

Betænkning afgivet af Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik den 18. april 2006

Betænkning

over

Forslag til lov om ændring af udlændingeloven

(Betinget udvisning, skærpelse af udvisningsreglerne og reglerne om indrejseforbud m.v.)

[af integrationsministeren (Rikke Hvilshøj)]

1. Ændringsforslag

Det Radikale Venstres medlem af udvalget har stillet 2 ændringsforslag til lovforslaget.

2. Udvalgsarbejdet

Lovforslaget blev fremsat den 25. januar 2006 og var til 1. behandling den 24. februar 2006. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik.

Møder

Udvalget har behandlet lovforslaget i 3 møder.

Høring

Et udkast til lovforslaget har inden fremsættelsen været sendt i høring, og integrationsministeren sendte den 23. december 2005 dette udkast til udvalget, jf. alm. del – bilag 63. Den 27. januar 2006 sendte integrationsministeren de indkomne høringssvar og den 9. februar 2006 et notat om høringssvarene til udvalget. Den 13. februar 2006 sendte integrationsministeren et supplerende høringssvar og den 21. februar 2006 et supplerende notat herom til udvalget.

Skriftlige henvendelser

Udvalget har i forbindelse med udvalgsarbejdet modtaget skriftlige henvendelser fra:

Amnesty International,
Dansk Flygtningehjælp og
UNHCR.

Spørgsmål

Udvalget har stillet 15 spørgsmål til integrationsministeren til skriftlig besvarelse, som denne har besvaret. En række af udvalgets spørgsmål og integrationsministerens svar herpå er optrykt i bilag 2 til betænkningen.

3. Indstillinger og politiske bemærkninger

Et *flertal* i udvalget (V, DF og KF) indstiller lovforslaget til *vedtagelse uændret*.

Et *mindretal* i udvalget (S) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med de stillede ændringsforslag. Mindretallet vil kunne stemme for lovforslaget ved 3. behandling, selv om de stillede ændringsforslag forkastes.

Et *andet mindretal* i udvalget (RV og SF) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling. Mindretallet vil stemme for de stillede ændringsforslag.

Det Radikale Venstres medlem af udvalget mener, at det er nødvendigt at beskytte det demokratiske retssamfund mod mennesker, som ikke overholder lovgivningen. Samtidig må det sikres, at beskyttelsen ikke antager en form, som i sig selv underminerer retssamfundet, herunder det internationale retssamfund. Det er i det lys, Det Radikale Venstres tilgang til lovforslaget skal ses.

Det Radikale Venstre støtter til fulde, at indvandrere, som ikke overholder dansk lovgivning, skal kunne udvises for de forseelser, som lovforslaget omfatter. Til gengæld kan Det Radikale Venstre ikke støtte, at flygtninge, som har fået asyl i Danmark, fordi de er forfulgt el.lign. i deres hjemland, skal kunne straffes med en udvisning – ud over de muligheder, der allerede er i den eksisterende lovgivning, jf. svar på spørgsmål 13. Yderligere stramninger på flygtningeområdet vil indebære, at Danmark endnu en gang går til kanten, muligvis over, i fortolkningen af flygtningekonventionen, jf. høringssvarene fra bl.a. Dansk Flygtningehjælp, Amnesty International og Institut for Menneskerettigheder. For Det Radikale Venstre er det afgørende dels at beskytte flygtningene, dels at Danmark medvirker aktivt til at opretholde det internationale retssamfund. Hvis alle lande går til kanten af de vedtagne internationale regler for, hvorledes vi behandler mennesker, bryder retssamfundet sammen. Danmark har allerede gentagne gang modtaget kritik for sin tilgang til de internationale konventioner, hvilket Det Radikale Venstre på det stærkeste beklager. Det Radikale Venstre ønsker, at Danmark skal være et foregangsland, også når det gælder overholdelse af de fælles internationale regelsæt, som er garanten for en fredelig udvikling i verden, ja en garant for civilisationen.

På den baggrund har Det Radikale Venstre stillet et ændringsforslag, som undtager flygtninge fra de foreslåede stramninger. Desværre er der ikke et flertal for ændringsforslaget, hvilket betyder, at Det Radikale Venstre finder det nødvendigt at stemme imod det samlede lovforslag.

Det Radikale Venstre skal samtidig tilkendegive, at partiet støtter såvel stramningerne med hensyn til indvandrere som skærpelsen af »trappestigen«.

Det Radikale Venstre har stillet et ændringsforslag vedrørende religiøse forkyndere, idet det er vores klare krav, at religiøse forkyndere skal kunne udvises, hvis de forbryder sig mod straffeloven. Man skal ikke kunne komme til Danmark på en tilladelse som religiøs forkynder og derefter misbruge opholdstilladelsen til at begå kriminalitet.

Socialistisk Folkepartis medlem af udvalget deler de bekymringer, som Det Radikale Venstre giver udtryk for ovenfor, specielt vedrørende risikoen for, at Danmark går til kanten i fortolkningen af flygtningekonventionen, jf. en række høringssvar. SF kan bl.a. derfor ikke støtte lovforslaget.

Et *tredje mindretal* i udvalget (EL) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling. Mindretallet vil stemme for ændringsforslag nr. 1 og imod ændringsforslag nr. 2.

Siumut, Tjóðveldisflokkurinn, Fólkaflokkurinn og Inuit Ataqatigiit var på tidspunktet for betænkningens afgivelse ikke repræsenteret med medlemmer i udvalget og havde dermed ikke adgang til at komme med indstillinger eller politiske udtalelser i betænkningen.

