



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Folketinget  
Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik  
Christiansborg  
1240 København K

Dato: 2. december 2014  
Kontor: Statsrets- og Menneske-  
retskontoret  
Sagsbeh: Thomas Kloppenburg  
Sagsnr.: 2014-0037-0090  
Dok.: 1391048

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 41 vedrørende forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Midlertidig beskyttelsesstatus for visse udlændinge samt afvisning af realitetsbehandling af asylansøgninger, når ansøgeren har opnået beskyttelse i et andet EU-land m.v.) (L 72), som Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik har stillet til justitsministeren den 20. november 2014. Spørgsmålet er stillet efter ønske fra medlem af Folketinget Johanne Schmidt-Nielsen (EL).

Mette Frederiksen

/

Louise Vadheim Guldborg

Slotsholmsgade 10  
1216 København K.

Telefon 7226 8400  
Telefax 3393 3510

[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

**Spørgsmål nr. 41 fra Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik vedrørende forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Midlertidig beskyttelsesstatus for visse udlændinge samt afvisning af realitetsbehandling af asylansøgninger, når ansøgeren har opnået beskyttelse i et andet EU-land m.v.) (L 72):**

”Ministeren bedes oplyse, hvilke muligheder en flygtning, der får inddraget sin opholdstilladelse efter lovforslagets nye bestemmelser om, at flygtninge, der ikke har konventionsstatus, kan sendes tilbage til alvorlige, skrøbelige og uforudsigelige forhold, vil have for at få prøvet en sådan afgørelse fra Flygtningenævnet ved danske domstole og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, og i hvilket omfang vil retssager ved de nævnte instanser medføre en opsættende virkning i forhold til inddragelsen af opholdstilladelsen? Der henvises til bemærkningernes punkt 2.5.2.”

**Svar:**

1. Med lovforslaget præciseres det i udlændingelovens § 19, stk. 1, nr. 1, at der ved en afgørelse om inddragelse af en opholdstilladelse efter bestemmelsen skal tages hensyn til grundlaget for opholdstilladelsen, herunder om opholdstilladelsen er meddelt efter § 7, stk. 1, 2 eller 3, jf. lovforslagets § 1, nr. 6. På den måde tydeliggøres det, at der er væsentlig forskel på, hvilke betingelser der skal stilles for inddragelse alt afhængigt af, om der er tale om konventionsflygtninge, udlændinge med beskyttelsesstatus eller udlændinge med midlertidig beskyttelsesstatus.

Der henvises til pkt. 2.5.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

2. Afgørelse om inddragelse af en opholdstilladelse efter udlændingelovens § 19, stk. 1, nr. 1, træffes af Udlændingestyrelsen, hvis afgørelse kan indbringes for Flygtningenævnet, jf. udlændingelovens § 53 a, stk. 1, nr. 3. Indbringelse af afgørelsen for Flygtningenævnet har opsættende virkning, jf. udlændingelovens § 53 a, stk. 2. Flygtningenævnets afgørelse er endelig, jf. udlændingelovens § 56, stk. 8.

Endelighedsbestemmelsen i udlændingelovens § 56, stk. 8, er af domstolene i praksis blevet forstået således, at domstolene er afskåret fra at pådømme nævnets bevisbedømmelse. Kun retsspørgsmål, herunder mangler ved afgørelsesgrundlaget, sagsbehandlingsfejl og ulovlig skønsudøvelse, kan prøves af domstolene.

