

Lovforslag nr. L 188. Fremsat den 26. februar 1985 af Dohrmann (FP), Ove Jensen (FP), Pia Kjærsgaard (FP) og Poulsgaard (FP)

Forslag

til

Lov om ændring af udlændingeloven

(Kontrol og begrænsning af flygtningetilstrømningen til Danmark)

§ 1

I udlændingelov nr. 226 af 8. juni 1983 foretages følgende ændringer:

1. § 7 affattes således:

»§ 7. Politiet kan efter ansøgning give opholdstilladelse til:

- 1) udlændinge, der som følge af velbegrundet frygt for forfølgelse på grund af race, religion, nationalitet, tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller politiske anskuelser befinder sig uden for det land, i hvilket han/hun har statsborgerret, og som ikke er i stand til – eller på grund af sådan frygt – ikke ønsker, at søge dette lands beskyttelse, og som befinder sig her i landet eller på grænsen, og som har et akut behov for beskyttelse i Danmark,
- 2) udlændinge, der kommer hertil som led i en aftale med De Forenede Nationers Højkommissær for Flygtninge eller lignende international aftale.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1, nr. 1, omfatter ikke udlændinge, der er kommet hertil som led i en omfattende indstrømning af flygtninge, eller udlændinge, som allerede har opnået beskyttelse i et andet land eller har gjort ophold i over 3 uger i et andet land eller skønnes at have nærmere tilknytning i form af slægtninge eller på anden måde til et andet land, hvor udlændingen må antages at kunne opnå beskyttelse.«

2. § 8 affattes således:

»§ 8. Opholdstilladelse kan efter ansøgning til danske diplomatiske og konsulære repræsentationer i udlandet eller politiet gives til udlændinge, som ikke er omfattet af flygtningekonventionen af 28. juli 1951, men som på grund af krig, besættelse, naturkatastrofer eller lignende tungtvejende grunde er at betragte som hjemstavnsfordrevne personer.«

3. § 9 affattes således:

»§ 9. Efter ansøgning kan der gives opholdstilladelse til andre udlændinge:

- 1) Hvis udlændingen tidligere har haft dansk indfødsret og har haft sin opvækst her i landet eller har boet fast her i landet i mindst 7 år og skaffet sig særlig tilknytning til dansk kultur og sprog.
- 2) Hvis udlændingen samlever på fælles bopæl i ægteskab eller i fast samlivsforhold af længere varighed med en dansk statsborger.
- 3) Mindreårigt barn eller adoptivbarn af en dansk statsborger eller dennes ægtefælle, når barnet forsørges af og bor hos forældremyndighedens indehaver.
- 4) Når det skønnes at udlændingen har en nær familiemæssig eller lignende tilknytning til en dansk statsborger eller til en udlænding, som lovligt har boet her i landet i mindst 7 år.
- 5) Når væsentlige beskæftigelsesmæssige eller erhvervs-mæssige hensyn taler for at imødekomme ansøgningen.

6) Når ganske særlige grunde i øvrigt taler derfor.

Stk. 2. Opholdstilladelse efter stk. 1, betinges af, at der forinden indrejse er stillet gyldig garanti for midler til hjemrejse, og at udlændingen eller den danske statsborger eller fastboende person kan og vil forsørge ansøgeren uden hjælp fra det offentlige.

Stk. 3. Opholdstilladelse efter stk. 1 skal være opnået inden indrejsen. Justitsministeren kan dog fastsætte regler om, i hvilke tilfælde ansøgning om opholdstilladelse kan indgives her i landet.«

4. I § 10, stk. 1, nr. 1, og § 35, stk. 1, nr. 1, udgår »eller § 24, nr. 1, jfr. §§ 22, nr. 2-3, eller § 23, nr. 2-3, eller § 24, nr. 2-4,«.

5. § 16, stk. 1, ophæves.

Stk. 2 bliver herefter stk. 1.

6. I § 17, stk. 1, ændres »6« til: »3«.

7. § 17, stk. 1, 3. pkt., ophæves.

8. I § 17, stk. 3, ændres »§§ 7-8« til: »§ 7«.

9. § 18 affattes således:

»§ 18. En opholdstilladelse bortfalder, når udlændingen på grund af længere tids arbejdsløshed modtager varig hjælp i henhold til bistandslovens kapitel 10.

Stk. 2. En opholdstilladelse skal dog bortfalde på et tidligere tidspunkt, når en udlænding ved indrejsen eller kort tid efter ikke har de fornødne midler til sit underhold, fordi udlændingen allerede ved sin ankomst må betragtes som subsistensløs eller forfalden til misbrug af alkohol eller narkotika.

10. § 19, stk. 2, ophæves.

Stk. 3-5 bliver herefter stk. 2-4.

11. I § 22 ændres »§§ 7-8« til: »§ 7«.

12. § 22, nr. 3, affattes således:

»3) Udlændingen idømmes ubetinget fængselsstraf eller anden strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter for en lovovertrædelse, som kan medføre fængsel i 2 år eller derover, og udlændingen under hensyn til den idømte straf samt arten

eller grovheden af den begåede kriminalitet ikke bør forblive her i landet.«

13. § 23 affattes således:

»§ 23. Andre udlændinge kan udvises:

- 1) af de i § 22 nævnte grunde,
- 2) hvis udlændingen idømmes betinget eller ubetinget frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter for en lovovertrædelse, der kan medføre højere straf end hæfte, eller der er fare for, at udlændingen under fortsat ophold her i landet vil begå forbrydelser,
- 3) hvis udlændingen har ophold eller arbejde her i landet uden fornøden tilladelse.«

14. § 24 ophæves.

15. § 27 affattes således:

»§ 27. Den tid, hvori en udlænding har udstået frihedsstraf, været undergivet anden strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter eller har opholdt sig her i landet uden fornøden opholdstilladelse, medregnes ikke i de i §§ 11, stk. 2, 1. pkt., 22 og 25 nævnte tidsrum.

Stk. 2. Ophold med en opholdstilladelse, der er opnået ved svig, bedrageri, dokumentfalsk eller lignende, anses ikke for lovligt ophold.«

16. § 31, stk. 2, affattes således:

»Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder dog ikke, hvis der er bestemte grunde til at antage, at udlændingen frembyder fare for landets sikkerhed, eller der er alvorlig grund til at antage, at han/hun har begået en forbrydelse mod freden, en krigsforbrydelse eller en forbrydelse mod menneskeheden, eller hvis udlændingen efter endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må antages at frembyde nærliggende fare for andres liv, legeme, helbred eller frihed.«

17. I § 32, stk. 4, ophæves », jfr. dog § 50«.

18. I § 33, stk. 1, § 36, stk. 1, og § 52, stk. 1, nr. 3, ændres »§ 24, nr. 5,« til: »§ 23, nr. 3,«.

19. I § 33, stk. 4, udgår »eller hvis den pågældende ikke har været til stede ved denne, fra dens forkyndelse.«

20. I § 36, stk. 1, udgår »og § 24, nr. 1, jfr. § 22, nr. 1,«.

21. § 46 affattes således:

»§ 46. Afgørelser i henhold til denne lov træffes med de undtagelser, der fremgår af §§ 47, 49 og 51, stk. 2., 2. pkt., af politiet.

Stk. 2. Politiets afgørelser kan påklages til justitsministeren, der fastsætter nærmere regler herom.«

22. § 48 ophæves.

23. § 50 ophæves.

24. I § 52, stk. 1, ændres i nr. 1 »§ 9, stk. 1, nr. 3-5« til: »§ 9, stk. 1, nr. 1-3«.

25. §§ 53, 54, 55 og 56 ophæves.

26. § 57 ophæves.

27. I § 58 ændres »§ 37, stk. 2, § 49, stk. 3, § 50, stk. 2, 3. pkt., § 52, stk. 4, § 55, stk. 1, og § 65, stk. 3, 2. pkt.,« til: »§ 37, stk. 2, § 49, stk. 3, § 52, stk. 4, og § 65, stk. 3, 2. pkt.,«.

§ 2

Stk. 1. Loven træder i kraft ved bekendtgørelsen i Lovtidende.

Stk. 2. I verserende sager iværksættes klager efter lovens ikrafttræden overensstemmende med nærværende lov.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

Lovforslagets sigte er i første række at skabe mulighed for en mere kontrolleret indvandring i Danmark.

I 1984 er der sket en optrapning af udlændinges indrejse til Danmark, som i særdeleshed omfatter flygtninge.

I 1984 ankom 4.312, mens det samme tal i årene fra 1975 til og med 1981 var i alt 4.685.

I 1985 vil antallet stige til ca. 8.000, hvis oplysninger fra generalsekretæren i Dansk Flygtningehjælp, Arne Pihl Christensen, givet til Berlingske Tidende den 26. december 1984 viser sig at holde stik.

Årsagen til den stadig stigende indvandring af flygtninge her til landet angives ofte som den krig mellem Iran og Irak, der har hærget siden 1980. Man da krige på fremmede kontinenter er ganske almindelige, er denne forklaring næppe særlig plausibel.

Hovedårsagen til den meget store tilstrømning af udlændinge skal snarere findes i udformningen af vor nuværende udlændingelov af 8. juni 1983.

Dens udgangspunkt var betænkning nr. 968/1982.

Den 20. januar 1983 fremsatte justitsminister Erik Ninn-Hansen sit lovforslag til en ny udlændingelov.

Lovforslaget byggede i store træk på betænkning nr. 968/1982, afgivet af udvalget til revision af lov om udlændinges adgang til landet. Udvalget blev nedsat den 14. december 1977 af den daværende justitsminister.

Den afgivne betænkning om udlændingelovgivningen og udkast til en ny udlændingelov indeholdt en flertalsindstilling og en mindretalsindstilling.

Flertallet i udlændingeuudvalget bestod af højeesteretspræsident Peter Christensen (formand), kon-torchef Birger Abrahamson, udenrigsministeriet, tidligere chef for tilsynet med udlændinge, vice-rigspolitichef Arne Baun, ekspeditionssekretær Jørgen Sønder, arbejdsministeriet, politimester

Søren Sørensen, Lyngby, der var chef for tilsynet med udlændinge indtil den 31. oktober 1979, kon-torchef Claus Tornøe, justitsministeriet, og afdelingschef Anders Trolborg, justitsministeriet.

Mindretallet i udlændingeuudvalget bestod af indvandrerkonsulent Karen Andersen, socialministeriet, professor, dr. jur. Hans Gammeltoft-Hansen, formand for Dansk Flygtningehjælp, og advokat Lars Langkjær, Advokatrådet.

Justitsminister Erik Ninn-Hansens oprindelige lovforslag byggede med visse ændringer af redaktionel karakter på lovudkastet i den betænkning nr. 968/1982 om udlændingelovgivningen, som var afgivet af det af justitsministeren nedsatte udvalg til revision af lov om udlændinges adgang til landet, dvs. flertalsindstillingen i udvalget.

I bemærkningerne til justitsministerens lovforslag fastslog man bl.a., »at der med de nye regler ikke tilsigtes afgørende ændringer af den praksis, der igennem de senere år har udviklet sig på udvisningsområdet.«

Efter at justitsministerens lovforslag havde været til førstebehandling i folketinget, indgik regeringen ved justitsminister Erik Ninn-Hansen forlig med socialdemokratiet, hvilket medførte væsentlige ændringer af ministerens oprindelige lovforslag, idet man i hovedtræk nu gjorde mindretalsindstillingen fra udlændingeuudvalget til lovtekst, men desuden ændrede man ligeledes det oprindelige lovforslag på flere punkter, også set i relation til udlændingelovsudvalgets mindretalsindstilling.

Af justitsministerens oprindelige lovforslag blev der efter forliget kun administrative, almindeligheder tilbage.

Efter forliget mellem regeringen og socialdemokratiet blev det ændrede forslag til udlændingelov vedtaget af folketinget den 3. juni 1983 med 155 stemmer for og 12 imod, dvs. kun fremskridtspartiet var imod.

I den vedtagne lov havde man bl.a. oprettet et såkaldt omsvøbsdirektoratet, kaldet direktoratet for udlændinge, der bl.a. skulle behandle de såkaldte A-flygtninge og B-flygtninge i stedet for

som hidtil tilsynet med udlændinge, som blev nedlagt pr. 1. januar 1984.

Mens tilsynet med udlændinge kun havde 58 mand ansat, er der i dag allerede ansat 110 personer i direktoratet for udlændinge, hvoraf seks er jurister, som er udlånt fra anklagemyndigheden.

En af årsagerne til, at den nuværende udlændingelov ikke har virket, er, at direktoratet for udlændinge ikke har levet op til de stillede krav og har været for længe om behandlingen af asylsager. Det har bl.a. betydet, at politiet på centralt plan har været nødsaget til at oprette en særlig politiafdeling for realitetsbehandling af asylsager, kaldet »den centrale politiafdeling« (afd. A).