4. Ændringsforslag med bemærkninger

Æ n d r i n g s f o r s l a g

Til § 1

Af et *mindretal* (RV), tiltrådt af et *mindretal* (S, SF og EL):

1) I den under *nr. 4* foreslåede ændring af § 22 udgår », som har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 8 år,«.

[Beskyttelsen af flygtninge mod udvisning bevares som hidtil på det højeste niveau, jf. trappestige-modellen].

Af et *mindretal* (RV), tiltrådt af et *mindretal* (S og SF):

2) Den under *nr. 8* foreslåede § 25 c affattes således:

»§ 25 c. En udlænding med opholdstilladelse efter § 9 f kan uden for de i §§ 22-24 nævnte tilfælde udvises, hvis udlændingen er dømt for overtrædelse af straffeloven.«

[Præcisering]

B e m æ r k n i n g e r

Til nr. 1

Ændringsforslaget indebærer, at flygtninge bevarer en beskyttelse mod udvisning, der som hidtil svarer til den bedste beskyttelse, andre udlændinge kan opnå. Med ændringsforslaget imødekommes den kritik, der er rejst i en lang række høringssvar, bl.a. fra Amnesty International, Advokatrådet, Dansk Flygtningehjælp, Institut for Menneskerettigheder og UNHCR, om, at den af regeringen foreslåede ændring kan være i konflikt med flygtningekonventionens artikel 32.

Til nr. 2

Ændringsforslaget har til formål at tydeliggøre retsstillingen og skal bl.a. ses i lyset af ministerens svar på spørgsmål 14, hvoraf det bl.a. fremgår, at »en udlænding med opholdstilladelse som religiøs forkynder er herefter kun sikker på ikke at blive udvist i anledning af et strafbart forhold, hvis der er tale om en overtrædelse af bestemmelser, der alene hjemler bødestraf og ikke er nævnt ovenfor. I praksis vil det kunne forekomme ved overtrædelse af bestemmelser i særlovgivningen, f.eks. færdselsloven, og ganske få bestemmelser i straffeloven, f.eks. § 294 om ulovlig selvtægt.«

En oversigt over Folketingets sammensætning er optrykt i betænkningen.

Anne-Mette Winther Christiansen (V) fmd. Kristian Pihl Lorentzen (V) Irene Simonsen (V)
Eyvind Vesselbo (V) Jørgen Winther (V) Jesper Langballe (DF) Søren Krarup (DF)
Henriette Kjær (KF) Allan Niebuhr (KF) Henrik Sass Larsen (S) nfmd.
Bjørn Medom Nielsen (S) Morten Bødskov (S) John Dyrby (S) Elsebeth Gerner Nielsen (RV)
Steen Gade (SF) Jørgen Arbo-Bæhr (EL)

Siumut, Tjóðveldisflokkurin, Fólkaflokkurin og Inuit Ataqatigiit havde ikke medlemmer i udvalget.

Folketingets sammensætning

Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	52	Enhedslisten (EL)	6
Socialdemokratiet (S)	47	Siumut (SIU)	1
Dansk Folkeparti (DF)	24	Tjóðveldisflokkurin (TF)	1
Det Konservative Folkeparti (KF)	18	Fólkaflokkurin (FF)	1
Det Radikale Venstre (RV)	17	Inuit Ataqatigiit (IA)	1
Socialistisk Folkeparti (SF)	11		

Oversigt over bilag vedrørende L 128

Bilagsnr.	Titel
1	Høringssvar, fra integrationsministeren
2	Kopi af besvarelse af spm. nr. S 2205 om de skærpede udvisningsregler, fra integrationsministeren
3	Høringsnotat, fra integrationsministeren
4	Supplerende høringssvar, fra integrationsministeren
5	Supplerende høringsnotat, fra integrationsministeren
6	Henvendelse af 22/2-06 fra Amnesty International
7	Henvendelse af 23/2-06 fra Dansk Flygtningehjælp
8	Udkast til tidsplan for udvalgets behandling af lovforslaget
9	Tidsplan for udvalgets behandling af lovforslaget
10	Høringssvar fra UNHCR
11	Henvendelse af 27/3-06 fra Dansk Flygtningehjælp
12	1. udkast til betænkning
13	2. udkast til betænkning

Oversigt over spørgsmål og svar vedrørende L 128

Spm.nr.	Titel
1	Spm. om kommentar til henvendelse af 22/2-06 fra Amnesty International, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
2	Spm. om kommentar til henvendelse af 23/2-06 fra Dansk Flygtningehjælp, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
3	Spm. om at oversende UNHCR's høringssvar, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
4	Spm., om UNHCR er enig i kritikken af, at lovforslaget er i strid med flygtningekonventionen, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
5	Spm. om ministerens holdning til, at det ifølge høringsberettigede organisationer ikke er konventionsmedholdeligt at sidestille flygtninge og indvandrere, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
6	Spm., om en flygtning, som er dømt til udvisning, og som har udstået sin straf, ikke vil kunne få asyl i Danmark, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
7	Spm. om tålt ophold efter udvisningsdom, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
8	Spm., om flygtninge har andre rettigheder end retten til at blive hjemsendt, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
9	Spm. om rettigheder for en flygtning, der er på tålt ophold, til integra-

- tionsministeren, og ministerens svar herpå
- 10 Spm. om, hvorfor en udvist flygtning, der ikke kan udsendes på grund af forfølgelsesrisiko, ender på tålt ophold, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 11 Spm., om en flygtning kan udvises inden for de første 6 måneder efter tildelt opholdstilladelse ved f.eks. begåelse af kriminalitet, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 12 Spm. om regeringen er enig i retssamfundets fortolkning af flygtningekonventionen, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 13 Spm. om oversendelse af notat, som beskriver de nuværende regler for udvisning af flygtninge, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 14 Spm. om oversendelse af en ikke udtømmende liste over kriminelle handlinger, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 15 Spm. om kommentar til henvendelse af 27/3-06 fra Dansk Flygtningehjælp, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå

12 af udvalgets spørgsmål til integrationsministeren og dennes svar herpå

Spørgsmålene og integrationsministerens svar herpå er optrykt efter ønske fra Det Radikale Venstre.

