

**Christina M. Hansen**

---

**Fra:** Kim U. Kjær [kuk@humanrights.dk]  
**Sendt:** 7. februar 2006 23:36  
**Til:** Udlændingelovskontoret; Sara Westengaard  
**Emne:** Høringssvar  
**Prioritet:** Høj

*Im. 2.u. kt. 2005 J.nr. 4000-65*

*- 9 FEB. 2006 MMi*

*Antal bilag Aktnr. 112*

Kære INM

Hermed med en del forsinkelse – beklager – IMR's høringssvar over ministeriets udkast til forslag ændring af udlændingeloven (Betinget udvisning m.v.) samt følgeskrivelse. Såvel denne som IMR's notat fremsendes desuden som almindelig post, da det tidligere er sket, at elektronisk fremsendt materiale af uvisse grunde er kommet frem i en på det nærmeste ikke genkendelig udgave.

Med venlig hilsen  
Kim U. Kjær

Kim U. Kjær  
Institut for Menneskerettigheder / The Danish Institute for Human Rights  
Strandgade 56 - 1403 Kbh. K / - DK 1403 Cph. K  
Seniorforsker / Senior Research Fellow  
Cand.jur., ph.d. / LLM, Ph.D.  
Tel. direkte / direct: (+45) 32 69 88 52  
Fax: (+45) 32 69 88 00  
Email: [kuk@humanrights.dk](mailto:kuk@humanrights.dk)

*→ Scanned*



## NOTAT

### vedrørende

### **Integrationsministeriets udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Betinget udvisning, skærpelse af udvisningsreglerne og reglerne om indrejseforbud m.v.)**

**Konklusion:** *Institut for Menneskerettigheder finder, at det foreslåede nye koncept med betinget udvisning som udgangspunkt ikke repræsenterer nogen øget risiko for krænkelse af Danmarks internationale forpligtelser. Anderledes forholder det sig med hensyn til de skærpede udvisningsregler anvendt over for anerkendte konventionsflygtninge, idet det efter Instituttets opfattelse ikke kan afvises, at sådanne udvisninger kan være i strid med Genève-konventionen. Stramningen af reglen om den særlige afvejning, der skal foretages mellem visse begåede straffelovsovertrædelser over for gerningsmandens tilknytning til Danmark m.v., vil efter Instituttets vurdering næppe få nogen praktisk betydning. Endelig efterlyser Instituttet med afsæt i par skitserede problemstillinger nok en gang en nøjere analyse af retsstillingen for udlændinge på "tålt ophold".*

#### **1. Baggrund**

Ved skrivelse af 22. december 2005 fremsendte Integrationsministeriet udkast til forslag til ændring af udlændingeloven (Betinget udvisning, skærpelse af udvisningsreglerne og reglerne om indrejseforbud m.v.) af samme dato med anmodning om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger hertil. Dette notat rummer de kommentarer, udkastet har givet anledning til.

#### **2. Generelle bemærkninger**

Som udgangspunkt skal Institut for Menneskerettigheder bemærke, at udkastet fremstår som en udmøntning af visse elementer af regeringsgrundlaget samt integrationsaftalen indgået mellem regeringen og Dansk Folkeparti, og at det i vidt omfang er baseret på den rapport, den i samme anledning nedsatte arbejdsgruppe har udarbejdet, jf. herved bl.a. udkastet, s. 2. Der er således reelt tale om en teknisk virkeliggørelse af en række politisk fastsatte mål, som Instituttet ikke finder



grundlag for at komme nærmere ind på. I det følgende skal derfor alene peges på en række aspekter af asyl- og menneskeretlig karakter.

### **3. Særligt om udvalgte elementer**

Institut for Menneskerettigheder har valgt at fokusere på betinget udvisning (afsnit 3.1), skærpelsen af udvisningsreglerne (afsnit 3.2), § 26-afvejningen (afsnit 3.3) samt på "tålt ophold" (afsnit 3.4).