Denne særlige politiafdeling virker i det daglige arbejde som det nedlagte fremmedpoliti, også kaldet tilsynet med-udlændinge. I dag består den centrale politiafdeling (afd. A) af 60 politifolk.

Oprettelsen af den centrale politiafdeling er i strid med lovgivernes hensigt og er en delvis omgåelse af udlændingeloven.

Den vigtigste årsag til, at den nuværende udlændingelov ikke har virket efter hensigten, er, at man ved anden behandling af lovforslaget helt ændrede indholdet i § 7 og § 8, således at man foretog en sidestilling og sammenblanding af spontane flygtninge (konventionsflygtninge eller A-flygtninge) og de facto-flygtninge (B-flygtninge), samt at lovgiverne fjernede den reelle mulighed for i praksis at kunne afvise disse flygtninge ved grænsen.

Denne væsentlige ændring af de oprindelige retstilstande skal ses i relation til de langsommelige sagsbehandlingstider i direktoratet for udlændinge og i klageadgangen vedrørende disse sager (ca. 6-7 måneder).

I den nuværende lov er der i praksis således ikke mulighed for at afvise udlændinge, der angiver at være A- eller B-flygtning, fordi regeringen og socialdemokratiet i deres forlig fjernede den oprindelige undtagelsesbestemmelse.

Det medfører, at alle flygtninge i dag, som angiver, at de er konventionsflygtninge (spontane flygtninge = A-flygtninge) eller de facto-flygtninge (B-flygtninge), efter ansøgning skal have opholdstilladelse her i landet, mens deres sag bliver behandlet og afgjort i direktoratet for udlændinge, hvis afgørelse kan indbringes for flygtningenævnet.

Når en udlænding har fået tilladelse til indrejse i Danmark og har opholdt sig her i landet i f.eks. seks måneder, mens det afgøres, om han er at betragte som konventionsflygtning eller blot er flygtet til Danmark af økonomiske eller uddannelsesmæssige årsager, så pådrager den danske stat sig

forpligtelse til at sørge for den formodede flygtningens underhold, som koster ca. 8.000-10.000 kr. pr. måned.

Hvis det efter den langvarige sagsbehandling viser sig, at pågældende skal udvises, så kan Danmark ikke blot nøjes med at udvise pågældende til det land, hvor han indrejste fra, f.eks. Østtyskland, men må udvise pågældende til det land, hvor han/hun har statsborgerret. Hvis flygtningen ikke har penge, så må den danske stat betale for hjemrejsen, dvs. hjemrejsen til det land, hvor flygtningen har statsborgerret, eller til afsenderlandet.

I den nuværende udlændingelovs § 48, stk. 2, står der: »Påberåber en udlænding sig at være omfattet af §§ 7-8, skal sagen straks forelægges direktoratet for udlændinge til afgørelse. Udlændingen skal endvidere gøres bekendt med adgangen til at sætte sig i forbindelse med Dansk Flygtningehjælp.«

Afdelingen for behandling af flygtningesager i direktoratet for udlændinge ligger i Albertslund.

En formodet flygtning skal i henhold til § 48, stk. 2, ligeledes have lejlighed til at sætte sig i forbindelse med Dansk Flygtningehjælp. Allerede nu tårner vanskelighederne sig op for grænsepolitiet for så vidt angår en reel afvisning af en udlænding forinden indrejsen, hvis pågældende påberåber sig at være A- eller B-flygtning.

Selv om direktoratet for udlændinge helt ekstraordinært pr. telefon skulle finde på at nægte opholdstilladelse til en udlænding, der påberåber sig at være omfattet af §§ 7 og 8 (flygtningeparagraferne), så kan den pågældende udlænding i henhold til udlændingelovens § 53, stk. 2, nr. 1, forlange at få sin klage over direktoratets afgørelse indbragt for flygtningenævnet til behandling dér.

I henhold til § 53, stk. 3, har en sådan klage til flygtningenævnet opsættende virkning med hensyn til afvisning/udvisning.

Flygtningenævnet kan kun afvise klagen, hvis den er åbenbart grundløs.

Den nuværende udlændingelov betyder, at politiet ved grænsen kun kan afvise flygtninge, såfremt det findes påkrævet af hensyn til statens sikkerhed.

Alle andre udlændinge, der påberåber sig at være A- eller B-flygtninge, har et ubetinget retskrav på opholdstilladelse her i landet.

Det bør her nævnes, at der i de øvrige konventionslande ikke er tillagt B-flygtninge eller de facto-flygtninge noget retskrav på opholdstilladelse, som det med udformningen af den nuværende danske flygtningelov er sket her i landet, hvor man også lader flygtningenævnet træffe den endelige afgørelse vedrørende B-flygtninge.

Hvis en udlænding, der påberåber sig at være A- eller B-flygtning er blevet afvist af direktoratet for udlændinge, så kan udlændingen som tidligere nævnt indbringe sagen for flygtningenævnet.

I sådanne tilfælde skal direktoratet for udlændinge fremsende sagens akter til flygtningenævnet med oplysninger om den påklagede afgørelse og en kort redegørelse for de omstændigheder, der påberåbes, samt sagens bevisligheder.

Flygtningenævnet drager i øvrigt selv omsorg for sagens oplysning og træffer bestemmelser om afhøring af udlændinge og vidner og om tilvejebringelse af andre bevismidler.

Flygtningenævnet kan om fornødent beskikke en advokat for udlændingen, og udlændingen og dennes advokat skal have lejlighed til at gøre sig bekendt med det materiale, der indgår i nævnets behandling, ligesom de skal have lejlighed til at udtale sig herom.

Hvis udlændingen eller dennes advokat begærer det, så har udlændingen ret til mundtligt at forelægge sin sag for flygtningenævnet.

Det er klart, at disse ovenstående regler og i særdeleshed retten til fysisk at få foretræde for flygtningenævnet og mundtligt forelægge sin sag betyder, at behandlingen af sager vedrørende udlændinge, der påberåber sig at være flygtninge, kan blive ret så langvarige.

Denne langvarige behandlings- og klageprocedure går langt ud over, hvad der kræves i flygtningekonventionen, og påfører den danske statskasse betydelige udgifter til ophold og underhold af formodede flygtninge, der venter på at få deres sager afgjort.

Den tiltagende strøm af udlændinge vil ligeledes i urimelig grad belaste enkelte kommuner, hvor Dansk Flygtningehjælp af egen drift har indloget udlændinge på hoteller m.v.

Alt dette skal sammenlignes med, at andre stater og privatpersoner drager økonomisk gevinst af flygtningene og den svage danske udlændingelov i form af organiserede rejser til Danmark, f.eks. fra Tyrkiet til Østberlin og via DDR til Danmark.

Østtyskland profiterer således af udlændinge på Iran og Irak, der opholder sig i Tyrkiet, ved at sælge flyverejser (i form af tur/returbilletter) betalt i dollars.

Fremskridtspartiet ønsker at standse denne ukontrollerede tilstrømning af udlændinge ved at ændre udlændingelovens bestemmelser, således at det igen bliver muligt for politiet at afvise udlændinge direkte ved grænsen forinden indrejse i Danmark.

Fremskridtspartiet ønsker især at omredigere udlændingelovens § 7 og herunder i højere grad præcisere flygtningekonventionens artikel 1 A og B, der nøje angiver, hvem der kan betegnes som »de jure-flygtning«, og udskille de facto-flygtningen (B-flygtningen), som i de andre europæiske lande ikke har samme rettigheder som konventionsflygtningen (A-status). Forskellen består i mindre beskyttelse mod udvisning, ringere adgang til sociale ydelser og ingen mulighed for at få det særlige flygtningepas, som konventionen foreskriver til de jure-flygtningen (A-flygtning).

Fremskridtspartiet ønsker også med sine ændringer at standse Østtysklands økonomiske udbytning af de stakkels flygtninge. DDR udsteder i dag transitvisum til flygtninge, som ikke har noget sted at rejse hen, idet de faktisk skal have erhvervet sig visum, forinden de påbegynder rejsen.

Fremskridtspartiet ønsker også at ændre udlændingeloven, således at politiet allerede ved grænsen kan afvise/udvise udlændinge, som har haft opholdstilladelse i et andet land, og som efter udløb af denne opholdstilladelse nu henvender sig til det danske grænsepoliti og påberåber sig at være politiske flygtninge.

Fremskridtspartiet ønsker også at fastholde og konkretisere begrebet »førsteasylslandsprincip« ved at lade politiet afvise/udvise flygtninge, hvor den konventionsbestemte velbegrundede frygt for forfølgelse ikke længere er til stede, fordi flygtningen forinden ankomsten til Danmark allerede har fået ophold og flygtningestatus i et andet land.

Som eksempel herpå kan nævnes de iranske flygtninge, som er kommet til Danmark via DDR fra Tyrkiet. I disse tilfælde er Tyrkiet første asyl-land, og de pågældende udlændinge er ikke at betragte som truede, idet Tyrkiet var et af de første lande, der underskrev flygtningekonventionen af 28. juli 1951.

Med den meget liberale danske udlændingelov for øje har både DDR og Tyrkiet af profithensyn skabt såkaldte »en route-flygtninge« også kaldet refugees in orbit (flygtninge i kredsløb).

Det skal bemærkes, at DDR ikke hører til de 80 lande, som har tilsluttet sig flygtningekonventionen af 28. juli 1951. Det betyder bl.a., at spørgsmål om udvisning af udlændinge, som er kommet til Danmark på et østtysk transitvisum, udelukkende hviler på eventuelle tilbagetagsaftaler de to lande imellem. Det er ikke forslagsstillerne bekendt, at en sådan aftale er indgået.

Det er i øvrigt forslagsstillernes hensigt at forkorte realitetsbehandlingen af flygtningesagerne bl.a. ved at fjerne den opsættende virkning i den

nuværende lovs § 53, stk. 3, og udlændingens ret til mundtlig forelæggelse for flygtningenævnet i lovens § 56, stk. 1.

Lovforslaget indebærer også, at flygtningenævnet nedlægges og klageadgangen omlægges og smiddiggøres, idet politiet får kompetence til at træffe afgørelser og foretage egentlig sagsbehandling, mens det bliver justitsministeren, som eventuelle klager skal indgives til.

Ændringen om at lade politiet foretage realitetsbehandling af sagerne er kun en lovliggørelse af allerede eksisterende tilstande, idet den nyoprettede politiafdeling benævnt »den centrale politiafdeling« allerede nu virker nogenlunde i samme regie som det nedlagte fremmedpoliti, kaldet tilsynet med udlændinge, ligesom direktoratet for udlændinge har fået tilført personale fra politiet bl.a. i form af seks politiadvokater.

Af direktoratets civile udseende er der i dag faktisk kun navnet tilbage. Derfor bør omsvøbsdepartementet nedlægges hurtigst muligt.

Med lovforslaget er der ligeledes skabt bedre muligheder for udvisning af kriminelle udlændinge.

Det samme gælder udlændinge, som har været arbejdsløse i så lang tid, at de har mistet retten til dagpenge og er kommet på varig hjælp; det samme gælder for udlændinge, som – allerede når de kommer til landet – er uden midler til eget ophold, fordi de er misbrugere af alkohol eller narkotika. Der tænkes her i særdeleshed på udlændinge, der indfinder sig i fristaden Christiania.

Undtaget fra disse regler er kun konventionsflygtninge.

Lovforslaget har også til hensigt at skærpe reglerne for familiesammenføring i lovens § 9.

Efter de nugældende regler kan en udlænding få f.eks. begge sine forældre her til landet, men også andre, som har nær familiemæssig tilknytning til vedkommende, herunder også samlever.

Familiesammenføringsreglerne kan godt over en årrække betyde en tredobling af antallet af udlændinge.

Det er forslagsstillernes indtryk, at en stor, ukontrollabel indvandring vil kunne skabe social uro i landet, en opfattelse, som er i overensstemmelse med Dansk Politiforbunds høringssvar af 29. marts 1983, hvor Dansk Politiforbund skriver: »Det er for Dansk Politiforbund endog særdeles væsentligt at henlede opmærksomheden på, at en ny udlændingelov bør have en så bred opbakning i befolkningen, at social uro undgås. Det er ligeledes væsentligt, at man ikke går længere med liberaliseringen af den danske udlændingelovgivning, end

det sker i de øvrige nordiske lande, ligesom der også bør tages hensyn til den udvikling, indvandringspolitikken i det øvrige Europa er inde i.«

Med fremsættelsen af lovforslaget er det forslagsstillernes håb at skabe en bedre balance mellem befolkningens retsopfattelse og den lovgivende forsamling i folketinget.

