

Ministeren

Udlændinge- og Integrationsudvalget
Folketinget
Christiansborg
1240 København K



Udlændinge- og Integrationsministeriet

Udlændinge- og Integrationsudvalget har den 9. juni 2023 stillet følgende spørgsmål nr. 223 (Alm. del) efter ønske fra ikkemedlem af udvalget (MFU) Mikkel Bjørn (DF) til udlændinge- og integrationsministeren, som hermed besvares endeligt.

Spørgsmål nr. 223:

Vil ministeren redegøre for, hvilken "reel risiko" for refoulement, der skal foreligge på udsendelsestidspunktet for udvisningsdømte kriminelle udlændinge, jf. Soering v. The United Kingdom (para. 90-91) og Saadi v. Italy (para. 125), og vil ministeren bekræfte, at EMD er forsigtige med at statuere krænkelse af artikel 3 jf. Babar Ahmad and Others v. the United Kingdom (para. 179), og vil ministeren afslutningsvis redegøre for, i hvilket omfang reel risiko for refoulement er blevet lagt til grund af danske myndigheder og domstole de seneste 10 år og angive, hvilke modtagerlande udvisningsspørgsmålet angik?

Svar:

Det stillede spørgsmål består af tre dele. Den første del af spørgsmålet om, hvilken reel risiko for refoulement der skal foreligge på udsendelsestidspunktet, og den tredje del af spørgsmålet om, i hvilket omfang risiko for refoulement er blevet lagt til grund af danske myndigheder og domstole de seneste 10 år, herunder en angivelse af hvilke modtagerlande udvisningsspørgsmålet angik, besvares samlet under pkt. 1 nedenfor. Den anden del af spørgsmålet om, hvorvidt EMD er forsigtige med at statuere krænkelse af artikel 3, besvares under pkt. 2 nedenfor.

1. Det bemærkes indledningsvist, at den første del af spørgsmålet forstås sådan, at der ønskes svar på, hvilken betydning det har, såfremt der på udsendelsestidspunktet i sager vedrørende udvisningsdømte kriminelle udlændinge vurderes at være en reel risiko for refoulement, såfremt den pågældende udsendes.

Udlændinge- og Integrationsministeriet kan i den forbindelse oplyse, at inden der kan ske udsendelse af en udlænding, der er udvist ved dom, og som har haft en asylopholdstilladelse, skal Udlændingestyrelsen og i sidste ende Flygtningenævnet tage stilling til, om vedkommende faktisk kan udsendes, eller om en udsendelse vil være i strid med det såkaldte refoulementsforbud.

7. november 2023

Udlændinge- og Integrationsministeriet

Asyl og Visum
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 6198 4000
Mail uim@uim.dk
Web www.uim.dk

CVR-nr. 36977191

Sags nr. 2023 - 9254
Akt-id 2445145

Domstolene tager ikke stilling til spørgsmålet om refoulement, og som følge af kompetencefordelingen mellem domstolene og udlændingemyndighederne, tilkommer det Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet at tage stilling til forhold om asyl.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har endvidere til brug for disse dele af besvarelsen, indhentet et bidrag fra Flygtningenævnet, der har oplyst følgende:

”Flygtningenævnets behandling af sager vedrørende udlændinge, der er dømt for kriminalitet og udvist af Danmark og som har indgivet en ansøgning om asyl i medfør af udlændingelovens § 7, eller som har haft opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 eller § 8, er bl.a. reguleret i udlændingelovens § 10 og § 31. Vurderingen af, om en udlænding kan udsendes, skal ske i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, herunder blandt andet Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 3 om forbud mod tortur og umenneskelig og vanærende behandling eller straf og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis i relation hertil samt refoulementsforbuddet i flygtningekonventionens artikel 33. Behandlingen af sådanne sager med eksempler fra praksis er nærmere beskrevet i Flygtningenævnets formandskabs 30. beretning (2021), kapitel 7, der kan findes på Flygtningenævnets hjemmeside, www.fln.dk.

Fælles for udvisningsdømte kriminelle udlændinge, der isoleret set opfylder betingelserne for at blive meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, men som følge af begået kriminalitet er udelukket fra opholdstilladelse, jf. udlændingelovens § 10, er, at de er omfattet af beskyttelsen i udlændingelovens § 31.

Det fremgår af udlændingelovens § 31, stk. 1, og EMRK artikel 3, at en udlænding ikke må udsendes (refouleres) 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.

Videre fremgår det af udlændingelovens § 31, stk. 2, og flygtningekonventionens artikel 33, at en flygtning, som defineret i flygtningekonventionens artikel 1 A, kan udsendes, såfremt udlændingen med rimelig grund må anses for en fare for statens sikkerhed eller, hvis udlændingen er dømt for en særlig farlig forbrydelse og må betragtes som en fare for samfundet.