#### *3.1. Betinget udvisning*

Med hensyn til det med udkastet introducerede koncept om betinget udvisning, jf. den foreslåede nye bestemmelse i § 24 b i Udlændingeloven (Udl.), finder Instituttet, at denne nyskabelse ikke i sig selv indebærer øget risiko for krænkelse af Danmarks internationale forpligtelser. Dette dog under forudsætning af, at den styrkelse af udlændingens tilknytning til Danmark, som må forventes at ske i perioden fra beslutning om betinget udvisning træffes frem til behandlingen af en ny straffesag, hvorunder udvisningen i givet fald udløses, herved tillægges den fornødne vægt. Kun derved sikres, at en udvisning aktuelt vil være i overensstemmelse med art. 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), således som denne bestemmelses nærmere indhold er blevet fastlagt gennem en lang række enkeltafgørelser fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD).

#### *3.2. Skærpelse af udvisningsreglerne*

Det er i udkastet flere steder, bl.a. s. 10, nævnt, at "udvisning er undergivet den begrænsning, at udvisning ikke vil kunne finde sted, hvis det er i strid med Danmarks internationale forpligtelser". Efter Instituttets vurdering rejser udspillet imidlertid et i udkastet uomtalt problem i så henseende, nemlig i relation til reglerne vedrørende udvisning af udlændinge, der af de danske myndigheder tidligere har fået meddelt opholdtilladelse som konventionsflygtninge i medfør af Udl. § 7, stk. 1 (der ses i det følgende bort fra andre herværende udlændinge, herunder anerkendte B-flygtninge, jf. lovens § 7, stk. 2, idet udvisning af disse personer ikke giver anledning til samme problem).

Ifølge udkastet vil konventionsflygtninge – ud over som hidtil at være omfattet af Udl. § 22, nu i ændret affattelse og med de deri indeholdte nye udvisningsgrunde – fremover blive sidestillet med andre udlændinge for så vidt angår sammenhængen mellem opholdstiden i Danmark og den begåede kriminalitet, jf. herved udkastet, s. 21. I praksis betyder dette, at anerkendte konventionsflygtninge tillige vil kunne udvises ved dom efter §§ 23 og 24 samt administrativt i henhold til (bl.a.) § 25 a.

For overskuelighedens skyld skitseres nedenfor først de internationale regler (afsnit 3.2.1), hvorpå følger en vurdering af de foreslåede skærpede udvisningsregler anvendt over for konventionsflygtninge (afsnit 3.2.2).



### 3.2.1. Genève-konventionen

Instituttets finder, at adgangen til udvisning af personer med status som flygtninge i henhold til FN's Konvention om Flygtnings Retsstilling fra 1951 (Genève-konventionen) er udtømmende reguleret i selv samme instrument. Således fastslås i konventionens art. 32, stk. 1:

”De kontraherende stater må ikke udvise en flygtning, der lovligt opholder sig på deres område, undtagen af hensyn til den *nationale sikkerhed* eller *den offentlige orden*” (fremhævet her).

Ved fastlæggelse af det nærmere indhold af denne upræcist og vagt formulerede regel – og i særdeleshed det deri indeholdte *ordre public*-forbehold – er det naturligt at tage afsæt i de gængse retningslinier for fortolkning af folkeretlige instrumenter, som er kodificeret i de indbyrdes prioriterede bestemmelser i art. 31 ff i FN's Konvention om Traktatretten fra 1969 (Wienerkonventionen). Det følger heraf, at en konvention(sbestemmelse) skal fortolkes loyalt i overensstemmelse med *tekstens sædvanlige betydning* (inkl. præamblen), således som denne forstås i lyset af dens *kontekst* samt *hensigt og formål*, jf. art. 31, stk. 1 og 2, og at *forarbejder* kan inddrages som en supplerende fortolkningskomponent, når en ord- og formålsfortolkning gennemført efter de ovenfor nævnte principper efterlader betydningen *flertydig eller uklar*, jf. art. 32 (a).

Det må anses for hævet over enhver tvivl, at Genève-konventionen og de deri indeholdte normer er konciperet med det overordnede sigte at yde *beskyttelse* til flygtninge, dvs. grundlæggende er givet i individets interesse, jf. herved tillige konventionens præambel (bortset fra omtalen af visse mellemstatslige relationer). Dette er bl.a. kommet til udtryk derved, at inklusionsklausulen i konventionens art. 1 A skal tillæges et bredt anvendelsesområde, mens ophørs- og udelukkelsesgrundene i art. 1 C og (bl.a.) 1 F skal fortolkes indskrænkende, jf. herved UNHCR's *Håndbog om procedurer og kriterier for fastlæggelse af flygtningestatus* (2002), pkt. 116: ”[Ophørsbestemmelserne] (...) bør fortolkes restriktivt, og ingen andre grunde kan anføres analogt (...)”, samt pkt. 149 om udelukkelsesgrundene i art. 1 F: ”Når henses til de alvorlige konsekvenser, en udelukkelse vil have for den pågældende person, skal disse udelukkelsesbestemmelser (...) fortolkes restriktivt”.

