

Flygtningeret

Hans Gammeltoft-Hansen

Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Flygtningeret

© Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1984

Mekanisk, fotografisk eller anden form for gengivelse eller mangfoldiggørelse af denne bog eller dele heraf er ikke tilladt ifølge gældende dansk lov om ophavsret

Bogen er trykt hos Nørhaven Bogtrykkeri A/S, Viborg

Omslag: John Back

Printed in Denmark 1984

ISBN 87-574-4250-9

Skrifter fra Det retsvidenskabelige Institut
ved Københavns Universitet nr. 45.

Tilegnet
Dansk Flygtningehjælp

Indledning

Flygtningeretten er et sammensat retsområde. Historisk har den sit udspring i folkeretten; og langt den største udvikling af flygtningeretten er også i nyere tid sket i det internationalretlige regie. De internationale forpligtelser og det stigende antal flygtninge har samtidig stillet krav om en nationalretlig regulering af spørgsmålet om asylsøgere og flygtninges retsforhold, især vedrørende deres adgang til at komme ind i og til at forblive i landet. Gennem lang tid kunne man i de fleste lande klare sig med enkelte rammebestemmelser, der udfyldtes af en administrativ og politisk praksis; men i de seneste år har der vist sig en tendens til mere indgående regulering på lovsplan. Flygtningeretten fremtræder i denne sammenhæng som en del af den nationale udlændingeret.

Både retligt og retspolitisk er der en tæt forbindelse mellem flygtningeretten og den almindelige udlændingeret. En lang række bestemmelser om udlændinges retsforhold finder også anvendelse på den særlige gruppe udlændinge, der er kommet til landet som flygtninge. Lovgivningens standard for behandlingen af udlændinge bliver derved normgivende også for flygtninge. Samtidig indebærer den særlige baggrund for flygtningenes tilstedeværelse, at såvel lovreguleringen som den administrative praksis nødvendigvis må indeholde en række retsgarantier, der specielt tager sigte på flygtninge og asylsøgere. Også retspolitisk træder dette dobbelte forhold mellem henholdsvis flygtninge og andre indvandrere tydeligt frem. Enhver forbedring af indvandreres retsforhold vil også komme flygtningene til gode; og samtidig indebærer den positive særbehandling, som er den naturlige og nødvendige følge af flygtningenes baggrund, at de i den retspolitiske debat ofte kommer til at udgøre en slags spydspids i arbejdet for almene forbedringer af udlændingenes retsforhold. Undertiden gøres det gældende, at der retspolitisk skulle eksiste-

re et modsætningsforhold mellem flygtninge og andre indvandrere. Denne opfattelse deler jeg ikke; tværtimod er der grund til at fremhæve, at det samvirke og samspil, som – i erkendelse af alle indvandreres fælles behov såvel som af flygtningegruppens særligt udsatte og sårbare position – eksisterer mellem argumentationerne omkring de forskellige udlændingegruppers retsforhold, kommer både flygtningene og de øvrige indvandrere til gode.

Flygtning bliver man, når man forlader sit land på grund af visse former for overgreb. Man kunne også udtrykke det således, at bagved enhver flygtningesituation finder man en krænkelse af fundamentale menneskerettigheder. Både internationalt og nationalt har man gennem de seneste årtier oplevet en stigende interesse for individets retsbeskyttelse. Menneskerettighedsområdet har herved gennemløbet en meget betydelig udvikling og har på internationalt – samt regionalt – plan undergået en stadigt stigende regulering og højnelse af de retlige standarder. Den faktiske sammenhæng mellem menneskerettighedskrænkelser og flygtningesituationer er indlysende; men den retlige udvikling på menneskerettighedsområdet synes at åbne nye perspektiver også inden for flygtningeretten. Menneskerettighedsarbejdet kan i visse sammenhænge karakteriseres som en art »forebyggende flygtningearbejde«. I andre situationer kan menneskerettighedspolitikken og det internationale flygtningearbejde mødes, f.eks. i aftaler om »ordnet udrejse« for minoritetsgrupper, som ellers ville være tvunget til at begive sig ud på en farefuld og ofte livstruende flugt. I sådanne tilfælde kan man skimte den naturlige og positive sammenhæng mellem flygtningeretten og menneskerettighederne, hvor sigtepunktet består i en anerkendelse af den individuelle asylret som en international kodificeret fundamental menneskeret.¹⁾

Nogle af facetterne i flygtningerettens placering i dette krydsfelt mellem den internationale ret, den nationale udlændingeret og menneskerettighedspolitikken afspejles i denne bog. De enkelte kapitler er blevet til inden for perioden

1977-84, hvor jeg har haft det privilegium at være knyttet til flygtningearbejdet gennem Dansk Flygtningehjælp, hvem bogen er tilegnet i dyb taknemmelighed. Knap halvdelen af bogen har tidligere været publiceret i forskellige tidsskrifter.²⁾ Både det folkeretlige og det nationalretlige aspekt af flygtningeretten indgår i kapitlerne 2-4. Flygtningesituationens rod i menneskerettighedskrænkelser oplevede jeg et lille hjørne af, da jeg som international observatør overværede en politisk retssag i et land, hvorfra også Danmark modtager adskillige flygtninge i disse år; beretningen herom findes i kapitel 5. Sammenhængen mellem flygtningeretten og den almindelige udlændingeret – såvel i det eksisterende retsgrundlag som i den retspolitiske dimension – illustreres i kapitlerne 6-8. Kapitel 8, der er bogens hovedafhandling, indeholder en samlet fremstilling af den danske flygtningeret, således som den fremtræder i en stærkt ændret skikkelse efter den nye udlændingelov.³⁾

Retsbeskyttelsen og den retlige regulering af flygtninges forhold er kun én side af flygtningearbejdet. Mindst lige så væsentlig er løsningen af de mange og omfattende opgaver i forbindelse med flygtningenes materielle og sociale behov. Retsbeskyttelse er kun til liden glæde for den, som er nær døden af sult eller sygdom. Overgangen mellem den materielle hjælp og den retlige beskyttelse kan være glidende⁴⁾; men alligevel kan man spørge, om hele den retlige side af flygtningesagen alligevel ikke er af så marginal karakter i forhold til flygtningenes – i hvert fald de store massers – materielle og sociale behov, at det er ude af proportion at sætte så store ressourcer ind på flygtningerettens udvikling. Erfaringen modsiger imidlertid denne skepsis. Mange flygtninge og asylsøgere optræder individuelt og er ikke nødvendigvis i materiel nød; deres behov ligger umiddelbart på det retlige plan, og deres sag bør ikke glemmes i forhold til de mere iøjnefaldende massevandring af flygtninge ud over kloden. Dertil kommer, at der eksisterer et såre udbygget net – af statslige, mellemstatslige og private organisationer – som i

vidt omfang formår at afhjælpe også de store flygtningemas-
sers materielle behov; og så snart dét er sket, eller sideløben-
de hermed, aktualiseres også behovet for retsbeskyttelse. Un-
dertiden kan rækkefølgen ligefrem være den omvendte, såle-
des at den retlige regulering bliver en forudsætning for den
fysiske overlevelse. Et rystende eksempel herpå så man i be-
gyndelsen af 1920'erne, hvor store skarer af flygtninge fra
Lilleasien og det nære Østen under store lidelser og tab af
menneskeliv nåede frem til havnebyerne ved det østlige
Middelhav. Herfra skulle vejen ligge dem åben, navnlig til
USA, hvor man var parat til at modtage dem. Skibe til trans-
porten var til rådighed, men ét manglede: pas og papirer;
uden disse afgørende dokumenter kunne udrejsen ikke til-
trædes. Man var uforberedt på en sådan situation, bureau-
kratiet krævede sine formaliteter, og det tog lang tid at etab-
lere en passende regulering. I denne periode omkom titusin-
devis af flygtninge. Det er med rette blevet sagt⁵), at de måtte
ofre deres liv som følge af manglende retsgrundlag.

Sammenhængen mellem flygtningeretten og menneskeret-
tighederne falder her atter i øjnene. Som ovenfor antydnet går
menneskerettighedsaspektet i forhold til flygtninge og asyl-
søgere langt videre end til konstateringen af, at det er men-
neskerettighedskrænkelser, der skaber flygtninge. Indskræn-
kede man sig til denne erkendelse, ligger det farligt nær sam-
tidig at begrænse sig til at søge flygtningeproblemet bekæm-
pet ved at prøve at afskaffe menneskerettighedskrænkelser.
Denne vej skal også forsøges, og den kan vel undertiden give
visse resultater. Men hvis man alene anskuer flygtningepro-
blemet under denne synsvinkel, der har et stærkt islæt af det
utopiske, glemmer man de millioner af flygtninge, der eksis-
terer her og nu, og de millioner, som med sørgelig sikkerhed
vil komme til i morgen og i dagene derefter. Et mindst ligeså
vigtigt mål, når talen er om flygtninge og menneskerettighe-
der, må bestå i at søge den individuelle ret til asyl anerkendt
som en fundamental menneskeret. Efterkrigsårenes erfarin-
ger viser, at dette ingeniunde er nogen let proces. Allerede i

FN's første generalforsamling udspandt der sig heftige diskussioner om dette spørgsmål, hvor nogle hævdede, at den individuelle asylret er en integreret bestanddel af menneskerettighederne, mens andre med lige så megen styrke gik imod dette synspunkt. I Menneskerettighedserklæringen fra 1948 sejrede det negative synspunkt, idet man i erklæringens art. 14 alene fastslog asylretten som en ret til at søge og nyde asyl; altså en ret for det klassiske folkeretssubjekt, staterne, til at *give* asyl, men ikke en ret for individet til at *få* asyl. I forarbejderne til 1966-konventionen om borgerlige og politiske rettigheder finder man en artikel, som indbefatter den individuelle asylret; men den udgik af de senere forslag, bl.a. fordi man frygtede, at den i for høj grad ville formindske mulighederne for at få konventionen tiltrådt.

Disse nedslående erfaringer bør imidlertid ikke føre til, at man ganske opgiver tanken om at placere den individuelle asylret blandt de fundamentale menneskerettigheder. Ideen bør bevares som et retspolitisk sigtepunkt, også i det nationalretlige arbejde. Og hvis det efterhånden lykkes at få flere og flere stater til i deres egen lovgivning at anerkende den individuelle asylret – således som Danmark har gjort det med den nye udlændingelov – kan det tænkeligt også præge den regionale og internationale retsudvikling.

Selv om de internationalretlige bestræbelser for at få anerkendt den individuelle asylret for tiden må siges at være gået i stå, kan man alligevel karakterisere flygtningeretten som et yderst dynamisk retsområde. Udviklingen sker – i hvert fald i disse år – med betydelig hast; dette kan også spores i de efterfølgende kapitler i overensstemmelse med den tidsfølge, hvori de er tilblevet. Årsagerne hertil er flere, men et meget væsentligt element består i, at de tilgrundliggende forhold ændrer sig hurtigt og ofte uforudseeligt. Ikke blot nye flygtninge kommer til, men helt nye flygtningegrupper og typer af flygtninge opstår. Den »klassiske« europæiske flygtning findes stadig, men talmæssigt er der opstået langt større flygtningegrupper i den tredje verden, nogle steder i form af hele

befolkningsgrupper, der under og efter en borgerkrig drives over grænsen, andre steder som skarer af bådflygtninge, og atter andre steder som individuelle flygtninge, der lever en illegal og udsat tilværelse i nabolandet. Den forfølgelse, som udgør baggrunden for flygtningebegrebet, udvikler sig også; nye former for forfølgelse opstår, eller allerede eksisterende forfølgelsesformer inddrages som grundlag for tildeling af flygtningestatus. Alle disse skiftende forhold kalder på udvikling inden for den retlige vurdering og regulering af asylsøgenes og flygtningenes forhold. Ethvert bidrag til flygtningeretten vil være præget af denne dynamik, oftest i form af et stærkt retspolitisk islæt; dette er også tilfældet i store dele af denne bog.

Retspolitiske opfattelser bygger som bekendt ikke alene på juridisk analyse og argumentation, men også på holdninger. Den grundlæggende holdning bag denne bogs bidrag til flygtningeretten består først og fremmest i, at det bør være en fundamental ret for mennesker at have et blivende opholdssted og at nyde opholdslandets beskyttelse. Endvidere er det lagt til grund, at ansvaret for flygtningeproblemet og for dets afhjælpning er globalt, og at problemet derfor altid må ansues i internationalt perspektiv. Men dernæst er det et gennemgående grundsynspunkt, at også det enkelte land bør være undergivet en pligt til selvstændigt at tage initiativ til og at gennemføre nationalretlige forbedringer i asylsøgenes og flygtningenes retsbeskyttelse. Problemets uomtvistelige internationale karakter må ikke føre til, at det enkelte lands ansvar forflygtiges eller suspenderes; ej heller må erkendelsen af det omfattende og globale perspektiv udarte til en frygt for at gå foran i en liberal og humanitær udvikling af den nationale flygtningeret.

Noter

- 1) Jfr. nærmere nedenfor, s. 36 f og 49 f
2. Kap. 2 i Nordisk Tidsskrift for International Ret 1979, kap. 5 i DJØF-bladet 1982, kap. 6 i Juristen og Økonomen 1981 og kap. 7 i undervisningsministeriets tidsskrift »Uddannelse« 1980 og 1983.

- 3) Lov nr. 226 af 8. juni 1983.
- 4) Jfr. herved s. 41.
- 5) Jfr. Kimminich, *Archiv des Völkerrechts* 1982, s. 380.

Første asylland – et humanitært, politisk og retligt problem*

1. Præsentation af problemet

De problemer, der knytter sig til begrebet „første asylland“, vil være velkendte for denne kreds. Jeg skal derfor kun anvende meget lidt tid på at ridse problemstillingen op; for en nærmere gennemgang henviser jeg til det aktuelle og meget grundige arbejde af *Göran Melander*: „Refugees in Orbit“ (1977).

Begrebet „første asylland“, kan beskrives som en, nationalt opstillet og internationalt anerkendt, diskvalifikationsgrund i forhold til en asylsøger. Selv om alle andre betingelser måtte være opfyldt – efter international ret, efter national ret og efter national praksis – for at anerkende en asylsøger som konventionsflygtning eller som de facto-flygtning, ræsonnerer myndighederne som så: Findes der alligevel ikke et andet land, som måtte være nærmere til at påtage sig ansvaret for den pågældende? Er vi det første land, hvor hans asylansøgning med rimelighed bør prøves; eller står vi over for en person, der prøver at trænge sig frem til et *valgt* asylland, uanset at hans flugt for længst burde være anset for ophørt i et tidligere, ham venligtsindet opholdsland, hvor han er uden for forfølgelsesrisikoen?

Når problemet her skildres, som om første asyllandsbetragtningen kun får betydning, såfremt alle øvrige betingelser for at anerkende en asylsøger som flygtning er opfyldt, er det lidt af et kunstgreb af hensyn til den systematiske klarhed. I praksis vil første asyllands-spørgsmålet oftest optræde indledningsvis. Dette er ikke særlig logisk, men for så vidt prak-

* Foredrag ved Københavns Universitets jubileumssymposium om Nordisk Flygtningeret, april 1979.

tisk forståeligt. Det er ulige lettere for myndighederne at håndtere en første asyllands-problematik, der i reglen knytter sig til konkrete omstændigheder inden for modtagerlandets geografiske nærhed, end at skulle tage stilling til påstande om mulig forfølgelse i et fjernt hjemland.

En fremgangsmåde, hvorefter en sådan person udsendes, kan angribes under tre forskellige synsvinkler:

- a) Når flygtningeproblematikken anskues humanitært, er tanken om adgang for flygtningen til selv at vælge sit asyl-land (valgasyll) nærliggende. Det er hensynsfuldt over for den hjemløse at åbne sådanne muligheder; og det er hensigtsmæssigt over for både flygtning og værtsland at søge integrationen gennemført i det land, hvor flygtningen har den stærkeste motivation til at opholde sig.

Enhver tilbagesendelse under henvisning til første asylland er selvsagt uforenelig med tanken om valgasyll.

- b) Hvis tilbagesendelse sker under omstændigheder, hvor det er usikkert, om andre lande (herunder det formentlig første asylland) vil give flygtningen asyl, sker der en krænkelse af flygtningens ret til at få asyl. Udtrykket „ret“ skal ligeledes opfattes i humanitær forstand. En folkeretligt bindende pligt for stater til at give asyl, og et hermed korresponderende retskrav for den individuelle flygtning til at opnå asyl, eksisterer som bekendt ikke.

Det er denne side af første asyllands-problemet, der hyppigst og grundigst er blevet belyst i disse år. Udsendelse af personer, som efter det udsendende lands ret og praksis kunne tillægges konventions- eller de facto-status, uden sikkerhed for at beskyttelse opnås i et andet land, skaber orbit-flygtninge og refoulement-risiko¹). Ingen af delene kan siges at være den udsendende stats *formål* med udsendelsen; men ofte vil det ligefuldt være en *funktion*, en faktisk virkning, heraf.

- c) Selv om et første asylland måtte være villig til at yde beskyttelse (og i stand hertil), kan virkningerne af princippet

om første asyllands pligter efter omstændighederne være urimelige over for dette land. Hvis første asylland på grund af sin geografiske placering i forhold til stærkt flygtningeproducerende områder modtager en masseindvandring, ville det være i strid med princippet om byrde-delning (burden sharing) at fastholde den store mængde flygtninge – direkte eller indirekte – under henvisning til reglerne om første asylland.

Man kan kort sammenfatte de tre angrebsvinkler på første asyllands-problemet således:

Reglerne og den afledede praksis kan stride mod den *enkelte flygtnings ønsker* (valgasyll-konflikten). De kan tillige stride mod hans *humanitært begrundede ret* til et blivende fristed (orbit-situationen, refoulement-faren). Og endelig kan de komme i modstrid med bestemte *staters beskyttelsesværdige interesser* (princippet om byrde-delning).

2. Begrundelsen for reglerne

I betragtning af de stærkt kritisable virkninger, som kan udspringe af de nationale regler og den tilknyttede praksis vedrørende første asylland, kunne man vente at finde en stærk og klar begrundelse for deres eksistens. – Givet er det i hvert fald, at en blot ordensmæssig begrundelse må anses for helt utilstrækkelig.

Sædvanligvis angives første asyllands-reglerne at udspringe af en nødvendighed for national beskyttelse mod masse-indvandring («mass influx»). Betragtningen forekommer ikke holdbar. Det er ikke sandsynligt, at enkelte lande skulle være så klart mere attraktive i forhold til store mængder af spontane flygtninge, at det kunne bevirke en masse-indvandring. En lang række faktorer af både generel og individuel art er bestemmende for flygtningens ønsker om asylland.

Faktorernes antal og de mulige landes variation (f.eks. blot inden for Vesteuropa) gør en *distribution* af flygtninge langt mere sandsynlig end en koncentration.

Denne opfattelse bekræftes allerede i dag i de områder, hvor såkaldte »en route«-bestemmelser (se herom s. 23 f) anerkendes. Her er det i et vist omfang muligt at bevæge sig direkte til bestemte lande og søge om asyl dér; alligevel synes systemet ikke at have lagt op til egentlige koncentrationer.

Begrundelsen om fare for masseindvandring står endvidere i en vis modstrid med byrdefordelingsprincippet, således som det er omtalt ovenfor. I denne situation kan første asyl-lands-reglerne tværtimod bidrage til at fastholde en masseindvandring i et land, i stedet for at tjene distributions-princippet.

I lyset af den officielle begrundelses åbenbare utilstrækkelighed er der grund til at antage, at første asyl-lands-reglerne i det mindste delvis bæres oppe af andre betragtninger. Det er allerede anført, at første asyl-lands-reglerne ofte kan være lettere at administrere for de berørte myndigheder end de materielle flygtninge-kriterier. – Herudover kan man i hvert fald tænke sig to muligheder.

Den første beror på en afsmitning fra administrationen af den almindelige fremmedret. De vesteuropæiske lande fører i disse år en udtalt restriktiv fremmedpolitik. En restriktiv politik medfører i reglen en nøjeregnende administration, hvor så mange enkeltsager som overhovedet muligt opfanges og afgøres i overensstemmelse med de restriktive regler. Denne omhu over for enkeltsager påvirker næppe i sig selv den rent kvantitative opfyldelse af den restriktive politik i nævneværdig grad; om man opfanger 100 eller 150 sager er ikke afgørende, når målet er at holde titusinder ude. Men den fintmærkende administration antages af de udøvende at have en betydelig præventiv effekt. Det administrative mønster fra det almindelige fremmedområde kan nu tænkes at smitte af på flygtningesagerne, således at der også på dette område fastholdes en restriktiv og nøjeregnende praksis i en-

keltsager. – Også risikoen for omgåelse er større under snævre og stramme regler inden for det almindelige fremmedområde; og dette kan føre til større agtpågivenhed og mistænksomhed inden for flygtningeområdet.

En anden årsag til opretholdelse af restriktive regler og praksis vedrørende første asylland er staternes forsøg på at tvinge hinanden til at opfylde, hvad de hver især anser for en rimelig forpligtelse. Det kan også udtrykkes på den måde, at man nødigt ser andre nærtstående stater opnå en gunstigere position som følge af ens egen liberale praksis.

Hvis Danmark f.eks. sender en de facto-flygtning tilbage til Vesttyskland, sker det bl.a. for at tvinge Vesttyskland (eller et tidligere asylland) til selv at tage sig af den pågældende. Dette underliggende motiv fremgår bl.a. af den ofte fremførte betragtning, at hvis Danmark ikke opretholdt en sådan praksis, ville Vesttyskland blot eksportere sine tvivlsomme de facto-flygtninge hertil.

3. En etisk præmis

Når jeg opholder mig ved det sidstnævnte element i begrundelsen for første asyllands-begrebet, er det fordi man herved kan afdække et grundlæggende spørgsmål af mere etisk end egentlig juridisk natur. Det ville ikke være muligt at forstå og forklare i hvert fald den vesteuropæiske første asyllandspraksis uden inddragelse af den anførte betragtning: ved at udsende visse enkeltpersoner lægger vi et tilsvarende pres på andre stater for at opfylde, hvad vi anser for deres forpligtelse. Hermed står man imidlertid over for en forgrening af et mere alment spørgsmål, som er velkendt i retsverdenen og i retspolitiske anliggender. Spørgsmålet kan kort formuleres således: Under hvilke omstændigheder er det acceptabelt, at statsmagten anvender enkeltindivider »instrumentelt« – d.v.s. handler med enkelte menneskers skæbne for at fremme formål uden for de pågældende selv og deres tilværelse?

Man kan bedst illustrere problemet ved at drage en parallel til et andet retsområde: strafanvendelsen. Noget forenklet hævdes det, at anvendelse af straf kan ske med tre forskellige former for begrundelse: **Repression** (det vil sige en form for hævn eller gengældelse over for forbryderen) – **Specialprævention** (det vil sige til uskadeliggørelse eller forbedring af forbryderen) – **Almenprævention** (det vil sige for at afskrække andre end forbryderen fra at begå tilsvarende handlinger). Både den repressivt og den specialpræventivt begrundede strafanvendelse er »final« i forhold til forbryderen. Straffen er kun betinget af forbryderens egen person og handlinger – han er »målet« for straffen. Væsensforskellig herfra er den almenpræventivt begrundede straf. Her er forbryderen, den straffede, kun et instrument i statsmagts hænder; han anvendes til formål, der ligger uden for ham selv, til afskrækelse af andre mennesker. Det er denne erkendelse, der har fået jurister og filosoffer til at tale om forbryderen, der »ofres på almenpræventionens alter«. Rent almenpræventiv anvendelse af straf er således en yderst betænkelig sag. Det kan normalt kun forsvares, enten hvis indgrebet er relativt lille (som f.eks. bøder for overtrædelse af ordensprægede forskrifter), eller hvis undladelse af strafanvendelse må antages at have meget alvorlige følger for andres sikkerhed (f.eks. ved forbrydelser mod liv og legeme).

Vender vi os nu mod afvisning af asylsøgere under henvisning til reglerne om første asylland, fremgår det, at der er tale om en tilsvarende instrumentel anvendelse af mennesker, uden at de særligt legitimerende omstændigheder, som i et vist omfang kan påpeges ved strafanvendelsen, genfindes. Der er på ingen måde tale om foranstaltninger, som skulle være påkrævet af hensyn til andres sikkerhed. Og afvisningen eller udsendelsen af de pågældende kan normalt ikke karakteriseres som et relativt mindre indgreb, når det betænkes, at en orbit-tilværelse og refolement-risiko ofte vil være konsekvensen. – Man kan på denne baggrund formulere, hvad man kunne kalde problemets etiske præmis, således:

Udsendelse af flygtninge og asyl-søgere, som ikke har sikkerhed for at opnå retsbeskyttelse i et andet land, er et dybtgående indgreb af instrumentel karakter, og som sådant uforeneligt med en humanitært betonet retsorden²).

Ræsonnementerne bag denne præmis eller tese viser, at anvendelse af første asyllands-regler er noget andet og mere indgribende end den blotte afvisning af tanken om valg asyl. Tesen er ikke afledet af en blot og bar advokatur for valg-asyl-systemet. Forskellen kan måske bedst udtrykkes på denne måde:

Anerkendelse af valg asyl er en udpræget humanitær – og sikkert også hensigtsmæssig – handle måde.

Nægtelse af valg asyl (d.v.s. afvisning eller udsendelse i tilfælde, hvor der haves sikkerhed for beskyttelse andetsteds), er en adfærd, som kan siges at ligge en del grader lavere på humanitetens skala.

Men helt uden for humanitetens område og humanitære gradsvurderinger bringes man med regler og praksis, hvorefter flygtninge videresendes til en højst usikker og ofte direkte farefuld tilværelse. Sådanne regler er etisk uacceptable; de er inhumane.

Hvorfor nu gå en lang og indviklet vej blot for at nå et i grunden ret indlysende og trivielt resultat?

Dels er det sket for at minde om, at ethvert retligt spørgsmål vedrørende individ contra statsmagt har et moralfilosofisk indhold, som det undertiden kan være rigtigt at besinde sig på og at præcisere og nuancere.

Men dels – og navnlig – er det nødvendigt for at forrykke selve udgangspunktet for den retspolitiske diskussion noget. Det bliver jo ofte nok gentaget, at ingen har retskrav på asyl; at al meddelelse af asyl for så vidt er en nådesakt. Og at det enkelte lands internationale forpligtelser på dette område derfor kan fortolkes og praktiseres restriktivt. Den, der ønsker en mere liberal praksis i randområdet – og hertil hører første asyllands-reglerne – må selv løfte hele argumentationsbyrden.

Ved at afdække problemets etiske rødder – og vise paralleliteten til andre sider af retsordenen – sker der en slags om-lægning af argumentationsbyrden. Hvis man ønsker at bevare sine forestillinger om et humant retssystem, må den, der vil opretholde den nuværende første asyllands-praksis, selv anføre tungtvejende grunde herfor. Henvisningen til faren for masseindvandring er som anført næppe nogen korrekt iagttagelse. Og ønsket om at fremtvinge en liberal praksis hos andre stater er i hvert fald ikke noget gyldigt argument.

4. Nogle elementer i problematikken

Mange forskellige og forskelligartede forhold – af såvel retlig som faktisk karakter – betinger første asyllands-problematikken. Jeg skal her indskrænke mig til kort at pege på de væsentligste retlige elementer i problemstillingen.

Man kan formulere spørgsmålet således: Hvornår nægtes asyl eller anden beskyttelse – eller overhovedet adgang til en asylprocedure – under henvisning til omstændigheder, der vedrører tredieland?

Svaret herpå falder i to grupper. Dels kan nægtelsen udspringe af nogle tidsmæssige faktorer; dels kan det bero på, at asyl eller anden beskyttelse allerede antages at foreligge fra tredielands side.

De tidsmæssige omstændigheder består i visse mere eller mindre præcise frister, inden hvilke begæringen om asyl skal være indgivet. Sådanne frister kan udgå fra to forskellige begyndelsespunkter: flugten fra det forfølgende land (flugt-frister), eller ankomsten til det land, hvori der anmodes om asyl (ankomst-frister).

Flugt-frister er det samme som de såkaldte »en route«-regler, der bl.a. kendes i Belgien, Holland, Schweiz og til dels også i dansk praksis. De står i fuldstændig klar sammenhæng med første asyllands-begrebet. Hvis fristen er overskredet, sker afvisning til det eller de foregående lande, gennem

hvilke flugten er foregået, og som derfor anses for nærmere til at yde asyl.

Ankomst-frister – herunder også de tilfælde, hvor man skal anmode om asyl så hurtigt som muligt (without delay) efter ankomsten – kendes f.eks. i Østrig og Vesttyskland. Sådanne frister har imidlertid ingen direkte sammenhæng med første asyllands-problemet. Dels indebærer overtrædelse efter udbredt praksis ikke udsendelse af den pågældende. Dels bygger ankomst-frister efter deres indhold ikke på en forestilling om første asylland; de skal hovedsagelig tjene som en kontrolforanstaltning i forhold til udlændinge på territoriet. – Derimod kan sådanne regler have en klart negativ effekt i forhold til udfaldet af en efterfølgende asylprocedure, hvor forsinket anmodning undertiden opfattes som et indicium, der taler imod den pågældendes påstand om at være flygtning.

Blandt de tidsmæssige betingelser er det således kun en route-reglerne, der har direkte sammenhæng med første asyllands-begrebet. Når en route-reglerne er meget korte og derfor varierende fra land til land, gør de første asyllands-begrebet til et første asyllands-problem, med forsinket asyl-procedure som den mildeste og orbit-tilværelse og refoulement-risiko som den værste konsekvens.

Nægtelse af asyl m.v. under henvisning til, at beskyttelse kan eller bør opnås i tredieland, indbefatter en mangfoldighed af varierende situationer.

Hvor det praktiseres således, at udsendelse kun finder sted, såfremt asyl faktisk er opnået i tredieland, indebærer det for så vidt ikke andre konsekvenser end udelukkelse af tanken om valgasyll. Fra denne situation kan der ske en forringelse, dels i henseende til, *hvad* der er opnået, dels for så vidt angår *beviset* eller sikkerheden herfor. Måske er det ikke asyl, der er ydet af tredieland, men blot en mindre kvalificeret form for beskyttelse, f.eks. i form af en opholdstilladelse eller udstedelse af fremmedpas.³⁾ Og måske foreligger der ikke en konstateret beskyttelse, men blot en formodning

om at beskyttelse efter omstændighederne *kan* opnås, f.eks. fordi den pågældende uhindret er passeret gennem tredie-lands territorium.

Jo ringere indholdet af den antagne beskyttelse er, og jo mere løst grundlaget for selve antagelsen er, desto større bliver problemet og risikoen for den enkelte flygtning, som opfanges af disse regler og deres opfattelse af første asyllands-begrebet.

Et begreb som »pre-screening« – d.v.s. grænsemyndighe-dernes mere eller mindre formaliserede, umiddelbare afvisning af mulige asylsøgende – sættes undertiden i forbindelse med første asyllandsproblemet. Nogen direkte forbindelse kan imidlertid næppe påpeges. Pre-screening er i højere grad en rent national foreteelse, en slags praktisk og funktionel forlængelse af den almindelige asylprocedure og de materielle kriterier (herunder *også* vedrørende første asylland), der indgår heri. Pre-screening kan på denne måde medføre højst uhensigtsmæssige og uacceptable resultater; men de har ikke nogen *specifik* sammenhæng med første asyllands-begrebet.

Beslægtet med både pre-screening og første asyllands-problematikken er de talrige refoulement-aftaler, der er indgået mellem en række vesteuropæiske lande. Ønsket om at kunne afvise eller udsende asylsøgere, fordi et andet land anses for at være nærmere til at yde beskyttelse, finder klart udtryk i disse aftaler. Dette ses bl.a. af, at det typisk er andet asylland, der indgår sådanne aftaler med vidtgående tilbagesendelsesmuligheder. For en detaljeret gennemgang af de enkelte aftaler henvises til *Melanders* ovennævnte afhandling, kap. 5. – Danmark er parthaver i to refoulement-aftaler, den nordiske pasoverenskomst fra 1957 og den dansk-tyske grænseoverløberoverenskomst fra 1954.

Refoulement-aftalerne bygger i vidt omfang på første asyllands-begrebet. Men de bidrager ikke til problemets løsning, tværtimod. I princippet fastlægger disse aftaler kun, hvilke lande der *ikke* har ansvaret for en konkret asylsøger, men intet om, hvem der positivt skal tage sig af asylsagens behandling.

5. De materielle reglers betydning

Hvis alle lande havde fuldstændig ensartede regler – materielle og formelle – om asyl og asylprocedure, ville første asyllands-begrebet ikke skabe andre ulemper end dem, der ligger i udelukkelse af muligheden for valgasyll.

De eksisterende forskelle i de formelle regler lod sig muligvis udjævne med indsats af en vis politisk vilje og en rimelig teknik. Anderledes vanskeligt ville det nok være at gennemføre en tilsvarende ensartethed på det materielle område, det vil først og fremmest sige i fortolkningen af selve flygtningebegrebet. Forskelligartet opfattelse og anvendelse af begreber som »førfølgelse« og grundene hertil, »velbegrundet frygt« m.m., er velkendte. 1951-konventionens geografiske begrænsning til europæiske flygtninge anvendes bl.a. i Italien, men ikke i de fleste andre vesteuropæiske lande. Og uden for konventionsflygtningenes område bliver de nationale afvigelser formentlig langt større i den praksis, der udvikles omkring de facto-flygtninge.

Selv om det i mange henseender kunne være ønskeligt at opnå ensartede materielle regler i den nationale udmøntning af flygtningebegrebet, er det et spørgsmål, hvor afgørende vigtig en sådan harmonisering er for løsningen af første asyllands-problemet.

På den ene side er det åbenbart, at problemet ikke kunne løses *alene* ved en fuldstændig harmonisering af de materielle regler. Hvis f.eks. alle stater inden for et givet område havde en regel om, at personer skulle anses for flygtninge og tildeles asyl, såfremt de og de kriterier var opfyldte, medmindre et andet land måtte betragtes som første asylland, ville problemet netop ikke være løst, men blot fastslået.

På den anden side vil problemet kunne finde sin løsning også uanset forskelle i de materielle regler, blot de formelle bestemmelser indrettes under hensyn hertil. Først og fremmest må fælles regler sikre en klar fastlæggelse af, hvilket eller hvilke lande der skal anses for første asylland. Disse reg-

ler må træde i kraft over for alle personer, som efter retstilstanden i det land, hvori de befinder sig, vil kunne anses for konventions-, mandat- eller de facto-flygtninge. Fører forskelle i det materielle flygtningebegreb nu til en rimelig tvivl om, hvorvidt den – tilstrækkelige – beskyttelse⁴⁾ vil blive ydet i første asyllandet, må opholdslandet tilbyde midlertidigt asyl, indtil spørgsmålet er afklaret; og opholdslandet må påtage sig en subsidiær forpligtelse til at prøve den pågældende asylbegæring i tilfælde af afslag fra første asyllandet.

6. Byrdedelings-princippet

Princippet om byrdedeling, båret af international solidaritet og samarbejde, udtales ofte i internationale tekster om flygtningespørgsmål. Det findes i præamblen til 1951-konventionen, i 1967-deklarationen om territorielt asyl, i udkastet til konventionen om territorielt asyl og flere andre steder. Aktuelt indtager det en central plads i de forberedende papirer til Arusha-konferencen om afrikanske flygtninge.⁵⁾

Princippet om byrdedeling rækker langt ud over den enkelte stats interesser; det er på flere punkter nøje forbundet med rent humanitære synspunkter. Hvis princippet ikke fandtes og – i et vist omfang – praktiseredes, ville der indtræde en række uacceptable virkninger. Første asyllande, som bebyrdes langt ud over deres ydeevne, vil tækneligt afslå at modtage flygtninge fra det land, hvor de forfølges, medmindre der eksisterer tilsagn om, at asylet kun skal være midlertidigt. Store ophobninger af flygtninge i økonomisk svage lande indebærer i reglen en langvarig lejrtilværelse på et eksistensminimum for de pågældende. Overfyldning kan endvidere medføre, at asyllandet ikke er i stand til at yde den fornødne fysiske beskyttelse mod eventuelle aktioner fra det forfølgende lands side.

Under sådanne omstændigheder kan følgelig både sociale, sikkerhedsmæssige, nationaløkonomiske og politiske forhold

gøre det tvingende nødvendigt, at flygtningegrupper ikke fastholdes i første asyllandet.

Første asyllands-reglerne er som anført udviklet som et værn *mod* masseindvandring. Byrdedelings-princippet skal tjene til at *afhjælpe* og afvikle en masseindvandring. Teoretisk ville det derfor være nærliggende at forene de to – indbyrdes modstridende – begreber under et samlende distributionsprincip, som lod sig anvende til gavn for såvel første asyllande med en aktuel masseindvandring som for subsidiære asyllande, der nærer en mere eller mindre velbegrundet frygt for mulig masseindvandring.

Distributions- og byrdedelings-principper er i dag næppe egnet til andet end hensigtserklæringer. Faste og effektive regler kan ikke på nuværende tidspunkt etableres. Og systemet med kvoteordninger – der også er en udmøntning af distributionsprincippet – er endnu langt fra effektivt udbygget.

Den mulige løsning i dag synes alene at bestå i et forsøg på en afklaring og harmonisering af første asyllands-begrebet, kombineret med en suspension af reglerne herom i tilfælde af masseindvandring i et første asylland.

7. Melanders model

I sin afhandling »Refugees in Orbit« har *Göran Melander* opstillet en model til løsning af – blandt andet – første asyllandsproblemet. Han søger at udforme hensigtsmæssige og udtømmende regler til fastlæggelse af, hvilket land der i en given situation skal være ansvarlig for en asylsøgende. Dette er det samme som at opstille en egentlig definition af begrebet »første asylland«.

Forslaget fremsættes i form af et regionalt, d.v.s. vesteuropæisk, *konventionsudkast*. Udkastets hovedpunkter skal kort refereres og kommenteres:

- a) Konventionen skal omfatte alle flygtningekategorier, d.v.s. både konventionsflygtninge og de facto-flygtninge (art. 1). Den sidste gruppe beskrives forholdsvis specificeret, i overensstemmelse med en formulering foreslået i 1974 af bl.a. *Paul Weis*.

Problemet knytter sig i denne forbindelse til formuleringen af de facto-gruppen; ikke så meget til *indholdet* af formuleringen som til selve dette at *foretage* en formulering. Prisen for en begrebsfastlæggelse og den styrkelse af retsgarantierne, der udspringer heraf, er risikoen for, at grupper eller enkeltpersoner, som under en mindre bundet praksis kunne have opnået en eller anden form for beskyttelse, falder uden for begrebet og dermed stilles ringere. Der opstår så at sige en gruppe de facto »de facto-flygtninge«. Dette er imidlertid en betænkelighed, som generelt gør sig gældende ved enhver fastlæggelse af materielle begreber i forbindelse med individuel retsbeskyttelse. Hvis en formulering er nødvendig, forekommer den valgte begrebsbestemmelse adækvat og hensigtsmæssig. – Som tidligere anført synes det imidlertid gennemførligt blot i stedet at henvise til den modtagende stats de facto-praksis, uden at foretage en nærmere specifikation.

- b) Gennem bestemmelser om anerkendelse af andre staters beslutninger om meddelelse af asyl tilstræbes en harmonisering af de materielle regler vedrørende konventionsflygtninge (art. 2). Der foreslås ikke noget tilsvarende, for så vidt angår de facto-flygtninge; de vesteuropæiske landes praksis vedrørende denne gruppe anses i det store og hele for at have udviklet sig på ensartet måde.

Det er formentlig rigtigt at holde de facto-gruppen uden for en *res judicata*-bestemmelse som den anførte; man må dog forholde sig skeptisk over for den anførte betragtning om vesteuropæisk ensartethed på dette område.

En egentlig harmonisering af fortolkningen af de materielle regler vedrørende konventionsflygtninge kan som

anført næppe betragtes som en uomgængelig betingelse for at løse første asyllands-problemet. *Melanders* forslag må på dette punkt ses i lyset af den noget videre problemstilling – hele orbit-spørgsmålet – som er genstand for afhandlingen og konventionsforslaget.

- c) Første asylland fastlægges som det land eller de lande, hvortil den asylsøgende er kommet inden for 20 dage efter at have forladt det forfølgende land, forudsat han har søgt om asyl eller anden tilsvarende beskyttelse i det pågældende land. En tilsvarende frist sættes, for så vidt angår sur place-flygtninge.⁶⁾ Hvis flere lande omfattes af bestemmelsen, skal den asylsøgende selv kunne vælge mellem dem (art. 4).

En bestemmelse af denne art må være krumtappen i ethvert forsøg på at løse første asyllands-problemet. Det forekommer rigtigt at anvende en route-formuleringen som det afgørende kriterium. Og det er klart, at det forudsætter en fælles og fast tidsfrist, uanset den indvending at den rimelige varighed af en en route-frist kan være influeret af helt ud konkrete omstændigheder, varierende fra sag til sag.

Bestemmelsen om, at en asylanmodning skal være fremsat i det pågældende land, forekommer derimod uhensigtsmæssig, i hvert fald hvis det er tanken, at anmodningen skal være fremsat inden udløbet af en route-fristen. Hvis f.eks. en flygtning bevæger sig gennem land A uden at anmode om asyl, og derefter indfinder sig i land B, hvor han efter fristens udløb anmoder om asyl, bør A fortsat betragtes som første asylland, uanset den manglende oprindelige asylanmodning i dette land.

- d) En stat, der allerede har ydet beskyttelse i form af egentligt asyl, udstedelse af identitetskort eller rejsedokumenter, eller tildeling af opholdstilladelse og beskyttelse mod refoulement, skal på begæring af en anden stat tage vare på den pågældende (art. 3).

Denne bestemmelse må i det hele anses for hensigts-

mæssig og nødvendig.

- e) I den afsluttende artikel (art. 5) indeholder konventionsudkastet nogle særlige bestemmelser om familiesammenføring.
- f) Udkastet indeholder ingen bestemmelser om byrdedelingsprincippet's konsekvenser i tilfælde af masseindvandring i et første asylland. Tidligere i afhandlingen strejfses problemet ganske kort.

En bestemmelse herom bør formentlig indeholde tre led. Dels en almindelig tilkendegivelse om pligten til solidaritet og samarbejde i tilfælde af masseindvandring; formuleringerne i udkastet til konvention om territorialt asyl, art. 5, kunne i givet fald anvendes.⁷⁾ Dels en ret for et første asylland til at frasige sig sine pligter efter konventionen under henvisning til masseindvandring, og en heraf flydende pligt for andet asylland til at træde i første asyllands sted. Og endelig etablering af et organ, hvor koordination kan foretages og eventuelle konflikter mellem staterne afgøres.

8. En europæisk flygtningekommission

Kernen i hele første asyllands-problemet består i, at der inden for et givet område – her Vesteuropa – i en gruppe af tilfælde for så vidt er enighed om bestemte ansøgere's asylværdighed, men ikke om hvilken stat der er den nærmeste til at påtage sig asylforpligtelsen. Blandt den ret omfangsrige gruppe af orbit-flygtninge i Vesteuropa er det da også relativt sjældent, at enkeltpersoner direkte tvinges til at forlade kontinentet. Det kunne derfor være en nærliggende og konsekvent tanke at arbejde med en slags *foreløbigt »samasyl«* inden for det vesteuropæiske område, og i tilslutning hertil oprette et organ, en kommission, hvori beslutningen om det endelige asylland træffes.

Kommissionen skulle arbejde under den begrænsning, der

ligger i samasyl-opfattelsen, hvilket indebærer, at den kun kunne træffe afgørelse om, i hvilket land asylproceduren skulle indledes, men aldrig om afvisning af asyl overhovedet. På denne måde ville kommissionens virksomhed indebære en rimelig sikring af den enkelte flygtningss position, i det omfang den fornødne fasthed i eventuelle konventionsbestemmelser om første asylland ikke opnås.

Ydermere kunne en sådan kommission – som nævnt – træde i funktion i tilfælde af påstande om masseindvandring og deraf følgende krav om suspension af første asyllandsforpligtelserne.

Begge de nævnte funktioner for kommissionen vil være rene distributionsopgaver, der i vidt omfang skal løses på grundlag af retlige og politiske overvejelser. Den naturlige sammensætning af en sådan kommission ville derfor bestå i en repræsentant for hvert af medlemslandenes justitsministerier eller indvandrerstyrelser. – Samarbejdet med UNHCR måtte være et centralt led i kommissionens virke; og faste observatører fra Højkommissariatet måtte derfor være en selvfølge.

9. Afslutning

Med disse bemærkninger har jeg søgt at belyse nogle sider af første asyllands-problematikken, såvel de grundlæggende humanitære holdninger, de politiske kræfter som den retlige teknik.

Interessen har været rettet specifikt mod første asyllands-spørgsmålene. Andre, praktisk beslægtede problemer som f.eks. pre-screening har været holdt uden for, skønt også deres løsning kan være netop en praktisk forudsætning for, at de foreslåede løsninger vedrørende første asylland fuldt ud kan komme til at fungere tilfredsstillende.

De retlige overvejelser kan munde ud i mere eller mindre præcise formuleringer; de kan lægge hovedvægten på de for-

melle eller de materielle regler, søges udbygget operativt ved forslag om regionale flygtningekommissioner, o.m.a. Fælles for dem alle er det, at de bevæger sig inden for et bestemt område, der afstikkes af de politiske kræfter. Ethvert forsøg på at bidrage til første asyllands-problemets løsning må tage de politiske realiteter i betragtning. Og dette betyder, at det, der for mig står som den ideale forestilling: en *ret* for den enkelte flygtning til selv at *vælge* sit asylland, indtil videre må forblive i de ideale forestillingers verden.

Noter

- 1) »Orbit-flygtninge« (»Refugees in Orbit«) er betegnelsen for flygtninge, der retligt og faktisk befinder sig i et stadigt kredsløb på grund af staternes indbyrdes forskellige regler og praksis, bl.a. vedrørende første-asylland. – »Refolement« vil sige tilbagesendelse; modstykket »Non-refoulement« anvendes om beskyttelsen mod tilbagesendelse til det land eller område, hvor flygtningen risikerer forfølgelse; se FN-deklaration angående territorielt asyl (1971), art. 3, stk. 1.
- 2) Et andet eksempel fra flygtningeområdet på instrumentel anvendelse af enkeltindivider foreligger, hvor en stat for at opfylde en anden stats ønsker – altså af rent udenrigspolitiske grunde – nægter asyl til en klar flygtning fra det pågældende land.
- 3) Se til eks. den udtrykkelige bestemmelse i den vesttyske Ausländergesetz (1965), art 28:
 »Als Asylberechtigte werden auf Antrag anerkannt:

 sofern sie nicht bereits in einem anderen Land Anerkennung nach dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge oder anderweitig Schutz vor Verfolgung gefunden haben«.
- 4) En væsentlig problematik skjuler sig bag udtrykket »tilstrækkelig beskyttelse«; se også ovenfor s. 24 f. Spørgsmålet er bl.a. genstand for drøftelser i Europarådets »Ad hoc committee on legal aspects of territorial asylum and refugees«. Se også Europarådets recommendation 773 (1976), sec. II, ii.
- 5) I Norden omtales princippet bl.a. i den fællesnordiske udredning om fremmedpolitik og fremmedret (NR 16/70), s. 27, hvor formålet med de nordiske landes modtagelse i 1950'erne og 1960'erne af flygtninge, der allerede har opnået asyl andetsteds, beskrives som »inte bara att bereda flyktingarna bättre levnadsvillkor utan också att bistå de länder som fått ta emot flyktingar i sådan omfattning att det inneburit en svår belastning på deras resurser«.

- 6) D.v.s. personer, i forhold til hvem de flygtningebegrundende omstændigheder indtræder på et tidspunkt, hvor de i forvejen befinder sig uden for hjemlandet.
- 7) UN doc. A/10177; gengivet i *Grahl-Madsen*, Territorial Asylum (1980), s. 194 ff.