Højesteret har i en dom af 16. juni 1997 (refereret i Ugeskrift for Retsvæsen 1997, side 1157 ff.) med henvisning til den nævnte endelighedsbestemmelse – der på daværende tidspunkt var indeholdt i udlændingelovens § 56, stk. 7 – således afvist at prøve Flygtningenævnets afgørelse om tvangsmæssig udsendelse af en peruviansk statsborger. Højesterets flertal (4 dommere) udtalte følgende:

”Det har i mange år - også før Grundloven af 1953 - været fast antaget, at domstolenes adgang til efter Grundlovens § 63 at prøve forvaltningsafgørelser i et vist omfang nærmere kan bestemmes ved lov. Efter ordlyden af og forarbejderne til udlændingelovens § 56, stk. 7, fremgår det efter vores opfattelse med tilstrækkelig klarhed, at det har været lovgivningsmagtens hensigt med denne bestemmelse at afskære indbringelse af afgørelser truffet af Flygtningenævnet for domstolene i det omfang, dette følger af en sædvanlig forståelse af endelighedsbestemmelser i lovgivningen. Vi har herved lagt vægt på, at Flygtningenævnet er et sagkyndigt nævn af domstolslignende karakter, at justitsministerens lovforslag efter sin ordlyd alene indebar, at Flygtningenævnets afgørelser ikke kunne indbringes for anden administrativ myndighed, og at denne ordlyd under Folketingets behandling blev ændret til den gældende affattelse af § 56, stk. 7.

Ifølge Flygtningenævnets afgørelse kan U udsendes tvangsmæssigt til Peru, hvis han ikke udrejser frivilligt, jf. udlændingelovens § 32 a. Nævnet har hermed fundet, at U ikke ved udsendelsen til Peru risikerer forfølgelse af de grunde, der er nævnt i Flygtningekonventionens artikel 1 A, jf. § 31. Spørgsmålet om, hvorvidt udsendelse kan være i strid med Menneskerettighedskonventionens artikel 3, indgår i en afgørelse efter udlændingelovens § 32 a. Det af U anførte vedrørende artikel 3 kan derfor ikke føre til fravigelse af endelighedsbestemmelsen. Det er ikke gjort gældende, at der foreligger sagsbehandlingsfejl eller andre særlige omstændigheder, der taler for domstolsprøvelse.

På denne baggrund finder vi, at endelighedsbestemmelsen i § 56, stk. 7, indebærer, at domstolene er afskåret fra at prøve Flygtningenævnets afgørelse i den foreliggende sag. Vi stemmer derfor for at tage Flygtningenævnets påstand om afvisning til følge.”

Mindretallet i Højesteret (3 dommere) udtalte:

”Ifølge Grundlovens § 63 er domstolene berettiget til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser. En forudsætning for, at domstolsprøvelse af en forvaltningsafgø-

relse kan anses for afskåret, må efter vores mening i hvert fald være, at der er klar lovhjemmel herfor.

I bemærkningerne til det ændringsforslag, som blev til bestemmelsen i udlændingelovens § 56, stk. 7, om, at Flygtningenævnets afgørelser er endelige, er intet anført om, hvad der nærmere ligger heri. I den betænkning, der gik forud for lovforslagets fremsættelse (Bet. nr. 968/1982), forstod flertallet og mindretallet en bestemmelse med samme ordlyd forskelligt som henholdsvis afskæring af påklage til justitsministeren og afskæring af domstolsprøvelse. Fremsættelsen af justitsministerens forslag og de herefter følgende ændringsforslag (nr. 76 og 77), der senere blev trukket tilbage, medførte ikke nogen afklaring. Efter vores opfattelse har bestemmelsen i lovens § 56, stk. 7, herefter ikke med den fornødne klarhed afskåret domstolsprøvelse af Flygtningenævnets afgørelser.”

Den refererede dom er fulgt op af en række nyere højesteretsdomme om endelighedsbestemmelsen i udlændingelovens § 56, stk. 8. Der kan i den forbindelse bl.a. henvises til dommene refereret i Ugeskrift for Retsvæsen 2008, side 482 ff., Ugeskrift for Retsvæsen 2008, side 506 ff., og Ugeskrift for Retsvæsen 2008, side 511 ff. I dommen refereret i Ugeskrift for Retsvæsen 2008, side 506 ff. – hvor domstolene også afviste at prøve Flygtningenævnets afgørelse – anfører landsretten bl.a. følgende, som Højesteret enstemmigt tilslutter sig:

”Domstolsprøvelse af Flygtningenævnets afgørelser er begrænset til en prøvelse af retsspørgsmål, herunder mangler ved afgørelsesgrundlaget, sagsbehandlingsfejl og ulovlig skønsudøvelse. Foreligger der ikke omstændigheder som nævnt, er der ikke grundlag for at fravige endelighedsbestemmelsen i udlændingelovens § 56, stk. 8 [...]”