Anvendelse af disse fortolkningsprincipper kan efter Instituttets opfattelse næppe føre til andet resultat, end at der med Genève-konventionens art. 32, stk. 1, er sat relativt snævre rammer for de deltagende staters adgang til at udvise flygtninge i konventionens forstand.

I overensstemmelse med konventionens bærende formål og med vægtig støtte i forarbejderne er det fast antaget, at bestemmelsens *ordre public*-forbehold, som i givet fald kan legitimere en udvisning af en konventionsflygtning, bør *fortolkes snævert*, og at der ved overvejelserne herom skal foretages en *proportionalitetsafvejning* mellem de i bestemmelsen nævnte aspekter og de konkrete



konsekvenser for den enkelte flygtning i tilfælde af udvisning. En proportionalitetsafvejning vil navnlig være relevant for så vidt angår det ganske elastiske udtryk ”hensyn til den offentlige orden”. Ifølge bestemmelsens forarbejder skal dette aspekt ikke vurderes som et statisk fænomen. Det er derimod en betingelse for at udvise en flygtning med henvisning hertil, at den pågældende forårsager en fortsat, længerevarende og ganske alvorlig ”uorden”.

Opmærksomheden skal i denne sammenhæng henledes på UNHCR’s Eksekutivkomite’s Conclusion No. 7 (XXVIII), hvor det i litra (c) anbefales, at

”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 circumstances, including the possibility for the refugee to be admitted to a country other than his country of origin (...)”.

Træffes en udvisningsbeslutning inden for de i art. 32, stk. 1, opstillede rammer, aktualiseres ifølge stk. 2 nogle processuelle garantier, som ikke skal omtales nærmere her. Derimod bemærkes bestemmelsen i stk. 3, som foreskriver, at de kontraherende stater skal indrømme den udviste flygtning en rimelig frist til at søge lovlig adgang til et *tredjeland*, jf. herved tillige Conclusion No. 7 (c) *in fine* (citeret ovenfor).

Står en sådan adgang ikke åben, er muligheden for faktisk at sende den udviste flygtning tilbage til *hjemlandet* yderligere begrænset af det almindelige *refoulement*-forbud i konventionens art. 33, stk. 1. Som en undtagelse hertil er det art. 33, stk. 2, bestemt, at en flygtning kan *refouleres*, såfremt den pågældende ”med rimelig grund anses for en fare for [opholdslandets] sikkerhed, eller som efter en endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må betragtes som en fare for samfundet i [opholdslandet].” Som det ses, har det i art. 33, stk. 2, indeholdte *ordre public*-forbehold – i hvert fald for så vidt angår forbeholdets andet led – et efter ordlyden endnu snævrere anvendelsesområde end det tilsvarende forbehold i art. 32, stk. 1. Ligesom det ovenfor anførte om fortolkningen af denne bestemmelse er det generelt anerkendt, at art. 33, stk. 2, skal fortolkes restriktivt og under iagttagelse af den fornødne proportionalitet.

*Sammenfattende* må det på baggrund af Genève-konventionens grundlæggende sigte og med vægtig støtte i bestemmelsens forarbejder kunne lægges til grund, at de i konventionens art. 32, stk. 1, afstukne rammer for udvisning af konventionsflygtninge er nok så snævre, og at adgangen til faktisk at sende en udvist flygtning tilbage til *hjemlandet* yderligere er begrænset af *non-refoulement*-bestemmelsen i art. 33.

Det skal understreges, at det her anførte alene gælder for personer omfattet af flygtningedefinitionen i Genève-konventionens art. 1 A. Ved siden af falder således udlændinge, hvis (tidligere erhvervede) status som flygtninge er *ophørt* i medfør af en af de i konventionen udtømmende



anførte ophørsgrunde med art. 1 C (5) om markant forbedrede forhold i hjemlandet som den i praksis nok væsentligste. Sådanne flygtninge, der – eventuelt under afsoning af en fængselsstraf – gribes af en ophørsgrund, er ikke beskyttet af de værn, Genève-konventionen opstiller med hensyn til udvisning og effektivering af beslutning herom, og kan derfor uden videre på lige fod med andre udlændinge, der ikke har ret til ophold i det pågældende land, umiddelbart sendes tilbage til hjemlandet (selvsagt forudsat, at andre internationale normer ikke er til hinder herfor).