Asylret*

I oktober 1979 ankom en gruppe på 34 mennesker til Island. De havde gjort én af de længste rejser, der overhovedet kan tænkes – i både geografisk og menneskelig forstand. Fra Vietnam var de sammen med titusinder af landsmænd sejlet ud over det sydkinesiske hav i små, synkefærdige både. De var bogstaveligt talt sejlet hen over ligene af utallige druknede fæller; de var blevet overfaldet af pirater – et begreb, som for os europæere har rent historisk klang, men som repræsenterer en dødsensfarlig realitet i de sydøstasiatiske farvande. Ankommet til Malaysias østkyst undgik de den skæbne, som mange andre måtte opleve: at blive slæbt til havs igen af de lokale myndigheder. Disse mennesker blev i stedet anbragt på en lille ø ud for byen Mersing. Øen hedder Pulau Tengha, en lillebitte holm, som jeg selv besøgte få dage efter, at gruppen på de 34 var rejst. Der boede stadig en halv snes tusinde flygtninge på øen i små hjemmelavede hytter, under ubeskrivelige forhold.

De 34 blev sejlet ind til Mersing, i busser kørt til Kuala Lumpur. Og så tiltrådte de den lange rejse til den modsatte side af kloden; til en ny tilværelse under forhold, som er så uendeligt langt fra, hvad de hidtil havde kendt eller kunne forestille sig. De udgjorde Islands første andel i løsningen af det uhyre problem, som hedder »bådflugtninge« – og som endda kun er en mindre del af verdens samlede flygtningeproblemer.

Denne begivenhed i et land (der allerede i sin allerførste befolkning kunne tælle adskillige flygtninge og flygtningefamilier), forekommer mig at være en god anledning til at tale om emnet asylret og forsøge at belyse de retlige sider af et problem, hvis menneskelige substans utvivlsomt er lige så gammel som menneskeheden selv.

* Gæsteforelæsning på Islands Universitet, april 1980.

Mennesker – enkeltindivider eller grupper – bliver udstødt af deres område, deres hjemland, af deres hele sammenhæng; deres rødder bliver skåret over. Hvor går de hen? Hvem giver dem plads? Hvem har *pligt* til at tage sig af dem? Og hvem har *ret* til at byde dem plads, uden at det skal få politiske konsekvenser mellem det oprindelige hjemland og det nye land? – Alt dette er spørgsmål, som har optaget jurister på den internationale arena og på de nationale scener gennem århundreder.

Jeg skal forsøge at give et rids af retstilstanden i dag; vise hvad der er nået, og give nogle antydninger af, hvad der i høj grad mangler.

Ordet »asyl« er afledt af det græske »áylon« eller »á-sylos«; det betyder »ukrænkelig«, det fredhellige sted, hvor betrængte kan søge tilflugt. »Asyl« forudsætter altså mennesker, der er betrængte og søger et fristed – mennesker, der flygter. Begrebet »asyl« kan med andre ord ikke eksistere uden begrebet »flygtninge«. Derimod kan begrebet »flygtninge« mageligt eksistere uden »asyl«; og det er for så vidt dette sidste – asylrettens begrænsning – der er denne forelæsnings tema.

Ordet »asylret« kan have flere betydninger. Det kan betyde læren om de retsregler m.m., der angår asyl; eller det kan betyde selve »retten« til asyl. Denne sidste betydning, retten til asyl, er imidlertid et højt tvetydigt begreb. Det kan dreje sig om »retten til at *få* asyl«, altså en ret for flygtningen, for individet. Men det kan også betyde »retten til at *give* asyl«, altså en ret for staterne. I international ret og praksis betyder »asylretten« så at sige altid det sidste, d.v.s. en ret for staterne til at *give* asyl. Som et fremtrædende eksempel kunne nævnes FN's menneskerettighedserklæring, art. 14, hvor der kun tales om retten til at søge (og nyde) asyl.

Det kan synes lidt paradoksalt at tale om en »ret til at *give*«; det lyder som en selvfølge, der ikke skulle behøve at blive fastslået i konventioner, traktater, protokoller og andre internationale instrumenter. Hvis noget tilhører mig, bety-

der det, at jeg også har ret til at give det bort. Suveræne stater råder over deres territorium; skulle de ikke uden videre have en »ret« til at skænke tilladelse til ophold på samme territorium til hvem som helst, staten ønsker at yde en sådan beskyttelse. – Forklaringen er den, at »asylretten« internationalt set, skal forstås som statens ret til at yde asyl, uden at dette skal anses for stridende mod de juridiske eller politiske forpligtelser, som staten måtte have over for det land, hvorfra asylsøgeren er flygtet. Flugtlandet har med andre ord afskrevet sin ret til at få asylsøgeren udleveret eller til at karakterisere meddelelsen af asyl som en »uvenlig« eller ligefrem »fjendtlig« handling – alt under forudsætning af, at asylsøgeren er omfattet af de internationale aftalers fastlæggelse af begrebet »flygtning«.

Når man skal fastlægge flygtningebegrebet – som asylrettens første og vigtigste element – er det vigtigt at holde sig dette for øje: At være »flygtning« er en *nødvendig* forudsætning for at opnå »asyl«, men det er – desværre – ikke den *tilstrækkelige* forudsætning.

Den internationale flygtningeret har sine rødder i det 18. og 19. århundredes politiske filosofi, der byggede på begreberne »stat« og »individ« som to brændpunkter i en elipsoid figur. Læren om asyl og om udlevering udvikledes stærkt i det 19. århundrede, især i Europa og Amerika. Men udgangspunktet for den moderne flygtningeret kan alligevel mere træffende dateres til året 1921. I dette år udpegede Folkeforbundet den første højkommisær for flygtninge, først og fremmest russiske flygtninge. – Lad mig i en parentes tilføje, at samtidig grundlagdes eller bekræftedes den tradition, at de nordiske lande har et ganske særligt anliggende og ansvar i dette internationale humanitære arbejde, hvilket jeg i dag fremhæver, ikke som en laurbærkranset sovepude, men som en levende, måske byrdefuld, men højst tvingende forpligtelse for vore lande. Højkommisæren, der blev udpeget og som ydede en aldeles enestående indsats i flygtningearbejdet, var nordmanden Fridtjof Nansen. I år er det 50 år siden,

han døde; men hans grundlæggende arbejde sætter sig stadig de dybeste spor i det verdensomspændende arbejde, som i dag ledes af danskeren Poul Hartling.

I Folkeforbundets regie blev der fastlagt nogle flygtninge-definitioner. Karakteristisk for disse første definitioner var, at de indeholdt tre elementer: 1) en bestemt national eller etnisk gruppe, 2) manglende beskyttelse i oprindelseslandet, og 3) ikke-erhvervelsen af statsborgerskab i et andet land.

Fra slutningen af 30'erne begyndte imidlertid et nyt element så småt at vinde indpas i flygtningebegrebet: årsagerne eller motiverne til flugten. Det skulle vise sig, at dette element i virkeligheden blev det mest afgørende led i definitionen. Kulminationen af denne udvikling markeredes med FN's flygtningekonvention af 1951, der stadig er det grundlæggende dokument.

Konventionens definition af flygtningebegrebet indeholdt imidlertid to afgørende begrænsninger, en geografisk og en tidsmæssig. Kun »begivenheder i Europa«, og kun begivenheder der ligger forud for d. 1. januar 1951, var omfattet.¹⁾ Herpå blev der delvis rådet bod ved den såkaldte 1967-protokol, hvor begge begrænsninger ophævedes. Men protokollen er ikke tiltrådt af alle lande; f.eks. anerkender et land som Italien den dag i dag kun europæiske flygtninge, formelt set i hvert fald.

En definition svarende til Konventionens blev optaget i statutten for FN's højkommissær for flygtninge (UNHCR), art. 6; ved en særlig tilføjelse ophævedes dog både den tidsmæssige og den geografiske begrænsning.

Med disse dokumenter som grundlag kan begrebet »flygtning« *stricto sensu* fastlægges således: »Enhver, der 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«. – Personer, der omfattes af denne

definition, kaldes konventionsflygtninge. De er klart omfattet af statens ret til at yde asyl; og de er undergivet højkommisærrens beskyttelse.

En flygtningedefinition, som lægger afgørende vægt på flugtens motiver, forudsætter for så vidt en omhyggelig prøvelse af hver enkelt sag. Snart opstod der imidlertid situationer, hvor en sådan individuel prøvelse i praksis virkede uigennemførlig og unødvendig. Det drejer sig om tilfælde, hvor store menneskemængder flygtede fra hjemlandet på grund af bestemte politiske og militære begivenheder. En af de første situationer af denne art var Ungarns-opstanden i 1956. Senere blev sådanne begivenheder nærmest daglig kost på det afrikanske kontinent, efterhånden som afkoloniseringen og dens umiddelbare konsekvenser skred frem. Også i Asien indtraf begivenheder af tilsvarende art. I dag er Afrikas Horn, de vietnamesiske bådflygtninge og strømmen fra Afghanistan til Pakistan de mest fremtrædende eksempler på koncentreret masseflugt.

Højkommisæren fik regelmæssigt til opgave at tage sig af disse omfattende problemer. Det betød først og fremmest at han skulle organisere og formidle fødevarer, medicin, boliger (som regel lejre) og andre sociale basisforhold. Senere kunne der også blive tale om at bistå ved gennemførelsen af repatriering, d.v.s. tilbagevenden til hjemlandet. Opgaven, der oftest fandt udtryk i en resolution fra FN's generalforsamling, lød således i hovedsagen på at yde social assistance; derimod opstod egentlige beskyttelsesproblemer i forbindelse med asylspørgsmålet i klassisk forstand kun sjældent. En individuel prøvelse af, hvorvidt det drejede sig om flygtninge i konventionens, protokollens og statuttens forstand, var der ikke grund til eller mulighed for at foretage. Undertiden har man om disse grupper sagt, at de havde en form for *prima facie* flygtninge-status, d.v.s. at der uden videre var en generel formodning for, at de alle var flygtninge. Hvorom alting er, betød den lange og tragiske kæde af folke- eller flygtningevandringer, at det traditionelle flygtningebegreb blev

udvidet gennem FN's resolutioner og højkommissariatets praksis.

I 1959 og 1960 skete der en yderligere udvidelse af tilsvarende karakter, idet generalforsamlingen bemyndigede højkommissæren til at tage vare også på sådanne flygtninge, som ikke i øvrigt faldt ind under FN's kompetence. Formularen var denne, at højkommissæren skulle »use his good offices« i disse gruppers interesse.

Som netop nævnt har en af højkommissariatets vigtigste funktioner været at bistå ved flygtningegruppers tilbagevenden til hjemlandet, den såkaldte repatriering. Denne opgave var langt fra altid af rent organisatorisk karakter i form af registrering og aflevering. Oftest var den forbundet med intensivt socialt og andet udviklingsarbejde inden for hjemlandets grænser for derved at sikre de hjemvendtes integration. Undertiden kunne der også være tale om beskyttelsesopgaver, f.eks. hvor repatrieringen var forbundet med en generel amnesti til tidligere partisaner og andre medlemmer af frihedsbevægelser, der havde arbejdet illegalt.

Sideløbende hermed fandt en anden udvikling sted, som ligeledes medførte, at højkommissærens arbejde også kom til at foregå internt, d.v.s. inden for oprindelseslandets grænser. Ofte befandt store grupper sig i en flygtningelignende situation, uanset at de ikke havde overskredet deres hjemlands grænser. Typisk skete det i forbindelse med en borgerkrig, eller hvor en ideologisk konflikt opdelte en nation geografisk. Det sædvanlige udtryk for disse grupper er »displaced persons«. Også her er højkommissariatets opgave i reglen først og fremmest af social karakter.

Skal man karakterisere det internationale flygtningebegrebs udvikling gennem de sidste 25-30 år, kan man sige, at fra en kerne (konventionsflygtninge) er der sket udvidelse på udvidelse. Et prægnant udtryk for en fase i denne udvikling findes i Organisationen for Afrikas Enhed, OAU's traktat fra 1969 vedrørende flygtninge i Afrika. I konventionens artikel 1 anføres flygtningedefinitionen fra FN-konventionen af

1951, naturligvis uden geografisk eller tidsmæssig begrænsning. Men derefter foretages der en udvidelse i artikel 2, idet også personer, der er blevet flygtninge på grund af udefra kommende aggression, besættelse, fremmed dominans eller begivenheder, der i alvorlig grad forstyrrer den offentlige orden, inddrages under definitionen. – I henseende til det internationale hjælpearbejde har udviklingen bl.a. medført, at i så at sige enhver situation, hvor der i stort tal forekommer ofre for menneskeskabte katastrofer (»manmade disasters«), vil FN's højkommissær for flygtninge kunne komme ind i billedet.

Man kunne nu anføre, at næsten alle de anførte udvidelser af flygtninge-begrebet i forhold til 1951-konventionen og 1968-protokollen er sket med henblik på social assistance, ikke med henblik på retlig beskyttelse. Og asylrettens indhold beror netop på beskyttelse, ikke på den sociale hjælp.

Hertil er imidlertid to ting at sige. For det første er den sociale bistand ikke sjældent forbundet også med beskyttelse af elementære menneskerettigheder; det kan være vanskeligt at sige hvor det ene holder op og det andet begynder. Som et eksempel nævntes før kontrollen med overholdelse af en amnesti, der gives i forbindelse med repatriering. For det andet er der ingen tvivl om, at det meget brede flygtningebegreb i social sammenhæng også har en vis afsmittende virkning på den legale flygtningeopfattelse, og dermed på asylbegrebet.

Når alt dette er sagt, må det imidlertid også understreges, at det udvidede flygtningebegreb stadig har sin begrænsning. – Alle de former for udvidelser, der er omtalt, har én ting til fælles: de vedrører store grupper af flygtninge. Altid har det drejet sig om det, der i jargonen kaldes for »mass-influx«. Og dette er i og for sig let forklarligt. Udvidelserne af flygtningebegrebet er først og fremmest foranlediget af FN og FN's generalforsamling, altså politiske organer. Store flygtningestrømme, ophobninger af hundredtusindvis af mennesker i lejre på fremmed jord skaber politiske problemer og kalder

på politiske løsninger. Politisk vil problemets omfang, dets kvantitet være afgørende. Men heroverfor står den rent humanitære opfattelse. Humanitært tæller også alle enkelttilfælde med; ingen sag bør være for lille eller enkeltstående til at blive taget op, når en menneskeskæbne er på spil.

Og heraf fremgår det internationale flygtningebegrebs mest afgørende begrænsning. I Europa (og formentlig også i dele af Latinamerika) eksisterer der adskillige mennesker, hvis hele situation klart er flygtningens, men uden at de som enkeltindivider er omfattet af det internationale flygtningebegreb. – Man kalder dem ofte *de facto*-flygtninge.

Inden for Europarådet har man erkendt dette problem. En rapport om de *facto*-flygtningenes situation er blevet udfærdiget. Og på grundlag af rapporten vedtog Europa-parlamentet i 1976 en rekommandation, hvorefter der skulle tages passende forholdsregler med henblik på at løse dette problem. Intet definitivt er imidlertid sket. Og under en rent asylretlig synsvinkel må man derfor i dag karakterisere de individuelle de *facto*-flygtninge som den mest udsatte gruppe.

De *facto*-flygtninge kan falde uden for konventionens kriterier på flere måder. Måske er det tvivlsomt, om flygtningens frygt for forfølgelse er tilstrækkelig velbegrundet, »well-founded«. Oplysninger kan tyde på nogen risiko for forfølgelse, mens andre kan gå i modsat retning. En ung mand fra Guinea-Conakry tilhører f.eks. en bestemt stamme, hvis medlemmer regelmæssigt udsættes for chikane og forfølgelse; men samtidig oplyses det, at mange medlemmer af stammen faktisk lever i fred; – er nu netop denne mand i risiko?

Eller måske har flygtningen ikke forladt sit hjemland, *fordi* der var en aktuel årsag til at befrygte forfølgelse; men ved selve dette, at der alligevel søges asyl i udlandet, skabes forfølgelsesrisikoen. Denne situation er velkendt i forhold til en række østeuropæiske lande, der har hårde straffebestemmelser for det, der kaldes »republikflugt«.

Der er også tilfælde, hvor faren for forfølgelse ikke er til

stede *overalt* i flygtningens hjemland, men kun i visse egne eller provinser; dette gælder således gruppen af kristne assyrere, som fra deres provins i Tyrkiet søger nordpå, de fleste med Sverige som mål.

For adskillige de facto-flygtninge gælder dog efter min opfattelse den karakteristisk, at de i virkeligheden *er* konventionsflygtninge; men de er ikke i stand til at stable tilstrækkeligt mange beviser på benene til at overbevise de enkelte landes justitsministerier og indvandrerstyrelser. – Således er det jo i mangfoldige livsforhold: En ting er at *have* ret, en anden at bevise det og dermed at *få* ret.

Selv om man kun bliver betragtet som de facto-flygtning, er alt håb dog ikke ladet ude. De fleste europæiske stater har etableret en praksis – i enkelte tilfælde ligefrem en lovgivning – som tillader en væsentlig del af de facto-flygtningene at forblive i landet. Deres status og muligheder kan i visse henseender være ringere end konventionsflygtningens. Men de får dog en opholdstilladelse, og dermed et fristed.

Alligevel er der alvorlige lakuner i asylbegrebet i forhold til de individuelle flygtninge, trods udviklingen af det internationale flygtningebegreb, og til trods for national lovgivning og praksis, som også tager – i det mindste delvis – højde for de mange de facto-flygtninge. En af de væsentligste lakuner knytter sig til et begreb, der først og fremmest er udviklet af de nationale myndigheder under betegnelsen »første asylland«. Dette begreb er skyld i, at et betydeligt antal flygtninge må leve illegalt i vesteuropæiske lande, eller rejse rundt fra land til land i et slags evigt kredsløb uden at få asyl nogetsteds; undertiden benævnes denne gruppe meget træffende: »*Refugees in orbit*«.

Betingelsen om, at et land kun skal og bør give asyl, dersom det er første asylland, kan retligt anskues som en diskvalifikationsgrund – opstillet i de nationale retssystemer – i forhold til en asylsøger. Selv om alle andre betingelser måtte være opfyldt for at anerkende en asylsøger som de facto-flygtning – eller som konventions-flygtning – ser myndighe-

derne sig om for om muligt at finde et andet land, der måtte være nærmere til at påtage sig ansvaret for den pågældende.

Hvad denne holdning – og de regler eller den praksis, som udspringer af den – kan betyde for de individuelle flygtninge, illustreres bedst med et eksempel, en lille case-story:²⁾

En etiopisk statsborger, Omar, var tidligere medlem af den eritreanske befrielsesbevægelse, ELF. I januar 1975 forlod han Eritrea for at undgå at blive taget til fange og formentlig likvideret af den etiopiske hær.

Efter mange vanskeligheder lykkedes det ham at komme til Khartoum i Sudan, hvor han fandt et tilfældigt skjulested. Men han kunne ikke blive og besluttede sig til at forlade Sudan og forsøge at komme til Europa.

I Khartoum købte han et falsk etiopisk pas, og ad mere eller mindre mærkelige veje lykkedes det ham at komme til Italien. Han regnede nu med at alle hans problemer var løst, og at han ville få asyl; men i Italien kunne han ikke få bevilget asyl eller opholdstilladelse. På trods af, at den italienske lovgivning indeholdt en regel om asyl til politiske flygtninge, blev han afvist. Man henviste til, at Omar – som kom fra et afrikansk land – ikke kunne anses for flygtning i henhold til italiensk ret. Italien har nemlig – som anført – udnyttet muligheden for at begrænse flygtningebegrebet til europæiske flygtninge. Men Omar gav ikke op. Han rejste nordpå og var snart i Schweiz, men her blev hans anmodning om asyl end ikke behandlet. En forudsætning for en behandling af hans anmodning havde nemlig været, at ansøgningen var indleveret inden 10 dage efter, at han havde forladt sit hjemland.

Der var ikke andet at gøre end at rejse videre, denne gang til Forbundsrepublikken Tyskland. Da han gik til det vesttyske fremmedpoliti, tog man åbenbart ikke hans påstand om at være flygtning alvorligt, og anmodningen om asyl blev straks afslået.

Han rejste videre. Omar havde hørt, at Sverige opretholder en humanitær flygtningepolitik. Han bestemte sig for at rejse til Sverige, men gjorde en alvorlig fejltagelse. Han tog via Danmark, og det svenske Indvandrerverk besluttede derfor at Omar – efter at han havde siddet i forvaring i nogle uger – skulle sendes tilbage til Danmark.

Også i Danmark blev hans anmodning om asyl afslået; Danmark var ikke hans første asylland. Han blev sendt videre til Vesttyskland, men i Vesttyskland blev han jo ikke anset for at være flygtning, hvorfor han begav sig til Holland.

Egentlig fandt man i Holland, at Omar var flygtning, men Holland kunne ikke med rimelighed anses for at være hans første asylland. Omar var tvunget til at rejse videre. I Belgien blev hans anmodning afslået med den begrundelse, at han havde været for længe undervejs.

Heller ikke i Frankrig blev hans anmodning om asyl taget alvorligt. Det var – mente man – Italien, der var hans første asylland, og der blev han så sendt til. Men der brød han sig ikke om at søge endnu engang. I stedet rejste han videre.

Omar rejser måske stadig omkring i Europa. Måske opholder han sig illegalt i et eller andet vesteuropæisk land og lever i en stadig angst for at blive opdaget og tvunget til at rejse videre.

Man kunne tro, at dette eksempel er et vildt overdrevet lærestykke. Men dette er ikke tilfældet; desværre er det langt fra utypisk, hverken i sine enkeltelementer og næppe heller i sin helhed.

I betragtning af disse stærkt kritisable virkninger, som kan udspringe af de nationale regler og den tilknyttede praksis vedrørende første asylland, kunne man vente at finde en meget stærk og overbevisende begrundelse for disse reglers eksistens, i det mindste i stater, der som de vesteuropæiske gerne vil rose sig af en human flygtningepolitik og asylret.

Den sædvanlige begrundelse består i, at første asyllands-reglerne er nødvendige som værn mod en masseindvandring af flygtninge. – Denne betragtning er imidlertid næppe holdbar. Man skal ikke have beskæftiget sig meget med flygtninge, før det står klart, at en meget lang række faktorer af både generel og individuel art er bestemmende for flygtningens ønsker om asylland. Allerede af denne grund er det ikke særlig sandsynligt, at et enkelt land skulle være så langt mere attraktivt i forhold til store mængder af spontane flygtninge, at det kunne føre til en masseindvandring. Det er da også tankevækkende, at næsten ligegyldigt hvilket vesteuropæisk lands officielle repræsentanter, man drøfter dette problem med, så udtrykker de alle en stærk bekymring for, at netop *deres* land vil tiltrække hovedparten af alle de individuelle flygtninge. – Og de kan jo i hvert fald ikke alle have ret på én gang.

Første asyllands-reglerne og den måde, hvorpå de praktiseres, bæres snarere oppe af andre betragtninger og holdninger end dem, der officielt kommer til udtryk. Det spiller f.eks. nok en ikke helt uvæsentlig rolle, at første asyllands-reglerne ofte er betydeligt lettere at administrere for de berørte myndigheder end selve de materielle flygtningekriterier såsom flygtningens oprindelse, flugtens årsag m.v. Første asyllands-problemet falder oftest inden for den geografiske nærhed, og princippet kan administreres ud fra nogle håndfaste og ret formelle retningslinier. Dette er ubestrideligt mere enkelt end at skulle tage stilling til, om der f.eks. kan være noget rigtigt i asylsøgerens påstand om, at den stamme, han tilhører i et fjernt hjemland, for tiden er udsat for hårde repressalier fra regeringens side, og at han selv i samme an-

ledning har været eftersøgt af paramilitære enheder med tilknytning til kredse inden for regeringen.

En anden årsag til opretholdelsen af den forholdsvis restriktive første asyllands-praksis kan være en vis afsmitning fra den almindelige indvandreradministration, som i disse år strammes betydeligt op i de fleste vesteuropæiske lande. – Også andre mulige årsager kunne nævnes.³⁾

Ønsket om at kunne afvise eller udsende asylsøgere til et andet land, som anses for nærmere til at yde beskyttelse, finder ligeledes udtryk i en lang række bilaterale refoulement-aftaler, som findes i det meste af Vesteuropa. Disse aftaler om tilbagesendelse af udlændinge til det land, hvorfra de senest er kommet, fastlægger i reglen kun, hvilke lande der *ikke* har ansvaret for en konkret asylsøger; derimod siger de intet om, hvem der positivt skal tage sig af asylsagens behandling. – Danmark er f.eks. parthaver i to aftaler af denne art: den dansk-tyske grænseoverløberoverenskomst fra 1954 og den nordiske pasoverenskomst fra 1957. Begge giver de anledning til mange problemer.

Man har foreslået at søge første asyllands-problemet løst ved en fælles vesteuropæisk flygtningekonvention. Selv om en sådan konvention ville være et betydeligt fremskridt, vil den dog næppe være tilstrækkelig til at løse problemet. Dels vil det næppe være muligt ad denne vej at betrygge de facto-flygtningens retsstilling på tilfredsstillende måde. Dels viser erfaringen, at konventionsbestemmelser meget sjældent opnår den klarhed og fasthed, som er så afgørende, hvor det drejer sig om retsbeskyttelse af enkeltindivider. Ved siden af konventionen burde der derfor etableres et andet internationalt instrument i form af en kommission, bestående af repræsentanter for de enkelte landes udlændingeadministrationer og UNHCR. Kommissionens opgave skulle bestå i at foretage en løbende fordeling af de flygtninge, som befinder sig indenfor konventionens område, og som er kvalificerede til flygtningestatus eller dog til at få indledt en asylprocedure, men hvor der er tvist om, hvilket land der i givet fald

skal meddele asyl eller indlede en procedure. En ordning af denne art, hvor kommissionen alene skal foretage en fordeling af asylsøgerne, men ikke træffe nogen afgørelse af selve spørgsmålet om flygtningestatus, ville – sammen med en eventuel konvention – udgøre en praktisk løsning for den ulykkeligt stillede gruppe af »refugees in orbit«. I stedet for at blive skubbet rundt fra land til land ville de på denne måde opnå en slags foreløbigt »samasyl« inden for det vest-europæiske område, indtil spørgsmålet om deres status og eventuelle fremtidige opholdsland var afklaret.

Med disse bemærkninger har jeg søgt at give nogle indtryk af den moderne asylrets udvikling, dens hovedbegreber og dens mangler.

Navnlig er det mit håb, at det vil være lykkedes at vise, hvorledes dette arbejde med flygtningebegrebet og den retlige teknik – denne leg med ord og begreber, som nogle kunne synes – som al jura og retspolitik har konsekvenser. Juristernes og politikernes arbejde med flygtningebegrebet og med asylretten i dag vil i morgen kunne være afgørende for, om Mr. Hassim fra Eritrea, Mrs. Loan fra Vietnam, Hr. Dukacz fra Ungarn eller Signora Alvez fra Chile skal have nyt håb og nye muligheder i deres tilværelse; eller om de og deres børn skal rådne op i en primitiv lejr, eller sendes i et endeløst kredsløb fra land til land, uden udsigt til andet end nogle måneders illegalt ophold her og der, opdagelse, straf og udsendelse til det næste land.

Heri ligger asylrettens betydning og udfordring. Den er ingen intellektuel leg, hvor begrebsmøllen bare maler løs til glæde for mølleren. Den er en virksomhed, der udføres med den stærkest tænkelige stimulans og under det størst mulige ansvar: Medansvaret for utallige menneskers hele liv og tilværelse.

Noter

1) Jfr. s. 131 med note 15.

2) Eksemplet er konstrueret af *Göran Melander* og citeres i hans egen version.

3) Jfr. s. 19 f.

Aktuelle problemer i nordisk flygtningeret*

1. At tale om »aktuelle flygtningeproblemer i Norden« på 30 minutter er på én gang svært og let. Svært, fordi det er umuligt på så kort tid at give en rimeligt dækkende og begrundet gennemgang af de problematiske punkter i dagens nordiske asylret. Og let, fordi man i en vis forstand kunne nøjes med at henvise tilhørerne til at studere titelordene i seminarrets forskellige programpunkter – og i øvrigt erindre sig de tilsvarende emner i de foregående tre asylrets-seminarer.

Sagen er jo den – for så vidt beklageligt, men ikke overraskende – at de aktuelle problemer i nordisk asylret fortsat hedder *de facto* flygtninge, første asylland, pre-screening samt (som led i den almindelige udlændingeretlige problematik) *udvisning*. Hertil knytter sig nogle proceduremæssige spørgsmål om fremgangsmåde og kompetence ved afgørelsen af asylbegæringen (bl.a. *politimyndighedernes* rolle og etablering af *asylnævn*) samt anvendelsen af *frihedsberøvelse* overfor asylsøgeren.

Problemerne er altså de samme, og aktualiteten er ikke blevet mindre, tværtimod. I flere af de nordiske lande forbedres som bekendt ny udlændingelovgivning; og på en række punkter betyder dette, at aktualiteten skærpes. Man er nødt til at tænke problemerne igennem i deres generelle form og i deres mange konkrete facetter; og man er nødt til at træffe en række valg. Skal de *de facto*-flygtningegruppen søges beskrevet i loven, og i bekræftende fald hvorledes? Hvordan skal første asyllands-problemerne søges reflekteret i lovgivningen? Bør kraften sættes ind på kompetencereglerne (bl.a. om asyl-

* Foredrag ved Nordisk seminar om flygtningeret, Bergen, juni 1982.

nævn) i håb om, at dette mere eller mindre automatisk fører til forbedringer i asylsøgerens retsstilling? Hvilken grad af beskyttelse mod udvisning af flygtninge skal der etableres? Skal beskyttelsen være den samme for de facto-flygtninge som for konventionsflygtninge? – Alle disse spørgsmål, og flere til, understreger blot, at sandhedens time er oprundet, både for os, som er med i lovforberedelsen, og for dem, som skal vedtage den endelige udformning af loven: politikerne.

2. Man kan naturligvis vælge den lette udvej af dette dilemma. Den lette vej er brolagt med bemyndigelsesbestemmelser, »kan«-regler. Ved at opbygge loven som et net af bemyndigelsesbestemmelser, opretholdes mulighederne for en god og flygtningevenlig praksis, uden at man dog har bundet sig til noget som helst; asylsøgerens retsstilling forbedres ikke gennem fakultative bemyndigelsesbestemmelser. Undertiden må man også spørge sig selv, hvori den rent retlige – modsat den politiske – betydning af disse bemyndigelsesbestemmelser i grunden består. Sædvanligvis bemyndiger de jo ikke justitsministeren til noget, som ministeren ikke udmærket kunne gøre også uden udtrykkelig bemyndigelse.

Lad os se på et konkret og centralt eksempel. Bør asylsøgere, som findes at opfylde flygtningebetingelserne (herunder også bestemmelserne om første asylland), have et egentligt *retskrav* på asyl, eller skal lovens bestemmelse blot gå ud på, at der under visse omstændigheder *kan* meddeles asyl? I de nordiske lande er dette spørgsmål måske mere af principiel end af praktisk karakter. Men hvis man mener noget med begreber som »human flygtningepolitik« og andre tilsvarende vendinger, som finder hyppig anvendelse i nordiske sammenhænge, skulle valget ikke være så svært. Så skal man naturligvis følge ratifikationen af 1951-konventionen og 1967-protokollen op med national lovgivning, der giver den genuine flygtning et egentligt retskrav på asyl. Også udviklingen inden for det almene menneskerettighedsområde går i retning af de individuelle retskrav, i hvert fald i vor region

af verden. For mig er det svært at se afgørende indvendinger imod at lade flygtninge få lod og del i denne udvikling.

Og dette individuelle retskrav på asyl må også gælde de facto-flygtninge eller F-flygtninge. Selvsagt kan man ikke undgå en række skønsbetonede afvejsninger, når der er tale om at afgøre en de facto-flygtningestatus; og derfor kunne man med en vis ret indvende, at et egentligt retskrav også for de facto-flygtninge på en måde er et slag i luften. For jurister er det velkendt, at en obligatorisk retsvirkning ikke er så meget værd, hvis de betingende kendsgerninger, som skal udløse denne virkning, er vage og diskretionære. Trods denne indvending vil jeg stadig mene, at det individuelle retskrav på asyl også for de facto-flygtninge kan have sin betydning. For det første er det skønsmæssige element i vurderingen af de facto-status jo ikke ubegrænset; en række forholdsvis faste kategorier har i praksis og i litteraturen udkrystalliseret sig, f.eks. republikflugt og visse tilfælde af krigsvægning. Men for det andet – og i denne sammenhæng nok så væsentligt – kan et retskrav også for F-flygtninge få sin særlige betydning i forhold til den gruppe af konventionsflygtninge, K-flygtninge, som får F-status.

Den sidste formulering kan måske lyde provokerende. Den sigter imidlertid til den, sikkert ikke så lille, gruppe af asylsøgere, der i virkeligheden er genuine konventionsflygtninge, men som ikke er i stand til at føre det tilstrækkelige bevis herfor, og som derfor får F-status; med andre ord »benefit of the doubt«-tilfældene. – Hermed ledes vi videre til et andet af de væsentlige og aktuelle problemer i flygtningeretten, og tillige et problem, hvis karakter udelukker, at det kan finde sin tilfredsstillende regulering i lovgivningen: Spørgsmålet om bevis og bevisbyrde.

3. Ser man et stort antal asylsager igennem, er det slående, at bevisproblematikken i realiteten spiller en dominerende rolle.

Udgangspunktet er det – fra den almindelige forvaltnings-

proces velkendte – at borgeren (som i asylsager netop ikke er borger) selv må dokumentere de omstændigheder, der betinger begunstigelsen, hvilket her vil sige meddelelse af asyl. Men dette er naturligvis kun et udgangspunkt; forskellen mellem den situation, hvor en borger skal dokumentere sin berettigelse til f.eks. et næringsbrev, og den situation hvor asylsøgeren skal dokumentere, at han er bona fide-flygtning, er iøjnespringende. Asylvurderingen vedrører forhold, som de nationale myndigheder kun rent undtagelsesvis har eller kan skaffe sig førstehåndskendskab til. En ellers nærliggende oplysningskilde, flugtlandets ambassade, kan man af gode grunde ikke henvende sig til eller stole på. Flere af bevis-temaerne i asylsager er af subjektiv karakter; hvorledes dette komplicerer bevisførelsen, kender vi særdeles godt fra straffeprocessen.

I asylsager interesserer vi os især for to hovedpunkter: den generelle situation i flugtlandet, samt asylsøgerens konkrete placering i forhold hertil. Det første vil ofte (omend langt fra altid) kunne skaffes rimeligt oplyst, det andet er ofte yderst sparsomt dokumenteret – og *kan* i mangfoldige tilfælde slet ikke dokumenteres fuldt ud under de givne omstændigheder. I denne bevismæssigt vanskelige situation falder vi så tilbage på noget, som for så vidt er naturligt, men samtidig farligt: vort almene indtryk af asylsøgerens *troværdighed*. I denne troværdighedsbedømmelse indgår mange elementer. Hovedparten af dem er – ligesom ved bedømmelsen af vidneforklaringer – af overvejende subjektiv karakter; men enkelte har et vist objektivt præg. Det sidste plejer man især at udtrykke således, at der skal være *konsistens* i asylsøgerens egen forklaring, der må ikke være indbyrdes modstridende punkter i hans oplysninger.

Det kunne være fristende at henhøre dette konsistenskrav til den omstændighed, at den afhørende myndighed er en politimyndighed. Usammenhængende eller skiftende forklaringer er jo – ved siden af konfrontation med andres afvigende forklaringer om samme hændelsesforløb – den sædvanlige

måde, hvorpå politiet under vore himmelstrøg søger at afprøve vidners eller sigtede personers troværdighed. Det ville imidlertid være forkert, dersom man karakteriserede konsistenskravet i asylsager som et blot og bart udslag af almindelig (og i disse sager måske uhensigtsmæssig) polititeknik. Konsistensbetragtningen går vist igen i asylsager over det meste af verden, og dens betydning understreges ikke mindst af UNHCR's jurister som et nødvendigt og rimeligt middel i det bevismæssige vakuum, hvori de fleste asylsager skal afgøres.

Konsistenskravet kan altså ikke i sig selv kritiseres. Men i praksis stiller man undertiden videregående krav i sin troværdighedsbedømmelse; og dette kan være kritisabelt. Jeg tænker herved på asylsøgerens forklaring om sin flugt – flugtmåden, flugtvejen, kontakter undervejs, etc. – i modsætning til hans eller hendes forklaring om selve baggrunden for flugten, altså om de egentligt flygtningekonstituerende elementer. Konsistenskravet bør ikke uden videre udstrækkes til også at omfatte forklaringen om selve flugten. Dels er dette ikke af direkte betydning for, hvorvidt den pågældende skal anses for flygtning (medmindre man er i en speciel situation som f.eks. F-status på grund af republikflugt), dels vil genuine flygtninge ikke sjældent have forståelige motiver til at afgive urigtige eller i hvert fald utilstrækkelige forklaringer om selve flugten. På *dette* punkt spiller det utvivlsomt en vigtig rolle, at afhøringen sker ved politimyndigheder. Tiden tillader ikke – og deltagerkredsens indsigt i asylsagers karakter nødvendiggør ikke – at jeg fordyber mig i dette sidste punkt. Blot ønsker jeg at fremhæve den pointe, der ligger i, at dersom man billedligt talt betragter en forklaring med mange oplysninger som en kæde med et vist antal led, der skal være sammenhængende (konsistente), så nytter det ikke, at man uden videre lader oplysningerne om selve flugten indgå som ligeværdige led i denne kæde og lader den briste, hvis sådanne enkeltled viser sig at være svage eller uholdbare.

Jeg har endnu et par observationer at anføre, før jeg forla-

der bevisproblematikken. At jeg gør en del ud af dette spørgsmål skyldes dels, at jeg anser det for at være et af de mest betydningsfulde og samtidigt uhåndgribelige problemer i vor daglige asylpraksis, dels at det ikke har været gjort til genstand for så indgående behandling ved vore tidligere seminarer.

Undertiden kan det være hensigtsmæssigt at besinde sig på banaliteter; de kan blive så selvfølgelige, at man på en måde overser dem. Det er da også en banalitet at påpege, at den største bevismæssige vanskelighed i asylsager udspringer af de umådelige forskelle i levestandard mellem klodens regioner og nationer. Eller sagt med andre ord: Hvis vor verden var socialt og økonomisk homogen, ville den stærkeste dokumentation for asylsøgerens flygtningestatus ligge i selve flugten. Man måtte stadig søge at kontrollere, om asylsøgeren var en borgerligt kriminel (eller måske en eventyrer); men i det store og hele ville selve dette, at hun eller han havde opgivet alt, revet sig selv op med rode, være et så stærkt indicium for genuint flygtningeskab, at videre dokumentation næppe var fornøden. – Hvorfor i alverden skulle man flygte, hvis det ikke netop var fordi, man er flygtning?

Udlændingemyndighedernes professionelle skepsis over for enhver asylsøger – og dermed dét, der overhovedet bringer en troværdighedsprøve ind i billedet – skyldes jo ganske enkelt, at langt hovedparten af asylsøgere kommer fra områder med en ringere levestandard end vor egen, hvilket ikke i sig selv er så mærkværdigt, eftersom langt hovedparten af verden jo har en ringere levestandard end vor. Udlændingemyndighederne er derfor tilbøjelige til, stadig rent professionelt naturligvis, næsten hver gang de præsenteres for en asylansøgning, at overveje, om der nu ikke i realiteten er tale om en forklædt immigrant.

Man må gøre sig klart, at det er denne formodning, asylsøgeren er oppe imod; det er den, han skal kunne afkræfte. Og da han normalt kommer fra et langt fattigere land, vil det under disse omstændigheder ofte være umuligt for ham at

afkræfte immigrant-formodningen. Der er givetvis ikke færre genuine asylsøgere nu end i tidligere perioder, tværtimod; men den globalt-sociale udvikling har gjort det langt sværere for dem at godtgøre deres status.

I en situation, hvor man må konstatere, *at* der findes en række mennesker i en bestemt retsposition, *at* de pågældende normalt vil have umådeligt svært ved at dokumentere de kendsgerninger, der betinger denne position, og *at* den vanskeligt dokumenterbare position er af afgørende betydning for hele deres tilværelse, må man som juridisk tekniker nødvendigvis ledes frem til nogle overvejelser om *bevisbyrden*.

I anden sammenhæng¹⁾ har jeg anstillet nogle mere generelle betragtninger om bevisbyrderegler inden for hele det udlændingeretlige område. Jeg skal ikke gentage dem her, men blot fremhæve, at på asylområdet forekommer det mig uomgængeligt nødvendigt at anvende en bevisbyrderegel, der er gunstig for asylsøgeren. Derved kommer man givetvis til at meddele asyl til et antal mennesker, der objektivt set ikke var berettiget hertil. Men det er prisen for at undgå det, som er langt værre: at afslå at give en bona fide-flygtning beskyttelse.

Denne vigtige bevistekniske opgave kan ikke løses på nogen let og enkel måde gennem lovbestemmelser. Retshistorien lærer os, at lovgivningsinstrumentet ikke er egnet til at løse bevisproblemer. Men opgaven har tre facetter, der alle må tages i betragtning, dersom bedre resultater skal opnås: en *politisk*, en *teoretisk* og en *praktisk*.

Politisk set går det ud på at skabe forståelse for den flygtningegunstige bevisbyrderegels nødvendighed og for, at prisen – de objektivt uberettigede asylmodtagere – er et relativt langt mindre onde. Næppe mange i de nordiske lande ville drømme om at anfægte den klassiske bevisbyrderegel i straffeprocessen, »in dubio pro reo«, selv om denne regel også har sin indlysende pris i form af en række objektivt uberettigede frifindelser. Det er i en vis forstand den samme hold-

ning, der må arbejdes for på asylområdet. – Svenskerne er for så vidt godt på vej, når de i forarbejderne til deres udlændingelov udtrykkeligt siger, at asylsøgeren skal have »the benefit of the doubt«.

Teoretisk gælder det om at gå ind i egentlige analyser af asylsagernes bevismæssige indhold, opstille relevante sondringer – som f.eks. mellem flugtbaggrund og flugt gennemførelse – og søge at udtrække generelle og anvendelige sætninger. Det nordiske retsområde udmærker sig ved at kombinere en fri bevisbedømmelse med en meget avanceret bevisforskning og bevislære. Også her har svenskerne været foregangsmænd. Det turde være klart, at den bevismæssige situation på asylområdet er præget af egenartede og komplicerede elementer. Men den forskningsmæssige metode inden for det almindelige bevisområde lader sig i høj grad anvende også på asylsagernes gebet.

Vigtigst er det imidlertid, at de politiske holdninger og de teoretiske sætninger finder vej til og anvendelse i hver enkelt af de konkrete asylsager, hvis afgørelse vi har del i. Det er her, resultaterne skal opnås. Den politiske forståelse er kun en ledetråd; og teorien er blot et instrument, der skal stå sin prøve – og finde sin forbedrede udformning – over for det praktiske livs realiteter.

Hvis disse betragtninger klinger noget abstrakte, er det jo næppe uden grund. Til mit forsvar vil jeg anføre tidens knaphed, emnets beskedne hidtidige bearbejdelse samt dette, at det kan være rimeligt at begynde en diskussion om konkrete spørgsmål med nogle mere almene betragtninger, der søger at indkredse hovedproblemstillingerne. – Lad os ved det næste seminar sætte problemet på dagsordenen i mere specificeret form, og lad os fremlægge nogle konkrete sager til drøftelse og belysning af emnet.

4. A propos konkrete sager. I Helsingfors lovede vi hinanden, at næste gang vi mødtes, skulle vi forsøge at bringe vore drøftelser videre, bl.a. ved at forsøge at fremlægge nogle sa-

ger, der kunne illustrere de problemer, vi nu flere gange har drøftet, for på denne måde at konkretisere vore standpunkter og dermed bringe diskussionen videre. Da det tredje problemkompleks, jeg havde fundet det rigtigt at nævne i dette indledningsforedrag, er første asyllands-spørgsmålet, og dermed en af vore virkelige klassikere, har jeg søgt at lægge mig denne aftale om metodikken på sinde.

Indfaldsvinklen til første asyllands-problemet bliver hermed ikke blot af mere konkret art, men den bliver også på andre måder mere jordnær end under vore tidligere drøftelser. Selv har jeg – ved Københavner-symposiet i 1979²⁾ – søgt at bidrage med nogle retspolitiske betragtninger om første asylland, med særligt henblik på »refugees in orbit«-problemet. En samordnet vesteuropæisk indsats var den gang hovedelementet i mine forslag. – Når udgangspunktet tages i nogle konkrete sager fra de seneste par år, bliver det de mere dagligdags problemer, der sættes under debat, uden at det principielle sigte dog af den grund behøver at gå tabt. – Under alle omstændigheder er første asyllands-problemet et af de mest betydningsfulde spørgsmål i de nordiske lande. Den usikkerhed, der i praksis hersker omkring dette spørgsmål, giver sig også udslag i, at mange af de længste sagsbehandlingstider kan henføres til spørgsmål om første asylland.

SAG I

I foråret 1980 søgte en yngre, mandlig eritreaner om asyl. Han afgav forklaring om en vis berøring med politisk arbejde i Eritrea, og beskrev hvorledes han efter fem måneders ophold i Sudan var kommet videre til Italien, hvorfra han gennem Vesttyskland illegalt indrejste til Danmark.

Dansk Flygtningehjælp fandt, at han efter omstændighederne opfyldte betingelserne for at opnå F-status, men tilføjede, at man under henvisning til hans ophold i Sudan ikke ville udtale sig imod, at han søgtes tilbagesendt til Sudan, dog kun under forudsætning af, at der forud kunne tilsikres ham en »tilsvarende retsstilling«.

Kort efter viste det sig, at hans forklaring var urigtig. Han havde i virkeligheden opholdt sig i Italien siden 1975 på et stipendium og var forblevet der illegalt efter opholdstilladelsens udløb. Han støttede frihedsbevægelsen EPLF og hævdede, at han under alle omstændigheder ville blive udsat for en betydelig risiko, dersom han hjemsendtes.

Den ændrede forklaring godtgjorde, at kun Italien kunne komme på tale som første asylland. Dansk Flygtningehjælp fastholdt, at ansøgeren stadig måtte betragtes som de facto-flygtning, men ville naturligvis ikke rejse principiel indvending mod tilbagesendelse til Italien, dog under den – praktisk vigtige – forudsætning, at der forinden kunne »opnås sikkerhed for, at den pågældende får permanent ophold«.

Justitsministeriet afsløg – i sommeren 1981 – at bevilge asyl, men bestemte samtidigt at der ikke skulle ske tilbagesendelse til Ethiopien, men til »et af de lande, hvor han har haft ophold forud for indrejsen til Danmark«.

Efter det oplyste venter den pågældende fortsat i Danmark.

SAG II

En ung, kvindelig sydafrikaner søgte i juli 1980 om asyl. Hendes politiske arbejde i Sydafrika, herunder hendes tilknytning til Black People's Convention, efterlod for så vidt ingen tvivl om grundlaget for hendes flygtningestatus. Før sin ankomst til Danmark havde hun imidlertid boet ca. 1½ år i Schweiz, hvortil hun var blevet hjulpet af BPC for at udbrede kendskabet til de farvedes situation i Sydafrika. Hun havde ikke søgt om asyl i Schweiz, hvor det formelle grundlag for hendes opholdstilladelse havde været nogle angivne, men ikke realiserede ægteskabsplaner.

Dansk Flygtningehjælp pegede på, at hendes klart udtrykte ønske om at opnå asyl netop i Danmark – hvor hun havde nær personlig og politisk tilknytning til sydafrikaniske flygtninge – kunne være af positiv betydning for hendes integrationsmuligheder. Flygtningehjælpen så derfor gerne, at man fandt mulighed for at lade hende blive her. Samtidig måtte man erkende, at Schweiz efter det foreliggende måtte betragtes som hendes første asylland; og da der i sagen forelå oplysninger fra UNHCR, som lod formode, at de schweiziske myndigheder ville underkaste hendes asylansøgning dér en helt normal procedure, fandt Dansk Flygtningehjælp det ikke muligt at rejse afgørende indvendinger mod en tilbagesendelse til Schweiz, idet man måtte formode, at hun dér ville opnå samme beskyttelse, som hun ville have fået som flygtning i Danmark.

