



Dansk Flygtningehjælp
Giv flygtninge en fremtid

Udvalget for Udlændinge- og
Integrationspolitik
L 128 - Bilag 11
Offentligt

Folketinget
Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik
Christiansborg
1240 København K **MODTAGET**

Dato 27-03-2006
Ref. nml

28 MRS. 2006 9/10

Den Centrale Indlevering

Integrationsministeriets besvarelser af spørgsmål nr. 2-14 ad L 128 stillet af Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik til ministeren for flygtninge, indvandrere og integration

Dansk Flygtningehjælp har gennemgået Integrationsministeriets besvarelser af spørgsmål nr. 2-14 ad L 128 stillet af Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik til ministeren for flygtninge, indvandrere og integration.

Med udgangspunkt i det ”Supplerende høringsnotat – Sammenfattende og præciserende høringsnotat om lovforslagets forhold til flygtningekonventionen i anledning af høringssvar fra UNHCR og øvrige henvendelser...”, finder Dansk Flygtningehjælp anledning til at fremkomme med følgende kommentarer.

Ophørsgrundenes relevans og forholdet mellem disse og udvisning

I ministeriets supplerende høringsnotat anføres blandt andet: ”Har en udlænding fået inddraget sin flygtningestatus i medfør af ophørsgrundene i artikel 1 C, er der ikke længere tale om en flygtning. Det giver derfor ikke mening i disse tilfælde at tale om, at bestemmelserne i artikel 32 og 33 skal iagttages i forbindelse med eventuel udvisning af den pågældende som følge af kriminalitet”, og videre ”... En vurdering af rækkevidden af artikel 32 og 33 skal således foretages uafhængigt af ophørsgrundene i konventionens artikel 1 C.”

Der synes her at være behov for en præcisering af, hvorfor blandt andre Dansk Flygtningehjælp i sit høringssvar inddrog en henvisning til ophørsgrundene i Flygtningekonventionens artikel 1C.

At rækkevidden af artikel 32 og 33 isoleret set skal foretages uafhængigt af ophørsgrundene i konventionens artikel 1 C er der ingen tvivl om, og i den forstand er der følgelig ikke tale om, at de skal iagttages i indbyrdes sammenhæng. Henvisningen til artikel 1 C blev medtaget for at præcisere, at såfremt en udvisning af en flygtning ikke kan foretages inden for rammerne af artikel 32 og 33, vil den eneste anden mulighed for udvisning af den pågældende være, at han har mistet sin flygtningestatus i henhold til en af ophørsgrundene i artikel 1 C. Hvis en udvisning imidlertid besluttes i strid med de relevante bestemmelser i artikel 32 og 33 (hvilket den i L 128 foreslåede udvidelse af udvisningsgrundene også efter UNHCRs og andres opfattelse vil indebære) vil dette – ikke mindst når sammenholdes med, at den pågældende herefter i praksis vil blive behandlet som en asylansøger i og med, at vurderingen af hans fortsatte beskyttelsesbehov vil blive foretaget i lyset af konventionens artikel 33, stk. 1 og udlændingelovens § 7 - derfor indebære ikke bare en krænkelse af artikel 32 og 33, men også indirekte en omgåelse af konventionens artikel 1 C.

Inddragelse af asyl/flygtningeretlige elementer ved beslutningen om udvisning

I relation til beslutningen om udvisning, anfører Integrationsministeriet videre, at "[retten] ved en afgørelse om udvisning i anledning af kriminalitet ikke [tager] stilling til asylretlige spørgsmål. Udvises en flygtning, mister den pågældende sin opholdstilladelse..." (min fremhævning).

Hertil skal bemærkes, at det ligeledes må antages at være i konflikt med såvel de mål for beskyttelse, der ligger i konventionen, som den plads udvisningsbestemmelsen har i konventionens struktur, at lade en flygtning miste sin opholdstilladelse og dermed de rettigheder, som vedkommende i henhold til konventionen er berettiget til, *uden* samtidig at tage stilling til de asylretlige spørgsmål. Beskyttelse i henhold til konventionen omfatter således *både* beskyttelse mod refoulering og samtlige de rettigheder, som specielt flygtninge med lovligt ophold ("lawful stay" – se neden for om fortolkningen heraf) har i en værts- og medlemsstat. Beslutning om udvisning af en flygtning bør derfor besluttes i hele denne kontekst med inddragelse af samtlige flygtninge/asylretlige elementer.