Udlændingelovens § 31, stk. 1, gælder for enhver udlænding, også domsudviste, og forbuddet mod udsendelse er absolut.

En udvisningsdømt kriminel udlænding, som er udelukket fra opholdstilladelse i Danmark, og som ikke har lovligt ophold her i landet, skal udrejse frivilligt. Såfremt udlændingen ikke udrejser frivilligt, kan der ske tvangsmæssig udsendelse jf. udlændingelovens § 32 a.

Det absolutte forbud mod refoulement i udlændingelovens § 31, stk. 1, indebærer imidlertid, at myndighederne ikke tvangsmæssigt kan udsende den pågældende til et land, hvor udlændingen risikerer forfølgelse eller overgreb, eller til et land, hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådan land. Er dette tilfældet, vil udlændingen ofte forblive her i landet på såkaldt tålt ophold.

Flygtningenævnets behandling af sager, hvori der skal træffes afgørelse om, hvorvidt der på udsendelsestidspunktet foreligger en reel risiko for overgreb eller forfølgelse, beror på en konkret vurdering. I denne vurdering inddrager nævnet alle foreliggende oplysninger, herunder udlændingens forklaring for nævnet, udlændingens tidligere forklaringer, baggrundsoplysninger fra nationale og internationale myndigheder og organisationer om situationen i den pågældende modtagerstat samt eventuelle dokumenter og vidneforklaringer.

Flygtningenævnet har i perioden 2015-2022 truffet afgørelse om, at der for 140 personer, der havde indgivet en ansøgning om asyl i medfør af udlændingelovens § 7 eller havde haft opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 eller § 8, forelå en reel risiko for forfølgelse eller overgreb, og at udlændingelovens § 31, stk. 1, derfor var til hinder for udsendelse.

De fire hyppigst forekommende modtagerlande i opgørelsen er:

1. Syrien, 72 personer, heraf 5 statsløse palæstinensere
2. Eritrea, 22 personer
3. Iran, 12 personer
4. Afghanistan og Somalia, 8 personer hver

Flygtningenævnet har i 2023 indtil videre truffet afgørelse i sådanne sager vedrørende 7 personer, heraf 3 fra Afghanistan og 4 fra Syrien, hvoraf 2 er statsløse palæstinensere. Opgørelsen for 2023 er foreløbig og er opgjort på baggrund af registreringer i udlændingemyndighedernes elektroniske sagsbehandlingssystem pr. 18. juni 2023.

Generelt bemærkes, at det som følge af begrænsninger i sagsbehandlingssystemet, ikke har været muligt at udarbejde en opgørelse, der går længere tilbage end til 2015, og at de statistiske oplysninger er behæftet med usikkerhed, da sagsbehandlingssystemet er opbygget som et journaliserings- og sagsstyringssystem og ikke som et egentligt statistiksystem.

Det bemærkes endvidere, at samme udlænding kan optræde flere gange i opgørelserne, f.eks. i tilfælde, hvor Flygtningenævnet har omgjort eller stadfæstet Udlændingestyrelsens afgørelse og herefter har genoptaget sagen og på ny afgjort klagesagen. Derudover kan samme udlænding optræde flere gange i opgørelserne i tilfælde, hvor Flygtningenævnet har hjemvist sagen til styrelsen og senere behandlet den i nævnet igen.

Endelig bemærkes det, at opgørelsen omfatter alle tilfælde, hvor Flygtninge-nævnet har fundet, at refolementsforbuddet i udlændingelovens § 31 har været til hinder for udsendelse. Opgørelsen dækker således ikke kun domsudviste kriminelle udlændinge, der som følge af kriminelle handlinger i Danmark er på såkaldt tålt ophold, men også udlændinge, der er udelukket fra opholdstilladelse som følge af handlinger omfattet af eksempelvis udlændingelovens § 10, stk. 1, stk. 5 og stk. 6. En særskilt opgørelse, der kun angår domsudviste kriminelle udlændinge, kan alene udarbejdes på baggrund af en manuel gennemgang af samtlige sager, hvilket Flygtningenævnet ikke har fundet grundlag for at iværksætte.”

Udlændinge- og Integrationsministeriet har endvidere til brug for bevarelsen af disse dele af spørgsmålet indhentet et bidrag fra Udlændingestyrelsen, der har oplyst følgende:

”Udlændingestyrelsen har i perioden fra den 1. januar 2015 til 9. oktober 2023 truffet 108 afgørelser om meddelelse af opholdstilladelse i medfør af § 7 jf. udlændingelovens § 49 a, fordi styrelsen har vurderet, at der forelå en reel risiko for forfølgelse eller overgreb, og at udlændingelovens § 31 derfor var til hinder for udsendelse.

