



JUSTITSMINISTERIET

Civil- og Politiafdelingen

Folketinget
Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K

Dato: 9. april 2008
Kontor: Politikontoret
Sagsnr.: 2008-150-0611
Dok.: ANS42530

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 374 (Alm. del), som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 25. februar 2008.

Lene Espersen

/

Lene Volke Roesen

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Spørgsmål nr. 374 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg:

”Hvordan er administrative udvisninger foreneligt med grundlovens § 3, når PET reelt bliver både udførende og dømmende magt i administrative udvisninger?”

Svar:

1. De gældende bestemmelser i udlændingelovens § 25 og § 45 b om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, blev affattet ved anti-terrorpakke I i 2002.

Lovudkastet med forslag til bl.a. bestemmelserne i § 25 og § 45 b blev sendt i høring af den daværende indenrigsminister den 30. oktober 2001. Efter det folketingsvalg, der blev udskrevet den 31. oktober 2001, fremsatte den nye minister for flygtninge, indvandrere og integration herefter den 13. december 2001 lovforslag nr. L 32 om ændring af udlændingeloven (Initiativer mod terrorisme m.v. – opfølgning på FN's Sikkerhedsråds resolution 1373 af 28. september 2001 om bekæmpelse af terrorisme). Bortset fra enkelte redaktionelle justeringer svarede lovforslaget for så vidt angår § 25 og § 45 b til det lovudkast, der var blevet sendt i høring den 30. oktober 2001.

Anti-terrorpakken blev vedtaget af et bredt flertal i Folketinget (V, S, DF, KF, RV og KRF) den 31. maj 2002.

2. Efter udlændingelovens § 25, nr. 1, kan en udlænding udvises, hvis udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed.

2.1. Bestemmelsen i udlændingelovens § 25, nr. 1, hviler på § 5, stk. 1, nr. 5, i lov om udlændinges adgang til landet mv., som Folketinget vedtog i 1952:

”§ 5. En udlænding kan af justitsministeren udvises i følgende tilfælde:

[...]

5) når hans fortsatte forbliven her i landet af hensyn til statens sikkerhed eller opretholdelse af ro og orden eller som følge af foranstaltninger, der har en mod den danske stat eller dens institutioner rettet fjendtlig karakter, er uønskelig, eller når hans forhold i øvrigt måtte give anledning dertil.”

I bemærkningerne til forslaget til lov om udlændinges adgang til landet

mv., som den daværende justitsminister fremsatte den 7. marts 1952, anførtes der følgende om bestemmelsen:

”Den i nr. 5 indeholdte hjemmel til udvisning af hensyn til statens sikkerhed eller opretholdelsen af ro og orden eller som følge af foranstaltninger, der har en mod den danske stat eller dens institutioner rettet fjendtlig karakter, svarer i det væsentlige til den i T. [lov nr. 158 af 30. marts 1946 om midlertidig ændring af og tillæg til lov af 15. maj 1875 om tilsyn med fremmede og rejsende m.m.] § 1, stk. 4, jfr. stk. 3, hjemlede adgang for rigspolitichefen til ud fra sådanne hensyn at nægte den pågældende tilladelse til at opholde sig her.

Foruden denne beføjelse, som efter de gældende bestemmelser formelt er henlagt til rigspolitichefen, men som i praksis ikke udøves uden forudgående forhandling med justitsministeriet, har man i nr. 5 givet justitsministeren adgang til at udvise en udlænding, for så vidt den pågældendes forhold i øvrigt måtte give anledning dertil.

Med hensyn til bestemmelsen i nr. 5 bemærkes i øvrigt, at en tilsvarende adgang til at udvise udlændinge som regel er hjemlet i andre staters fremmedlovgivning [...].

Der er med denne bestemmelse i første række tænkt på tilfælde, hvor det kan befrygtes, at den pågældendes ophold her i landet medfører en direkte fare for statens sikkerhed, f.eks. gennem virksomhed rettet imod statens lovlige organer, propagandavirksomhed, spionage eller lignende statsfarlig virksomhed til fremme af andre staters interesse. Derudover bør der imidlertid være adgang til udvisning, såfremt den pågældendes fortsatte ophold i øvrigt kommer i strid med danske interesser, f.eks. hvis han på en måde, der er stridende mod den med gæstevenskabet naturligt forbundne tilbageholdenhed, blander sig i danske forhold eller gør disse til genstand for omtale på en måde, der kan være skadelig for landets anseelse.”