En vedtagelse af det fremsatte lovforslag betyder, at indvandrerstopet af den 29. november 1973 bliver genoprettet.

En skærpelse af reglerne om udlændinges adgang til Danmark er i overensstemmelse med holdningen hos et klart flertal i befolkningen på ca. 60 pct.

Bemærkninger til forslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

Den foreslåede bestemmelse vedrører nu kun de såkaldte konventionsflygtninge (A-flygtninge), mens de facto-flygtninge (B-flygtninge) er henført til den foreslåede § 8.

I den foreslåede § 7, stk. 1, nr. 2, har man givet flygtningekonventionens ordlyd, i stedet for blot at henvise til flygtningekonventionen af 28. juli 1951. Den redaktionelle tydeliggørelse angiver nu helt præcis, i hvilke tilfælde en udlænding kan henføres til at være konventionsflygtning.

Med sætningen: »Politiet kan efter ansøgning give opholdstilladelse til« har forslagsstillerne tilkendegivet, at nu kan politiet under deres arbejde ved grænserne på stedet afgøre, om en udlænding kan betegnes som konventionsflygtning, dvs. at en udlænding ikke automatisk har et ubetinget opholdskrav, blot han henviser til, at han er konventionsflygtning. Der skal være en »velbegrunnet frygt«. Med sætningen »et akut behov for beskyttelse« menes der, at der skal være tale om spontane flygtninge. Ændringerne betyder, at politiet skal afvise udlændinge, hvor det straks er åbenbart, at det ikke er en konventionsflygtning (A-flygtning), men f.eks. en udlænding, som af økonomiske eller uddannelsesmæssige grunde ønsker opholdstilladelse. Det samme gælder udlændinge, der f.eks. har haft opholdstilladelse i et andet land (f.eks. Vesttyskland), og som, kort tid før denne opholdstilladelse udløber, henvender sig ved den danske grænse og påberåber sig at være konventionsflygtning.

Præciseringen af begrebet konventionsflygtning (A-flygtning) betyder ligeledes, at paspolitiet i de helt klare afvisningstilfælde, skal foretage afvisning i stedet for udvisning med udlændingebe-

kendtgørelsens §§ 11 og 12 for øje. Det vil sige ved åbenbart helt urimelige påstande om A-status.

Forslaget genindfører den oprindelige undtagelsesregel om udlændinge, der er kommet hertil som led i en omfattende indstrømning. Denne undtagelsesbestemmelse findes ikke i den gældende udlændingelov, hvilket betyder, at man reelt ikke har nogen mulighed for afvisning ved grænsen af udlændinge, der påberåber sig at være konventionsflygtninge, medmindre det findes påkrævet af hensyn til statens sikkerhed.

Med sætningen: »eller har gjort ophold i over 3 uger i et andet land« understreger forslagsstillerne det såkaldte »førsteasyllandsprincip«, dog med en tidsmæssig grænse på 3 uger.

Førsteasyllandsprincippet indebærer, at en udlænding ikke har noget krav på ophold i Danmark, hvis udlændingen allerede har opnået beskyttelse i et andet land.

Et ophold på over 3 uger i et andet land må være udtryk for, at udlændingen ikke har følt sig forfulgt i dette land, og udlændingen har derfor ikke krav på at kunne søge asyl i et tredje land, heller ikke selv om udlændingen f.eks. skulle få et transitvisum igennem f.eks. DDR.

Tre ugers grænsen er således en rimelig tidsgrænse for, hvor længe en flygtning kan betegnes som værende »en route«.

Se i øvrigt bemærkningerne i betænkning nr. 968/1982 om udlændingelovgivningen side 130 og 131 samt justitsministerens besvarelse af retsudvalgets spørgsmål nr. 6 af 3. februar 1983 om princippet om første asylland samt besvarelse af retsudvalgets spørgsmål nr. 21 af 14. februar 1983 vedrørende samme spørgsmål. Begge svar er optrykt som bilag til lovforslaget.

Til nr. 2

Den foreslåede § 8 omhandler de flygtninge, som ikke kan falde ind under den foreslåede § 7, stk. 1, nr. 1, dvs. flygtningekonventionens ordlyd. Det drejer sig om de såkaldte de facto-flygtninge, også kaldet B-flygtninge, som i de fleste lande, som vi sammenligner os med, ikke har de samme rettigheder som de jure-flygtningen (konventionsflygtningen). Forskellen består bl.a. i mindre beskyttelse mod udvisning, ligesom B-flygtningen ikke kan få det særlige flygtningepas, men i stedet tilbydes et dansk rejsepas. Denne forskel ønsker forslagsstillerne genindført.

Forslagsstillerne har forsøgt at definere, hvad man forstår ved en de facto-flygtning, og hvilke betingelser der skal være til stede, for at man i

Danmark kan blive betragtet som de facto-flygtning.

De facto-flygtninge er hjemstavnfordrevne personer, som på grund af krig, besættelse, naturkatastrofer eller lignende tungtvejende grunde ikke længere ønsker at opholde sig i deres hjemland.

Med sætningen: »eller lignende tungtvejende grunde« menes f.eks. republikflygtninge.

Med sætningen: »Opholdstilladelse kan efter ansøgning til danske diplomatiske og konsulære repræsentationer i udlandet eller politiet« tilkendegiver forslagsstillerne, at B-flygtninge som hovedregel skal have visum forinden indrejse, og at udlændingen skal søge om dette visum ved den nærmeste danske ambassade i det land, hvor udlændingen opholder sig. Der kan dog forekomme tilfælde, hvor udlændingen opholder sig her i landet eller på grænsen, f.eks. på ferie, eller henvender sig som politisk afhopper.

Om begrebet »B-flygtning eller de facto-flygtning« henvises der i øvrigt til notat udarbejdet af Dansk Flygtningehjælp, justitsministeriet og tilsynet med udlændinge om anvendelse af begrebet »B-flygtninge« eller »de facto-flygtninge« i Danmark. Notatet er optrykt som bilag til lovforslaget sammen med justitsministeriets besvarelse af folketingets retsudvalgs spørgsmål nr. 36 af 3. marts 1983 vedrørende forslag til udlændingelov (L 105, bilag 22).

Til nr. 3

Bestemmelsen omhandler andre udlændinge, som ikke er konventionsflygtninge, men udlændinge, som af forskellige familie-, arbejds- eller tilknytningmæssige grunde ønsker at opholde sig i Danmark.

De hidtil gældende regler om familiemæssige sammenføringer kan efter forslagsstillerne indtryk betyde en kraftig forøgelse af udlændinges indvandring, hvorfor disse regler er strammet op i lovforslaget.

I den foreslåede § 9, stk. 1, nr. 1, er der hovedsagelig tale om udlændinge, der på grund af emigration eller ægteskab har fraskrevet sig deres tidligere danske statsborgerskab, samt personer, der fast har boet i Danmark i mindst 7 år, og som i dette tidsrum har skaffet sig en særlig tilknytning til dansk kultur og sprog. Det kunne f.eks. dreje sig om udlændinge, som forinden afrejsen fra Danmark kunne have fået dansk indfødsret, men som blot ikke har udnyttet den mulighed før udrejsen. Som nævnt omfatter bestemmelsen også danske emigranter, som f.eks. i deres alderdom ønsker

at vende hjem til deres fædreland, fordi de trods længere tids udlændighed stadig er danske af sind og opvækst.

I nr. 2 stilles der krav om, at ægtefællen eller samleveren har dansk statsborgerret. Da det har vist sig, at flere af den slags ægteskaber mellem to udlændinge uden statsborgerret har været indgået med det formål at skaffe udlændingen opholds- og arbejdstilladelse, stilles der nu krav om, at den ene har dansk indfødsret, ligesom man forventer en efterfølgende kontrol af politiet samt et krav om, at ægteskabet ikke er uforeneligt med grundlæggende danske retsprincipper, dvs. f.eks. bigami eller ægteskab med en person under 15 år.

I nr. 3 stilles der krav om, at det mindreårige barn forsørges af den danske statsborger i modsætning til nugældende lov, hvor dette krav ikke er ubetinget.

I nr. 4 er der sket en stramning set i forhold til de nugældende regler om familiesammenføring, hvilket betyder, at der kun kan gives tilladelse til familiesammenføring efter nr. 4, når det skønnes, at udlændingen har en nær familiemæssig eller lignende tilknytning til en dansk statsborger eller til en udlænding, som lovligt har boet fast her i Danmark i mindst 7 år. Det er med denne ændring forslagsstillerens hensigt at stoppe et af de huller, som i en årrække har undermineret indvandrerstopet af 23. november 1979.

Efter de nugældende regler kan der efter ansøgning gives opholdstilladelse til udlændinge, der har nær familiemæssig tilknytning eller lignende tilknytning til en i Danmark fastboende person, ligesom der ikke i dag er noget ubetinget krav om, at den, der bor i Danmark, skal forsørge ansøgeren. I praksis betyder det, at den danske stat kan komme til at betale for en herboende udlændings unge eller ældre slægtninge, som den herboende efter hjemlandets tradition har forsørgelsespligt over for, hvor det derfor vil være naturligt, at den pågældende slægtning optages i den herboendes husholding.

Forslagsstillerne finder det uholdbart, at en herboende udlændings søskende, fætre, kusiner, onkler og tanter – og senere deres familiemedlemmer – så let skal kunne få opholdstilladelse.

Der henvises i øvrigt til rigspolitichefens hørings svar til forslaget til ny udlændingelov af 1. marts 1983, side 6.

I stk. 2 stilles der som betingelse for indrejse, at udlændingen eller andre forinden indreisen i form af gyldig rejsehjemmel eller anden garanti, f.eks. depositum eller forsikring, garanterer for, at udlændingens ophold og eventuelle udvisning og

hjemsendelse sker uden udgifter for den danske stat. Et lignende krav har været gældende i de store indvandrer nationer, f.eks. USA.

Bestemmelsen i stk. 2 betyder ligeledes, at det er politiets opgave at undersøge og kontrollere disse betingelser ved grænsen, forinden udlændingen får tilladelse til indrejse i Danmark.

Der henvises i øvrigt til den nordiske grænse- og pasunion, som giver Danmark forpligtelser over for de øvrige nordiske lande.

Til nr. 4

Bestemmelsen er en konsekvens af lovforslagets § 1, nr. 14.

Til nr. 5

Med de regler, nærværende forslag indeholder om, at udlændingen skal kunne forsørge sig selv (se ny § 9, stk. 2, og § 18), er der ingen grund til, at myndighederne skal kunne tvinge udlændinge i A-kasse, eller at udlændingens arbejdsgiver skal underrette arbejdsformidlingen. Den slags bør ske ad frivillighedens vej.

Til nr. 6

I § 17, stk. 1, har man ændret »6 på hinanden følgende måneder« til: »3 på hinanden følgende måneder«, hvilket skal sammenlignes med § 4, stk. 3, hvor udlændinge med turistvisum kun må opholde sig i 3 måneder i Danmark uden særlig opholdstilladelse. Omvendt må en udlændings ophold i udlandet ud over 3 måneder betyde bortfald af opholdstilladelse.

Til nr. 7

Forslagsstillerne mener ikke, at et 2 års ophold i Danmark bør kunne forlænge fristen for bortfald af opholdstilladelse til 12 måneder.

Til nr. 8

B-flygtninge har ikke samme konventionsbestemte rettigheder som A-flygtninge og bør ikke have mere vidtgående krav på at bevare deres opholdstilladelse ved udrejse af Danmark end andre udlændinge.

Til nr. 9

Udlændinge, som på grund af længere tids arbejdsløshed skal overgå til varig hjælp, bør sendes hjem. Undtaget er de i § 7 anførte konventionsflygtninge og kvoteflygtninge.

F.t.l. vedr. udlændingeloven

Årsagen til stramningen er, at socialministeren i tidsrummet fra bistandslovens ikrafttræden den 1. april 1976 og til den 10. februar 1983 havde fået 1.300 indberetninger fra de sociale udvalg om behov for vedvarende hjælp til udlændinge, jfr. bistandslovens § 4, men uagtet disse havde ministeren kun benyttet sin ret til at hjemsende i alt 125 ud af de 1.300 udlændinge. Dette skal sammenlignes med, at næsten 50 pct. af gæstearbejderne i SiD er ledige, jfr. bladet Danske Kommuner nr. 23 af 11. november 1981, side 21.

I stk. 2 præciseres det, at en udlænding, som ikke har de fornødne midler til sit ophold i Danmark, fordi pågældende må betragtes som subsistensløs, eller forfalden til misbrug af alkohol eller narkotika, kan hjemsendes på et tidligere tidspunkt, ja, allerede ved grænsen. Bestemmelsen kan f.eks. få virkning for udlændinge, som har slået sig ned i fristaden Christiania.