Spørgsmål 1:

Ministeren bedes kommentere henvendelse af 22. februar 2006 fra Amnesty International, jf. L 128 – bilag 6.

Svar:

Amnesty International har i sin henvendelse anført, at de mest centrale punkter i Amnesty Internationals høringssvar til L 128 ikke er gengivet i Integrationsministeriets høeringsnotat af 7. februar 2006.

Amnesty International har henvist til, at det i Amnesty Internationals høringssvar er anført, at lovforslaget udgør en alvorlig forringelse af flygtninges retssikkerhed, idet flygtninge, der har opholdt mindre end 8 år i Danmark, vil blive sidestillet med andre udlændinge og således vil kunne udvises for mindre forbrydelser. Amnesty International vurderer, at lovforslaget bringer Danmark på kant med hensigterne bag FN's flygtningekonvention og henviser til, at flygtningekonventionens artikel 32 udelukkende giver stater mulighed for at udvise flygtninge, der udgør en fare for den nationale sikkerhed eller offentlige orden. Amnesty International anfører i den forbindelse, at den relativt beskedne kriminalitet, som efter lovforslaget vil kunne danne baggrund for, at en flygtning vil miste sin flygtningestatus, ikke falder ind under denne definition.

Amnesty International har endvidere anført, at en tilsvarende kritik er fremhævet i høringssvarene fra Dansk Flygtningehjælp og Institut for Menneskerettigheder.

Integrationsministeriet kan oplyse, at det fremgår af lovforslaget, at flygtninge, der har opholdt sig mindre end 8 år i Danmark, fremover – i relation til den såkaldte trappestigemodel – vil blive sidestillet med andre udlændinge og således vil kunne udvises for mindre forbrydelser.

Forslaget er indeholdt i den rapport fra arbejdsgruppen om betinget udvisning, som danner grundlag for lovforslaget. Arbejdsgruppen er sammensat af repræsentanter fra Advokatrådet, Den Danske Dommerforening, Justitsministeriet, Udenrigsministeriet, Rigsadvokaten, Rigspolichefen, Integrationsministeriet og Udlændingestyrelsen.

Spørgsmålet om forholdet til flygtningekonventionen er behandlet i pkt. 3 i Integrationsministeriets høeringsnotat, som blev fremsendt til udvalget den 9. februar 2006, hvor Amnesty International – sammen med Advokatrådet, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Røde Kors og Dansk Retspolitisk Forening – er gengivet for at have udtalt sig imod lovforslaget på dette punkt.

Integrationsministeriet har som svar herpå omhyggeligt redegjort for spørgsmålet om forslagens overensstemmelse med flygtningekonventionen.

Spørgsmålet er endvidere behandlet i Integrationsministeriets høeringsnotat i anledning af høringssvaret fra Institut for Menneskerettigheder. Høeringsnotatet er sendt til udvalget den 21. februar 2006.

Det fremgår bl.a. af høeringsnotaterne, at i tilfælde, hvor retten træffer bestemmelse om at udvise en flygtning i anledning af begået kriminalitet, tager retten ikke hermed asylretlig stilling til udvis-

ningen. Det er derimod op til Udlændingestyrelsen efterfølgende at tage stilling hertil, jf. udlændingelovens § 31, jf. § 49 a.

Finder Udlændingestyrelsen, at der asylretligt ikke er noget til hinder for, at udlændingen kan udsendes, anses afgørelsen automatisk for påklaget til Flygtningenævnet, og klagen har opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen.

Finder Udlændingestyrelsen eller Flygtningenævnet efter en asylretlig vurdering derimod, at udlændingen ikke kan udsendes på grund af forhold, som omfattes af udlændingelovens § 31, stk. 1 eller 2, skal det samtidig besluttes, om udlændingen på ny kan gives asyl. Udlændingen kan gives opholdstilladelse efter § 7 eller § 8 (asyl) på ny, hvis særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, taler derfor, jf. udlændingelovens § 10, stk. 3.

Om udlændingen på ny kan gives asyl, beror på en konkret afvejning. Denne afvejning skal med hensyn til udlændinge, der isoleret set er omfattet af udlændingelovens § 7, stk. 1 – dvs. udlændinge, der risikerer forfølgelse af de i flygtningekonventionen nævnte grunde - foretages i overensstemmelse med flygtningekonventionen. Det er hermed sikret, at artikel 32, stk. 1, iagttages i hver enkelt sag.

Hvis udvisningen ikke er forenelig med flygtningekonventionen, vil udlændingen generhverve sin opholdstilladelse som flygtning.

Spørgsmål 2:

Ministeren bedes kommentere henvendelse af 23. februar 2006 fra Dansk Flygtningehjælp, jf. L 128 – bilag 7.

Svar:

Dansk Flygtningehjælp har i sin henvendelse anført, at Dansk Flygtningehjælps hørings svar til L 128 er mangelfuldt gengivet i Integrationsministeriets høringsnotat af 7. februar 2006.