### 3.2.2. De skærpede danske reglers forenelighed med Genève-konventionen

Det må anses for givet, at en udlænding, som i Danmark har fået meddelt opholdstilladelse i henhold til Udl. § 7, stk. 1, falder ind under den i Genève-konventionens art. 32, stk. 1, anvendte passus ”en flygtning, der lovligt opholder sig” (her i landet). Dette stemmer i øvrigt overens med de danske regler herom, jf. udkastet, s. 7, hvor det om ”lovligt ophold i udvisningsreglernes forstand” er anført, at der herved forstås (bl.a.) ”et ophold med opholdstilladelse”.

De med udkastet foreslåede udvisningsregler indebærer, at anerkendte konventionsflygtninge fremover vil kunne udvises ved dom, jf. Udl. § 49, (også) på grundlag af den yderligere række af kriminalitetsformer, som påtænkes indføjet i § 22, nr. 6. Det drejer sig bl.a. om trussel om vold m.m. mod vidner, hensættelse af en person i hjælpeløs tilstand o.l., grov skattesvig m.v. og groft hærværk, jf. Straffelovens §§ 123, 250, 252, stk. 1, 289 og 291, stk. 2. Hertil kommer muligheden for nu at kunne udvise konventionsflygtninge administrativt, jf. Udl. § 46, stk. 1, i medfør af lovens § 25 a bl.a. pga. simpel vold samt tyveri og andre ”mildere” former for berigelsesforbrydelser, jf. Straffelovens §§ 244 og 276 ff.

I lyset af det ovenfor anførte om anvendelsesområdet for Genève-konventionens art. 32 finder Instituttet det tvivlsomt, om samtlige disse konkret anførte delikter i almindelighed kan anses for havende en sådan alvor og alment samfundsskadende karakter, at de kan henføres under ”hensynet til den nationale sikkerhed eller den offentlige orden” med det indhold, denne term efter Instituttets opfattelse må skulle tillægges. I det omfang, der måtte blive truffet beslutning om udvisning på grundlag heraf, kan det efter Instituttets vurdering således ikke udelukkes, at grænserne for den i art. 32, stk. 1, hjemlede udvisningsadgang overskrides med krænkelse af konventionen til følge.

Instituttet er opmærksomt på, at tidligere anerkendte konventionsflygtninge frem mod (prøve)løsladelsen fra en fængselsstraf kan få prøvet en § 31-indsigelse efter den i Udl. § 49 a foreskrevne procedure. Dette navnlig med henblik på at sikre, en udlænding, hvis opholdstilladelse som flygtning er bortfaldet som led i en ved dom truffet beslutning om udvisning, jf. § 32, stk. 1, ikke udsendes til et land, hvor den pågældende risikerer forfølgelse af de i Genève-konventionens art. 1 A nævnte grund, jf. Udl. § 31, stk. 2, 1. pkt.

Arbejdsgruppen har om § 49 a-proceduren anført følgende, jf. udkastet, s. 21: ”Den foreslåede stramning vil derfor i praksis kun have betydning i sager, hvor forholdene i den pågældende



flygtnings hjemland har ændret sig på en sådan måde, at flygtningen ikke længere risikerer *forfølgelse* ved at vende hjem” (fremhævet her) – et synspunkt, som tilsyneladende deles af regeringen, jf. s. 22-23. Instituttet kan ikke tilslutte sig de retlige forudsætninger, den her citerede forståelse af § 49 a-procedurens implikationer ses at bygge på.

Instituttet finder, at udvisning af en tidligere anerkendt konventionsflygtning alene kan ske ad to veje uden at komme på kant med Genève-konventionen.