Til nr. 10

Forslagsstillerne mener ikke, at flygtninge og § 9-udlændinge skal fritages for inddragelse af en tidsbegrænset opholdstilladelse, der hviler på urigtige oplysninger m.v., fordi udlændingen f.eks. har sendt sit pas tilbage til venner i Tyrkiet til genbrug.

Det samme gælder, hvis betingelserne for opholdstilladelse ikke længere er til stede, f.eks. hvis den velbegrundede frygt for forfølgelse er ophørt i udlændingens hjemland.

Til nr. 11

Den foreslåede ændring er en konsekvens af, at lovforslaget ikke giver B-flygtninge samme status som A-flygtninge.

Til nr. 12

Den foreslåede affattelse af § 22, nr. 3, svarer til affattelsen i det oprindelige forslag til udlændingelov, medens syv års reglen i den nuværende lovs § 22 bibeholdes. Herefter kan en udlænding, der idømmes en fængselsstraf for en lovovertrædelse, som har en strafferamme på 2 år eller derover, udvises.

Efter den nugældende § 22 kan en udlænding, der har boet i 7 år i Danmark, kun udvises, hvis udlændingen bliver idømt en ubetinget fængselsstraf af mindst 6 års varighed samt under hensyntagen til arten og grovheden ikke bør forblive her i landet. Det vil i praksis sige udlændinge, der er dømt for drab, bevæbnet røveri og grovere narkotikaforbrydelser eller efter § 191 i straffeloven.

I henhold til besvarelsen af folketingets retsudvalgs spørgsmål nr. 39 af 3. marts 1983 vedrørende L 105 oplyste det daværende tilsyn med udlændinge, at der i perioden fra 1980 til og med 1982 blev udvist i alt 56 udlændinge, som havde boet her i landet i mere end 7 år. Af disse var 1 dømt for drab, 9 for vold m.m., 43 for handel med narkotika, 2 for berigelsesforbrydelser og 1 for dokumentfalsk. Disse ville ikke kunne udvises efter de nugældende regler, men ville bevare deres opholdstilladelse, medmindre arten og grovheden tilsiger andet.

Den foreslåede ændring søger at rette op på den skævhed. Når man ser bort fra opholdstidskravet, er formuleringen i overensstemmelse med flertalsindstillingen i udvalget, der afgav betænkning vedrørende udkast til ny udlændingelov.

Til nr. 13

Bestemmelsen er i overensstemmelse med justitsministerens oprindelige lovforslag og drejer sig om andre udlændinge, dvs. udlændinge, som ikke har boet her i landet i mere end de sidste 7 år.

Paragraffens første del er således taget fra ministerens oprindelige forslag, mens sætningen: »eller der er fare for, at udlændingen under fortsat ophold her i landet vil begå forbrydelser« er taget fra den nugældende lovs § 23, nr. 2. Der stilles således ikke noget krav om 4 års bopæl og mindst 4 års ubetinget fængsel for at kunne udvise andre udlændinge.

Til nr. 14

Det foreslås, at § 24 udgår helt og holdent, idet en del af bestemmelserne vedrørende »andre udlændinge« er indeholdt i forslaget til § 23. Det skal bemærkes, at kapitel 4 vedrørende udvisning omfattende §§ 22, 23 og 24 er resultatet af et forlig mellem regeringen og socialdemokratiet.

Til nr. 15

Den foreslåede affattelse af § 27 er i overensstemmelse med ministerens oprindelige lovudkast (§ 26).

I stk. 2 er der tilføjet »bedrageri, dokumentfalsk eller lignende« for at tydeliggøre paragraffen, idet man har haft et tilfælde fra Helsingør retskreds, hvor en udlænding både havde fået opholdstilladelse og sågar indfødsret ved at udgive sig for at være en anden nulevende person. Trods dette bor den pågældende stadig i Danmark.

Til nr. 16

Den ændrede udformning af § 31, stk. 2, bringer reglerne om opholdstilladelse, udvisning og afvisning i overensstemmelse med bestemmelserne i flygtningekonventionen af 28. juli 1951, kapitel 1, artikel 1, punkt F, hvor det anføres, at den konventionsbestemte opholdsret (A-status) ikke skal finde anvendelse på den, om hvem der er alvorlig grund til at antage, at han har begået en forbrydelse mod freden eller mod menneskeheden, således som disse forbrydelser er defineret i de mellemfolkelige aftaler, som er indgået for at træffe forholdsregler herimod, herunder også krigsforbrydelser. Forslaget tager bl.a. sigte på internationale terrorister, krigsforbrydere m.v., således at disse ikke i ly af og under påberåbelse af flygtningekonventionen skal kunne finde tilholdssted i Danmark.

Til nr. 17

Den foreslåede ændring er en konsekvens af den foreslåede ophævelse af § 50, jfr. lovforslagets § 1, nr. 23.

Til nr. 18

Den foreslåede ændring er en konsekvens af lovforslagets § 1, nr. 13 og 14.

Til nr. 19

Den foreslåede ændring af § 33, stk. 4, skal forhindre, at en udlænding kan udskyde udvisningen, fordi han bevidst undgår en lovlig forkyndelse af dommen. I sådanne tilfælde vil der blot blive tale om en udeblivelsesdom, når udlændingen lovligt er tilsagt til retsmøde.

Til nr. 20

Den foreslåede ændring er en konsekvens af lovforslagets § 1, nr. 14.

Til nr. 21

Den foreslåede ændring går ud på at tilbageføre selve sagsbehandlingen og afgørelsen af udlændingesager til politiet i stedet for den nuværende ordning, hvor det er direktoratet for udlændinge, der foretager realitetsbehandlingen og afgørelsen.

Direktoratet for udlændinge har ikke virket efter lovgivernes hensigt, idet det var meningen, at udlændinge, som kom her til landet, slet ikke skulle have noget med politiet at gøre, men at deres sager skulle behandles i et mere civilt forum.

Lovgivernes høje intentioner er slet ikke blevet opfyldt på dette område, fordi direktoratet for udlændinge hverken uddannelsesmæssigt eller res-

sourcemæssigt har været i stand til at udfylde det tomrum, der opstod pr. 1. januar 1984, da direktoratet overtog sagerne og tilsynet med udlændinge blev nedlagt.

Den manglende indsigt i behandling af udlændingesager skal ses i relation til den kraftige tilstrømning af flygtninge i 1984.

Det har bl.a. betydet, at man har ansat politifolk fra tilsynet med udlændinge i direktoratet for udlændinge, samtidig med at man har lånt seks politiadvokater fra politiet/justitsministeriet. I direktoratet for udlændinge er der i dag ansat 110 personer.

Ud over disse foranstaltninger har rigspolitichefen oprettet en specialafdeling kaldet »den centrale politiafdeling«, hvis opgaver i store træk er identiske med de opgaver, som tidligere blev varetaget af tilsynet med udlændinge (fremmedpolitiet). Den centrale politiafdeling har hovedkvarter i København og består af 60 ansatte. Realitetsbehandlingen af f.eks. flygtningesager tager mindst seks måneder, hvilket betyder en uønsket psykisk belastning af ansøgeren, ligesom han kan frygte en summarisk sagsbehandling.

Forslaget er blot en lovliggørelse af de faktiske forhold vedrørende behandling af udlændingesager, der i dag behandles af politiet. Det er forslagsstillernes hensigt at lade justitsministeriet overtage flygtningenævnets nuværende kompetence og lade politiet overtage afgørelsesretten, som i dag er tillagt direktoratet for udlændinge. Se i øvrigt bemærkningerne til nr. 25.

Der henvises i øvrigt til justitsministerens redegørelse af 10. oktober 1984 om den aktuelle flygtningesituation vedrørende samme emne.

I § 46, stk. 2, gives der en klageadgang vedrørende politiets afgørelser, medmindre klagen er åbenbart grundløs. Justitsministeren fastsætter nærmere regler herom og kan f.eks. bemyndige bestemte personer til at afgøre klager. Denne fremgangsmåde er i overensstemmelse med flygtningekonventionens bestemmelser om klageadgang.

Til nr. 22

§ 48 foreslås ophævet, da kompetencen i udlændingesager med den foreslåede ændring af § 46 i alle sager overføres til politiet.

Med den foreslåede ophævelse af § 48 udgår samtidig bestemmelsen om, at en udlænding, der påberåber sig at være flygtning, skal gøres bekendt med adgangen til at sætte sig i forbindelse med Dansk Flygtningehjælp.

Til nr. 23

En ophævelse af § 50 vil forhindre, at kriminelle udlændinge, som er dømt for et strafbart forhold, i henhold til den eksisterende udvisningsfrist på 6 måneder kan påberåbe sig, at der er sket »væsentlige ændringer« i mellemtiden, og på ny forlange spørgsmålet om udvisningens ophævelse indbragt for domstolene.

Den særlig lette og billige adgang, hvor der i dag kan gives opsættende virkning med udrejsen, vil kunne tilskynde udlændingen til at udnytte adgangen til domstolsprøvelse fuldt ud for ved sin blotte tilstedeværelse under en langvarig sagsbehandling at styrke grundlaget for og eventuelt tilvejebringe et nyt tidsmæssigt grundlag for et fortsat ophold her i landet. Dette skal ses i relation til de lange berømmelsestider.

Det skal i øvrigt bemærkes, at efter § 50 er anklagemyndigheden forpligtet til at indbringe spørgsmålet om »væsentlige ændringer« for retten til dennes afgørelse, uanset hvor urimelig klagen så end er.

Til nr. 24

Den foreslåede ændring er en konsekvens af lovforslagets § 1, nr. 3.

Til nr. 25

En vedtagelse af nr. 25 betyder, at flygtninge-nævnet nedlægges. Forslagsstillerne betragter nævnet som et unødvendigt led i den i forvejen indviklede klageadgang. I henhold til den nugældende udlændingelovs § 56, stk. 4, skulle flygtninge-nævnets afgørelser være endelige, men allerede den 13. januar 1985 har justitsministeren udskudt flygtninge-nævnets afgørelse i to sager, hvor udlændinge har klaget til ombudsmanden, uagtet en indbringelse for ombudsmanden efter loven ikke har nogen opsættende virkning på en udvisning. Den langsomme klageadgang, der eksisterer i §§ 53-56, vil kunne få den virkning, at en eventuel udvisning vil blive illusorisk, idet andre stater med god grund vil kunne påpege, at den danske realitetsbehandling har haft en sådan længde, at den må sidestilles med en indrejse eller given opholdstilladelse. Det betyder, at der ofte kun vil være én mulighed for udvisning, nemlig til oprindelseslandet. Det vil igen give en vis risiko for, at udlændingen eventuelt kan lide en vis form for overlast, uden at denne falder ind under begrebet i flygtningekonventionen.

Den meget lange administrative klageadgang kan desuden skabe »en route-flygtninge«, dvs.

flygtninge i kredsløb, hvis første asylland på grund af den meget langsomme danske sagsbehandling og tidskrævende samt indviklede klageadgang påberåber sig, at flygtningens ophold i Danmark under den 6-7 måneders realitetsbehandling må sidestilles med en opholdstilladelse.

Allerede i dag har de nuværende klageregler og den danske langsomhed skabt unødvendige psykiske problemer hos flygtninge, der venter på en endelig afgørelse.

Det har givet sig udslag i dårlige nerver og selvmordsforsøg under den ofte 6-7 måneder lange ventetid.

Som tidligere nævnt har det nuværende direktorat for udlændinge ikke levet op til folketingets krav om at være en civil sagsbehandlingsinstitution, hvor flygtningen trygt kunne henvende sig og få en personlig sagsbehandling. I dag henvises alle til politiet til samtale. Trods den omstændelige klageadgang har de nuværende regler ikke kunnet udelukke summariske afgørelser i flygtningesager.

Forslaget om nedlæggelse af flygtninge-nævnet betyder kun, at de under § 7 nævnte udlændinge kan appellere politiets afgørelser til justitsministeriet i stedet for til flygtninge-nævnet, hvilket stadig er helt i overensstemmelse med bestemmelserne om klageadgang i artikel 32 i flygtningekonventionen af 28. juli 1951.

Til nr. 26

Forslaget om ophævelse af § 57 er en følgevirkning af, at det i § 53 nævnte flygtninge-nævn, jfr. § 1, nr. 19, foreslås nedlagt.

Forslagsstillerne mener i øvrigt, at den nuværende § 57 er et almindeligt udslag af humanistisk overbudspolitik. Det havde nok været mere relevant at forhøre sig hos Dansk Røde Kors, i særdeleshed efter den seneste udvikling, hvor justitsministeren har tilsidesat det nuværende flygtninge-nævns lovfæstede afgørelsesret.

