

Til lovforslag nr. L 32. Betænkning afgivet af Retsudvalget den 21. maj 2002

Betænkning

over

Forslag til lov om ændring af udlændingeloven

(Initiativer mod terrorisme m.v. – opfølgning på FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 af 28. september 2001 om bekæmpelse af terrorisme)

[af integrationsministeren (Bertel Haarder)]

1. Udvalgsarbejdet

Lovforslaget blev fremsat den 13. december 2002 og var til 1. behandling den 31. januar 2002. Lovforslaget blev efter 1. behandling henviset til behandling i Retsudvalget.

Møder

Udvalget har behandlet lovforslaget i 6 møder.

Teknisk gennemgang

Den 26. februar 2002 fik udvalget ved integrationsministeren og dennes embedsmænd en teknisk gennemgang af lovforslaget, som blev suppleret med en yderligere teknisk gennemgang den 8. maj 2002.

Høring

Et udkast til lovforslaget har inden fremsættelsen været sendt i høring, og den daværende indenrigsminister sendte den 30. oktober 2001 dette udkast til udvalget, jf. (folketinget 2001-02, 1. samling) alm. del – bilag 120. Den 13. december 2001 og den 14. februar 2002 sendte integrationsministeren de indkomne høringssvar til udvalget. Den 30. januar 2002 og den 18. april 2002 sendte integrationsministeren høringsnotater til udvalget.

Skriftlige henvendelser

Udvalget har i forbindelse med udvalgsarbejdet modtaget skriftlige henvendelser fra:

Advokatfirma Christian Harlang,
Amnesty International og
Dansk Retspolitisk Forening.

Integrationsministeren har over for udvalget kommenteret henvendelsen fra Amnesty International. Henvendelsen fra Advokatfirma Christian Harlang er optrykt som bilag 3 til betænkningen.

Spørgsmål

Udvalget har stillet 41 spørgsmål til integrationsministeren til skriftlig besvarelse, som denne har besvaret. Desuden har udvalget stillet 1 spørgsmål til skriftlig besvarelse, som forventes besvaret inden 2. behandling. 2 af udvalgets spørgsmål til integrationsministeren og dennes svar herpå er optrykt som bilag 2 til betænkningen.

2. Indstillinger og politiske bemærkninger

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

Socialdemokratiets og Det Radikale Venstres medlemmer af udvalget bemærker, at de under behandlingen af lovforslaget særligt har fokuseret på to forhold:

– For det første er det præciseret, at i sager, hvor en udlænding udelukkes fra asyl af hensyn til statens sikkerhed, er det regeringen, der bærer

ansvaret for udelukkelsen og ikke Flygtninge-nævnet.

- For det andet er det præciseret, at selv om en udlænding, der af integrationsministeren vurderes at være til fare for statens sikkerhed, udelukkes fra asyl, skal der altid træffes afgørelse om, hvorvidt den pågældende kan udsendes af landet. Hvis denne afgørelse viser, at den pågældende udlænding risikerer dødsstraf, tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling ved udsendelse, kan Flygtningenævnet træffe beslutning om, at udvisning ikke finder sted.

Et *mindretal* i udvalget (SF og EL) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling.

Enhedslistens og Socialistisk Folkepartis medlemmer af udvalget vil understrege, at alle er enige om, at bekæmpelsen af terrorisme er en vigtig og nødvendig opgave. Men Enhedslisten og SF finder, at der med dette lovforslag betrædes veje, som er fuldstændig uacceptable og strider mod grundlæggende holdninger til demokrati og retssikkerhed. For Enhedslisten og SF er bekæmpelsen af terrorisme lig med forsvaret for demokratiet, og for at sikre dette vender vi os mod forslag og initiativer, som undergraver disse holdninger.

FN har opfordret til, at medlemslandene sikrer – under hensyntagen til international lovgivning – at flygtningestatus ikke misbruges af terrorister. Det hedder således i resolutionen, at flygtningestatus ikke må misbruges, og at en flygtnings påståede politiske motiver for sine handlinger ikke skal forhindre, at der kan ske udvisning mellem landene. Enhedslisten og SF er enige i sigtet med denne opfordring og stiller sig så meget mere uforstående over for det lovforslag, som regeringen – stærkt inspireret af den foregående ditto – her har fremsat. For stik imod hensigten med at have et selvstændigt asylsystem som grundlag for at beskytte de reelle flygtninge og forhindre misbrug af systemet foreslås der en række ændringer, som efter Enhedslistens og SF's opfattelse undergraver troværdigheden i systemet. Efter Enhedslistens og SF's opfattelse kan der ikke fortolkes noget som helst pålæg til FN-medlemslandene ind i resolutionen fra Sikkerhedsrådet om, at deres asylsystemer skal indføre hemmelig retspleje, lukket sagsbehandling og fratagelse af uafhængigheden i asylsystemets appelinstans. Det er netop disse ændringer, som regeringen har foreslået, og de kan derfor efter Enhedslistens og SF's opfattelse kun ses som

udtryk for et politisk valg fra regeringen om at indføre egne interesser i forhold til asylsystemets fremtidige rolle – interesser, som Enhedslisten og SF frygter vil virke ødelæggende for troværdigheden i asylsystemet.

