

Betænkning

over forslag til lov om ændring af lov om udlændinges adgang til landet m. v. og af lov om rettens pleje.

(Domstolskontrol med frihedsberøvelse m. v.).

(Afgivet af udvalget den 29. april 1970).

Udvalget har drøftet lovforslaget i 4 møder. De udtalelser, som justitsministeriet i forbindelse med lovforslagets udarbejdelse indhentede fra rigspolitichefen, politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, præsidenten for østre landsret, præsidenten for vestre landsret, præsidenten for Københavns byret, præsidenten for Århus by- og herredsret og Den danske Dommerforening, er blevet tilstillet udvalget.

Justitsministeren har skriftligt besvaret tre spørgsmål fra udvalget. Besvareelserne er optrykt som bilag til betænkningen.

Under et foretræde for udvalget har Dansk Flygtningehjælp fremsat ønske om, at der oprettes et nævn med rådgivende og procedurereformende beføjelser underlagt justitsministeriet til behandling af sager vedrørende udlændinge, der anmoder om politisk asyl i Danmark. Det ønskelige i at oprette et sådant nævn har i samråd været drøftet med justitsministeren. Flygtningehjælpen havde tidligere — i 1965 — over for justitsministeriet stillet forslag om oprettelse af et udlændingsnævn. Justitsministeriet afviste forslaget, men erklærede sig villig til at rådføre sig med flygtningehjælpen i de sager, hvori der kunne blive spørgsmål om at meddele en udlænding, der søger politisk asyl her i landet, afslag på ansøgningen. Den af ministeriet foreslåede fremgangsmåde har siden været fulgt. Under samrådet oplyste justitsministeren, at man nu hverken fra rigspolitichefens eller justitsministeriets side ville afvise tanken om under en eller anden form at etablere et udlændingsnævn. Der kunne ikke ses bort fra, at et

sådant nævn i enkelte sager ville kunne bidrage til at betrygge en udlændings retsstilling. Eksistensen af et sådant nævn ville også efter justitsministerens opfattelse i almindelighed kunne medvirke til at give offentligheden tillid til, at der i fremmedsager fulgtes ikke blot lovlige, men også rimelige retningslinjer. Hertil kom, at loven om udlændinges adgang til landet havde henlagt en række afgørelser til justitsministeren som første instans. Dette gjaldt dels spørgsmålet om indrømmelse af asyl, dels enkelte spørgsmål om afvisning og de fleste spørgsmål om udvisning. Herved havde man frataget udlændingen muligheden for rekurs. Efter ministerens opfattelse ville det fra et retssikkerhedssynspunkt være at foretrække, at disse afgørelser i første instans blev truffet af politiet med klageadgang til justitsministeren, og under sådan en ordning ville det være naturligt samtidig at instituere et organ, som kunne sikre, at loven blev håndhævet på en måde, som ikke stred mod den almindeligt herskende opfattelse. Også som rådgiver for ministeren både i konkrete sager og med hensyn til generelle retningslinjer ville et sådant nævn eller råd kunne være af værdi.

Spørgsmålet om en revision af de nordiske fremmedlove var for tiden genstand for overvejelse i et nordisk udvalg på grundlag af et medlemsforslag fra Nordisk Råd om forudsætningerne for en ensartet nordisk fremmedlovgivning og en samstemmende nordisk udlændingspolitik. Udvalgets betænkning, som ventedes afgivet til efteråret, ville indeholde forslag om en gennemgribende revision af fremmedlovens regler

om afvisning og udvisning af udlændinge, herunder et forslag om afskaffelse af den generelle beføjelse for justitsministeren efter dansk, norsk og finsk lovgivning til at beslutte udvisning og afvisning af en udlænding, når hans forhold måtte give anledning dertil. Oprettelsen af et udlændingsnævn forudsatte nøje overvejelse af en lang række spørgsmål angående nævnets sammensætning, arbejdsområder og kompetence. Det var nødvendigt, at disse overvejelser skete i lyset af afvisnings- og udvisningsreglernes materielle indhold, og spørgsmålet om oprettelse af et udlændingsnævn burde derfor efter justitsministerens opfattelse tages op i forbindelse med den nært forestående revision af disse regler.

Justitsministeren har stillet nedenstående ændringsforslag nr. 2, hvorefter ikrafttrædelsesdatoen ændres fra 1. april 1970 til 1. juni 1970. Ændringsforslaget er tiltrådt af udvalget.

