

MINISTERIET FOR FLYGTNINGE
INDVANDRERE OG INTEGRATION



Dato: 9. april 2008
Kontor: Erhvervs- og Familie-
sammenføringskonto-
ret
J.nr.: 2008/4112-16
Sagsbeh.: NHL
Fil-navn: Besvarelse

Besvarelse af spørgsmål nr. 398 stillet af Folketingets Retsudvalg til justitsministeren og ministeren for flygtninge, indvandrere og integration den 26. februar 2008 (Alm. Del).

Spørgsmål:

"Ministrene bedes redegøre for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols domme i Chahal-sagen og Nashif-sagen, herunder i forhold til dansk ret".

Svar:

I justitsministerens endelige besvarelse af 15. juli 2004 på spørgsmål nr. 209 af 26. april 2004 fra Folketingets Retsudvalg (Alm. del – bilag 720) er der udførligt redegjort for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i sagen Al-Nashif mod Bulgarien og forholdet til dansk ret, hvortil der henvises. Med hensyn til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i sagen Chahal mod Storbritannien bemærkes følgende:

1. Chahal-sagen (dom af 25. oktober 1996) omhandlede en indisk sikh, der havde boet i 16 år i Storbritannien med sin ægtefælle og børn, og som blev frihedsberøvet og administrativt udvist under henvisning til den nationale sikkerhed og den internationale kamp mod terrorisme. Chahal indbragte spørgsmålet om frihedsberøvelsens lovlighed for de britiske domstole, som imidlertid afviste søgsmålet, idet frihedsberøvelsen per se var lovlig, fordi ministeren havde beføjelse til at frihedsberøve en person, som var blevet udvist under henvisning til den nationale sikkerhed og den internationale kamp mod terrorisme.

Menneskerettighedsdomstolen udtalte bl.a., at konventionens artikel 5, stk. 4 (*domstolskontrol af en frihedsberøvelse*), ikke kræver, at en national domstol i forbindelse med prøvelsen af afgørelsen om frihedsberøvelse er kompetent til at vurdere, om den bagvedliggende administrative afgørelse om udvisning er i overensstemmelse med national ret eller konventionen. De nationale domstole skal dog i sådanne udvisningssager have beføjelse til at vurdere, om frihedsberøvelsen er "lovlig" i artikel

5, stk. 1's forstand. Da de britiske domstole ikke effektivt kunne efterprøve, om afgørelsen om at frihedsberøve klager samt at opretholde frihedsberøvelsen af ham var retfærdiggjort af nationale sikkerhedshensyn, konkluderede Domstolen, at artikel 5, stk. 4, var krænket.

Endvidere udtalte Domstolen, at kravet om effektive retsmidler i konventionens artikel 13 i sager vedrørende konventionens artikel 3 – henset til artikel 3's karakter og den potentielt uoprettelige skade, hvis en person bliver udsat for behandling i strid med bestemmelsen – indebærer, at der i sager vedrørende udsendelse af udlændinge skal foretages en uafhængig undersøgelse af, hvorvidt der er vægtige grunde til antage, at der er en reel risiko for, at den pågældende vil blive udsat for behandling i strid med artikel 3. Domstolen bemærkede, at retsmidlet ikke behøver at være en egentlig domstolskontrol, men at visse retsgarantier dog er påkrævet. I den konkrete sag kunne de britiske domstole ikke efterprøve den administrative vurdering af, om klager var i risiko for behandling i strid med artikel 3, hvis han blev udsendt til Indien. Derimod kunne de britiske domstole alene sikre sig, at der i den administrative afgørelse var foretaget en afvejning af risikoen for overgreb over for hensynet til statens sikkerhed. På den baggrund konkluderede Domstolen, at artikel 13 var krænket.

For så vidt angår Chahal-sagens betydning for dansk ret er der to aspekter af dommen – vedrørende henholdsvis artikel 5, stk. 4, og artikel 13 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – der er relevante at kommentere i denne sammenhæng.

Vedrørende konventionens artikel 5, stk. 4, følger det af udlændingelovens § 48, 1. pkt., at afgørelser om administrativ frihedsberøvelse, jf. udlændingelovens § 36, af en udlænding træffes af Rigspolitichefen eller politidirektøren. Inden tre døgn efter frihedsberøvelsens iværksættelse skal udlændingen, medmindre den pågældende forinden løslades, fremstilles for retten, der tager stilling til spørgsmålet om frihedsberøvelsens lovlighed og fortsatte opretholdelse, jf. udlændingelovens § 37.

I forbindelse med rettens prøvelse af frihedsberøvelsens lovlighed og fortsatte opretholdelse efter udlændingelovens § 37 gælder retsplejelovens regler om prøvelse af administrativt bestemt frihedsberøvelse uden for strafferetsplejen i retsplejelovens kapitel 43 a, jf. udlændingelovens § 37, stk. 6. Efter retsplejelovens § 471, stk. 1, drager retten i sådanne sager omsorg for sagens oplysning og træffer selv bestemmelse om afhøring af parter og vidner samt om tilvejebringelse af udtalelser fra sagkyndige og af andre bevismidler.