I det følgende skal nævnes nogle af de områder, som Enhedslisten og SF finder udgør et alvorligt skred i retstilstanden på udlændingområdet, og som efter Enhedslistens og SF's opfattelse bidrager til at skabe mistillid til udlændingemyndighederne, deres troværdighed og uafhængighed – en udvikling, som Enhedslisten og SF på ingen måde ønsker at støtte og ikke i FN's henstillinger finder belæg for at indføre.

Efter Enhedslistens og SF's opfattelse tildeles efterretningstjenesterne en rolle, som i realiteten betyder, at der indføres et separat og selvstændigt asylsystem uden nogen form for uafhængig kontrol og med en sagsbehandling, som alene finder sted i efterretningstjenesternes regi. Modellen, hvorefter det er integrationsministeren, som efter indstilling fra efterretningstjenesterne/justitsministeren kan pålægge udlændingemyndighederne, herunder det hidtil uafhængige Flygtningenævnet, at afgøre, om en person skal anses for en fare for statens sikkerhed eller den offentlige orden, er efter Enhedslistens og SF's opfattelse udtryk for en meget farlig udvikling. Personen må ikke få kendskab til anklagerne og grundlaget for efterretningstjenesternes indstilling (jf. bemærkningerne til lovforslaget side 31-32), hans/hendes advokat må heller ikke få noget at vide, og afslaget skal, som det hedder i bemærkningerne (s. 32), »udformes således, at oplysningerne ikke videregives«. Enhedslisten og SF har i denne forbindelse mærket sig, at integrationsministeren i besvarelsen af spørgsmål nr. 22, jf. bilag 36, skriver, at afslaget på asyl i sådanne sager skal udformes med henvisning til retsgrundlaget, hvilket for Enhedslisten og SF synes at stride imod bemærkningernes formulerede hensigt. Enhedslisten og SF har ikke kunnet få et klarere svar fra ministeren på, hvordan disse to forklaringer i praksis vil harmonere med efterretningstjenesternes interesser i at hemmeligholde oplysningerne af hensyn til en konkret efterretningsoperation.

Enhedslisten og SF vender sig ligeledes skarpt imod, at regeringen med lovforslaget vil gøre udlændingemyndighederne til aktive medspillere i efterretningsoperationer med bestemmelsen

om, at efterretningstjenesterne i en konkret sag, hvor der ikke er grundlag for asyl, men hvor der af efterretningsoperative grunde kan være interesser for tjenesterne i, at en person alligevel får opholdstilladelse, asyl eller visum, kan integrationsministeren pålægge udlændingemyndighederne at give de nødvendige tilladelser. For Enhedslisten og SF er dette et skandaløst udtryk for den magt og undergravende indflydelse, som flertallet i Folketinget med dette lovforslag tillægger efterretningstjenesterne i forhold til udlændingemyndighederne. Hele grundlaget for troværdigheden i asyl- og udlændingssystemet bygger på tiltroen til dette. Med de foreslåede muligheder for, at efterretningstjenesterne kan diktere bestemte udfald af udlændingssager afhængigt af, hvis interesser der i en konkret sag skal plejes, er der alvorlig fare for, at udlændingemyndighederne – desværre ikke uden grund – kan opfattes som parter i efterretningssager. Det finder Enhedslisten og SF er skandaløst og ødelæggende.

I den forbindelse finder Enhedslisten og SF ikke, at regeringen på overbevisende måde har været i stand til at forklare (jf. besvarelsen af spørgsmål nr. 41, jf. L 32 – bilag 45), hvordan forholdet mellem efterretningstjenesterne og an-

klagemyndigheden vil være, hvis der i en konkret sag skulle opstå modsætninger mellem hensynet til retsforfølgning og fortsættelse af en efterretningsoperation. Enhedslisten og SF har her mærket sig, at ministeren har formuleret besvarelsen således, at det er efterretningstjenesterne, som løbende vurderer, »om der som led i tjenestens virksomhed, herunder efterforskning af sager vedrørende udlændinge, måtte fremkomme oplysninger, som kan bruges af politiet og anklagemyndigheden i forbindelse med behandlingen af konkrete straffesager«, og finder det ikke godtgjort, hvem der i en konkret situation skal afgøre, om der skal rejses straffesag eller ej. For Enhedslisten og SF er det blot endnu et udtryk for, at lovforslaget frem for at forsvare retssikkerheden er med til at underminere den.

