



UNHCR's bemærkninger til de foreslåede ændringer af den danske udlændingelov

Danmark har foreslået en række ændringer af udlændingeloven (forslag til lov om ændring af udlændingeloven).

De Forenede Nationers Flygtningehøjkommissær (UNHCR) har af De Forenede Nationers generalforsamling fået overdraget ansvaret for at sikre flygtninge international beskyttelse og for at søge at finde permanente løsninger på flygtningeproblemet. Ifølge sine statutter opfylder UNHCR bl.a. sit mandat ved "at fremme indgåelsen og ratificeringen af internationale konventioner vedrørende beskyttelsen af flygtninge, at overvåge disses anvendelse og foreslå ændringer deraf", hvilket omfatter overvågning af deltagerlandenes nationale lovgivning og foreslåede ændringer af love, der regulerer anvendelsen af konventionen om flygtninges retsstilling fra 1951. UNHCR's ansvar for overvågning ifølge statutterne gentages i flygtningekonventionens artikel 35 og i artikel II i protokollen om flygtninges retsstilling fra 1967. Højkommissariatet værdsætter derfor muligheden for at fremkomme med sine bemærkninger til de foreslåede ændringer af udlændingeloven.

FORESLÅEDE ÆNDRINGER MED HENSYN TIL FN's OG EU's SANKTIONSLISTER

Ifølge den foreslåede bestemmelse i § 10, stk. 5, kan der ikke gives opholdstilladelse på grundlag af § 7 (konventionsflygtning eller beskyttelsesstatus (de facto)) til en udlænding, som er omfattet af restriktive foranstaltninger i form af begrænsninger med hensyn til indrejse og gennemrejse besluttet af FN og/eller EU [i *bemærkningerne* henvises der til FN's Sikkerhedsråds samlede liste udarbejdet i medfør af resolution 1267 fra 1999 (i det følgende benævnt FN's Sikkerhedsråds sanktionsliste) og Rådets fælles holdning 2001/931/FUSP af 27. december 2001 om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme samt den samlede liste over personer, grupper og enheder, der er omfattet af EU's økonomiske sanktioner (i det følgende generelt benævnt EU's sanktionslister)], medmindre særlige grunde taler for meddelelse af en (sådan) opholdstilladelse.

Endvidere anføres det i den foreslåede bestemmelse i § 19, stk. 3, at en tidsbegrænset eller tidsubegrænset opholdstilladelse kan inddrages, hvis udlændingen er omfattet af restriktive foranstaltninger i form af begrænsninger med hensyn til indrejse og gennemrejse besluttet af FN og/eller EU [som er opført på FN's og /eller EU's sanktionslister], og/eller hvis den pågældende er indberettet til SIS II som uønsket (og ikke er statsborger i et Schengenland, og det sker i overensstemmelse med artikel 25 i Schengenkonventionen), eller hvis

den pågældende er indberettet til SIS II som uønsket på baggrund af omstændigheder, der kunne medføre udvisning efter udlændingelovens kapitel 4.

Ifølge den foreslåede nye ordlyd i § 19, stk. 7, finder § 26, stk. 2, tilsvarende anvendelse ved afgørelser om inddragelse af tidsbegrænsede eller tidsubegrænsede opholdstilladelser som følge af, at udlændingen er omfattet af restriktive foranstaltninger i form af begrænsninger med hensyn til indrejse og gennemrejse besluttet af FN og/eller EU [FN's Sikkerhedsråds og/eller EU's sanktionslister], eller at den pågældende er indberettet til SIS II som uønsket. Ifølge § 26, stk. 2, i udlændingelovsbekendtgørelsen skal en udlænding udvises (...), medmindre de i stk. 1 nævnte forhold taler afgørende derimod.

Ifølge den foreslåede bestemmelse i § 32, stk. 8, har en udlænding, som er omfattet af restriktive foranstaltninger i form af begrænsninger med hensyn til indrejse og gennemrejse besluttet af FN og/eller EU [som er opført på FN's Sikkerhedsråds og/eller EU's sanktionslister] forbud mod at indrejse i Danmark. Indrejseforbudet gælder ikke, når de restriktive EU-/FN-foranstaltninger ophører, eller hvis udlændingen af særlige grunde meddeles opholdstilladelse.