I det omfang en afgørelse fra Flygtningenævnet om inddragelse af en opholdstilladelse efter udlændingelovens § 19, stk. 1, nr. 1, konkret kan indbringes for domstolene på grund af mangler ved afgørelsesgrundlaget, sagsbehandlingsfejl eller ulovlig skønsudøvelse, vil domstolene undtagelsesvis kunne tillægge søgsmålet opsættende virkning, selv om der ikke er udtrykkelig lovhjemmel hertil. I en dom refereret i Ugeskrift for Retsvæsen 1994, side 823 ff., har Højesteret således fastslået følgende:

”Efter Grundlovens § 63, stk. 1, 2. pkt., kan den, der anfægter gyldigheden af en administrativ afgørelse, »ikke ved at bringe sagen for domstolene unddrage sig fra foreløbig at efterkomme øvrighedens befaling«. Inden for en række retsområder er denne bestemmelse fraveget gennem lovbestemmelser, som foreskriver, at sagsanlæg skal have opsættende virkning, eller som

overlader det til retten af træffe afgørelse om spørgsmålet. Selv om en sådan udtrykkelig lovhjemmel ikke foreligger, kan domstolene imidlertid ikke være afskåret fra undtagelsesvis at tillægge et søgsmål vedrørende gyldigheden af en administrativ afgørelse opsættende virkning [...].”

I dommen fastslår Højesteret endvidere, at den konkrete afgørelse af, om et søgsmål bør tillægges opsættende virkning, må bero på en afvejning af det offentliges interesse i, at gennemførelsen af afgørelsen ikke udsættes, over for arten og omfanget af den skade, den pågældende kan blive påført, ligesom det må tillægges betydning, om der efter en foreløbig vurdering foreligger et rimeligt grundlag for påstanden om ugyldighed.

**3.** Danmark er forpligtet til at overholde Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) og de tillægsprotokoller til konventionen, som Danmark har tiltrådt. Hvis en udlænding er af den opfattelse, at en afgørelse om inddragelse af opholdstilladelse efter udlændingelovens § 19, stk. 1, nr. 1, er i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, vil vedkommende derfor kunne klage til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, hvis betingelserne for at klage i øvrigt er opfyldt. Det er i den forbindelse bl.a. en betingelse, at alle nationale retsmidler er udtømt.

Da Flygtningenævnets afgørelser som nævnt er endelige, vil de nationale retsmidler i praksis være udtømt, når Flygtningenævnet har truffet afgørelse. En afgørelse fra Flygtningenævnet om inddragelse af en opholdstilladelse vil derfor kunne indbringes direkte for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, hvis de øvrige klagebetingelser er opfyldt.

Det følger i den forbindelse af fast praksis fra Menneskerettighedsdomstolen, at sager om udlændinges ret til indrejse, ophold og udvisning ikke er civile sager eller straffesager i konventionens forstand. Dette gælder, selv om en beslutning om udvisning f.eks. træffes i forbindelse med en straffesag. EMRK Artikel 6 om retten til en retfærdig rettergang finder derfor ikke anvendelse ved Flygtningenævnets behandling af asylsager.

Der kan herved f.eks. henvises til afgørelse af 28. juni 2001 i sag nr. 56811/00, *Amrollahi mod Danmark*, hvor Domstolen udtalte, at ophævelse af en udvisningsbeslutning ikke vedrører afgørelse af en civil sag eller en straffesag i konventionens forstand. Dette betød konkret, at Domstolen ikke kunne behandle en klage vedrørende for lang sagsbehandlingstid i en sag om ændring af en beslutning i en straffedom om udvisning.