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

En oversigt over Folketingets sammensætning er optrykt i betænkningen.

Inge Dahl-Sørensen (V) Birthe Rønn Hornbech (V) nfm. Karsten Nonbo (V)

Jørgen Winther (V) Peter Skaarup (DF) Per Dalgaard (DF) Helge Adam Møller (KF)

Lars Barfoed (KF) Jann Sjursen (KRF) Erling Christensen (S) Lissa Mathiasen (S)

Morten Bødskov (S) Per Kaalund (S) Sandy Brinck (S) Anne Baastrup (SF) fmd.

Elisabeth Arnold (RV) Line Barfod (EL)

Tjóðveldisflokkurinn, Inuit Ataqatigiit og Siumut havde ikke medlemmer i udvalget.

Folketingets sammensætning

Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	56*	Enhedslisten (EL)	4
Socialdemokratiet (S)	52	Kristeligt Folkeparti (KRF)	4
Dansk Folkeparti (DF)	22	Tjóðveldisflokkurin (TF)	1
Det Konservative Folkeparti (KF)	16	Inuit Ataqatigiit (IA)	1
Socialistisk Folkeparti (SF)	12	Siumut (SIU)	1
Det Radikale Venstre (RV)	9	Uden for folketingsgrupperne (UFG)	1

* Heraf 1 medlem valgt på Færøerne

Bilag 1

Oversigt over bilag vedrørende L 32

Bilagsnr.	Titel
1	Høringssvar, fra integrationsministeren
2	Spm. 1 om, hvilke ændringer lovforslaget indeholder i forhold til det udkast, der var sendt til høring, til integrationsministeren
3	Svar på spm. 1 om, hvilke ændringer lovforslaget indeholder i forhold til det udkast, der var sendt til høring, fra integrationsministeren
4	Notat fra Folketingets Lovsekretariat om antiterrorpakken (bekæmpelse af terrorisme)
5	Meddelelse om offentliggørelse af bilag 4
6	Høringsnotat fra integrationsministeren
7	Spm. 2 om, hvilke bestemmelser i lovforslaget der er en direkte konsekvens af FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 om bekæmpelse af terrorisme, til integrationsministeren Spm. 3 om de tilsvarende lovforslag i Sverige og Norge, til integrationsministeren
8	Henvendelse af 29/1-02 fra Amnesty International
9	Spm. 4 om kommentar til henvendelse af 29/1-02 fra Amnesty International, til integrationsministeren
10	Forslag til foreløbig plan for udvalgets arbejde med lovforslaget
11	Spm. 5 om udvisning af udlændinge, der anses for en fare for statens sikkerhed, til integrationsministeren Spm. 6 om grundlaget for udlændingemyndighedernes afgørelse om udvisning, til integrationsministeren
12	Spm. 7 om tilbagesendelse af muslimer trods torturfrygt, til integrationsministeren Spm. 8 om eksekvering af en dødsdom, til integrationsministeren Spm. 9 om adgang til begrundelse for afslag på opholdstilladelse, til integrationsministeren Spm. 10 om domstolsprøvelse af afslag på opholdstilladelse, til integrationsministeren Spm. 11 om opholdstilladelse efter anbefaling af efterretningstjenesterne, til integrationsministeren Spm. 12 om konkretisering af begrebet »udlændingsmyndighederne«, til integrationsministeren Spm. 13 om straf for tilskyndelse til brug af våben, til integrationsministeren Spm. 14 om trusler mod et andet lands offentlige orden, til integrationsministeren
13	Meddelelse om teknisk gennemgang 26/2-02
14	Henvendelse af 13/2-02 fra Dansk Retspolitisk Forening om høring
15	Supplerende høringssvar, fra integrationsministeren