2.2. Bestemmelsen fra 1952 om administrativ udvisning af udlændinge, hvis fortsatte ophold her i landet ikke er ønskelig af hensyn til statens sikkerhed, blev videreført i § 22, nr. 1, i den udlændingelov, som Folketinget vedtog i 1983:

”§ 22. Udlændinge, som bor her i landet med henblik på varigt ophold, og som lovligt har boet her i mere end de sidste 7 år, og udlændinge med opholdstilladelse efter §§ 7-8 kan kun udvises, hvis:

- 1) Udvisning findes påkrævet af hensyn til statens sikkerhed.”

I betænkning nr. 968/1982 om udlændingelovgivningen anfører Udvalget til revision af lov om udlændinges adgang til landet mv. følgende om motiverne bag bestemmelsen om administrativ udvisning af hensyn til statens sikkerhed, jf. side 164 f:

”Efter den gældende udlændingelovs § 4, stk. 1, nr. 3, jf. § 2, stk. 1, nr. 7, kan en udlænding udvises, når udlændingens fortsatte ophold her i landet ikke er ønskelig af hensyn til statens sikkerhed eller som følge af udlændingens deltagelse i foranstaltninger, der har en mod den danske stat eller dens institutioner rettet fjendtlig karakter.

Det er i folkeretten, herunder menneskerettighedskonventionerne, almindeligt anerkendt, at hensynet til statens sikkerhed kan begrunde udvisning af en udlænding [...]. En sådan regel må anses som en nødvendig bestanddel af landenes beredskabsforanstaltninger, blandt andet til imødegåelse af international terroristvirksomhed. [...]

Der er i udvalget enighed om, at også den kommende udlændingelov må indeholde hjemmel til udvisning af hensyn til statens sikkerhed. Den ændrede affattelse i forhold til bestemmelsen i den gældende udlændingelov tilsigter ikke nogen realitetsændring, men skyldes blandt andet ønsket om at bringe lovens ordlyd i bedre overensstemmelse med internationalt anerkendte formuleringer i de nævnte konventioner.

Herved forstås især de interesser, der værnes af straffelovens kap. 12 og 13; men formuleringen udelukker ikke, at også andre interesser af stor samfundsmæssig betydning kan tages i betragtning ved bestemmelsens anvendelse.

Afgørelse om udvisning efter [§ 22, nr. 1,] træffes administrativt af tilsynet med udlændinge med rekurs til justitsministeren og under dennes sædvanlige parlamentariske ansvar. Hvis der her i landet gennemføres en straffesag mod en udlænding for lovovertrædelse af bestemmelserne i straffelovens kapitel 12 eller 13, kan udlændingen dog under de i [§ 22, nr. 2] angivne betingelser udvises ved dommen.”

2.3. Med det formål at sikre Danmark og lande, der er Danmark nærtstående, mod terrortrusler blev bestemmelsen i udlændingelovens § 25, nr. 1, ved anti-terrorpakken i 2002 ændret således, at udvisning ikke alene kan ske, når udvisningen er *påkrævet* af hensyn til statens sikkerhed. Bestemmelsen er således ændret, så der kan ske udvisning, hvis udlændingen *må anses for en fare* for statens sikkerhed.

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at der konkret skal være tale om en mere kvalificeret fare, for at en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed.

Det fremgår videre af forarbejderne, at begrebet statens sikkerhed skal forstås i overensstemmelse med det anførte i betænkning nr. 968/1982, jf. ovenfor i pkt. 2.2.

Hensynet til statens sikkerhed omfatter således især de interesser, der værnes af straffelovens kapitel 12 (forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed) og kapitel 13 (forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme mv.) – men ifølge forarbejderne udelukker formuleringen ikke, at også andre interesser af stor samfundsmæssig betydning kan tages i betragtning ved bestemmelsens anvendelse.

Det fremgår endvidere af forarbejderne, at også tilfælde, hvor der først og fremmest er tale om trusler mod et andet lands sikkerhed, vil kunne være omfattet af bestemmelsen i § 25, nr. 1, hvis truslen mere indirekte indebærer en trussel mod den danske offentlige sikkerhed, jf. pkt. 4 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 32 af 13. december 2001.

Der kan nærmere om bestemmelsen henvises til Integrationsministeriets besvarelse af 17. april 2002 af spørgsmål nr. 4 (L 32 – bilag 9) fra Folketingets Retsudvalg. Som det bl.a. fremgår heraf, skal § 25, nr. 1, i øvrigt ses i sammenhæng med, at det følger af FN's Sikkerhedsrådsresolution nr. 1373 af 28. september 2001, artikel 2, litra c, at alle stater skal nægte tilflugtssted til dem, der finansierer, planlægger, støtter eller begår terrorhandlinger eller stiller tilflugtssteder til rådighed.

3. § 45 b blev indsat som en ny bestemmelse i udlændingeloven ved anti-terrorpakke I i 2002.

