



JUSTITISMINISTERIET

Udlændingeafdelingen

Folketinget
Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik
Christiansborg
1240 København K

Dato: 1. februar 2013
Kontor: Asyl- og Visumkontoret
Sagsbeh: Anne-Marie Træholt
Sagsnr.: 2012-0032-0546
Dok.: 639749

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 172 (Alm. del), som Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik har stillet til justitsministeren den 17. december 2012. Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Johanne Schmidt-Nielsen (EL).

Morten Bødskov

/

Christina Toftegaard Nielsen

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Spørgsmål nr. 172 (Alm. del) fra Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik:

”Ministeren bedes redegøre for forskellen på Flygtningekonventionens artikel 1 F og den danske udlændingelovs § 10, stk. 2, nr. 2 og give eksempler på, hvordan henholdsvis den ene og den anden bestemmelse i praksis anvendes til at udelukke en person fra at få asyl.”

Svar:

1. Efter udlændingelovens § 7, stk. 1, gives der efter ansøgning opholdstilladelse til en udlænding, hvis udlændingen er omfattet af flygtningekonventionen (konventionsstatus). Bestemmelsen i udlændingelovens § 7, stk. 1, inkorporerer flygtningekonventionens artikel 1 A i dansk ret, således at flygtninge som udgangspunkt har et retskrav på opholdstilladelse. Efter flygtningekonventionens artikel 1 A, nr. 2, betragtes en person som flygtning, såfremt den pågældende

”... som følge af velbegrundet frygt for forfølgelse på grund af sin race, religion, nationalitet, sit tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller sine politiske anskuelser befinder sig udenfor det land, i hvilket han har statsborgerret, og som ikke er i stand til – eller på grund af sådan frygt ikke ønsker – at søge dette lands beskyttelse, eller som ikke har nogen statsborgerret, og som på grund af sådanne begivenheder befinder sig udenfor det land, hvor han tidligere havde fast bopæl, og ikke er i stand til – eller på grund af sådan frygt ikke ønsker – at vende tilbage dertil.”

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 (beskyttelsesstatus). Denne bestemmelse omfatter udlændinge, der ikke er omfattet af flygtningekonventionen, men som har krav på beskyttelse efter andre internationale konventioner, som Danmark har tiltrådt.

2. Efter flygtningekonventionens artikel 1 F, finder konventionens bestemmelser ikke anvendelse på den, om hvem der er alvorlig grund til at antage, at vedkommende:

”a) har begået en forbrydelse mod freden, en krigsforbrydelse eller en forbrydelse mod menneskeheden, således som disse forbrydelser er defineret i de mellemfolkelige aftaler, som er indgået for at træffe forholdsregler herimod;

b) har begået en alvorlig ikke-politisk forbrydelse uden for tilflugtslandet, inden han som flygtning fik adgang til dette;

c) har gjort sig skyldig i handlinger, der er i strid med De Forenede Nationers mål og grundsætninger.”

Udelukkelsesgrundene i flygtningekonventionens artikel 1 F gælder undtagelsesfrit i den forstand, at en udlænding, der er omfattet af flygtningekonventionens artikel 1 F, ikke har krav på beskyttelse efter konventionen, uanset den pågældendes personlige forhold i øvrigt. Hvis en person har begået en forbrydelse, som er omfattet af artikel 1 F, er personen udelukket fra at opnå flygtningestatus efter flygtningekonventionen.

Bestemmelsen i flygtningekonventionens artikel 1 F indebærer, at en udlænding omfattet af artikel 1 F udelukkes fra at opnå beskyttelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1.

En udlænding, der isoleret set er omfattet af udlændingelovens § 7, stk. 2, kan også nægtes opholdstilladelse under henvisning til udelukkelsesgrundene i flygtningekonventionens artikel 1 F. Dette følger udtrykkeligt af udlændingelovens § 10, stk. 1, nr. 3, hvorefter en udlænding ikke kan gives opholdstilladelse efter bl.a. § 7, stk. 2, hvis udlændingen anses for omfattet af artikel 1 F i flygtningekonventionen.