1) Hvis forholdene i hjemlandet under eksilet (eventuelt på et tidspunkt frem mod løsladelsen fra en fængselsstraf) har ændret sig positivt i en sådan grad, at udlændingen ikke længere har behov for beskyttelse, vil den pågældendes status som flygtning i henhold til Genève-konventionen kunne anses for ophørt, jf. ovenfor i afsnit 3.2.1, og udlændingens opholdstilladelse meddelt i medfør af Udl. § 7, stk. 1, kan – for så vidt tilladelsen fortsat er tidsbegrænset – efter omstændighederne inddrages, jf. lovens § 19, stk. 1, nr. 1, og smh. § 26. I så fald er der selvsagt intet til hinder for en umiddelbar hjemsendelse. Udlændingen vil ganske vist også i sådanne tilfælde kunne fremkomme med en § 31-indsigelse og dermed foranledige de danske myndigheder til at foretage en forfølgelsesvurdering i relation til hjemlandet. Er betingelserne for inddragelse opfyldt, må en sådan indsigelse imidlertid selvsagt anses for udsigtsløs. Den her omtalte situation må formodes at opstå yderst sjældent.

2) I de i praksis nok langt hyppigere forekommende tilfælde, hvor spørgsmålet om ophør af status og dermed inddragelse af opholdstilladelse ikke er aktuelt, er adgangen til udvisning begrænset af de rammer, Genève-konventionens art. 32, stk. 1, afstikker, jf. ligeledes ovenfor i afsnit 3.2.1. Såfremt flygtningen ikke kan udvises med henvisning til ”hensynet til den nationale sikkerhed eller den offentlige orden”, således som disse begreber efter Instituttets opfattelse konventionsmæssigt må forstås, vil udvisningen kunne indebære en krænkelse af Danmarks internationale forpligtelser. Medmindre en beslutning om udvisning til trods herfor fastholdes, vil en § 49 a-procedure – og dermed en vurdering af risikoen for forfølgelse ved en tilbagevenden til hjemlandet – i sagens natur være overflødig i relation til konventionen.

En anden ting er, at gennemførelsen af denne procedure i praksis vil kunne tjene som middel til at forebygge et konventionsbrud, nemlig hvis de danske myndigheder (på ny) uden videre – udlændingens særlige status taget i betragtning – meddeler flygtningen opholdstilladelse efter Udl. § 7, stk. 1, med henvisning til, at ”særlige grunde” taler derfor (eller ikke taler derimod), jf. lovens § 10, stk. 3, 1. (og 2.) pkt. En sådan pragmatisk, men næppe konventionskonform løsning kan give god mening, idet det må fastholdes, at så længe udlændingens status som flygtning er uanfægtet, ligger heri en anerkendelse af den pågældendes behov for beskyttelse.

Kun såfremt flygtningen – formentligt relativt sjældent – måtte anses for omfattet af *ordre public*-forbeholdet i art. 32, stk. 1, kan en udvisning utvivlsomt betragtes som værende fuldt ud forenelig



med Genève-konventionen. Og alene i disse tilfælde vil det i forhold hertil være påkrævet at gennemføre en procedure med henblik på at forebygge, at udlændingen udsendes til forfølgelse i hjemlandet i strid med *refoulement*-forbudet i Genève-konventionens art. 33, jf. Udl. § 31, stk. 2 (der bortses her fra, at udlændingen i givet fald må forventes at blive grebet af det supplerende, absolutte udsendelsesværn i § 31, stk. 1, jf. EMRK art. 3).

### 3.3. § 26-afvejningen

Som bidrag til beslutningsgrundlaget både for lovgiver og for domstolene (og administrative myndigheders) fremtidige afgørelser i henhold til de nye udvisningsregler finder Institutet det positivt, at man som bilag til udkastets lovtæst med bemærkninger har gengivet en række udvisningsafgørelser truffet såvel af danske domstole som af EMD og EF-Domstolen, jf. udkastet, s. 41-54. Disse afgørelser bekræfter med al tydelighed de vanskeligheder, der i mange sager er forbundet med afvejningen af en forbrydelses karakter over for udlændingens tilknytning til opholdslandet m.v., der taler imod en udvisning, og betydningen af de enkelte hensyn, som med forskellig og vekslende styrke indgår heri.

For så vidt angår den i denne sammenhæng relevante bestemmelse i EMRK art. 8 anføres i udkastet, s. 11:

”EMD synes gennem de seneste års praksis at acceptere en udvisning, selvom en udlænding er opvokset i opholdsstaten og har opholdt sig der det meste af sit liv, hvis den pågældende ikke har mistet enhver forbindelse eller tilknytning til oprindelseslandet (...), forudsat vedkommende er fundet skyldig i grovere kriminalitet og ikke har stiftet egen familie (børn) i udvisningslandet (...).”