Til nr. 27

Den foreslåede ændring er en konsekvens af lovforslagets § 1, nr. 25.

Til § 2

Lovforslaget bør træde i kraft så hurtigt som muligt af hensyn til mulighederne for kontrol med den ret store indvandring, som finder sted, men også for at genoprette og efterleve indvandrerstoppet af 29. november 1973, som et stort flertal i folketinget stadig fastholder.

Litteraturhenvisninger

1. Betænkning nr. 968/1982 om udlændingelovgivningen.
2. Betænkning nr. 882/1979 om udlændingelovens administrative retningslinjer.
3. Indenrigsministerens redegørelse vedrørende indvandrerpolitik.
4. Redegørelse om praksis for udvisning af 17. januar 1983 af justitsministeren.
5. Tilsynet med udlændinges beretning for 1980.
6. Tilsynet med udlændinges beretning for 1981.
7. Tilsynet med udlændinges beretning for 1983.
8. Justitsministerens redegørelse af 10. oktober 1984 om den aktuelle flygtningesituation.
9. Tidsskrift for Dansk Politi 15. januar 1985 nr. 1, side 5.
10. Danske Kommuner nr. 18 af 2. september 1981, siderne 13-23.
11. Socialdemokratiets handlingsprogram om indvandrere side 8.
12. Statens samfundsvidenskabelige forskningsråds rapport fra udvalget vedrørende indvandrerforskning af 1983.
13. Forskningsrapport nr. 9, januar 1979, »Udvisning på grund af kriminalitet« af Vagn Greve og Beth Grothe Nielsen.
14. Socialstyrelsens rapport af august 1979 om indvandrerbørn.
15. Undervisningsministeriets redegørelse »Undervisning af fremmedsprogede elever i folkeskolen«.
16. Kriminalforsorgen 1981, tabel 9.4. Stofkriminelle ikke-brugere, hensiddende i kriminalforsorgens anstalter og arresthuse pr. 28. november 1981 fordelt efter nationalitet og alder, side 76.
17. Gæstearbejder, Udlænding, Indvandrer, Dansker! af Karen Andersen.
18. Flygtningehjælp af Hans Gammeltoft-Hansen og Niels Chr. Andersen.
19. Bekendtgørelse om folkeskolens undervisning af fremmedsprogede elever nr. 583 af 20. november 1984.
20. Fremskridt nr. 17, side 2, »Indvandrere« af Knud Lind.
21. »Klip fra debatten om udlændinges retsstilling 2« af 27. april 1983 af Dansk Ungdoms Fællesråd.
22. Gallupundersøgelse i Berlingske Tidende, mandag den 18. oktober 1982.
23. Gallupundersøgelse i Berlingske Tidende, søndag den 21. oktober 1984.

Bilag 1

**Uddrag af betænkning nr. 968/1982 om udlændingelovgivningen,
side 304–319**

*Notat udarbejdet af Dansk Flygtningehjælp,
justitsministeriet og tilsynet med udlændinge om anvendelse af begrebet
»B-flygtninge« eller »de facto-flygtninge« i Danmark*

Indledning

I De Forenede Nationers konvention af 28. juli 1951 vedrørende flygtninges retsstilling og den hertil knyttede protokol af 31. januar 1967 fastlægges det flygtningebegreb, som Danmark internationalt har forpligtet sig til at lægge til grund ved afgørelsen af, hvilke personer der her i landet skal anses for flygtninge og derved opnå den for denne udlændingegruppe særlige retsstilling.

Disse internationale instrumenter må betragtes som et resultat af forhandlinger i FN-regie mellem et større antal stater ud fra meget forskelligartede opfattelser og asyltraditioner. Konventionen fremtræder derfor som en aftale, der fastlægger de minimumsstandarder, underskriverne påtager sig at overholde, uden at den enkelte kontraherende stats egen opfattelse eller tradition dermed nødvendigvis har fundet et fuldgyldigt udtryk.

Traditioner og opfattelser udvikler sig også inden for dette område i forskellig retning og takt inden for lande eller regioner. Der har således i den praksis, som er fulgt i en række lande i Vesteuropa, udviklet sig forskellige ordninger, der omfatter flere eller bredere kategorier af asylsøgende end dem, der almindeligvis betragtes som henhørende under flygtningekonventionens definition.

Et andet eksempel på behovet for videregående fastlæggelse af flygtningebegrebet end den, der er fastsat i FN's flygtningekonvention, findes i den afrikanske flygtningekonvention af 1969. I forbindelse med forhandlingerne om denne opnåedes der enighed om en række betydningsfulde udvidelser i forhold til FN-konventionens definition.

Resultatet blev, at den afrikanske konvention også omfatter personer, der er blevet flygtninge på grund af udefra kommende aggression, besættelse, fremmed dominans eller beghivenheder, der i alvorlig grad forstyrrer den offentlige orden.

Bestræbelserne for også på globalt plan at udvide flygtningebegrebet i en ny konvention endte uden resultat ved en FN-konference i 1977.

I det følgende gives en oversigt over, hvorledes den humanitære tradition – og dermed praksis i afgørelse af asylsager – har udviklet sig i Danmark, og hvorledes andre og bredere kategorier end den gruppe, der udgøres af flygtninge, som er anerkendt i henhold til Genèvekonventionen, efterhånden har fundet anvendelse. Samtidig fremgår det, hvorledes grænserne i visse tilfælde udviskes mellem afgørelser om konventionsstatus og anvendelse af et bredere flygtningebegreb. Såfremt det gennem asylansøgerens egen forklaring eller på anden måde kan sandsynliggøres, at ansøgeren ikke er omfattet af flygtningekonventionen, kan dette bevirke, at man – i stedet for ganske at afslå ansøgningen – af humanitære grunde af lignende art, som ligger bag konventionens flygtningebegreb, vælger at give ansøgeren opholdstilladelse som B-flygtning. Derved opnår asylsøgeren det for ham eller hende i situationen mest afgørende: en rimelig beskyttelse mod udsendelse til hjemlandet i form af opholdstilladelse her i landet.

Adgangen til at give en asylansøger opholdstilladelse som B-flygtning har medvirket til, at man har undgået at udvide konventionens flygtningebegreb til også at omfatte tilfælde, der ligger uden for konventionens de-

inition, men hvor lignende tungtvejende grunde som anført i konventionen tilsiger, at ansøgeren ikke bør tvinges til at vende tilbage til sit hjemland. Tilsvarende har man i Danmark anset en asylansøger for B-flygtning og givet den pågældende opholdstilladelse i tilfælde, hvor man ikke i tilstrækkelig grad har fundet det godtgjort, at ansøgeren kan anses for forfulgt som angivet i konventionen, således som denne anvendes af de danske myndigheder. Dette gælder ikke mindst i de tilfælde, hvor princippet om »benefit of the doubt« ikke kan føre til meddelelse af konventionsstatus. På denne baggrund kan det næppe undgås, at der sker en vis glidning mellem sager, hvor der tillægges status i henhold til konventionen, og hvor den pågældende anses som B-flygtning.

Det herved udviklede supplement til konventionens bestemmelse af begrebet flygtning betegnes ofte kort som »B-flygtning« eller »de facto-flygtning«. Tilsvarende betegnes flygtninge, som omfattes af konventionen, ofte som »A-flygtninge« eller »konventions-flygtninge«.

Vurderingen af, hvilke grupper af asylsøgende der burde anses som B-flygtninge, har varieret en del i forskellige lande. Vurderingen har blandt andet haft sammenhæng med det enkelte lands egne historiske erfaringer, dets økonomiske og politiske udvikling og udenrigspolitiske forhold.

Indførelse af B-flygtninge i Danmark

Formentlig har der gennem en længere årrække været tale om, at visse personer, der har haft vægtige grunde til ikke at vende tilbage og søge hjemlandets beskyttelse, af myndighederne har fået meddelt opholdstilladelse, uden at de har fået tillagt status i henhold til flygtningekonventionen eller de forud for denne indgåede internationale aftaler vedrørende flygtninge.

En nærmere fastlæggelse af praksis på området skete først i efteråret 1965, hvor tilsynet med udlændinge i skrivelse af 11. oktober anmodede Dansk Flygtningehjælp om at bistå sådanne »udlændinge, som ikke har kunnet sandsynliggøre, at de i deres hjemland har været genstand for politisk forfølgelse, men som det på den anden side er betænkeligt at sende hjem, fordi de ved en forsinket

hjemkomst må befrygtes at blive udsat for alvorlige ubehageligheder«.

Bistanden fra Dansk Flygtningehjælp til denne gruppe, der oprindeligt udgjordes af såkaldte »afhoppere« fra østeuropæiske lande, blev af samme art og omfang som den integrationsbistand, Dansk Flygtningehjælp ydede til flygtninge, der var anerkendt i henhold til konventionen.

I juridisk henseende er der tale om, at justitsministeriet under den eksisterende udlændingelov giver opholdstilladelse og generel arbejdstilladelse til de pågældende efter individuel beslutning, og uden at denne tilladelse adskiller sig fra andre udlændinges opholdstilladelse i landet på anden vis, end at tilladelsen – som formelt er tidsbegrænset – kan påregnes forlænget, medmindre de oprindelige forudsætninger ændrer sig på afgørende måde. Den pågældende er efter praksis rimeligt sikret mod senere udsendelse til hjemlandet og har dermed rent faktisk opnået den beskyttelse, som var hovedformålet med asylansøgningen. Endvidere bliver B-flygtninge overgivet til Dansk Flygtningehjælp og modtager derfra integrationsbistand i samme omfang som A-flygtninge.

Virningen af meddelelse af opholdstilladelse til en B-flygtning

Selv om meddelelse af opholdstilladelse til en B-flygtning ikke kan henføres til særlige bestemmelser i loven eller de til loven knyttede administrative forskrifter, er det alligevel berettiget at tale om, at B-flygtninge har fået en sådan stilling, at de på mange punkter kan sidestilles med konventionsflygtninge. Dette beror på de aftaler og praktiske fremgangsmåder, der har udviklet sig for denne kategori af flygtninge såvel på det sociale og undervisningsmæssige område som i flere andre henseender.

Dansk Flygtningehjælp blev bemyndiget til at medtage integrationsudgifter til B-flygtninge og senere også de tilhørende administrative udgifter i refusionsopgørelsen med socialministeriet.

Under den særlige »kvotaordning«, som indførtes i 1978, medregnes alle personer overgivet til Dansk Flygtningehjælps forsorg – og dermed også B-flygtninge – i opgørelser af forbruget på den rammebevilling, som stil-

les til rådighed hvert år til integration af ca. 500 flygtninge i landet.

I den integrationsbistand, som på myndighedernes vegne ydes af Dansk Flygtningehjælp, og som omfatter en gennemsnitsperiode på ca. 18 måneder efter flygtningenes anerkendelse og overgivelse til Dansk Flygtningehjælps forsorg, skelnes der således ikke på nogen måde mellem konventionsflygtninge og B-flygtninge.

Derimod indtræder der en forskel, hvis de pågældende efter forsorgsperioden under Dansk Flygtningehjælp har behov for fortsat bistand gennem bopælskommunens socialforvaltning. Er der tale om forsorgsudgifter til personer anerkendt i henhold til flygtningekonventionen, kan kommunen få refunderet disse forsorgsudgifter fuldt ud fra staten, medmindre den pågældende flygtning forud har klaret sig uden offentlig bistand i 2 år. Over for B-flygtninge er der derimod ikke adgang for kommunen til at få refunderet afholdte forsorgsudgifter; her gælder ganske de samme regler som for andre personer med bopæl i kommunen, hvad enten der er tale om udlændinge eller om danske statsborgere. Også i henseende til reglerne om tilkendelse af pension er der visse forskelle, alt efter om der er tale om A- eller B-flygtninge.

Inden for undervisningsområdet er der i henseende til den statslige uddannelsesstøtte indført en ordning, som ligestiller A- og B-flygtninge.

Ved indenrigsministeriets behandling af sager om indfødsret, som forelægges indfødsretsudvalget, har der udviklet sig en praksis, hvorefter det normale krav om 7 års ophold reduceres, når ansøgeren er flygtning. Ej heller på dette område skelnes der mellem A- og B-flygtninge.

Inden for justitsministeriets område har man fastholdt en principiel forskel mellem A- og B-flygtninge. Således har A-flygtninge efter flygtningekonventionens art. 28 ret til udstedelse af rejsedokument (et såkaldt »flygtningepas« eller »konventionspas«). B-flygtninge, der har behov for rejselegitimation, kan ikke få konventionspas, men tilbydes i stedet et dansk fremmedpas. I henseende til garantier mod udvisning eller hjemsendelse er A-flygtninge beskyttet af flygtningekonventionens art. 32 og 33, hvilke bestemmelser ikke gælder for B-flygtninge.