Bilagsnr.	Titel
16	Spm. 15 om flygtninges retsstilling, hvis de lider af smitsomme sygdomme eller alvorlige sjælelige forstyrrelser, til integrationsministeren Spm. 16 om, hvilke smitsomme sygdomme der skal være udvisningsgrund, til integrationsministeren Spm. 17 om, hvilke sygdomme udlændinge skal testes for, til integrationsministeren Spm. 18 om, hvordan alvorlige sjælelige forstyrrelser defineres, til integrationsministeren Spm. 19 om, hvordan »til ulempe for sine omgivelser« defineres, til integrationsministeren Spm. 20 om, hvordan »til fare for sine omgivelser« defineres, til integrationsministeren
17	Svar på spm. 2 om, hvilke bestemmelser i lovforslaget der er en direkte konsekvens af FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 om bekæmpelse af terrorisme, fra integrationsministeren Svar på spm. 3 om de tilsvarende lovforslag i Sverige og Norge, fra integrationsministeren
18	Svar på spm. 7 om tilbagesendelse af muslimer trods torturfrygt, fra integrationsministeren Svar på spm. 8 om eksekvering af en dødsdom, fra integrationsministeren Svar på spm. 9 om adgang til begrundelse for afslag på opholdstilladelse, fra integrationsministeren Svar på spm. 10 om domstolsprøvelse af afslag på opholdstilladelse, fra integrationsministeren Svar på spm. 11 om opholdstilladelse efter anbefaling af efterretningstjenesterne, fra integrationsministeren Svar på spm. 12 om konkretisering af begrebet »udlændingsmyndighederne«, fra integrationsministeren Svar på spm. 13 om straf for tilskyndelse til brug af våben, fra integrationsministeren Svar på spm. 14 om trusler mod et andet lands offentlige orden, fra integrationsministeren
19	Kopi af Indfødsretsudvalget alm. del – bilag 45: Spm. 6 om initiativer til, at en tidsubegrænset opholdstilladelse kan inddrages under særlige omstændigheder, til integrationsministeren
20	Spm. 21 om kommentar til artikel i Jyllands-Posten om manglende retsgarantier til personer, som får afslag på ansøgninger om opholdstilladelse efter indstilling fra PET, til integrationsministeren
21	Spm. 22 om eksempler på, hvordan et afslag på asyl skal udformes, til integrationsministeren Spm. 23 om uenighed om sikkerhedsvurderingen, til integrationsministeren Spm. 24 om over/underordningsforholdet mellem udlændingemyndighederne, til integrationsministeren Spm. 25 om Flygtningenævnet som uafhængigt, domstolslignende organ, til integrationsministeren
22	Spm. 26, om ikke den gældende § 25 i udlændingeloven giver tilstrækkeligt grundlag for at udvise udlændinge, der er til fare for statens sikkerhed, til integrationsministeren

Bilag til bet. o. lovf. vedr. udlændingeloven

Bilagsnr.	Titel
23	Svar på spm. 5 om udvisning af udlændinge, der anses for en fare for statens sikkerhed, fra integrationsministeren Svar på spm. 6 om grundlaget for udlændingemyndighedernes afgørelse om udvisning, fra integrationsministeren
24	Spm. 27 om domstolenes mulighed for at efterprøve en afgørelse, når grundlaget for afgørelsen er hemmelig, til integrationsministeren Spm. 28, om Flygtningenævnet er bundet af integrationsministerens vurdering af, at en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed, til integrationsministeren
25	Spm. 29, om Flygtningenævnet kan træffe afgørelse om udvisning efter lovens § 31 uden at kende det egentlige grundlag for sagen, til integrationsministeren
26	Svar på spm. 4 om kommentar til henvendelse af 29/1-02 fra Amnesty International, fra integrationsministeren
27	Supplerende høringssvar fra integrationsministeren
28	Svar på spm. 15 om flygtnings retsstilling, hvis de lider af smitsomme sygdomme eller alvorlige sjælelige forstyrrelser, fra integrationsministeren Svar på spm. 16 om, hvilke smitsomme sygdomme der skal være udvisningsgrund, fra integrationsministeren Svar på spm. 17 om, hvilke sygdomme udlændinge skal testes for, fra integrationsministeren Svar på spm. 18 om, hvordan alvorlige sjælelige forstyrrelser defineres, fra integrationsministeren Svar på spm. 19 om, hvordan »til ulempe for sine omgivelser« defineres, fra integrationsministeren Svar på spm. 20 om, hvordan »til fare for sine omgivelser« defineres, fra integrationsministeren
29	Kopi af Integrationsudvalget L 152 – bilag 67: Svar på spm. 27 om anbringelse af kriminelle udlændinge på tålt ophold i det lukkede afsnit på Center Sandholm, fra integrationsministeren
30	Kopi af Indfødsretsudvalget alm. del – bilag 56: Svar på spørgsmål 6 om initiativer til, at en tidsubegrænset opholdstilladelse kan inddrages under særlige omstændigheder, fra integrationsministeren
31	Spm. 30 om hemmelig sagsbehandling i Flygtningenævnet, til integrationsministeren Spm. 31, om efterretningstjenesten i en konkret situation kan instruere Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet om at give asyl til en person, som ellers ville have fået afslag, til integrationsministeren Spm. 32 om, hvordan en sag skal tilrettelægges for en person, som PET har krævet givet asyl, til integrationsministeren Spm. 33, om en inddragelsessag skal behandles af Flygtningenævnet, til integrationsministeren Spm. 34 om mulighed for beskyttelse efter asylforbud, til integrationsministeren Spm. 35 om retligt ansvar, hvis der er udstedt asylforbud, til integrationsministeren
32	Plancher fra den tekniske gennemgang
33	Spm. 36, om Flygtningenævnet eller regeringen har ansvaret for afslag givet i sager med sikkerhedsrisiko, til integrationsministeren Spm. 37 om grunden til, at Flygtningenævnet formelt skal træffe den afgørelse, som regeringen har besluttet, til integrationsministeren Spm. 38, om sikkerhedsgodkendelse af en advokat og af Flygtningenævnet er en mulighed, til integrationsministeren