Herefter rettedes der henvendelse til de schweiziske udlændingemyndigheder, der imidlertid meddelte, at man på baggrund af hendes ikke-flygtningemæssige ophold i Schweiz – som hun frivilligt havde opgivet – ikke fandt anledning til at tage hende tilbage.

På denne baggrund opnåede hun K-status i Danmark.

SAG III

I september 1980 kom en ung, mandlig iraker til Danmark; han indrejste på et falsk tunesisk pas, købt i Libanon. Han forklarede, at han siden 1976 havde haft tilknytning til det kommunistiske parti i Irak, og at han i 1979 – omkring det tidspunkt hvor han skulle indkaldes til militærtjeneste – nærede frygt for anholdelse, idet hans bror og en af lederne i hans kommunistiske gruppe var blevet anholdt. Han havde herefter holdt sig skjult i et års tid, kom så illegalt til Libanon, hvor han havde opholdt sig i ca. tre måneder, indtil han på det falske pas kom til Danmark.

Dansk Flygtningehjælp anmodede i første omgang om indhentelse af nærmere oplysninger fra ambassaden i Irak om betydningen af tilhørsforhold til det kommunistiske parti samt om straftruslen for unddragelse af militærtjeneste, herunder eventuel skærpelse på grund af krigen mod Iran. Endvidere anmodede man om nærmere oplysning vedrørende en eventuel refouleringsrisiko fra Libanon til Irak.

Efter at have modtaget indberetninger fra ambassaderne i Bagdad og Beirut, indstillede Dansk Flygtningehjælp, at der meddeltes F-status under hensyn til, at asylsøgeren i tilfælde af hjemsendelse kunne risikere en efter dansk retsopfattelse urimelig straf som følge af sin illegale udrejse i forbindelse med unddragelse af militærtjeneste.

Flygtningehjælpen erklærede sig endvidere enig i, at Libanon måtte betragtes som første asylland, og havde intet at indvende mod en tilbagesendelse hertil, forudsat at

det kunne ske på fuldt legal vis ved, at de libanesiske myndigheder på forhånd accepterede tilbagesendelsen.

Beirut-ambassadens indberetning efterlod ikke meget håb om, at den af Flygtningehjælpen opstillede forudsætning kunne opfyldes. Og resultatet blev da også meddelelse af F-status i Danmark.

SAG IV

Et yngre afghansk ægtepar med et lille barn søgte i december 1980 om asyl i Danmark. Manden havde i sit hjemland været aktiv inden for muslimske modstandsbevægelser; flere familiemedlemmer angaves at være arresteret og henrettet, og dertil frygtede han genindkaldelse til militæret med den følge, at han ville komme til at deltage i kamp-handlinger mod egne landsmænd. Forud for indrejsen i Danmark havde familien opholdt sig 2½ måned i Pakistan; men umiddelbart efter ankomsten til Pakistan tog de kontakt med mandens bror, som boede i Danmark, med henblik på at komme hertil.

Dansk Flygtningehjælp fandt, at der burde meddeles K-status. Om første asyllands-spørgsmålet anførtes for det første (bl.a. under henvisning til UNHCR's eksekutivkomités konklusion nr. 15 (h) (iii) af oktober 1979) familiens klart tilkendegivne ønske om at komme til Danmark. Dernæst henvistes til det meget store antal flygtninge, som befandt sig i Pakistan, idet man på denne baggrund ikke fandt det »rimeligt at tilbagesende personer, som har en særlig grund til at søge videre til et andet land«. Endelig nævntes det, at tilbagesendelse til Pakistan måtte forudsætte et genindrejsevisum, som under de foreliggende omstændigheder næppe kunne forventes udstedt.

Familien fik K-status i Danmark.

Som det ses, er sagsreferaterne udarbejdet med særligt henblik på første asyllands-problemet; om selve asylgrundlaget er kun de nødtørftigste oplysninger medtaget. At det i hovedsagen er Dansk Flygtningehjælps udtalelser om første asyllands-spørgsmålene, der er refereret, skyldes ikke en tilstræbt ensidighed i kildesøgningen, men den omstændighed, at det ikke har været tidsmæssigt muligt for mig at indhente tilladelse fra Tilsynet med udlændinge til at citere denne myndigheds udtalelser i sagerne.

De fremlagte sager skal tjene til at belyse følgende hovedspørgsmål:

Hvilke krav bør vi i de nordiske lande stille til os selv, før vi afviser en asylsøger under henvisning til, at vi ikke er første asylland, og før vi effektuerer afvisningen i form af en udsendelse?

Som eksemplerne viser, har svaret noget at gøre med en forpligtelse for det udsendende land til inden udsendelsen at overveje og undersøge visse omstændigheder vedrørende det formentlige første asylland. Hovedsynspunktet er det sam-

me, som tidligere har været anført,³⁾ at man ikke må udsende en asylsøger til en uvis skæbne under dække af første asyllands-betragtningen; ej heller bør staterne og deres myndigheder anvende den enkelte – forsvarsløse – asylsøger som et middel til at søge at tvinge andre lande til at opfylde deres formentlige humanitære forpligtelser.

Hovedspørgsmålet falder herefter i to dele. Den ene vedrører karakteren af den beskyttelse, som den afviste asylsøger kan forvente at opnå i det formentlige første asylland. Den anden omhandler den grad af sikkerhed, som det udsendende lands myndigheder bør søge at skaffe sig i henseende til, at første asyllandsbeskyttelsen nu også vil blive ydet. – Selvsagt er der en vis praktisk sammenhæng mellem disse to delspørgsmål, men i drøftelsen kan det være tjenligt at holde dem adskilte. Omtalen af begge punkter må her blive kort.

Lad mig tage det sidst anførte spørgsmål først: Hvor høj grad af sikkerhed for asylsøgerens beskyttelse i første asylland bør der etableres, før man skrider til udsendelse? Skalaens yderpunkter markeres her i toppen af det udtrykkelige tilsagn fra modtagerlandet, i bunden af den blotte formodning om, at modtagerlandet i det mindste burde yde beskyttelse og derfor måske også gør det. Min foreløbige og kortfattede tilkendegivelse herom er denne, at man bør lægge niveauet i den øverste ende af skalaen. Undertiden kan det være rigtigt at kræve udtrykkeligt tilsagn, undertiden er konkret indhentede oplysninger om modtagerlandets praksis tilstrækkeligt. I enkelte tilfælde kan et bestående kendskab til nærtstående landes asylpraksis måske være tilstrækkeligt. – I flere af de anførte sager er der endvidere tale om udløbne visa eller opholdstilladelser; og allerede af denne grund er modtagerlandets indforståelse en praktisk nødvendighed. Men selv om denne hindring ikke bestod, må kravet om en høj grad af sikkerhed i antagelsen om, hvorledes modtagerlandet vil reagere, fastholdes. Som et særligt eksempel på udmøntningen af dette krav kan anføres sag III om den irakiske flygtning, der illegalt havde opholdt sig i Libanon.

Det andet underspørgsmål vedrørte indholdet af beskyttelsen. Her kan valget – noget forenklet – siges at stå mellem den blotte adgang til asylprocedure i modtagerlandet eller det mere vidtgående, der ligger i udtrykket »en tilsvarende beskyttelse, som den pågældende som flygtning ville have fået i Danmark«. – Igen må jeg nøjes med nogle stikord som udtryk for min egen besvarelse af spørgsmålet.

Udgangspunktet bør være dette, at dersom vi selv har en forholdsvis klar opfattelse af, at asylsøgeren er bona fide-flygtning, så bør vi ikke sende ham til et formentligt første asylland, uden at vi har rimelig sikkerhed for, at han dér vil få en nogenlunde tilsvarende beskyttelse. – Der er mange facetter af denne holdning; en del af dem har vi berørt ved tidligere seminarer.

Den rent praktiske forskel mellem sikkerhed for henholdsvis indledning af asylprocedure (den *formelle* garanti) og etablering af en egentlig beskyttelse (den *materielle* garanti) kan naturligvis indsnævres. En sådan indsnævring foreligger, når det formentlig første asylland har en for os velkendt og betryggende asylprocedure og nogenlunde de samme asylkriterier som vi selv. Disse forudsætninger vil – med enkelte modifikationer – være til stede, når det drejer sig om det vesteuropæiske område, og talen er om konventionsflygtninge. I disse tilfælde ville jeg derfor kunne acceptere den rent formelle garanti (d.v.s. indledning af asylprocedure) – i rimelig sikker forvisning om, at den også ville udløse den materielle garanti (beskyttelsen).

De fremlagte sager viser klart, at hvis de opstillede krav skal opfyldes (især vedrørende den materielle garanti), kommer det udsendende land ikke uden om at tage stilling til selve statusproblemet. Man kan ikke blot sige: det er muligt, han er bona fide-flygtning, men det har vi ingen mening om og behøver ej heller at have det, for han skal alligevel afvises under henvisning til første asyllands-praksis.

Dette er et omstridt spørgsmål, i hvert fald på det abstrakte plan. De fremlagte sager viser imidlertid, at det i praksis

næsten ikke er til at komme uden om en vurdering af selve statusspørgsmålet. Hertil kommer, at en udsendelse kan have en helt anden autoritet over for det formentlig første asylland, når der foreligger en prøvelse af det materielle asylspørgsmål i det udsendende land. Endelig giver en statusprøvelse et bedre grundlag for, at UNHCR kan gribe ind, hvis behandlingen i første asylland alligevel ikke svarer til forventningerne.

I de nordiske landes praksis er denne holdning ej heller ukendt. Der har i hvert fald været tilfælde, hvor Sveriges vanlige, meget grundige prøvelse af status-spørgsmålet på det nærmeste er blevet lagt til grund af Danmark, der i de givne sager måtte anses for første asylland.

De fremlagte sager er valgt for at illustrere et særligt aspekt af første asyllands-problemet, ikke for at belyse de centrale regler om, hvilket land der skal anses for første asylland. Dette problem skal jeg da heller ikke kommentere her, men blot henvise til et par særlige træk, som er illustreret i sagerne.

For det første drejer det sig som betydningen af asylsøgerens klart tilkendegivne hensigt. Dette moment har vi jo nu en UNHCR eksekutivkomité-konklusion om (konklusion nr. 15 (XXX), pkt. h, iii.); det spillede en rolle i afghaner-sagen (sag IV), og burde måske også have gjort det i sydafrikaner-sagen (sag II).

Det andet træk har for så vidt intet med asylsøgerens egne forhold at gøre, men beror alene på det mulige første asyllands omstændigheder. I afghaner-sagen (sag IV) anførte Dansk Flygtningehjælp således, at der ikke burde ske tilbagesendelse til Pakistan, »så meget mindre som der nu opholder sig næsten 2 millioner afghanske flygtninge i Pakistan. Vi finder det således ikke rimeligt at tilbagesende personer, som har en særlig grund til at søge videre til andet land«. – Dette appendix til »mass influx«-situationen og »burden sharing«-filosofien tæller næppe meget på den kvantitative side; men det er dog værd at fremhæve i den

mere retlige diskussion om, hvad der skal forstås ved første asylsøgende.

Under etiketten »aktuelle problemer i nordisk flygtningeret« har jeg nu søgt at bringe tre problemkredse frem:

- Bemyndigelsesbestemmelser ctr. obligatoriske bestemmelser (især spørgsmålet om retskrav for den asylberettigede).
- Bevisproblematikken (herunder om bevisbyrde).
- Nogle sider af første asylsøgendes-problematik.

Gennemgangen har så vist ikke været udtømmende; mange problemer – også nogle af stor vigtighed – er uomtalte. Men med de tre hovedpunkter har jeg søgt at pege på problemer af forskellig karakter, nogle af særlig interesse i den aktuelle lovforberedelse, andre af betydning dels i den daglige praksis, dels i den videre teoretiske bearbejdning.

Noter:

1) Jfr. s. 101 f.

2) Jfr. s. 16 ff (især s. 31 f).

3) Jfr. s. 19 ff.

En politisk proces i Tyrkiet*

1. Den politiske baggrund

Den 12. september 1980 overtog militæret under ledelse af forsvarschefen, general Evren, magten i Tyrkiet. Al magt overgik til det nationale sikkerhedsråd, bestående af fem militærchefer. – For omverdenen kunne det for en umiddelbar betragtning tage sig ud som en gentagelse af det mønster, der er så velkendt i adskillige latinamerikanske lande, og som i 1967-74 fandt sin moderne europæiske udformning i det græske juntastyre. Men – som adskillige kommentatorer også fremhævede i tiden lige efter magtovertagelsen – var dette ikke nogen fuldt retfærdig bedømmelse.

Tyrkiet befandt sig i en tilstand af daglig terrorisme, der havde taget et sådant omfang, at man kunne tale om en »uerklæret borgerkrig«. Over 20 mennesker dræbtes dagligt i opgøret mellem de ekstremistiske højre- og venstre-grupperinger. De to store politiske partier – Ecevits »socialdemokrater« og Demirels »konservative« – stod komplet magtesløse over for den blodige udvikling. Også landets økonomiske situation, der nærmede sig det totale sammenbrud, syntes helt ude af parlamentarikernes kontrol. Det var i denne situation, generalerne greb ind, med det erklærede mål at komme terrorismen til livs. Og det var på denne baggrund, at store dele af befolkningen hilste den – aldeles udemokratiske – indgriben med lettelse.

Generalernes politik gik som sagt først og fremmest ud på at skabe ro i landet. Samtidig erklærede man, at så såre denne opgave var løst, skulle landet føres tilbage til demokratiske tilstande. Der var imidlertid ingen tvivl om, at det nye regime også havde en konkret politisk holdning – de var ikke politisk neutrale. I det almindelige politiske spektrum

* Rapport fra sagen mod »Worker Peasant Party of Turkey«, marts 1982.

lå de militære ledere i to grupperinger, en omkring midten og en anden et godt stykke til højre for dette relative midtpunkt. Deres politiske filosofi var og er stærkt præget af den såkaldte »kemalisme« eller »atatürkisme«, der, som navnet siger, kan føres tilbage til grundlæggeren af det moderne Tyrkiet. Kemalismen kan kort karakteriseres ved begreber som centralisme, nationalisme (ikke ekspansiv, men defensiv d.v.s. frigørelse fra fremmed dominans) og verdsliggørelse (hvilket er værd at fremhæve også i dag, hvor den fundamentalistiske islambølge går over store dele af den muhammedanske verden); kemalismen finder udtryk i en samlingspolitik med middelklassen som det bærende element.

Den militære magtovertagelse i Tyrkiet var vel mere forståelig end så mange andre steder i verden. Og den fandt sin relative retfærdiggørelse i det faktum, at der i løbet af et års tid vitterligt blev sat en stopper for den voldsomme terrorisme, den »uerklærede borgerkrig«. Men herefter begyndte en anden og mere problematisk udvikling at træde stedse stærkere frem. Generalerne fandt tilsyneladende, at de burde tilføre Tyrkiet og den tyrkiske befolkning en række af de politiske normer og værdier, som de selv byggede på. Til dette formål måtte man etablere en række lovgivningsmæssige og andre retlige indgreb, som gik langt ud over terroristbekæmpelsens nødvendighed. Nogle af dem var af direkte politisk karakter; andre af mere specifik retslig og processuel art, men naturligvis med politiske intentioner og virkninger.

De direkte politiske foranstaltninger er til dels velkendte, og skal ikke gøres til genstand for nærmere omtale her. Det drejede sig først og fremmest om et generelt forbud mod alle eksisterende politiske partier; samtidig blev partiernes ejendom konfiskeret til fordel for staten. Man begrænsede endvidere de gamle politikeres ret til at udtale sig, hvilket bl.a. førte til den bekendte Ecevit-dom på tre måneders fængsel. En ny lovgivning blev endvidere etableret vedrørende administrationen af de højere læreanstalter, hvorefter universiteternes styrelse udpeges af et 28 mands-råd, hvis sammensæt-

ning i det væsentlige er under de centrale myndigheders kontrol. Et tredje eksempel på generelle foranstaltninger til fremme af regimets politiske ideer bestod i en lov, hvorefter alle love, dekreter eller andre forskrifter fra det nationale sikkerhedsråd, som måtte være i modstrid med den tyrkiske forfatning fra 1961, skulle betragtes som tilføjelser (»amendments«) til forfatningen. Da det i den samme lov yderligere bestemtes, at sådanne forskrifters forfatningsmæssighed ikke skulle kunne indbringes for landets forfatningsdomstol, var der i realiteten tale om en slet camoufleret suspension af selve forfatningen.

At også retten til udgivelse af aviser, nyhedsmagasiner m.v. blev begrænset, at fagforeningernes frie forhandlingsret suspenderedes, at statsborgerretten kunne inddrages administrativt, og at borgernes mulighed for at forlade landet begrænsedes kraftigt, nævnes blot for fuldstændighedens skyld.

I sin nytårstale ved årsskiftet 1981/82 fremlagde general Evren en tidsplan for Tyrkiets tilbagevenden til demokratiske tilstande. Dersom den af det nationale sikkerhedsråd udpegede rådgivende forsamling – der består af 160 medlemmer, hovedsageligt jurister og andre akademikere samt pensionerede tjenestemænd og militærpersoner – færdiggør udkastet til en ny forfatning i løbet af sommeren 1982, og udkastet af sikkerhedsrådet sendes til folkeafstemning i november 1982, vil der kunne afholdes frie valg i løbet af efteråret 1983. Trækker det ud med udarbejdelsen af et tilfredsstillende forfatningsudkast, vil valgene ikke kunne afholdes før i foråret 1984. – De seneste oplysninger går ud på, at man under alle omstændigheder vil tilstræbe en folkeafstemning i efteråret 1982.

2. Ændringer i processystemet

I forbindelse med magtovertagelsen erklæredes hele landet i militær undtagelsestilstand; en del provinser var allerede i

1979 erklæret i undtagelsestilstand. Blandt meget andet bevirkede dette, at de eksisterende militærdomstole kom i mere udstrakt funktion. Hertil føjedes imidlertid en særlig udvidelse af militærdomstolenes kompetence, idet de politiske lovovertrædelser i strfl. §§ 141 og 142 (jfr. s. 71f.) blev henlagt til disse domstole; det samme gjaldt »enhver forbrydelse mod republikken, mod det nationale sikkerhedsråd eller dets bestemmelser og afgørelser, mod fædrelandets og nationens integritet, udelelighed og uafhængighed, mod den nationale sikkerhed, samt forbrydelser der må antages at undergrave grundlæggende frihedsrettigheder og andre rettigheder«.

For så vidt angik retsvæsenet og de straffeprocessuelle princippers nærmere udformning, gennemførte det militære styre en række markante stramninger, som langt fra kunne retfærdiggøres med henvisninger til terroristbekæmpelse. Nogle få hovedpunkter skal fremhæves:

1) Allerede i november 1980 bestemtes det, at politiet kunne frihedsberøve en sigtet i op til 90 dage uden at indbringe sagen for retten. På det seneste – muligvis under en vis indflydelse af Europarådets forestillinger – er denne frist sat ned til 45 dage. Er den sigtede tillige strafafsoner, er der ingen tidsmæssig begrænsning (bortset fra varigheden af den idømte straf) i politimyndighedernes rådighed over den sigtede.

Disse meget lange fængslingsfrister er naturligvis i eklatant modstrid med den, af Tyrkiet tiltrådte, europæiske menneskerettighedskonvention, art. 5 stk. 3, hvorefter enhver, der anholdes, ufortøvet skal stilles for en dommer eller anden øvrighedsperson, der ved lov er bemyndiget til at udøve domsmyndighed.

Den langvarige periode, hvorunder sigtede personer er undergivet politiets rådighed, understreger også spørgsmålet om anvendelse af tortur. Der findes mangfoldige udsagn om det tyrkiske politis brug af tortur. Amnesty International udtalte i slutningen af april 1981, at det måtte betragtes som uafviseligt, at tortur blev praktiseret i et sådant omfang, at

det umuligt kunne ske uden »official sanction«. De sædvanligt anvendte metoder skulle være prygl, elektriske stød, voldtægt og voldtægtslignende overgreb samt den særlige variant, »falaka« (hårde slag på fodsålerne gennem længere perioder). – Det er ikke tanken at gå nærmere ind på torturspørgsmålet her; Europarådet beskæftiger sig indgående med dette problem, der også eksisterede før militærets magtovertagelse. I TIKP-sagen, som er denne artikels hovedemne, foreligger der flere torturklager; i andre sager – bl.a. DISK-sagen – synes torturen dog at have været mere udbredt. Generelt er der grund til at understrege, at bestemmelserne om de meget langvarige frister for politiets rådighed over sigtede personer alt andet lige øger muligheden – og dermed risikoen – for tortur betydeligt.

2) Det traditionelle to instans-system er blevet stærkt indskrænket, idet appel fra domfældtes side udelukkes i alle sager, hvor straffen ikke overstiger 3 års fængsel. Som anført skete der en kraftig stigning i antallet af krigsretssager efter september 1980, og for at få sagerne hurtigere afsluttet indførte man denne appelbegrænsning – som i øvrigt kan minde noget om den nok så restriktive danske bestemmelse i retsplejelovtillægget af juni 1945, hvorefter appel af retsopgørets straffedomme var udelukket helt op til fængselsstraffe på 10 år, medmindre der blev givet særlig tilladelse til anke.

Det er kun domfældtes appelmulighed, der afskæres. Krigsretsmyndighederne (herunder den militære anklager) kan appellere; det samme gælder henholdsvis forsvars- og justitsministeren. Det var i øvrigt ved en sådan appel fra myndighedernes side, at Ecevits oprindelige straf på 4 måneders fængsel blev nedsat til 3 måneder.

I januar 1982 er det meddelt, at det nationale sikkerhedsråd, muligvis som følge af Europarådets pres vil nedsætte 3 års-grænsen til 6 måneder.

3) Domstolenes uafhængighed er fastslået i den tyrkiske for-

fatning. Ved en række dekretter og administrative foranstaltninger er der imidlertid blevet etableret væsentlige begrænsninger i dette princip. Den nye regulering giver således statsoverhovedet en indirekte, men betydningsfuld indflydelse på forfremmelse m.v. Der gives også eksempler på, at dommere er udtrådt af bestemte sager og afløst af andre. Den Internationale Juristkommission har undersøgt og fastslået disse forhold.

De militære domstole består af tre medlemmer, 2 militære og en civil dommer; i visse sager kan antallet af dommere forhøjes til 5, hvoraf de 4 er militære. Regimet hævder selv, at også de militære dommere nyder fuld uafhængighed. – I TIKP-sagen er der 3 dommere. En er civil og er samtidig den faktiske leder af retsforhandlingerne. En anden er iført militæruniform, men bærer dommerkappe uden på, og har efter det oplyste juridisk uddannelse. Den tredje er kun iført uniform og er vistnok den formelle retsformand. Iagttagere med tilknytning til de tiltalte mener i og for sig ikke, at dommerne i sagen modtager egentlige direktiver fra de militære og politiske myndigheder. Derimod er det i de samme kredse en udbredt opfattelse, at dommerne selv spejder efter og tyder de politiske signaler, som menes at være af betydning for sagens ønskelige udfald.

3. Politiske processer i Tyrkiet

Inden for rammerne af det således ændrede militære retsplejesystem føres der for øjeblikket en lang række processer med politisk indhold. Nogle af de vigtigste skal nævnes.

I Danmark har den såkaldte *DISK-sag* fået mest omtale. Det drejer sig om en straffesag (bl.a. med påstand om dødsstraf) mod 52 ledere af en venstreorienteret fagforening, der med 700.000 medlemmer var Tyrkiets næststørste. Anklagen omfatter både statsfjendtlig virksomhed og anstiftelse til vold. Sagen, der påbegyndtes i december 1981, føres ved en

militærdomstol i Istanbul; der foreligger rapporter om hård behandling af de sigtede, både inden for og uden for retssalen.

I august 1981 indledtes sagen mod *National Action Party*, et klart fascistisk parti, hvis kamporganisation er ansvarlig for hovedparten af højrefløjens terrorist-aktioner. Partiets fører, Türkes, og (oprindeligt) mere end 500 aktivister anklages for anstiftelse til statskup og etablering af et fascistisk diktatur.

Tidligere på året var der indledt sag mod det religiøse parti, *National Salvation Party*; denne sag føres ligeledes ved en militærdomstol i Ankara. Anklagen lyder på aktiv støtte til retableringen af den islamiske stat, hvilket anses for stridende mod forfatningens princip om Tyrkiet som en verdslig republik. Anklagen indeholder også punkter om vold og anstiftelse til vold.

Af andre sager kan nævnes »DEV-YOL«-sagerne – DEV-YOL er en ekstrem venstrefløjs-organisation – samt sagen mod det kurdiske arbejderparti. I begge tilfælde lyder anklagen på omfattende terroristaktioner med et stort antal døds-ofre.

Endelig er der *TIKP-sagen*; sagen føres ved 2. militærtribunal i Ankara, og den er rettet mod 24 ledere (stiftere, medlemmer af centralkomiteé og præsidium) af det venstreorienterede parti, »Worker Peasant Party of Turkey«. Anklagen – som omtales nærmere nedenfor – omfatter ingen form for terror-handlinger, men kun overtrædelse af den tyrkiske straffelovs art. 141 stk. 1, der kriminaliserer visse former for politiske intentioner.

4. Straffesagens grundlag

Det er ikke særlig nemt at beskrive arbejder- og bondepartiet TIKP's anskuelser og dets politiske placering i forhold til de seneste års problemer i Tyrkiet.

Partiet blev stiftet i januar 1978. Det opbyggede en landsomfattende organisation og havde i 1980 o. 10.000 medlemmer, fordelt i lokalforeninger i 40 provinser og 247 kommuner. Dets program har et teoretisk anstrøg; man bekender sig til den »videnskabelige socialisme« med udgangspunkt i grundskrifterne af Marx, Engels og Lenin. Det centrale socialistiske koryfæ for partiet synes dog at være Mao, hvis dødsdag højtideligholdes. Endemålet er det klasseløse samfund, således som det fremgår af den overordnede formålsbestemmelse i partiprogrammet:

»The eventual aim of TIKP is the classless society, where everybody works according to his talent and receives a share according to his need. To reach this aim, TIKP achieves national democratic revolution which will liquidate imperialism, social-imperialism and feudalism and lead the construction of socialism under the proletarian political power which is based on worker and peasant alliance«.

Ved en pressekonference i januar 1978 sammenfattede partiets leder, Dogu Perincek (som nu er sagens hovedanklagede), programmet således, at man var imod såvel amerikansk imperialism som sovjetisk socialimperialisme; og man var frem for alt imod den omsiggribende terrorisme. Partiet ønskede stærkere bindinger til Grækenland og til den Tredie Verden.

De fleste medlemmer af partiet kom fra revolutionære venstrepartier – især »Revolutionary Worker Peasant Party«, som af myndighederne var blevet forbudt – men det nye partis program blev godkendt af indenrigsministeriet. I perioden før militærets magtovertagelse talte partiet for en koalitionsregering af de to store partier (Ecevit's socialdemokrater og Demirel's konservative). Og dets stadige understregning af den sovjetrussiske imperialismes fare fik det ikke blot til at fordømme interventionen i Afghanistan og erklære sin støtte til den polske frigørelse, men endog til at se med en klart positiv holdning på NATO. – Som man ser, er billedet ganske sammensat og holdningen pragmatisk, når de socialistiske teorier skal udmøntes i praktisk politik.

Da partiet tilmed markerede en vis forståelse for den mili-

tære indgriben som det eneste middel til at standse terrorismen og den »uerklærede borgerkrig« – der havde kostet TIKP selv en hel del drabsofre for såvel højre- som venstrefløjsterrorismen – kan det i høj grad undre, at regimet valgte at indlede en straffesag mod netop TIKP.

Det er vanskeligt at gisne om årsagen. En mulig forklaring kan være, at da regimet måtte rejse tiltale mod det højre-ekstremistiske parti, National Action Party, havde det brug for en afbalancerende sag mod et venstrefløjsparti, og at man da valgte TIKP som et parti med en vis prominens. Det må heller ikke glemmes, at det militære styre trods sin ydre ubrydelige enighed som nævnt rummer en vis spænding mellem stærkt højreorienterede elementer og mere moderate midterfolk. Måske har højrefløjen med et vist anstrøg af fanatisme ønsket TIKP-lederne retsforfulgt og haft magt og indflydelse til at sætte beslutningen igennem.

Det mest kritisable ved TIKP-processen er den bestemmelse i den tyrkiske straffelov, art. 141 stk. 1, som er hovedpunktet i anklagen. Bestemmelsen lyder i engelsk oversættelse således:

»Whoever attempts to establish or establishes, or arranges or conducts and administers the activities of societies in any way and under any name, or furnishes guidance in these respects, with the purpose of establishing domination of a social class over other social classes or extermination a certain social class or overthrowing any of the established basic economic or social orders of the country, shall be punished by heavy imprisonment for eight to fifteen years.

Whoever conducts and administers some or all such societies shall be punished by death«.

I TIKP-sagen er der ikke krævet dødsstraf, og da anklagemyndigheden efter sædvanlig praksis påstår maximumstraf, må tiltalen antages alene at vedrøre den citerede bestemmelses første led.

Tilsvarende eller beslægtede bestemmelser findes i straffelovens art. 142 (om propaganda for en bestemt social classes dominans) og art. 163 (om forsøg på at etablere religiøs indflydelse på staten og dens grundordning).

Det ulykkelige ved en bestemmelse som art. 141 – der i

øvrigt er indført i slutningen af 1930'erne og inspireret af Mussolini-tidens italienske straffelov – er, at den i al sin ubestemthed kunne bringes i anvendelse på snart sagt et hvilket som helst politisk parti. Hvor mange partiprogrammer kan sige sig ganske fri for at ville ændre på den økonomiske og sociale basis, som findes i landet. I Danmark ville f.eks. et parti som Retsforbundet med lethed kunne bringes inden for bestemmelsens ordgrænse.

Det andet højst kritisable punkt ved bestemmelsen er den del af gerningsindholdet, som kriminaliserer den blotte hensigt til politiske ændringer. Det er ikke selve den samfundsomstyrtende handling, der straffes, men det er *tanken* om grundlæggende ændringer i samfundsordningen. – Og dette er netop det karakteristiske ved TIKP-processen: det er en strafforfølgning mod *holdninger*, ikke mod handlinger.

Hvis der så endda havde stået noget om, at strafbarheden var betinget af, at den ønskede samfundsændring om nødvendigt søgtes etableret med ulovlige (d.v.s. voldelige, ikke parlamentariske, jfr. til eks. den danske straffelov, § 111) midler, kunne man med megen god (eller ond) vilje hævde, at dannelsen af et politisk parti med et klart program af dette indhold kunne betragtes som en, meget fjern, forsøgshandling. Ikke at man kunne anse en sådan fortolkning for særlig fornuftig, men den ville dog kunne påberåbe sig en vis ydre legitimation, også i en demokratisk, parlamentarisk stat. Der står imidlertid intet af denne karakter i art. 141. Lederne af Danmarks Retsforbund ville fortsat kunne straffes efter en sådan bestemmelse, ganske uanset at partiet stedse har forestillet sig, at dets georgeistiske reformprogram skulle gennemføres i fuld overensstemmelse med alle de demokratiske og parlamentariske spilleregler.

Dette, at der udtrykkeligt er tale om strafforfølgning af holdninger og ikke af handlinger, adskiller TIKP-sagen fra hovedparten af de øvrige politiske processer i Tyrkiet i dag. Og selv om en del af forsvaret i TIKP-sagen går ud på, at art. 141 i virkeligheden ikke er overtrådt – blandt andet fordi

partiets program blev godkendt af myndighederne på et tidspunkt, hvor art. 141 også var gældende – er der grund til at fastholde, at det virkelige kernepunkt i denne del af kritikken mod den tyrkiske retsorden er selve eksistensen af en straffebestemmelse, som er uendelig vag i sin beskrivelse af gerningsindholdet, og som indbefatter rene holdninger og politiske tanker blandt gerningsindholdets centrale elementer. – Man fristes til at minde om Berufsverbot-debatten. I den rene Berufsverbot-situation er der tale om at udelukke folk fra bestemte stillinger som følge af deres holdninger; i den foreliggende situation er der tale om at idømme folk langvarige fængselsstraffe for deres holdninger.

På denne baggrund er det forståeligt, at forsvaret ved domsforhandlingens begyndelse påstod sagen afvist, idet den retteligt burde indbringes for den tyrkiske forfatningsdomstol med påstand om, at art. 141 er uforenelig med forfatningens almindelige frihedsrettigheder, og med henvisning til, at det reelt er partiet som sådant og ikke dets 24 ledere, der er sat under anklage. Det er beklageligt, men for så vidt ikke overraskende, at denne indsigelse blev afvist.

Anklageskriftet omhandler ingen form for fysiske angrebshandlinger. Der henvises stedse til partiets publikationer, partiprogrammets indhold samt visse beslaglagte brochurer, der dels angriber den såkaldte »Mod-guerilla« (uofficielle hævn-patruljer med påstået tilknytning til myndighederne og hæren), dels indeholder billeder af Mao og Stalin m.fl.

Ved en retskendelse i september 1981 er det udtrykkeligt fastslået, at grundlaget for anklagen er partiets love, dets program og dets stiftelseserklæring.

5. Et retsmøde i sagen

Den 11. marts 1982 havde jeg lejlighed til at overvære et daglangt retsmøde i TIKP-sagen. Trods nyligt indførte restriktioner vedrørende udenlandske observatørers overværelse af

de politiske processer var der ingen vanskeligheder med at få adgang til retsmødet. Tværtimod blev jeg behandlet med megen høflighed, anbragt umiddelbart foran dommerne, d.v.s. mellem retten og de tiltalte, vis-à-vis forsvarerne. En engelsktalende tyrk forklarede, hvad der blev sagt. I forbindelse med retsmødet havde jeg korte samtaler med forsvarerne og vekslede flygtige bemærkninger med enkelte af de tiltalte. Dagen efter forsøgte man at arrangere et møde med sagens militære hovedanklager, men han kunne ikke afse tid til et sådant møde.

Til belysning af såvel processens form som dens indhold skal jeg referere, hvad der passerede under retsmødet. – Der er naturligvis al mulig grund til at fremhæve de begrænsninger i min forståelse af sagen, som kan udspringe af, at den foregik på et fremmed sprog, og at der kun var tale om overværelse af et enkelt retsmøde. Man forestille sig til sammenligning en tyrkisk jurists rapport vedrørende Glistrup-sagen på grundlag af en enkelt dags tilstedeværelse i landsretten.

Retssagen foregår i en bygning, der er beliggende inden for et større militærareal uden for Ankara. Også andre af de politiske processer finder sted inden for dette område. Ved indgangen til området sker der en overfladisk visitation; man må aflevere sit identitetskort eller pas for at få adgangskort til retssalen.

Retsmødet ledes af som nævnt af den blandt de tre dommere, der er civil. Ved siden af dommerne sad to af sagens tre anklagere, den ene militær, den anden civil. Der var 14 forsvarere til stede, hvilket kun er et lille udsnit af det samlede antal forsvarere i sagen. Omkring en snes forsvarere tager aktivt del i tilrettelæggelsen og udførelsen af forsvaret; herudover er et stort antal forsvarere – også uden noget politisk tilhørsforhold til TIKP – indtrådt i sagen som udtryk for deres solidaritet.

Af sagens 24 anklagede var de 15 til stede, heriblandt de 9, som fortsat er fængslet, de fleste siden november 1980. Der

var ca. 120 tilhørere. Og endelig var der en snes maskinpistolbevæbnede soldater fordelt rundt omkring i lokalet.

Sagen befinder sig i en fase, hvor anklagemyndighedens skriftlige bevismateriale dokumenteres, d.v.s. oplæses eller resumeres af retsformanden, og kommenteres af forsvaret og de tiltalte. Efter sagens opråb, anmoder en af de tiltalte om ordet for at knytte nogle bemærkninger til en del af det bevismateriale, som var blevet dokumenteret i det foregående retsmøde. Hans indlæg varer o. 35 minutter. En enkelt gang afbrydes han af dommeren, som henleder hans opmærksomhed på, at de betragtninger han fremkommer med, måske med større fordel kunne fremsættes under forsvarets afsluttende procedure. Da han alligevel ønsker at fortsætte, bliver det tilladt af retten.

Den tiltaltes første bemærkning gælder en række dokumenter, der er fremlagt af anklagemyndigheden, og som vedrører partiets publikationsvirksomhed og det, der kaldes »Det Store Propagandafremstød«. Det siges herom, at de pågældende dokumenter er udgået fra avisen »Aydinlik« (partiets hovedorgan, som blev lukket af militærregimet) og det tilhørende forlag. Partiet og dets ledere kan derfor formelt set ikke gøres ansvarlige for disse dokumenters indhold.

En anden kommentar vedrører brugen af billeder af Marx, Engels, Lenin, Stalin og Mao. Det oplyses, at partiets ledende organer på et tidspunkt har truffet beslutning om, at partiets kontorer og de offentlige møder skal udstyres med portrætter af Kemal Atatürk (grundlæggeren af den moderne tyrkiske stat og det nuværende militærstyres store forbillede, hvis portræt i øvrigt hænger på væggen i retssalen over dommersædet) samt to afdøde tyrkiske arbejderledere. Det anføres, at partiet har publiceret og fordelt o. 40.000 brochurer med billeder af Atatürk. De af anklagemyndigheden fremlagte portrætter m.v. forestiller mænd, som af partiet anses for store tænkere og personligheder; men de er gaver fra en tyrkisk arbejder, der lever i Vesttyskland.

Flere andre punkter gennemgås, bl.a. nogle fremlagte

båndoptagelser på kinesisk, hvorom den tiltalte siger, at de jo i hvert fald ikke kan være af nogen direkte værdi i partiets propagandavirksomhed. Endelig spreder han lidt almindelig skepsis over for validiteten af politiets og anklagemyndighedens materiale ved at pege på, at der er fremlagt en tale, som skulle være holdt af en kendt sanger ved et bestemt møde; det kan påvises at den pågældende sanger ikke havde holdt nogen tale ved mødet, men alene koncentreret sig om at synge.

Efter dette – ligesom efter de følgende indlæg fra sagens tiltalte – spørger retsformanden forsvarerne, om de er enige i det fremførte, og om de har noget at tilføje. Derefter dikterer han et referat af indlægget til protokolføreren; under protokollationerne griber de tiltalte undertiden ind med forslag og korrektioner.

Der kan være grund til at indskyde en bemærkning om baggrunden for den megen tale om fotografier og brochurer. I efteråret 1980 blev der efter ordre fra det nationale sikkerhedsråd gennemført omfattende ransagninger og beslaglæggelser på partiets hovedkontor. Det blev herefter offentliggjort, at man under ransagningen havde fundet belastende materiale i form af aktionsplaner og fotos m.v. Efter tiltale-rejsningen og domsforhandlingens begyndelse begærede de tiltalte de omtalte aktionsplaner fremlagt under sagen. Retten anmodede adskillige gange politi og anklagemyndighed herom, men uden resultat, og til sidst måtte retten i et retsmøde meddele, at man ikke anså et sådan materiale for at være tilvejebragt.

I anklagemyndighedens dokumentation for TIKP-ledernes ulovlige aktiviteter indgår også en lang række breve skrevet til arrestanter og afsonere. Brevenes indhold, der citeres i uddrag i anklageskriftet, hævdes at være af et sådant politisk indhold, at overtrædelse af art. 141 derved godtgøres. – Den næste tiltalte, som får ordet, har underskrevet en hel del af disse breve. Han gør i et kort indlæg opmærksom på, at indholdet ikke går ud over almindelige opmuntringer, praktiske

oplysninger m.v. Endvidere understreger han, at al post til arrestanter og afsonere som bekendt åbnes og gennemgås af myndighederne. Det ville derfor være ejendommeligt, om han under disse omstændigheder havde skrevet breve med ulovligt indhold; endelig kan brevenes lovlighed i en vis forstand siges at være anerkendt af myndighederne gennem den foretagne censur.

Den tredje tiltalte, som får ordet, beskæftiger sig med anklageskriftets afsnit om partiets forslag til en landboreform. Partiets program indeholder et centralt punkt, hvorefter »proprieterernes og de store jordbesidderes ejendom skal deles med de besiddelsesløse landbrugere efter princippet om, at jorden tilhører dem, som opdyrker den. Enhver form for feudal og semi-feudal udnyttelse og afhængighed skal afskaffes; det samme gælder hoveri og betaling af arbejdskraften i form af afgrøder«.

Anklagemyndigheden finder dette program strafbart af tre grunde:

- 1) Det ligner det ulovlige »Revolutionære Arbejder- og Bondeparti«s tilsvarende programpunkt.
- 2) Det er i strid med gældende ret.
- 3) Det er i strid med forfatningen.

Den tiltalte anfører, at han ikke vil komme ind på det første punkt, idet det allerede er blevet berørt adskillige gange under tidligere retsmøder. Om det andet siger han meget træffende, at et hvilket som helst retspolitisk forslag kan siges eo ipso at være i strid med den gældende lovgivning. Endelig anfører han om det tredje punkt (at forslaget skulle være forfatningsstridigt), at forfatningens principper er dynamiske, ikke statiske. En udtalelse fra den vesttyske Bundesverfassungsgericht citeres til støtte for denne opfattelse. Og som et eksempel nævnes en ekspropriationsbestemmelse i et lovforslag fra det nationale sikkerhedsråd; en næsten tilsvarende bestemmelse (om erstatningsbegrænsning) er tidligere af den

tyrkiske forfatningsdomstol blevet erklæret forfatningsstridig. Hans konklusion er, at TIKP's jordreform indeholder en række elementer, som i høj grad er egnede til politisk drøftelse, men som ingenlunde kan kaldes forfatningsstridige endsige strafbare.

Også forud for dette indlæg har den fungerende retsformand forespurgt, om indlægget ikke kunne udskydes til forsvarets procedure; men da den tiltalte fastholder sit ønske, lægges der ham ikke hindringer i vejen.

Efter en frokostpause, blev retsmødet genoptaget. De første par timer gik med, at den fungerende retsformand dokumenterede de afsluttende dele af anklagemyndighedens skriftlige bevismateriale. Det drejede sig dels om stabler af fotografier, hvis hovedmotiver syntes at være Marx, Lenin, Stalin og Mao, dels om forskellige dokumenter m.v., hvis hovedpunkter blev gennemgået af retsformanden. – Den langvarige opremsning, der må siges at være udtryk for en strikte overholdelse af mundtligheds- og bevisumiddelbarhedsprincipperne, synes at kede stort set alle de tilstedeværende; den har nærmest karakter af et procesritual, der skal overstås.

Dernæst får en af de tiltalte igen ordet. Han gør gældende, at nogle af de fremlagte bøger og dokumenter har været publiceret forud for partiets stiftelse i januar 1978, og de tiltalte kan derfor ikke drages til ansvar for deres indhold under nærværende sag. Endvidere påpeger han, at der foreligger en tidligere retsafgørelse vedrørende indholdet af nogle af publikationerne, i hvilket der rettes angreb på »Mod-guerillaen«. Ifølge denne citerede afgørelse blev de pågældende udtalelser fundet straffri, og det gøres gældende, at denne afgørelse – som stammer fra en højere instans – bør tillægges retskraft (eller præjudikatsvirkning) i den foreliggende sag.

Herefter får en af forsvarerne ordet. Han gennemgår sagens hidtidige forløb, konstaterer at bevisførelsen nu i det væsentlige er afsluttet og begærer de resterende ni fængslede løsladt. Han henviser herunder til en afgørelse fra en provinsdom-

stol, hvor nogle TIKP-medlemmer – der har været tiltalt for stort set de samme forhold som i den foreliggende sag – er blevet frifundet.

Flere af de tiltalte fremsætter nu bemærkninger vedrørende løsladelsesspørgsmålet, som efter det oplyste har været drøftet i stort set hvert eneste retsmøde siden sagens start. Også den hovedsigtede, Perincek, der selv er jurist, kommer med et indlæg af betydelig interesse for sagens hovedbestemmelse, straffelovens art. 141. Han anfører, at denne bestemmelse undergik visse ændringer i 1946. I bemærkningerne til ændringsforslaget blev det bl.a. fremhævet, at bestemmelsen ikke retter sig mod klassebestemte politiske partier i almindelighed, men kun mod partier og organisationer med udenlandsk dominans (»with roots outside the country«). Det nationale sikkerhedsråd har udsendt en liste over 662 sådanne organisationer, men TIKP er *ikke* på denne liste. Endvidere understreger han, at der i en nylig udsendt officiel publikation om det nye regime faktisk ikke står en eneste negativ bemærkning om TIKP.

For første gang under det langvarige retsmøde tager nu en af anklagerne ordet. I et indlæg, der varer mindre end et minut, meddeler han, at anklagemyndigheden ikke vil modsætte sig løsladelsen af én bestemt blandt de ni fængslede. Han giver ingen nærmere begrundelse; og indlægget vækker en vis forundring, idet den pågældende arrestants situation ikke på nogen måde synes at adskille sig fra flere af de øvrige. Samtidig er der tale om noget af et gennembrud, idet de ni arrestanter ved adskillige af de foregående retsmøder har begæret sig løsladt, men uden held.

Retten trækker sig nu tilbage for at votere. – Og efter en halv times forløb sker der det helt sensationelle, at retten afsiger kendelse (omend under dissens fra den ene militærdommer) om løsladelse af hele fire af de ni fængslede.

Dermed er retsmødet afsluttet. – Man sidder som udenlandsk iagttager tilbage med en besynderlig fornemmelse af, at man dagen igennem har overværet en i og for sig ganske

ordinær politisk diskussion om nogle socialistiske teories udmøntning i praktisk politik. Men det absurde består i, at diskussionen har været iklædt retssagens rituelle form – og det understreges unægteligt af det faktum, at årelange fængselsstraffe lurer på den ene side af debattens deltagere.

6. Nogle kommentarer

Skildringen af retsmødets forløb skulle give en fornemmelse af, hvorledes en sag, der alene vedrører politiske anskuelser, udspiller sig inden for et processuelt system, der har fundet sine nærmeste forbilleder i vesteuropæiske straffeprocessordninger.

De grundlæggende procesprincipper om offentlighed, mundtlighed, bevisumiddelbarhed, kontradiktion og forsvarerbistand efterleves tilsyneladende upåklageligt. Selve at-mosfæren i retssalen forekommer korrekt og nærmest afslappet – i hvert fald så afslappet den nu kan være, når lokalet er spækket med maskinpistolbevæbnede soldater.

Processuelt kan der rejses kritik af den begrænsede appelmulighed, omend det næppe får betydning i denne sag, hvor en eventuel domsfældelse må formodes at gå langt ud over de 6 måneders fængselsstraf, som efter et fremlagt lovforslag skal være grænsen for appeludelukkelsen. Domstolens uafhængighed eller afhængighed er allerede berørt. Sagens tidligere faser – især efterforskningen ved politiet i den lange fængslingsperiode uden domstolskontrol – er et andet, og alvorligt, kritikpunkt, der imidlertid unddrager sig den umiddelbare observation under retsmødet.

Det er sagens *materielle* grundlag, som giver anledning til den største betænkelighed. Det afgørende er, hvilket udfald sagen får. Vil man virkelig idømme de tiltalte alvorlige fængselsstraffe blot på grundlag af deres politiske anskuelser?

Ifølge sagens natur er det vanskeligt at opstille en prognose om processens videre forløb og udfald. Tidsmæssigt

kunne noget tyde på, at den finder sin afslutning en gang i juni eller juli dette år. Næste retsmøde er d. 25. marts. Der afsluttes bevisførelsen endeligt, og det formodes, at sagen derpå udsættes en måneds tid, før anklagemyndigheden afleverer sin afsluttende procedure. Yderligere nogle uger går formentlig, før forsvarets procedure er gennemført; og så skulle dommen i princippet kunne falde forholdsvis kort tid efter. Men det kan naturligvis komme til at forløbe helt anderledes, alt afhængigt af de politiske signaler i Tyrkiet.

Forsvarets – og de tiltaltes – strategi synes allerede nu at tegne sig forholdsvis klart. Principalt vil man formentlig søge at påvise ret snævre begrænsninger i straffelovens art. 141's gyldighedsområde; forfatningsmæssige betragtninger, henvisninger til bestemmelsens baggrund og forarbejder samt til andre frifindende afgørelser og tiltalefrafald i forhold til bestemmelsen vil vel her blive anført med megen styrke. Men subsidiært, og måske i virkeligheden væsentligst, vil forsvaret gå på, at art. 141 i virkeligheden slet ikke er overtrådt, uanset om bestemmelsen i øvrigt fortolkes vidt eller snævert. Denne dobbelte forsvarslinie er sikkert en del af forklaringen på den blanding af rent formelle indsigelser og højst reelle argumentationer, som fremsættes fra forsvarets og de tiltaltes side.