Henset til sådanne sagers komplekse karakter og de mange aspekter, der gør sig gældende i vurderingen heraf, havde det efter Institutets opfattelse været formålstjenligt, om den tendens til i videre omfang at anerkende nationale myndigheders afgørelser om udvisning, Integrationsministeriet mener at kunne spore, var understøttet af henvisninger til konkrete afgørelser fra EMD's praksis i bilagets afsnit herom. Inden for de givne tids- og ressourcemæssige rammer har det ikke været muligt for Institutet at granske den af ministeriet forfægtede vurdering nøjere. Hvorvidt der reelt er belæg herfor, må ud fra Institutets synspunkt derfor indtil videre henstå i det uvisse. For de judicielle (og administrative) myndigheder, der skal praktisere ikke mindst de foreslåede nye udvisningsregler, er der næppe megen hjælp at hente i denne uunderbyggede tilkendegivelse.

Med udkastet foreslås den skærpede vægtningsregel i § 26, stk. 2, strammet yderligere ved som udgangspunkt at gøre adgangen til udvisning efter § 22, nr. 4-7, og § 25, obligatorisk (”kan udvises” erstattes af ”skal udvises”, jf. herved udkastet, s. 24). I modsætning til den altovervejende part af de i udkastet indeholdte forslag bygger dette udspil ikke på anbefaling fra den ovenfor i afsnit 2





nævnte arbejdsgruppe. I de specielle bemærkninger til denne bestemmelse i dens nye affattelse hedder det, jf. udkastet, s. 37:

”Med den foreslåede ændring fremhæves det, at der ved dom for kriminalitet omfattet af den særlige udvisningsadgang, jf. § 22, nr. 4-7, eller hvis en udlænding må anses for en fare for landets sikkerhed (...), jf. § 25, skal ske udvisning, medmindre de forhold, der taler imod udvisning, jf. § 26, stk. 1, taler afgørende derimod” (fremhævet her).

Med henblik på effektivt at kunne foretage en nøjere vurdering af dette forslag og dets praktiske konsekvenser havde Institutet gerne set, at særligt én højesteretsdom var blevet nærmere præsenteret blandt eksemplerne i bilagets afsnit 2 om dansk domstolspraksis (afgørelsen er end ikke nævnt i afsnittets henvisninger til andre, i bilaget ikke refererede afgørelser). Det drejer sig om dommen gengivet i UfR 1999.1390 H, hvor Højesteret med henvisning til EMRK art. 8 enstemmigt nåede frem til, at anklagemyndighedens påstand om udvisning af en kvinde tiltalt for overtrædelse af Lov om euforiserende stoffer, jf. Udl. § 22, nr. 4, ikke skulle tages til følge. Om den skærpede vægtningsregel i (den dagældende bestemmelse i) Udl. § 26, stk. 2, anførte Højesteret:

”Lovens § 26, stk. 2, må (...) forstås i overensstemmelse med [EMRK] artikel 8's krav om proportionalitet. I forarbejderne (...) udtales vedrørende § 26, stk. 2, at det med denne bestemmelse 'ønskes markeret, at undladelse af udvisning i de i § 22, nr. 4, omhandlede tilfælde kun undtagelsesvis kan finde sted'. Efter det anførte kan denne udtalelse *ikke tillægges selvstændig betydning*” (fremhævet her).

Det her citerede udsnit af denne (i bilaget fraværende) dom mere end antyder, at den foreslåede omformulering af § 26, stk. 2, næppe kan forventes at føre til nogen væsentlig ændring af udvisningspraksis, således som denne gennem de seneste år er fastlagt af Højesteret.

### 3.4. Tålt ophold

Det må anses for overvejende sandsynligt, at de skærpede og nytilkomne udvisningsregler vil indebære en stigning i antallet af tidligere anerkendte konventions- (og B-)flygtninge, der efter afsonet straf havner på ”tålt ophold”, for så vidt de nægtes opholdstilladelse i henhold til § 7, smh. diskvalifikationsbestemmelsen i lovens § 10, stk. 3.