Bilagsnr.	Titel
34	Spm. 39 om MF Per Kaalunds (S) udtalelse til Danmarks Radio i programmet Politisk Debat 11/5-02, til integrationsministeren Spm. 40 om »tålt ophold«, til integrationsministeren Spm. 41 om manglende tiltale mod en udlænding for eksempel for krigsforbrydelser, til integrationsministeren
35	Svar på spm. 21 om kommentar til artikel i Jyllands-Posten om manglende retsgarantier til personer, som får afslag på ansøgninger om opholdstilladelse efter indstilling fra PET, fra integrationsministeren
36	Svar på spm. 22 om eksempler på, hvordan et afslag på asyl skal udformes, fra integrationsministeren Svar på spm. 23 om uenighed om sikkerhedsvurderingen, fra integrationsministeren Svar på spm. 24 om over/underordningsforholdet mellem udlændingemyndighederne, fra integrationsministeren Svar på spm. 25 om Flygtningenævnet som uafhængigt, domstolslignende organ, fra integrationsministeren
37	Svar på spm. 26, om ikke den gældende § 25 i udlændingeloven giver tilstrækkeligt grundlag for at udvise udlændinge, der er til fare for statens sikkerhed, fra integrationsministeren
38	Svar på spm. 28, om Flygtningenævnet er bundet af integrationsministerens vurdering af, at en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed, fra integrationsministeren
39	Svar på spm. 29, om Flygtningenævnet kan træffe afgørelse om udvisning efter lovens § 31 uden at kende det egentlige grundlag for sagen, fra integrationsministeren
40	Svar på spm. 30 om hemmelig sagsbehandling i Flygtningenævnet, fra integrationsministeren Svar på spm. 31, om efterretningstjenesten i en konkret situation kan instruere Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet om at give asyl til en person, som ellers ville have fået afslag, fra integrationsministeren Svar på spm. 32 om, hvordan en sag skal tilrettelægges for en person, som PET har krævet givet asyl, fra integrationsministeren Svar på spm. 33, om en inddragelsessag skal behandles af Flygtningenævnet, fra integrationsministeren Svar på spm. 34 om mulighed for beskyttelse efter asylforbud, fra integrationsministeren
41	Svar på spm. 37 om grunden til, at Flygtningenævnet formelt skal træffe den afgørelse, som regeringen har besluttet, fra integrationsministeren Svar på spm. 38, om sikkerhedsgodkendelse af en advokat og af Flygtningenævnet er en mulighed, fra integrationsministeren
42	Svar på spm. 39 om MF Per Kaalunds (S) udtalelse til Danmarks Radio i programmet Politisk Debat 11/5-02, fra integrationsministeren Svar på spm. 40 om »tålt ophold«, fra integrationsministeren
43	1. udkast til betænkning
44	Svar på spm. 36, om Flygtningenævnet eller regeringen har ansvaret for afslag givet i sager med sikkerhedsrisiko, fra integrationsministeren
45	Svar på spm. 41 om manglende tiltale mod en udlænding for eksempel for krigsforbrydelser, fra integrationsministeren
46	Svar på spm. 27 om domstolenes mulighed for at efterprøve en afgørelse, når grundlaget for afgørelsen er hemmelig, fra integrationsministeren

Bilagsnr.	Titel
47	Svar på spm. 35 om retligt ansvar, hvis der er udstedt asylforbud, fra integrationsministeren
48	Henvendelse af 17/5-02 fra Advokatfirma Christian Harlang
49	Spm. 42 om kommentar til henvendelse af 17/5-02 fra Advokatfirma Christian Harlang, til integrationsministeren

Nogle af udvalgets spørgsmål til integrationsministeren og dennes svar herpå

Spørgsmålene og integrationsministerens svar herpå er optrykt efter ønske fra Socialdemokratiet.