Men gisninger om forsvarets procedure, og vurderinger af procedurens indhold i forhold til anklagemyndighedens fremlagte materiale, er næppe af større betydning for bedømmelsen af sagens udfald. Det afgørende bliver det politiske klima i landet. Om Tyrkiets udvikling går mod et mere permanent præsidentstyre med en stærkt centralistisk administration, med udhuling af domstolsuafhængigheden og med diktaturets velkendte begrænsninger i frihedsrettighederne – såvel de fysiske rettigheder som ytringsfriheden i videste forstand – eller om en vis retablering af demokratiet vil finde sted, er uvist. Det kan meget vel afhænge af et opgør mellem militærstyrets højrefløj og dets centrum, som måske pågår netop nu. Ved vurderingen heraf er der imidlertid mere grund

til at lægge vægt på regimets handlinger end på dets erklæringer. Og en af disse handlinger – men kun én blandt mange – er TIKP-sagen. Hvis denne sag føres til en barsk afslutning med hårde straffe for de tiltalte alene på grund af deres politiske overbevisning, er der unægtelig grund til at se med skepsis og opgivelse på demokratiets fremtidige vilkår i Tyrkiet. Hvis sagen – og de øvrige rent politiske holdningsprocesser, der for øjeblikket føres med art. 141 og andre tilsvarende straffebestemmelser som grundlag – opgives eller ender med frifindelse, kan der være grundlag for en vis optimisme.

Efterskrift:

Den 4. maj 1983 blev der afsagt dom i sagen. Efter det oplyste idømtes de tiltalte fængselsstraffe fra 5 til 12 års varighed.

Udlændinges retsstilling*

1. Udlænderetten står over for en reform. Som det vil være de fleste bekendt, arbejder et udvalg – fremmedlovudvalget – for øjeblikket med at afgive betænkning og lovudkast til afløsning af 1973-loven (nr. 344 af 22. juni) om udlændinges adgang til landet m.v. Udvalget, der påbegyndte sit arbejde i begyndelsen af 1978, har i september 1979 afgivet en delbetænkning (nr. 882) om de administrative retningslinier, der knytter sig til udlændingelovgivningen; resultaterne heraf findes nu i justitsministeriets bekendtgørelse nr. 196 af 23/5 1980 om udlændinges adgang til og ophold i Danmark.

På denne baggrund forekommer det på nuværende tidspunkt mest naturligt at fremkomme med et indlæg af rent retspolitisk karakter, hvor man søger at samle og formulere de væsentligste krav, som kan stilles til den reformerede udlændingelov. – Med udtrykket, »de væsentligste krav«, sigtes til nogle *principper*, som på forskellig vis kan nedfældes i lovbestemmelserne. Udlændingelovgivningen fremtræder på de fleste punkter som en meget teknisk betonet lovgivning. Det er muligt, at det ikke kan være anderledes. Men det betyder i hvert fald, at et foredrags rammer er for snævre til, at man kan gå ind i specificerede drøftelser af enkeltregler. Dette er for så vidt ærgerligt, fordi udformning af konkrete regelforslag ofte kan give den retspolitiske diskussion større fasthed.

At udlændingeloven er indlæggets genstand, indebærer en systematisk afgrænsning i forhold til det område, som samlet dækkes af betegnelsen »udlændinges retsstilling«. Lidt forenklet kan man sige, at dette område omfatter to hovedspørgsmål:

* Foredrag i Juridisk Forening, København, september 1981.

- Under hvilke betingelser kan udlændinge opnå *adgang* til at komme ind i landet, og til at forblive i landet?
- Hvorledes er udlændinge stillet (retligt, socialt m.m.m.), når de først *er i landet*?

Det er praktisk at udforme et par korte udtryk for disse to dele af udlænderetten. Her vil de blive kaldt henholdsvis »adgangsretten« og »positionsretten«.¹⁾

Udlænderlovens område er i det væsentlige begrænset til adgangsretten; og det samme bliver dermed dette indlæg.

At positionsretten ikke gøres til genstand for yderligere bemærkninger, skyldes langt fra en manglende erkendelse af dette områdes vigtighed. Ej heller at det ikke står over for aktuelle reformer. Positionsretten er af den største betydning for vel o. 100.000 mennesker i Danmark i dag, samt for de skarer som i de kommende år måtte blive sluset hertil gennem adgangsrettens system. Det nyder stor politisk bevågenhed; og vi kan forhåbentlig vente en række forbedringer også på denne front. Men de mere traditionelle, juridiske problemstillinger knytter sig til adgangsretten; derfor holder jeg mig – ved denne lejlighed – til den.

I en retspolitisk argumentation må man vælge sig et udgangspunkt. Drejer spørgsmålet sig om enkeltindviders retsstilling på væsentlige livsområder, vil det personlige udgangspunkt oftest være mere præget af holdninger og moral end af egentlige rationelle overvejelser. Det gælder f.eks. store dele af straffeprocessen; og det gælder i udpræget grad fremmedretten.

Det udgangspunkt, som her lægges til grund for udformningen af en række retspolitiske krav til adgangsretten, kan kort karakteriseres som humanitært og liberalt. Hermed menes, at formodningen stedse er for, at principper og regler bør udformes på den gunstigste måde for enkeltindviderne, hvilket her vil sige udlændingene, dem der berøres direkte af udlænderlovgivningen. Der er tale om et »udgangspunkt«, en »formodning«; der kan med andre ord ske modifikatio-

ner. Men sigtepunktet er stadig dette: Hvor langt kan man komme i retning af et regelsystem, som mest muligt imødekommer de direkte berørtes behov og ønsker?

Man kan vælge andre udgangspunkter for sin retspolitiske stræben på adgangsrettens område (det skal jeg senere vende tilbage til), udgangspunkter der også bygger på holdninger. At jeg her har karakteriseret det valgte udgangspunkt som »humanitært«, betyder naturligvis ikke, at alle andre argumentationsgrundlag i deres indhold og konsekvenser skulle være »inhumane«, langt fra. Det indebærer blot, at i den stadige balance mellem hensynet til enkeltindividet (her: udlændingen) og statshensynet i bredeste forstand, søges det individuelle hensyn tillagt forrang overalt, hvor det på nogen måde er muligt.

Tænkte man sig nu den fulde konsekvens draget af det humanitære udgangspunkt, ville den i al sin enkelthed bestå i en lovgivning, der gav fuld bevægelsesfrihed ind over landets grænser for alle personer med et rimeligt behov herfor. Vil man imidlertid også (som borger i et nordisk land ved indgangen til 80'erne) gælde for realist, må der unægtelig foretages nogle modifikationer i forhold til det konsekvente krav om fuld bevægelighed.

Det må her indskydes, at i det efterfølgende ser jeg bort fra de særlige regler, som finder anvendelse for nordiske statsborgere og EF-borgere. Over for begge grupper er der tale om en ret høj grad af bevægelighed (omend langt fra fuldstændig). Herpå kan man kun se med sympati; blot må denne positive tilstand i forhold til bestemt afgrænsede folkegrupper nødig få til følge – direkte eller indirekte – at adgangsretten i forhold til den brede hob af udlændinge gøres endnu mere restriktiv, end den måske ellers ville have været. – Dette er et kompliceret spørgsmål af både politisk og psykologisk art, som jeg ikke skal søge at forfølge videre.

Til brug for de nødvendige modifikationer i forhold til utopien, den fuldstændige bevægelsesfrihed, anlægges nu en foreløbig tre-delning af hele udlændingemassen:

- 1) Udlændinge med en eller anden form for tilknytning til Danmark.
- 2) Udlændinge uden tilknytning til Danmark, men med tilknytning til andet land (typisk hjemlandet).
- 3) Udlændinge uden særlig tilknytning til noget land, eller uden mulighed for at udnytte den tilknytning, de måtte have.

Det modificerede udgangspunkt består nu i, at gruppe 2) – hvor hovedeksemplet er udlændinge, der af rent økonomiske grunde søger hertil som fremmedarbejdere – så at sige opgives; men at bestræbelserne samtidig sættes ind på at åbne adgangen for grupperne 1) og 3), og på forskellig vis gøre denne adgang så vid som mulig.

Det er næppe rigtigt at sige, at gruppe 2) fuldstændigt opgives. Der kan være al mulig grund til og realitet i at kæmpe for nogle personer i randområdet af denne store udlændingegruppe, f.eks. visse uddannelsessøgende, udøvere af bestemte erhverv m.fl. Men sådanne småmodifikationer syner meget lidt ved siden af hovedbetragtningen: Vi har et egentligt fremmedarbejderstop i Danmark; og denne hårde realitet må man indtil videre opgive at forsøge at røkke ved.

2. Den første gruppe vedrørte udlændinge, som har en eller anden form for tilknytning til Danmark. »Tilknytning« er i sig selv et uklart begreb. Hvis det ikke præciseres nærmere, vil det kunne påberåbes i et uoverskueligt stort antal sager, samtidig med at myndighederne ville kunne anvende det i en snart restriktivt snart mere liberal retning. To hovedformer for tilknytning kan tænkes: Enten den pågældende udlændings eget ophold i landet, eller også hans eller hendes særlige tilknytning til en her i landet boende person.

Når man opholder sig gennem længere tid i et fremmed land, vil der normalt opstå en række bindeled mellem landet og personen. Man etablerer venskaber og bekendtskaber; man tilegner sig i et vist omfang landets levemåde og leve-

standard; man finder ind i arbejdsfællesskaber eller andre former for faglige fællesskaber; man bliver fortrolig med landets sprog. Erfaringen viser imidlertid, at der kan være meget stor forskel på den tid, der hengår, før en vis absorption – eller afhængighed af landet, om man vil – er etableret. Den ene kan måske gå rundt i adskillige år i en selvvalgt isolation, som indskrænker de udadvendte kontaktflader til det absolut nødvendige, mens den anden allerede efter måneder er faldet til.

At fastsætte en bestemt tidsmæssig periode som kriterium for, om tilknytning på grund af eget ophold er opnået eller ej, er derfor for så vidt en ret summarisk løsning. På den anden side tilsiger hensynet til såvel retssikkerheden som administrationen, at der skæres igennem med en klar regel, en slags »objektiveret« tilknytningsbestemmelse. For tiden er det således, at der for en række udlændingegrupper vedkommende arbejdes med en 2-års-regel.²⁾ Selv om der som anført er noget arbitrært over en hvilken som helst tidsmæssig grænse inden for dette område, er det dog et spørgsmål om 2 årsfristen alligevel burde gøres kortere. Det er næppe nogen helt fejlagtig antagelse, at mange allerede efter et års tids forløb er blevet akklimatiseret i en sådan grad, at man med rimelighed kunne lade dem blive her. Hovedeksemplet er en udlænding, der gifter sig med en herboende, men hvor forholdet går i stykker allerede efter et års tid. Et ægteskab, som har varet et år, kan ikke formodes at være et pro forma-ægteskab (så måtte også mange ægteskaber mellem danskere formodes at have været indgået pro forma); og i mangfoldige tilfælde udfolder den udenlandske ægtefælle alle mulige bestræbelser for at kunne blive her. Mange danskere kan efter et års udlandsophold bekræfte, at et betydeligt tilhørsforhold til værtslandet opstår, omend det i reglen overskygges af, at man har et endnu bedre land at vende hjem til. Det sidste gælder jo langt fra alle de udlændinge, som gæster Danmark for en lidt længere periode.

I stedet for en nedsættelse af 2 års-fristen til f.eks. en 1 års-

frist kunne man også tænke sig en kombinationsregel, således at man efter 2 års ophold havde en ubetinget ret til at blive, mens et ophold på under 2 år efter et konkret skøn skulle kunne åbne mulighed for forbliven her i landet. En sådan opbygning af reglen ville være mere adækvat, i hvert fald på papiret. Men i praksis ville den næppe fungere. Vi har nemlig allerede i bekendtgørelsens § 36 en sådan regel, hvorefter inddragelse af opholdstilladelsen kun er fakultativ, når opholdet har varet kortere tid end to år. Men i praksis fungerer 2 års-grænsen begge veje, positivt ved ophold længere end 2 år, negativt ved ophold under 2 år; der er bogstavelig talt ingen, som får lov til at blive her blot på grundlag af mindre end to års ophold i landet.

Mere væsentligt end en eventuel afkortning af det tidsmæssige kriterium for »tilknytning til landet« er det imidlertid, at kriteriet – om det så er 2 år eller 1 år – så vidt det overhovedet er muligt, gøres undtagelsesfrit. Det bør tilstræbes, at alle udlændinge på 1 års- eller 2 års-dagen for deres ankomst til Danmark véd, at nu kan de også for alvor regne med at blive her. For øjeblikket er der tre tilfældegrupper, hvor de 2 års ophold ikke giver en sådan sikkerhed:

- Opholdstilladelsen er ikke givet med henblik på varigt ophold (men f.eks. for at gennemføre en 3-årig uddannelse her i landet).
- Opholdet har varet mere end 2 år, men på forskellige grundlag (f.eks. to ægteskaber af hvert 1 ½ års varighed).
- Udvisning.

Den første gruppe er der næppe meget at stille op over for. Hvis man tænkte sig en 2 års-regel gælde for alle, der f.eks. havde fået tilladelse til at gennemføre en 3-årig uddannelse, ville sådanne tilladelser formentlig aldrig blive givet; de ville jo fra starten reelt være ensbetydende med permanent opholdstilladelse. – Alligevel kan det være hårdt netop i disse tilfælde at sende folk ud efter 3 eller flere års ophold i Dan-

mark. Uddannelsesforløbet og -miljøet kan have gjort kontakten og akklimatiseringen til det danske samfund intensiv.

Den anden gruppe (mere end 2 års ophold, men på forskellige grundlag), både kan og bør sikres mod udsendelse. Har man f.eks. først været her i 1 år i uddannelsesøjemed, derefter giftet sig, men er blevet skilt efter 1½ år, er der hverken rimelighed i eller nødvendighed for, at man stilles anderledes, end om man havde 2½ års ægteskab i Danmark bag sig. – Hovedtanken med 2 års- eller 1 års-grænsen er stadig denne, at den skal fungere som et objektiveret kriterium for, hvornår man ved sin blotte tilstedeværelse i landet selvstændigt har skabt en anerkendelsesværdig og beskyttelsesværdig kontakt til det danske samfund.

Den tredje – og vigtigste – undtagelse fra 2 års-reglen er *udvisning*.³⁾

På sin vis er spørgsmålet om udvisning det væsentligste i fremmedretten overhovedet. Det er i hvert fald oftest det, der tildrager sig størst opmærksomhed i diskussionen. Det har noget at gøre med, at udvisningsreglerne – selv om de kvantitativt er af langt mindre betydning end bestemmelserne om opholdstilladelse – er en slags prøvesten i fremmedretten. Det er i udvisningssagerne, at principper og retsgarantier (eller mangel på samme) anskueliggøres klart; og det er i disse sager, mulighederne for de største menneskelige tragedier kan ligge gemt. Det kan derfor forekomme ejendommeligt her at behandle dette vigtige spørgsmål som et underpunkt til et underpunkt. Men systematisk er det alligevel rigtigt. Reglerne om udvisning kan og bør ansues som undtagelser fra princippet om, at en vis tids ophold i landet giver sikkerhed for at kunne blive her, hvad der end sker. Og, vel at mærke, som undtagelser i den forstand, at de skal indskrænkes til det mindst mulige, og at de kræver en særskilt og tvungende begrundelse for hver enkelt tilfældegruppe.

Bedst ville det være, om der kunne etableres et system, hvorefter udvisningsinstituttet simpelthen kun eksisterer i forhold til udlændinge, som har været her en vis kortere tid;

at man m.a.o. konsekvent udelukkede udvisning, når udlændingen havde været her f.eks. 1 eller 2 år. En sådan løsning er imidlertid (på nuværende tidspunkt) urealistisk. Man kunne måske nok få gennemført en fast tidsgrænse, men den ville givetvis blive så høj (formentlig 5 år), at det i forhold til en lang række, mindre betydningsfulde, udvisningsgrunde ville være urimeligt, at de kunne finde anvendelse efter så langvarigt et ophold.

I stedet ledes man mod et relativiseret system, hvor visse udvisningsgrunde bortfalder efter nogen tids ophold, flere efter yderligere et vist ophold, etc. For kortheds skyld kalder jeg denne opbygning for »tragsystemet«.

Fremmedlovudvalget har i sin foreløbige betænkning anvendt tragsystemet, omend i en noget modificeret udgave, og uden påfaldende liberalitet over for udlændingene. Efter 2 års ophold bortfalder en række udvisningsgrunde, bl.a. dem der bygger på ordensmæssige hensyn (f.eks. misbrug af alkohol eller af euforiserende stoffer); efter 5 års ophold bortfalder yderligere et par udvisningsgrunde (arbejde uden arbejdstilladelse og undladelse af at skaffe sig pas eller anden rejselegitimation). Udvisning på grund af kriminalitet, af hensyn til statens sikkerhed eller på grund af subsistensløshed (sic!) kan i princippet ske af enhver herboende udlænding. Det samme gælder, dersom udlændingen har opnået opholds- eller arbejdstilladelse ved bevidst urigtige anbringender eller svigagtige fortætelser.

Denne sidste bestemmelse er interessant – og kontroversiel. Den må i øvrigt sammenholdes med, at der i bekendtgørelsen stedse tales om »lovligt« ophold i mere end 2 år, 5 år o.s.v. En udlænding, som illegalt har sneget sig ind i landet, eller som har fået opholdstilladelse på et falsk grundlag, kan således have boet her i både 10 og 20 år uden nogensinde at være sikret mod udvisning. Systemet er for så vidt logisk nok; falsk medfører ugyldighed, og illegalt ophold er i retlig forstand det samme som intet ophold. Men konsekvensen er urimelig. Man må lægge vægten på det fysisk-faktiske op-

hold i landet, ikke på det retlige grundlag. Falske anbringender og illegalt ophold må mødes med straf efter almindelige (eller specielle) regler herom, ikke med udvisning, medmindre opholdet i Danmark har været relativt kortvarigt, og udlændingen derfor ikke kan antages at have slået rødder.

I forhold til fremmedlovudvalgets foreløbige anvendelse af tragsystemet kan man pege på visse forbedringer. 2 års-grænsen må – som det i øvrigt blev foreslået af et betydeligt mindretal i udvalget – nedsættes til en 1 års-grænse. Denne ændring er nærmest af kosmetisk art, idet den i det væsentlige svarer til gældende praksis.

Udvisning på grund af subsistensløshed kan måske være rimelig nok over for udlændinge, der kun har været her i ganske kort tid (højst et år). En sådan regel ville fungere som en slags forlængelse af muligheden for at afvise subsistensløse. Men uden for dette snævre område kan vi dårligt være bekendt at have en sådan bestemmelse stående i vor udlændingelovgivning. Den vidner om en underforstået holdning i retning af, at alle udlændinge nærmest er en slags potentielle nassere; og denne, desværre ret udbredte holdning bør bekæmpes og levnes så lidt spillerum som overhovedet muligt.

Endelig bør der etableres en fast og endelig tidsgrænse for udvisning overhovedet, måske med en – nødtvungen – undtagelse for så vidt angår udvisning på grund af statens sikkerhed. En sådan grænse på 3-5 år skulle bygge på det faktiske ophold her i landet, således at også personer, der har opholdt sig her ulovligt eller på falsk grundlag, efter en årrække beskyttes mod udvisning, men naturligvis ikke mod straf.

Et ganske særligt, og ofte diskuteret, problem udgør spørgsmålet om udvisning efter kriminalitet og straf. Efter det anførte forslag skal også denne udvisningsmulighed bortfalde efter en vis årrække. Opstår et sådant årelangt ophold i Danmark ved afsoning af en idømt frihedsstraf, fremkalder forslaget om, at man bør give afkald på udvisning, en vis

modstand – grænsende til forargelse – i nogle kredse. Dette spørgsmål skal jeg vende tilbage til i omtalen af den gruppe udlændinge, som overhovedet savner tilknytningspunkter til noget sted på kloden.

Der er mangfoldige andre og vigtige spørgsmål i forbindelse med udvisning; desværre kan de ikke berøres nærmere her. Den netop afgåede ombudsmand interesserede sig meget for disse spørgsmål og formulerede skarpe kritikpunkter af de gældende regler om udvisning. Udvisningsbestemmelser bør ikke være formuleret som henvisninger til (de langt mindre indgribende) afvisningsbestemmelser; flere udvisningsgrunde (bl.a. vedrørende kriminalitet) er uklart formulerede og indbyrdes overlappende; dette er et par af *Nordskov Nielsens* kritikpunkter. Samtidig fremholdt han et væsentligt principielt synspunkt. Udvisning opfattes og virker, uanset instituttets formelle ikklædning, som en *sanktion*.⁴⁾ Med denne konstatering er hovedlinien lagt for hele den procesuelle side af udvisningsreglerne (bortset fra udvisning af turister og andre med kortvarigt ophold): Systemet bør mest muligt tilnærmes den procedure, hvorunder personer idømmes straf, d.v.s. de straffeprocessuelle figurer og garantier. Det betyder tillige, at man ved udformningen af de enkelte udvisningsgrunde bør anlægge de samme principper som ved formuleringen af materielle straffebestemmelser – herunder klarhed og rimelighed i »gerningsindholdet«; som eks. kunne nævnes spørgsmålet om udvisning på grund af henholdsvis »besiddelse« eller »misbrug« af euforiserende stoffer.

3. Efter dette stejftog i principperne for udvisning skal opmærksomheden rettes mod en anden gruppe af udlændinge med særlig tilknytning til Danmark. De foregående afsnit har drejet sig om den del af adgangsretten, som vedrører en udlændings adgang til *forbliven* her i landet – især koncentreret om et objektivt tilknytningskriterium i form af en vis tids ophold. Det efterfølgende vedrører adgangen hertil for ud-

lændinge, som ikke tidligere har opholdt sig i landet. Hovedtemaet er her *familiesammenføring*.

Dette begreb illustrerer i øvrigt en systematisk overlapning mellem positionsretten og adgangsretten. Hvis f.eks. en herboende udlænding ønsker at få sine gamle forældre til landet, hører spørgsmålet til positionsretten i relation til barnet, men til adgangsretten i relation til forældrene.

Udgangspunktet for reglerne om familiesammenføring er princippet om familiens enhed. Princippet som sådant nyder almindelig tilslutning, men når det drejer sig om den nærmere afgrænsning af princippet konsekvenser, bliver opfattelserne straks mere delte. En minimumsformulering findes i den europæiske menneskerettighedskonvention art. 8; men det er netop en minimumsformulering med så mange undtagelser og modifikationer, at den ikke yder særlig vejledning i den aktuelle situation.

Det europæisk-angelsaksiske familiebegreb omfatter først og fremmest forældre/barn-forholdet samt ægtefæller. For os ville det være en utænkelig situation, om vi ikke kunne have vore mindreårige børn hos os, eller sørge for vore gamle forældre. I store dele af verden er familiebegrebet anderledes. Generationer lever under samme tag, fætre og søskende udgør ikke forskellige grader af tilknytning til de voksne medlemmer af familien; en onkel indgår på ganske lige fod med forældrene, etc. Dette familiemønster er vel ofte udviklet (eller fastholdt) som en slags erstatning for den udbyggede socialforsorg, som kendes i en række vestlige lande – og som netop bidrager til at gøre vort eget familiebegreb stedse mere snævert. Jeg antager, at det for mange af disse mennesker vil føles lige så urimeligt at være tvungent adskilt fra hverandre, som for os i forhold til vore børn. Et første principielt krav til familiesammenføringsreglerne er derfor, at familiebegrebet gøres fleksibelt, således at den sikre kerne nok er forældre-barn-ægtefælle, men at reglerne og praksis holder sig åbne for, at også andre slægtsgrader kan repræsentere en fuldt så stærk og kvalificeret familiemæssig tilknytning.

Dernæst bør de nærmere regler og den tilhørende praksis ikke udformes på en alt for restriktiv måde. Lad mig nævne et eksempel. I bkg. § 25 nr. 5 hedder det, at der skal gives opholdstilladelse til »Forældre til en udlænding, der har tidsubegrænset opholdstilladelse, på betingelse af, at ansøgeren bor hos barnet, og at dette påtager sig forsørgelsen af ansøgeren i sit hjem, og at ansøgeren ikke har andre børn, som kan påtage sig forsørgelsen. Ansøgeren skal normalt være over 65 år for mænd og 55 år for kvinder«.

Lad være, at barnet skal påtage sig forsørgelsen, og at der skal være bofællesskab; det ligger vel i nogen måde i familiebetragtningen.⁵⁾ Men hvorfor i al verden må der ikke være andre forsørgelsesdygtige børn; og hvorfor disse rigide aldersgrænser. Hvis en gammel dansk far bor hos sit barn i Slangerup, og alle parter på et tidspunkt finder ud af, at nu kunne han flytte ind til sin anden søn i Gentofte, er der dog intet mærkværdigt heri. Men hvis han bor hos sin søn i Jugoslavien og gerne vil flytte til sin søn på Vesterbro, så kan det ikke lade sig gøre – det kunne nemlig være omgåelse af fremmedarbejder-stoppet. Og hvorfor må den indiske bonde, som er udslidt med de 50 år ikke flytte til sine børn i Danmark, blot fordi vi herhjemme normalt kan holde os erhvervsaktive til i hvert fald de 65 år.

Der er flere sådanne uhensigtsmæssige restriktioner i de gældende familiesammenføringsregler, men dette må være nok som eksempel. – Derimod må den seneste udvidelse af reglerne om ægtefæller og samlevende⁶⁾ anses for tilfredsstillende. Ikke blot det egentlige ægteskab, men også det faste samlivsforhold – tvekønnet eller samkønnet – beskyttes. At den administrative praksis i henseende til at udskille proforma-forholdene fra de ægte så lejlighedsvis giver anledning til kritik, er en anden historie, som jeg ikke skal komme nærmere ind på her; personlig ville jeg nødig være den, som skulle administrere regler, hvor et fast og ægte samlivsforhold er det bærende kriterium, uanset om det drejer sig om udlændinge eller om danskere.

4. Der kan foreligge andre former for tilknytning til Danmark end en vis tids ophold i landet eller en nærmere familiemæssig forbindelse med en herboende. Bkg. § 25 nr. 1 indeholder således en regel om, at en udlænding, der tidligere har haft dansk indfødsret, har krav på opholdstilladelse. Det kan f.eks. dreje sig om personer, der som små børn er emigreret med forældrene. Det kunne synes rimeligt at udvide kriteriet, således at alle, der tidligere har boet en vis længere årrække – samt alle, der tidligere har haft tidsubestemt opholdstilladelse i Danmark – får et tilsvarende krav, som de forhenværende statsborgere.⁷⁾

Som afrunding af denne gennemgang af gruppen af udlændinge med tilknytning til Danmark skal jeg fremhæve en speciel undergruppe, hvor de humanitære synspunkter melder sig med særlig styrke.

Nogle udlændinge, der ønsker at komme til Danmark, befinder sig i en ganske særlig betrængt situation på grund af sygdom eller et andet alvorligt handicap.

Tuberkulose, diabetes, invaliditet og mangfoldige andre lidelser udgør et livstruende handicap i store dele af verden, men langt fra altid i Danmark. Hvis udlændinge i en sådan situation ønsker at komme til Danmark, bør selv en svagere tilknytning være tilstrækkelig. Det kan dreje sig om et lidt fjernere slægtskabsforhold eller et venskabsforhold til herboende (som gerne vil tage sig af den pågældende) eller måske et lidt kortere ophold (f.eks. et halvt års tid); eller særligt kendskab til det danske sprog (med den tilknytning, der måtte ligge heri). Uden at gå i detaljer kan man om denne gruppe sige, at opholdstilladelse bør kunne opnås, hvis der er et klart *behov* for at komme til et land som Danmark, et udtalt *ønske* om at komme hertil og en *vis tilknytning* til landet.

5. Den anden udlændingegruppe, for hvilken man gennem national lovgivning kunne søge at lette tilværelsen noget, er dem uden tilknytning hverken til Danmark eller til andre

lande, mennesker uden geografisk ståsted så at sige.

Før jeg vender mig til hovedgruppen inden for denne kategori, skal der tilføjes nogle bemærkninger om grundlaget for udvisning. Ovenfor drøftedes spørgsmålet om udvisning under den synsvinkel, at det drejede sig om, hvorvidt mennesker med en klar tilknytning til Danmark bør kunne udsendes af landet. Tilknytningen kan bestå i en vis tids ophold; men den kan også være af anden art, især i form af en nær familiemæssig tilknytning. Det sidste taler for bestemmelser om, at udlændinge, der i medfør af reglerne om familiesammenføring m.v. har krav på opholdstilladelse i Danmark, også er beskyttet mod udvisning, bortset fra ganske særlige tilfælde såsom tungtvejende hensyn til statens sikkerhed.

Ved siden af sådanne »positive« tilknytningsmomenter, der taler imod udvisning, bør opmærksomheden imidlertid også rettes mod de »negative« momenter, der ligeledes kan tale imod udvisning; der tænkes herved på den manglende tilknytning til andre lande, herunder også det oprindelige hjemland. Måske ville den udvistes situation i hjemlandet endog være særligt belastet i form af en hårdhændet behandling og trussel om streng straf – et moment som også den tidligere ombudsmand fremhævede betydningen af.

Synspunktet har fundet udtryk i bkg. § 52 stk. 1 nr. 3, der er en af de virkelige forbedringer, og som bør finde vej også til lovens bestemmelser: »Ved afgørelse af, om en udlænding bør udvises i medfør af §§ 49 og 50, skal der ... tages hensyn til, om udvisningen må antages at virke særlig belastende på grund af ... udlændingens manglende eller ringe tilknytning til hjemlandet eller andre lande, hvor udlændingen efter udvisning kan ventes at tage ophold«.

Den synsmåde, som ligger bag denne bestemmelse, har også betydning, når spørgsmålet drejer sig om udvisning af en kriminel, der har afsonet en langvarig straf her i landet. Tænker man sig en udlænding, som efter kort tids ophold her i landet begår en alvorlig forbrydelse – f.eks. røveri eller

drab – og hensættes til flere års afsoning, er det naturligvis en fiktion at hævde, at han ved dette årelange ophold opnår en tilknytning til landet på samme måde som den udlænding, der lever her i en tilsvarende periode, men under mere frie forhold. Derimod er det i mange af den slags tilfælde alt andet end en fiktion at hævde, at den årelange indespærring berøver ham de sociale tilknytningspunkter, han måtte have haft til andre lande. Af denne grund er det efter min opfattelse urigtigt, dersom tiden under afsoning aldrig skulle kunne medregnes, når der skal tages stilling til udvisningsspørgsmålet. – Hvis vi kan indsætte en udlænding til langvarig opbevaring i en straffeanstalt, må vi e.o. også være parat til at tage os af ham bagefter.

6. Når der imidlertid udsondres en gruppe af udlændinge, som ganske vist ikke har nogen egentlig tilknytning til Danmark, men som samtidig heller ikke har tilknytning til andre lande, hører langt den væsentligste part af disse udlændinge til en særlig kategori: *Flygtninge*. Det er naturligvis ikke rigtigt at sige, at flygtninge ikke har tilknytning til noget land; det har de i allerhøjeste grad. Men det er en tilknytning, som de ikke har mulighed for at udnytte. Hjemlandet nægter dem beskyttelse, udsætter dem for forfølgelse eller trussel herom, gør dem undertiden ligefrem statsløse.

Denne gruppering viser også klart forskellen mellem flygtninge og fremmedarbejdere – en forskel, der undertiden søges bortforklaret. Jeg kan i alt væsentligt være enig i, at for så vidt angår *positionsretten*, er der ikke anledning til at gøre store afvigelser mellem de forskellige udlændingegrupper. Men i henseende til adgangsretten må flygtningenes særlige baggrund slå afgørende igennem, således som det da også sker i gældende lovgivning og praksis.

Fra et humanitært synspunkt må man med den største kraft sætte ind på at skabe og udforme en adgangsret, som er så gunstig som overhovedet mulig for flygtninge. Udgangspunktet bør være, at der i loven etableres en egentlig ret for

personer, som efter en nærmere fastsat procedure må anses for at være flygtninge, til at få asyl i landet. Modifikationer i forhold til dette udgangspunkt – f.eks. regler om første asyl-land (d.v.s. om Danmarks ret til at afvise flygtninge under henvisning til at andre lande, gennem hvilken flygtningen er passeret på sin flugt, er nærmere til at yde asyl) eller om udvisning – bør være så små og beskedne som overhovedet rimeligt og forsvarligt.

En ret til at opnå asyl følger ikke af Danmarks folkeretlige forpligtelser; af dem kan kun udledes en ret for staten til at meddele asyl, ikke en pligt. At fastslå en individuel asylret i den nationale lovgivning falder imidlertid godt i tråd med mangeårig dansk praksis og en tilsvarende udvikling i Vest-europa.

På et enkelt punkt er Danmark undergivet en folkeretlig forpligtelse i forhold til flygtninge. Det drejer sig om det såkaldte non refoulement-princip. Heri ligger et forbud mod at tilbagesende en flygtning til et land, hvor han står i fare for at blive forfulgt, eller til et land hvorfra han kunne risikere videresendelse til et forfølgende land. En udtrykkelig bestemmelse om non-refoulement bør optages i loven.

Der er næppe grund til at tilstræbe en alt for skarp fastlæggelse i selve loven af flygtningebegrebet. En klar definition ville ganske vist styrke retssikkerheden – for dem som omfattes af definitionen. Men erfaringen viser, at flygtningebegrebet er undergivet en vis dynamik. Definitionen i flygtningekonventionen fra 1951 repræsenterer stadig et kerneområde, men er i sin afgrænsning alt for snæver. I dansk praksis ses dette klarest ved, at der gennem mange år har udviklet sig et såkaldt »de facto flygtninge«-begreb; et stort antal udlændinge har på denne måde fået beskyttelse i Danmark, uden at de – med sikkerhed – har kunnet siges at falde ind under konventionens definition.

Grundlaget for asyl kan bortfalde, f.eks. som følge af en omvæltning i hjemlandet. I sådanne tilfælde vil flygtningene normalt selv søge hjem igen. Gør de ikke det – måske fordi

de er faldet godt til i Danmark, eller fordi forholdene i hjemlandet politisk set er tvetydige – bør man normalt ikke kunne udsende dem af Danmark. For flygtninges integration i Danmark er det af afgørende betydning, at de kan føle fuldstændig tryghed for deres forbliven; at deres fortsatte asyl ikke skal bero på danske myndigheders vurdering af karakteren af f.eks. en amnesti eller en politisk omvæltning i et fjerntliggende land.

Om selve asylproceduren skal jeg fremhæve to afgørende punkter. For det første bør der foretages en udsondring af de tilfælde, hvor asylanmodningen må anses for åbenbart ugrundet. Sådanne anmodninger må kunne afvises administrativt uden særlige formaliteter. Asylanmodningens klart ugrundede karakter kan fremgå af asylsøgerens egen fremstilling, der måske viser, at han alene kommer hertil som arbejdssøgende; han har med andre ord misforstået asyl-begrebet. Det kan også (undtagelsesvis) fremgå af de ydre omstændigheder. Men det er på den anden side klart, at den praksis, som opbygges omkring kriteriet »åbenbart ugrundet«, ikke på nogen måde må bevæge sig uden for de helt oplagte tilfælde. At en asylsøger f.eks. er pakistaner – og dermed kommer fra et typisk fremmedarbejderområde – er således ingeniende i sig selv nok til, at asylanmodningen skulle være åbenbart ugrundet.

Det andet hovedpunkt består i, at alle asylanmodninger, som ikke er åbenbart ugrundede, bør afgøres af en quasi-judiciel instans, et asylnævn. Tanken om et asylnævn er gammel; den blev fremsat af Dansk Flygtningehjælp for snart en snes år siden. Jeg skal ikke gå nærmere ind på spørgsmål om sammensætning, behandlingsmåde, appel m.v., men kun understrege, at behandlingsreglerne bør tilnærmes den judicielle procedure mest muligt. Der bør således være partsindsigt, adgang til kontradiktion, fri advokatbistand, mundtlighed (i hvert fald efter begæring) samt begrundelsespligt. Væsentligt er det også, at den praksis, som skabes af asylnævnet, offentliggøres.

7. Der har langt fra været tale om nogen udtømmende behandling af de punkter, som knytter sig til de to hovedgrupper af udlændinge: dem med tilknytning til Danmark, og dem uden en sådan tilknytning, men med manglende tilknytning til andre lande. Flere undergrupper kunne have været nævnt. Udvisningsproblematikken har flere forgreninger, end de her omtalte. Spørgsmålet om særlig hjemmel for frihedsberøvelse af udlændinge er af den største vigtighed, men må ligeledes lades uomtalt her. Det samme gælder udlændingelovens særstraffebestemmelser.

I stedet vil jeg til sidst berøre endnu et principielt spørgsmål af betydning for alle de udlændingekategorier, der har været omtalt.

Indledningsvis skildrede jeg kort den grundholdning, der her er valgt som udgangspunkt for de retspolitiske krav til udlændingelovgivningen. Man kan anlægge andre grundholdninger – holdninger, der i lige så høj grad beror på et valg. Man kan f.eks. som retspolitiker (og som administrator) vælge det principielle udgangspunkt, at nationalstaten i videst mulig udstrækning bør kunne holde udlændinge ude fra sit område; at det gælder om at skabe regler, som muliggør, at man i enhver given situation kan forbeholde sig retten til at vælge og navnlig til at vrage blandt de udlændinge, som måtte nære ønske om at komme hertil. Det er klart, at man med dette udgangspunkt må stille ganske andre krav til bestemmelsesens udformning end dem, jeg her har søgt at beskrive. Det skulle i så fald være meget svært at komme ind i landet – kontrolsystemet, også under opholdet, burde udbygges videst muligt – ved regler om inddragelse af opholdstilladelse eller udvisning burde det være muligt at slippe af med udlændinge igen, i samme øjeblik de udgør en belastning – vilkår af alle mulige slags skulle kunne stilles for opholdet – etc. etc.

Debatten – eller om man vil: kampen – om udlændingelovgivningens udformning står i vidt omfang mellem disse to grundholdninger: den »humanitære« og den, der bygger på statsraison. (Lad mig straks tilføje for at undgå misforståel-

ser, at hovedparten af de enkeltpersoner, som er engageret i denne debat, selvsagt repræsenterer modificerede udgaver af de to, ekstremt skildrede grundholdninger; jeg skal ikke på nogen måde forsøge at presse alle implicerede ind i to båse).

Men selv om man nu tænkte sig, at der opnåedes en vis enighed – eller dog et politisk flertal – om principperne for vor udlændingelovgivning, er debatten eller kampen ikke dermed afsluttet. Personligt tror jeg, at den overvejende politiske stemning vil give de humanitære principper en fremtrædende plads i den kommende udlændingelov. Men selv om dette sker, tilbagestår en lang række tekniske regeludformninger samt fastlæggelsen af den daglige administrative praksis. Og på disse to planer udkrystalliseres endnu en gang en problemstilling af principiel natur. Problemet kan kort formuleres således: Hvilken *grad af sikkerhed* bør der være for, at kun de udlændinge, som efter de fastlagte principper skal være berettiget til ophold m.v. i Danmark, rent faktisk opnår denne ret? – Når det drejer sig om regeludformningen, kan det beskrives som et spørgsmål om, i hvor høj grad bestemmelserne bør formuleres med omgængelsesrisikoen for øje. I den administrative praksis drejer det sig især om beviskravets niveau eller bevisbyrdens fordeling.

Det er ikke muligt at gå dybt ned i forvaltningsprocessens bevisbyrdeproblematik; men nogle elementer i problemstillingen kan antydes. Bevisbyrderegler har ofte en sammenhæng med det ønskede statistiske udfald af et stort antal sager; undertiden er bevisbyrdereglerne ligefrem bestemt af det ønskede udfald. Som det mest nærliggende eksempel kunne man nævne, at straffeprocessens klassiske bevisbyrderegel (in dubio pro reo) udspringer af ønsket om, at hellere må 10 skyldige gå fri, end én uskyldig dømmes.

På fremmedrettens område kunne man (lidt forenklet) tænke sig tre forskellige bevisbyrdemodeller: En *udlændingevenlig* regel, hvorefter bevisbyrden, eller snarere »afkræftelsesbyrden« lægges på myndighederne; en *statsvenlig* regel, som lægger bevisbyrden på den fremmede; og endelig, hvad

man kunne betegne som en *gennemsnitsregel*. Valget mellem disse tre modeller må nu være bestemt af det ønskede resultat. Den udlændingevenlige regel svarer til, at man hellere tager 10 uberettigede ind end at man afviser én berettiget. Den statsvenlige bygger på filosofien om, at man hellere må holde 10 berettigede ude end at man kommer til at slippe én uberettiget ind. Og den gennemsnitlige regel tager sigte på et resultat, hvorefter fejlantallet fordeler sig nogenlunde ligeligt mellem berettigede, der holdes ude, og uberettigede, som kommer ind.

Der kunne gives utallige eksempler fra den praktiske virkelighed på betydningen af bevisbyrdens fordeling; måske får bevisbyrdespørgsmålet så betydelige konsekvenser på netop fremmedrettens område, fordi sagerne ofte skal afgøres i et bevismæssigt vakuum.⁸⁾ – I valget af retningslinje for bevisbyrdens placering (og kravet til bevisniveauet) er det klart, at jeg må afvise den ekstremt statsvenlige model. Den rette løsning bør efter min opfattelse svinge mellem den udlændingevenlige regel og gennemsnitsreglen, alt afhængigt af, hvor betydningsfuld afgørelsen er for udlændingen. At hjemsende en asylsøgende til et fjernt hjemland uden på nogen måde at have en til vished grænsende formodning om, at intet ondt ville vederfares ham efter hjemkomsten, forekommer mig således at være en højst uhensigtsmæssig slækkelse i forhold til de ønskelige bevismæssige principper i asylsager.

Hvad der er anført om betydningen af udlændingeadministrationens bevismæssige principper, gælder tilsvarende for så vidt angår den mere teknisk betonedede del af regeludformningen. Man kan, bl.a. ved udarbejdelsen af de administrative forskrifter, lægge så stor vægt på at udelukke alle tænkelige omgåelsesmuligheder, at man ender med regler, som i realiteten vil holde et stort antal berettigede ude. Dette er, hvad fremmedlovudvalgets mindretal advarer imod, når det i den foreløbige betænkning's indledning⁹⁾ siges, at man »snarere bør tilstræbe adækvate gennemsnitsregler end restriktive minimumsregler, uanset om et relativt lille antal

udlændinge vil kunne benytte sådanne regler til uberettiget at skaffe sig adgang til landet«. Det bør ikke være sådan, at de (uundgåelige) forkerte afgørelser næsten hver gang består i et uberettiget afslag.

Afslutningsvis skal det atter understreges, at alle de fremsatte krav og ønsker til den kommende udlændingelovgivning står og falder med den valgte liberalt-humanitære grundholdning. Hvis man vælger det modsatte udgangspunkt og søger at forbeholde staten og myndighederne den størst mulige frihed, kan man gøre sin udlændingepolitik til en forlængelse af dagens almindelige politik. Opholdstilladelser kan gøres til en forlængelse af arbejdsmarkedspolitikken; asylpraksis til en forlængelse af udenrigspolitikken (f.eks. således at man nødig tager flygtninge fra lande, med hvilke man står på venlig fod); udvisninger kan anvendes som en delvis forlængelse af dagens socialpolitik; o.s.v. Men netop af denne grund og med disse konsekvenser for øje må man ud fra en humanitær synsvinkel være skarp modstander af en holdning, der sætter statens øjeblikkelige interesser over alt andet. Humanitet bør ikke være konjunkturbestemt.

Noter:

- 1) Jfr. *Opsahl*, Utlændingers rettslige stilling, referat til Det 29. Nordiske Juristmøde (1981), s. 5.
- 2) Jfr. bkg. § 36, stk. 3.
- 3) Undertiden træder inddragelse af opholdstilladelsen i stedet for udvisning, jfr. bkg. § 36, stk. 1 nr. 1, men det er i denne sammenhæng et mere formelt spørgsmål.
- 4) Jfr. FOB 1976, s. 324.
- 5) Samtidig styrker kravet om forsørgelsespligt for det herboende barn argumentationen for en mere smidig fortolkning af familiebegrebet; det ville i hvert fald være inkonsekvent på én gang at kræve den snævre, danske familieopfattelse lagt til grund for retten til adgang (begunstigelsen) og samtidig sige, at forsørgelsen (byrden) må klares efter de ikke-danske normer, d.v.s. være overladt til den private.
- 6) Jfr. bkg. § 25 nr. 2.
- 7) En sådan udvidelse måtte dog nok kombineres med en vis afstemning af reglerne om ældreforsorg, således at ikke enhver, der måske 30-40 år

tidligere havde haft tidsubestemt opholdstilladelse, uden videre kunne etablere sit økonomisk sikrede otium i Danmark.

- 8) I asylsager er dette særlig udtalt; flere af bevistemaerne er af subjektiv karakter, oplysningsmængden er ofte begrænset, og en af de mest nærliggende oplysningskilder – hjemlandets herværende repræsentation – er inhabiliteret.

- 9) Betænkning nr. 882 (1979), s. 10.

To betænkninger

Fremmedlovudvalget, der blev nedsat i 1977, afgav to omfangsrige betænkninger. Den første indeholdt udkast til en ny udlændingebekendtgørelse, den anden udkast til ny udlændingelov. Begge betænkninger var usædvanlige derved, at de indeholdt et meget stort antal dissenser. Selv var jeg medlem af det dissenterende mindretal; og den nedenstående omtale af de to betænkninger – der blev bragt i henholdsvis juni 1980 og februar 1983 – må ses i lyset af denne særlige placering i udvalgets arbejde.

Fremmedlovudvalgets første betænkning*

Efter adskillige års intens debat om udlændinges adgang til at komme ind i og til at forblive i Danmark nedsatte justitsministeren i december 1977 det såkaldte fremmedlovudvalg.

Den, som med størst autoritet havde peget på nødvendigheden af øget retssikkerhed for udlændinge, var Folketingets ombudsmand. I en række konkrete sager havde han forholdt sig skeptisk og undertiden kritisk til justitsministeriets og tilsynet med udlændinges udøvelse af deres vidtstrakte skønsmæssige beføjelser på dette område. I offentligheden kom den såkaldte »mexicaner-sag« (om udvisningen af Jaime Martínez) til at stå som en kulmination i diskussionen. Sagen dannede grundlag for en forespørgselsdebat i Folketinget, og herunder udtalte den daværende justitsminister, Erling Jensen, at han agtede at nedsætte et udvalg, som i første række skulle overveje, om der kunne udformes mere detaljerede retningslinier for meddelelse af arbejds- og opholdstilladelse og for afgørelse af udvisningssager. Justitsministeren gav

* Betænkning nr. 882 (1979) om udlændingelovgivningen. Administrative retningslinier.

også udtryk for, at disse spørgsmål ikke blot er meget alvorlige, men tillige komplicerede.

Efter halvandet års intenst arbejde i fremmedlovudvalget, må vist alle medlemmerne sande, at ministerens karakteristik var overordentlig rammende.

Udvalget fik et meget omfattende kommissorium. Hele fremmedlovområdet – love, bekendtgørelser, konventioner m.v. – skal gennemgås med henblik på alle udlændinge, det være sig fremmedarbejdere, flygtninge, EF-statsborgere, nordiske statsborgere og andre grupper. Der skal udformes materielle bestemmelser (dvs. betingelser for ophold, udvisning etc.) og regler om den formelle fremgangsmåde (om begrundelse af afgørelserne, om frihedsberøvelse under sagen, om adgang til at indbringe afgørelsen for en højere instans, blot for at nævne nogle få eksempler). Udvalget skal også tage stilling til nogle meget væsentlige spørgsmål af organisatorisk art, især om der skal oprettes et permanent udlændingeråd, eller eventuelt et asylnævn, med beføjelse til at afgøre konkrete sager og til at rådgive i fremmedspørgsmål i øvrigt.