Af flygtningehøjkommissariatets Håndbog om procedurer og kriterier for fastlæggelse af flygtningestatus, pkt. 149, fremgår det bl.a. om bestemmelserne i flygtningekonventionens artikel 1 F:

”For at disse bestemmelser skal gælde, er det tilstrækkeligt at fastslå, at der er ’alvorlig grund til at antage’, at en af de beskrevne handlinger er blevet udøvet. Der kræves ikke formelt bevis for forudgående strafforfølgning. Når henses til de alvorlige konsekvenser, en udelukkelse vil have for den pågældende person, skal disse udelukkelsesbestemmelser imidlertid fortolkes restriktivt.”

For så vidt angår vurderingen af, om en forbrydelse er alvorlig nok til at være omfattet af flygtningekonventionens artikel 1 F, litra b, fremgår det af flygtningehøjkommissariatets Håndbog om procedurer og kriterier for fastlæggelse af flygtningestatus, pkt. 155, at en ”alvorlig” forbrydelse må være en forbrydelse, der kan medføre dødsstraf, eller en meget alvorlig strafbar handling. Mindre lovovertrædelser, der kan medføre moderate straffe, er ikke grundlag for udelukkelse efter konventionens artikel 1 F, litra b.

3. Udlændingelovens § 10, stk. 2, nr. 2, regulerer den situation, hvor der er alvorlig grund til at antage, at en udlænding, der har søgt om opholdstilladelse her i landet, har begået alvorligere kriminalitet uden for landet, som ikke er omfattet af flygtningekonventionens artikel 1 F.

Det fremgår således af udlændingelovens § 10, stk. 2, nr. 2, at en udlænding ikke, medmindre særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, taler derfor, kan gives opholdstilladelse efter §§ 7-9 f eller §§ 9 i- 9 n, hvis der er alvorlig grund til at antage, at udlændingen uden for landet har begået en lovovertrædelse, som kunne medføre udvisning efter udlændingelovens §§ 22, 23 eller 24.

Lovovertrædelser, som er nævnt i udlændingelovens §§ 22, 23 eller 24, omfatter udover drab, voldtægt og brandstiftelse, bl.a. menneskesmugling, incest, vold, tvangsægteskab og narkotikakriminalitet.

4. Bestemmelsen i udlændingelovens § 10, stk. 2, nr. 2, har en selvstændig betydning i forhold til bestemmelsen i flygtningekonventionens artikel 1 F, hvis den forbrydelse, som en udlænding skulle have begået, ikke har en sådan karakter, at flygtningekonventionens udelukkelsesgrunde finder anvendelse. Bestemmelsen kan således anvendes over for asylansøgere, som antages at have begået et forhold af en vis grovhed, jf. udlændingelovens §§ 22-24, men som dog ikke er omfattet af flygtningekonventionens artikel 1 F.

Hvor udelukkelsesgrundene i flygtningekonventionens artikel 1 F som nævnt gælder undtagelsesfrit – hvilket også er afspejlet i udlændingelovens § 10, stk. 1, nr. 3, hvorefter en udlænding ikke kan gives opholdstilladelse efter bl.a. § 7, hvis udlændingen anses for omfattet af artikel 1 F i flygtningekonventionen – skal der ved afgørelser i medfør af udlændingelovens § 10, stk. 2, om evt. udelukkelse fra opholdstilladelse foretages en afvejning mellem de forhold, som taler imod opholdstilladelse, og de grunde, som taler for, at en ansøgning om opholdstilladelse skal imødekommes. Det fremgår således udtrykkeligt af udlændingelovens § 10, stk. 2, at ”særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed” kan tale for, at der alligevel skal meddeles opholdstilladelse. Bestemmelserne i udlændingelovens § 10 blev ændret ved lov nr. 362 af 6. juni 2002, og af forarbejderne til loven, jf. bemærkningerne til § 1, nr. 1, i lovforslag nr. L 32 af 13. december 2001, fremgår bl.a.:

”Der skal efter de foreslåede bestemmelser i § 10, stk. 2-4 – som efter den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 10, stk. 1 – ved

afgørelsen af, hvorvidt der skal gives opholdstilladelse, tages højde for, om sådanne særlige forhold gør sig gældende, at der alligevel skal gives opholdstilladelse.