Ifølge den foreslåede bestemmelse i § 58 g, stk. 2, kan rigspolicechefen indberette en udlænding, der er omfattet af restriktive foranstaltninger i form af begrænsninger med hensyn til indrejse og gennemrejse besluttet af FN og/eller EU [som er opført på FN's/EU's sanktionslister], som uønsket til SIS II (Schengen-/SIS II-indberetning), medmindre den pågældende er statsborger i et Schengenland.

UNHCR's BEMÆRKNINGER

1. Generelle bemærkninger

De ovennævnte ændringer fastsætter en række begrænsninger (ingen tilladelse til at indrejse eller på ny indrejse i Danmark, ingen meddelelse af opholdstilladelse, inddragelse af opholdstilladelse og udvisning samt indberetning til SIS II som uønsket) for personer, der er "omfattet af restriktive foranstaltninger i form af begrænsninger med hensyn til indrejse og gennemrejse besluttet af De Forenede Nationer eller Den Europæiske Union". I *bemærkningerne* henvises der til FN's Sikkerhedsråds samlede liste oprettet i medfør af resolution 1267 og Rådets fælles holdning 2001/931/FUSP af 27. december 2001 om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme ("EU's terrorliste") samt den samlede liste over personer, grupper og enheder, der er omfattet af EU's økonomiske sanktioner, *som eksempler* på restriktive foranstaltninger besluttet af FN og EU.

Den åbne ordlyd giver myndighederne mulighed for betydelig skønsudøvelse ved anvendelse af restriktioner, såsom afvisning, inddragelse af opholdstilladelser (herunder opholdstilladelser meddelt på grundlag af en persons flygtningestatus) og udvisning og indrejseforbud. Disse afgørelser kan have potentielt alvorlige følger for den pågældende. En mere afgrænset og udtømmende definition af "restriktive foranstaltninger i form af begrænsninger med hensyn til indrejse og gennemrejse besluttet af De Forenede Nationer eller/og den Europæiske Union" i udlændingeloven ville give myndighederne klarere retningslinjer fra lovgivers side og yde den tilstrækkelige retssikkerhed.

UNHCR anbefaler derfor, at det i de relevante bestemmelser beskrives på en mere afgrænset og udtømmende måde, hvad der menes med restriktive foranstaltninger besluttet af FN og EU.

2. Adgang til asylprocedure og respekt for princippet om non-refoulement ved grænsen

To af hjørnesteenene og de mest grundlæggende forpligtelser for medlemsstaterne i medfør af international flygtningeret er, 1) at de giver adgang til deres område og undlader at afvise asylansøgere ved grænsen, og 2) at de giver adgang til relevante procedurer. Det er afgørende for et retfærdigt og effektivt asylsystem, at asylansøgere kan få adgang til medlemsstaternes område og få en ordentlig vurdering af deres beskyttelsesbehov, og selv det bedste asylsystem vil kun kunne yde international beskyttelse til personer på flugt fra forfølgelse, hvis asylproceduren fortsat er tilgængelig.

Ifølge UNHCR's håndbog bør en ansøger få lov til at forblive i landet, indtil den kompetente myndighed har behandlet den pågældendes oprindelige ansøgning og truffet afgørelse i sagen, medmindre denne myndighed har fastslået, at ansøgningen klart er udtryk for misbrug. Det bør ligeledes være tilladt for ansøgeren at forblive i landet, mens en appelsag verserer ved en højere forvaltningsmyndighed eller ved domstolene.¹

Hvis en ansøger ikke får lov til at opholde sig på området i det land, hvor den pågældende ansøger om asyl, mens den pågældende afventer resultatet af en appel eller blot afgørelsen i første instans, eller hvis den pågældende ganske enkelt ikke får adgang til asylproceduren, vil retsmidlet mod afgørelsen fra første instans, den muligvis positive afgørelse i en endnu ikke afgjort asylsag eller retten til at søge asyl som sådan i praksis det meste af tiden ikke have nogen effekt. Herved kan muligheden for at indrejse og forblive i landet, indtil der er truffet en afgørelse i asylsagen, tjene som en afgørende retssikkerheds garanti i lyset af de potentielt alvorlige følger, som manglende adgang til en (retfærdig og effektiv) asylprocedure eller en fejlagtig afgørelse kan medføre. Adgang til asylproceduren og asylansøgerens mulighed for at afvente resultatet af afgørelsen er ofte afgørende for at sikre respekt for princippet om non-refoulement.