Udvalgets første betænkning, der er afgivet efter halvandet år og 30 møder, omhandler kun det mest påtrængende spørgsmål: administrative retningslinier vedrørende afgørelser om opholds- og arbejdstilladelse samt udvisning. Det var dette spørgsmål, justitsministeren ønskede, at udvalget forlods skulle tage fat på.

Man må hæfte sig meget ved, at der kun er tale om »administrative retningslinier«, dvs. udkast til en bekendtgørelse, ikke en lov. Normalt plejer man at begynde med loven; og når den er undergået de fornødne ændringer, udfærdiges de tilhørende administrative forskrifter. Her blev der imidlertid forlangt den omvendte rækkefølge. Dette ønske kan være forståeligt af politiske grunde, men det har besværliggjort udvalgets arbejde langt mere, end de fleste vist havde forestillet sig. Det er vanskeligt og utilfredsstillende at skulle lave regler på et menneskeligt betydningsfuldt og politisk følsomt

område, samtidig med at man så at sige ustandselig støder hovedet mod loftet. Når loven står fast i denne fase af arbejdet, er der dermed også lagt meget snævre rammer for bekendtgørelsens udformning. Det har ikke mindst kunnet mærkes i forbindelse med reglerne om udvisning. – Man må altså nøje mærke sig, at betænkning nr. 882 er et foreløbigt og begrænset resultat af fremmedlovudvalgets arbejde.

Hovedpunkterne i betænkningen kan opregnes på følgende måde:

- 1) De gældende regler – skrevne eller udviklede i praksis – om pas, visum, dansk rejselegitimation for udlændinge (herunder flygtninge) samt om kontrollen med ind- og udrejse foreslås i alt væsentligt opretholdt og udformet i bestemmelser i bekendtgørelsen.
- 2) Reglerne om opholdstilladelse opbygges således, at udlændingene groft sagt opdeles i tre kategorier. En gruppe, der består af personer med særlig tilknytning til Danmark (f.eks. på grund af nært familieforhold til en herboende), får et egentligt krav på opholdstilladelse. En anden gruppe får en berettiget forventning om at kunne forblive her i landet, så længe de betingelser, som førte til den første opholdstilladelse er opfyldt. Denne gruppe står vel ikke formelt, men nok i realiteten på linie med den førstnævnte; de kan normalt regne med mulighed for varigt ophold her i landet. Den tredje gruppe får derimod kun en klart tidsbegrænset opholdstilladelse med henblik på et bestemt, afgrænset formål, f.eks. gennemførelse af et uddannelsesforløb.
- 3) Reglerne om opholdstilladelse fastsættes således, at udlændinge, som efter reglerne i punkt 2) får opholdstilladelse, normalt også får arbejdstilladelse. Derimod bliver arbejdstilladelse som hovedregel ikke givet til andre, eller sagt med andre ord: Fremmedarbejderstoppet lukker Danmark for stort set alle udlændinge, der blot vil hertil for at søge arbejde, men uden i øvrigt at have en særlig

tilknytning til landet. Nogle få beskæftigelser (f.eks. husassistenter) falder imidlertid uden for fremmedarbejderstoppet. For disse tilfælde foreslås der retningslinier for, hvornår der bør gives arbejdstilladelse.

- 4) Med hensyn til udvisning foreslås det, at de udvisningsmuligheder, som er indeholdt i loven, begrænses, når en udlænding lovligt har boet her i mere end to år. Efter fem års forløb skal der ske en yderligere begrænsning. Endvidere har udvalget angivet nogle væsentlige hensyn, som skal tages i betragtning ved afgørelser om udvisning.

Til denne opregning af hovedpunkterne i udvalgets betænkning skal føjes nogle uddybende kommentarer til de to væsentligste områder i udkastet: familiesammenføring og udvisning.

Reglerne om familiesammenføring hører til i den gruppe (omtalt ovenfor under pkt. 2), hvor udlændinge med særlig tilknytning får et egentlig krav på opholdstilladelse i Danmark.

Udgangspunktet består i, at en herboende person – dansk eller udenlandsk statsborger, eller statsløs – har nærtstående familie, som ønsker at få ophold i Danmark sammen med den pågældende. Reglerne herom omfatter ægtefæller (og samlevende), børn og forældre.

Indgåelse af ægteskab giver uden videre ret til opholdstilladelse for den fremmede ægtefælle. Sidestillet hermed er samlivsforhold – også homofile – af fast karakter. Ved vurderingen af samlivsforholdets karakter, skal der navnlig lægges vægt på varigheden af parternes bekendtskab samt deres eventuelle hidtidige samliv i udlandet og i Danmark.

Også mindreårige børn af en herboende har krav på opholdstilladelse. To betingelser skal dog være opfyldt; dels skal den herboende have forældremyndigheden, dels skal barnet tage bopæl hos den pågældende. »Mindreårig« betyder højst 17 år. Dette er en skærpelse af den hidtidige praksis, hvor børn under 20 år normalt kunne påregne opholds-

tilladelse, når de øvrige betingelser var opfyldt. – Et mindretal i udvalget har ønsket, at den gældende 20-års-grænse skulle opretholdes.

I særlige tilfælde vil børn også kunne få opholdstilladelse for at bo hos andre nære slægtninge end forældre. Det vil kunne komme på tale, hvor forholdet mellem barnet og den pågældende slægtning i overensstemmelse med hjemlandets kulturmønster helt må sidestilles med et forældre/barn-forhold.

Reglerne om opholdstilladelse til forældre er forskellige, alt efter om det herboende barn er af dansk (eller anden nordisk) nationalitet, eller om der er tale om en herboende, ikke-nordisk udlænding. Danske og andre nordiske statsborgere kan uden videre få deres forældre til landet, hvis de påtager sig forsørgelsen. For andre er det vanskeligere. For det første skal det herboende barn have tidsubegrænset opholdstilladelse, hvilket man normalt først får efter fem års ophold. For det andet skal barnet påtage sig forsørgelsen af forældrene i sit eget hjem. For det tredje skal forældrene være over den erhvervsdygtige alder, hvilket som udgangspunkt sættes til 65 år for mænd og 55 år for kvinder. For det fjerde må forældrene ikke have andre børn, som er nærmere til at påtage sig forsørgelsen.

Disse bestemmelser om forældres opholdstilladelse kan virke noget restriktive og usmidige. De indeholder dog en lille forbedring i forhold til den tidligere praksis. Her var det almindeligt at nægte opholdstilladelse til forældre, hvis de overhovedet havde andre børn i hjemlandet. Ved tilføjelsen om, at sådanne andre børn skal være nærmere til at påtage sig forsørgelsen end det herboende barn, er der åbnet bedre muligheder for familiesammenføringen i Danmark. En udlænding, der gennem en årrække har været fastboende i Danmark, vil oftest have mindst lige så gode muligheder for at påtage sig forsørgelsen af forældrene, som vedkommendes søskende i hjemlandet måtte have.

Reglerne om udvisning er udformet efter det princip, at jo

længere en udlænding har opholdt sig i landet, jo vanskeligere skal det være at kunne udvise den pågældende. Efter to år falder en række udvisningsgrunde bort. Efter fem års forløb falder yderligere nogle bort. Det må forventes, at det samme hovedsynspunkt bliver lagt til grund, når udvalget nu skal tage fat på lovens udvisningsbestemmelser.

I betænkningen afsløres der en del uenighed om den konkrete anvendelse af det anførte princip. Det indeholder, som man kan se, to variable: tidsfaktoren og udvisningsgrundene. Man kan ønske, at relativt mange udvisningsgrunde bortfalder så hurtigt som muligt; eller man kan modsat være af den opfattelse, at temmelig mange af udvisningsgrundene bør bevares i en ganske lang periode. Blandt udvalgets dissenser findes forslag om at opgive en række udvisningsgrunde allerede efter ét års forløb, om at flere udvisningsgrunde end af flertallet foreslået bør opgives efter fem års forløb (især subsistensløshed), og om at en yderligere begrænsning af udvisningsmulighederne bør ske efter syv års forløb.

Syv års-perioden har særlig interesse, fordi det normalt er den tidsmæssige betingelse for at opnå indfødsret. Man kunne på denne baggrund spørge, om det ikke var mere rimeligt helt at afskære muligheden for udvisning efter syv års forløb. Når der ikke er stillet forslag herom – heller ikke i en mindretalsdissens – hænger det sammen med Folketingets praksis vedrørende meddelelse af indfødsret. Der kan sagtens gå langt mere end syv år, før der gives indfødsret, især hvis den pågældende har begået noget kriminelt. Ved helt at afskære muligheden for udvisning efter syv års forløb kunne man dermed risikere at have en række medborgere gående med en fast og uopløselig tilknytning til Danmark og det danske samfund, men uden de sædvanlige rettigheder, som statsborgerskabet giver. Dette ville i praksis svare til, at man ad bagdøren genindførte den tidligere anvendte sanktion »tab af borgerlige rettigheder«; og det ville næppe være ønskeligt.

Ved afgørelsen om, hvorvidt udvisning bør ske, skal der

tages hensyn til en række momenter, først og fremmest udlændingens tilhørsforhold til det danske samfund, især varigheden af hans ophold og hans personlige eller familiemæssige tilknytning til herboende. Endvidere skal hans alder, helbredstilstand og andre personlige forhold tages i betragtning. Som en værdifuld nydannelse er det nævnt i udkastet til bekendtgørelsen, at der desuden skal tages hensyn til udlændingens eventuelle manglende eller ringe tilknytning til hjemlandet eller til andre lande, hvor han kunne forventes at måtte tage ophold efter en udvisning. Selv om udlændingen for så vidt kun har ringe tilknytning til Danmark, skal man altså alligevel være yderst tilbageholdende med at udvise, dersom han heller ikke har særlig tilknytning til noget andet land.

Betænkningen indeholder en række dissenser. Selv om der har kunnet opnås enighed på de fleste punkter, afslører dissenserne en vis forskel i medlemmernes grundholdninger. Det flittigst dissentierende medlem – forfatteren til denne artikel – har i betænkningens indledning søgt at beskrive denne forskel.

Adskillige steder i udkastet begrundet flertallet en restriktiv regel med, at en mere liberal regel ville skabe risiko for misbrug. Hvis man f.eks. lempede reglerne for forældres adgang til landet, risikerede man at måtte modtage en række personer, der ikke i første række kommer hertil for at være sammen med det herboende barn, men snarere for at få arbejde og for at nyde godt af det sociale system, eller med andre ord: for at omgå fremmedarbejderstoppet. Naturligvis må misbrugsfaren tages i betragtning, men efter min opfattelse bør den ikke tillægges en overdreven vægt. Ofte har ønsket om at udelukke enhver risiko for misbrug og omgåelse ført flertallet til at opstille alt for snævre regler – dvs. regler, som nok udelukker misbrug, men som samtidig afskærer en række udlændinge fra at opnå fast ophold i Danmark, uanset at dette i øvrigt under alle tænkelige synsvinkler måtte anses for velbegrundet.

På dette som på mange andre områder gælder det ikke om at opstille meget restriktive minimumsregler, men snarere om at skabe adækvate gennemsnitsregler, som i flertallet af de konkrete tilfælde medfører et rigtigt resultat. At et relativt lille antal udlændinge vil kunne udnytte sådanne regler til at skaffe sig uberettiget adgang til landet, må man så tage med. Det modsatte synspunkt – hellere udelukke ni berettigede for at være sikker på, at den tiende snyder ikke kommer ind – er i hvert fald ikke acceptabelt.

Jeg understreger, at det sidste er min personlige opfattelse, og at jeg i denne forenklede form måske ikke yder flertallets synspunkter fuld retfærdighed. Interesserede må derfor på dette som på andre punkter henvises til selv at studere betænkningen.

Fremmedlovudvalgets anden betænkning*

I begyndelsen af januar dette år afgav fremmedlovudvalget sin anden og sidste betænkning. Udvalget, i hvis kommissorium det bl.a. blev fastslået, at udvalgets arbejde i første række burde »sigte mod at give udlændinge en øget retsskyttelse«, sammensattes på følgende måde:

En højesteretsdommer (formand).

En kontorchef i justitsministeriet.

En tidligere kontorchef i justitsministeriet.

Chefen for Tilsynet med udlændinge (nogen tid senere indtrådte yderligere en chef for Tilsynet med udlændinge; ved det næste chefskifte i Tilsynet indtrådte den tredje chef dog kun som observatør, mens hans to forgængere blev siddende).

En repræsentant for arbejdsministeriet.

* Betænkning nr. 968 (1982) om udlændingelovgivningen. Udkast til ny udlændingelov.

En repræsentant for udenrigsministeriet.
Socialministeriets fremmedarbejderkonsulent.
En repræsentant for Advokatrådet.
Dansk Flygtningehjælps formand.

I den nu foreliggende betænkning har udvalgets medlemmer på næsten alle væsentlige punkter delt sig i et flertal på de syv førstnævnte medlemmer (formanden samt alle repræsentanterne for centraladministrationen, bortset fra fremmedarbejderkonsulenten) og et mindretal bestående af de to eneste udefrakommende medlemmer samt fremmedarbejderkonsulenten. Udvalget tæller ingen repræsentanter for indvandrernes egne organisationer.

Ved vurderingen af de alternative forslag bør justitsministeriets sammensætning af udvalget med en ganske talstærk repræsentation af udlændingeadministratorer tages i betragtning. De medlemmer, som måtte gå ind for en lovgivning, der ville ligge et godt stykke fra den hidtidige administrative praksis, var næsten på forhånd dømt til at komme i mindretal. – Det kan i øvrigt til sammenligning anføres, at et ganske tilsvarende udvalg i Norge består af fem medlemmer: en universitetslærer som formand, en repræsentant for socialministeriet, en advokat, en forsker ved udenrigspolitisk institut samt en enkelt afdelingsdirektør fra justitsministeriet som repræsentant for udlændingeadministrationen.

I september 1979 afgav udvalget en delbetænkning, der indeholdt forslag til administrative retningslinier, d.v.s. en udlændingebekendtgørelse. Denne fremgangsmåde – at lave en ny bekendtgørelse før man ændrer den lov, i hvilken bekendtgørelsen skal have hjemmel – var ikke særlig lykkelig; men således havde man forlangt det i udvalgets kommissorium.

Efter yderligere tre års intensivt arbejde fremlægger udvalget nu sin endelige betænkning med redegørelse for gældende ret, udenlandsk ret, det retshistoriske forløb siden vor første udlændingelov fra 1875, hidtidig praksis, den frem-

satte kritik og udvalgets vurdering heraf, udvalgets mere generelle overvejelser samt selve lovudkastet (eller rettere: lovudkastene) med en lang række fortolkningsbidrag til de enkelte bestemmelser. Det hele er blevet et ganske digert værk på ca. 300 sider; den, der forsøger at sætte sig virkeligt ind i indholdet af denne betænkning, vil nok finde, at det er både omfattende og tung læsning.

Lovudkastet falder i ni kapitler:

I. *Udlændinges indrejse og ophold i Danmark.* Her finder man de såre vigtige bestemmelser om familiesammenføring (retten til at leve sammen med sine nærmeste, navnlig ægtefælle og børn) samt de grundlæggende bestemmelser om betingelserne for at give opholdstilladelse til flygtninge; endvidere særregler om nordiske statsborgere samt EF-borgere.

II. *Bortfald og inddragelse af opholdstilladelse.* Af særlig betydning er reglerne om, hvor lang tid en udlænding skal have opholdt sig her i landet, for at dette i sig selv kan begrunde fortsat opholdstilladelse; f.eks. om en udlænding efter opløsningen af et 2-årigt ægteskab skal sendes ud af landet eller have lov til at blive her.

III. *Udvisning.* Dette kapitel vil utvivlsomt tiltrække sig særlig opmærksomhed; udvisningsreglerne er uden sammenligning de mest omstridte inden for udlændingelovgivningens område.

IV. *Afvisning.* Ved afvisning forstås der nægtelse af indrejse i landet, mens udvisning rammer udlændinge, der allerede opholder sig i landet. Som et brud på denne systematik foreslås det i betænkningen, at afvisningsbegrebet under visse betingelser udstrækkes til de første tre måneder af opholdet; herved søger man at lappe på den temmelig lemfældige indrejsekontrol, som ressourceknapheden har medført.

V. *Forskellige regler om opholdstilladelse, udvisning og afvisning.* I dette opsamlingskapitel finder man blandt andet bestemmelserne om, under hvilke betingelser en udlænding kan frihedsberøves eller udsættes for andre tvangsindgreb.

VI. *Arbejde.* Kapitlet består af fem paragraffer, der blandt andet giver udtryk for princippet om, at opholdstilladelse og arbejdstilladelse normalt skal følges ad.

VII. *Kontrollen med udlændinges indrejse, ophold, udrejse m.v.*

VIII. *Kompetence- og klageregler.* Her findes bestemmelserne om den administrative kompetence (Tilsynet med udlændinge, justitsministeriet), om domstolenes adgang til at beslutte udvisning samt om oprettelse af et nyt organ – Flygtningenævnet – hvortil negative afgørelser i asylsager skal kunne indbringes.

IX. *Straffebestemmelser*

Som anført er der på de fleste væsentlige punkter i virkeligheden tale om to forslag, flertallets og mindretallets. Det er ret usædvanligt i en betænkning af denne art at finde så mange dissenser og at finde dem afgivet af et fast mindretal. Resultatet indebærer både fordele og ulemper. Det er en fordel, at de mange vanskelige og kontroversielle spørgsmål inden for udlændingelovgivningen bliver belyst og argumenteret fra to sider. På den anden side kan det måske af nogle opfattes som en ulempe, at så mange spørgsmål derved lades åbne til politikernes valg; sædvanligvis forventes det af et lovforberedende udvalg, at det leverer et mere færdigt produkt i form af et lovforslag, der udjævner eller balancerer mellem de modstridende hensyn. At fremmedlovudvalget ikke har kunnet enes om, hvor dette balancepunkt skulle findes, er måske et udtryk for, at udlændingelovgivningen i højere grad end så meget andet lovstof har dybe rødder i

nogle holdningsmæssige lag. Og hvis det forholder sig således, er det vel i grunden også rigtigt, at valgets ansvar i højere grad lægges på politikernes skuldre.

Det ville være umuligt på den her tilmålte plads at gennemgå de to lovforslag i alle deres punkter og detaljer. Nogle udvalgte eksempler af væsentlig betydning og illustrerende karakter skal imidlertid omtales.

Flertallets forslag vedrørende *udvisning* bygger på den opfattelse, at der ikke er grund til at foretage egentlige begrænsninger i den nuværende adgang til at udvise udlændinge. Man har derfor foreslået regler, som i alt væsentligt svarer til gældende praksis.

Mindretallet har ikke kunnet dele denne opfattelse, men finder tværtimod, at de forløbne års debat – herunder den kritik, som ikke mindst af ombudsmanden har været rettet mod myndighedernes udvisningspraksis – taler for, at der bør ske en vis indskrænkning af udvisningsadgangen.

Det er yderst kompliceret at redegøre for de nærmere forskelle mellem udvisningsreglerne i de to forslag. Flertallet har valgt en såre indviklet systematisk opbygning af lovreglerne. Mindretallet havde foretrukket en anden struktur, som kunne have gjort det lidt lettere – også for jurister – at tyde lovreglerne, men har alligevel opbygget sit eget forslag parallelt med flertallets for derved at lette sammenligningen mellem de to forslag.

Nedenfor bringes de to forslag stillet over for hinanden:

Flertallet:

§ 17. Udlændinge med tidsubegrænset opholdstilladelse, nordiske statsborgere, der har boet her i landet i mere end de sidste 5 år, og udlændinge, der har opholdstilladelse i medfør af § 7 kan ikke udvises, medmindre:

1. udvisning findes påkrævet af hensyn til statens sikkerhed, eller

Mindretallet:

§ 17. Udlændinge med tidsubegrænset opholdstilladelse og nordiske statsborgere, der har boet her i landet i mere end de sidste 7 år, samt udlændinge med opholdstilladelse i medfør af § 7, nr. 1-2, kan kun udvises, dersom det må anses for påkrævet af hensyn til statens sikkerhed.

§ 17a. Udlændinge, der med henblik på

2. udlændingen idømmes fængelsstraf eller anden strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter for en lovovertrædelse, som kan medføre fængsel i 2 år eller derover, og udlændingen under hensyn til den idømte straf samt arten eller grovheden af den begåede kriminalitet af særlige grunde ikke bør forblive her i landet.

varigt ophold har boet her i landet i mere end de sidste 4 år, samt udlændinge med opholdstilladelse i medfør af § 7, nr. 3, kan foruden af den i § 17 nævnte grund kun udvises:

1. når udlændingen idømmes ubetinget straf af mindst 1 års fængsel, og hans forhold begrunder en nærliggende fare for, at han under fortsat ophold her i landet vil begå forbrydelser, eller
2. når udlændingen idømmes ubetinget straf af mindst 4 års fængsel, og han under hensyn til arten eller grovheden af den begåede kriminalitet ikke findes at burde forblive i landet.

§ 18. Andre udlændinge kan udvises:

1. af de i § 17 nævnte grunde, eller
2. når udlændingen idømmes betinget eller ubetinget frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter for en lovovertrædelse, der kan medføre højere straf end hæfte; har udlændingen fast bopæl her i landet, kan udvisning dog kun ske, hvis der på grund af overtrædelsens beskaffenhed og omstændighederne i øvrigt er bestemte grunde til at antage, at udlændingen fortsat vil begå lovovertrædelser her i landet, eller
3. når udlændingen har ophold eller arbejde her i landet uden fornøden tilladelse.
4. En udlænding, som ikke har boet her i landet i længere tid end de sidste 2 år, kan desuden udvises:
 - a. når udlændingen helt eller delvis ernærer sig på ulovlig vis,
 - b. når udlændingen på grund af alkoholmisbrug jævnligt har givet anledning til ulempe for andre eller til forstyrrelse af ro og orden, eller,
 - c. når udlændingen ulovligt besidder eller bruger euforiserende stoffer.

§ 18. Andre udlændinge kan udvises:

1. af den i § 17 nævnte grund, eller dersom udlændingen idømmes straf af mindst 1 års fængsel, og de øvrige betingelser i § 17a er opfyldt, eller
2. når udlændingen idømmes betinget eller ubetinget frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter for en lovovertrædelse, der kan medføre højere straf end hæfte; har udlændingen fast bopæl her i landet, kan udvisning dog kun ske, hvis udlændingen idømmes højere straf end hæfte, og der på grund af overtrædelsens beskaffenhed og omstændighederne i øvrigt er bestemte grunde til at antage, at udlændingen under fortsat ophold her i landet vil begå lovovertrædelser, eller
3. når udlændingen opholder sig her i landet uden fornøden tilladelse.
4. En udlænding, som ikke har boet her i landet i længere tid end det sidste år, kan desuden udvises:
 - a. når udlændingen helt eller delvis ernærer sig på ulovlig vis,
 - b. når udlændingen på grund af alkoholmisbrug jævnligt har givet anledning til ulempe for andre eller forstyrrelse af ro og orden, eller
 - c. når udlændingen ulovligt besidder eller bruger euforiserende stoffer.

Udkastene bygger begge på det princip, at jo længere en udlænding har opholdt sig her i landet, des vanskeligere skal det være at udvise ham eller hende; princippet er dog gennemført med betydelig større konsekvens i mindretallets forslag end i flertallets. Mængden af de udlændinge, der i givet fald vil kunne udvises, er væsentligt mindre efter mindretallets forslag end efter flertallets. Dette skyldes især følgende:

- Mindretallet foreslår, at en række udvisningsgrunde skal bortfalde allerede efter ét års ophold, mens flertallet foretrækker at bevare udvisningsmuligheden – f.eks. på grund af alkoholmisbrug – i en opholdsperiode på helt op til to år.
- Tilsvarende gør sig gældende ved den næste tidsgrænse, hvor mindretallet vil lade beskyttelsen mod udvisning indtræde efter fire års ophold, mens flertallet foretrækker fem år.
- Den vigtigste tidsmæssige forskel består imidlertid i, at mindretallet vil sikre alle udlændinge, der har boet her i mindst syv år mod udvisning, bortset fra de meget sjældne tilfælde, hvor udlændingen udgør en egentlig fare for statens sikkerhed. Efter flertallets forslag vil udlændinge aldrig nogen sinde kunne vide sig i sikkerhed for udvisning; selv relativ beskeden kriminalitet ville i princippet kunne medføre udvisning, uanset om udlændingen har boet her i både 10 og 20 år.
- Den mere alvorlige kriminalitet, som – trods udlændingens længerevarende ophold her i landet – skal kunne medføre udvisning, afgrænses betydeligt snævrere efter mindretallets udkast (§ 17a) end flertallets (§ 17, nr. 2). For flertallet er det nok, at der er idømt en fængselsstraf (på f.eks. 30 dage) for en forbrydelse med mindst 2 års fængsel i strafferammen; et meget stort antal forbrydelser i straffelovgivningen har 2 års fængsel i strafferammen. Mindretallet lægger i stedet vægt på den konkrete idømte straf (1 års fængsel,

undertiden 4 år), der er et langt mere præcist udtryk for grovheden af den begåede kriminalitet.

Også i henseende til de supplerende betingelser (bl.a. risiko for fortsat kriminalitet) for udvisning af kriminelle udlændinge er mindretallets formuleringer mere præcise end flertallets og indeholder dermed mere lødige retsgarantier for udlændingene.

- Ved fastlæggelsen af den mindre kriminalitet (§ 18, nr. 2) har mindretallet valgt en lidt snævrere afgrænsning end flertallet.
- Arbejde trods manglende arbejdstilladelse bør efter mindretallets opfattelse mødes med eventuel straf, ikke med udvisning (jfr. § 18, nr. 3). I praksis er der forekommet tilfælde af udvisning på grund af manglende arbejdstilladelse, hvor det er meget svært at indse, at en så indgribende sanktion skulle være rimeligt begrundet. Det må herved tages i betragtning, at arbejdstilladelse kræves i meget vidt omfang, f.eks. også ved ulønnet arbejde af forbigående karakter.
- Mindretallets forslag indeholder yderligere begrænsninger i udvisningsadgangen, bl.a. i henseende til udvisning af flygtninge.

Endelig kan det tilføjes, at mindretallet foreslår det lovfæstet, at der skal vises særlig tilbageholdenhed med at udvise en udlænding, såfremt der er fare for, at udlændingen vil lide særlig overlast i hjemlandet. Denne bestemmelse – som flertallet ikke har kunnet tilslutte sig – kan få praktisk betydning, hvor en udlænding trues af strafforfølgning i hjemlandet, f.eks. for tyveri, for hvilket straffen visse steder er afhængig af højre hånd og i gentagelsestilfælde af venstre fod.

Da udvalgets opgave bestod i at søge udlændingenes retsstilling forbedret, har mindretallet ment, at man også på andre områder end udvisning burde indføre nogle klare materielle regler i selve loven.

Om familiesammenføring foreslår mindretallet således, at herboende udlændinge skal have ret til at leve sammen med

deres ægtefælle og mindreårige børn her i Danmark. Det samme bør gælde for den udlænding, som ønsker at tage sig af sine forældre i deres alderdom. Flertallets lovudkast siger blot, at der i sådanne tilfælde *kan* gives opholdstilladelse; oftest vil udlændingen dog kunne søge sin ret til familiesammenføring gennemført under henvisning til udlændingebe- kendtgørelsens regler. Men en bekendtgørelse er ingen lov. Den kan når som helst ændres af justitsministeriet og repræ- senterer dermed en langt lavere grad af retsgarantier for ud- lændingene, end en udtrykkelig lovbestemmelse ville gøre.

I den gældende praksis over for udlændinge findes en regel om, at når man har været i mere end to år her i landet, kan man få sin opholdstilladelse forlænget, uanset om det oprin- delige grundlag – f.eks. et ægteskab med en herboende – er bortfaldet. Reglen har imidlertid ganske mange undtagelser og modifikationer. Bl.a. regnes de to år ikke fra opholdets begyndelse, men fra datoen for den første opholdstilladelse. Da myndighederne undertiden bruger meget lang tid på at ekspedere en ansøgning om opholdstilladelse, kan toårsfri- sten godt gå hen og blive en treårsfrist.

Alle disse undtagelser og modifikationer har flertallet søgt at tage højde for i sit lovforslag. Mindretallet finder det både enklere og mere rimeligt at lade to år være to år, og foreslår derfor selve opholdstiden lagt til grund for toårsfristens be- regning. Herved undgår man at gøre forskel på retsstillingen, alt efter om der går kortere eller længere tid, før udlændin- gen opnår sin første opholdstilladelse.

For *flygtninges* retsstilling er følgende punkter i en udlæn- dingelov af særlig betydning:

- Lovens fastlæggelse af begrebet »flygtning«.
- Beskyttelse mod udvisning og mod tilbagesendelse til det land, hvorfra man er flygtet.
- Hele proceduren omkring afgørelsen af, hvorvidt der skal gives asyl.

På alle tre punkter er der afgørende divergenser mellem de to lovforslag.

Juridisk set findes der to grupper af flygtninge. Den ene kaldes »konventionsflygtninge«, idet den består af personer, som omfattes af FN's flygtningekonvention fra 1951 med senere tilføjelser. I næsten alle de lande, der har tiltrådt konventionen, har man imidlertid måttet erkende, at konventionens fastlæggelse af flygtningebegrebet er for snæver. Man har derfor – også i Danmark – indført et supplerende begreb, som kaldes »de facto-flygtninge«.

For så vidt angår konventionsflygtninge, er mindretallet af den opfattelse, at man i den danske udlændingelov bør lægge konventionens eget flygtningebegreb uafkortet til grund. Flertallet har derimod forsigtigvis foreslået, at man ikke skal give asyl til flygtninge, (som i øvrigt klart er omfattet af konventionens flygtningedefinition), hvis »særlige grunde taler derimod«.

I henseende til de facto-flygtninge, har flertallet foreslået en bestemmelse, hvorefter sådanne flygtninge *kan* få opholdstilladelse her i landet. Mindretallet finder det mere rimeligt – ikke mindst i lyset af den overordentlig glidende overgang, der er mellem de to flygtningebegreber – at side stille de to grupper flygtninge, således at også de facto-flygtninge får et egentligt krav på asyl her i landet, såfremt betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt.

Udlændingemyndighederne i de vesteuropæiske lande udviser ofte en vis tilbøjelighed til at skubbe rundt med asylsøgere fra det ene land til det andet under henvisning til, at man ikke anser sig for at være det såkaldte »første asylland«. Da det land, hvortil asylsøgeren sendes tilbage, ikke altid er ganske enig i, at dét skulle være første asylland – og dermed forpligtet til at behandle asylanmodningen – kan det i mange tilfælde bevirke, at asylsøgeren kommer i et mere varigt kredsløb mellem de forskellige lande; man taler ligefrem om »refugees in orbit«. Dette er ikke nogen værdig situation for de vesteuropæiske lande. I Europarådets regie nedsatte man

derfor i 1977 en komité, der skulle se nærmere på, hvorledes problemet kunne løses. Komiteen, der hovedsagelig består af eksperter fra de forskellige landes udlændingemyndigheder, er endnu ikke fremkommet med nogen form for forslag.

På denne baggrund har mindretallet fundet det hensigtsmæssigt, at man i forbindelse med den danske reform af udlændingelovgivningen også får givet en rimeligt klar regel om »første asyllands«-spørgsmålet. Flertallet har ikke kunnet tilslutte sig denne tanke men finder, at spørgsmålet i højere grad egner sig til international regulering.

Både flertallet og mindretallet foreslår indførelse af et *flygtningenævn*. Men der er ikke enighed om, hvorledes nævnet skal sammensættes.

Flertallet foreslår et lille tre-mandsnævn, udpeget af justitsministeren. Mindretallet finder, at afgørelsens vigtighed – ikke sjældent kan det faktisk være et spørgsmål om liv eller død for den pågældende flygtning – taler for en lidt bredere sammensætning. Blandt andet finder mindretallet det ret nærliggende, at en repræsentant for FN's flygtningehøjkommissær får sæde i nævnet. For at modvirke risikoen for, at nævnets afgørelser i for høj grad går hen og bliver til et juridisk skoleridt, har mindretallet også foreslået, at et par lægfolk – udpeget af Folketinget – indtræder i nævnet. Vi kender lægfolks medvirken i strafferetsplejen, bl.a. som domsmænd; vurderingen af asylsager er bestemt ikke af mindre vigtighed for asylsøgeren, end udfaldet af straffesager er for den tiltalte.

Endelig er mindretallets forslag i langt højere grad end flertallets udtryk for det synspunkt, at asylsøgeren bør tilsikres de procesgarantier, som vi kender fra strafferetsplejen og ved behandlingen af visse andre sager af særlig indgribende betydning for den enkelte. Mindretallet foreslår bl.a., at asylsøgeren skal have beskikket en advokat, der kan bistå med fremlæggelsen af sagen for nævnet.

Spørgsmålet om *frihedsberøvelse* af udlændinge har gennem mange år været genstand for debat. Helt undgå frihedsberø-

velsen kan man næppe. Men man kan prøve at begrænse den mest muligt; og man kan sikre en rimeligt effektiv domstolskontrol med politiets beslutning om, at udlændingen skal spærres inde.

Efter de gældende regler kan en frihedsberøvet udlænding efter tre døgn selv begære sagen indbragt for retten. Mange hævder, at denne rettighed ikke altid står udlændingen ganske klart. Hermed ledes man over i overvejelsen af en regel om obligatorisk domstolsprøvelse, d.v.s. indbringelse for retten uanset om udlændingen måtte have fremsat begæring herom.

Flertallet foreslår, at man opretholder den hidtidige bestemmelse om domstolsprøvelse efter udlændingens begæring, når frihedsberøvelsen har varet tre døgn. Samtidig foreslår flertallet en regel om obligatorisk domstolsprøvelse, men først efter ti døgn forløb.

Mindretallet synes, at ti døgn er lige i overkanten – ved anholdelse er det 24 timer – og har foreslået en bestemmelse om obligatorisk domstolsprøvelse senest tre døgn efter, at frihedsberøvelsen er iværksat. Egentlig havde mindretallet helst set en prøvelse efter ét døgn; men da meget af politiets tid i det første døgn i så fald ville gå med at forberede fremstillingen i retten – hvilket kunne indebære en forlængelse af de mange kortvarige frihedsberøvelser på 1-2 døgn – har mindretallet afstået fra at stille forslag herom.

Der er også spørgsmål om en mere almindelig adgang til at få de administrative udlændingeafgørelser indbragt til prøvelse ved domstolene. Det kan dreje sig om afslag på opholdstilladelse til en ægtefælle, om administrativt besluttet udvisning (i modsætning til det nuværende system skal domstolene ifølge udvalgets enige forslag selv træffe afgørelse om udvisning i de tilfælde, hvor udvisningsgrundlaget er en straffedom), inddragelse af opholdstilladelse, etc. På dette punkt deler udvalgets medlemmer sig i hele fire forskellige grupperinger:

- 1) Fem medlemmer (de fire repræsentanter for justitsministeriet og Tilsynet med udlændinge samt arbejdsministeriets repræsentant) finder ikke, at der bør etableres en særlig adgang til at indbringe de administrative afgørelser for domstolene.
- 2) Et medlem (udenrigsministeriets repræsentant) ønsker ikke at tilkendegive nogen holdning vedrørende dette spørgsmål.
- 3) Tre medlemmer (det »faste mindretal«) går ind for domstolsprøvelse med sædvanlige procesgarantier, herunder advokatbeskikkelse, mundtlig behandling samt – ikke mindst – en bestemmelse om, at den administrative afgørelse ikke kan sættes i værk (typisk på den måde, at udlændingen udsendes af landet), så længe retten ikke har truffet sin afgørelse.
- 4) Et medlem (formanden) går ligeledes ind for domstolsprøvelse, men med en noget mere modificeret udgave af procesgarantierne.

Man kan altså konstatere, at et flertal af udvalgets medlemmer fraråder domstolsprøvelse, mens et mindretal går ind for en sådan ordning.

Udformningen af en udlændingelov må i dag foregå i et spændingsfelt mellem nogle grundlæggende humanitære holdninger og en række praktisk-administrative hensyn. Fremmedlovudvalgets betænkning er med sine mange, alternative forslag en glimrende illustration af dette forhold. Ikke således at forstå, at flertallets forslag ensidigt skulle være udtryk for de praktiske hensyn, mens mindretallet til gengæld har ført den rene og humanitære tale. De humanitære holdninger har givetvis spillet en rolle for flertallet, ligesom mindretallet i høj grad har erkendt, at en udlændingelov også skal imødekomme en række praktiske og administrative behov. I lyset af denne erkendelse er også mindretallets forslag på mangfoldige punkter blevet præget af kompromis

mellem de modsat rettede hensyn. Alt i alt føler mindretallets medlemmer sig dog overbevist om, at deres forslag kommer nærmere det ønskværdige balancepunkt mellem humanitet og statsadministrative hensyn, end det er lykkedes for flertallet med dets mange repræsentanter for udlændingemyndighederne.

Når valget skal træffes mellem det ene eller det andet af de to forslag – eller måske en helt tredje løsning, der rummer elementer af begge forslag – må man håbe, at de ansvarlige besinder sig på, at også udlændingeloven er en meget vigtig brik i det mønster af holdninger, indstillinger, love, foranstaltninger o.m.a. som afgør, om de indfødte danskeres berøring med udlændingene skal blive til et kulturmøde eller til et kultursammenstød.

Flygtningestatus i Danmark

1. Indledning

Den 1. oktober 1983 trådte den nye udlændingelov¹⁾ i kraft. Loven afløste den tidligere lov, hvis hovedprincipper har været gældende i adskillige årtier, og som senest blev ændret i 1973 i forbindelse med Danmarks indtræden i De Europæiske Fællesskaber. Samtidig indebærer den nye lov en række meget betydelige fremskridt i forhold til den tidligere retstilstand, ikke mindst på flygtningerettens område.

Den tidligere lov indeholdt kun en enkelt bestemmelse, der direkte omfattede flygtninge (§ 6 stk. 3):

»Såfremt en udlænding påberåber sig, at han har måttet søge tilflugt her som politisk flygtning, og sandsynliggør rigtigheden heraf, må politiet dog ikke afvise ham, men skal snarest forelægge spørgsmålet for justitsministeren til afgørelse. En sådan udlænding kan kun udvises efter justitsministerens beslutning«.

Med udgangspunkt i denne kompetencebestemmelse udvikledes en asylpraksis, som materielt byggede på Flygtningekonventionens²⁾ flygtningebegreb samt supplerende grupper af »de facto-flygtninge«³⁾. Asylprocedurens grundtræk bestod i en første-instans behandling hos Tilsynet med udlændinge,⁴⁾ som herefter afgav indstilling til justitsministeriet. Var indstillingen negativ i den forstand, at den ikke gik ud på meddelelse af konventionsstatus til asylsøgeren, anmodede justitsministeriet Dansk Flygtningehjælp⁵⁾ om en høringsudtalelse. I adskillige tilfælde afveg Flygtningehjælpens indstilling i positiv retning fra Tilsynet med udlændinges indstilling; og i et flertal af disse sager fulgte justitsministeren Flygtningehjælpens indstilling.

I det tidligere retsgrundlag indgik tillige en bekendtgørelse, udlændingebekendtgørelsen, i hvilken justitsministeren fastsatte en række administrative forskrifter til udfyldning af

udlændingelovens bestemmelser. I maj 1980 blev udlændingebekendtgørelsen ændret gennemgribende – efter en udredning og indstilling fra det nedennævnte udlændingelovudvalg – og kom herved til at indeholde en række særlige bestemmelser om flygtninge og asylsøgere.

Den tidligere lov (og den tilhørende bekendtgørelse) regulerede kun de forhold, der vedrører udlændingenes indrejse, ophold, arbejde og udrejse. Andre spørgsmål vedrørende udlændinges retsstilling (f.eks. vedrørende undervisning, social bistand, stemmeret, opnåelse af indfødsret etc.) reguleres i den almindelige lovgivning om disse forhold. Den samme begrænsning i reguleringsområdet gælder også den nye udlændingelov.

Tilblivelsen af den nye udlændingelov var usædvanlig, og da nogle af disse særlige træk ved tilblivelseshistorien kan have en vis betydning for forståelsen af lovens bestemmelser – og for deres fortolkning – skal de anføres her.

I slutningen af 1960'erne og op gennem 1970'erne foregik der en til tider ganske intens debat om udlændinges adgang til at komme ind i og forblive i Danmark. Ikke mindst Folketingets ombudsmand forholdt sig i en række konkrete sager temmelig skeptisk og undertiden direkte kritisk over for justitsministeriets og Tilsynet med udlændinges udøvelse af deres vidtstrakte skønsmæssige beføjelser. Kun relativt sjældent drejede debatten sig dog om egentlige flygtningesager. På dette område førtes drøftelsen hovedsagelig mellem Dansk Flygtningehjælp og justitsministeriet, bl.a. om den praktiske anvendelse af principperne om »første asylland«⁶⁾ samt om spørgsmålet vedrørende afvisning på grænsen af udlændinge, der tænkeligt kunne være asylsøgere, men ikke havde givet udtryk herfor på en tilstrækkelig klar måde («pre-screening»).

I slutningen af 1977 førte debatten til, at justitsministeren nedsatte et udvalg, der skulle komme med forslag til ny udlændingelov og -bekendtgørelse. Det blev udtrykkeligt fremhævet, at udvalgets arbejde i første række burde sigte mod at

give udlændinge en øget retsbeskyttelse. Udvalget blev sammensat med en række repræsentanter for de myndigheder, der gennem årene havde administreret udlændingelovgivningen (først og fremmest Tilsynet med udlændinge og justitsministeriet) samt to repræsentanter for henholdsvis Dansk Flygtningehjælp og Advokatrådet. I 1979 afgav udvalget en delbetænkning, der indeholdt forslag til en ny udlændingebekendtgørelse. Og ved årsskiftet 1982/83 afsluttede udvalget sit arbejde med afgivelsen af en betænkning om en ny udlændingelov.⁷⁾

Betænkningens udkast til ny udlændingelov var på næsten alle væsentlige punkter (herunder bestemmelserne om flygtninge og asylsøgere) alternativt. Udvalget havde delt sig i et flertal bestående af administrationens repræsentanter og et mindretal, der omfattede repræsentanterne for Dansk Flygtningehjælp og Advokatrådet samt socialministeriets indvandrerkonsulent.

I januar 1983 fremsatte justitsministeren et lovforslag, som i det hele taget fulgte udvalgsflertallets forslag. Allerede under Folketingets første behandling viste det sig imidlertid, at der ikke kunne opnås flertal for ministerens lovforslag. Forslaget blev derefter behandlet i Folketingets retsudvalg; og i forbindelse hermed samt under Folketingets anden behandling opnåedes der flertal for et lovudkast, som i langt højere grad svarede til det oprindelige udvalgsmindretals lovudkast. Retsudvalget afgav herunder tre betænkninger.⁸⁾ Den 3. juni 1983 vedtoges den endelige lov med samtlige partiers stemmer på nær ét (Fremskridtspartiet).

Denne usædvanlige tilblivelseshistorie har betydning for fortolkningen af en række bestemmelser i udlændingeloven. De bemærkninger, der ledsagede det fremsatte lovforslag – og som i vidt omfang bestod af henvisninger til udvalgsflertallets lovudkast og kommentarer – har kun begrænset betydning. De direkte forarbejder til lovbestemmelserne om flygtninge skal på en lang række punkter findes i bemærkningerne til ændringsforslagene fra Folketingets retsudvalg.

Flere steder henviser disse bemærkninger udtrykkeligt til udvalgsmindretallets udtalelser i betænkningen. I det omfang mindretallets udkast er blevet lagt til grund for den endelige udformning af loven, er der således anledning til også at inddrage de ledsagende bemærkninger fra mindretallet som fortolkningsbidrag til de enkelte bestemmelser.⁹⁾ – Udlændingelovens forarbejder har dermed en mere sammensat karakter, end det sædvanligvis er tilfældet ved lovgivning af denne art.

Loven suppleres af forskellige administrative forskrifter. På flygtningeområdet er det først og fremmest en række bestemmelser i udlændingebekendtgørelsen¹⁰⁾ samt flygtninge-nævnets¹¹⁾ forretningsorden. Indholdet af denne administrative regulering er i det efterfølgende inddraget i fremstillingen i tilslutning til de lovregler, hvortil de administrative bestemmelser knytter sig.¹²⁾

Nedenfor omtales først de materielle asylbetingelser, herunder lovens flygtningebegreb og reglerne om første asylland (afsnit 2). I det følgende afsnit omtales de forskellige måder, hvorpå asyl i Danmark kan bringes til ophør, samt bestemmelserne om non-refoulement (afsnit 3). Dernæst gennemgås de væsentligste træk i lovens asylprocedure, herunder om det nyindførte flygtninge-nævns sammensætning og principperne vedrørende sagsbehandlingen for nævnet, samt bestemmelserne om eventuel frihedsberøvelse af asylsøgere (afsnit 4). Endelig omtales nogle af de væsentligste retsvirkninger, som inden for udlændingelovens område knyttes til meddelelse af flygtningestatus, bl.a. om udstedelse af pas, arbejdstilladelse samt adgang til at opnå familiesammenføring (afsnit 5).

2. Asylbetingelser

2.1. Flygtningebegrebet

2.1.1. Udlændingelovens fastlæggelse af flygtningebegrebet

findes i § 7 stk. 1 samt § 8.

Ved fortolkningen og vurderingen af disse bestemmelser er det væsentligt at holde sig for øje, at den nye lov giver flygtninge et egentligt *retskrav på asyl*, når de er omfattet af lovens flygtningebegreb, og Danmark i øvrigt må anses for første asylland efter reglerne herom (§ 7 stk. 2-3). Bestod der ikke et sådant krav på asyl, ville selve fastlæggelsen af flygtningebegrebet i loven være af relativ mindre betydning; men når meddelelsen af asyl fastslås som en rettighed for flygtningen – og en dertil svarende pligt for den danske stat – bliver lovens formulering af de betingende kendsgerninger, og herunder især fastlæggelsen af flygtningebegrebet, af afgørende betydning.

Loven opregner tre kategorier af flygtninge. De to (§ 7 stk. 1 nr. 1 og 2) er karakteriseret ved materielle kriterier, mens den tredje (§ 8) bygger på et formelt kriterium, nemlig aftale med UNHCR (eller lignende internationale aftaler) om modtagelse af de pågældende flygtninge. Man kan også udtrykke det således, at § 7 omhandler de *spontane flygtninge* (der normalt befinder sig på Danmarks grænse og her anmoder om asyl i landet), mens § 8 omhandler de såkaldte *kvoteflygtninge*, der via de internationale organisationers genbosætningsprogrammer bliver placeret i Danmark, og som i øvrigt må antages at opfylde de materielle betingelser i § 7 stk. 1.

I § 7 stk. 1 opregnes to grupper af flygtninge: Konventionsflygtninge og de facto-flygtninge.¹³⁾

2.1.2. K-flygtningebegrebet findes i § 7 stk. 1 nr. 1; det består ganske enkelt i en henvisning til Flygtningekonventionen af 1951. Kernen i denne del af lovens flygtningebegreb er således identisk med definitionen i Konventionens art. 1 litra A stk. 2, hvorefter udtrykket »flygtning« skal finde anvendelse på enhver person, der »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 uden for 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 befinder sig uden for 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 hertil«. Samtidig indebærer henvisningen, at også Konventionens egne modifikationer og undtagelser til den grundlæggende flygtningedefinition er en del af udlændingelovens flygtningebegreb; det drejer sig bl.a. om personer, om hvem der er alvorlig grund til at antage, at de har begået forbrydelser mod freden, krigsforbrydelser m.v. eller alvorlige ikke-politiske forbrydelser, eller som har gjort sig skyldige i handlinger, der strider mod FN's mål og grundsætninger, jfr. Konventionens art. 1 litra F.

Efter lovordene lægges Konventionens flygtningebegreb således uafkortet til grund. Dette princip – med alt hvad det i øvrigt indebærer i henseende til flygtningebegrebets nærmere fortolkning – er yderligere fastslået i lovens forarbejder. I det oprindelige lovforslag var der indføjet en betydningsfuld modifikation, idet henvisningen til Konventionens flygtningedefinition som grundlag for meddelelse af asyl begrænsedes af ordene, »medmindre særlige grunde taler derimod«. Denne passus, som vist var inspireret af et tilsvarende element i den svenske udlændingelovs § 3,¹⁴⁾ blev fjernet under Folketingets behandling.