Dansk Flygtningehjælp har henvist til, at det i Dansk Flygtningehjælps hørings svar er anført, at lovforslaget indebærer en radikal fravigelse af flygtningekonventionens kriterier for udvisning, som disse fremgår af artikel 32. Dansk Flygtningehjælp har endvidere anført, at det fremgår af hørings svaret, at udvidelsen af området for udvisning af flygtninge indebærer mulighed for, at flygtninge udsendes til hjemlandet i strid med artikel 32 og andre relevante bestemmelser i flygtningekonventionen, og at den eventuelle sikring mod udsendelse til forfølgelse i hjemlandet af udviste flygtninge, som der henvises til i bemærkningerne til lovforslaget, ikke er i fuld overensstemmelse med de rammer, som flygtningekonventionen udstikker for (allerede anerkendte) flygtninge. Dansk Flygtningehjælp har endelig anført, at det i hørings svaret er anført, at ændringen af udvisningsreglerne indebærer en risiko for, at flygtninge ender på såkaldt tålt ophold i Danmark, hvilket vil være i konflikt med Danmarks forpligtelse til at sikre flygtninge med ophold i Danmark et minimum af rettigheder, jf. flygtningekonventionen.

Spørgsmålet om lovforslagets overensstemmelse med flygtningekonventionen er behandlet i Integrationsministeriets høringsnotat, som blev sendt til udvalget den 9. februar 2006. Spørgsmålet om forholdet til flygtningekonventionen er endvidere omtalt i hørings svar fra Institut for Menneskerettigheder og dermed også behandlet i ministeriets supplerende høringsnotat, som blev sendt til udvalget den 21. februar 2006.

Siden har UNHCR i hørings svar af 7. marts 2006 anført, at de foreslåede regler om udvisning af flygtninge ikke er i overensstemmelse med flygtningekonventionens artikel 1 C og 32.

Integrationsministeriet har i anledning af høringssvaret fra UNHCR og de øvrige henvendelser om forholdet til flygtningekonventionen udarbejdet et sammenfattende og præciserende notat om dette spørgsmål. Notatet er i dag sendt til Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik.

Spørgsmål 3:

Vil ministeren oversende UNHCR's høringssvar?

Svar:

Høringssvar af 7. marts 2006 fra UNHCR vedlægges. UNHCR har i høringssvaret anført, at de foreslåede regler om udvisning af flygtninge ikke er i overensstemmelse med flygtningekonventionens artikel 1 C og 32.

Integrationsministeriet har i anledning af høringssvaret samt de øvrige henvendelser om lovforslagets forhold til flygtningekonventionen udarbejdet et sammenfattende og præciserende notat om dette spørgsmål. Notatet er i dag sendt til Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik.

Supplerende høringsnotat – Sammenfattende og præciserende høringsnotat om lovforslagets forhold til flygtningekonventionen i anledning af høringssvar fra UNHCR og øvrige henvendelser vedrørende forslag til lov om ændring af udlændingeloven. (Betinget udvisning, skærpelse af udvisningsreglerne og reglerne om indrejseforbud m.v.).

UNHCR har anført, at de foreslåede regler om udvisning af flygtninge ikke er i overensstemmelse med adgangen til at udvise flygtninge efter flygtningekonventionens artikel 32.

UNHCR har endvidere anført, at forslaget er problematisk, i det omfang udvisning medfører, at flygtningen mister sin flygtningestatus. Ophør af flygtningestatus er i flygtningekonventionen udtømmende reguleret i artikel 1 C. Ophør af flygtningestatus kan ikke begrundes med kriminalitet, medmindre der er tale om så alvorlig kriminalitet, at der kan ske inddragelse af flygtningestatus efter flygtningekonventionens artikel 1 F(a) om forbrydelser mod freden m.v. og 1 F(c) om handlinger i strid med FN's mål og grundsætninger.

Når der nedenfor anvendes udtrykket flygtning, tænkes på flygtning som defineret i flygtningekonventionen.

Integrationsministeriet kan sammenfattende og præciserende om lovforslagets forhold til flygtningekonventionen oplyse følgende:

Ophør af flygtningestatus er reguleret i flygtningekonventionens artikel 1 C. Det fremgår heraf bl.a., at flygtningekonventionen ikke længere finder anvendelse på den, som er i stand til at vende tilbage til det land, i hvilket han tidligere har haft fast bopæl, fordi de forhold, som førte til, at han blev anerkendt som flygtning, ikke længere er til stede.

Udvisning af flygtninge er reguleret i konventionens artikel 32 og 33.

Efter flygtningekonventionens artikel 32, stk. 1, må staterne ikke udvise en flygtning, der lovligt befinder sig på deres område, undtagen af hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige orden. Der er tale om en proportionalitetsafvejning, hvor hensynet til den enkelte flygtning skal holdes op mod hensynet til den nationale sikkerhed og den offentlige orden.

Efter flygtningekonventionens artikel 33, stk. 1, må staterne ikke på nogen som helst måde udvise eller afvise en flygtning ved grænserne til sådanne områder, hvor hans liv eller frihed ville være truet på grund af hans race, religion, nationalitet, hans tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller hans politiske anskuelser. Efter artikel 33, stk. 2, kan stk. 1 dog ikke påberåbes af 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.

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.

Bestemmelserne i artikel 32 og 33 handler derfor om de muligheder, som staterne er givet med hensyn til udvisning af udlændinge med flygtningestatus. Udvises en flygtning i overensstemmelse med artikel 32 og 33, har det således ikke nogen betydning for den pågældendes flygtningestatus – men betydning for retten til lovligt at opholde sig i det land, den pågældende er udvist fra. En vurdering af rækkevidden af artikel 32 og 33 skal således foretages uafhængigt af ophørsgrundene i konventionens artikel 1 C.

Ved en afgørelse om udvisning i anledning af kriminalitet tager retten ikke stilling til asylretlige spørgsmål. Udvises en flygtning, mister den pågældende sin opholdstilladelse. Heri ligger imidlertid ikke, at den pågældende har mistet sin status som flygtning i flygtningekonventionens forstand.