Institut for Menneskerettigheder har ved flere lejligheder opfordret til, at retsstillingen for udlændinge på ”tålt ophold” underkastes en nærmere regulering ikke mindst for at sikre, at de vilkår, denne personkreds lever under, ikke krænker Danmarks internationale forpligtelser. Institutet kan kun beklage, at et sådant initiativ endnu ikke er taget.

Dette er ikke stedet for en tilbundsående analyse heraf. I stedet skal blot to problemstillinger kort skitseres. Igen er det nødvendigt at vurdere spørgsmålet særskilt for så vidt angår udlændinge, der



af de danske myndigheder er blevet anerkendt som konventionsflygtninge og meddelt opholdstilladelse i henhold til Udl. § 7, stk. 1. Af pladsmæssige årsager begrænses omtalen i det følgende til sådanne flygtninge.

1) Når bortses fra konventionens art. 33, der aktualiseres, straks en udlænding søger indrejse i et andet land med henblik på at opnå asyl dér, er Genève-konventionens rettighedskatalog opbygget på den måde, at en flygtnings adgang til at nyde de respektive rettigheder er betinget af, at vedkommende har opnået en nærmere angivet tilknytning til asyllandet – en tilknytning, som er gradueret afhængigt af hvilken rettighed, der konkret er tale om. Som et blandt flere tilknytningsmomenter optræder i en række bestemmelser begrebet ”lovligt bor” på opholdslandets territorium (engelsk: ”Lawfully staying”), f.eks. i konventionens art. 23 om flygtninges ret til ”offentlig hjælp og understøttelse” på lige fod med asyllandets statsborgere.

Nok umiddelbart vanskeligt foreneligt med ordlyden af den danske oversættelse, i højere grad på linie med den engelsksprogede udgave, der sammen med den franske ifølge konventionens afsluttende bestemmelse er ene om at have status som autoritativ, jf. herved Wiener-konventionens art. 33, stk. 2, sigter dette tilknytningskriterium ikke udelukkende til den situation, at flygtningen har fået meddelt formaliseret, måske endda permanent opholdstilladelse. Det fremgår af forarbejderne, at udtrykket skal tillægges et langt bredere indhold, hvor det afgørende er flygtningens *de facto*-tilstedeværelse i landet. Det kan således i almindelighed ikke kræves, at opholdet har udstrakt sig i en lang periode, og ej heller at flygtningen har etableret sig med fast bopæl i landet (jf. herved tilknytningskriteriet ”fast bosat”, engelsk: ”Has habitual residence”, se f.eks. konventionens art 14). Ethvert ophold, som ikke er ganske kortvarigt, kan uanset opholdsgrundlag efter omstændighederne konstituere, at flygtningen må anses for ”lawfully staying” i konventionens forstand.

Det turde være overflødigt at bemærke, at den ret til offentlig understøttelse, som foreskrives i det her anførte eksempel på en bestemmelse, der bygger på tilknytningskriteriet ”lovligt bor”, ikke kommer konventionsflygtninge på ”tålt ophold” til gode.

2) Også i relation til EMRK er konstruktionen udlændinge på ”tålt ophold” problematisk. Sådanne udlændinge er afskåret fra at opnå genforening med en i hjemlandet bosiddende ægtefælle/samlever efter familiesammenføringsreglerne i Udl. § 9, allerede fordi den herværende reference – uagtet den pågældendes status som flygtning – ikke er i besiddelse af en § 7-opholdstilladelse, smh. § 9, stk. 1, litra c). Og da det ”tålte ophold” netop er en konsekvens af, at den pågældende risikerer forfølgelse (eller EMRK art. 3-overgreb) ved en tilbagevenden til hjemlandet, jf. § 31, stk. 2 (og 1), kan en krænkelse af EMRK art. 8 blive aktualiseret, såfremt ægtefællen/samleveren ikke gives ret til ophold her i landet (for så vidt genforening ikke kan ske i et tredjeland).



Alene de her skitserede problemer understøtter efter Institutets opfattelse behovet for, at spørgsmålet om retsstillingen for udlændinge på "tålt ophold" underkastes en nøjere vurdering. Institutet skal derfor nok en gang henstille, at en sådan undersøgelse iværksættes.

Der henvises til ministeriets j.nr. 2005/4000-65.

Kim U. Kjær, den 7. februar 2006