I disse sager har Udlændingestyrelsen vurderet, at de pågældende ikke kunne udsendes til følgende lande:

- Syrien (74 afgørelser)
- Iran (16 afgørelser)
- Eritrea (13 afgørelser)
- Afghanistan (3 afgørelser)
- Somalia (1 afgørelse)
- Irak (1 afgørelse)

Det bemærkes, at de 108 afgørelser vedrører 106 udlændinge, da opgørelsen er en opgørelse over afgørelser og ikke personer, hvilket betyder at den samme person kan fremgå flere gange. Det bemærkes, at Udlændingestyrelsens opgørelse, i modsætning til Flygtningenævnets opgørelse, er begrænset til udvisningsdømte kriminelle udlændinge.

Opgørelsen er foreløbig og er opgjort på baggrund af registreringer i udlændingemyndighedernes elektroniske sagsbehandlingssystem til og med 9. oktober 2023 med en efterfølgende manuel gennemgang.

Generelt bemærkes, at de statistiske oplysninger er behæftet med usikkerhed, da udlændingestyrelserne er opbygget som journaliserings- og sagsstyringssystemer og ikke som egentlige statistiksystemer.”

2. Udlændinge- og Integrationsministeriet har til brug for besvarelsen af den anden del af spørgsmålet indhentet et bidrag fra Justitsministeriet, der har oplyst følgende:

”Efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 3 må ingen underkastes tortur og ej heller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Det følger af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (Domstolen) praksis, at udvisning af en udlænding kan rejse spørgsmål i forhold til artikel 3, og efter omstændighederne kan medføre, at medlemsstaten ifalder ansvar for krænkelse af artikel 3, hvis der er vægtige grunde til at antage, at udlændingen i tilfælde af udvisning udsættes for en virkelig risiko for at blive underkastet en behandling i modtagerstaten, der er i strid med artikel 3, jf. bl.a. Domstolens dom af 7. juli 1989 i Soering mod Storbritannien, pr. 91. Det er som udgangspunkt udlændingen, der har bevisbyrden for, at en sådan risiko består. Hvis der er en risiko af nævnte karakter, følger det af artikel 3, at medlemsstaten har pligt til ikke at udvise udlændingen til en sådan modtagerstat. Det relevante tidspunkt for vurderingen af risikoen er tidspunktet for den faktiske udvisning, udsendelse, udlevering mv., jf. Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere, 6. udgave (2023), side 365 f.

Ved vurderingen af risikoen i tilfælde af tvangsmæssig udsendelse lægges der efter Domstolens praksis vægt på en række momenter. Der lægges bl.a. vægt på de generelle baggrundsoplysninger om forholdene i modtagerstaten, herunder om den generelle situation i modtagerstaten er alvorlig, ustabil og kritisabel og udgør en individualiseret risiko. Der lægges endvidere bl.a. vægt på de konkrete oplysninger om klagers individuelle forhold, herunder tilhørsforhold til en bestemt etnisk, religiøs, politisk eller lignende gruppering, som udsættes for systematisk forfølgning eller overgreb i modtagerstaten, og hvis klager tidligere har været udsat for forfølgelse og mishandling, om de aktuelle forhold giver grundlag for at antage, at lignende behandling vil finde sted i tilfælde af udsendelse. Ved bedømmelsen af klagers individuelle forhold kan vurderingen af risikoen antage karakter af en bedømmelse af troværdigheden af klagers forklaring, herunder om den er underbygget af objektive kendsgerninger, f.eks. lægelige oplysninger, og om den i øvrigt fremtræder sammenhængende og troværdig. Det kan bl.a. også indgå i vurderingen, om der er tale om udvisning til et land, der også er bundet af konventionen og dermed har påtaget sig forpligtelse til at overholde artikel 3, jf. Jon Fridrik Kjølbro, a.st., side 371 ff.

Det fremgår af pr. 142 i Domstolens dom af 28. februar 2008 i Saadi mod Italien, at det ikke er tilstrækkeligt til at statuere krænkelse af artikel 3, at der er en teoretisk risiko for, at personen vil blive udsat for mishandling mv. i forlængelse af udsendelsen, udleveringen eller udvisningen, selvom Domstolens indgående bedømmelse og kontrol af klagers påstand til en vis grad er spekulativ.

Tidligere har Domstolen udtalt, at den er varsom med at statuere, at artikel 3 bliver krænket i forbindelse med udvisning, udlevering og udsendelse, jf. bl.a. Domstolens dom af 10. april 2012 i Babar Ahmad m.fl. mod Storbritannien, pr. 179. Domstolen har dog i de senere år statueret krænkelse af artikel 3 i flere

udvisningssager, jf. bl.a. Domstolens dom af 20. december 2022 i S.H. mod Malta, Domstolens dom af 15. december 2022 i O.M. m.fl. mod Ukraine og Domstolens afgørelse af 30. juni 2022 i A.B. m.fl. Polen.”

Kaare Dybvad Bek

/

Brit Gotthard Jensen