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.

Den foreslåede skærpelse af udvisningsreglerne ændrer ikke herved. Det har siden 1996 været således, at flygtninge på nogle områder er sidestillet med andre udlændige i relation til muligheden for at udvise som følge af kriminalitet.

Finder retten, at en flygtning skal udvises som følge af begået kriminalitet, skal der foretages en asylretlig vurdering. Denne vurdering går ud på, om flygtningen kan udsendes til et andet land uden at risikere forfølgelse eller torturlignende overgreb, og hvis ikke, om den pågældende skal generhverve sin opholdstilladelse.

Vurderingen foretages i første omgang af Udlændingestyrelsen, jf. udlændingelovens § 49 a. Vurderingen af, om udlændingen kan udsendes, foretages i overensstemmelse med bl.a. flygtningekonventionens artikel 33, stk. 1. Muligheden for i medfør af konventionens artikel 33, stk. 2, at udsende en flygtning, uanset om den pågældende risikerer forfølgelse, har ikke nogen betydning i dansk ret som følge af det absolutte udsendelsesforbud i udlændingelovens § 31, stk. 1.

Finder Udlændingestyrelsen, at udlændingen kan udsendes, fordi den pågældende ikke risikerer forfølgelse eller torturlignende overgreb, anses afgørelsen automatisk for påklaget til Flygtninge-nævnet.

Finder Udlændingestyrelsen eller Flygtninge-nævnet, at udlændingen ikke kan udsendes, skal det samtidig besluttes, om udlændingen på ny kan gives opholdstilladelse. Den udviste udlænding meddeles opholdstilladelse på ny, hvis særlige grunde taler derfor. Afgørelsen herom beror på en konkret afvejning. Denne afvejning skal med hensyn til udlændinge, der isoleret set risikerer forfølgelse af de i flygtningekonventionen nævnte grunde, foretages i overensstemmelse med flygtningekonventionen.

Hvis udlændingen ikke meddeles opholdstilladelse på ny, er den pågældende henvist til såkaldt tålt ophold her i landet, indtil udsendelse bliver mulig. Vurderet ud fra asylmyndighedernes praksis vil det være udlændinge dømt for særlig farlige forbrydelser, der henvises til tålt ophold.

Det bemærkes, at Udlændingestyrelsens og Flygtningenævnets virksomhed efter § 49 a sker uden hensyn til, om den udviste flygtning formelt set må antages at have bevaret sin flygtningestatus, jf. det ovenfor anførte. Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet tager alene stilling til, om udlændingen ved udsendelse risikerer overgreb som nævnt i udlændingelovens § 31, og i bekræftende fald, om den begåede kriminalitet er til hinder for meddelelse af en ny opholdstilladelse efter § 7 eller § 8.

Det er på den anførte baggrund samlet Integrationsministeriets opfattelse, at de foreslåede regler om udvisning – på samme måde som de allerede gældende udvisningsregler, der sidestiller flygtninge med andre udlændinge (udlændingelovens § 22, nr. 4-7) – ikke indebærer, at flygtninge udvises i strid med flygtningekonventionen.

Spørgsmål 4:

Er UNHCR enig i flere af de høringsberettigede organisationers kritik af, at lovforslaget er i strid med flygtningekonventionen?

Svar:

Der henvises til besvarelsen af spørgsmål nr. 3 ad L 128.

Spørgsmål 5:

Hvad er ministerens kommentar til, at en række organisationer påpeger, at det ikke er konventionsmedholdeligt at sidestille flygtninge og indvandrere?

Svar:

Det er Integrationsministeriets opfattelse, at lovforslaget er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, herunder flygtningekonventionen.

Integrationsministeriet har i anledning af høringssvaret fra UNHCR samt de øvrige henvendelser om lovforslagets forhold til flygtningekonventionen udarbejdet et sammenfattende og præciserende notat om dette spørgsmål. Notatet er i dag sendt til Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik.

Spørgsmål 6:

Er ministeren enig i, at en flygtning, som er dømt til udvisning, og som har udstået sin straf, normalt ikke vil kunne få asyl i Danmark – medmindre særlige forhold taler herfor – fordi mennesker, som har en udvisningsdom, får et indrejseforbud?

Svar:

I tilfælde, hvor retten træffer afgørelse om at udvise en flygtning, mister den pågældende sin opholdstilladelse og meddeles et indrejseforbud. Indrejseforbudets længde afhænger af længden af den straf, udlændingen er blevet idømt.

Efter udlændingens afsoning af straf skal Udlændingestyrelsen foretage en asylretlig vurdering af, om udlændingen kan udsendes, uden at den pågældende risikerer forfølgelse eller torturlignende overgreb. Denne vurdering foretages i overensstemmelse med internationale konventioner, herunder flygtningekonventionen og den europæiske menneskerettighedskonvention.

Finder Udlændingestyrelsen, at udlændingen kan udsendes, fordi den pågældende ikke risikerer forfølgelse eller torturlignende overgreb, anses afgørelsen automatisk for påklaget til Flygtninge-nævnet. Hvis Flygtninge-nævnet er enig i Udlændingestyrelsens afgørelse, kan udlændingen – om nødvendigt – udsendes tvangsmæssigt.

Finder Udlændingestyrelsen eller Flygtninge-nævnet, at udlændingen ikke kan udsendes, skal det samtidig besluttes, om udlændingen på ny kan gives opholdstilladelse som flygtning. Den udviste udlænding meddeles opholdstilladelse på ny, hvis særlige grunde taler derfor. Afgørelsen herom beror på en konkret afvejning. Denne afvejning skal med hensyn til udlændinge, der isoleret set risikerer forfølgelse af de i flygtningekonventionen nævnte grunde, foretages i overensstemmelse med flygtningekonventionen.