Spørgsmål 36:

Er det korrekt forstået, at det er regeringen, der bærer ansvaret for den afgørelse, som Flygtningenævnet skal træffe, når integrationsministeren har vurderet på baggrund af en indstilling fra justitsministeren, at en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed?

Svar:

Efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 45 b, stk. 1, vurderer integrationsministeren på baggrund af en indstilling fra justitsministeren – til brug for behandlingen af en sag efter udlændingeloven – om udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed. Denne vurdering lægges til grund ved udlændingemyndighedernes afgørelse af sagen.

Den endelige vurdering foretages af integrationsministeren.

Integrationsministeren kan dog ikke uden en indstilling herom fra justitsministeren vurdere, at en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed.

Vurderer integrationsministeren på baggrund af en indstilling fra justitsministeren, at en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed, skal denne vurdering lægges til grund af Flygtningenævnet, som herefter ikke kan give opholdstilladelse til udlændingen, idet den pågældende herved udelukkes fra asyl, jf. den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 10, stk. 1, nr. 1.

Det er således i disse tilfælde regeringens ansvar, at udlændingen udelukkes fra asyl og dermed ikke meddeles opholdstilladelse i Danmark.

Efter udlændingelovens § 32 a skal afgørelser om afslag på en ansøgning om asyl eller afgørelser om bortfald eller inddragelse af en opholdstilladelse som flygtning tillige indeholde afgørelse om, hvorvidt udlændingen kan udsendes,

hvis denne ikke udrejses frivilligt, jf. udlændingelovens § 31.

Denne afgørelse træffes i asylsager i sidste instans af Flygtningenævnet. Flygtningenævnets afgørelse om, hvorvidt udlændingen kan udsendes af landet, træffes uafhængigt af integrationsministerens vurdering af, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed.

Flygtningenævnet er således ansvarligt for afgørelsen af, hvorvidt udlændingen ved en tilbagevenden til hjemlandet er i risiko for forfølgelse eller lignende på en sådan måde, at udlændingen ikke kan sendes tilbage, jf. udlændingelovens § 31.

Spørgsmål 37:

Hvorfor skal Flygtningenævnet i det hele taget formelt træffe den afgørelse, som regeringen reelt beslutter, og som regeringen også bærer ansvaret for?

Svar:

Det følger af udlændingelovens § 53 a, at sager, hvor Udlændingestyrelsen har meddelt en udlænding afslag på asyl, kan indbringes for Flygtningenævnet.

Efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 45 b, stk. 1, vurderer integrationsministeren på baggrund af en indstilling fra justitsministeren, om en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed. Denne vurdering lægges til grund ved udlændingemyndighedernes – herunder Flygtningenævnets – afgørelse af en sag om bl.a. meddelelse eller inddragelse af opholdstilladelse.

Men selvom en sådan vurdering fører til afslag på opholdstilladelse i form af asyl, skal der herudover i en asylsag altid træffes afgørelse om, hvorvidt den pågældende kan udsendes af landet, jf. udlændingelovens § 32 a, jf. § 31. Denne for udlændingen ganske væsentlige asylretlige vurdering bør efter regeringens opfattelse fortsat foretages af asylmyndighederne.

Såfremt Flygtningenævnet således finder, at den pågældende udlænding ved udsendelse af landet vil risikere dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, vil nævnet skulle træffe bestemmelse om, at udsendelse ikke kan finde sted, jf. den foreslåede bestemmelse i ud-

lændingelovens § 31. Udlændingen vil i så fald være henvist til et såkaldt tålt ophold her i landet.

Spørgsmålet giver mig på den baggrund anledning til at understrege, at Flygtningenævnets afgørelser herom træffes uafhængigt af integrationsministerens vurdering af, at udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed.

Henvendelse fra Advokatfirma Christian Harlang

Henvendelsen er optrykt efter ønske fra Socialdemokratiet.

ADVOKATFIRMA
CHRISTIAN HARLANG

CHRISTIAN HARLANG
Advokat (H)

NIELS ANKER RASMUSSEN
Advokat (H)

KIRSTEN MAXEN
Advokat (L)

ALLAN STEEN LYNGE
Advokat

Notat

Vedrørende

Lovforslag L 32, fremsat den 13. december 2001 – Lov om ændring af udlændingeloven (initiativ mod terrorisme m.v. – opfølgning på FN's sikkerhedsråds resolution nr. 1373 af 28. september 2001 om bekæmpelse af terrorisme)

Nærværende notat har til formål at vurdere, hvilke konsekvenser lovforslag L 32 om ændring af udlændingeloven får for Flygtninge-nævnet, samt hvilke spørgsmål forslaget rejser i forhold til nævnets begrundelser for deres afgørelse.