UNHCR har forstået det således, at udlændingelovens § 48 a også gælder for personer på FN's/EU's sanktionslister, hvis de søger om asyl. Ifølge § 48 a, stk. 1, kan Udlændingetjenesten træffe afgørelse om afvisning af en udlænding bl.a. på grundlag af udlændingelovens § 28, der fastsætter, at en udlænding, som har fået udstedt et indrejseforbud og ikke har visum, og en udlænding, som ikke er statsborger i et Schengenland og er indberettet til Schengen-informationssystemet (SIS II) som uønsket, kan forbydes at indrejse i Danmark. Ifølge UNHCR's opfattelse kan dette omfatte personer, der er omfattet af restriktive foranstaltninger besluttet af FN eller EU (dvs. som er opført på en af FN's/EU's sanktionslister). Det fastsættes i § 48 a, stk. 2, at en asylansøgning "ikke behandles, før Udlændingetjenesten har truffet afgørelse om undladelse af

¹ UNHCR, Håndbog om procedurer og kriterier for fastlæggelse af flygtningestatus ifølge konventionen fra 1951 og protokollen fra 1967 om flygtninges retsstilling, (september 1979) 1. januar 1992, pkt. 192, nr. vii. Internet: UNHCR Refworld, tilgængelig på: <http://www.unhcr.dk/dk/Protect/Pdf/Handboken.pdf>

afvisning, udvisning, overførsel eller tilbageførsel og udsendelse”, jf. § 48 a, stk. 1.

Helt afgørende fastsættes det i § 48 a, stk. 1, anden del **[3. pkt.]**, at “[u]dsendelse efter 1. pkt. må ikke finde sted til et land, hvor udlændingen vil være i risiko for dødsstraf eller for at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller hvor der ikke er beskyttelse mod videresendelse til et sådant land.”

I forhold til ovenstående bemærker UNHCR, at henvisningen til ”særlige grunde” i § 32 giver mulighed for undtagelser til bestemmelsen om, at en person på FN’s og/eller EU’s sanktionsliste ikke på ny kan indrejse og opholde sig i Danmark, og at der ikke vil blive givet (tidsbegrænset) opholdstilladelse. Desuden henvises der ikke udtrykkeligt til asylansøgere eller til § 48 a.

UNHCR har forstået det således, at asylansøgere som regel er undtaget fra at blive nægtet indrejse (eller fornyet indrejse) og ophold i Danmark, så længe deres sag verserer, hvilket også bør omfatte appelproceduren. Undtagelser fra dette princip bør kun tillades i klart afgrænsede tilfælde, hvor der klart er tale om misbrug fra asylansøgers side, eller hvor asylansøgningen er åbenbart grundløs. Her kunne den automatiske anvendelse af opsættende virkning (som defineret i eksekutivkomiteens konklusion nr. 30 (XXXIV) af 1983) ophæves. I den forbindelse ønsker UNHCR at fremhæve, at alene det forhold, at en asylansøger er opført på FN’s Sikkerhedsråds og/eller EU’s sanktionsliste, ikke gør den pågældendes asylansøgning til et klart udtryk for misbrug.

UNHCR har endvidere længe haft den holdning, at nationale procedurer til afgørelse af flygtningestatus med fordel kan omfatte hasteprocedurer til behandling af åbenbart grundløse ansøgninger om flygtningestatus eller asyl. Disse procedurer bør dog omfatte visse processuelle garantier, uanset om kravet om asyl fremsættes ved grænsen eller inden for landets grænser. Disse garantier bør ligeledes finde anvendelse på den forbehandling eller screening, der foretages ved grænsen. Endvidere bør disse garantier respekteres i procedurer, der omhandler sager om første asylland (angående processuelle garantier henvises til UNHCR’s holdning vedrørende åbenbart grundløse asylansøgninger, som blev vedtaget af de udlændingeansvarlige ministre for De Europæiske Fællesskabers medlemsstater i London den 30. november-1. december 1992).