3.1. Efter udlændingelovens § 45 b, stk. 1, 1. pkt., vurderer integrationsministeren – til brug for behandlingen af en udlændingesag – 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 afgørelse af sagen, jf. § 45 b, stk. 1, 2. pkt.

Det er integrationsministeren, der – på baggrund af en indstilling fra justitsministeren – foretager den endelige vurdering af, om en udlænding

må anses for en fare for statens sikkerhed. Integrationsministeren kan dog ikke uden en indstilling fra justitsministeren vurdere, at en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed. Der kan herom bl.a. henvises til Integrationsministeriets besvarelser af 16. maj 2002 af spørgsmål nr. 21 og 23 (L 32 – bilag 20 og 21) fra Folketingets Retsudvalg.

Som det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, sikrer ordningen, at udvisning af en udlænding efter § 25, nr. 1, kun er mulig i tilfælde, hvor to parlamentarisk ansvarlige ministre – justitsministeren og integrationsministeren – har vurderet, at den pågældende må anses for en fare for statens sikkerhed.

Hvad angår forståelsen af begrebet statens sikkerhed i § 45 b, stk. 1, henvises til pkt. 2.2. og 2.3. ovenfor.

3.2. Efter udlændingelovens § 45 b, stk. 2, 1. pkt., kan integrationsministeren – på baggrund af en indstilling fra justitsministeren – bestemme, at de oplysninger, der har ført til vurderingen efter § 45 b, stk. 1, af, at en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed, af sikkerhedsmæssige grunde ikke kan videregives til den udlænding, vurderingen angår.

Efter udlændingelovens § 45 b, stk. 2, 2. pkt., kan integrationsministeren endvidere – på baggrund af en indstilling fra justitsministeren – bestemme, at de oplysninger, der har ført til vurderingen efter § 45 b, stk. 1, af sikkerhedsmæssige grunde heller ikke kan videregives til den udlændingemyndighed, der skal træffe afgørelse i sagen.

Det fremgår af forarbejderne, at bestemmelsen har til formål at sikre den nødvendige hemmeligholdelse af oplysninger om bl.a. statens sikkerhed og forholdet til fremmede magter.

Ved de sikkerhedsmæssige grunde, der efter § 45 b, stk. 2, kan føre til hemmeligholdelse af grundlaget for vurderingen af, at en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed, forstås ifølge forarbejderne de offentlige interesser, der er nævnt i forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 1 og 2, og som kan føre til, at retten til aktindsigt begrænses - nemlig statens sikkerhed, rigets forsvar samt rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner.

Baggrunden for bestemmelsen i § 45 b, stk. 2, er således navnlig, at ad-

gangen til at kunne hemmeligholde oplysninger af hensyn til statens sikkerhed og forholdet til fremmede magter kan være af afgørende betydning for Politiets Efterretningstjenestes samarbejde med andre landes efterretningstjenester og andre samarbejdspartnere - og dermed en grundlæggende forudsætning for en effektiv indsats for at forebygge terrorhandlinger og bekæmpe terrorisme.

4. Som det fremgår af den samtidige besvarelse af spørgsmål nr. 379 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg, kan integrationsministerens vurdering efter udlændingelovens § 45 b, stk. 1, af, at en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed, ikke indbringes for en anden forvaltningsmyndighed.

Efter grundlovens § 63, stk. 1, 1. pkt., er domstolene berettigede til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser. Der er ikke gjort nogen indskrænkning i denne adgang for så vidt angår afgørelser efter udlændingelovens § 45 b. Integrationsministerens afgørelse efter udlændingelovens § 45 b kan således indbringes for domstolene efter grundlovens § 63, stk. 1, jf. Integrationsministeriets besvarelse af 21. marts 2002 af spørgsmål nr. 10 (L 32 – bilag 12) fra Folketingets Retsudvalg og Justitsministeriets besvarelse af 15. juli 2004 af spørgsmål nr. 209 (Alm. del – bilag 720) fra Folketingets Retsudvalg.

Afgørelse om administrativ udvisning, herunder udvisning efter udlændingelovens § 25, nr. 1, træffes af Udlændingetjenesten i 1. instans, jf. udlændingelovens § 46, stk. 1. Afgørelsen kan herefter påklages til Integrationsministeriet, jf. § 46, stk. 2.

Der er ikke gjort nogen indskrænkning i adgangen efter grundlovens § 63, stk. 1, til at indbringe Integrationsministeriets afgørelse af en klage over administrativ udvisning efter § 25, nr. 1, for domstolene.