Sager om udlændinges ret til indrejse, ophold og udvisning må til gengæld anses for omfattet af EMRK artikel 13. Efter denne bestemmelse skal enhver, hvis rettigheder og friheder efter denne konvention er blevet krænket, have adgang til effektive retsmidler herimod for en national myndighed, uanset om krænkelsen er begået af personer, der handler i embeds medfør.

Bestemmelsen er efter sin ordlyd knyttet til de materielle rettigheder i konventionen (og protokollerne), herunder artikel 3 og 8.

Kravet om effektive retsmidler er ikke et specifikt krav om adgang til domstolsprøvelse, men et krav om adgang til et organ, som har de fornødne beføjelser og retssikkerhedsgarantier til at foretage en reel materiel og processuel efterprøvelse af den trufne afgørelse og af, om klagerens rettigheder er blevet tilsidesat.

Når det gælder sager om udsendelse af personer, som oplyser at være i risiko for behandling i strid med artikel 2 (retten til liv) eller artikel 3 (forbud mod tortur mv.) i det land, hvortil der skal ske udsendelse, omfatter kravet om effektive retsmidler tillige adgangen til at få klagen tillagt opsættende virkning. Et retsmiddel er ikke effektivt, hvis det af tidsmæssige grunde ikke er muligt for klageren at benytte sig af det.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at Flygtningenævnet opfylder disse krav og derfor må anses for et effektivt retsmiddel i forhold til Udlændingestyrelsens afgørelser, jf. EMRK artikel 13.

Det skal i øvrigt bemærkes, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ikke er en appelinstans for nationale afgørelser, og Menneskerettighedsdomstolen kan ikke tilsidesætte eller ændre afgørelser, som er truffet af de nationale myndigheder. En klage til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har derfor heller ikke opsættende virkning.

Klager vil dog kunne anmode Menneskerettighedsdomstolen om at træffe såkaldte ”foreløbige foranstaltninger” (interim measures). Det følger således af regel 39 i Menneskerettighedsdomstolens procesreglement (Rules of Court), at det kammer, der behandler en klage, kan komme med tilkendegivelser om foreløbige foranstaltninger, som efter kammerets opfattelse bør træffes af hensyn til parterne eller en hensigtsmæssig behandling af klagesagen. Procesreglementet angiver ikke nærmere, hvornår hensynet til parternes interesse eller behandlingen af klagesagen taler for, at Menne-

skerettighedsdomstolen kommer med tilkendegivelser om foreløbige foranstaltninger.

Det følger i den forbindelse af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at i sager, hvor det med rimelighed er blevet gjort gældende, at der er en risiko for uoprettelig skade, hvad angår klagerens adgang til at nyde beskyttelse efter en af konventionens kernebestemmelser, er formålet med foreløbige foranstaltninger at opretholde status quo, indtil Domstolen har taget stilling til foranstaltningens berettigelse. Foreløbige foranstaltninger skal således sikre den fortsatte tilstedeværelse af den genstand, der er emnet for anmodningen, således at der ikke sker uoprettelig skade hvad angår den påberåbte konventionsrettighed, jf. f.eks. dom af 4. februar 2005 i sag nr. 46827/99 og 46951/99, Mamatkulov og Askarov mod Tyrkiet, præmis 108.

Menneskerettighedsdomstolen har endvidere udtalt, at foreløbige foranstaltninger tjener afgørende til at undgå uoprettelige situationer, som ville forhindre den i at undersøge sagen korrekt og – hvor den fandt det rigtigt – at sikre klageren den praktiske og effektive udnyttelse af de påberåbte konventionsrettigheder. Tilkendegivelser om midlertidige foranstaltninger tjener således ikke kun til, at der kan gennemføres en effektiv undersøgelse af klagen, men også til at sikre, at konventionens beskyttelse af klageren er effektiv, jf. f.eks. dom af 17. januar 2006 i sag nr. 50278/99, Aoulmi mod Frankrig, præmis 107-108.