Herefter indstiller et *flertal* (udvalget med undtagelse af Poul Dam) lovforslaget til *vedtagelse* med den af justitsministeren foreslåede ændring.

Et *mindretal* (Poul Dam) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med den af justitsministeren og med den af mindretallet foreslåede ændring.

Gerda Møller.

Jørgen Jensen.

Langkilde,
formand.

Simonsen.

Per Federspiel.

Jens Frandsen,
næstformand.

Merete Bjørn Hanssen.

Nordqvist.

Rigmor Christensen.

Meta Ditzel.

K. Axel Nielsen.

Finn Christensen.

Hans Hækkerup.

Otto Mørch.

Peter Nielsen.

Th. Mikkelsen.

Poul Dam.

Ændringsforslag.

Af et *mindretal* (Poul Dam):

Til § 1.

1) I den under nr. 1 foreslåede affattelse af lovens § 8 erstattes stk. 2-6 af følgende:

„Stk. 2. Spørgsmålet om lovligheden af frihedsberøvelsen skal inden 24 timer forelægges for retten på det sted, hvor udlændingen tilbageholdes.

Stk. 3. Rettens afgørelse træffes ved kendelse. Findes frihedsberøvelsen lovlig, fastsættes der i kendelsen en frist for fortsat tilbageholdelse. Denne frist kan senere forlænges af retten.

Stk. 4. Bestemmelserne i retsplejelovens §§ 470-475 finder tilsvarende anvendelse.“

Af *justitsministeren*, tiltrådt af *udvalget*:

Til § 3.

2) Paragraffen affattes således:

„§ 3. Loven træder i kraft den 1. juni 1970.“

Bemærkninger.

Til nr. 2.

Ændringsforslaget er begrundet i, at lovændringerne ikke som oprindeligt foreslået kan træde i kraft 1. april 1970.

Bilag.

Udvalgets spørgsmål til ministeren og ministerens besvarelser.

Spørgsmål 1:

Hvormed motiverer ministeren, at spørgsmålet om lovligheden af en frihedsberøvelse, der besluttet med hjemmel i loven om udlændinges adgang til landet, alene skal forelægges en domstol på begæring af udlændingen og ikke automatisk skal forelægges, når frihedsberøvelsen har været ud over 3 døgn?

Er der retsteknisk noget betænkeligt ved, at indbringelsen sker automatisk, men således, at den pågældende udlænding, efter at være gjort bekendt med retsstillingen af en dertil beskikket advokat, kan frafalde domstolsbehandlingen?

Svar:

Ad spørgsmålets 1. led.

Hensigten med de foreslåede ændringer er at sikre de udlændinge, som frihedsberøves i medfør af loven om udlændinges adgang til landet m. v., samme principielle retsbeskyttelse, som tilkommer andre, der underkastes administrativ frihedsberøvelse, og domstolsprøvelse af lovmedholdeligheden af administrativ frihedsberøvelse forudsætter overalt i gældende ret en begæring herom fra den, som er berøvet sin frihed, jfr. her ved grundlovens § 71, stk. 6, og retsplejelovens § 469.

Såfremt man i forhold til den her omhandlede kategori af frihedsberøvelser, som ikke er omfattet af den grundlovsfæstede domstolsprøvelse, ville indføre en videregående regel, måtte dette naturligt føre til overvejelser om at indføre samme regel med hensyn til de øvrige administrative frihedsberøvelser. Efter justitsministeriets opfattelse har den hidtidige ordning her imidlertid fungeret tilfredsstillende. Der er ikke på forhånd grund til at antage, at dette ikke også vil blive tilfældet, for så vidt angår frihedsberøvelsen af udlændinge.

Ad spørgsmålets 2. led.

Administrative hensyn taler klart imod at indføre en ordning, der pålægger myndighederne at træffe forberedelser til og igang-

sætte en retlig procedure uden at vide, om udlændingen er interesseret heri. Man kan næppe heller se bort fra, at de nødvendige forberedende skridt til en domstolsprøvelse vil kunne forsinke behandlingen af udlændingens sag.

Noget stærkt modhensyn, der, specielt for så vidt angår de her omhandlede former for administrative frihedsberøvelser, tilsiger, at det skal være hovedreglen, at sagerne prøves af domstolene, synes ikke at foreligge.