Som det fremgår af den samtidige besvarelse af spørgsmål nr. 382 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg, minder den danske ordning således om de ordninger, der kendes fra lande, vi normalt sammenligner os med.

5. En udlænding må ikke udsendes til et land, hvor den pågældende risikerer dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land, jf. udlændingelovens § 31, stk. 1, (refoulementsforbud). Bestemmelsen er gældende for enhver ud-

lænding.

Det fremgår af forarbejderne, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis på området skal respekteres ved anvendelsen af udlændingelovens § 31, stk. 1. Det bemærkes i den forbindelse bl.a., at bestemmelsen ikke er til hinder for, at en udlænding udsendes til et land, der anvender dødsstraf, hvis Danmark har tilstrækkelig garanti for, at den pågældende udlænding ikke vil blive idømt eller få fuldbyrdet dødsstraf. Der kan henvises til Integrationsministeriets besvarelse af 21. marts 2002 af spørgsmål nr. 7 (L 32 – bilag 12) fra Folketingets Retsudvalg.

Hvis udlændingen inden beslutningen om udvisning havde opholdstilladelse i Danmark som flygtning, jf. udlændingelovens §§ 7-8, vil Udlændingesservice i forbindelse med udvisningen også træffe afgørelse om, hvorvidt udlændingen kan udsendes af landet, jf. udlændingelovens § 31, jf. § 32 a.

Hvis udlændingen søger om asyl, efter at det er vurderet af integrationsministeren, at den pågældende må anses for en fare for statens sikkerhed, jf. § 45 b, stk. 1, kan den pågældende ikke gives opholdstilladelse som flygtning efter udlændingelovens § 7, jf. udlændingelovens § 10, stk. 1, og vil blive meddelt afslag på en sådan ansøgning. Også i disse tilfælde vil Udlændingesservice træffe afgørelse om, hvorvidt udlændingen kan udsendes, jf. udlændingelovens § 31, jf. § 32 a.

En afgørelse efter udlændingelovens § 31, jf. § 32 a, kan påklages til Flygtningenævnet, jf. udlændingelovens § 53 a.

Flygtningenævnets afgørelse i relation til udlændingelovens § 31 er kun i et vist omfang undergivet domstolsprøvelse, jf. endelighedsbestemmelsen i udlændingelovens § 56, stk. 8.

Som det har været omtalt i pressen, traf Flygtningenævnet den 1. april 2008 afgørelser om, at to udlændinge, som er udvist efter § 25, nr. 1, jf. § 45 b, fordi de må anses for en fare for statens sikkerhed, ikke kan udsendes af Danmark, fordi det ikke med den fornødne sikkerhed kan afvises, at de ved udsendelse til deres hjemland vil være i risiko for dødsstraf eller at blive underkastet tortur mv., jf. udlændingelovens § 31, stk. 1. De pågældende er således henvist til et såkaldt tålt ophold her i landet, jf. herom Integrationsministeriets besvarelse af 16. maj 2002 af spørgsmål nr. 37 (L 32 – bilag 33) fra Folketingets Retsudvalg.

6. Som det fremgår af gennemgangen ovenfor, er det således ikke korrekt, når det i spørgsmålet anføres, at ”PET reelt bliver både udførende og dømmende magt i administrative udvisninger”.

Som beskrevet i pkt. 2.1. og 2.2. bygger bestemmelsen i udlændingelovens § 25, nr. 1, – der blev vedtaget af et bredt flertal i Folketinget i 2002 – på tidligere bestemmelser fra 1952 og 1983 om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed.

Der findes i øvrigt lignende bestemmelser i de lande, vi normalt sammenligner os med, jf. den samtidige besvarelse af spørgsmål nr. 382 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg.

Som anført i pkt. 3.1. sikrer den gældende ordning, at udvisning af en udlænding efter udlændingelovens § 25, nr. 1, kun er mulig, hvis to parlamentarisk ansvarlige ministre har vurderet, at der konkret er tale om en mere kvalificeret fare for, at den pågældende må anses for en fare for statens sikkerhed i udlændingelovens forstand.

Som beskrevet i pkt. 4 er der endvidere ikke i forhold til afgørelser efter udlændingelovens § 25, nr. 1, og § 45 b gjort nogen indskrænkninger i den almindelige adgang til domstolsprøvelse efter grundlovens § 63.

Endelig kan der som anført i pkt. 5 heller ikke i sådanne sager ske udsendelse i strid med det absolutte refoulementsforbud i udlændingelovens § 31, stk. 1, jf. bl.a. de omtalte afgørelser af 1. april 2008 fra Flygtningesnævnet.

Justitsministeriet finder ikke, at den gældende ordning rejser spørgsmål i forhold til grundlovens § 3.