I praksis er forskellen mellem beskyttelsen mod udvisning og hjemsendelse af A- og B-flygtninge dog ikke stor. Sager om hjemsendelse af personer, der som A- eller B-flygtninge har været overgivet til Dansk Flygtningehjælps forsorg, skal af tilsynet med udlændinge forelægges for justitsministeriet. Også i tilfælde af indstilling om udvisning af flygtninge på grund af kriminalitet er det blevet praksis, at justitsministeriet behandler sagen med anvendelse af en procedure svarende til den, der anvendes over for A-flygtninge, blandt andet således, at Dansk Flygtningehjælp får lejlighed til at afgive en udtalelse forud for eventuel beslutning om hjemsendelse.

Eksempler på anvendelsen af B-flygtningebegrebet

B-flygtningebegrebet opstod som nævnt med henblik på at give beskyttelse og bistand til afhoppere, som man fandt det betænkeligt at sende hjem, fordi de ved en forsinket hjemkomst måtte befrygte at blive udsat for alvorlige ubehageligheder. Mange østeuropæiske landes straffelovsbestemmelser kriminaliserer den såkaldte »republikflugt«, dvs. udrejse uden tilladelse eller udeblivelse i længere tid end en eventuel tilladelses gyldighed; ofte giver strafferammen mulighed for idømmelse af strenge straffe. I visse østeuropæiske lande anfører straffeloven ikke udtrykkeligt begrebet »republikflugt«, men betragter i stedet ulovlig udeblivelse som en handling, hvorved der tilkendegives hensigt om at begå forræderi mod staten eller om at bringe statens almindelige omdømme i miskredit.

Disse muligheder for, at de pågældende asylsøgere ved afvisning eller tilbagesendelse til hjemlandet pådrager sig en efter dansk opfattelse urimelig straf, har ført til, at man har givet de pågældende opholdstilladelse som B-flygtninge. Da der ikke på asylansøgningens tidspunkt kan siges at være foregået en mod individet rettet forfølgelse fra hjemlandets myndigheders side, og da der normalt ikke kan henvises til en frygt for forfølgelse på grund af de i flygtningekonventionen anførte tilhørsforhold af racemæssig, religiøs, nationalitetsmæssig, social eller politisk karakter, har man ikke ment at kunne give anerkendelse som flygtninge i henhold til konventionen til disse asylsøgende.

Senere er også andre grupper eller typer af asylsøgere blevet henført under begrebet B-flygtninge. Således gav man i slutningen af 1960'erne i visse tilfælde opholdstilladelse som B-flygtninge til asylsøgere, som havde søgt hertil for at afbryde forbindelsen med hjemlandet, idet de ønskede at unddrage sig aktiv krigstjeneste. Det drejede sig hovedsagelig om unge portugisere, der af ideelle grunde ikke ønskede at deltage i krigene i Portugals oversøiske besiddelser. Denne begrundelse for asyl er efter almindelig opfattelse ikke omfattet af flygtningekonventionen, og da de danske myndigheder ønskede at imødekomme denne gruppes anmodninger om ophold og beskyttelse i Danmark, fandt man det nødvendigt at anvende B-flygtningebegrebet.

Enkelte unge portugisere i denne gruppe fik dog konventionsstatus, idet der ud over unddragelsen af militærtjeneste også var tale om aktiv deltagelse i politisk arbejde, for hvilken de nærede begrundet frygt for forfølgelse fra myndighedernes side.

Efterhånden blev B-flygtningebegrebet også taget i anvendelse over for andre grupper af asylsøgende, således i flere sager, hvor asylsøgerens påstand om frygt for forfølgelse ikke i tilstrækkelig grad fandtes sandsynliggjort. Det sidstnævnte har navnlig været tilfældet i sager, hvor asylsøgeren kom fra den tredje verden eller fra andre lande, hvor de informationer af mere objektiv karakter om forholdene i hjemlandet, som den asylsøgendes oplysninger om egne forhold skulle sammenholdes med, ofte var usikre og lidet underbyggede.

Hermed udvikledes der inden for B-flygtningebegrebets rammer en mulighed for at yde beskyttelse til asylsøgere, som man ikke fandt at kunne give »benefit of the doubt« med henblik på at opnå konventionsstatus, men hvor man alligevel ikke turde udelukke, at de kunne risikere alvorligere ubehageligheder ved tilbagesendelse til hjemlandet.

B-flygtninge i andre europæiske lande

Samtidig med fremkomsten af B-flygtningebegrebet i Danmark udviklede der sig i flere europæiske lande en lignende praksis. Den var forskellig fra land til land, men hav-

de fælles grundtræk. Asylsøgere, der ikke kunne opnå konventionsstatus – eller som måske slet ikke ønskede at opnå en sådan status – skulle have mulighed for at forblive i landet; samtidig opnåede de pågældende som regel en vis »de facto«-beskyttelse mod tilbagesendelse til hjemlandet.

Asylsøgere, der fik denne mellemstilling – imellem en egentlig konventionsstatus og en almindelig gæstearbejderstatus – kaldtes undertiden »de facto«-flygtninge. Deres juridiske og sociale problemer blev gjort til genstand for undersøgelse.*) Deres forhold blev drøftet i Europarådet, jfr. rekommandation 773 af 1976: »On the situation of de facto refugees«. »De facto«-flygtninge har endvidere været et tilbagevendende emne ved UNHCRs årlige eksekutivkomitémøder.

En række eksempler på sådanne paralleller til det danske B-flygtningebegreb skal anføres:

1. Belgien

Udtrykket »kryptoflygtninge« kendes i Belgien fra omkring 1970. Det omfatter udlændinge, der kunne blive anerkendt som konventionsflygtninge, men som af vægtige grunde ikke ønsker at blive det, især af frygt for represalier mod familier i hjemlandet.

I en erklæring af 2. december 1980 fastslog justitsministeren, at »kryptoflygtninge« burde sidestilles med konventionsflygtninge. Erklæringen er senere blevet gentaget. »Kryptoflygtninge« skulle blandt andet have ret til højere uddannelser på lige fod med konventionsflygtninge. I et af de første udkast til ny udlændingelov fra begyndelsen af 1970'erne anvendtes udtrykket »assimilé ou réfugie« om denne gruppe af de facto-flygtninge. Den nye udlændingelov af 15. december 1980 har anvendt denne betegnelse og fastslår, at »assimilerede« har samme rettigheder som de, der tildeles flygtningestatus ifølge belgisk lov. Dog kan de ikke gøre krav på konventionsrejsedokument. Afgørelsen vedrørende status som »assimileret« træffes af justitsministeren, medens det er UNHCRs repræsentant, der træffer afgørelse vedrørende meddelelse af status som konventionsflygtning.

*) Problems of refugees and exiles in Europe, vol. I & II. Geneva July 1974, iværksat af 6 frivillige organisationer og senere fulgt op af yderligere undersøgelser.

Den særlige status synes især at være blevet tildelt zairanere.

2. Holland

I et cirkulære af 21. februar 1974 kodificeredes en flerårig praksis vedrørende »asielgerechtigden«, ifølge hvilken der gives mulighed for ophold i landet og en vis beskyttelse mod »refoulement« (dvs. tilbagesendelse til hjemlandet eller til et land, hvor der består risiko for, at asylsøgeren vil blive sendt til hjemlandet) til asylsøgere, om hvem der ikke er fuldt tilstrækkelig grund til at antage, at de opfylder betingelserne for flygtningestatus i henhold til konventionen eller den hollandske udlændingelov, men som der på den anden side er vægtige grunde til ikke at sende tilbage til deres hjemland. Asylsøgere kan også selv anmode om status som »asielgerechtigde«, hvis de foretrækker dette fremfor konventionsstatus.

»Asielgerechtigde« har til dels samme rettigheder som konventionsflygtninge. Dog har de for eksempel ikke ret til offentlig støtte til højere uddannelse, ligesom de i modsætning til konventionsflygtninge behøver en arbejdstilladelse (som skal udstedes). De første 3 år er arbejdstilladelsen stedfæstet. De kan beholde deres nationalitetspas eller anmode om hollandsk fremmedpas.

Denne status formaliseredes især med henblik på de mange portugisiske krigsvægrere, der på det tidspunkt søgte asyl i vesteuropæiske lande. Den er siden blevet anvendt på mange andre nationaliteter og flygtningegrupper.

3. Norge

Norsk asylpraksis åbner mulighed for at lade asylsøgere, der ikke opfylder konventionens betingelser, forblive i landet af humanitære grunde. Sådanne udlændinge kaldes uofficielt B-flygtninge. Deres status svarer til andre udlændinges, dog med en vis beskyttelse mod »refoulement«.

4. Sverige

Den svenske udlændingelov af 5. juni 1980 indeholder i § 5 en bestemmelse, hvorefter »den som har övergett en krigsskådeplads eller som har flytt från sitt hemland för att undgå förestående krigstjänstgöring (krigsvägrare) skall inte utan särskilda skäl

vägras rätt att vistas i Sverige, om han behöver skydd här«.

Endvidere bestemmes det i § 6, at »en utlänning, som inte är flykting, men som ändå på grund av de politiska förhållandena i sitt hemland inte vill återvända dit, och som kan åberopa tungt vägande omständigheter till stöd för detta, skal inte utan särskilda skäl vägras rätt att vistas i Sverige, om han behöver skydd här«.

§§ 5 og 6 beskriver således, hvilke udlændinge der i Sverige betegnes som B-flygtninge.

Konventionsflygtninge og B-flygtninge har stort set samme rettigheder. Sidstnævnte har dog ikke ret til konventionsrejsedokument.

5. Vesttyskland

Et ministerielt dekret fra 1966 åbner mulighed for at bevilge »kleines Asyl« til udlændinge, hvis asylansøgning afslås, men som af andre grunde ikke sendes tilbage til hjemlandet. Denne status som »Geduldete« indebærer opholds- og arbejdstilladelse, der fornys med korte intervaller, og muligheden for at beholde sit eget pas og – når det udløber – få udstedt tysk fremmedpas.

»Geduldete« har ikke nogen af de fordele, anerkendte flygtninge har i forhold til andre udlændinge.

»Kleines Asyl« blev formaliseret især med henblik på republikflygtninge fra Østeuropa, men anvendes nu også til andre nationaliteter og flygtningegrupper.

6. Østrig

Asylsøgere, hvis ansøgning er afslået af Østrigs Asylgesetz af 7. marts 1968 (revideret i 1974), kan undertiden forblive i landet ifølge Fremdenpolizeigesetz af 17. marts 1954 som »Geduldete«, selv om de er indrejst illegalt eller deres visum er udløbet. Disse »Geduldete« modtager et betinget opholdsforbud eller »Aufenthaltsverbot mit Vollstreckungsaufschub«. De er i princippet forment ophold, men iværksættelsen af dette forbud er udskudt for en kortere eller længere periode. Dette betingede opholdsforbud er en administrativ foranstaltning, der sikrer deres opholds lovlighed eller ophæver deres opholds ulovlighed.

Efter nogle års ophold i Østrig kan disse »Geduldet« opnå almindelig opholds- og arbejdstilladelse i Østrig.

B-flygtningebegrebets funktioner

Anvendelsen af B-flygtningebegrebet – såvel i Danmark som i andre lande, hvor tilsvarende begreber er udviklet – synes i det væsentligste at tjene det hovedformål at give beskyttelse til asylansøgere, der ikke er omfattet af flygtningekonventionen, men som af lignende tungtvejende grunde som anført i denne ikke ønsker at vende tilbage til deres hjemland. Endvidere giver adgangen til anerkendelse som B-flygtning mulighed for at undgå hjemsendelse af asylansøgere, som ikke i tilstrækkeligt omfang har kunnet underbygge eller sandsynliggøre, at de er konventionsflygtninge, men hvor man alligevel ikke har villet kræve, at de rejser hjem.

Til den første gruppe hører sådanne personer, som i henseende til den diskrimination, der er årsag til forfølgelsen, peger på andre grunde end race, religion, nationalitet og politisk anskuelse. Humanitære grunde kan ligeledes føre til ønsket om at give opholdstilladelse til asylsøgere, uanset at de ikke opfylder konventionens krav om »velbegrundet frygt« eller udsættes for overgreb, der svarer til konventionens begreb »forfølgelse«. Endelig er der behov for under visse omstændigheder at yde beskyttelse til personer, der flygter fra krige og borgerkrige, eller som af andre voldelige begivenheder er blevet tvunget til at forlade hjemlandet.