Hvis udlændingen ikke meddeles opholdstilladelse på ny, er den pågældende henvist til såkaldt tålt ophold her i landet, indtil udsendelse bliver mulig.

Spørgsmål 7:

Er ministeren enig i, at en flygtning, som er dømt til udvisning efter udlændingelovens §§ 22-25, men ikke kan udsendes, vil komme til at opholde sig i Danmark på tålt ophold – medmindre ganske særlige forhold gør sig gældende – og er ministeren enig i, at det ikke er i overensstemmelse med flygtningekonventionen?

Svar:

Der henvises til besvarelsen af spørgsmål nr. 6 ad L 128.

Spørgsmål 9:

Hvilke rettigheder har en flygtning, som er i Danmark på tålt ophold?

Svar:

Udlændinge, der opholder sig i Danmark på såkaldt tålt ophold, befinder sig her i landet på de samme vilkår som asylansøgere.

Udlændinge på tålt ophold har således i samme omfang som asylansøgere ret til underhold og indkvartering, tilbud om undervisning, aktivering, frivilligt arbejde samt nødvendige sundhedsmæssige ydelser.

Spørgsmål 12:

Er regeringen enig i det internationale retssamfunds fortolkning af flygtningekonventionen, dvs. eksekutivkomiteens konklusioner, og hvis ikke, hvorfor forsøger regeringen da ikke at få konventionen ændret frem for at bryde den?

Svar:

Det er afgørende for regeringen at overholde flygtningekonventionen og andre internationale forpligtelser, og regeringen tager derfor også konklusioner fra UNHCR's eksekutivkomité alvorligt.

Eksekutivkomiteen har siden 1975 offentligt udgivet konklusioner på flygtningeområdet. Uden en nærmere angivelse af, hvilken af eksekutivkomiteens konklusioner spørgsmålet sigter til, er det ikke muligt at besvare spørgsmålet nærmere.

Spørgsmål 13:

Ministeren bedes oversende et notat, som beskriver de nuværende regler for udvisning af flygtninge, herunder hvilke kriminelle handlinger der kan føre til udvisning.

Svar:

Et notat af 16. marts 2006 om gældende regler om udvisning af flygtninge vedlægges.

Notat om gældende regler om udvisning af flygtninge

Ved udvisning i udlændingelovens forstand forstås en afgørelse, 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).

Det fremgår af den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 22, at udlændinge med opholdstilladelse efter § 7 eller § 8 (flygtninge) kan udvises, hvis den pågældende straffes med ubetinget fængsel i mindst 4 år (nr. 1), for flere forhold straffes med ubetinget fængsel i mindst 2 år (nr. 2) eller straffes med ubetinget fængsel i mindst 2 år og tidligere er idømt ubetinget fængselsstraf (nr. 3).

Udvisningsadgangen efter udlændingelovens § 22 knyttes således til den konkret forskyldte straf for den begåede kriminalitet. Med fængselsstraf sidestilles anden strafferetlig retsfølge, som indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, f.eks. dom til forvaring, dom til anbringelse på hospital for sindslidende og ungdomssanktion.

Herudover kan en udlænding med opholdstilladelse efter § 7 eller § 8 udvises, hvis den pågældende idømmes ubetinget frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, som indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en af følgende lovovertrædelser:

- forbrydelser mod statens sikkerhed m.v. (straffelovens kapitel 12 og 13),
- vold m.v. mod tjenestemand (straffelovens § 119, stk. 1 og 2),
- menneskesmugling (straffelovens § 125 a og udlændingelovens § 59, stk. 7),
- brandstiftelse (straffelovens §§ 180 og 181),
- sprængning m.v. (§ 183, stk. 1 og 2),
- fly- og skibskapring (§ 183 a),
- fare for andres liv eller sundhed ved forgiftning af drikkevand m.v. (§ 186, stk. 1, og § 187, stk. 1),
- narkotikakriminalitet og hæleri med hensyn til udbyttet ved narkotikakriminalitet (§ 191 og § 290, stk. 2),
- besiddelse m.v. af særlig farlige våben og eksplosivstoffer (§ 192 a),
- forbrydelser mod kønssædeligheden, herunder incest og voldtægt (§ 210, stk. 1 og 3, jf. stk. 1, § 215, § 216, § 222, §§ 224 og 225, jf. §§ 216 og 222),
- manddrab (§ 237),
- grov vold (§§ 245 og 246),
- omskæring af kvinder (§ 245 a),
- smitte med livstruende sygdom (§ 252, stk. 2),
- ulovlig tvang og trusler i forbindelse med indgåelse af ægteskaber (§§ 260 og 266),
- grov frihedsberøvelse (§ 261, stk. 2),
- menneskehandel (§ 262 a) samt
- grove berigelsesforbrydelser, herunder tyveri og hæleri af særlig grov beskaffenhed samt røveri (§ 276, jf. § 286, §§ 278-283, jf. § 286, § 288 og § 290, stk. 2).

Der kan henvises til udlændingelovens § 22, nr. 4-7.

Afgørelse om udvisning efter udlændingelovens § 22 træffes af retten.

En udlænding med opholdstilladelse efter § 7 eller § 8 kan endvidere udvises administrativt efter udlændingelovens § 25 a, stk. 1, nr. 1, hvis udlændingen ikke har haft lovligt ophold i Danmark i mere end de sidste 6 måneder og den pågældende – uden at være idømt fængselsstraf – er dømt for nærmere angivne lovovertrædelser eller udlændingen over for politiet har erkendt overtrædelser eller er pågrebet under eller i umiddelbar tilknytning til udøvelsen af det strafbare forhold.