Videre anfører ministeriet i relation til beslutning om udvisning: "Retten skal i forbindelse med enhver sag om udvisning tage stilling til, om udlændingens personlige forhold taler imod udvisning, jf. udlændingelovens § 26, stk. 1. Retten foretager således en proportionalitetsafvejning, bl.a. mellem på den ene side hensynet til udlændingen og på den anden side hensynet til statens sikkerhed og den offentlige orden. Anser retten efter en sådan vurdering udvisning for uproportional, vil den pågældende udlænding ikke blive udvist. *Der må således i forbindelse med rettens afgørelse om udvisning antages at være gjort op med den proportionalitetsafvejning, der følger af flygtningekonventionens artikel 32.*" (min fremhævning).

Hertil skal anføres, at der ikke – som ministeriet hævder – ses at være belæg for en antagelse om, at man kan gøre op med en proportionalitetsafvejning i henhold til artikel 32, *uden* at inddrage denne bestemmelse og de heri implicerede asyl- og flygtningeretlige spørgsmål. Paul Weis anfører i sin analyse og kommentar til flygtningekonventionens artikel 32 blandt andet: "The principle of proportionality must be observed, that is, the expulsion must, in the circumstances, be the appropriate measure; the *seriousness* of the measure has to be weighed against the interests of public order and national security."¹ (min fremhævning). Indgrebets alvor ("the seriousness of the measure") implicerer en vurdering af den særlige karakter og de konsekvenser, som indgrebet har i forhold til, at der er tale om en udlænding med status som flygtning og ikke blot en udlænding, der omfattes af de almindelige regler for udlændinge i Danmark. Hvor der er tale om udvisning til hjemlandet, anfører Weis i sin kommentar til artikel 33, stk. 2: "The principle of proportionality has to be observed, that is, ... whether the danger entailed to the refugee by expulsion or return outweighs the menace to public security that would arise if he were permitted to stay."² I overensstemmelse hermed anføres i Eksekutivkomitéens Konklusion No. 7 (XXVII) fra 1977, blandt andet at "... an expulsions measures against a refugee should only be taken in very exceptional cases and after due consideration of all the circumstances, including the possibility for the refugee to be admitted to a country other than his country of origin."

¹ *The Refugee Convention, 1951 – The Travaux préparatoires analysed with a commentary by Dr. Paul Weis*, p. 322, Cambridge International Documents Series, Volume 7, 1995

² *Ibid* p. 342.

Flygtningekonventionens artikel 33, stk. 1 vs. artikel 33, stk. 2

Er der tale om udsendelse af en udvist flygtning til *hjemlandet*, anfører Integrationsministeriet, at muligheden herfor vil blive vurderet i overensstemmelse med flygtningekonventionens artikel 33, stk. 1, men at "muligheden for i medfør af *konventionens 33, stk. 2*, at udsende en flygtning, uanset om den pågældende risikerer forfølgelse, *ikke [har] betydning i dansk ret* som følge af det absolutte udsendelsesforbud i udlændingelovens § 31, stk. 1." (min fremhævning).

Det er korrekt, at det absolutte udsendelsesforbud i udlændingelovens § 31, stk. 1 - i overensstemmelse med Danmarks forpligtelser i henhold til for eksempel EMRK artikel 3) - indebærer, at en udvist udlænding er beskyttet mod refoulering til hjemlandet. Det kan derimod ikke antages at være korrekt regelanvendelse at vurdere spørgsmålet om udsendelse af en udvist flygtning til hjemlandet under artikel 33, stk. 1. Vurderingen af om en flygtning, der kan udvises fra Danmark i overensstemmelse med artikel 32, vil kunne udvises og udsendes til *hjemlandet* skal derimod foretages i henhold til artikel 33, *stk. 2*. Dette skal ske uden en mellemliggende vurdering efter artikel 33, stk. 1.

Hathaway anfører i overensstemmelse hermed: "If a determination is made that reasons of national security or public order require a refugee's expulsion, it does not follow that the host state may immediately effect the refugee's removal. First and most critically, the safeguards against *refoulement* described above *continue to apply unless the more exacting standards of Art. 33(2)* for removal to a country where there is a risk of being persecuted *have been met*. While this is unlikely to pose a difficulty in national security cases, the combined effect of Arts. 33(2) and 32 is that all but the most egregious forms of public order expulsion are effectively proscribed unless removal can be effected to a non-persecutory state."³ (min fremhævning)

Begrebet "lovligt ophold". Opholdstilladelse og rettigheder i henhold til flygtningekonventionen vs. "tålt ophold" som følge af beslutning om udvisning