Det følger således af retsplejelovens regler om prøvelse af administrativt bestemt frihedsberøvelse uden for retsplejen, at retten skal vurdere lovligheden af afgørelsen om at frihedsberøve klager samt at opretholde frihedsberøvelsen i sager om administrativ udvisning af udlændinge.

Østre Landsret har den 19. marts 2008 i en sag om administrativ udvisning efter udlændingelovens § 45 b afsagt kendelse om lovligheden af en frihedsberøvelse efter udlændingelovens §§ 36 og 37. Landsretten udtalte i den forbindelse bl.a.:

”Under kæresagen skal landsretten foretage en prøvelse af, om byrettens kendelse om forlængelse af frihedsberøvelsen er lovlige efter udlændingelovens § 37, stk. 3, jf. § 36, stk. 1, således som bestemmelserne må forstås særligt i lyset af artikel 5 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Det må efter det oplyste lægges til grund, at [x] ved frihedsberøvelsens iværksættelse havde fast bopæl her i landet. Derfor kan der efter udlændingelovens § 36, stk. 1, 2. punktum, alene ske frihedsberøvelse af [x] for at sikre muligheden for udvisning efter lovens § 25. Den af Udlændingetjenesten truffne afgørelse af 3. juli 2007, som blev fastholdt den 30. oktober 2007, om udvisning af [x] er sket i medfør af udlændingelovens § 25, nr. 1, om udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed. Efter sagens oplysninger, herunder integrationsministerens skrivelse af 22. juni 2007, må det lægges til grund, at der er en mulighed for at udvise [x] efter udlændingelovens § 25. Der kan derfor ske frihedsberøvelse af [x] efter udlændingelovens § 36, stk. 1, 2. punktum, jf. § 36, stk. 1, 1. punktum, såfremt de i lovens § 34 nævnte foranstaltninger ikke er tilstrækkelige til at sikre muligheden for en sådan udvisning.

Efter sagens oplysninger, herunder at frihedsberøvelsen af [x] er sket for at sikre muligheden for en udvisning af ham efter udlændingelovens § 25, nr. 1, og henset til, at han ikke frivilligt vil udrejse til Irak, må det lægges til grund, at de i lovens § 34 nævnte foranstaltninger ikke er tilstrækkelige til at sikre muligheden for en sådan udvisning.

Derfor findes betingelserne for fortsat frihedsberøvelse af [x] efter udlændingelovens § 36, stk. 1, 1. og 2. punktum, at være opfyldt.

(...)

Spørgsmålet er herefter om fortsat frihedsberøvelse af [x] er i strid med artikel 5, stk. 1, litra f, sammenholdt med artikel 5, stk. 4, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det fremgår af menneskerettighedsdomstolens praksis, at en frihedsberøvelse omfattet af artikel 5 ikke må være vilkårlig. Da den fortsatte frihedsberøvelse af [x] er begrundet i hensynet til at sikre muligheden for gennemførelse af en afgørelse om udvisning af ham, og da frihedsberøvelsen er i overensstemmelse med udlændingelovens § 36, stk. 1, kan denne frihedsberøvelse ikke anses for at være vilkårlig og derfor ikke i strid med konventionen på dette punkt.

Vedrørende det af kærende anførte om prøvelse af den af Udlændingetjenesten truffne afgørelse om udvisning bemærkes, at det fremgår af Menneskerettighedsdomstolens afgørelse af 15. november 1996 i sagen Chahal mod Storbritannien (præmis 128), at de nationale domstole skal prøve frihedsberøvelsens lovlighed; der kan derimod efter konventionens artikel 5, stk. 4, ikke stilles krav om, at de nationale domstole skal have kompetence til at kontrollere, om den underliggende udvisningsbeslutning er berettiget efter national lovgivning eller efter konventionen. Det forhold at integrationsministeren og Udlændingetjenesten ikke har oplyst beslutningsgrundlaget

for sikkerhedsvurderingen, som ligger til grund for beslutningen om udvisning af [x], indebærer derfor heller ikke en overtrædelse af artikel 5 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

På denne baggrund findes forlængelsen af frihedsberøvelsen af [x] ikke at være i strid med artikel 5 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.”

Integrationsministeriet finder på den baggrund, at de danske regler om frihedsberøvelse samt opretholdelse af frihedsberøvelsen af udlændinge under henvisning til statens sikkerhed ligger inden for Danmarks internationale forpligtelser. Det bemærkes, at Procesbevillingsnævnet i to lignende sager har givet tilladelse til at få spørgsmålet om frihedsberøvelse prøvet for Højesteret.