De lovovertrædelser, der efter § 25 a, stk. 1, nr. 1, kan medføre udvisning er:

- voldelig, truende adfærd over for personale på indkvarteringssted for udlændinge (udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 2.pkt, jf. § 60, stk. 1),
- vold m.v. mod tjenestemand (straffelovens § 119),
- vold (straffelovens § 244),
- trusler om at foretage strafbar handling (straffelovens § 266),
- berigelsesforbrydelser, herunder tyveri (§ 276-283),
- hæleri (straffelovens § 290),
- smugling af varer m.m. (toldlovens § 73, stk. 2, jf. stk. 1, nr. 1) samt
- overtrædelse af lov om våben og eksplosivstoffer.

Bestemmelsen i udlændingelovens § 25 a, stk. 1, nr. 1, suppleres af § 25 a, stk. 1, nr. 2, hvorefter en udlænding med opholdstilladelse efter § 7 eller § 8, der ikke har haft lovligt ophold i Danmark i mere end de sidste 6 måneder, kan udvises, hvis den pågældende er dømt for ulovlig besiddelse af euforiserende stoffer eller udlændingen over for politiet har erkendt ulovlig besiddelse eller brug af euforiserende stoffer eller der i øvrigt foreligger en særlig bestyrket mistanke.

Endelig kan en udlænding med opholdstilladelse efter § 7 eller § 8 udvises af hensyn til statens sikkerhed efter udlændingelovens § 25.

Afgørelse om udvisning efter udlændingelovens §§ 25 og 25 a træffes af Udlændingestyrelsen med klageadgang til Integrationsministeriet.

Ved enhver afgørelse om udvisning skal der tages hensyn til, om udvisningen må antages at virke særlig belastende, bl.a. på grund af udlændingens tilknytning til det danske samfund eller herboende personer, jf. udlændingelovens § 26, stk. 1. Der foretages i den forbindelse en afvejning mellem konsekvenserne af en udvisning for den pågældende og grovheden af den begåede kriminalitet.

Ved udvisning i medfør af udlændingelovens § 22, nr. 4-7, skal de nævnte hensyn i udlændingelovens § 26, stk. 1, tale afgørende imod udvisning, for at udvisning ikke kan finde sted, jf. § 26, stk. 2. Det fremgår af forarbejderne til udlændingelovens § 26, stk. 2, at hensynene i bestemmelsen vil tale imod udvisning, i det omfang dette følger af internationale forpligtelser, jf. artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Spørgsmål 14:

Ministeren bedes oversende en ikke udtømmende liste over kriminelle handlinger, der ikke vil kunne føre til udvisning af religiøse forkyndere efter L 128.

Svar:

Der er kun ganske få lovovertrædelser, som med sikkerhed ikke kan føre til udvisning af en religiøs forkynder.

Udvisning af en udlænding med opholdstilladelse som religiøs forkynder kan ske ved dom eller ved administrativ beslutning efter samme regler, som gælder for andre udlændinge.

Hermed kan en udlænding med opholdstilladelse som religiøs forkynder udvises efter udlændingelovens § 22-24, hvis den pågældende idømmes ubetinget eller betinget frihedsstraf. Udvisning efter disse bestemmelser sker ved dom.

Endvidere kan en religiøs forkynder udvises administrativt, hvis den pågældende anses for en fare for statens sikkerhed eller for en alvorlig trussel mod den offentlige orden m.v., jf. udlændingelovens § 25. Dette gælder uanset varigheden af den pågældendes ophold i Danmark.

En udlænding med opholdstilladelse som religiøs forkynder kan herudover udvises administrativt efter udlændingelovens § 25 a, stk. 1, nr. 1, hvis udlændingen ikke har haft lovligt ophold i Danmark i mere end de sidste 6 måneder og den pågældende – uden at være idømt fængselsstraf – er dømt for nærmere angivne lovovertrædelser eller udlændingen over for politiet har erkendt overtrædelsen eller er pågrebet under eller i umiddelbar tilknytning til udøvelsen af det strafbare forhold.

De lovovertrædelser, der efter § 25 a, stk. 1, nr. 1, kan medføre udvisning er:

- voldelig, truende adfærd over for personale på indkvarteringssted for udlændinge (udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 2.pkt, jf. § 60, stk. 1),
- vold m.v. mod tjenestemand (straffelovens § 119),
- vold (straffelovens § 244),
- trusler om at foretage strafbar handling (straffelovens § 266),
- berigelsesforbrydelser, herunder tyveri (straffelovens § 276-283),
- hæleri (straffelovens § 290),
- smugling af varer m.m. (toldlovens § 73, stk. 2, jf. stk. 1, nr. 1) samt
- overtrædelse af lov om våben og eksplosivstoffer.

Bestemmelsen suppleres af udlændingelovens § 25 a, stk. 1, nr. 2, hvorefter en udlænding med opholdstilladelse som religiøs forkynder, der ikke har haft lovligt ophold i Danmark i mere end de sidste 6 måneder, kan udvises, hvis den pågældende er dømt for ulovlig besiddelse af euforiserende stoffer eller udlændingen over for politiet har erkendt ulovlig besiddelse eller brug af euforiserende stoffer eller der i øvrigt foreligger en særlig bestyrket mistanke.

Afgørelse om udvisning efter udlændingelovens §§ 25 og 25 a træffes af Udlændingestyrelsen med klageadgang til Integrationsministeriet.