Henvisningen til Konventionens flygtningebegreb omfatter også de supplerende internationale aftaler, som Danmark har tiltrådt, først og fremmest Protokollen af 31. januar 1967, hvor såvel de geografiske som de tidsmæssige begrænsninger i Konventionen¹⁵⁾ ophæves. Den uforbeholdne anvendelse af Konventionens flygtningedefinition indebærer ligeledes, at de af UNHCR's eksekutivkomité vedtagne konklusioner vedrørende forståelsen og anvendelsen af de pågældende konventionsbestemmelser må tages i betragtning ved udformningen af den danske asylpraksis.

Der er grund til at fremhæve, at udlændingelovens anvendelse af Konventionens flygtningebegreb finder sted med henblik på en videregående retsvirkning end Konventionens egen brug af sit flygtningebegreb. Hverken i Konventionen eller i de supplerende internationale dokumenter fastslås dét, som fra en humanitær synsvinkel bør være målet: et egentligt retskrav på asyl for den enkelte flygtning. Senere internationale bestræbelser¹⁶⁾ på at etablere en sådan retstilstand er indtil videre slået fejl. Den individuelle asylret er dermed overladt til de enkelte landes nationale lovgivning og administrative praksis. Danmark har i de senere år i lighed med adskillige andre lande udformet en administrativ praksis, som i det væsentlige svarer til princippet om den individuelle asylret, men uden at princippet på nogen måde er blevet formelt fastslået. Med den nye udlændingelov er princippet imidlertid gennemført i selve loven, såvel for K-flygtninge som for F-flygtninge.¹⁷⁾

2.1.3. Ligesom i en række andre lande har der i Danmark inden for de seneste par årtier udviklet sig en administrativ praksis, hvorefter asyl er blevet meddelt til personer, som ikke er omfattet af Flygtningekonventionens og 1967-Protokollens flygtningebegreb. Rent juridisk bestod ordningen i, at justitsministeriet meddelte opholdstilladelse og generel arbejdstilladelse til de pågældende asylsøgere efter individuel beslutning; opholdstilladelsen var formelt tidsbegrænset, men kunne påregnes forlænget, såfremt de oprindelige forudsætninger ikke ændrede sig på afgørende måde.

De udlændinge, der på denne måde blev modtaget som de facto-flygtninge (F-flygtninge),¹⁸⁾ fik gennem Dansk Flygtningehjælp ganske samme integrationsbistand som K-flygtninge. Efterhånden udvikledes også på de fleste andre områder (undervisning, social bistand, opnåelse af indfødsret m.v.) en ligestilling mellem henholdsvis F- og K-flygtninge.

Den første hovedgruppe af F-flygtninge var asylsøgere, som ikke havde kunnet sandsynliggøre, at de i deres hjem-

land havde været genstand for politisk forfølgelse, men som det på den anden side ville være betænkeligt at sende tilbage, idet de ved en forsinket hjemkomst måtte befrygtes at blive udsat for alvorlige ubehageligheder. Det drejede sig om personer fra østeuropæiske lande, som i deres straffelov har kriminaliseret udrejse uden tilladelse eller udeblivelse i længere tid end en eventuel tilladelses gyldighedsperiode, den såkaldte »republikflugt«. I flertallet af disse sager kunne der ikke på asylansøgningens tidspunkt siges at være sket en mod den pågældende asylsøger rettet forfølgelse fra hjemlandets myndigheders side. Ej heller kunne der i hovedparten af disse sager henvises til en velbegrundet frygt for forfølgelse af de i Flygtningekonventionen anførte grunde.

Senere blev også andre grupper eller typer af asylsøgere henført under begrebet F-flygtninge. F.eks. modtog man i slutningen af 1960'erne en række asylsøgere, som havde søgt hertil for at afbryde forbindelsen med hjemlandet, idet de ønskede at unddrage sig aktiv krigstjeneste. Det drejede sig hovedsagelig om unge portugisere, der af ideelle grunde ikke ønskede at deltage i krigene i Portugals daværende oversøiske besiddelser. Enkelte blandt disse asylsøgere fik dog K-status, idet de ud over ønsket om at unddrage sig krigsdeltagelsen også kunne påberåbe sig aktiv deltagelse i politisk arbejde, for hvilken de nærede begrundet frygt for forfølgelse fra myndighedernes side.

En ny og vigtig facet blev føjet til den administrative praksis vedrørende modtagelsen af de facto-flygtninge. Det drejede sig om en række sager, hvor de af asylsøgeren påberåbte grunde nok hørte til inden for Konventionens flygtningebegreb, men hvor myndighederne ikke fandt hans påstande tilstrækkeligt sandsynliggjort til, at man kunne meddele K-status. Dette var navnlig tilfældet i sager, hvor asylsøgeren kom fra den tredje verdens lande eller fra andre lande, hvor de informationer om forholdene i hjemlandet, som den asylsøgendes oplysninger om sine egne omstændigheder skulle sammenholdes med, ofte var usikre og lidet underbyggede.

Anvendelse af F-status i disse tilfælde var principielt forskellig fra de sager, hvor de asylbegrundende omstændigheder faldt uden for Konventionens flygtningebegreb. Her var der i virkeligheden tale om, at myndighederne på den ene side ikke ganske turde udelukke, at asylsøgerne ved tilbagesendelse til hjemlandet kunne risikere alvorlige ubehageligheder af de i Konventionen anførte grunde, men på den anden side fandt, at asylsøgerne var i så alvorlig »bevisnød«, at der ikke – ej heller under anvendelse af princippet om »Benefit of the doubt« – var mulighed for at give K-status.¹⁹⁾

I praksis viste det sig således vanskeligt på en række områder at drage en klar grænse mellem K-flygtninge og F-flygtninge, ikke mindst når de faktiske bevismæssige forhold kunne blive afgørende for, hvilken status der skulle meddeles. Ved udformningen af den nye udlændingelov foretrak man derfor at eliminere eller dog neddæmpe grænsedragningens betydning ved i videst muligt omfang at give de to grupper af flygtninge en ensartet retsstilling.²⁰⁾ I lovbestemmelsen om F-flygtninge (§ 7 stk. 1 nr. 2) ønskede man tillige at reflektere den omstændighed, at F-flygtningebegrebet omfatter såvel de sager, hvor asylgrundlaget kan minde om de i Konventionen anførte asylgrunde (uden at Konventionens betingelser dog fuldt ud kan siges at være opfyldt), som de tilfælde, der falder uden for Konventionens opregning, men hvor man ud fra tilsvarende humanitære betragtninger ønsker at modtage asylsøgerne og tilbyde dem samme integrationsbistand som K-flygtninge. Dette er baggrunden for, at der i lovbestemmelsen anvendes en dobbelt formulering, henholdsvis »lignende grunde som anført i konventionen« og »andre tungtvejende grunde«.

Den afsluttende formulering i bestemmelsen er væsentlig for forståelsen af lovens fastlæggelse af F-flygtningebegrebet. Her føjes det til som en supplerende betingelse, at det af de anførte grunde »ikke *bør kræves*,²¹⁾ at udlændingen vender tilbage til sit hjemland«. Herved er der indrømmet plads for et vist rimeligt skøn i henseende til asylgrundlagets karakter.

Tilføjelsen sikrer endvidere, at bestemmelsen ikke kan påberåbes af personer, hvis ønske om at undgå tilbagevenden til hjemlandet ikke er beskyttelsesværdigt, f.eks. fordi de trues af strafforfølgning på grund af almindelige borgerlige forbrydelser. Samtidig må det imidlertid erkendes, at den pågældende vending – og ikke mindst anvendelsen af ordet »bør« – i nogen måde reducerer betydningen af, at F-flygtninge ligesom K-flygtninge efter loven har et egentligt retskrav på asyl. Også for så vidt angår K-flygtninge rummer begrebsbestemmelsen (d.v.s. Konventionens flygtningedefinition) dog elementer, hvis indhold ikke kan fastlægges entydigt i den sproglige formulering, især udtrykkene »frygt«, »velbegrun-det« og »forfølgelse«. For F-flygtningebegrebets område må man derfor – ligesom i henseende til K-flygtningebegrebet – fastholde og støtte sig til den hidtidige praksis. Det fremgår klart af bestemmelsens forarbejder,²²⁾ at formuleringen af § 7 stk. 1 nr. 2 tilsigter at omfatte alle de hidtil forekomne kategorier af F-flygtninge, således at de fortsat tilsikres beskyttelse i Danmark.

Det historiske forløb siden 1965, da begrebet F-flygtninge indførtes i dansk administrativ praksis, har vist, at der er behov for at kunne modtage nye grupper og typer af asylsøgere under F-flygtningebegrebet. Der er ikke grund til at antage, at denne udvikling vil ophøre i fremtiden. Bestemmelsen i § 7 stk. 1 nr. 2 tager efter sin intention – og med anvendelsen af udtrykket »ikke bør kræves, at ...« – også sigte på sådanne fremtidige situationer. Der er altså ikke alene tale om en kodificering af den hidtidige praksis; også eventuelle nye grupper af de facto-flygtninge vil kunne få deres behov for beskyttelse opfyldt inden for bestemmelsens rammer.

2.1.4. Størsteparten af de i Danmark modtagne flygtninge kommer hertil som såkaldte »kvoteflygtninge«.²³⁾ I loven er denne gruppe omtalt i § 8.

I 1978 traf den danske regering beslutning om at indføre en årlig kvote for modtagelse af flygtninge. Siden 1979 har

der på de årlige bevillingslove været optaget et beløb, svarende til udgifterne ved modtagelse og integration af o. 500 flygtninge per år. Samtidig nedsattes en arbejdsgruppe med repræsentanter for udenrigsministeriet, socialministeriet, Dansk Flygtningehjælp, Tilsynet med udlændinge og justitsministeriet. Arbejdsgruppen fastlægger rammerne for udvælgelse og modtagelse af flygtninge inden for kvoten. Udover den årlige kvote har Danmark i de senere år modtaget en del bådflygtninge fra Vietnam, dels i forbindelse med ekstraordinære kvoter til dette formål, dels i de tilfælde, hvor bådflygtningene er opsamlet af danske skibe.²⁴⁾

Bevillingsmæssigt omfatter kvoten også de spontane flygtninge,²⁵⁾ men hovedparten anvendes til flygtninge, der kommer hertil som led i de internationale genbosætningsprogrammer. Disse programmer forestås af UNHCR, der da også udtrykkeligt er nævnt i lovens § 8. For ikke at udelukke muligheden af også at modtage flygtninge, der ikke direkte er foreslået af UNHCR eller omfattet af denne organisations mandat, har man i bestemmelsen tilføjet ordene, »eller lignende international aftale«. Med hjemmel i denne del af bestemmelsen kan der ligeledes ske modtagelse af flygtninge i situationer, hvor man f.eks. ønsker at imødekomme særlige appeller om hjælp til politiske fanger, der har fået mulighed for at ombytte et langvarigt fængselsophold med eksil (f.eks. de såkaldte »optionssager« fra Chile), eller hvor tidligere internerede personer, der stadig står i risiko for forfølgelse, tilbydes udrejse (dette har bl.a. været tilfældet for en række polske flygtninges vedkommende).

§ 8 om kvoteflygtninge føjer som allerede anført²⁶⁾ ikke noget til lovens fastlæggelse af selve flygtningebegrebet; kvoteflygtninge er K-flygtninge eller – i sjældne tilfælde – F-flygtninge i den forstand, disse grupper er beskrevet i § 7 stk. 1 nr. 1 og 2. At bestemmelsen er medtaget i loven, skyldes den praktiske betydning, kvoteordningen har for Danmarks flygtningemodtagelse, snarere end egentligt retlige overvejelser.

2.2. Øvrige betingelser

Ud over det grundlæggende krav om, at asylsøgeren skal være omfattet af lovens flygtningebegreb, opstilles der forskellige andre betingelser for opnåelse af asyl. Først og fremmest skal Danmark være første asylland, medmindre det drejer sig om de ovenfor omtalte kvoteflygtninge; reglerne om første asylland findes i § 7 stk. 2-3 samt i paragraffens indledning. Desuden findes der en række bestemmelser i § 10 stk. 1, hvorefter opholdstilladelse kan nægtes, såfremt visse nærmere angivne omstændigheder foreligger; det er med andre ord en asylbetingelse, at disse omstændigheder²⁷⁾ ikke er til stede. For asylsøgere og flygtninge er reglerne om første asylland imidlertid af langt større praktisk betydning end bestemmelsen i § 10.

2.2.1. Spontane asylsøgere vil som udgangspunkt være personer, der befinder sig i Danmark eller på landets grænse; dette selvfølgelige udgangspunkt er fastslået i indledningen til § 7. Under særlige omstændigheder kan udgangspunktet imidlertid fraviges, således at også asylsøgere, der befinder sig uden for Danmarks grænser, kan betragtes som spontane asylsøgere, der kan opnå flygtningestatus i Danmark; reglerne herom findes i § 7 stk. 3. Omvendt kan Danmark i visse tilfælde afslå at modtage en asylsøger, der befinder sig i landet eller på grænsen, uanset at den pågældende i øvrigt falder ind under lovens flygtningebegreb, jfr. § 7 stk. 2. Bestemmelsen i § 7 stk. 2 handler med andre ord om, hvornår andre lande end Danmark kan anses for første asylland, mens § 7 stk. 3 fastslår, hvornår Danmark er første asylland, uanset at asylsøgeren befinder sig uden for landets grænser.

Reglerne om første asylland er som anført af stor praktisk betydning for et ikke ringe antal asylsøgere. Man har derfor ud fra retsbeskyttelseshensyn ønsket at give udtrykkelige regler herom i loven og søgt at regulere spørgsmålet med en højere grad af præcision, end det hidtil har været vanligt i national lovgivning.²⁸⁾ Ifølge bestemmelsen i § 7 stk. 2 be-

tragter Danmark sig ikke som første asylland, såfremt asylsøgeren allerede har opnået beskyttelse i et andet land eller på grund af længerevarende ophold, derboende nære slægtninge eller andre tilsvarende forhold har nærmere tilknytning til et andet land, hvor han må antages at kunne opnå beskyttelse. Bestemmelsen tilsigter ifølge forarbejderne²⁹⁾ at bidrage til en reduktion af den gruppe flygtninge, som på grund af staternes forskellige opfattelse af første asyllands-begrebet ikke kan opnå tilstrækkelig beskyttelse nogetsteds, og som derfor er henvist til en illegal tilværelse, eller som sendes i kredsløb mellem forskellige lande (»refugees in orbit«). Med ordene »må antages at kunne opnå beskyttelse« er det derfor tilkendegivet, at de danske myndigheder ud fra en konkret vurdering (bl.a. på grundlag af kendskab til det formentlige første asyllands sædvanlige praksis) skal tage stilling til, hvorvidt asylsøgeren efter en eventuel afvisning og tilbagesendelse vil få behørig mulighed for at fremføre sin anmodning om asyl, og hvorvidt der er tilstrækkelig grund til at forvente, at han vil opnå beskyttelse.³⁰⁾ Stiller spørgsmålet sig efter en sådan vurdering usikkert, og ønsker de danske myndigheder fortsat ikke at imødekomme anmodningen om asyl her i landet, må myndighederne sørge for, at spørgsmålet afklares, eventuelt ved henvendelse til det mulige første asyllands udlændingemyndigheder.³¹⁾

§ 7 stk. 3 indeholder ganske de samme elementer som stk. 2 i beskrivelsen af, hvornår Danmark må anses for første asylland i forhold til asylsøgere, der befinder sig i andre lande. I de situationer, hvor Danmark forventer, at andre lande behandler asylanmodninger fra personer i Danmark eller på den danske grænse, må Danmark underkaste sig en tilsvarende forpligtelse. Udtrykket »nære slægtninge« kan ikke fastlægges entydigt, hverken i stk. 2 eller stk. 3. Men hvis det i forbindelse med stk. 3 skal have et selvstændigt indhold, må det lægges til grund, at der er tale om en videre kreds end de familiemedlemmer, som allerede efter § 9 stk. 1 har et retskrav på at få opholdstilladelse; også familiesam-

menføringsreglen i § 9 stk. 2 nr. 1 må tages i betragtning ved fortolkningen af § 7 stk. 3.³²⁾

Ved anvendelsen af § 7 stk. 3 bør det ved siden af andre tilknytningsmomenter tillægges betydning, dersom asylsøgeren fra flugtens begyndelse har haft til hensigt at søge asyl i Danmark og kan sandsynliggøre denne hensigt.³³⁾ Har asylsøgeren gennemført flugten og den videre rejse på en sådan måde, at Danmark klart har været målet – idet hans ophold i andre lande undervejs kan siges at være sket »en route« – bør Danmark i overensstemmelse med hidtidig praksis under alle omstændigheder betragtes som første asylland.

Bestemmelsen udelukker ikke, at asylsøgeren henvender sig til en dansk ambassade eller konsulær repræsentation i tredieland og dér anmoder om beskyttelse. Udvalgsmindretallet – hvis udkast i det hele har dannet grundlag for reglerne om første asylland – har peget på, at denne mulighed under særlige omstændigheder bør være til stede, eksempelvis hvor der foreligger overhængende trussel mod den pågældendes liv eller velfærd, eller hvor Danmark i øvrigt i medfør af bestemmelsen i § 7 stk. 3 må anses for første asylland. Udvalgsflertallet afstod fra at tage stilling til spørgsmålet.³⁴⁾ I visse tilfælde vil spørgsmålet kunne løses ved, at asylsøgeren henvender sig til UNHCR's stedlige repræsentant, men dette forudsætter bl.a., at den konkrete sag henhører under Flygtningehøjkommissærens mandat, hvilket ikke altid vil være tilfældet. Lovens udformning udelukker som anført ikke, at sådanne henvendelser til danske repræsentationer i udlandet tages op til behandling med henblik på eventuelt asyl i Danmark; men det er på den anden side ikke foreskrevet, at der *skal* ske en behandling af disse henvendelser. På dette punkt er der imidlertid sket en vis afklaring gennem den administrative regulering i udlændingebekendtgørelsen. I bekendtgørelsens § 36 stk. 3 anføres det, at ansøgning om opholdstilladelse fra en udlænding, der er omfattet af lovens § 7 stk. 3, kan indgives til en dansk repræsentation i det land, hvor ansøgeren opholder sig.

2.2.2. Til opnåelse af asyl kræves det, at der ikke foreligger særlige udelukkelsesgrunde som nævnt i § 10. Denne bestemmelse er udformet således, at den dækker samtlige udlændinge; i forhold til flygtninge må bestemmelsen imidlertid fortolkes indskrænkende.³⁵⁾

§ 10 stk. 1 nr. 1-2 omfatter det forhold, at udlændingen kunne være udvist, dersom han allerede havde opholdstilladelse i Danmark. For flygtninges vedkommende er adgangen til udvisning meget snæver³⁶⁾, og udelukkelse efter § 10 vil følgelig kun i tilsvarende begrænset omfang kunne ske over for asylsøgere, der i øvrigt er berettigede til opholdstilladelse i medfør af reglerne i §§ 7-8.

Den i § 10 stk. 1 nr. 3 anførte udelukkelsesgrund – at udlændingen på grund af smitsom sygdom eller alvorligere sjælelig forstyrrelse må antages at frembyde fare eller væsentlige ulemper for sine omgivelser – vil formentlig slet ikke kunne finde anvendelse i forhold til flygtninge, idet behovet for at opnå opholdstilladelse og beskyttelse her klart vil overstige de eventuelle ulemper, der måtte være forbundet med at modtage flygtningen.

3. Ophørsgrunde

Opholdstilladelse som flygtning kan ophøre på forskellig måde. I overensstemmelse med lovens system sondres der mellem bortfald (afsnit 3.1) eller inddragelse (afsnit 3.2) af tilladelsen samt udvisning (afsnit 3.3). Endvidere begrænses den faktiske gennemførelse af opholdstilladelsens ophør – især i henseende til udvisning – af reglerne om non-refoulement (afsnit 3.4).

3.1. Bortfald

Bestemmelserne om bortfald af opholdstilladelse for flygtninge findes i §§ 17 og 20.

§ 17 indeholder i stk. 1 en regel om bortfald af opholdstil-

ladelse for en udlænding, dersom den pågældende opgiver sin bopæl i Danmark eller i øvrigt opholder sig i en vis længere periode uden for landets grænser. Flygtninge er imidlertid ved en særbestemmelse i § 17 stk. 3 udtrykkeligt undtaget fra denne almindelige regel. For flygtninge bortfalder opholdstilladelsen kun, såfremt den pågældende frivilligt har taget bopæl i hjemlandet eller har opnået beskyttelse i et tredje land. Bestemmelsen omfatter både K- og F-flygtninge.³⁷⁾

Ordet »frivillig« i § 17 stk. 3 refererer sig ikke blot til flygtningens repatriering, men også til den situation, hvor beskyttelse opnås i et tredieland. Opholdstilladelsen i Danmark vil således kun kunne bortfalde, hvor flygtningen frivilligt har søgt og opnået beskyttelse andetsteds, typisk i medfør af de almindelige aftaler og principper om »transfer of responsibility«.³⁸⁾

Som en modifikation til princippet om fuldstændig frivillighed som en forudsætning for ophør af asyl fastsættes der i § 20 nogle særbestemmelser i de tilfælde, hvor der foreligger en masseindstrømning af flygtninge.³⁹⁾

For så vidt angår overførsel til et tredje land, forudsættes det ifølge bestemmelsen, at det pågældende land har erklæret sig villig til at modtage flygtningen og yde ham beskyttelse, men altså ikke at flygtningen frivilligt søger til det pågældende land. Bestemmelsen må ses i sammenhæng med princippet om international »burden-sharing« i tilfælde af masseindvandring.⁴⁰⁾ Vigtigt er det imidlertid at understrege, at Danmark efter loven er forpligtet til at yde flygtningen fuld beskyttelse indtil det øjeblik, hvor tredieland måtte have erklæret sig parat til at overtage beskyttelsen. Danmark vil altså ikke ensidigt kunne tidsbegrænse beskyttelsen her i landet; lovbestemmelsen udelukker efter sin formulering enhver form for »temporary refuge«, forstået som modtagerstatens erklæring om, at de store grupper af flygtninge under alle omstændigheder kun kan blive en vis tid i landet. Det samme resultat ville i praksis være følgen allerede af bestemmelsen i § 31 om non-refoulement;⁴¹⁾ men man har fundet

det ønskeligt også at fastslå det udtrykkeligt i forbindelse med § 20.

I henseende til repatriering af flygtninge, der er kommet hertil som led i en masseindstrømning, er det efter § 20 en forudsætning, at de omstændigheder, der begrundede opholdstilladelsen, klart er bortfaldet. Dette betyder med andre ord, at enhver forfølgelsesrisiko – såvel de facto som i Konventionens forstand – skal være fuldstændig elimineret. I forarbejderne⁴²⁾ nævnes det udtrykkeligt, at man i en sådan situation skal indhente UNHCR's vurdering og udsagn om, at forholdene i hjemlandet har ændret sig på en sådan måde, at de hjemvendende udlændinge vil blive ydet fuld beskyttelse.

Såvel ved repatriering som ved overførsel til et tredie land skal der finde en individuel prøvelse sted af hver enkelt sag.⁴³⁾

Efter Konventionens art. 1 litra C stk. 5 ophører anvendelsen af Konventionens bestemmelser på en flygtning, såfremt han ikke længere kan afslå at søge hjemlandets beskyttelse, fordi de flygtningebegrundende omstændigheder er bortfaldet; dog skal bestemmelsen ikke finde anvendelse, hvis flygtningen kan påberåbe sig tvingende grunde, der har deres oprindelse i tidligere forfølgelse, til at afstå fra at søge beskyttelse i hjemlandet. Den individuelle prøvelse efter § 20 skal bl.a. tjene til at vurdere, hvorvidt der i den enkelte sag kan foreligge omstændigheder af denne art. Endvidere kan den individuelle prøvelse – både ved repatriering og i tilfælde af overførsel til et tredieland – føre til, at hjemsendelse eller overførsel undlades, fordi den pågældende flygtning under opholdet i Danmark har skabt en væsentlig tilknytning til landet eller herboende personer. Har flygtningen indgået ægteskab med en herboende person, eller levet i et fast samlivsforhold af længere varighed, har han eller hun ligefrem et retskrav på at forblive her i landet,⁴⁴⁾ og hjemsendelse eller overførsel til et tredieland er dermed under alle omstændigheder udelukket, medmindre flygtningen selv ønsker det.

Det er en svaghed ved § 20, at der hverken i bestemmelsen

eller i dens forarbejder er sket en vis præcisering af, hvad der skal forstås ved »en omfattende indstrømning af flygtninge«. Fra Dansk Flygtningehjælps side har det været foreslået, at der skulle være tale om en indstrømning, som fremkalder en for landet stærkt truende situation, eller – som et mere kvantificeret udtryk – at indstrømningen i løbet af kort tid medfører en mangedobling af det gennemsnitlige årlige flygtningetal til landet. Ingen af disse forslag er imidlertid blevet fulgt. I påkommende tilfælde må danske myndigheders vurdering af, om den betingende kendsgerning i § 20 er opfyldt, influeres af og sammenholdes med den udvikling, der internationalt måtte ske af begrebet »mass-influx«. Under alle omstændigheder får bestemmelsen kun virkning, dersom tredie-land accepterer at modtage en gruppe flygtninge – og dermed accepterer, at Danmark har været udsat for en masseindstrømning – eller såfremt UNHCR bedømmer en repatriering som fuldt forsvarlig; en international vurdering af Danmarks faktiske anvendelse af bestemmelsen vil dermed indgå som et nødvendigt element, før den kan få virkning.

3.2. Inddragelse

Lovens § 19 indeholder bestemmelser om inddragelse af opholdstilladelsen. Reglerne er udformet med henblik på alle udlændinge og finder kun i begrænset omfang anvendelse på flygtninge.

Hovedbestemmelsen findes i § 19 stk. 2, hvorefter flygtninge (udlændinge, som er omfattet af §§ 7 og 8) som udgangspunkt sikres mod inddragelse af opholdstilladelsen, når de har boet i Danmark i mindst to år. I bestemmelsen siges det, at udlændingen skal have været her »med henblik på varigt ophold«; dette udtryk fortolkes efter fast praksis på en sådan måde, at betingelsen altid vil være opfyldt i henseende til flygtninge.

To-års fristen beregnes fra det tidspunkt, hvor udlændingen kan siges at bo her i landet. Til præcisering af, hvornår denne forudsætning er opfyldt, anføres det i § 27 stk. 1, at

tidsfristen regnes fra udlændingens tilmelding til folkeregisteret eller, hvis ansøgningen om opholdstilladelse er indgivet her i landet, fra tidspunktet for ansøgningens indgivelse. For spontane flygtninge må dette betyde, at fristen regnes fra tidspunktet for fremsættelsen af asylansøgningen, hvilket sædvanligvis vil ske umiddelbart i forbindelse med ankomsten. Kvoteflygtninge vil normalt blive overgivet til Dansk Flygtningehjælps forsorg straks ved ankomsten til landet; i denne forbindelse sørges der samtidig for, at den pågældende anmeldes til folkeregisteret. Det samme vil formodentlig være tilfældet for spontane flygtninge, der indgiver asylansøgningen i udlandet under påberåbelse af den særlige regel i § 7, stk. 3.⁴⁵⁾ Den praktiske hovedregel for flygtninge⁴⁶⁾ vil således være, at to-års fristen begynder at løbe straks fra ankomsten eller ganske kort tid efter denne.

Et spørgsmål, der ikke er uden praktisk betydning, står efter lovens formulering åbent. Det er den situation, hvor udlændingen nok har opholdt sig her i landet i to år eller mere, men hvor opholdet har fundet sted på forskellige grundlag. Man kunne f.eks. tænke sig, at en udlænding kommer hertil som ægtefælle til en herboende, men at ægteskabet ophører efter et års forløb, på hvilket tidspunkt udlændingen søger og opnår asyl i Danmark. Sker det nu efter yderligere 1½ års forløb, at situationen i flygtningens hjemland ændrer sig så klart og radikalt, at den pågældende ikke længere kan anses for flygtning, opstår problemet. Som flygtning har han kun opholdt sig her i 1½ år, men rent faktisk har han været her i 2½ år. I betænkningen findes der to uforenelige opfattelser vedrørende dette spørgsmål. Udvalgets flertal udtalte klart, at kun to års ophold på *samme* grundlag udløser beskyttelsen mod inddragelse. Mindretallet lagde derimod vægt på, at to-års reglen bør forstås som et objektiveret udtryk for, at udlændingen nu må anses for at have opnået en sådan selvstændig tilknytning til Danmark, at opholdstilladelse på dette grundlag bør gives; det ville efter denne opfattelse være underordnet, om opholdet havde fundet sted på forskellige

eller på ensartet grundlag. Da Folketinget ved den endelige udformning af § 19 stk. 2 ikke entydigt har fulgt hverken flertallets eller mindretallets forslag, kan ingen af udtalelserne i betænkningen tillægges afgørende vægt på dette punkt. En nærliggende fortolkning ud fra bestemmelsens formulering ville være at sige, at dersom udlændingen i en fuld to-års periode har opholdt sig her med henblik på *varigt ophold*, finder § 19 stk. 2 anvendelse, uanset om grundlaget i øvrigt har ændret sig undervejs. I det anførte eksempel med et års ægteskab efterfulgt af 1½ års flygtningestatus ville det betyde, at den pågældende udlænding var omfattet af beskyttelsen efter § 19 stk. 2; dette ville i det konkrete tilfælde være så meget desto mere velbegrundet, som udlændingen meget vel kan tænkes at have været flygtning allerede fra begyndelsen af opholdet i Danmark, men først har fået anledning til at søge opholdstilladelse på dette grundlag, i det øjeblik hans opholdsmulighed her i landet ophører med ægteskabets forlis. Omvendt ville den her foreslåede fortolkning betyde, at en opholdsperiode med henblik på midlertidigt ophold – f.eks. til gennemførelse af et uddannelsesforløb – ikke vil kunne medregnes i to-års perioden. Varieres det ovennævnte eksempel således, at udlændingens ophold det første år ikke bygger på et ægteskab, men på gennemførelse af et landbrugskursus eller en teknisk uddannelse, vil den pågældende således ikke have opnået beskyttelse mod inddragelse.⁴⁷⁾

Beskyttelsen i medfør af § 19 stk. 2 mod inddragelse af opholdstilladelsen efter to års ophold her i landet har tre⁴⁸⁾ undtagelser:

- Inddragelse af opholdstilladelse efter § 20.⁴⁹⁾
- Udvisning efter § 22.⁵⁰⁾
- Inddragelse efter § 19 stk. 3.

Bestemmelsen i § 19 stk. 3 omhandler den situation, hvor udlændingen har opnået opholdstilladelsen ved svig. I disse tilfælde kan opholdstilladelsen inddrages, uanset varigheden

af den pågældendes ophold her i landet. Det er en forudsætning, at det er den pågældende udlænding selv, der har udvist det svigagtige forhold.

Er dette tilfældet – f.eks. fordi den pågældende har udgivet sig for at være en anden, men i øvrigt ikke selv står i risiko for forfølgelse i hjemlandet – ligger det i sagens natur, at udlændingen slet ikke er flygtning, og altså ikke omfattet af lovens flygtningebegreb. Bestemmelsen er derfor ikke på nogen måde udtryk for en begrænsning i den ved lovens fastsatte retsbeskyttelse for flygtninge.

Har flygtningen opholdt sig her i landet i kortere tid end to år, indeholder § 19 stk. 1 en særlig hjemmel for inddragelse af opholdstilladelsen. I bestemmelsen opregnes tre tilfældegrupper, hvor inddragelse kan finde sted. Formelt set gælder de alle for flygtninge; men selv om det ikke er nævnt i forarbejderne, fremgår det dog af bestemmelsernes indhold sammenholdt med de faktiske forhold for flygtninge og asylsøgere (samt de øvrige bestemmelser i loven om flygtninge, især vedrørende udvisning), at kun bestemmelsen i stk. 1 nr. 1 vil kunne finde praktisk anvendelse på personer, der har fået opholdstilladelse som flygtninge.

Efter § 19 stk. 1 nr. 1 kan opholdstilladelsen inddrages, dersom det grundlag, der er angivet i ansøgningen eller tilladelsen, viser sig at være urigtigt eller ikke længere er til stede. Det fremgår umiddelbart, at der her er tale om et videre område end svig (jfr. § 19 stk. 3). For flygtninge vil det – uden for svigtilfældene – typisk dreje sig om to situationer:

a) Forholdene i hjemlandet har ændret sig på en sådan måde, at der ikke længere foreligger en asylbegrundende forfølgelsessituation.

b) Den pågældende flygtning var i virkeligheden ikke forfølgelsestruet, men kunne ikke selv gøre for, at denne antagelse blev lagt til grund for asylafgørelsen, f.eks. fordi han var i god tro, eller fordi han som mindreårig fulgtes med ældre slægtninge, der svigagtigt opnåede asyl for hele familien.

Situation b) vil næppe være særlig praktisk i forhold til flygtninge, og skulle den endelig opstå, er det vanskeligt at angive generelle retningslinier for, hvornår inddragelse bør kunne finde sted. Skyldes den urigtige afgørelse om meddelelse af asyl en fejl fra de danske myndigheders side, bør inddragelse dog ikke ske.⁵¹⁾

Den under a) nævnte situation kunne snarere tænkes at forekomme, også i forhold til flygtninge. I disse tilfælde vil det være nærliggende at opstille de samme garantier, som ovenfor⁵²⁾ er anført i forbindelse med repatriering i medfør af § 20, før inddragelse finder sted. Der skal således være fuldstændig sikkerhed for – bl.a. på grundlag af UNHCR's vurdering – at forholdene i hjemlandet har ændret sig på en sådan måde, at de hjemvendende flygtninge vil blive ydet fuld beskyttelse. I forarbejderne til § 19 stk. 1 nr. 1, udtales det i overensstemmelse hermed, at inddragelse af opholdstilladelse til flygtninge kun bør ske, såfremt de omstændigheder, der begrundede anerkendelse som flygtning, klart er bortfaldet, således at det må anses for åbenbart ugrundet, at den pågældende ikke ophører med at opholde sig her i landet som flygtning. En sådan situation kunne eksempelvis tænkes at foreligge, dersom den asylbegrundende omstændighed bestod i medlemskab af et forbudt politisk parti, men at dette parti kort efter flygtningens ankomst til Danmark kommer til magten i hjemlandet.

Om inddragelse efter § 19 skal det endelig bemærkes, at i medfør af stk. 5 finder bestemmelserne i lovens § 26 tilsvarende anvendelse. Udlændingens eventuelle særlige tilknytning til Danmark, eller hans alder og helbredstilstand m.v., skal således tages i betragtning som momenter, der kan tale imod inddragelse, uanset om betingelserne herfor i øvrigt måtte være opfyldt.⁵³⁾

3.3. Udvisning

3.3.1. Udlændingelovens regler om udvisning findes i §§ 22-27. Udvisningsbestemmelserne er opbygget således, at

alle udlændinge inddeles i fem grupper, afhængig af varigheden af deres ophold i Danmark (under 1 år, mellem 1 og 2 år, mellem 2 og 4 år, mellem 4 og 7 år, mere end 7 år). De forhold, som efter loven kan begrunde udvisning (udvisningsgrundene) bliver herefter færre, jo længere udlændingen har opholdt sig i landet. Størst er beskyttelsen (færrest udvisningsgrunde finder anvendelse) for udlændinge, der har boet her i mere end 7 år, jfr. § 22. For flygtninge er princippet om sammenhæng mellem opholdstid og udvisningsgrunde imidlertid fraveget. Alle flygtninge – såvel K-flygtninge som F-flygtninge – opnår med det samme den mest kvalificerede beskyttelse mod udvisning, d.v.s. den samme beskyttelse som først ydes andre udlændinge efter 7 års ophold i landet.

Efter § 22 kan kun tre udvisningsgrunde finde anvendelse over for flygtninge.

Den først anførte udvisningsgrund er hensynet til statens sikkerhed.⁵⁴⁾ Hverken bestemmelsen selv eller dens forarbejder indeholder nogen nærmere præcisering af, hvad der skal forstås ved statens sikkerhed. Som typiske eksempler på udvisning af hensyn til statens sikkerhed nævnes alvorlige overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13; endvidere anføres international terroristvirksomhed.⁵⁵⁾ Under den tidligere udlændingelov fandtes der ligeledes bestemmelser om udvisning af hensyn til statens sikkerhed. Ved en undersøgelse af samtlige udvisninger i 5-års perioden 1974-78 fandtes udvisning efter den pågældende bestemmelse kun at være sket i to tilfælde. Den nuværende bestemmelse i § 22 nr. 1 svarer i realiteten til den tidligere bestemmelse og må således forudsættes at finde yderst sjælden anvendelse. For K-flygtninge ligger der en yderligere beskyttelse i, at refoulement er udelukket selv i tilfælde, hvor udvisning måtte være besluttet af hensyn til statens sikkerhed, jfr. § 31 stk. 1.⁵⁶⁾

Den anden udvisningsgrund, der kan finde anvendelse på flygtninge, går ud på, at den pågældende »vedholdende har begået grov kriminalitet« (§ 22 nr. 2). Denne bestemmelse fandtes hverken i betænkningen eller justitsministeriets lov-

forslag, men blev først indsat under Folketingets behandling. Ifølge bemærkningerne⁵⁷⁾ skal bestemmelsen opfattes som en retlig standard, hvis nærmere indhold må fastlægges i domstolenes praksis. Samtidig anføres dog enkelte konkrete fortolkningsbidrag. Det understreges således, at et helt enkeltstående strafbart forhold ikke i sig selv kan medføre udvisning, medmindre det har strakt sig over længere tid. På den anden side kan det ikke kræves, at det eller de strafbare forhold har strakt sig over så langt et tidsrum, at det svarer til den pågældendes ophold i Danmark. Ofte vil betingelsen om vedholdende kriminalitet kun være opfyldt, dersom udlændingen er domfældt flere gange, men tidligere straffedomme er ikke en nødvendig forudsætning for, at bestemmelsen kan finde anvendelse; flere forhold der påkendes ved samme dom, kan efter omstændighederne opfylde kravet om vedholdende kriminalitet.

Det er endvidere en betingelse, at der skal være tale om grov kriminalitet. Da udvisningsbestemmelserne vedrørende udlændinge, som har boet her i længere tid, i øvrigt lægger vægt på størrelsen af den idømte straf,⁵⁸⁾ og ikke på størrelsen af strafferammen for den begåede forbrydelse,⁵⁹⁾ må det antages, at også grovheden af de i § 22 nr. 2 nævnte forbrydelser som udgangspunkt skal fremgå af størrelsen af den idømte straf. Af forarbejderne til bestemmelsen⁶⁰⁾ fremgår det imidlertid, at grovhedskravet også må ses i sammenhæng med antallet af forhold og den periode, i hvilken de er begået. Selv om dette synspunkt lægges til grund, må det dog fastholdes, at de omstændigheder, som opfylder kravet om, at kriminaliteten skal være »vedholdende«, ikke i sig selv tillige kan være tilstrækkelige til at opfylde grovhedskriteriet. De to krav kvalificerer hver for sig udvisningsbetingelserne og skal selvstændigt være opfyldt, for at bestemmelsen kan bringes i anvendelse.

Som eksempel på et tilfælde, hvor bestemmelsen ifølge forarbejderne ikke i sig selv vil kunne finde anvendelse, kan nævnes et enkeltstående drab. Derimod vil udvisning kunne

finde sted, hvis den pågældende f.eks. har begået flere drab eller drabsforsøg, flere røverier, flere tilfælde af voldtægt, handel med narkotika, brandstiftelse m.v. Også tilfælde af berigelseskriminalitet, begået over for en større kreds eller gennem en lang periode, som det f.eks. kan være tilfældet ved groft bedrageri eller underslæb, vil kunne være omfattet af bestemmelsen. Samtidig må det påpeges, at rækken af strafbare forhold ikke nødvendigvis behøver at bestå i ligear-tet kriminalitet.

Til yderligere belysning af bestemmelsen i § 22 nr. 2 skal anføres to af de retsafgørel-ser, der er blevet truffet i medfør af overgangsbestemmelsen i § 65.

ØLK af 31/8 1983: En pakistaner, der forud for anholdelsen havde opholdt sig her i landet i 10½ år, var blevet idømt 3½ års fængsel for overtrædelse af straffelovens § 191 ved over en længere periode at have købt og videresolgt ikke under 16.000 morfin-piller. I 1978 var han blevet idømt en bøde på 1.000 kr. for overtrædelse af lov om eu-foriserende stoffer. Byretten, hvis kendelse blev stadfæstet af landsretten, udtalte, »at klagerens kriminalitet, salg af ikke under 16.000 morfinpiller over en periode på 15-16 måneder må betragtes som vedvarende grov kriminalitet, således at betingelserne for udvisning i medfør af § 22, nr. 2, for så vidt er til stede. Når imidlertid henses til den konkrete udmålte straf sammenholdt med klagerens næsten uafbrudte op-hold i Danmark gennem mere end 10 år forud for anholdelsen, til at klageren har levet i et fast samlivsforhold med en dansk statsborger siden 1977, og til hans forhold til bør-nene, findes tilknytningsforholdet til Danmark at være af en sådan styrke, at der i det foreliggende tilfælde bør gives klageren opholdstilladelse«.

ØLK af 21/10 1983: En jugoslav, der forud for anholdelsen havde opholdt sig her i landet i ca. 11 år, blev idømt en fællesstraf på 5 års fængsel (UfR 1982,1013 H). Han var i 1980 blevet idømt en betinget straf på 5 måneders fængsel. Ved nævningedom i 1982 blev han fundet skyldig i gennem perioden efteråret 1980 - januar 1981 i forening med tre landsmænd at have overdraget i alt 750 g heroin ad flere gange til en kvinde, og for sammen med de andre at have været i besiddelse af mindst 210 g heroin. Endvi-dere dømtes han for ad tre gange at have solgt ca. 60 g heroin i november 1980 til en mand. Med hensyn til udvisningsspørgsmålet udtalte landsretten bl.a.: »Således som den af domfældte i henhold til nævningedommen begåede kriminalitet foreligger oplyst, finder retten det overvejende betænkeligt at karakterisere kriminalite-ten som vedholdende«. Udvisningsbeslutningen blev herefter ophævet.

Det synes at fremgå af Folketingets bemærkninger til be-stemmelsen, at der kun kan lægges vægt på sådan kriminali-tet, som er begået under eller i forbindelse med opholdet i Danmark.⁶¹⁾

Den tredje udvisningsgrund, som kan finde anvendelse på flygtninge, er § 22 nr. 3, hvorefter det kræves, at udlændin-gen idømmes ubetinget straf af mindst 6 års fængsel eller an-den strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter, og

udlændingen under hensyn til den idømte straf samt arten og grovheden af den begåede kriminalitet ikke bør forblive her i landet. Den passus i bestemmelsen, som omtaler andre frihedsberøvende retsfølger end fængsel, refererer til de særlige sanktionsformer, som omtales i straffelovens kap. 9. Selv om det ikke siges udtrykkeligt i bestemmelsen, må det i disse tilfælde lægges til grund, at kun såfremt forbrydelsen efter sin karakter (og gerningsmandens eventuelle forstraffe m.v.) ville have medført en straf på mindst 6 års fængsel, kan udvisning finde sted; ikke enhver anvendelse af andre frihedsberøvende foranstaltninger åbner mulighed for anvendelse af § 22 nr. 3.

Bestemmelsen svarer i øvrigt til det væsentlige til udvalgsmindretallets forslag,⁶²⁾ dog med den væsentlige fravigelse, at betingelsen om fængselsstraf blev sat op fra fire år, som var foreslået af mindretallet, til seks år; samtidig indføjes bestemmelsen i § 22 nr. 2 om vedholdende begåelse af grov kriminalitet. I bemærkningerne til udkastet⁶³⁾ påpegede udvalgsmindretallet, at en udvisningsgrund, der i det væsentlige bygger på hensynet til rethåndhævelsen og dermed til retsfølelsen, for det første må have karakter af en meget snæver undtagelsesbestemmelse, og for det andet må indeholde et aldeles klart afgrænsningskriterium i form af en konkret idømt straf af betydelig størrelse. I den tidligere udlændingelov fandtes der en bestemmelse, som på samme måde kunne føre til udvisning, dersom det ville virke stødende på den almindelige retsfølelse, om den pågældende udlænding fik lov til at forblive her i landet. Denne bestemmelse, der ikke indeholdt nogen nærmere afgrænsning vedrørende kriminalitetens grovhed, gav anledning til megen kritik, bl.a. fra Folketingets ombudsmand. På denne baggrund er den nye bestemmelse udformet med et langt snævrere anvendelsesområde, der samtidig afgrænses klart ved hjælp af kriteriet om en fængselsstraf på mindst 6 år.

Der findes ingen udtrykkelige bestemmelser om, hvorledes risikoen for, at den pågældende vil fortsætte med sin kri-

minalitet, skal tages i betragtning ved udvisning efter § 22.⁶⁴⁾ Gentagelsesfaren vil formentlig navnlig komme til at spille en rolle i forbindelse med anvendelsen af § 22 nr. 2. I forbindelse med nr. 3 kan den imidlertid også tænkes at få betydning. Udvalgsflertallet, der ikke stillede forslag om en særskilt bestemmelse om gentagelsesrisikoens betydning, udtalte⁶⁵⁾ i sine bemærkninger til den til § 22 nr. 3 svarende bestemmelse, at det i vurderingen kan indgå, om der er grund til at antage, at udlændingen fortsat vil begå lovovertrædelser. Samtidig understregedes det, at udvisning efter denne bestemmelse vil kunne ske, også selv om en sådan formodning ikke er til stede.

3.3.2. Udlændingelovens udvisningsbestemmelser bygger på det princip, at der skal foretages en konkret bedømmelse i hvert enkelt tilfælde,⁶⁶⁾ og i denne bedømmelse skal der navnlig foretages en afvejning mellem selve udvisningsgrunden og de personlige forhold, som for den pågældende udlænding kan tale imod en udvisning, de såkaldte »kontraindikationer«. For at sikre kontraindikationerne en fremskudt plads i afvejningen er de udtrykkeligt opregnet i lovens § 26. Bestemmelsen indledes med en passus om, at de anførte individuelle hensyn af humanitær art *skal* tages i betragtning ved enhver afgørelse om udvisning. En praksis, hvorefter f.eks. alle tilfælde, i hvilke der er idømt en straf på mindst 6 års fængsel for narkotikahandel, uden videre fører til udvisning uanset domfældtes personlige forhold, vil således næppe være i overensstemmelse med lovens bestemmelser om udvisningsskønnet.