På spørgsmålet til, hvorvidt en flygtning, der har modtaget en beslutning om udvisning, normalt ikke vil kunne få en opholdstilladelse, oplyser Integrationsministeriet i sin besvarelse af spørgsmål 6, at såfremt "retten træffer afgørelse om at udvise en flygtning, mister den pågældende sin opholdstilladelse og meddeles et *indrejseforbud*..." og videre i det supplerende høringsnotat, at såfremt Udlændingestyrelsen eller Flygtningenævnet i forbindelse med en ny asylretlig vurdering "[f]inder ..., at udlændingen ikke kan udsendes skal det samtidig beslattes, om udlændingen på ny kan gives opholdstilladelse. Den udviste udlændinge meddeles opholdstilladelse på ny, *hvis særlige grunde taler derfor*. Denne afvejning skal med hensyn til udlændinge, der isoleret set risikerer forfølgelse af de i flygtningekonventionen nævnte grunde, foretages *i overensstemmelse med flygtningekonvention*." Videre henvises til, at "vurderet ud fra asylmyndighedernes praksis vil det være udlændinge dømt for *særligt farlige forbrydelser*, der henvises til *tålt ophold*." (mine fremhævninger).

Det bør uddybes, hvad der efter Ministeriets opfattelse ligger mere konkret i henvisningen til flygtningekonventionen, herunder om det er her, der ses en sammenhæng til asylmyndighedernes hidtidige praksis for hvilke flygtninge, der henvises til *tålt ophold* og om denne praksis således efter Inte-

³ James Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, p. 691f, Cambridge University Press, 2005

grationsministeriets opfattelse lægger retningslinier på dette område, som asylmyndighederne også fremover vil være bundet af.

Af helt central betydning for spørgsmålet om omfanget af Danmarks forpligtelser i henhold til flygtningekonventionen over for flygtninge, der opholder sig i Danmark – herunder flygtninge, der er udvist i forbindelse med kriminalitet, men ikke kan udsendes som følge af risiko for forfølgelse i hjemlandet – er fortolkningen af begreber som "*lovligt ophold*" ("lawful stay", "lawful residence", "residence", "residing"). Der synes i Integrationsministeriets besvarelser måske at ligge en forståelse af, at de rettigheder og den behandling, som Danmark i henhold til sine forpligtelser efter flygtningekonventionen skal sikre flygtninge, der med konventionens ord har "lovligt ophold" implicerer og er begrænset til flygtninge med en egentlig og formel opholdstilladelse i Danmark/værtslandet. En så snæver fortolkning af begrebet "lovligt ophold" kan imidlertid ikke antages at have hold i hverken forarbejder eller doktrin.

Dette som flygtning at være berettiget til de forskellige rettigheder under flygtningekonventionen afhænger i et vist omfang af karakteren af flygtningens ophold inden for en deltagerstat. Hvor alle flygtninge er berettiget til et antal basale rettigheder, vil supplerende rettigheder i henhold til konventionen fremkomme som en funktion af karakter og varighed af *tilknytningen* til asylstaten. I overensstemmelse med forarbejderne til konventionen er det flygtningens *faktiske omstændigheder*, der afgør på hvilket niveau af tilknytning, han befinder sig og dermed også hvilket *niveau for behandling og rettigheder*, han har krav på. Hvor en udsendelsesbeslutning, truffet i henhold til en procedure, der er i overensstemmelse med flygtningekonventionens krav, umiddelbart kan afslutte flygtningens lovlige ophold og tilstedeværelse, må det antages, at den *efterfølgende officielt tolererede fortsatte tilstedeværelse* i en deltagerstat konstituerer "lovligt ophold" i værtslandet, uanset om der er tale om en formel deklARATION af for eksempel en opholdstilladelse eller ej.⁴

Der synes således belæg for, at for eksempel en flygtnings såkaldte "tålte ophold" i Danmark i sig selv opfylder de kriterier for tilknytning, der er impliceret i begrebet lovligt ophold i flygtningekonventionen, hvilket så igen berettiger den pågældende flygtning til en behandling og rettigheder af et omfang og en karakter, der går langt videre end beskyttelse mod refoulering. At udelukke flygtninge i denne situation fra de rettigheder og den behandling, som for eksempel en opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 medfører, synes derfor at være i konflikt med Danmarks forpligtelser under flygtningekonventionen.

⁴ Hathaway, p. 154f, 185, 187 og 189. Paul Weis, p. 371ff, Guy Goodwin-Gill, *The Refugee in international law*, Oxford:OUP, 1996, p. 307ff.

Terminologi – flygtning vs. udlænding

Endelig skal det beklages, at integrationsministeriet i sin terminologi systematisk omtaler en *flygtning*, der har modtaget en beslutning om udvisning og fået frataget sin opholdstilladelse, som *udlænding*. Som det også fremgår andetsteds af ministeriets bemærkninger, mister en flygtning, der udvises, ikke sin flygtningestatus. Vedkommende er således fortsat at betragte som flygtning og bør derfor for klarhedens skyld også omtales sådan.

Med venlig hilsen



Andreas Kamm

Generalsekretær
Dansk Flygtningehjælp
Andreas.Kamm@drc.dk
Direkte telefon 33735000