Udviklingen af de humanitære holdninger og den øgede bevidstgørelse vedrørende menneskerettigheder medfører ønsket om at kunne give beskyttelse til personer, der er blevet eller frygtes at blive udsat for alvorlige krænkelse af menneskerettighederne. Dette forudsætter både en udvidelse af og et supplement til de elementer, som indgår i konventionens oprindelige fastlæggelse af flygtningebegrebet.

En anden funktion af B-flygtningebegrebet indførelse har været meddelelse af denne opholdstilladelse til sådanne personer,

som i forbindelse med asylansøgningen ikke i fornødent omfang har kunnet sandsynliggøre eller underbygge begrundelserne i anmodningen. Det må herved erindres, at asylsøgere ifølge sagens natur ofte vil befinde sig i en situation, hvor fuldstændig dokumentation er en praktisk umulighed. Til trods herfor ønsker man i visse sager ikke at udsætte den pågældende for nogen risiko i forbindelse med en hjemsendelse og lader derfor for alle eventualiteters skyld asylsøgeren blive i landet.

Begge disse formål ville i mange tilfælde også kunne imødekommes ved en udvidende fortolkning af konventionen. Det ser imidlertid ud til, at de fleste stater foretrækker at indføre en selvstændig zone uden om konventionens hovedområder. Der tilstræbes herved en mere smidig ordning i forhold til sådanne asylansøgninger, hvor man føler sig usikker over for anmodningens grundlag, samt bedre muligheder for tilpasning af udviklingen i takt med de behov, der opstår i forbindelse med nye og andre kategorier af asylsøgere.

Når det ikke har vist sig muligt at opnå international enighed om en afgrænsning af begrebet B-flygtninge, har det sammenhæng med, at der er ikke ubetydelige forskelle i de enkelte landes anvendelse af begrebet, og at dette som nævnt foran står i forbindelse med forholdene og udviklingen i de enkelte lande.

Statistik

På baggrund af tilsynet med udlændinges årlige statistikker og Dansk Flygtningehjælps statistikker for årene 1980 og 1981 er der udarbejdet en tabel samt en grafisk fremstilling over antallet af flygtninge, som er overgivet til Dansk Flygtningehjælps forsorg efter at have søgt asyl her i landet (som såkaldte *spontanflygtninge*) i perioden 1975–1981. Oversigten omfatter ikke personer, som måtte have opnået opholdstilladelse som A- og B-flygtninge uden overgivelse til Dansk Flygtningehjælp. I 1981 udgjorde denne gruppe 17 personer.

Antal flygtninge overgivet til Dansk Flygtningehjælp efter indgivelse af asylansøgning *her i landet* i perioden 1975–1981.

| | | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 |
|-----------------------|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Ansøgning indgivet | A-flygt- ninge | 16 | 14 | 29 | 23 | 10 | 12 | 45 |
| | B-flygt- ninge | 36 | 23 | 29 | 13 | 33 | 53 | 78 |
| under ophold | | | | | | | | |
| i Danmark | Total | 52 | 37 | 58 | 36 | 43 | 65 | 123 |

Antal flygtninge overgivet til Dansk Flygtningehjælp efter indgivelse af asylansøgning *fra udlandet* i perioden 1975–1981 og det totale antal.

| | | | | | | | |
|---|-----|-----|-----|-----|------|------|-----|
| Ansøgning om a- syl indgivet fra ud- landet. | 579 | 368 | 249 | 215 | 1108 | 980 | 775 |
| Total antal flygt- ninge overgivet til flygtningehjælpen. | 631 | 405 | 307 | 251 | 1151 | 1045 | 898 |

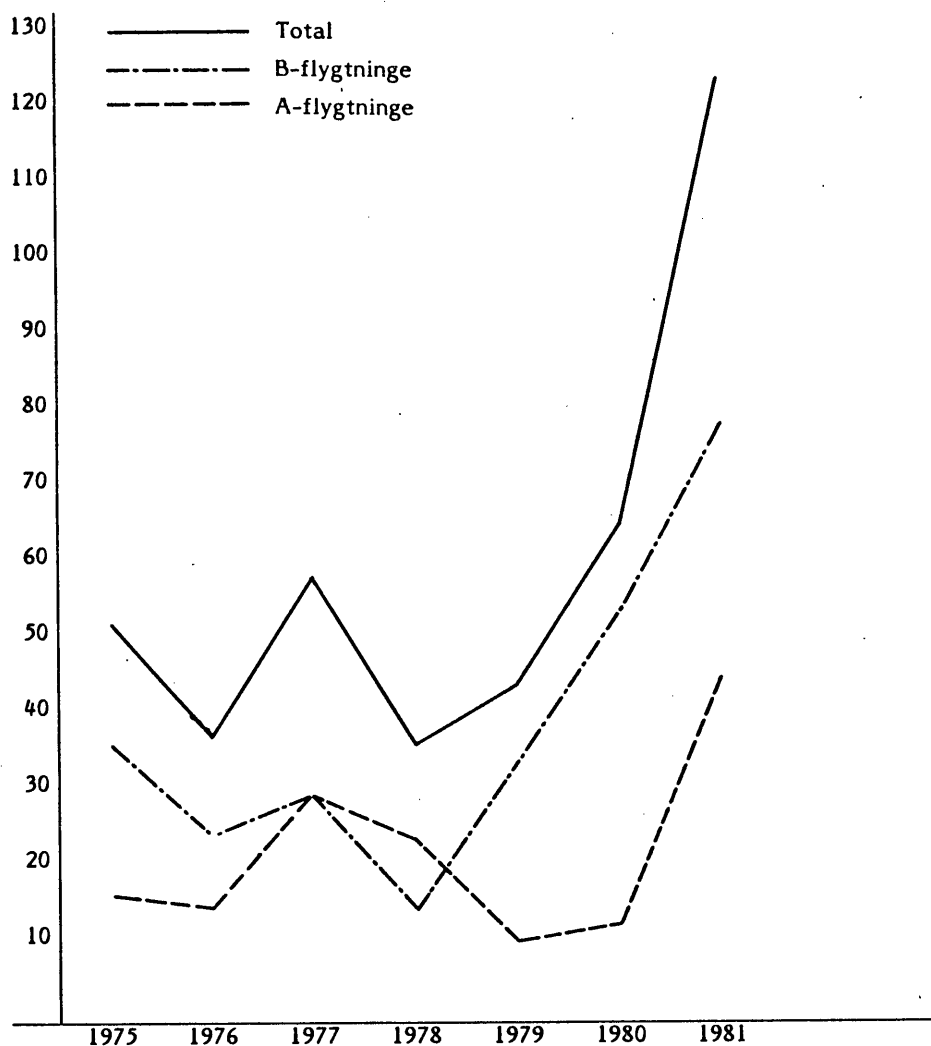
Oversigt over indstillinger og udfald af asylansøgninger indgivet her i landet i perioden 1. januar 1975–31. december 1981.

| Status | TmU's indstilling | Frafaldet | DF's indstilling | Status | JM's afgørelse | Verserende |
|-------------------------------|-------------------|-----------|------------------|------------|----------------|------------|
| A-flygtn. B-flygtn. | 7 | | 29 | A | 13 | 2 |
| | | | 33 | B | 46 | |
| | | | Afslag | 1 | | |
| | 1 | | O & A +) | 1 | | |
| Afslag | 313 | 5 | 93 | A | 21 | 7 |
| | | | 59 | B | 100 | |
| | | | 140 | Afslag | 162 | |
| | | | 7 | O & A | 18 | |
| | | | 14 | Yderl.opl. | | |
| Forelagt uden indstilling | 10 | | 3 | A | 1 | 2 |
| | | | 2 | B | 2 | |
| | | | 3 | Afslag | 3 | |
| | | | 2 | O & A | 2 | |
| Opholds- og arbejdstilladelse | 15 | | 10 | A | 5 | |
| | | | 1 | B | 5 | |
| | | | | Afslag | | |
| | | | 4 | O & A | 5 | |
| Sager ialt | 401 | 5 | 401 | A | 40 | 11 |
| | | | | B | 154 | |
| | | | | Afslag | 166 | |
| | | | | O & A | 25 | |

*) O & A betyder opholds- og arbejdstilladelse uden overgivelse til Dansk Flygtningehjælp. Det benyttes specielt, hvor der er tale om personer, der allerede har været her i landet i flere år, og som derefter indgiver asylansøgning på grund af udvikling i hjemlandet eller ændring i egen situation. Denne afgørelsesform kan også benyttes, hvor asylbegrundelsen er svag, eller hvor der er tale om en sådan grad af tilknytning, for eksempel til familie, at integrationsbistand fra Dansk Flygtningehjælp ikke skønnes nødvendig.

Statistikken på følgende side vedrørende sager forelagt til høring i Dansk Flygtningehjælp er for så vidt angår perioden 1979–1981 udarbejdet på baggrund af Dansk Flygtningehjælps egne statistikker måned for måned. For så vidt angår perioden 1975–1978 er der foretaget en optælling på grundlag af Dansk Flygtningehjælps sagsarkiv; med hensyn til denne sidstnævnte periode kan statistikken være behæftet med visse mindre fejl, uden at dette dog skulle forrykke opgørelsen i henseende til den indbyrdes fordeling mellem A-flygtninge, B-flygtninge og asylansøgere, der har fået afslag.

Opholdstilladelse som A- eller B-flygtninge efter indgivelse af asylansøgning i Danmark.



Ovenstående oversigt er opbygget kronologisk således, at udgangspunktet tages i tilsynet med udlændinges indstilling; det videre forløb (Dansk Flygtningehjælps indstilling og justitsministeriets afgørelse) følger derefter inden for hver gruppe af indstillinger.

Omvendt kan det af oversigten – i det væsentlige – udledes, hvorledes de skiftende indstillinger har været inden for hver resultatgruppe: meddelelse af opholdstilladelse som A- eller B-flygtning eller afslag.

Af de 40 sager, som i perioden 1. januar 1975–31. december 1981 blev afgjort med

anerkendelse som A-flygtninge, havde 7 været indstillet hertil af tilsynet med udlændinge. (Det bemærkes, at 10 var forelagt af tilsynet med udlændinge uden indstilling).

Dansk Flygtningehjælp havde foruden disse 40 sager indstillet andre 95 til anerkendelse som A-flygtninge.

Af de 154 udlændinge, som af justitsministeriet fik opholdstilladelse som B-flygtninge, var de 56 indstillet hertil af tilsynet med udlændinge. (Det bemærkes også her, at der i alt var 10 sager, der blev forelagt af tilsynet med udlændinge uden indstilling).

Dansk Flygtningehjælp har i alt i perioden indstillet 95 til opholdstilladelse som B-flygtninge.

Man kan formentlig gå ud fra, at en væsentlig del af de 95 ansøgere, Dansk Flygtningehjælp har indstillet til opholdstilladelse som A-flygtninge, af justitsministeriet betegnes som B-flygtninge, mens kun omkring 35

af de i alt 230 ansøgere, som Dansk Flygtningehjælp har indstillet som A- eller B-flygtninge, har fået afslag på deres asylansøgning (idet antallet af udlændinge, der har fået meddelt opholds- og arbejdstilladelse, næsten svarer til det antal, Dansk Flygtningehjælp har indstillet hertil).

Bilag 2

Nogle af retsudvalgets spørgsmål til justitsministeren vedrørende forslag til udlændingelov og dennes svar herpå*Spørgsmål 6:**»Ad § 7, stk. 1, nr. 1:*

Hvordan vil ministeren foretage den behovsvurdering, der er nævnt i bestemmelsen?»

Svar:

Efter lovforslagets § 7, stk. 1, nr. 1, skal der, medmindre særlige grunde taler derimod, efter ansøgning gives opholdstilladelse til udlændinge, som er omfattet af flygtningekonventionen af 28. juli 1951, og som befinder sig her i landet eller på grænsen og »har behov for beskyttelse i Danmark«.

Udtrykket »har behov for beskyttelse i Danmark« skal ses i sammenhæng med det såkaldte førsteasylsprincip, der i varierende udformning følges i praksis ikke blot i Danmark, men også i andre lande. Dette princip skal ikke blot ses som et udslag af et internationalt fordelingsprincip, men også i sammenhæng med et ønske om, at det begrænsede antal opholdstilladelser, som på grund af den gældende kvotaordning årligt kan udstedes til flygtninge, fortrinsvis bør komme de asylansøgere til gode, som har det mest påtrængende behov for at opnå flygtningestatus.

Det kan i forbindelse hermed oplyses, at der siden 1979 på de årlige bevillingslove har været optaget et beløb svarende til udgiften til integration af ca. 500 flygtninge om året. Ud over den årlige kvota har Danmark endvidere i de senere år modtaget et betydeligt antal bådflygtninge fra Vietnam. De årlige udgifter til integration af flygtninge er i dag ca. 100 mill. kr.