Den foreslåede nye bestemmelse i § 25 c er en særlig udvisningsregel for udlændinge med opholdstilladelse som religiøse forkyndere, der indebærer, at de pågældende kan udvises ved straf – herunder også bødestraf – for overtrædelse af følgende bestemmelser i straffeloven:

- forbrydelser mod statens sikkerhed (kapitel 12 og 13),
- offentlig tilskyndelse til forbrydelser (§ 136),
- forhånelse af et lovligt bestående religionssamfund (§ 140),
- trusler om at foretage strafbar handling (§ 266),
- fremsættelse af udtalelser, der tilstræber at fremkalde voldshandlinger eller hærværk (§ 266 a), samt
- forhånende udtalelser (§ 266 b).

En udlænding med opholdstilladelse som religiøs forkynder er herefter kun sikker på ikke at blive udvist i anledning af et strafbart forhold, hvis der er tale om en overtrædelse af bestemmelser, der alene hjemler bødestraf og ikke er nævnt ovenfor. I praksis vil det kunne forekomme ved overtrædelse af bestemmelser i særlovgivningen, f.eks. færdselsloven, og ganske få bestemmelser i straffeloven, f.eks. § 294 om ulovlig selvtægt.

Spørgsmål 15:

Ministeren bedes kommentere henvendelse af 27. marts 2006 fra Dansk Flygtningehjælp, jf. L 128 – bilag 11.

Svar:

Dansk Flygtningehjælp omtaler i henvendelsen nogle spørgsmål af mere generel karakter med hensyn til flygtningekonventionen og udvisningsreglerne – spørgsmål, som dermed ikke knytter sig specifikt til det fremsatte lovforslag.

Dansk Flygtningehjælp har bl.a. anført, at det er i konflikt med flygtningekonventionen at lade en flygtning miste sin opholdstilladelse og dermed de rettigheder, som den pågældende i henhold til konventionen er berettiget til, uden samtidig at tage stilling til de asylretlige spørgsmål.

Dansk Flygtningehjælp har endvidere anført, at der ved en afgørelse om udvisning ikke i forbindelse med en vurdering efter udlændingelovens § 26 kan gøres op med flygtningekonventionens artikel 32 uden at inddrage denne bestemmelse og de heri implicerede asylretlige spørgsmål.

Det kan oplyses, at retten ved en afgørelse om udvisning i forbindelse med vurderingen efter udlændingelovens § 26 skal tage hensyn til, om en udvisning må anses for særlig belastende under hensyn til udlændingens personlige forhold. Integrationsministeriet er af den opfattelse, at retten i samme forbindelse også tager hensyn til, om udlændingen har flygtningestatus, og dermed om en proportionalitetsafvejning efter flygtningekonventionens artikel 32 er til hinder for at udvise den pågældende.

Hvis retten træffer afgørelse om at udvise en flygtning, er det herefter op til udlændingemyndighederne at tage stilling til, om den pågældende kan udsendes, og hvis dette ikke er tilfældet, om den pågældende på ny på asylretligt grundlag skal meddeles opholdstilladelse.

Integrationsministeriet er derfor ikke enig i, at det er i konflikt med flygtningekonventionen, at retten i forbindelse med afgørelsen om udvisning ikke tager stilling til asylretlige spørgsmål (spørgsmål, om den pågældende aktuelt risikerer forfølgelse), da dette spørgsmål som nævnt henhører under udlændingemyndighederne.

Dansk Flygtningehjælp har endvidere anført, at vurderingen af, om en flygtning, der kan udvises i overensstemmelse med flygtningekonventionens artikel 32, vil kunne udsendes til hjemlandet, skal foretages i henhold til flygtningekonventionens artikel 33, stk. 2.

Integrationsministeriet er ikke enig heri. Flygtningekonventionens artikel 32 regulerer spørgsmålet om udvisning af en flygtning, uanset om den pågældende ved udsendelse må antages at risikere forfølgelse eller ej. Flygtningekonventionens artikel 33 regulerer alene spørgsmålet om udvisning af flygtninge, der ved udsendelse må antages at risikere forfølgelse. Flygtningekonventionens artikel 33 skal således ikke iagttages ved udvisning af en flygtning, der ikke længere må antages at risikere forfølgelse.

Som anført i Integrationsministeriets notat af 17. marts 2006 har konventionens artikel 33, stk. 2, i øvrigt ikke nogen selvstændig betydning i dansk ret som følge af det absolutte udsendelsesforbud i udlændingelovens § 31, stk. 1.

Dansk Flygtningehjælp har endvidere anført, at det bør uddybes, hvad der menes med, at vurderingen af, om en udvist udlænding på ny kan meddeles opholdstilladelse, hvis særlige grunde taler derfor, jf. udlændingelovens § 10, stk. 3, skal foretages i overensstemmelse med flygtningekonventionen.

En afgørelse om, hvorvidt en udvist udlænding med flygtningestatus på ny kan meddeles opholdstilladelse, træffes af Udlændingestyrelsen med klageadgang til Flygtningenævnet. Det indgår i overensstemmelse med flygtningekonventionens artikel 33, stk. 2, i vurderingen, hvilken kriminalitet udlændingen har begået, og om den pågældende som følge heraf må betragtes som en fare for samfundet her i landet.

Dansk Flygtningehjælp har endelig anført, at et såkaldt tålt ophold i Danmark må betragtes som et lovligt ophold i flygtningekonventionens forstand, og at flygtninge på tålt ophold derfor har en række rettigheder, der går videre end beskyttelsen mod udsendelse til risiko for forfølgelse.

I henhold til udlændingeloven kan personer på tålt ophold efter Integrationsministeriets opfattelse ikke anses for at have lovligt ophold. Udlændinge på tålt ophold omfatter flygtninge, som på grund af kriminalitet af særlig farlig karakter ville kunne udsendes i medfør af flygtningekonventionens artikel 33, stk. 2, hvis ikke der var et absolut forbud mod udsendelse i udlændingelovens § 31, stk. 1.