§ 26 opregner – ud over selve varigheden af udlændingens ophold her i landet – fem grupper af kontraindikationer. § 26 nr. 1, 2 og 4 hidrører fra det samlede udvalgs lovudkast; nr. 5 bygger på et særligt forslag fra valgsmindretallet, og nr. 3 er indsat under Folketingets behandling. De er alle udtryk for det grundlæggende synspunkt, at der i forhold til den enkelte udlænding kan foreligge positive tilknytningsmomen-

ter til Danmark og/eller negative belastningsmomenter i forhold til hjemlandet eller andre lande, hvor udlændingen kan ventes at måtte tage ophold. Hvis udlændingen f.eks. lider af en alvorlig sygdom, der ikke vil kunne behandles i hjemlandet, bør dette tale afgørende imod udvisning; jfr. § 26 nr. 1, hvor der desuden nævnes alder eller andre personlige forhold. Er udlændingen gift og har børn med en herboende, er dette et forhold, som taler imod udvisning; jfr. § 26 nr. 2 om udlændingens personlige eller familiemæssige tilknytning til herboende danske eller udenlandske statsborgere. Også andre tilknytningsmomenter skal tages i betragtning, jfr. § 26 nr. 3. Ganske særlig vægt skal det tillægges, dersom udlændingen er kommet hertil som barn eller ganske ung og helt eller delvis har haft sin opvækst i Danmark – et forhold, der ofte vil bevirke, at den pågældende har mistet enhver tilknytning til sit hjemland.⁶⁷⁾ Denne del af bestemmelsen i § 26 nr. 3 må betragtes som et specialfald af den generelle regel i § 26 nr. 4, hvor der tales om udlændingens manglende eller ringe tilknytning til hjemlandet m.v. Dette vil f.eks. kunne være tilfældet, hvor udlændingen i størsteparten af sit voksenliv har opholdt sig uden for hjemlandet, eller hvor udlændingens samlede familie og øvrige kreds i hjemlandet er døde, siden han forlod hjemlandet. Den omstændighed, at forholdene i hjemlandet generelt set er ringere end forholdene i Danmark, er derimod ikke et hensyn, der i sig selv kan indgå i afvejningen af, om § 26 nr. 4 bør udelukke udvisning.⁶⁸⁾

Bestemmelsen i § 26 nr. 5, om risiko for at udlændingen vil lide overlast i hjemlandet m.v., kunne efter sin ordlyd synes at tage sigte på bl.a. flygtninge. Dette er imidlertid ikke tilfældet; i forhold til flygtninge findes der den langt mere kvalificerede bestemmelse om non-refoulement i § 31.⁶⁹⁾ Bestemmelsen er indsat for at betone, at udvisning ikke bør ske, såfremt udlændingen derved kunne risikere at blive udsat for særlig byrdefulde straffeforanstaltninger – især legemsstraffe – som følge af borgerlige forbrydelser.⁷⁰⁾

Opregningen i § 26 af de individuelle hensyn, der skal tages i betragtning som kontraindikationer i forhold til udvisning, er ikke udtømmende i den forstand, at domstolene eller de administrative myndigheder skulle være afskåret fra tillige at tage andre personlige forhold i betragtning. Dette synspunkt blev særligt fremhævet under Folketingets behandling, hvor ordet »navnlig« i indledningen til § 26 blev indsat. Er udlændingen f.eks. kvinde, og må hun som enlig kvinde i hjemlandet – efter et opløst ægteskab i Danmark – antages at få yderst vanskeligt ved at vinde social accept, vil myndighederne ikke være afskåret fra at tillægge dette betydning som en kontraindikation.⁷¹⁾

Til illustration af den praktiske betydning af § 26 kan der henvises til den ovenfor⁷²⁾ refererede afgørelse, ØLK af 21/10 1983.

3.4. Non-refoulement

Udlændingeloven stadfæster princippet om non-refoulement⁷³⁾ og fastlægger omfanget af dets anvendelse. I § 31, der bygger på udvalgsmindretallets udkast,⁷⁴⁾ findes de nærmere regler herom. Reglerne om non-refoulement udgør en ekstra garanti for flygtninge, der efter bestemmelserne i § 22, jfr. § 26, kan udvises. I henseende til bortfald (§ 17 stk. 3) og inddragelse (§§ 19-20) spiller forbudet mod refoulement næppe nogen praktisk rolle, idet der i disse tilfælde enten vil være tale om frivillig udrejse eller en fuldstændig sikker konstatering af, at forfølgelsesfaren er bortfaldet; eller også er situationen den, at udlændingen slet ikke er flygtning (jfr. § 19, stk. 1 nr. 1 og stk. 3).

Bestemmelserne i § 31 må sammenholdes med Flygtningekonventionen, art. 33:

»1. Ingen kontraherende stat må på nogen som helst måde udvise eller afvise en flygtning ved grænserne til sådanne områder, hvor hans liv eller frihed vil være truet på grund af hans race, religion, nationalitet, hans tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller hans politiske anskuelser.

2. Nærværende bestemmelse kan dog ikke påberåbes af en flygtning, som 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».

Udlændingelovens § 31 skelner mellem K- og F-flygtninge, idet K-flygtninge (§ 31 stk. 1) nyder en bedre beskyttelse mod refoulement end F-flygtninge (§ 31 stk. 2). Samtidig bør det fremhæves, at K-flygtninge er langt bedre sikret mod refoulement, end de vil være efter den beskyttelse, de nyder i henhold til Konventionens art. 33;⁷⁵⁾ men også F-flygtninge er på en række punkter bedre stillet, end de ville være, dersom Konventionens art. 33 gjaldt for dem.

Beskyttelsen mod refoulement er for K-flygtninges vedkommende absolut. § 31 stk. 1 henviser simpelthen til Konventionens flygtningebegreb og forbyder enhver udsendelse – direkte som indirekte – til et land, hvor der er risiko for forfølgelse af de i art. 1 litra A nævnte grunde.

For F-flygtninges vedkommende sker der derimod visse modifikationer i forhold til den absolutte beskyttelse, jfr. § 31 stk. 2. Bestemmelsen minder noget om Konventionens art. 33, dog med visse forskelle. For det første taler art. 33 stk. 1 kun om trusler mod flygtningens liv eller frihed, mens § 31 stk. 2 indbefatter alle de forfølgelsesformer, som gør udlændingen til F-flygtning i medfør af lovens § 7 stk. 1 nr. 2.⁷⁶⁾ For det andet skærpes art. 33 stk. 2's formulering, »fare for ...«, til »nærliggende fare for ...« i § 31 stk. 2. Endelig tales der i § 31 stk. 2 om fare for »andres liv, legeme, helbred eller frihed« (integritetskrænkelser), mens art. 33 stk. 2 anvender den betydelig videre formulering, »fare for samfundet«.

Sammenholder man § 31 stk. 2 med udvisningsgrundene i § 22 nr. 1-3,⁷⁷⁾ fremgår det, at såfremt udvisningsgrundene i § 22 foreligger, vil der oftest også være mulighed for refoulering, dersom det drejer sig om en F-flygtning. Hensynet til statens sikkerhed nævnes i begge bestemmelser; og den kriminalitet, som efter § 22 nr. 2-3 skal til, for at der kan blive tale om udvisning, vil ofte kunne karakteriseres som en særlig farlig forbrydelse, der må antages at frembyde nærliggende fare for andres liv, legeme, helbred eller frihed, og dermed

åbne mulighed for refoulering efter § 31 stk. 2.

Mens § 31 stk. 1 således udgør en betydningsfuld ekstra garanti for K-flygtninge, må § 31 stk. 2 betragtes som et mindre væsentligt supplement til den garanti mod udsendelse af F-flygtninge, som følger af udvisningsbestemmelserne i § 22.

4. Procedure

4.1. Kompetence

4.1.1. Efter den nye udlændingelovs system er kompetencen til at træffe og efterprøve de forskellige former for afgørelser over for udlændinge henlagt til en række administrative og judicielle myndigheder; reglerne herom fremgår af lovens kap. 8. For asylsøgere og flygtninges vedkommende kan fire myndigheder komme på tale:

- Direktoratet for udlændinge
- Flygtningenævnet
- Domstolene
- Justitsministeriet.

Hovedmyndighederne er direktoratet for udlændinge og flygtningenævnet. Domstolenes og justitsministeriets kompetence vedrører i forhold til flygtninge kun spørgsmålet om udvisning. Ifølge § 49 er det domstolene, der afgør, om der skal ske udvisning i medfør af § 22 nr. 2-3.⁷⁸) Beslutning om udvisning efter § 22 nr. 1 (statens sikkerhed) er derimod – i henhold til den almindelige kompetenceregulering i § 46 – henlagt til udlændingedirektoratet, hvis afgørelse kan påklages til justitsministeriet; i de ekstraordinære tilfælde, hvor der måtte blive tale om at udvise en flygtning af hensyn til statens sikkerhed, er der næppe tvivl om, at justitsministeriet – og regeringen – under alle omstændigheder vil blive inddraget i beslutningen.

På baggrund af, at alle andre beslutninger af indgribende betydning for flygtninge og asylsøgere kan indbringes for det særlige flygtningenævn, hvis sammensætning og arbejdsmåde skulle sikre en særlig kvalificeret bedømmelse af netop disse sager,⁷⁹⁾ kunne det synes som en lakune i flygtningenes retsbeskyttelse, at de meget indgribende afgørelser om udvisning træffes af andre myndigheder end flygtningenævnet. Efter lovens system er der imidlertid sørget for, at flygtningenævnet på anden måde inddrages i proceduren omkring udvisning og iværksættelse heraf. Drejer det sig om udvisning efter domstolenes beslutning, er det i § 57 foreskrevet, at der forinden skal indhentes en udtalelse fra flygtningenævnet. En tilsvarende bestemmelse findes ikke, for så vidt angår administrationens beslutning om udvisning af hensyn til statens sikkerhed (§ 22 nr. 1, jfr. § 46). I disse tilfælde vil bestemmelsen i § 53 stk. 2 nr. 4 – som også gælder i tilfælde af udvisning efter domstolenes beslutning – imidlertid ofte spille ind. I henhold til denne bestemmelse kan den udlænding, over for hvem der er truffet beslutning om udvisning, kræve sagen indbragt for flygtningenævnet, såfremt han hævder, at udsendelsen (d.v.s. den faktiske gennemførelse af udvisningsbeslutningen) ville være i strid med reglerne i § 31 om non-refoulement. Kun i de tilfælde, hvor udvisningen sker af hensyn til statens sikkerhed, og hvor det samtidig er klart, at der ikke er tale om refoulement, vil flygtningenævnet således kunne være udelukket fra beslutningsproceduren.

4.1.2. Den centrale udlændingemyndighed i første instans er det nyoprettede udlændingedirektorat. Direktoratet overtager i vidt omfang de opgaver og funktioner, som hidtil har været udøvet af Rigspolitichefen, Tilsynet med udlændinge. Tanken om at lade den egentlige udlændingeadministration overgå fra politiet til en civil myndighed har ofte været fremme under de foregående års debat, men forslag i denne retning blev ikke fremsat i udlændingelovudvalgets betænk-

ning. Først under Folketingets behandling blev bestemmelsen herom indført, bl.a. efter henvendelse fra en del indvandrerorganisationer. I forbindelse med Folketingets behandling blev der fra et flertal fremsat ønske om, at direktoratet ikke placeredes under justitsministeriets område, men i stedet blev overført til indenrigsministeriets ressort. Da regeringen imidlertid fastholdt, at justitsministeriet fortsat burde være ressortministerium for den pågældende del af udlændingelovgivningen, accepteredes denne ordning indtil videre. I tilfælde af et regeringsskifte må det forudses som en mulighed, at området fratages justitsministeriet og henlægges under indenrigsministeriet, der i forvejen er blevet tillagt en koordinerende funktion inden for større dele af den lovgivning og administration, som berører indvandreres forhold.

Selv om udlændingedirektoratet således administrativt er underlagt justitsministeriet, spiller dette dog ikke den store rolle på flygtningeområdet, idet alle væsentlige afgørelser – med undtagelse af udvisning efter § 22 nr. 1 – er henlagt til flygtningenævnet som anden instans. Udlændingedirektoratets afgørelser over for flygtninge og asylsøgere skal indeholde oplysning om, at de kan indbringes for flygtningenævnet, jfr. § 53 stk. 4.

4.1.3. Flygtningenævnet består af 7 medlemmer med suppleanter, jfr. § 53 stk. 1. Da nævnet forudsættes at arbejde som et quasi-judicielt organ, er det fastsat, at formanden skal være dommer.⁸⁰⁾ Alle medlemmerne udpeges formelt af justitsministeren. Udpegningen sker imidlertid efter indstilling fra en række myndigheder og organisationer; og i praksis er nævnet derfor sammensat med følgende repræsentanter:

- et medlem fra udenrigsministeriet
- et medlem fra justitsministeriet
- et medlem fra socialministeriet
- to medlemmer fra Dansk Flygtningehjælp
- et medlem fra Advokatrådet.

Nævnet har således tre medlemmer fra centraladministrationen (de tre ministerier), tre medlemmer med anden baggrund (Dansk Flygtningehjælp og Advokatrådet) og en dommer som formand. I nævnets forretningsorden, § 4, er det fastslået, at nævnet er beslutningsdygtigt, dersom mindst fem medlemmer er til stede, og formanden (eller dennes suppleant) samt en af repræsentanterne for Dansk Flygtningehjælp er heriblandt.

Reglerne om flygtningenævnets sammensætning følger hverken udvalgsflertallets eller udvalgsmindretallets forslag, men ligger dog i henseende til nævnets bredde nærmere mindretallets forslag.⁸¹⁾ I dette forslag blev der slået til lyd for, at flygtningenævnet også burde omfatte »læge« medlemmer, d.v.s. ikke-jurister, efter samme principper som lægdommeres deltagelse i strafferetsplejen.⁸²⁾ Forslaget gik ud på, at sådanne medlemmer skulle udpeges direkte af Folketinget. Bestemmelser af dette indhold blev ikke vedtaget, men tanken om den »læge« repræsentation i nævnet fandt nogen genklang og indgik i et vist omfang i baggrunden for, at Dansk Flygtningehjælp som den eneste af de indstillende instanser er blevet tillagt en dobbelt repræsentation i flygtningenævnet.⁸³⁾ I Dansk Flygtningehjælp har man derfor lagt til grund, at i hvert fald den ene af de to repræsentanter bør være en ikke-jurist.

Også på anden vis tillægger loven Dansk Flygtningehjælp en særlig funktion i forbindelse med asylproceduren for flygtningenævnet.⁸⁴⁾ I § 56 stk. 3 bestemmes det, at i sager af særlig hastende karakter kan afgørelsen træffes af nævnets formand samt et af de af Dansk Flygtningehjælp udpegede medlemmer.⁸⁵⁾ Såfremt de er enige, kan sagen afgøres endeligt; i modsat fald skal sagen uanset dens hastende karakter forelægges det samlede nævn. Der er ikke i forarbejderne til loven givet nogen retningslinier for, hvornår en sag kan betragtes som særligt hastende. Under den tidligere ordning har justitsministeriet undertiden anmodet Dansk Flygtningehjælp om at afgive en udtalelse meget hurtigt under henvis-

ning til, at sagen var af hastende karakter. Denne fremgangsmåde har relativt sjældent været anvendt; men med den nye lovs regler om, at også asylsøgere, hvis begæring må anses for »åbenbart grundløs«,⁸⁶⁾ vil kunne klage til flygtningenævnet, kan det tænkes, at hasteproceduren oftere ønskes bragt i anvendelse,⁸⁷⁾ bl.a. i tilfælde, hvor asylanmodningen nok er åbenbart grundløs på det tidspunkt, hvor den indgives, men hvor asylsøgerens længerevarende fravær fra hjemlandet efter omstændighederne ville kunne udløse en straf for »republikflugt«. ⁸⁸⁾ Endvidere kan reglerne om første asylland måske gøre behovet for anvendelse af hasteproceduren større. I tilfælde, hvor det må anses for klart,⁸⁹⁾ at Danmark ikke er første asylland, men hvor det formentlige første asylland vil være mere tilbageholdende med at indlede en asylprocedure, dersom asylsøgeren først vender tilbage efter en vis periodes ophold i Danmark, vil anvendelse af hasteproceduren efter omstændighederne være forsvarlig. Endelig vil hasteproceduren i sjældne tilfælde kunne tænkes anvendt, hvor tungtvejende hensyn til statens sikkerhed eller ganske særlige udenrigspolitiske forhold gør sig gældende.

Lovreglerne om flygtningenævnet suppleres som allerede anført af en forretningsorden. Nævnets medlemmer – og dermed de myndigheder og organisationer, som de repræsenterer – har selv indflydelse på forretningsordenens udformning, idet det i § 56 stk. 5 bestemmes, at justitsministeren fastsætter forretningsordenen efter forhandling med nævnet.

Flygtningenævnets afgørelser er endelige, jfr. § 56 stk. 4.⁹⁰⁾ Herved tilkendes det for det første, at nævnets afgørelser ikke kan efterprøves af domstolene i medfør af grundlovens § 63. Har nævnet fastslået, at asylsøgeren er flygtning og meddelt opholdstilladelse på dette grundlag, kan heller ingen administrativ instans (justitsministeren) omgøre beslutningen. Har nævnet omvendt afslået at give asyl, kan justitsministeren ikke efterfølgende meddele den pågældende opholdstilladelse som flygtning; derimod er ministeren ikke afskåret fra i henhold til sin almindelige beføjelse (§ 46 stk. 2, jfr. § 9 stk. 2

nr. 3) at meddele opholdstilladelse på andet grundlag, herunder af andre humanitære grunde end de asylbegrundende, f.eks. fordi den pågældende udlænding har en vis tilknytning til Danmark og samtidig lider af en alvorlig sygdom, som kan behandles her men ikke i hjemlandet.⁹¹⁾

Bestemmelsen i § 56 stk. 4 udelukker ikke, at flygtninge-nævnet selv kan foretage en fornyet prøvelse af sagen, dersom der foreligger nye omstændigheder af væsentlig betydning for vurderingen af asylspørgsmålet. Hvorvidt sagen bør behandles forfra i første instans (udlændingedirektoratet), eller om flygtningenævnet selv kan genoptage sagen, fremgår ikke klart af loven. Drejer det sig om supplerende oplysninger, der skal tjene til at styrke grundlaget for den oprindelige asylansøgning, bør nævnet ikke være afskåret fra at reassumere sagen, dersom oplysningerne skønnes at være af væsentlig betydning, og det i øvrigt er undskyldeligt, at de ikke er fremkommet tidligere. I andre tilfælde – herunder sådanne situationer, hvor der er indtrådt senere ændringer i udlændingens forhold – bør princippet om to instans-prøvelse formentlig føre til, at en fornyet ansøgning om asyl indgives til udlændingedirektoratet, hvis afgørelse så på ny kan indbringes for flygtningenævnet.

4.1.4. De former for afgørelser fra udlændingedirektoratet, der kan indbringes for flygtningenævnet, er opregnet i § 53 stk. 2.⁹²⁾ Bestemmelsen omfatter afgørelser vedrørende såvel K- som F-flygtninge.⁹³⁾

Hovedbestemmelsen er § 53 stk. 2 nr. 1, hvorefter nægtelse af opholdstilladelse til personer, der påberåber sig at være omfattet af lovens flygtningebegreb i §§ 7-8, kan indbringes for flygtningenævnet. Det fremgår ikke klart af bestemmelsen, om en asylsøger, der har fået opholdstilladelse som F-flygtning, men som begærer K-status, kan indbringe sagen for flygtningenævnet. Formuleringen i bestemmelsens indledning (»Nægtelse af opholdstilladelse ...«) kunne tyde på, at sager af denne art ikke kan indbringes for nævnet. Det er

imidlertid tvivlsomt, om bestemmelsen skal forstås på denne måde. Af Betænkningen fremgår, at flygtningenævnet bl.a. fremtræder som en udbygning i forhold til den tidligere ordning, hvorefter Dansk Flygtningehjælp skulle høres i de tilfælde, hvor tilsynet med udlændinge ikke kunne anbefale, at en ansøgning om opholdstilladelse som konventionsflygtning skulle imødekommes.⁹⁴⁾ I overensstemmelse hermed var det fast praksis, at Dansk Flygtningehjælp også blev hørt i de tilfælde, hvor Tilsynet med udlændinge kun havde indstillet F-status; og der er ingen holdepunkter for at antage, at den nye udlændingelov i så henseende tilsigtede at svække retsgarantierne for asylsagens behandling. Også reale grunde taler for denne forståelse af § 53 stk. 2 nr. 1. Selv om retsbeskyttelsen af henholdsvis K- og F-flygtninge i et vist omfang er blevet gjort ensartet, er der dog stadig betydningsfulde undtagelser fra dette princip, bl.a. vedrørende beskyttelsen mod refoulement;⁹⁵⁾ og afgørelsen om, hvorvidt der skal meddeles F-status i stedet for K-status, har således væsentlig betydning for asylsøgeren. Antog man, at udlændingedirektoratets meddelelse af F-status til en asylsøger, der anmoder om K-status, ikke kunne indbringes for flygtningenævnet, ville der kunne opstå den utilfredsstillende situation for nævnet, at man ved eventuelle senere sager om refoulement (§ 53 stk. 2 nr. 4) ville være tvunget til alene at vurdere spørgsmålet efter § 31 stk. 2 om F-flygtninge, uanset om nævnet selv var af den opfattelse, at den pågældende udlænding retteligt burde anses for K-flygtning. Endelig kan det anføres, at afskærelse af muligheden for at klage til nævnet over, at der kun er meddelt F-status, ville indebære, at justitsministeriet blev klageinstans i disse tilfælde (jfr. § 46 stk. 2). En sådan to-sporet ordning, hvor det snart var flygtningenævnet snart justitsministeriet, som skulle tage stilling til, om K-status kunne meddeles, ville ikke være hensigtsmæssig, og har næppe heller været hensigten med loven. – § 53 stk. 2 nr. 1 bør således forstås på den måde, at udlændingedirektoratets nægtelse af opholdstilladelse med den af asylsø-

geren påberåbte flygtningestatus kan indbringes for flygtningenævnet.⁹⁶⁾

De øvrige spørgsmål, der kan indbringes for flygtningenævnet, er bortfald og inddragelse af opholdstilladelse,⁹⁷⁾ refolement,⁹⁸⁾ samt nægtelse af at udstede dansk rejsedokument for flygtninge eller inddragelse af et sådant rejsedokument.⁹⁹⁾ Endelig anføres det i § 53 stk. 2 nr. 3, at afvisning af en udlænding, der omfattes af § 48 stk. 2, kan indbringes for flygtningenævnet. Bestemmelsen i § 48 stk. 2 henviser til personer, der påberåber sig at være omfattet af §§ 7-8, altså ganske den samme formulering, som i § 53 stk. 2 nr. 1 anvendes til at beskrive asylsøgere. Reglen i § 53 stk. 2 nr. 3 kan således næppe antages at få praktisk betydning i forhold til hovedbestemmelsen i nr. 1 samt den særlige bestemmelse i nr. 4 om non-refoulement.

4.1.5. Flygtningenævnet har i de første fire måneder af nævnets funktionsperiode truffet endelig beslutning i ca. 20 sager; adskillige af disse sager omfattede flere personer. I lidt over halvdelen af sagerne har nævnet omgjort underinstansens beslutning og meddelt de pågældende opholdstilladelse som flygtninge; i resten er underinstansens afslag blevet stadfæstet af nævnet. – En egentlig praksis kan selvsagt ikke siges at have dannet sig på nuværende tidspunkt.

Som venteligt har nævnets opgaver især drejet sig om anvendelse og tilpasning af F-flygtningebegrebet,¹⁰⁰⁾ problemerne vedrørende første asylansøgning samt bevisspørgsmål. – Nævnets begrundelser (jfr. § 56 stk. 2) er forholdsvis sparsomme, men yder dog tilstrækkelig vejledning i henseende til overvejelserne vedrørende de centrale retlige spørgsmål; af begrundelserne fremgår endvidere, hvorvidt afgørelsen er truffet ud fra retlige og/eller bevismæssige vurderinger.

I henseende til fastlæggelsen af F-flygtningebegrebet følges lovens intention, hvorefter de hidtidige grupper af de facto-flygtninge fortsat skal nyde beskyttelse.¹⁰¹⁾ I en enkelt afgørelse indgår dette som et udtrykkeligt element i begrundelsen, idet F-status meddeles »I overensstemmelse med praksis forud for udlændingelovens ikrafttræden og ...«. I sin hidtidige funktionsperiode har nævnet ikke haft anledning til at tage stilling til, hvorvidt nye typer eller grupper af asylsøgere bør anses for omfattet af lovens F-flygtningebegreb.¹⁰²⁾

Første asylansøgningsproblematikken har foreligget for nævnet i flere afskygninger. Afvisning i henhold til § 7 stk. 2 har i hovedparten af sagerne bygget på asylsøgerens tidligere længerevarende ophold i et andet land. Herudover har nævnet skullet fastslå, hvorvidt betingelsen i bestemmelsens slutning – at »udlændingen må antages at kunne opnå beskyttelse« i det formentlige første asylansøgning – er opfyldt. Det synes i øvrigt at være en naturlig følge af formuleringen, at nævnet også i første asylansøgningssager normalt må tage stilling til, hvorvidt asylsøgeren overhovedet kan antages at være flygtning; kun i bekræftende fald er det påkrævet at gå ind i den – undertiden vanskelige – vurdering af udsigten til at opnå beskyttelse i første asylansøgning. Denne fremgangsmåde har nævnet da også fulgt i flere afgørelser (sagerne er kort omtalt nedenfor). Ved bedømmelsen af, hvorvidt beskyttelse må antages at blive ydet, har man fulgt de i bemærknin-

gerne til § 7 stk. 2 givne retningslinier.¹⁰³) Det formentlige første asyllands sædvanlige praksis lægges til grund, i det omfang den er bekendt; er spørgsmålet usikkert, søges det afklaret, undertiden ved henvendelse til det pågældende lands udlændingemyndigheder. Dette sidste skete således i en af nævnets første sager, hvor de italienske myndigheder blev forespurgt, hvorvidt de ville tillade, at en iransk flygtning rejste tilbage til Italien, hvor han havde opholdt sig gennem tre år. Da de italienske myndigheder tilkendegav, at man ikke var indstillet på at tage den pågældende tilbage,¹⁰⁴) meddelte nævnet ham opholdstilladelse i Danmark som K-flygtning. I en anden sag forelå der en »Übernahmeerklärung« fra den henværende vesttyske ambassade over for en mellemøstlig asylsøger, der havde en verserende asylsag i Vesttyskland. Flygtningenævnet kunne herefter afvise ham under henvisning til § 7 stk. 2. Det samme skete i tre indbyrdes forbundne sager, hvor de belgiske myndigheder udtrykkeligt tillod de to af asylsøgerne at rejse tilbage til Belgien; den tredje var ikke kendt af de belgiske myndigheder under det her i landet opgivne navn.

Spørgsmålet om, hvornår Danmark må anses for første asylland, uanset at asylsøgeren ikke fysisk befinder sig her i landet, er ikke blevet nærmere belyst i nævnets hidtidige virksomhed. Spørgsmålet har været strejft i en enkelt afgørelse, der imidlertid var for atypisk til at give noget afgørende fingerpeg om nævnets fortolkning af § 7 stk. 3. Det samme gælder spørgsmålet om betydningen af asylsøgerens klart tilkendegivne hensigt til at søge asyl i Danmark (jfr. s. 139).

I henseende til bevisvurderingen har flygtningenævnet fulgt de af UNHCR anbefalede retningslinier,¹⁰⁵) herunder princippet om »Benefit of the doubt«. Nævnet har i flere sager lagt vægt på, hvorvidt der var konsistens i asylsøgerens forklaring, såvel en indre sammenhæng i forklaringen over for nævnet som en rimelig overensstemmelse med tidligere afgivne forklaringer, således som de foreligger dokumenteret for nævnet. I tilfælde af delvis ændrede forklaringer, efterlyses en begrundelse for ændringerne; og hvor en sådan rimelig begrundelse kan gives, er de ændrede forklaringer ikke blevet regnet asylsøgeren til skade. I en enkelt sag, hvor udlændingedirektoratet udtrykkeligt havde karakteriseret asylsøgerens forklaring som utroværdig, udtalte nævnet direkte, »at klagerens forklaring må anses for troværdig og kan lægges til grund«.

Er asylsøgerens forklaring i direkte modstrid med konstaterbare forhold, vil det selv sagt svække troværdigheden. Dette var bl.a. tilfældet i en sag, hvor asylsøgeren hævdede at have været til stede under nogle bestemte massakrer i en mellemøstlig by; da det imidlertid kunne konstateres, at de pågældende massakrer først havde taget deres begyndelse nogle måneder efter, at asylsøgeren både efter sit eget udsagn og ifølge sine papirer var indrejst i Vesttyskland, svækkedes troværdigheden af hans forklaring.

Et andet moment – der ikke vedrører troværdigheden af asylsøgerens forklaring, men derimod spørgsmålet om sandsynligheden for, at der består en forfølgelsesrisiko i hjemlandet – er asylsøgerens uhindrede besøg i hjemlandet inden for den periode, hvor de forfølgelsesbegrundende omstændigheder skulle have bestået. Tilfælde af denne art har foreligget for nævnet, som har foretaget en konkret bedømmelse af sådanne omstændigheders betydning. I en enkelt sag har man udtrykkeligt anført et sådant tidligere ophold som led i begrundelsen for et afslag på asyl.

4.2. Behandlingsmåden

4.2.1. Afgørelsen i første instans træffes som anført af udlændingedirektoratet. En del af sagsforberedelsen vil dog som hidtil foregå ved politiet, især de indledende afhøringer af asylsøgeren samt opklaring af de eventuelle efterretningsmæssige aspekter i sagen.

Da politimyndighederne oftest vil være de første øvrighedsrepræsentanter, som asylsøgeren møder – og da forhørs-situationen for en flygtning fra et totalitært styre ofte medfører helt specielle belastninger, der også kan afstedkomme mange misforståelser eller vanskeligheder med hensyn til at få relevante oplysninger eller dokumentation frem – er der i § 48 stk. 2 tillige indsat en bestemmelse om, at asylsøgeren skal have adgang til at sætte sig i forbindelse med Dansk Flygtningehjælp og af politiet skal gøres bekendt med denne ret.¹⁰⁶⁾ Opgaven for Dansk Flygtningehjælp er i denne sammenhæng navnlig at tage en samtale med asylsøgeren og på dette grundlag yde ham vejledning om de danske asylregler og den praksis, der knytter sig hertil.

Den egentlige sagsbehandling foregår derefter i udlændingedirektoratet, hvor yderligere oplysninger i sagen – såvel i forbindelse med asylsøgerens person og forklaring som vedrørende situationen i hjemlandet – fremskaffes; det må formodes, at udlændingedirektoratet herved også indhenter oplysninger gennem Dansk Flygtningehjælp, således som det under den tidligere lov skete under Tilsynet med udlændinges forberedelse af sagen. Også spørgsmålet om første asyl-land og eventuelle undersøgelser eller henvendelser i forbindelse hermed indgår i udlændingedirektoratets sagsbehandling.

Ved selve afgørelsen vil det ofte spille en væsentlig rolle, hvorledes de af asylsøgeren meddelte oplysninger vurderes, og herunder hvilke principper der anvendes i henseende til bevisbedømmelsen og bevisbyrden. Loven indeholder ingen bestemmelser herom. I § 40 stk. 1 siges det, at en udlænding skal meddele de oplysninger, som er nødvendige til en bedømmelse af, om en tilladelse i henhold til loven kan gives, eller om udlændingen lovligt opholder sig i landet. Denne bestemmelse pålægger for så vidt udlændingen en oplysningspligt, men den siger ikke noget om bevisbyrden. I bestemmelsens forarbejder fremhæves det da også, at ikke enhver undladelse af at opfylde oplysningspligten bør medføre,

at det ansøgte afslås. I de tilfælde, hvor den mangelfulde oplysning ikke skyldes manglende vilje hos udlændingen, men beror på ydre omstændigheder – således som det netop ofte vil være tilfældet i asylsager – bør der ikke opstilles en bevisbyrderegel, som uden videre lægger risikoen for den mangelfulde oplysning på udlændingen med det resultat, at ansøgningen afslås.¹⁰⁷⁾ Særligt i henseende til asylsøgere anføres det,¹⁰⁸⁾ at ikke alene bør der ved overvejelsen af tildeling af K-status anvendes princippet om »Benefit of the doubt«, men selv hvor brugen af dette princip ikke kan føre til K-status, vil F-status efter omstændighederne kunne finde anvendelse; hidtidig praksis i så henseende beskrives med udtrykket, at man »ikke turde udelukke« (udh. her), at asylsøgeren kunne risikere alvorlige ubehageligheder ved tilbagesendelse til hjemlandet. Der er således efter praksis ikke tale om at pålægge asylsøgeren nogen egentlig bevisbyrde.¹⁰⁹⁾

4.2.2. Sagsbehandlingen ved flygtningenævnet er nærmere reguleret i loven, der suppleres af en række bestemmelser i nævnets forretningsorden. Reglerne herom bygger som anført på princippet om, at nævnsbehandlingen i modsætning til den administrative første instans-behandling skal være domstolslignende og indeholde en række af de fra den almindelige retspleje kendte processuelle garantier, herunder mulighed for advokatbeskikkelse, partsoffentlighed, adgang til kontradiktion samt til mundtlig behandling.

Ifølge § 54 påhviler det udlændingedirektoratet at indsende akterne i den påklagede afgørelse til flygtningenævnet tilige med en kort redegørelse for de omstændigheder, der påberåbes, samt sagens bevisligheder. Nævnet drager herefter selv omsorg for sagens oplysning og træffer bestemmelse om eventuelle yderligere afhøringer af asylsøgeren og af vidner samt om tilvejebringelse af andre bevismidler. Nævnet kan ligeledes indkalde sagkyndige til at give nærmere oplysning om forhold, som kan have betydning ved vurdering af sagen.¹¹⁰⁾ Det fremgår således klart, at nævnet har mulig-

hed for – og efter omstændighederne pligt til – at søge sagen yderligere oplyst. I hvilket omfang denne mulighed vil blive udnyttet, må selvsagt afhænge af, hvilken praksis udlændingedirektoratet vil anlægge i henseende til sagernes fuldstændige oplysning i første instans.

Den praktiske gennemførelse af sagsforberedelsen ved flygtningenævnet forestås af en nævnssekretær, der er placeret i justitsministeriet.¹¹¹⁾

§ 55 omhandler spørgsmålet om advokatbeskikkelse og advokatbistand for asylsøgeren. Bestemmelserne bygger på udvalgsmindretallets forslag, dog med den væsentlige modifikation, at advokatbeskikkelse ikke som oprindeligt foreslået er gjort obligatorisk, men kun skal finde sted, dersom det anses for »fornødent«.¹¹²⁾ Hvad der nærmere ligger i denne begrænsning, fremgår ikke af Folketingets bemærkninger, men må bero på flygtningenævnets praksis. I lyset af det særlige behov for advokatbistand, som mange asylsøgere utvivlsomt har, vil det være ønskeligt, om nævnet anlægger en forholdvis liberal praksis på dette punkt,¹¹²⁾ således at beskikkelse bliver det normale, medmindre særlige grunde taler derimod. Sådanne grunde kunne bl.a. være følgende:

- asylsøgeren har i forvejen antaget en advokat (jfr. § 55 stk. 1 in fine),
- asylanmodningen må anses for åbenbart grundløs,
- asylanmodningen må på forhånd anses for velbegrundet og må forventes imødekommet,
- asylsøgeren tilhører en gruppe af asylsøgere med ensartet baggrund, og advokatbeskikkelse har allerede fundet sted over for andre af gruppens medlemmer.

Om salær og godtgørelse for udlæg til beskikkede advokater findes der en særlig bestemmelse i § 58, der henviser til de regler, som gælder i tilfælde, hvor der er meddelt fri proces.¹¹⁴⁾

I § 55 stk. 2 fastslås de centrale beføjelser for asylsøgeren

og dennes advokat vedrørende aktindsigt og adgang til at udøve kontradiktion. Samtidig fastlægges der i stk. 3 visse modifikationer i disse beføjelser ud fra tilsvarende principper, som gælder i den almindelige strafferetspleje.¹¹⁵⁾ Det drejer sig om hensynet til statens sikkerhed eller dens forhold til fremmede magter eller hensynet til trediemand. Samtidig er det med udtrykket »undtagelsesvis« tilkendegivet, at der skal foreligge ganske særlige omstændigheder, for at adgangen til aktindsigt og kontradiktion kan begrænses; en mere almindelig inddragelse af udenrigspolitiske hensyn eller efterretningsmæssige aspekter er således efter bestemmelsens formulering udelukket.

Såfremt udlændingen eller den beskikkede advokat begærer det, har udlændingen ret til selv at møde frem for nævnet og forelægge sin sag mundtligt, jfr. § 56 stk. 1. Det må forudsættes, at forelæggelsen kan ske under bistand af tolk og af den eventuelt beskikkede advokat. I hvilket omfang den øvrige behandling af sagen skal foregå mundtligt, bestemmes af flygtningenævnet.

I praksis foregår forhandlingen for nævnet i reglen således, at det i forvejen udsendte skriftlige materiale¹¹⁶⁾ forudsættes bekendt og tilført sagen; der skal således ikke foretages nogen dokumentation af dette materiale. Forhandlingen indledes med, at asylsøgerens advokat får ordet. Advokaten forelægger sagen i det omfang, der måtte være tale om yderligere eller uddybende oplysninger i forhold til det skriftlige materiale; oftest vil dette i det væsentlige foregå i form af en række spørgsmål til asylsøgeren. Derefter overgår advokaten til sin egentlige procedure i sagen.¹¹⁷⁾ Såvel i forbindelse med forelæggelsen som efter advokatens procedure har nævnets medlemmer lejlighed til at stille spørgsmål til asylsøgeren og advokaten.

Dernæst får udlændingedirektoratets repræsentant ordet med henblik på eventuelle spørgsmål til asylsøgeren og kommentarer til advokatens procedure samt en mere almindelig uddybning af begrundelsen for direktoratets afslag på asylanmodningen. Også til direktoratets repræsentant kan nævnets medlemmer stille spørgsmål. Herefter har advokaten adgang til en replik; og endelig spørges asylsøgeren, om han ønsker at tilføje noget. Er der ikke yderligere spørgsmål fra nævnets medlemmer, optages sagen til afgørelse. Voteringen har hidtil foregået i umiddelbar tilslutning til forhandlingen, og resultatet meddeles straks efter mundtligt asylsøgeren.

I § 56 stk. 2 fastslås det, at nævnets afgørelser træffes ved almindelig stemmeflerhed, samt at det for udlændingen gunstigste resultat skal være gældende i tilfælde af stemmelighed. Bestemmelsen suppleres af en regel i nævnets forret-

ningsorden § 14, der regulerer de tilfælde, hvor der danner sig mere end to meninger blandt nævnets medlemmer; i så fald skal de for asylsøgeren gunstigste stemmer regnes sammen med de nærmeste mindre gunstige, indtil der udkommer stemmelighed eller stemmeflerhed. Endvidere foreskrives det, at nævnets afgørelse skal ledsages af grunde. Formuleringen svarer til de regler, der gælder vedrørende almindelige domme og kendelser.¹¹⁸⁾ Udover hensynet til klageren selv har begrundelseskravet betydning for udviklingen af flygtningenævnets praksis og kendskabet hertil.¹¹⁹⁾ Det i den almindelige retspleje gennemførte princip om offentlighed er ikke overført på flygtningenævnets behandling af asylsager. Disse sagers karakter og hensynet til asylsøgeren selv taler imod en almindelig anvendelse af offentlighedsprincippet.¹²⁰⁾

4.2.3. Udlændingeloven indeholder kun en enkelt særbestemmelse om behandlingen af asylsager, i hvilke anmodningen om asyl må anses for åbenbart grundløs. Det drejer sig om § 53 stk. 3, hvori det bestemmes, at en klage til flygtningenævnet ikke har opsættende virkning, hvis den af nævnet afvises som åbenbart grundløs. Bortset fra denne bestemmelse er det altså de almindelige regler, der finder anvendelse også på denne type af sager. I praksis må det dog forudses, at selve gennemførelsen af sagsbehandlingen i første instans vil blive af mere summarisk karakter, ligesom det kan tænkes, at den særlige hasteprocedure for flygtningenævnet (§ 56 stk. 3)¹²¹⁾ måske oftere vil blive taget i brug med henblik på at konstatere, om sagen kan afvises i medfør af § 53 stk. 3. Dette sidste kan være hensigtsmæssigt på baggrund af bestemmelsens udformning, hvorefter klagen til flygtningenævnet har opsættende virkning, indtil eventuel afvisning er sket.¹²²⁾

Hverken loven eller dens forarbejder indeholder nogen tilkendegivelse om, hvornår en asylanmodning kan anses for åbenbart grundløs. I den tidligere lov (§ 6 stk. 3)¹²³⁾ var sager,

i hvilke asylsøgeren ikke kunne sandsynliggøre rigtigheden af sin påstand om at være flygtning, undtaget fra hovedreglen om, at asylsager altid skulle forelægges for den højeste administrative instans, justitsministeren. Selv om undtagelsesbestemmelsen blev praktiseret langt mere snævert, end formuleringen åbnede mulighed for, kan denne praksis dog ikke opfattes som retningsgivende for, hvad der under den nye lov skal forstås ved »åbenbart grundløse« asylanmodninger. Vejledning kan derimod hentes i UNHCR's eksekutivkomité's konklusion af oktober 1983, nr. 30 (XXXIV), pkt. 2d.¹²⁴) Her defineres »clearly abusive« eller »manifestly unfounded« asylanmodninger som »those which are clearly fraudulent or not related to the criteria for the granting of refugee status laid down in the 1951 United Nations Convention relating to the status of refugees nor to any other criteria justifying the granting of asylum«. Den klart ugrundede karakter af asylanmodningerne skal således referere sig til oplysningernes svigagtige karakter eller deres klare mangel på relation til de kriterier, der fastsættes vedrørende konventionsflygtninge eller de facto-flygtninge, altså selve flygtningebegrebet. Derimod kan asylbegæringen ikke afvises som åbenbart ugrundet under henvisning til, at Danmark ikke er første asylland.¹²⁵

4.3. Frihedsberøvelse af asylsøgere

Udlændingeloven indeholder særlig hjemmel til at frihedsberøve udlændinge, såfremt det er nødvendigt for at sikre muligheden for at gennemføre en eventuel senere afvisning eller udvisning, jfr. § 36. For så vidt angår asylsøgere fremhæves det i forarbejderne, at frihedsberøvelse normalt kun bør komme på tale, så længe, der hersker begrundet tvivl om den pågældendes identitet.¹²⁶) Dersom det må anses for tilstrækkeligt til øjemedets opfyldelse, kan mindre indgribende foranstaltninger i stedet anvendes i medfør af § 34. Politiet kan bl.a. bestemme, at udlændingen skal deponere pas, anden rejseregulation eller billet, eller tage ophold på et nærmere

angivet sted (f.eks. et pensionat), eller i øvrigt give møde hos politiet på nærmere angivne tidspunkter (meldepligt).

Er udlændingen frihedsberøvet, skal spørgsmålet om frihedsberøvelsens lovlighed og fortsatte opretholdelse indbringes for retten inden 3 døgn efter, at frihedsberøvelsen er iværksat, medmindre der er sket løsladelse forinden; jfr. § 37. I forbindelse med fremstillingen beskikkes der en advokat for udlændingen. Hvis retten finder, at frihedsberøvelsen bør fortsættes, skal der fastsættes en frist, inden hvilken retten på ny skal tage stilling til spørgsmålet.

§ 37 stk. 4 fastslår, at politiet ved frihedsberøvelsens iværksættelse skal gøre udlændingen bekendt med, at sagen vil blive indbragt for retten, hvis frihedsberøvelsen udstrækkes længere end 3 døgn, og at en advokat vil blive beskikket. I bestemmelsens slutning findes der en særregel om asylsøgere, idet de af politiet skal gøres bekendt med, at de har adgang til at sætte sig i forbindelse med en repræsentant for Dansk Flygtningehjælp.¹²⁷⁾

5. Retsvirkninger

Den umiddelbare retsvirkning af meddelelse af flygtningestatus består i selve opholdsretten, herunder beskyttelsen mod udsendelse og refolement. Herudover knytter der sig imidlertid en lang række retsvirkninger til anerkendelsen som flygtning; kun et fåtal af dem omhandles i udlændingeloven.¹²⁸⁾ Alt, hvad der i videste forstand kan betegnes som integrationstilbuddet til flygtninge, finder sit retsgrundlag i reguleringen inden for andre retsområder, navnlig det sociale område og undervisningsområdet. Den første periode af integrationen – gennemsnitligt 18-20 måneder – forestås af Dansk Flygtningehjælp, der udfører denne opgave på grundlag af offentlige bevillinger under socialministeriets område.

Her skal imidlertid kun anføres sådanne retsvirkninger, som fremgår af udlændingeloven. Gennemgangen er langt

fra udtømmende, heller ikke inden for udlændingelovens rammer. En lang række generelle regler om retsstillingen for udlændinge med opholdstilladelse gælder også flygtninge; men da de ikke har nogen specifik relation til eller praktisk betydning for denne udlændingegruppe, skal de ikke omtales her.

I det følgende beskrives først reglerne om familiesammenføring (afsnit 5.1). Disse regler er ganske vist generelle for alle udenlandske familiemedlemmer til fastboende personer i Danmark; men de har særlig praktisk betydning for herboende flygtninge, og på visse punkter vil deres fortolkning og anvendelse være præget af, at den herboende hovedperson er flygtning. Dernæst omtales en række andre retsvirkninger, der efter deres indhold knytter sig specifikt til udlændingens status som flygtning (afsnit 5.2).

5.1. Familiesammenføring

Spørgsmålet om, hvorvidt en herboende flygtning kan få sine familiemedlemmer her til landet, er omfattet af to forskellige regelsæt i udlændingeloven. Det ene er selve flygtningereglerne i §§ 7-8. Er familiemedlemmet selv flygtning, vil han kunne søge asyl i Danmark efter de almindelige bestemmelser herom; særlig betydning får reglen i § 7 stk. 3, hvorefter herboende nære slægtninge ofte vil medføre, at Danmark er første asylland, samt muligheden for at indgive asylanmodningen ved en dansk repræsentation i udlandet.¹²⁹⁾ Det andet regelsæt er de almindelige bestemmelser om familiesammenføring i lovens § 9.

Ifølge § 9 stk. 1 nr. 2-5 vil en række nærtstående familiemedlemmer til herboende flygtninge have et egentligt retskrav på at få opholdstilladelse i Danmark. Det drejer sig om ægtefæller (eller faste samlever), mindreårige børn samt forældre over 60 år. For børns vedkommende er det en betingelse, at barnet tager ophold hos forældremyndighedens indehaver.

Adgangen til at få forældre over 60 år hertil er undergivet

visse begrænsninger. Opholdstilladelse gives i almindelighed ikke, hvis der er andre børn i hjemlandet, som vil være i stand til at påtage sig forsørgelsen. Endvidere kan opholdstilladelsen betinges af, at det herboende barn påtager sig forsørgelsen af forældrene (§ 9 stk. 3); dette krav gøres dog sædvanligvis ikke gældende, når det drejer sig om forældre til herboende flygtninge.

Reglerne om visse familiemedlemmers retskrav på opholdstilladelse suppleres af en fakultativ bestemmelse i § 9 stk. 2 nr. 1, hvorefter der kan gives opholdstilladelse til andre udlændinge med nær familiemæssig tilknytning til en i Danmark fastboende person. Bestemmelsen bygger på udvalgsmindretallets udkast.¹⁹⁰⁾ I bemærkningerne til udkastet¹³¹⁾ anføres det, at der ved udtrykket »anden nær familiemæssig eller lignende tilknytning« bl.a. forstås adoptions- og plejeforhold samt nære slægtninge, der i hjemlandet har tilhørt samme familiefællesskab som den herboende person. Der kan f.eks. være tale om unge eller ældre slægtninge, som den herboende efter hjemlandets tradition har forsørgelsespligt overfor, og hvor det derfor vil være naturligt, at den pågældende slægtning optages i den herboendes husholdning. Endvidere fremhæves det, at der særligt over for flygtninge ofte kan være anledning til at anvende et mere fleksibelt familiebegreb.¹³²⁾ Ud over det ovennævnte eksempel, hvor der foreligger særlige forsørgelsestraditioner i hjemlandet, kan der være tilfælde, hvor de omstændigheder, som har ført til flugten, samtidig har skabt et afhængighedsforhold mellem familiemedlemmet og den herboende flygtning. Undertiden kan stærke menneskelige hensyn tale for sammenføring af selv fjernere slægtninge, bl.a. i tilfælde, hvor alle øvrige medlemmer af familien er blevet udslettet under flugten eller den forudgående forfølgelse.

Bestemmelsen i § 9 stk. 2 nr. 1 suppleres, for så vidt angår mindreårige udlændinge, af reglen i udlændingebekendtgørelsens § 23. Der opstilles her visse særlige betingelser for meddelelse af opholdstilladelse til børn, som skal bo hos

andre end forældrene; betingelserne er imidlertid udformet på en sådan måde, at de ikke indebærer nogen hindringer for modtagelsen af børn eller helt unge, der er flygtet fra hjemlandet uden at være ledsaget af forældre eller andre voksne familiemedlemmer.