Der kan i den forbindelse henvises til de særlige forhold, der er opregnet i udlændingelovens § 26.

Der skal således foretages en afvejning mellem de i bestemmelsen nævnte forhold, som taler imod opholdstilladelse, og de grunde, som taler for, at ansøgningen om opholdstilladelse imødekommes.”

De forhold, der er opregnet i den gældende udlændingelovs § 26, stk. 1, er udlændingens tilknytning til det danske samfund, udlændingens alder, helbredstilstand og andre personlige forhold, tilknytning til herboende personer, konsekvenser for herboende familie, manglende eller ringe tilknytning til hjemlandet og risiko for at lide overlast i hjemlandet.

Af bemærkningerne til § 1, nr. 1, i lovforslag nr. L 32 af 13. december 2001, fremgår endvidere bl.a.:

”For så vidt angår de udlændinge, der isoleret set er omfattet af udlændingelovens § 7, stk. 1 (udlændinge, der risikerer forfølgelse af de i flygtningekonventionen nævnte grunde), bemærkes, at afvejningen skal foretages i overensstemmelse med flygtningekonventionen.

Efter flygtningekonventionens artikel 33, stk. 2, kan en flygtning, der er omfattet af konventionen, udsendes til hjemlandet, hvis den pågældende med rimelig grund må anses for en fare for det lands sikkerhed, i hvilket han befinder sig, eller som efter en endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må betragtes som en fare for samfundet i det pågældende land.

Det må antages, at udlændinge, der isoleret set er omfattet af udlændingelovens § 7, stk. 1, på den baggrund ud over de i den foreslåede bestemmelse i § 10, stk. 1, nævnte tilfælde kan nægtes opholdstilladelse efter den foreslåede bestemmelse i § 10, stk. 2, hvis den pågældende efter endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må betragtes som en fare for samfundet, jf. flygtningekonventionens artikel 33, stk. 2. En udlænding, der isoleret set er omfattet af udlændingelovens § 7, stk. 1, vil således ud over de i den foreslåede bestemmelse i § 10, stk. 1, nævnte tilfælde alene kunne udelukkes fra opholdstilladelse efter den foreslåede bestemmelse i § 10, stk. 2, nr. 1, da det efter flygtningekonventionen er en betingelse, at udlændingen skal være dømt for den pågældende forbrydelse.

Det skal herudover, når der er tale om udlændinge, der isoleret set er omfattet af udlændingelovens § 7, stk. 1, indgå i vurderingen, om forbrydelsen er særlig farlig, og om udlændingen af den grund må betragtes som en fare for samfundet.”

Det er således anført i bemærkningerne, at udlændingelovens § 10, stk. 2, nr. 2, ikke vil kunne finde anvendelse i forhold til en udlænding, der isole-

ret set opfylder betingelserne for opholdstilladelse som konventionsflygtning efter udlændingelovens § 7, stk. 1, fordi bestemmelsen i udlændingelovens § 10, stk. 2, nr. 2, ikke vedrører situationer, hvor udlændingen *er dømt* for en forbrydelse.

Bestemmelsen i udlændingelovens § 10, stk. 2, nr. 2, kan derimod godt finde anvendelse på en udlænding, der isoleret set er omfattet af udlændingelovens § 7, stk. 2 (beskyttelsesstatus).

Justitsministeriet, der som bekendt ikke har kompetence i asylsager, henviser til Flygtningenævnets 20. beretning (2011), særligt afsnittene 6.1-6.6, for en uddybende beskrivelse af og eksempler på, hvordan udelukkelsesgrundene i henholdsvis flygtningekonventionens artikel 1 F og udlændingelovens § 10, stk. 2, nr. 2, anvendes i praksis.

Flygtningenævnets beretning er tilgængelig på nævnets hjemmeside under menupunktet ”Publikationer og notater”: http://www.fln.dk/da-dk/Publikationer/Publikationer/Beretninger/20_beretning_2011.htm