1. Gældende ret:

Flygtninge-nævnet er reguleret i udlændingelovens § 53 – § 58 a.

Af disse bestemmelser fremgår det, at Nævnet består af 5 medlemmer, hvoraf formanden er dommer, og de øvrige medlemmer er udpeget af henholdsvis Indenrigsministeriet, Dansk Flygtninge-nævn, Advokatrådet og Udenrigsministeriet.

Blandt nævnets væsentligste opgaver er endelig afgørelse af asylsager, jf. udlændingelovens § 7 og 8.

Nævnet har status som domstolslignende organ, hvilket bl.a. giver sig udslag i, at der under nævnets behandling kan beskikkes en advokat til støtte for den pågældende udlænding, at der til en vis grad gælder et mundtlighedsprincip ved nævnets behandling af sagerne, og at udlændingen og dennes advokat skal have lejlighed til at gøre sig bekendt med det foreliggende materiale og udtalelser herom, samt at nævnets afgørelser skal være begrundet.

Nævnet er uafhængigt og medlemmerne kan ikke modtage instruktion fra nogen, herunder dem der har udpeget dem, i forbindelse med bedømmelsen af asylsager m.m.

Af udlændingelovens § 56, stk. 8, følger, at nævnets afgørelser er endelige. Dette betyder dels, at afgørelserne ikke kan indbringes for en højere administrativ myndighed, men det betyder også, at domstolsprøvelsen af nævnets afgørelser er begrænset.

I Højesteretsdom af 17. juni 1997 (U1997.1157H) fastslog Højesteret med et flertal på 4 ud af 7 dommere, at den pågældende bestemmelse afskar muligheden af at indbringe nævnets afgørelse for domstolene. Flertallet lagde her i særlig grad vægt på, at Flygtningenævnet er et sagkyndigt nævn af domstolslignende karakter. Det bemærkes, at der i efterfølgende praksis er sket en præcisering, således at der fortsat kan ske domstolsprøvelse af formelle fejl, det vil sige sagsbehandlingsfejl, hvorimod det materielle i en afgørelse og herunder i særlig grad nævnets bevismæssige vurdering af asylansøgerens oplysninger m.v. ikke kan prøves for domstolene.

2. Lovforslagets § 45 b:

Efter L 32's pkt. 18 skal der i udlændingeloven indsættes en ny § 45 b.

Efter denne nye bestemmelse skal integrationsministeren på baggrund af en indstilling fra justitsministeren vurdere, om en udlænding må anses som en fare for statens sikkerhed.

Det fremgår udtrykkeligt af bestemmelsen, at *»denne vurdering lægges til grund ved afgørelse af sagen«*.

Efter L 32, pkt. 1 foreslås det endvidere, at § 10 ændres, således at en udlænding, der må anses for en fare for Statens sikkerhed eller som udgør en alvorlig trussel for den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed ikke kan gives opholdstilladelse efter § 6-9.

Det betyder således, at hvis integrationsministeren vurderer, at en asylansøger vil udgøre en trussel mod den offentlige orden eller mod Statens sikkerhed, så kan den pågældende person ikke meddeles asyl i Danmark.

Det fremgår endvidere af § 45 b, stk. 2, at integrationsministeren kan beslutte, at de oplysninger der ligger til grund for hans vurdering vedrørende ovenstående ikke skal videregives til udlændingen og heller ikke til den udlændingemyndighed, som skal træffe afgørelse i sagen.

3. Flygtningenævnets fremtidige status:

Det er helt utvivlsomt, at integrationsministerens afgørelse efter § 45 b, om hvorvidt en udlænding er til fare for Statens sikkerhed, eller vil medføre en forstyrrelse af den offentlige orden,

har bindende virkning også for Flygtningenævnet.

Bestemmelsen er helt utvetydig i sin formulering, og der er således intet grundlag for at hævde, at formuleringen ikke omfatter Flygtningenævnet.

Flygtningenævnet bliver dermed som noget nyt underlagt en direkte instruktionsbeføjelse fra integrationsministeren. Dette er som det fremgår af ovenstående en ændring fra tidligere, hvor nævnet netop har været kendetegnet ved sin uafhængighed og den manglende instruktionsbeføjelse, bl.a. fra ministerierne.