3. Kampen mod terror og muligheder i international flygtningeret for reaktioner

Terrorhandlinger og flygtningeret

I en situation, hvor der endnu ikke findes nogen internationalt accepteret juridisk definition på terrorisme, giver den internationale ordening til beskyttelse af flygtninge ved en velovervejede anvendelse principielle, retfærdige og praktiske retlige reaktionsmuligheder, når man står over for udfordringen med både at overholde internationale forpligtelser, især i medfør af international flygtningeret, og bekæmpe terrorisme. Disse reaktionsmuligheder omfatter behørig afgørelse af flygtningestatus, tildeling af en sådan status alene på grundlag af klart fastsatte kriterier, udelukkelse af personer fra at opnå flygtningestatus, hvis de

har begået krigsforbrydelser, forbrydelser mod menneskeheden eller alvorlige ikke-politiske forbrydelser uden for tilflugtslandet, og ophævelse af flygtningestatus for personer, der efterfølgende lægger modbydelige hensigter eller formål for dagen, samt mulighed for medlemsstaterne for at udsende sådanne personer fra deres område ved en retfærdig proces. De eksisterende juridiske rammer, der blev tilvejebragt med flygtningekonventionen, giver kort sagt passende retlige reaktionsmuligheder på spørgsmål vedrørende terrorhandlinger og sikrer samtidig, at personer på flugt fra forfølgelse kan opnå international beskyttelse.

Flygtningekriterier og personer, der forbindes med terrorisme

I forskellige tilfælde vil det ikke være nødvendigt at overveje udelukkelsesbestemmelserne i forbindelse med terrormistænkte personer, da deres frygt vil gå på lovlig *strafforfølgning* for forbrydelser i modsætning til *forfølgelse* af en af grundene i flygtningekonventionen.

Udelukkelse

Hvis en person har begået terrorhandlinger, som er defineret i internationale instrumenter (bl.a. den internationale konvention mod gidselstagning fra 1979 og den internationale konvention til bekæmpelse af finansieringen af terrorisme for blot at nævne to eksempler)², og der er tale om risiko for *forfølgelse*, vil den pågældende måske kunne udelukkes fra flygtningestatus. Under disse omstændigheder vil grundlaget for udelukkelse efter artikel 1 F afhænge af den pågældende handling og alle øvrige omstændigheder. Det personlige ansvar skal påvises i hvert enkelt tilfælde, dvs. at den pågældende skal have begået terrorhandlingen eller bevidst bidraget væsentligt dertil. Dette er fortsat tilfældet, selv hvis medlemskab af den pågældende organisation i sig selv er ulovligt i oprindelseslandet eller tilflugtslandet.

Det forhold, at en person måske er opført på en liste over terrormistænkte eller forbindes med en forbudt terrororganisation bør give anledning til overvejelser om udelukkelsesbestemmelserne. Afhængigt af organisationen er der en formodning om udelukkelse, men det er vigtigt at fastslå, at dette ikke betyder, at der uundgåeligt vil ske udelukkelse.

I mange tilfælde finder artikel 1 F (b) anvendelse, da terroristiske voldshandlinger sandsynligvis ikke vil bestå den test, der anvendes til at afgøre, om forbrydelsen overvejende er politisk eller ej. Hvis en af de internationale overenskomster endvidere har afskaffet undtagelsen for politiske forbrydelser i forbindelse med udlevering for den pågældende handling, er dette en antydning af, at forbrydelsen er ikke-politisk i den i 1 F (b) fastsatte betydning. Der er dog ikke tale om, at alle terrorhandlinger anses for at være ikke-politiske, men om at bedømme den pågældende enkelte handling i forhold til kriterierne i artikel 1 F (b).

² En omfattende liste er anført i UNHCR's *Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees* (Baggrundsnotat om anvendelse af udelukkelsesbestemmelserne, artikel 1 F i konventionen om flygtnings retsstilling fra 1951), 4. september 2003, bilag D. Internet; UNHCR Refworld, tilgængelig på: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857d24.html>.