Spørgsmålet om familiemedlemmernes status berøres ikke i loven, bortset fra de tilfælde, hvor familiemedlemmerne kommer hertil i medfør af de almindelige flygtningeregler i §§ 7-8 og dermed opnår flygtningestatus på selvstændigt grundlag. I de tilfælde, hvor familiemedlemmerne kommer hertil i medfør af reglerne i § 9 om familiesammenføring, bør det tilstræbes, at familiemedlemmer, der kommer til Danmark inden for den periode, hvor hovedpersonen er under Dansk Flygtningehjælps forsorg,¹³³⁾ og i øvrigt har nogenlunde samme baggrund som hovedpersonen, får tildelt samme status, som hovedpersonen har.¹³⁴⁾

5.2. Andre retsvirkninger

5.2.1. Såvel K- som F-flygtninge har under visse betingelser krav på at få udstedt *rejsedokument* eller *fremmedpas* af de danske myndigheder. Loven indeholder i § 39 stk. 5 en bemyndigelsesbestemmelse, ifølge hvilken det overlades til justitsministeren at udstede de nærmere regler herom. Samtidig bestemmes det, at en sådan rejselegitimation kan inddrages efter samme regler, som gælder om pas til danske statsborgere (bl.a. i tilfælde af flugtfare i forbindelse med strafforfølgning), eller når grundlaget for udstedelsen er bortfaldet.

I udlændingebekendtgørelsen fastsættes de nærmere regler om dette spørgsmål i §§ 6-7.¹³⁵⁾ Der sondres i bekendtgørelsens bestemmelser mellem to former for rejselegitimation til flygtninge. »Dansk rejsedokument for flygtninge« (konventionspas) udstedes til K-flygtninge (§ 6 stk. 1), mens »dansk fremmedpas« udstedes til andre flygtninge, såfremt udlændingen ikke er i stand til at skaffe sig anden form for pas eller rejselegitimation (§ 6 stk. 2). Fremmedpas kan også udstedes til andre end flygtninge, f.eks. til udlændinge, der – uden

samtidig at have flygtningestatus – omfattes af Konvention af 28. september 1954 om statsløse personers retsstilling (art. 28). Konventionspas og fremmedpas forsynes normalt med påtegning om, at det ikke er gyldigt for rejse til indehaverens hjemland (§ 7 stk. 3).

I bekendtgørelsens § 6 stk. 4 fastsættes det, at udstedelse af konventionspas eller fremmedpas kan nægtes, når det skønnes nødvendigt af sikkerhedsmæssige grunde. Såvel denne bestemmelse som de i loven anførte inddragelsesgrunde gør det betydningsfuldt, at nægtelse af at udstede rejsedokument eller inddragelse heraf kan indbringes for flygtningenævnet i medfør af § 53 stk. 2 nr. 5. Selv om der i denne bestemmelse anvendes betegnelsen »dansk rejsedokument for flygtninge« – og dermed den samme sprogbrug, som udlændingebe- kendtgørelsen bruger som betegnelse for konventionspas – må udtrykket i loven formentlig forstås som omfattende enhver form for dansk rejsedokument til flygtninge, altså også fremmedpas til F-flygtninge. I modsætning til det oprindelige lovforslag har loven sidestillet K- og F-flygtninge i henseende til adgangen til at indbringe udlændingedirektoratets afgørelser for flygtningenævnet, og der er ingen holdepunkter for at antage, at dette princip skulle fraviges i henseende til udstedelse af pas eller anden rejselegitimation. En umiddelbar sproglig forståelse af bestemmelsen i § 53 stk. 2 nr. 5 svarer til denne fortolkning og modsiges ikke af sprogbrugen i andre lovbestemmelser.¹³⁶⁾

5.2.2. I lovens kap. 2 findes der en række bestemmelser om *arbejdstilladelse*. Hovedreglen er, at alle udlændinge skal have arbejdstilladelse for at tage lønnet eller ulønnet beskæftigelse; det samme gælder for anden udøvelse af erhvervs- virksomhed.

I § 14 fastsættes det imidlertid, at visse grupper af udlændinge er fritaget for kravet om arbejdstilladelse. Det gælder bl.a. nordiske statsborgere samt EF-borgere. Ud over de i loven anførte grupper kan justitsministeren i medfør af § 14

stk. 2 bestemme, at også andre udlændinge skal være fritaget for arbejdstilladelse. I bemærkningerne til den tilsvarende bestemmelse i udlændingelovudvalgets lovudkast anføres »visse flygtninge« som eksempel på en gruppe udlændinge, der kunne tænkes at blive fritaget for arbejdstilladelse i medfør af justitsministerens særlige adgang til at bestemme sådan fritagelse. I konsekvens heraf er det ved udlændingebekendtgørelsens § 30 stk. 1 fastsat, at alle personer, der har opnået flygtningestatus i Danmark, er fritaget for arbejdstilladelse. I og med at en asylsøger opnår flygtningestatus, har den pågældende således også ret til at udføre arbejde på lige fod med danske statsborgere.¹³⁷⁾

5.2.3. Uanset at spørgsmålet ikke omhandles i udlændingeloven, skal det dog nævnes, at meddelelse af flygtningestatus også har en vis betydning for spørgsmålet om senere opnåelse af indfødsret i Danmark. Sædvanligvis skal visse almindelige betingelser være opfyldt, for at man kan opnå indfødsret, bl.a. i henseende til opholdstidens længde, udlændingens sprogkundskaber og vandel m.v. I indfødsretscirkulæret,¹³⁸⁾ der er blevet til efter forhandlinger mellem Folketingets indfødsretsudvalg og indenrigsministeriet, anføres det imidlertid (§ 9 stk. 3), at disse almindelige betingelser kan lempes for personer, der er blevet anerkendt som konventionsflygtninge, eller som må ligestilles hermed. Blandt andet kan det sædvanlige krav om mindst 7 års ophold her i landet nedsættes for flygtninge, således at de i givet fald vil kunne opnå indfødsret efter 6 års ophold.

Noter

- 1) Lov nr. 226 af 8. juni 1983 (udlændingeloven).
- 2) De Forenede Nationers Konvention af 28. juli 1951 om Flygtninges retsstilling.
- 3) Se nærmere s. 132 ff.
- 4) En særlig afdeling under Rigspolitichefens embede.
- 5) En paraplyorganisation bestående af tolv humanitære og folkelige medlemsorganisationer; ud over deltagelse i asylproceduren forestår Dansk

Flygtningehjælp integrationen af flygtninge i Danmark og udfører oplysnings- og indsamlingsvirksomhed til fordel for det internationale flygtningearbejde.

- 6) Se nærmere s. 137ff.
- 7) Betænkning nr. 968 (1982) om udlændingelovgivningen; herefter blot kaldet: Betænkningen.
- 8) FT 1982-83 Till. B. sp. 1935, 2775 og 2845.
- 9) Jfr. herved Rigsadvokatens meddelelse nr. 4/83 af 21. september 1983, s. 3.
- 10) Bekendtgørelse nr. 19 af 18. januar 1984.
- 11) Jfr. s. 158 ff.
- 12) Flygtningenævnets forretningsorden er gengivet som bilag, s. 184ff.
- 13) Konventionsflygtninge kaldes herefter for »K-flygtninge«, mens de facto-flygtninge omtales som »F-flygtninge«, jfr. herved note 18. På samme måde anvendes udtrykkene »K-status« og »F-status« om den retsposition, som de to grupper af flygtninge opnår, efter at opholdstilladelse m.v. er blevet meddelt.

Til belysning af det talmæssige forhold mellem de forskellige flygtningegrupper bringes nedenstående oversigt (jfr. Betænkningen, s. 315):

	1978	1979	1980	1981	1982	1983
<i>Spontane flygtninge</i>						
K-status	23	10	12	45	73	95
F-status	13	33	53	78	50	103
<i>Kvote-flygtninge</i>	215	1108	908	775	676	491
I alt	251	1151	1045	898	799	689

- 14) Jfr. Betænkningen, s. 131. – I den pågældende bestemmelse i den svenske lov siges det, at en flygtning »inte utan synnerliga skäl (skall) vägras fristad i Sverige, om han behövar sådant skydd«.
- 15) Konventionen omfattede kun personer, der var blevet flygtninge som følge af begivenheder forud for 1. januar 1951 (art. 1 litra A), og dens virkeområde kunne valgfrit begrænses til europæiske flygtninge (art. 1 litra B).
- 16) Især United Nations Conference on Territorial Asylum 1977.
- 17) For F-flygtninges vedkommende indebærer selve beskrivelsen af flygtningebegrebet dog en vis svækkelse af princippet om flygtningens individuelle retskrav på asyl, jfr. s. 135.

- 18) Tidligere var benævnelsen »B-flygtninge«, mens konventionsflygtninge kaldtes »A-flygtninge«.
- 19) En nærmere gennemgang af praksis vedrørende de facto-flygtninge findes i et notat, udarbejdet af Dansk Flygtningehjælp, justitsministeriet og Tilsynet med udlændinge; notatet er offentliggjort i Betænkningen, s. 304-319.
- 20) Jfr. Betænkningen, s. 136; FT 1982-83, Tillæg B, sp. 1963 og 2799. Denne holdning er i øvrigt i overensstemmelse med Europarådets rekommandation 1976/773, »on the situation of de facto refugees«; se især rekommandationens pkt. 5, I, b.
- 21) Udhævet her.
- 22) Jfr. Betænkningen, s. 136.
- 23) Jfr. s. 130.
- 24) Jfr. note 13.
- 25) Dansk Flygtningehjælp har i efteråret 1983 anmodet regeringen om at ændre kvoteordningen således, at de spontane flygtninge modtages uden for kvoten, hvorved denne ubeskåret kan anvendes til genbosætningsprogrammer.
- 26) Jfr. s. 130.
- 27) Se nærmere herom s. 140.
- 28) Jfr. Betænkningen, s. 137; FT 1982-83, Till. B, sp. 2799.
- 29) Jfr. Betænkningen, s. 139 f.
- 30) Se herved UNHCR's eksekutivkomités konklusion nr. 15 (XXX), litra h, iii; samt Europarådets rekommandation 1976/773, pkt. 5, II, ii, b.
- 31) Se herved s. 163 f. om flygtningenævnets hidtidige praksis vedrørende disse spørgsmål.
- 32) Se nærmere herom s. 172 ff.
- 33) Jfr. UNHCR's eksekutivkomités konklusion nr. 15 (XXX), litra h, iii, hvor det – bl.a. efter dansk forslag – er tilkendegivet, at en sådan praksis bør følges af staterne.
- 34) Jfr. Betænkningen, s. 130 og 138 f.
- 35) Jfr. Betænkningen, s. 150.
- 36) Jfr. nærmere herom s. 148 ff.
- 37) Ifølge lovforslaget skulle den kun omfatte K-flygtninge, men under Folketingets behandling besluttede man også på dette punkt at ligestille de to grupper af flygtninge.
- 38) Jfr. den europæiske aftale om »Transfer of responsibility for refugees«, vedtaget d. 16. oktober 1980 af Europarådet.
- 39) Formelt er § 20 en bestemmelse om inddragelse af opholdstilladelse, ikke om bortfald; da den imidlertid nærmest må forstås og beskrives som en modifikation til frivillighedsprincippet i § 17 stk. 3, omtales den i sammenhæng med denne bestemmelse og dermed under afsnittet om bortfald af asyl.

- 40) Jfr., bl.a. UNHCR's eksekutivkomités konklusion nr. 19 (XXXI), og nr. 22 (XXXII), afsnit IV. Se også s. 27 f.
- 41) Jfr. nærmere s. 154 ff.
- 42) Jfr. Betænkningen, s. 161 f.
- 43) Jfr. herved FN's konvention af 16. december 1966 om borgerlige og politiske rettigheder, art. 13, samt art. 4 i Protokol nr. 4 til den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der udelukker udvisning uden individuel prøvelse af hver enkelt sag.
- 44) Jfr. s. 172 om lovens § 9 stk. 1 nr. 2.
- 45) Jfr. s. 138 f.
- 46) Bortset fra sådanne udlændinge hvis flygtningestatus opstår, mens de allerede opholder sig her i landet (flygtninge »sur place«).
- 47) Til fordel for den mere liberale fortolkning, som udvalgsmindretallet foreslog, og hvorefter kun selve varigheden af opholdet skal være af betydning ganske uanset opholdsgrundlagets karakter, taler en jævnføring med bestemmelserne i §§ 22 og 23 om udvisning. Også her indtræder der en særlig beskyttelse efter en vis opholdstid (henholdsvis fire og syv år) i Danmark; men samtidig fremgår det klart af disse bestemmelsers forarbejder, at beskyttelsen indtræder, uanset om opholdsgrundlaget har været skiftende, og uanset om en del af opholdet ikke har været med henblik på varigt ophold, jfr. FT 1982-83, Till. B, sp. 2847. Det samme gælder opholdsfristerne i § 24, jfr. § 25, stk. 1 (to år), og § 25, stk. 1, jfr. stk. 2 (ét år).
- 48) Opholdstilladelsen kan ud over de tre anførte tilfælde ophøre i medfør af § 17 stk. 3, jfr. ovenfor s. 141. Da denne bestemmelse som nævnt bygger på fuldstændig frivillighed fra flygtningens side, er den ikke her anført som en undtagelse fra beskyttelsesreglen i § 19 stk. 2.
- 49) Jfr. s. 141 ff.
- 50) Jfr. s. 147 ff.
- 51) Jfr. Betænkningen, s. 156.
- 52) Jfr. s. 142.
- 53) Se nærmere s. 152 ff.
- 54) Jfr. herved FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, art. 13, og Den europæiske Menneskerettighedskonvention, art. 8 stk. 2; se endvidere Flygtningekonventionen, art. 3, samt UNHCR's eksekutivkomités konklusion nr. 7 (XXVIII).
- 55) Jfr. Betænkningen, s. 165.
- 56) Se nærmere s. 154 f.
- 57) Jfr. FT 1982-83, Till. B, sp. 1968 f og 2804 f.
- 58) Jfr. § 22 nr. 3 (6 års fængsel), § 23 nr. 2 (1 års fængsel) og § 23 nr. 3 (4 års fængsel).
- 59) Jfr. som et eksempel herpå § 24 nr. 2.
- 60) Jfr. FT 1982-83, Till. B, sp. 2804.

- 61) Jfr. FT 1982-83 Till. B, sp. 2804. – Cfr. herved *ØLK af 6/9 1983*, hvor klagerens tidligere straffedom i Canada blev anført som led i begrundelsen for, at betingelserne i § 22 nr. 2 fandtes opfyldt.
- 62) Udvalgsflertallet havde foreslået et langt videre anvendelsesområde for denne udvisningsgrund, idet der blot skulle være tale om domfældelse for en forbrydelse, for hvilken strafferammen indeholder mindst 2 års fængsel, jfr. Betænkningen, s. 96.
- 63) Jfr. Betænkningen, s. 170 f.
- 64) En bestemmelse herom var foreslået af udvalgsmindretallet, jfr. Betænkningen, s. 96.
- 65) Jfr. Betænkningen s. 166.
- 66) Jfr. UNHCR's eksekutivkomités konklusion nr. 7 (XXVIII), litra C.
- 67) Jfr. FT 1982-83, Till. B., sp. 2807.
- 68) Jfr. Betænkningen, s. 177.
- 69) Se herom s. 154 ff.
- 70) Bestemmelsen må også ses i sammenhæng med Den europæiske Menneskerettighedskommissions praksis, hvorefter udvisning til et land, hvor en person risikerer tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, er i strid med Den europæiske Menneskerettighedskonvention. Risikerer den pågældende dødsstraf i hjemlandet, må udvisning være udelukket ud fra de samme principper, som afskærer udlevering i sådanne tilfælde; tilsvarende må gælde, dersom udvisningen indebærer en risiko for krænkelse af grundsætningen, »non bis in idem«; se herved Europæisk konvention af 13/12 1957 om udlevering af lovovertrædere, Lovt. C 1963, bkg. nr. 36 af 28/9 1963.
- 71) Det anførte eksempel, hvor den afgørende faktor er udlændingens køn, vil i øvrigt kunne henføres til bestemmelsen i § 26 nr. 1 om »andre personlige forhold«.
- 72) S. 150.
- 73) D.v.s. beskyttelse mod udsendelse af flygtninge til et land, hvor de risikerer forfølgelse, eller hvor de vil risikere videresendelse til et sådant land.
- 74) Jfr. herved FT 1982-83, Till. B, sp. 1972.
- 75) Jfr. Betænkningen, s. 183.
- 76) Det er muligt, at der på dette punkt ikke foreligger nogen reel forskel mellem art. 33 og § 31 stk. 2, idet art. 33 tænkeligt skal fortolkes som omfattende alle de i art. 1 litra A stk. 2 anførte forfølgelsessituationer; jfr. FN's Deklaration af 14/12 1967 om territorielt asyl, art. 3 stk. 1.
- 77) Jfr. s. 148 ff.
- 78) Jfr. s. 148 ff.
- 79) Se nærmere herom s. 158 f.
- 80) Jfr. Betænkningen, s. 227.
- 81) Udvalgsflertallet og justitsministeren foreslog et lille nævn på tre med-

- lemmer: en dommer samt to repræsentanter fra henholdsvis udenrigsministeriet og justitsministeriet.
- 82) Jfr. Betænkningen, s. 232 f.
 - 83) Der blev dog også anført andre begrundelser for denne særstilling for Dansk Flygtningehjælp, se FT 1982-83, Till. B, sp. 1977.
 - 84) Om Dansk Flygtningehjælps lovbestemte rolle i præasylfasen, se s. 165 og 171.
 - 85) Jfr. Betænkningen, s. 232 og 240.
 - 86) Jfr. s. 169f.
 - 87) Se herved lovens § 43 stk. 2 om transportselskabers pligt til tilbagebefordring samt bemærkningerne hertil – herunder om faren ved overdreven brug af bestemmelsen – Betænkningen, s. 206 f.
 - 88) Jfr. s. 133.
 - 89) Sådanne tilfælde kan næppe betragtes som omfattet af lovens regler om »åbenbart grundløse« asylanmodninger, jfr. nærmere s. 169 f.
 - 90) Se herved Betænkningen, s. 230 og 240, samt FT 1982-83, Till. A, sp. 2060f. – Hvorvidt nævnets virksomhed er undergivet folketingets ombudsmands kompetence, er uafklaret. Forarbejderne indeholder ingen sikre tilkendegivelser herom. Nævnet har selv udtalt, at ombudsmanden næppe har kompetence på dette område, men ombudsmanden har dog optaget en indgivet klage til realitetsbehandling (FOB-skr. af 7/3 1984).
 - 91) Ej heller flygtningenævnet er vel – i grænsetilfælde – afskåret fra at inddrage almene humanitære grunde i den samlede vurdering af, hvorvidt der bør meddeles asyl med F-status.
 - 92) I modsætning til udvalgsmindretallets forslag om at gøre to instans-prøvelsen af de mest indgribende afgørelser obligatorisk, forudsættes det efter loven, at der i alle tilfælde fremsættes en begæring om indbringelse for nævnet.
 - 93) Udvalgsflertallet og justitsministerens forslag ville kun henlægge afgørelsen vedrørende K-flygtninge til flygtningenævnet.
 - 94) Jfr. Betænkningen, s. 76 ff.
 - 95) Jfr. s. 155 f.
 - 96) Ved to afgørelser fra januar 1984 har flygtningenævnet valgt at anlægge den her foreslåede fortolkning. To etiopiske flygtninge havde opnået F-status, men indbragte afgørelserne for nævnet; i den ene sag imødekom nævnet klagerens begæring, mens underinstansens afgørelse stadfæstedes i den anden.
 - 97) Jfr. s. 140 ff, om §§ 17, 19 og 20.
 - 98) Jfr. s. 154 ff, om § 31.
 - 99) Jfr. s. 174 f, om § 39 stk. 5, samt om den nærmere forståelse af rækkevidden af § 53 stk. 2 nr. 5.
 - 100) Også grænsedragningen mellem F- og K-flygtningebegreberne har været prøvet for nævnet i en række sager, jfr. note 96.

- 101) Jfr. s. 134 f.
- 102) Jfr. s. 135.
- 103) Se herved s. 138.
- 104) Italien har ikke tiltrådt Protokollen af 1969, hvorved den geografiske begrænsning til europæiske flygtninge ophæves, jfr. s. 131 med note 15.
- 105) Jfr. Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status, UNHCR 1979, s. 47 f.
- 106) Jfr. UNHCR's eksekutivkomités konklusion nr. 8 (XXVIII), pkt. e, IV in fine.
- 107) Jfr. Betænkningen, s. 202.
- 108) Betænkningen, bilag nr. 7, s. 309.
- 109) Se endvidere s. 53 ff og 101 f.
- 110) Jfr. Betænkningen, s. 229. – I reglen vil der for flygtningenævnet (samt udlændingedirektoratet, asylsøgeren og dennes advokat) foreligge et notat og eventuelt dokumentationsmateriale fra Dansk Flygtningehjælp, indeholdende generelle baggrundsoplysninger om den forfølgelssituation, som påberåbes af asylsøgeren.
- 111) Jfr. FT 1982-83, Till. A, sp. 2054.
- 112) Foreløbig har advokatbeskikkelse fundet sted i praktisk taget alle de sager, der er blevet indbragt for nævnet.
- 113) Jfr. FT 1982-83, Till. B, sp. 1977 og 2814 samt Betænkningen, s. 239.
- 114) Jfr. retsplejeloven, kap. 31.
- 115) Jfr. især retsplejelovens § 745 stk. 4.
- 116) Se herom s. 166.
- 117) I det omfang, der måtte blive tale om at afhøre vidner eller om mundtlig afgivelse af sagkyndige erklæringer, vil dette mest hensigtsmæssigt kunne finde sted mellem forelæggelsen og advokatens procedure.
- 118) Jfr. retsplejelovens § 218 stk. 1.
- 119) Jfr. Betænkningen, s. 240 f, hvor udvalgsmindretallet omtaler betydningen af, at der sker en vis offentliggørelse af flygtningenævnets praksis, dels til vejledning for advokater og andre, der skal yde juridisk bistand til asylsøgere, dels med henblik på at en bredere offentlighed får mulighed for at holde sig orienteret om flygtningenævnets virksomhed. I nævnets forretningsorden, § 17, er det bestemt, at nævnet afgiver beretning til justitsministeren og foranlediger beretningen offentliggjort.
- 120) Jfr. Betænkningen, s. 240.
- 121) Jfr. s. 159 f.
- 122) Cfr. udkastene i Betænkningen, s. 115 og 116, der ikke indeholder regler om afvisning, men blot en bestemmelse om, at klagen har opsættende virkning, medmindre den er åbenbart grundløs.
- 123) Jfr. s. 126.

- 124) Danmark har over for denne konklusion fremsat visse forbehold, men de vedrører ikke dette punkt.
- 125) Jfr. herved Betænkningen, s. 235.
- 126) Jfr. Betænkningen, s. 190. – I den første periode efter den nye udlændingelovs ikrafttræden synes der hos udlændingemyndighederne at have været en tendens til at anvende frihedsberøvelse i noget videre omfang. I flere sager, hvor der ikke herskede tvivl om asylsøgerens identitet, har man således foretaget frihedsberøvelse og over for domstolene begæret den opretholdt under henvisning til nødvendigheden af at sikre sig mulighed for gennemførelse af en eventuel senere afvisning af asylsøgeren; der har herved også været henvist til, at hjemsendelsen under disse omstændigheder vil kunne ske på det transportselskabs regning, med hvilket asylsøgeren er blevet befordret her til landet. Selv om sådanne begrundelser i sig selv må anses for uacceptable og dertil er i klar modstrid med den anførte udtalelse i Betænkningen, har man i et vist omfang opnået domstolenes godkendelse af frihedsberøvelsen. Der har således været eksempler på relativt langvarige frihedsberøvelser, også af asylsøgere, der ved flygtningenævnets beslutning senere er blevet anerkendt som flygtninge.
- 127) Bestemmelsen svarer til andre frihedsberøvede udlændinges adgang til at sætte sig i forbindelse med hjemlandets diplomatiske eller konsulære repræsentation i Danmark.
- 128) Jfr. s. 127.
- 129) Jfr. s. 138 f.
- 130) Jfr. FT 1982-83, Till. B, sp. 1966.
- 131) Betænkningen, s. 147.
- 132) Jfr. UNHCR's eksekutivkomités konklusion nr. 24 (XXXII), pkt. 5.
- 133) Det vil normalt sige inden for de første 1½ år efter, at hovedpersonen har fået flygtningestatus i Danmark; sædvanligvis vil familiesammenføringen i disse tilfælde være sket med bistand fra Dansk Flygtningehjælps side.
- 134) Jfr. herved UNHCR's eksekutivkomités konklusion nr. 24 (XXXII), pkt. 8.
- 135) Også §§ 2 og 5 i bekendtgørelsen indeholder bestemmelser, der er af betydning for spørgsmålet om flygtninges rejselegitimation.
- 136) Den mere specifikke betydning af udtrykket »dansk rejsedokument for flygtninge« anvendes kun i udlændingebekendtgørelsen, men derimod ikke i lovens § 39 stk. 5.
- 137) Familiemedlemmer til flygtninge er – såfremt de ikke selv har flygtningestatus, jfr. s. 172 – undergivet kravet om arbejdstilladelse. Drejer det sig om ægtefæller eller faste samleverer eller om børn, har de imidlertid ret til at få arbejdstilladelse, jfr. udlændingebekendtgørelsen § 31 stk. 1 og 2.

138) Cirkulære nr. 69 af 1. juni 1983 om meddelelse af dansk indfødsret (naturalisation).

Flygtningenævnets forretningsorden*

Flygtningenævnet

- § 1. Flygtningenævnet består af 7 medlemmer. Formanden, der skal være dommer, udpeges af justitsministeren, der også beskikker de øvrige medlemmer, heraf 3 medlemmer efter indstilling fra henholdsvis socialministeren, udenrigsministeren og Advokatrådet samt 2 medlemmer efter indstilling fra Dansk Flygtningehjælp. Beskikkelserne gælder for en periode på 4 år. Genbeskikkelse kan finde sted.
- Stk. 2. For hvert medlem udnævnes der en suppleant, som, når vedkommende medlem er forhindret, deltager i nævnets møder. Suppleanterne skal opfylde de samme betingelser og udpeges på samme måde som de pågældende medlemmer.
- § 2. Flygtningenævnet behandler klager over afgørelser, der er truffet af direktoratet for udlændinge, i det omfang, det er bestemt i udlændingelovens § 53, stk. 2. Flygtningenævnet afgiver endvidere udtalelser efter udlændingelovens § 57.
- § 3. Nævnets formand tilrettelægger nævnets arbejde og leder nævnets møder. Suppleanterne kan efter formandens bestemmelse overvære nævnets forhandlinger.
- Stk. 2. Formandens suppleant, der er nævnets næstformand, træder i formandens sted, når formanden er forhindret.
- § 4. Nævnet er beslutningsdygtigt, når formanden eller

* Bekendtgørelse nr. 98 af 6/3 1984.

næstformanden og mindst fire af nævnets andre medlemmer herunder mindst et medlem, som er indstillet af Dansk Flygtningehjælp, er til stede, jfr. dog stk. 2.

Stk. 2. I sager af særlig hastende karakter kan afgørelsen træffes af formanden og et af de af Dansk Flygtningehjælp udpegede medlemmer. Er disse ikke enige, forelægges sagen for det samlede nævn.

§ 5. Intet medlem af nævnet må deltage i behandlingen af en sag, i hvis udfald vedkommende har en individuel interesse, eller hvor der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed.

Stk. 2. Ethvert medlem skal straks underrette nævnets formand om de forhold, der vil kunne være omfattet af stk. 1. Nævnet træffer den endelige administrative afgørelse af, om et medlem kan deltage i en sags behandling. I behandlingen og afgørelsen af dette spørgsmål deltager det pågældende medlem ikke.

§ 6. Der påhviler nævnets medlemmer tavshedspligt.

§ 7. Der afholdes møder på de af nævnet vedtagne mødedage, eller når formanden bestemmer det.

§ 8. Justitsministeriet udpeger en sekretær for nævnet og stiller den i øvrigt fornødne sekretariatsbistand til rådighed for nævnet.

§ 9. Formanden kan afvise en klage fra en person, som ikke har en retlig interesse i det forhold, som klagen angår.

Stk. 2. Formanden kan endvidere afvise en klage, der efter dens beskaffenhed ikke kan påkendes af nævnet.

Sagens forberedelse

- § 10. Når en afgørelse er indbragt for nævnet, påser sekretariatet, at direktoratet for udlændinge fremsender sagens akter til nævnet med oplysninger om den påklagede afgørelse, en kort redegørelse for de omstændigheder, der påberåbes, samt sagens bevisligheder.
- Stk. 2. Nævnet drager i øvrigt selv omsorg for sagens oplysning.
- § 11. Nævnet kan om fornødent beskikke en advokat for udlændingen, medmindre denne selv har antaget en sådan.
- § 12. Sekretariatet foranlediger, at udlændingen og dennes eventuelle advokat får lejlighed til at gøre sig bekendt med det materiale, der indgår i nævnets behandling, jfr. dog udlændingelovens § 55, stk. 3, og opfordrer de pågældende til snarest at fremkomme med eventuelle bemærkninger.

Sagens afgørelse

- § 13. Nævnets møder er ikke offentlige.
- Stk. 2. Såfremt udlændingen eller den beskikkede advokat begærer det, har udlændingen ret til mundtligt at forelægge sin sag for nævnet. Nævnet bestemmer, om den øvrige behandling af sagen skal være mundtlig.
- Stk. 3. Nævnet træffer bestemmelse om afhøring af udlændingen og vidner og om tilvejebringelse af andre bevismidler, herunder om en repræsentant for direktoratet for udlændinge skal have lejlighed til at give møde i sagen.

§ 14. Nævnets afgørelser træffes ved stemmeflerhed. I tilfælde af stemmelighed skal det resultat, som er gunstigst for den pågældende klager, være gældende. I tilfælde af, at der danner sig flere end to meninger om, hvorvidt direktoratets afgørelse skal stadfæstes, skal de for klageren gunstigste stemmer regnes sammen med de nærmeste mindre gunstige, indtil der udkommer stemmeflerhed.

Stk. 2. Nævnets afgørelser er endelige.

§ 15. Nævnets afgørelser udfærdiges skriftligt med begrundelse og underskrives af formanden eller den, han bemyndiger hertil.

Stk. 2. Afgørelserne indføres i en forhandlingsprotokol. Et medlem kan kræve tilført protokollen en kort begrundelse for sit standpunkt eller bemærkninger om et afvigende standpunkt.

Stk. 3. Kopi af afgørelser, der træffes i henhold til § 4, stk. 2, eller § 9, sendes til nævnets medlemmer og suppleanter.

Forskellige bestemmelser

§ 16. Nævnet udvælger tolke, som så vidt muligt behersker klagerens modersmål, og som kan anvendes ved sagens behandling for nævnet.

§ 17. Nævnet afgiver beretning om sin virksomhed til justitsministeren. Nævnet offentliggør sin beretning.

§ 18. Nævnets adresse er: Justitsministeriet, Slotsholmsgade 10, 1216 København K.

§ 19. Bekendtgørelsen træder i kraft den 1. april 1984.

Sagregister

- Adoptions- og plejeforhold, 173
advokat, 167f.
– beskikkelse, 167, 171
– bistand, 167
– salær, 167
Afghanistan, 58
afhøringer, 164, 166
afvisning, 115, 138
aktindsigt, 167f.
Amnesty International, 66
arbejdsgruppen vedr. kvoteflytninge, 136
arbejdstilladelse, 107f., 119, 175f.
asyl, 129ff., se også: opholdstilladelse
– anmodning til danske myndigheder, 137f.
– anmodning til danske repræsentationer, 139, 172
– begreb, 36f.
– bortfald, 140ff.
– folkerettens krav, 17, 36f., 98
– første asylland, 16ff., 30, 43ff., 48, 56ff., 97f., 122, 127, 137ff., 160, 163f., 172
– grundløse anmodninger, 99, 159, 167, 169f.
– harmonisering af de materielle regler, 26f., 29
– hensigt om asyl i et specifikt land, 61, 139
– humanitære hensyn, 17f., 49f., 84, 100ff., 125, 161
– konsistenskravet, 51f.
– nægtelse af asyl, 23ff.
– – asyl erhvervet andetsteds, 24f.
– – bevisproblemer, 24f., 50ff., 101ff.
– – omfang af erhvervet beskyttelse, 24f.
– – fristoverskridelse, 23f.
– – geografiske kriterier, 26, 38
– nådesakt, 13, 37
– overførsel til andet land, 141f., 164
– oplysningspligt, asylsøgers, 51f., 165f.
– ret til, 10, 12ff., 17, 36f., 49f., 98, 130
– samasyl, forslag om europæisk, 31, 47
– svig, 170
– udelukkelsesgrunde, 140
– valgasyl, 17ff., 33
Benefit of the Doubt (in dubio pro reo), 50, 54f., 101, 134, 164, 166
Berufsverbot, 73
bevisbyrde, 50ff., 101ff., 165f.
bevisgrundlag, 58ff.
bistandshjælp, 127, 171
bona fide-flygtning, 51, 60
borgerlige forbrydelser, 153
burden-sharing, 18f., 27f., 31, 61, 141
børn, 95, 108ff., 120, 153, 173f.
bådflugtninge, 35, 136
Chile, 136
Dansk Flygtningehjælp, 11, 126, 143, 144
– høringsinstans, 126
– integrationsbistand, 171
– medlem af flygtningenævnet, 159
– obligatorisk deltager i hastesager, 159

- bistand for asylsøgere, 165, 171
- DEV-YOL-sagerne, 69
- DISK-sagen, 67ff.
- displaced persons, 40
- distributionsprincippet, 19, 28
- domstolskontrol, 123f., 156, 171
- udvisning, 124, 156f.
- frihedsberøvelse, 123, 171

- En route-bestemmelser, 19, 23f., 139
- Eritrea, 56
- Europarådet, 42, 66f., 122
- Europæiske Fællesskaber, De, 85, 126, 175

- Familiens enhed, princippet, 93
- familiiebegrebet, 93f., 173
- familiesammenføring, 92ff., 108f., 120, 139, 172ff.
- fast bopæl, 143f.
- flygtninge, 97ff., 119, 126ff.
- A- og B-flygtninge, 50, 98, se også: K- og F-flygtninge
- adgangsret, 97
- begreb, 27, 29, 38ff., 98, 121f., 129ff.
- bona fide, 51, 60
- de facto-flygtninge, 29, 42ff., 48, 50, 121, 126, 130, 132ff., se også: F-flygtninge
- flygtningegrupper, 13f.
- F-flygtninge, 132ff., 136, 141, 155, 161, 163, 174
- K-flygtninge, 130ff., 136, 141, 148, 155, 161, 174
- konventionsflygtninge, 39, 60, 121, 126, 130ff., 176, se også: K-flygtninge
- kvoteflygtninge, 28, 130, 135ff., 144
- positionsret, 97
- prima facie-flygtningestatus, 39
- retsvirkninger, 171ff.
- – arbejdstilladelse, 175f.
- – familiesammenføring, 172ff.
- – indfødsret, 176
- – integrationsbistand, 171
- – non-refoulement, 171
- – opholdsret, 171
- – pas- og rejsedokumenter, 174f.
- – social bistand, 171
- spontane flygtninge, 130, 136, 137, 144
- flygtningekommission, forslag om europæisk, 31f., 46f.
- flygtningenævnet, 115, 122f., 158ff.
- afvisning af klage, 169
- afstemningsregler, 159, 168f.
- ankegrunde, 161ff.
- – afvisning, 163
- – bortfald af opholdstilladelse, 163
- – inddragelse af opholdstilladelse, 163
- – inddragelse af rejsedokument, 163, 175
- – nægtelse af opholdstilladelse, 161f.
- – – nægtelse af opholdstilladelse med en bestemt status, 162f.
- – nægtelse af rejsedokument, 163, 175
- – refoulement, 163
- – udvisning, 157
- begrundelsespligt, 169
- beretning, 169
- endelighedsbestemmelse, 160
- forretningsorden, 129, 160, 168f.
- genoptagelse, 161
- hastesager, 159f., 169
- „læge“-medlemmer, 159
- obligatorisk høring af, 157
- oplysning af sagen, 166f.
- opsættende virkning, 169

- praksis, 163, 169
- quorum, 159
- sammensætning, 158f.
- sekretær, 167
- som ankeinstans, 157, 166ff.
- udvisning, høring ved domstolsbestemt, 157
- flygtningerettens udvikling, 37ff.
- Folkeforbundet, 38
- folkeret, 9, 17, 36f., 98
- Folketingets ombudsmand, 92, 105, 116, 127
- Folketingets retsudvalg, 128
- forfølgelsestruet, 142, 146
- forældre, 172f.
- forældremyndighed, 109
- fremmedlovudvalget, 83, 102f., 105ff., 112ff., 127ff.
- kommissorium, 106, 128
- sammensætning, 112f., 128
- Bet. 882/1979, 105ff., 113f.
- – flertalsudtalelser, 111
- – hovedindhold, 107f.
- – mindretalsudtalelser, 111
- Bet. 968/1982, 114ff.
- – flertalsudtalelser, 116ff., 128, 152
- – hovedindhold, 114ff.
- – mindretalsudtalelser, 116ff., 128f., 139, 151, 154, 159, 167, 173
- fremmedarbejderstop, 108
- fremmedpas, 174f.
- fremmedpolitik, 19f.
- frihedsberøvelse, 48, 123, 170f.
- tidsfrister, 123, 171
- domstolskontrol, 123f., 171
- frivillighedsprincippet, 141
- fængselsstraf, 96f., 150
- første asylland, 16ff., 30, 43ff., 48, 56ff., 97f., 122, 137ff., 160, 163f., 172

Garanti for retsbeskyttelse ved af-
og udvisning, 60f., 138, 141, 147
gentagelsesfare, 151f.
genuine flygtninge, 49, 52ff.

hastesager, 159f., 169
historisk udvikling, flygtningeret-
tens, 37ff.
Højkommissær for flygtninge, 37f.,
se i øvrigt: UNHCR

Identitet, konstatering af, 170
illegalt ophold, 90f.
immigrant-formodningen, 53f.
indfødsret, 110, 127, 176
individuel prøvelse, krav om, 142,
152ff.
internationale instrumenter, 38ff.,
121, 130, 154
Internationale Juristkommission,
den, 68
Irak, 57

Justitsministeriet, 126
– almindelig kompetence, 160f.
– medlem af flygtningenævnet,
158f.
– nævnsssekretariat, 167
– udvisning, 156

Kasuistik, 44, 56ff., 163f.
kompetencebestemmelser, 156ff.
kontradiktionsadgang, 168
konventioner vedr. flygtninge, 38ff.
konventionspas, 175
kriminalitet, 90f., 118f., 148f.
kvoteflygtninge, 28, 130, 135ff., 144

Manifestly unfounded, 170
mass-influx, 18f., 41, 61, 141f., 144
Melanders konventionsudkast, 28ff.
menneskerettigheder, 10ff., 49
mexicaner-sagen, 105f.

- militærnægtelse, 50, 133
- mindreråge, 109
- misbrugsargumentet, 102, 111f.
- mundtlighed, 168

- National Action Party, 69, 71
- National Salvation Party, 69
- nationalitet, 109, 176
- non-refoulement, 59ff., 98, 119f., 141, 148, 153, 154ff., 162, 171
- nordiske statsborgere, 85, 109, 175
- norske fremmedlovudvalg, 113

- OAU's flygtninge-konvention, 40f.
- offentlighed, 169
- opholdstilladelse, 107, 140ff.
 - bortfald, 140ff., 154
 - grundlaget for, 143f., 146f.
 - inddragelse, 143ff., 154
 - nægtelse af, se: afvisning og udvisning
 - svingagtig adfærd ved erhvervelse af, 90, 145
 - tilknytningsmomenter, se: udlændingelov og udvisning
 - to års ophold, krav om, 87ff., 110, 120f., 143ff.
- opsættende virkning, 169
- optionssager, 136
- ordnet udrejse (orderly departure), 10

- Polen, 136
- politiets kompetence, 164f.
 - frihedsberøvelse, 171
 - sagsoplysning, 165
 - vejledningspligt, 171
- politiske fanger, 63ff., 136
- politiske processer, 63ff.
- Portugal, 133
- pre-screening, 25, 48, 127
- principper for flygtningelovgivning, 48ff.
 - asylnævn, 99
 - bevisbyrde, 50ff., 101ff.
 - – omlægning af, 54f.
 - politimyndighedernes rolle, 52, 157f.
 - skøn kontra udtømmende normering, 49f.
- procesgarantier, 166

- Refoulement, 17, 58, 155f., se også: non-refoulement
 - aftaler om, 25, 46, se også: asyl
- refugees in orbit, 17, 33, 43, 47, 56, 122, 138
- rejselegitimation, 107, 174f.
- repatriering, 39f., 141ff.
- Republikflucht, 42, 50, 52, 133, 160
- ressort for udlændingeadministration, 158
- retsfølelsen, 151
- retshåndhævelsessensyn, 151
- retspolitiske synspunkter, 9ff., 14, 20ff., 100ff.
- retsvirkninger af flygtningestatus, se: flygtninge
- Revolutionary Workers Peasant Party, 70

- Sagsbehandling, krav til, 138, 156ff.
 - ankegrunde, 161ff., se i øvrigt: flygtningenævnet
 - grundløse anmodninger, 169f., se også: asyl
 - individuel prøvelse, 142, 152ff.
 - organer, 156ff., 164ff.
 - – Dansk Flygtningehjælp, 169
 - – flygtningenævnet, 166ff., se i øvrigt dette
 - – – forretningsorden, 160, 168f.
 - – politi, 164f.
 - – udlændingedirektoratet, 164f.
 - sagsoplysning, 138, 142, 165

- – afhøring, 164
- samasyt, 31
- samlivsforhold, 94
- slægtninge, 94, 109, 138, 172
- social bistand, 127, 171
- statens sikkerhed, 90f., 96, 118, 148, 156f., 168, se også: udvisning
- statsløse, 108, 175
- stemmeret, 127
- sur place, flygtninge, 30
- svenske udlændingelov, 131
- Sydafrika, 57

- Temporary refuge, forbud imod, 141
- terroristvirksomhed, 148
- TIKP-sagen, 67, 69ff.
- anklagen, 71ff.
- dommen, 82
- hjemmelsgrundlaget, 72f.
- procesformen, 73ff., 80ff.
- Tilsynet med udlændinge, 105, 126, 157, se nu: udlændingedirektoratet
- to-års reglen, 87ff., 110, 120f., 143
- tolkebistand, 168
- tortur, anvendelse af, 66f.
- tragsystemet, 90f.
- transfer of responsibility, 141, se også: asyl og refoulement
- Tyrkiet, 63ff.
- forfatning, 65, 73
- politisk-økonomiske udvikling, 63ff.
- retsplejen, 65ff.
- – begrænsninger i domstolens uafhængighed, 67f.
- – forlængede varetægtsperioder, 66f.
- – indskrænket appel-adgang, 67
- Udlændingebekendtgørelsen, 106ff., 126f., 129, 139, 173ff., 176
- udlændingedirektoratet, 157f.
- klagevejledning, 158
- ressort, 157f.
- sagsbehandling, 164f., 166
- udlændingelov, ny, 48, 83ff., 127ff.
- adgangsrret, 85ff., 92f.
- forarbejder, 128f., 131, 135, 138, 147, 149
- positionsret, 84, 93, 97
- udlændingekategorier, 85ff., 107, 147f.
- – med tilknytning til Danmark, 86ff., 153
- – – i familiemæssig henseende, 92ff., 108ff.
- – – i tidsmæssig henseende, 87ff., 108ff.
- – – anden tilknytning, 94f.
- – uden tilknytning til Danmark eller andet land, 95ff., 111, 153
- – – flygtninge, 97ff.
- udvisning, 48, 89ff., 96, 118ff., 147ff.
- domstolskompetence, 156f., se i øvrigt: domstolskontrol
- flygtningenævnets kompetence, 157
- grunde, 89ff., 118ff.
- – fængselsstraf, 96f., 150
- – grov kriminalitet, 90f., 118f., 148f.
- – ordensmæssige hensyn, 90, 119
- – statens sikkerhed, 90f., 96, 118, 148, 156f.
- – subsistensløshed, 90f.
- individuel bedømmelse, 152ff., se også: sagsbehandling
- justitsministeriets kompetence, 156
- klage over, se: flygtningenævnet

- kontraindikationer, 89ff., 140, 152ff.
- recidivrisiko, 151f.
- som sanktion, 92
- tilknytningsmomenter, 89ff., 108, 142, 152f., se også: udlændingelov
- Ungarn, 39
- UNHCR, 32, 37ff., 61, 122, 130, 139, 142f., 147, 164, 170
- eksekutivkomité, 131
- opgaver, 39ff.

Valg asyl, 17ff.

- humanitære argumenter, 22
- varigt ophold, krav om, 143ff., se også: to-års reglen og udlændingelov

Vietnam, 136

Worker Peasant Party of Turkey, 69ff.

Ægtefæller, 94, 108, 120

ægteskab, 94, 108, 153

Indhold

Kapitel I.	<i>Indledning</i>	9
Kapitel II.	<i>Første asylland – et humanitært, politisk og retligt problem</i>	16
	1. Præsentation af problemet	16
	2. Begrundelsen for reglerne	18
	3. En etisk præmis	20
	4. Nogle elementer i problematikken ..	23
	5. De materielle reglers betydning	26
	6. Byrdedelings-princippet	27
	7. Melanders model	28
	8. En europæisk flygtningekommission	31
	9. Afslutning	32
Kapitel III.	<i>Asylret</i>	35
Kapitel IV.	<i>Aktuelle problemer i nordisk flygtningeret</i>	48
	1. Indledning	48
	2. Bemyndigelsesregler eller obligatoriske bestemmelser	49
	3. Bevisproblemer	50
	4. Første asyllands-sager	55
Kapitel V.	<i>En politisk proces i Tyrkiet</i>	63
	1. Den politiske baggrund	63
	2. Ændringer i processystemet	65
	3. Politiske processer i Tyrkiet	68
	4. Straffesagens grundlag	69
	5. Et retsmøde i sagen	73
	6. Nogle kommentarer	80

Kapitel VI.	<i>Udlændinges retsstilling</i>	83
1.	Det retspolitiske udgangspunkt	83
2.	Tilknytning ved eget ophold i Danmark	86
3.	Familiesammenføring	92
4.	Anden form for tilknytning	94
5.	Udvisningsskønnet	95
6.	Flygtninge	97
7.	Bevisbyrden	100
Kapitel VII.	<i>To betænkninger</i>	105
1.	Fremmedlovudvalgets første betænkning	105
2.	Fremmedlovudvalgets anden betænkning	112
Kapitel VIII.	<i>Flygtningestatus i Danmark</i>	126
1.	Indledning	126
2.	Asylbetingelser	129
2.1	Flygtningebegrebet	129
2.1.1	Oversigt	129
2.1.2	Konventionsflygtninge	130
2.1.3	De facto-flygtninge	132
2.1.4	Kvoteflygtninge	135
2.2	Øvrige betingelser	137
2.2.1	Første asylland	137
2.2.2	Ingen udelukkelsesgrund	140
3.	Ophørsgrunde m.v.	140
3.1	Bortfald	140
3.2	Inddragelse	143
3.3	Udvisning	147
3.3.1	Udvisningsgrunde	147
3.3.2	Individuelle hensyn	152
3.4	Non-refoulement	154
4.	Procedure	156
4.1	Kompetence	156

4.1.1	Organer	156
4.1.2	Udlændingedirektoratet	157
4.1.3	Flygtningenævnets sammensætning m.v.	158
4.1.4	Flygtningenævnets sagsområde ..	161
4.1.5	Flygtningenævnets foreløbige praksis	163
4.2	Behandlingsmåden	164
4.2.1	Første instans-behandlingen	164
4.2.2	Nævnsproceduren	166
4.2.3	Åbenbart grundløse asylanmodninger	169
4.3	Frihedsberøvelse af asylsøgere ...	170
5.	Retsvirkninger	171
5.1	Familiesammenføring	172
5.2	Andre retsvirkninger	174
5.2.1	Udstedelse af rejselegimation	174
5.2.2	Arbejdstilladelse	175
5.2.3	Indfødsret	176
Bilag:	Flygtningenævnets forretningsorden ...	185
Sagregister		189
Indhold		195