Som konsekvens af denne ændring kan Flygtningenævnet herefter ikke længere betragtes som et domstolslignende organ. Dette følger allerede af grundlovens § 62, der fastslår, at retsplejen stedse skal holdes adskilt fra forvaltningen. Når den udøvende magt i form af integrationsministeriet får en direkte instruktionsbeføjelse overfor Flygtningenævnet, så bliver konsekvensen, at nævnet må betragtes som en ren forvaltningsenhed.

Som det fremgår af ovenstående, så har domstolene afholdt sig fra at foretage en gennemgribende prøvelse af Flygtningenævnets afgørelse som følge af endelighedsbestemmelsen i § 56, stk. 8.

Som det ligeledes fremgår, var en meget væsentlig årsag til denne praksis, at domstolene lagde afgørende vægt på Flygtningenævnets domstolslignende karakter.

Når Flygtningenævnet nu ændrer status som følge af det foreliggende lovforslag, så bliver konsekvensen, at Flygtningenævnets afgørelser ikke længere er endelige, idet det følger af grundlovens § 63, at myndighedernes afgørelser kan indbringes for domstolene.

Endelighedsbestemmelsen i udlændingeloven vil derfor for fremtiden blive fortolket alene som, at der ikke kan klages til højere administrative organer.

4. Myndighedernes sandhedspligt:

Det er en helt fundamental retsgrundsætning, at myndighedernes begrundelser for deres afgørelse skal være korrekte. Professor dr.jur. Steen Rønsholt anfører i bogen Forvaltningsret 2001 side 146 bl.a. følgende:

»Hensynene til at informere med henblik på at bibringe en forståelse for og muliggøre kontrol af den trufne afgørelse kan jo – i tilfælde af forkerte begrundelser – ikke blot sættes over styr, men i værste fald udarte sig til en egentlig misinformation, manipulation og vanskeliggørelse af efterfølgende retlig kontrol.«

På side 147 anføres endvidere:

»At begrundelsen skal være subjektiv rigtig betyder, at begrundelsens henvisning til jus og faktum korresponderer med de faktiske og retlige omstændigheder, som myndighederne faktisk har lagt vægt på.«

Det fremgår af § 45 b, stk. 2, at den vurdering som integrationsministeren foretager kan holdes hemmelig ikke blot over for den pågældende udlænding, men tillige også overfor den udlændingemyndighed, som skal træffe afgørelse i sagen.

Det fremgår endvidere af de specielle bemærkninger til lovforslagets bestemmelse, at i disse tilfælde skal udlændingemyndighedernes begrundelse for afgørelsen udformes på en sådan måde, at den pågældende udlænding ikke bliver bekendt med den egentlige årsag til afgørelsen.

Videre fremgår det, at forslaget medfører en fravigelse af reglerne i forvaltningsloven, bl.a. kapitel 6 som begrundelse af afgørelser. Det bemærkes dog, at begrundelsespligten i forvaltningsloven er underordnet i forhold til den, der fremgår direkte af udlændingeloven og som ikke ændres i medfør af lovforslaget.

Med forslaget foreligger der en situation, hvor udlændingemyndighederne på baggrund af et

pålæg fra integrationsministeren skal træffe en afgørelse, hvorved der meddeles afslag på asyl samtidig med, at udlændingemyndighederne meddeles, at den reelle grund til dette afslag nemlig ministerens vurdering af personens trussel mod Statens sikkerhed eller den offentlige orden ikke må videregives den pågældende person. Udlændingemyndighederne skal dermed give en begrundelse for afslaget på asyl, som ikke er den korrekte begrundelse.

Forslaget er således i strid med den helt grundlæggende og demokratiske betingelse om, at myndighederne ikke afgiver urigtige oplysninger til borgerne.

5. Sammenfatning:

En gennemførelse af lovforslaget medfører, at Flygtningenævnet underkastes direkte instruktion fra Integrationsministeren, hvilket medfører, at nævnets domstolslignende karakter forsvinder, hvorved endelighedsbestemmelsen i udlændingeloven for fremtiden alene kan fortolkes som en afskæring af klagemuligheder i det administrative system. Derimod kan afgørelserne herefter i fuldt omfang indbringes for domstole, og herunder efterprøves i fuldt omfang.

Forslaget er endvidere i strid med det helt grundlæggende princip om, at myndighedernes begrundelse overfor borgerne skal foreligge i fuld, sandfærdig stand.

Såfremt ovenstående giver anledning til spørgsmål eller ønskes uddybet, står jeg naturligvis til disposition.

København, den 17. maj 2002

Christian Harlang