Selv om det generelt er strafbart at støtte "terrorgrupper" finansielt, er sådanne handlinger ikke nødvendigvis så alvorlige som krævet for at være omfattet af artikel 1 F (b). Det er nødvendigt at se på detaljerne i den konkrete forbrydelse – hvis de pågældende beløb er små og gives sporadisk, opfylder forbrydelsen måske ikke den påkrævede grad af alvorlighed. På den anden side kan en regelmæssig bidragyder af store beløb til en terrororganisation godt være skyldig i en alvorlig ikke-politisk forbrydelse. Ud over i sig selv at udgøre en forbrydelse, der kan medføre udelukkelse, kan finansiering også føre til et personligt ansvar for andre terrorforbrydelser. Hvis en person f.eks. konsekvent har ydet store beløb til en gruppe i fuld bevidsthed om dens voldelige hensigter, kan den pågældende anses for at være ansvarlig for voldshandlinger udført af gruppen, da den pågældendes økonomiske bistand har bidraget væsentligt til sådanne handlinger.

Selv om artikel 1 F (b) har størst relevans i forbindelse med terrorisme, kan en terrorhandling under visse omstændigheder godt være omfattet af artikel 1 F (a), f.eks. som en forbrydelse mod menneskeheden. Under ganske særlige omstændigheder kan ledere af terrororganisationer, som udfører særligt afskyelige internationale terrorhandlinger, der indebærer alvorlige trusler mod den internationale fred og sikkerhed, anses for at være omfattet af anvendelsesområdet for artikel 1 F (c).

I det internationale samfunds bestræbelser på at bekæmpe terrorhandlinger er det vigtigt at undgå, at man uberettiget associerer terrorister med flygtninge/asylansøgere. Det er endvidere nødvendigt, at internationalt, regionalt eller nationalt vedtagne definitioner på terrorhandlinger er yderst nøjagtige for at sikre, at stemplet "terrorist" ikke misbruges til politiske formål, f.eks. til at forbyde politiske modstanderes lovlige aktiviteter. Sådanne definitioner kan have indflydelse på fortolkningen af udelukkelsesbestemmelserne, og hvis de fordrejes til politiske formål, kan de føre til urigtig udelukkelse af visse personer. Uberettiget anvendelse af stemplet "terrorist" kan faktisk udløse modbeskyldninger, der kan svare til forfølgelse af en enkeltperson.

Konklusioner og anbefalinger

Anvendelsesområde for den foreslåede bestemmelse i § 10, stk. 5: I betragtning af det ovenstående ønsker UNHCR at fremhæve, at UNHCR ville være alvorligt bekymret, hvis den foreslåede bestemmelse i § 10, stk. 5, dvs. alene det forhold, at en person er opført på en eller flere af FN's/EU's sanktionslister, i sig selv skulle være en begrundelse for ikke at give flygtningestatus. Som forklaret ovenfor bør det forhold, at en person måtte være opført på en liste over terrormistænkte eller forbindes med en forbudt terrororganisation, give anledning til overvejelser om udelukkelsesbestemmelserne. Afhængigt af organisationen er der en formodning om udelukkelse, men det er vigtigt at fastslå, at det ikke betyder, at der uundgåeligt vil ske udelukkelse.

Hvis relevante forhold kommer for dagen efter meddelelse af beskyttelsesstatus: Generelle forvaltningsretlige principper giver mulighed for at ophæve flygtningestatus, hvis det efterfølgende afsløres, at der allerede fra begyndelsen ikke eksisterede et grundlag for en sådan afgørelse, enten fordi ansøgeren ikke overholdt inklusionskriterierne, eller fordi en af

udelukkelsesbestemmelserne ville have kunnet finde anvendelse på afgørelsestidspunktet, hvis alle kendsgerninger havde været kendt. Ophævelse er dog ikke forbundet med en persons opførsel efter tildeling af status. Det er derfor vigtigt at skelne mellem ophævelse af flygtningestatus på grundlag af udelukkelse og udvisning eller fratagelse af beskyttelse mod non-refoulement i henhold til artikel 32 og artikel 33, stk. 2, i flygtningekonventionen. Førstnævnte retter op på fejlagtig meddelelse af flygtningestatus, medens de sidstnævnte bestemmelser regulerer behandlingen af personer, der med rette er blevet anerkendt som flygtninge.