Princippet om første asylsland indebærer, at der ikke gives opholdstilladelse til en flygtning, hvis den pågældende allerede har opnået beskyttelse i et andet land eller på grund af længere ophold i et andet land, derboende nære slægtninge eller andre tilsvaren-

de stærke tilknytningsfaktorer til vedkommende land har en nærmere tilknytning til dette end til Danmark. I sådanne tilfælde bør den pågældende henvises til i stedet at søge beskyttelse i dette andet land. Har vedkommende derimod kun kortvarigt opholdt sig i et andet land på vej fra forfølgelseslandet til Danmark, vil asyl ikke blive nægtet efter princippet om første asylsland.

Det fremgår af betænkningen side 128 ff og side 137 ff, at spørgsmålet om førsteasylslandsprincipet har været genstand for omfattende drøftelser i udvalget. Udvalgets flertal har fundet, at Danmark ikke bør binde sig til en fast udformning af dette princip, før der foreligger en international aftale herom, mens mindretallet har foreslået, at der i loven gives begrebet et mere præcist indhold.

Justitsministeriet finder det ønskeligt, at der opnås enighed om den nærmere fastlæggelse af indholdet af begrebet første asylsland på internationalt plan, f.eks. i Europarådet, hvor emnet på bl.a. dansk initiativ er taget op til drøftelse i en ekspertkomité. Indtil en fælles international løsning af problemet foreligger, finder justitsministeriet imidlertid, at der må lægges afgørende vægt på, at Danmark ikke ved at binde sig til en præcis formulering af begrebet i loven kommer til at påtage sig en internationalt set ensidig og økonomisk set uoverskuelig forpligtelse på dette område. Der henvises i den forbindelse bl.a. til de ovennævnte oplysninger vedrørende den gældende kvotaordning og udgiften i forbindelse hermed.

*Spørgsmål 8:**»Ad § 18:*

Hvor mange udenlandske statsborgere er i henhold til bistandslovens § 4 blevet hjemsendt til deres hjemland siden bistandslovens ikrafttræden?»

Svar:

Socialministeren har over for justitsministeriet oplyst, at socialstyrelsen i tiden fra bistandslovens ikrafttræden den 1. april 1976 indtil den 10. februar 1983 har modtaget ca. 1.300 indberetninger fra de sociale udvalg om behov for vedvarende hjælp til udlændinge efter bistandslovens § 4. I 125 af de ca. 1.300 tilfælde har socialstyrelsen truffet afgørelse om, at de pågældende udlændinge skal hjemsendes.

Spørgsmål 21:

»Ministeren bedes foranledige flertalsbetragtningen i betænkningen p. 225 uddybet («En indførelse af . . . af det offentlige».)«

Svar:

På det anførte sted i betænkningen anfører udvalgets flertal:

»En indførelse af en særlig let adgang til domstolsprøvelse af afgørelser i de sager, som er nævnt i mindretallets forslag, vil betegne et brud med dansk forvaltningsretlig tradition og give udlændinge en adgang til prøvelse af forvaltningens afgørelser, som ikke eksisterer for landets egne borgere. Denne fortrinsstilling vil blive særlig fremtrædende, hvis en udlænding normalt skal have beskikket en advokat, som betales af det offentlige.«

Ifølge grundlovens § 63 er domstolene berettigede til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser. Det fastslås således i denne bestemmelse, at forvaltningen i Danmark generelt er underkastet domstolens kontrol. Kontrollen omfatter som udgangspunkt al forvaltningsvirksomhed, hvad enten der er tale om udstedelse af forvaltningsakter eller generelle retsforskrifter, ligesom kontrollen omfatter såvel faktisk som retlig virksomhed.

Søgsmaal af denne karakter anlægges af den person, som afgørelsen vedrører. Sagen skal anlægges og behandles efter de almindelige regler om den borgerlige retspleje. Der vil kunne opnås fri proces til søgsmålet, hvis sagsøger opfylder betingelserne herfor i retsplejeloven, herunder at den pågældende skal have rimelig grund til at føre proces.

På nogle særlige forvaltningsområder er der som anført af mindretallet i betænkningen side 221 gennemført ordninger, hvorefter

det offentlige på begæring skal foranledige en sag indbragt ved domstolene. Det gælder således f.eks. prøvelse af administrativ frihedsberøvelse, herunder bl.a. tvangsfjernelse af børn efter retsplejelovens kapitel 43 a. Denne behandlingsmåde er gennemført til opfyldelse af bestemmelsen i grundlovens § 71, stk. 6, hvorefter lovligheden af en frihedsberøvelse, der ikke er besluttet af en dømmende myndighed, på begæring af bl.a. den, der er berøvet sin frihed, skal forelægges de almindelige domstole. Indbringelse af de pågældende sager for domstolene har i øvrigt ikke opsættende virkning med hensyn til afgørelsens gennemførelse.

Ifølge § 5 i lov nr. 203 af 11. juni 1954 med senere ændringer om folketingets ombudsmand har ombudsmanden indseende med, om de personer, der omfattes af hans virksomhed, gør sig skyldige i fejl eller forsømmelser under udøvelsen af deres tjeneste. Ombudsmandens reaktionsmuligheder er opregnet i lovens § 9. Han kan bl.a., selv om et påklaget forhold ikke giver anledning til påtale, altid fremsætte sin opfattelse. Ombudsmandens udtalelser er ikke retligt bindende for forvaltningen, men i langt de fleste tilfælde følges hans henstillinger.

Finder ombudsmanden, at prøvelsen af et påklaget forhold henhører under domstolene, kan han bl.a. henstille, at der meddeles klageren fri proces, jfr. således § 6 i instruks for folketingets ombudsmand.

Spørgsmål 36:

»Hvad er baggrunden for, at ministeren ikke vil ligestille A- og B-flygtninge i henseende til opnåelse af opholdstilladelse, i udvisningssager etc.?«

Svar:

Efter lovforslagets § 7, stk. 1, har udlændinge, som er omfattet af flytningekonventionen, og som befinder sig her i landet eller på grænsen og har behov for beskyttelse her i landet, som udgangspunkt et retskrav på opholdstilladelse i Danmark. Det samme gælder udlændinge, der er kommet hertil som led i en aftale med FNs flygtningehøjkommissariat eller lignende international aftale. Disse personer betegnes som A-flygtninge.

Afslag på asyl til personer, der påberåber sig at være omfattet af lovforslagets § 7, stk.

Bilag til f.t.l. vedr. udlændingeloven

1, skal efter lovforslagets § 51, stk. 2, behandles af et af justitsministeren oprettet flygtningesnævnet.

Efter lovforslagets § 22 kan A-flygtninge kun udvises på grund af hensynet til statens sikkerhed eller på grund af alvorlig kriminalitet. Anklagemyndigheden skal, forinden der nedlægges påstand om udvisning af en A-flygtning, indhente en udtalelse fra flygtningesnævnet, jfr. lovforslagets § 54. Flygtningesnævnet træffer endvidere afgørelse i klagesager vedrørende bortfald efter lovforslagets § 17 og inddragelse efter §§ 19 eller 20 af opholdstilladelser fra A-flygtninge.

Efter lovforslagets § 8 kan der gives opholdstilladelse til udlændinge, som ikke er omfattet af flygtningekonventionen, men som af lignende tungtvejende grunde som anført i denne ikke ønsker at vende tilbage til deres hjemland – de såkaldte B-flygtninge.

Lovforslagets bestemmelser om A- og B-flygtninge svarer til lovudkastet fra et flertal i udlændingelovsudvalget. Flertallet har som begrundelse for ikke at sidestille A- og B-flygtninge med hensyn til klagesagsbehandling i flygtningesnævnet anført, at der for A-flygtninges vedkommende findes veldefinerede og internationalt anerkendte retningslinjer, der angiver flygtningebegrebets indhold og den retsbeskyttelse, som disse flygtninge har krav på, mens afgrænsningen af personkredsen efter lovforslagets § 8 (B-flygtninge) er ganske vag. I skønnet over, om opholdstilladelse bør meddeles, indgår efter flertallets opfattelse ofte inden- og udenrigspolitiske hensyn af skiftende karakter, jfr. bilag 7 til betænkningen, der viser, at også praksis har været skiftende. Sådanne afgørelser egner sig efter flertallets opfattelse ikke til at undergives en domstolslignende behandling ved flygtningesnævnet, som vil være nødsaget til at følge en ret fast praksis. Det er efter flertallets opfattelse heller ikke ønskeligt, at den endelige afgørelse i sådanne sager ligger hos et organ, der er uafhængigt af justitsministeren, som over for folketinget er og bør være ansvarlig for udlændingepolitikken, jfr. betænkningen side 228-229.

Mindretallet finder, at der i henseende til retsbeskyttelse bør ske en tilnærmelse mellem

de to grupper af flygtninge. Man henviser bl.a. til, at det i en lang række sager kan være overordentlig vanskeligt at drage nogen særlig klar grænse mellem konventionsflygtninge og B-flygtninge, samt at der i henseende til integrationstilbuddet og integrationsforløbet her i landet ikke er nogen forskel mellem A- og B-flygtninge (betænkningens side 136).

Justitsministeriet finder det væsentligt at bevare adgangen til navnlig af humanitære grunde at give opholdstilladelse til udlændinge, som af lignende tungtvejende grunde som anført i flygtningekonventionen ikke ønsker at vende tilbage til deres hjemland, og man finder det vigtigt, at der ikke sker nogen fast afgrænsning af begrebet B-flygtninge.

Begrebet omfatter i dag meget forskelligartede persongrupper, hvilket der efter justitsministeriets opfattelse fortsat bør være mulighed for. Adgangen til at meddele disse persongrupper opholdstilladelse bør bero på et samlet skøn over alle de konkret foreliggende omstændigheder.

Det bør endvidere nævnes, at der heller ikke i de øvrige konventionslande er tillagt B-flygtninge eller de facto-flygtninge noget retskrav på opholdstilladelse, jfr. betænkningen side 310 ff.

På denne baggrund vil der efter justitsministeriets opfattelse være væsentlige betæneligheder forbundet med at lade flygtningesnævnet træffe afgørelse om B-flygtninge.

For så vidt angår spørgsmålet om udvisning af B-flygtninge finder justitsministeriet, at der også i denne relation må lægges vægt på, at der for denne persongruppe vil være meget forskelligartede begrundelser for ønsket om ikke at vende tilbage til hjemlandet.

Justitsministeriet finder derfor ikke, at der er tilstrækkeligt grundlag for at sidestille B-flygtninge med A-flygtninge med hensyn til udvisning.

Ved afgørelsen af, om der i den konkrete sag skal ske udvisning, vil der i medfør af lovforslagets § 25 være mulighed for at tage de forhold i betragtning, der er baggrunden for den pågældendes ønske om ikke at vende tilbage til hjemlandet.

Uddrag af betænkning nr. 882/1979 om udlændingelovgivningen, side 158**A F S K R I F T***Arbejdsministeriets skrivelse
af 29. november 1973*

Arbejdsministeren har i dag på regeringens vegne efter drøftelse med organisationer på arbejdsmarkedet truffet bestemmelse om indtil videre at suspendere de bestemmelser om arbejdstilladelser til fremmedarbejdere, som arbejdsministeren fastsatte den 29. juni 1973 efter indstilling fra hovedorganisationerne.

Suspensionen sker med øjeblikkelig virkning og indebærer, at de i 1973 fastsatte fremmedarbejderkvoter er bortfaldet i det omfang, disse ikke allerede er udnyttet ved godkendelse i arbejdsformidlingen af konkrete kontrakter. Der kan altså alene udstedes arbejdstilladelser på grundlag af sådanne

kontrakter, som er godkendt af arbejdsformidlingen før den 29. november 1973.

Der vil indtil videre ej heller kunne gives arbejdstilladelser til personer med familiemæssig tilknytning til herværende fremmedarbejdere. Ligeledes vil arbejdstilladelse til personer med uddannelse eller færdigheder, som ikke kan skaffes her i landet, alene kunne gives i tilfælde, hvor helt afgørende produktionshensyn taler herfor.

Ansøgninger om forlængelse af arbejdstilladelser kan alene forventes imødekommet, såfremt længerevarende ophold i landet, særlig familiemæssig tilknytning eller andre særlige forhold taler herfor.

Bilag 4**§ 4 i lov om social bistand, jfr. lovbekendtgørelse nr. 415 af
5. juli 1984 med senere ændringer**

§ 4. Bliver der behov for vedvarende hjælp til forsørgelse af en person, der ikke har dansk indfødsret eller ret til hjælp i med-

før af § 3, afgør socialministeren eller den myndighed, ministeren giver bemyndigelse hertil, om pågældende skal hjemsendes.