Af spørgsmålet fremgår, at udvalget er inde på det ønskelige i, at en advokat — og ikke politiet — drøfter domstolsprøvelsen med den frihedsberøvede. Efter justitsministeriets opfattelse vil den bedste rådgivningsordning imidlertid være den i lovforslaget forudsatte, hvorefter udlændingen straks får adgang til at drøfte sagen med sit hjemlands stedlige repræsentation, og der beskikkes ham en advokat i alle tilfælde, hvor sagen begæres indbragt for retten.

Spørgsmål 2:

Det fremgår af bemærkningerne, at det har været overvejet at udforme reglen således, at udlændinge havde krav på at blive stillet for en dommer i tilfælde, hvor frihedsberøvelsen varer over 24 timer.

Der ønskes en nærmere redegørelse for, hvorvidt det vil være muligt at indføre en grænse på 24 timer i stedet for lovforslagets 3 døgn.

Svar:

I justitsministeriets foreløbige udkast af 3. september 1969, som er oversendt til udvalget ved skrivelse af 25. marts 1970, var varigheden af en frihedsberøvelse, som skulle kunne give ret til domstolsprøvelse ved politiets foranstaltning, foreslået sat til 24 timer.

Dette forslag blev imidlertid mødt med indvendinger fra rigspoliti- og politidirektørens side, jfr. de ligeledes oversendte skrivelser af henholdsvis 12. september og 18. september 1969, og justitsministeriet fandt, som det fremgår af lovforslaget, disse

indvendinger af en sådan vægt, at en ændring af udkastet ville være velbegrundet. Ministeriet tillagde det ikke alene vægt, at en retlig prøvelse efter så kort tids frihedsberøvelse ville medføre betydelige administrative vanskeligheder, men også og især, at de retssikkerhedsgarantier, der kunne skabes ved en 24 timers i modsætning til en 3 døgnsregel, næppe ville blive af betydning. Man har herved haft for øje, at domstolsprøvelsen ikke vedrører selve beslutningen om afvisning eller udvisning, og at der ikke synes at være vægtige hensyn, der taler for gennemførelse af krav på domstolsprøvelse ved politiets foranstaltning i de situationer, hvor frihedsberøvelsens udstrækning i 1 eller 2 døgn alene beror på, at beslutningen af praktiske grunde ikke kan effektueres omgående.

Spørgsmål 3:

Ministerens kommentarer til vedlagte ændringsforslag af Poul Dam udbedes.

Svar (27. april 1970):

Ændringsforslaget har følgende formulering:

„Til § 1.

I den under nr. 1 foreslåede affattelse af lovens § 8 erstattes stk. 2-6 af følgende:

„Stk. 2. Spørgsmålet om lovligheden af frihedsberøvelsen skal inden 24 timer forelægges for retten på det sted, hvor udlændingen tilbageholdes.

Stk. 3. Rettens afgørelse træffes ved kendelse. Findes frihedsberøvelsen lovlig, fastsættes der i kendelsen en frist for fortsat tilbageholdelse. Denne frist kan senere forlænges af retten.

Stk. 4. Bestemmelserne i retsplejelovens §§ 470-475 finder tilsvarende anvendelse.““

Ændringen vil indebære, at der skal ske forelæggelse for retten af enhver frihedsberøvelse i medfør af loven om udlændinges adgang til landet, uanset hvor kortvarig frihedsberøvelsen er, og uanset om den frihedsberøvede ønsker domstolsprøvelse.

I besvarelsen af udvalgets 1. spørgsmål blev der redegjort for de grunde, der taler imod en automatisk virkende forelæggelsespligt. Man henviste bl. a. til den gældende ordning for øvrige administrative frihedsberøvelser, som virker tilfredsstillende.

I udvalgets 2. spørgsmål ønskedes en redegørelse for muligheden for at indføre en regel om, at frihedsberøvede udlændinge skulle have krav på, at frihedsberøvelsen blev forelagt retten, hvis den varede ud over 24 timer i stedet for som i lovforslaget over 3 × 24 timer.

I besvarelsen redegjordes for årsagen til, at man havde valgt en frist på 3 × 24 timer.

De i besvarelsen nævnte hensyn gælder så meget mere i forhold til ændringsforslagets regel, hvorefter enhver frihedsberøvelse skulle forelægges for domstolene.

Man finder herefter ikke at kunne anbefale det af Poul Dam stillede ændringsforslag.