Endvidere konkluderede Menneskerettighedsdomstolen i Chahal-sagen, at konventionens artikel 13 var krænket, da der ikke var en uafhængig britisk instans, der i forbindelse med klagers asylsag kunne efterprøve, om der var risiko for, at klager ville blive udsat for en behandling i strid med konventionens artikel 3, såfremt han blev udsendt til Indien.

Efter udlændingelovens § 7, stk. 1, gives der efter ansøgning opholdstilladelse til en udlænding, hvis udlændingen er omfattet af flygtningekonventionen af 28. juli 1951.

Efter udlændingelovens § 7, stk. 2, gives der efter ansøgning opholdstilladelse til en udlænding, hvis udlændingen ved en tilbagevenden til sit hjemland risikerer dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Det følger af udlændingelovens § 10, stk. 1, nr. 1, at en udlænding ikke kan gives opholdstilladelse efter §§ 6-9, hvis udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed.

Det fremgår af udlændingelovens § 31, stk. 1, at en udlænding ikke må 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. Bestemmelsen er gældende for enhver udlænding, og ved anvendelsen af bestemmelsen skal Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis på området efterleves. Bestemmelsen er absolut, og omfatter således alle udlændinge uanset hvilke handlinger, der måtte være begået her i landet eller i udlandet.

Af udlændingelovens § 31, stk. 2, fremgår, at en udlænding, der er omfattet af udlændingelovens 7, stk. 1, ikke må udsendes til et land, hvor den pågældende risikerer forfølgelse af de i flygtningekonventionen artikel 1 A nævnte grunde, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land. Dette gælder ikke, hvis udlændingen med rimelig grund må anses for en fare for statens sikkerhed, eller hvis udlændingen efter endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må betragtes som en fare for samfundet, jf. dog stk. 1.

Forbuddet mod refoulement får betydning i de sager, hvor udlændingen isoleret set opfylder betingelserne for en opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, men hvor den pågældende er udelukket fra at få opholdstilladelse eller mister opholdstilladelsen i forbindelse med

udvisning. En sådan afgørelse indebærer, at udlændingen ikke har lovligt ophold og derfor skal udrejse, jf. udlændingelovens § 30. Hvis udlændingen ikke udrejser frivilligt, kan myndighederne imidlertid i almindelighed ikke gennemtvinge udrejsen på grund af refolementsforbuddet i udlændingelovens § 31, og resultatet bliver, at udlændingen forbliver her i landet på såkaldt tålt ophold. Der kan nærmere henvises til Flygtningenævnets formandskabs 15. beretning 2006, side 114 f.

I sager, hvor ministeren for flygtninge, indvandrere og integration på baggrund af en indstilling fra justitsministeren har vurderet, at en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed, jf. udlændingelovens § 45 b, og hvor den pågældende med henvisning hertil efterfølgende af Udlændingesservice har fået afslag på opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, eller har fået inddraget en tidligere meddelt opholdstilladelse efter §§ 7 eller 8, jf. udlændingelovens § 19, stk. 2, nr. 2, kan Udlændingesservices afgørelse påklages til Flygtningenævnet, jf. herved udlændingelovens § 46, jf. § 53 a.

Flygtningenævnet er et uafhængigt domstolslignende organ.

Efter udlændingelovens § 53, stk. 1, 2 pkt., er nævnets medlemmer uafhængige og kan ikke modtage eller søge instruktion fra den beskikkende eller indstillende myndighed eller institution. Efter udlændingelovens § 53, stk. 3, beskikkes nævnets medlemmer af nævnets formandskab efter indstilling fra henholdsvis Domstolsstyrelsen, Advokatrådet og ministeren for flygtninge, indvandrere og integration.

Beskikkelsesperioden er fire år, jf. udlændingelovens § 53, stk. 4, 1. pkt. Medlemmerne har ret til genbeskikkelse, jf. udlændingelovens § 53, stk. 4, 2. pkt. Hvis et medlem anmoder om genbeskikkelse, vil medlemmet således blive genbeskikkelse. Genbeskikkes formanden, fortsætter den pågældende automatisk som formand, jf. Flygtningenævnets forretningsordens § 5, stk. 4.

Hvervet som medlem ophører, når medlemmet fratræder efter eget ønske, når medlemmet ikke længere organisatorisk har den tilknytning, som var baggrunden for den oprindelige beskikkelse, eller ved udgangen af den måned, hvor medlemmet fylder 70 år, jf. udlændingelovens § 53, stk. 4, 3. og 4. pkt., og Flygtningenævnets forretningsordens § 6, stk. 2.

Herudover kan medlemmer af Flygtningenævnet kun afsættes ved dom efter samme regler, som gælder for afsættelse af dommere. Den Særlige Klagerets kompetence i forhold til dommere finder således tilsvarende anvendelse på medlemmer af Flygtningenævnet, jf. udlændingelovens § 53, stk. 1, sidste pkt., og Flygtningenævnets forretningsordens § 6, stk. 1.

Integrationsministeriet finder på den ovennævnte baggrund, at dansk ret ligger inden for Danmarks internationale forpligtelser.