Anvendelsesområde for den foreslåede bestemmelse i § 19, stk. 3: Hvis den foreslåede bestemmelse i § 19, stk. 3, dvs. alene det forhold, at en person er opført på en eller flere af FN's/EU's sanktionslister, i sig selv skulle give hjemmel til en begrundelse for inddragelse af en opholdstilladelse meddelt på grundlag af flygtninge- eller beskyttelsesstatus (de facto beskyttelse) (§ 7), ville dette give UNHCR anledning til alvorlig bekymring. Som påpeget i ovenstående afsnit giver generelle forvaltningsretlige principper mulighed for ophævelse af flygtningestatus, hvis det efterfølgende afsløres, at en af udelukkelsesbestemmelserne ville have kunnet finde anvendelse på afgørelsestidspunktet, såfremt alle kendsgerninger havde været kendt. Som ligeledes nævnt ovenfor bør det forhold, at en person måske er opført på en liste over terrorismistænkte eller forbindes med en forbudt terrororganisation, give anledning til overvejelser om udelukkelsesbestemmelserne. Afhængigt af organisationen er der en formodning om udelukkelse, men det er vigtigt at fastslå, at det ikke betyder, at der uundgåeligt vil ske udelukkelse.

De eksisterende juridiske rammer i flygtningekonventionen giver de nødvendige retlige instrumenter til at behandle spørgsmål vedrørende terrorisme og gør samtidig international beskyttelse tilgængelig for dem, der har behov herfor. UNHCR har forstået den foreslåede bestemmelse i § 10, stk. 5 (især i betragtning af den sidste del af den foreslåede bestemmelse i § 10, stk. 5, som angiver, at der kan meddeles opholdstilladelse, hvis der er særlige grunde, der taler for meddelelse af opholdstilladelse) og den foreslåede bestemmelse i § 19, stk. 3, således, at alene det forhold, at en person er omfattet af FN-/EU-sanktioner, dvs. er opført på en eller flere af FN's/EU's sanktionslister, ikke i sig selv udgør en begrundelse for at udelukke en person fra eller ophæve den pågældendes flygtningestatus. Det kan imidlertid give anledning til overvejelser eller ophævelsesprocedurer på grundlag af udelukkelsesbestemmelserne i artikel 1 F. Hvis disse ikke finder anvendelse, kan personen meddeles flygtninge-/beskyttelsesstatus. Som vi forstår det, ville dette tilfælde være omfattet af de "særlige grunde", der taler for meddelelse af opholdstilladelse, som det er anført i sidste del af den foreslåede bestemmelse i § 10, stk. 5.

UNHCR anbefaler derfor, at der udtrykkeligt henvises til § 10, stk. 1, i den foreslåede bestemmelse i § 10, stk. 5, og at det gøres klart i den foreslåede bestemmelse i § 19, stk. 3, at en person opført på en eller flere af FN's/EU's sanktionslister kan blive underkastet ophævelsesprocedurer på grundlag af udelukkelsesbestemmelserne i artikel 1 F, som det nævnes i udlændingelovens § 10, stk. 1, nr. 3.

4. Udvisning og non-refoulement

Det fastsættes i tilføjelsen i andet punktum i § 19, stk. 7, at en person på FN's/EU's sanktionslister skal udvises [§ 26, stk. 2], når den pågældendes opholdstilladelse er blevet inddraget, medmindre de i § 26, stk. 1, nævnte forhold taler afgørende derimod.

Ifølge flygtningekonventionens artikel 2 skal asylansøgere og flygtninge overholde asyllandets love og regler, og de kan strafforfølges, hvis de begår forbrydelser. Det forudses i flygtningekonventionen, at sådanne flygtninge kan underkastes udvisningsprocedurer i overensstemmelse med artikel 32 og i ganske særlige tilfælde udsendelse i henhold til artikel 33, stk. 2. Som allerede nævnt ovenfor er det her vigtigt at skelne mellem ophævelse af flygtningestatus på grundlag af udelukkelse og fratagelse af beskyttelse mod non-refoulement i henhold til flygtningekonventionens artikel 32 og artikel 33, stk. 2. Førstnævnte retter op på fejltagtig meddelelse af flygtningestatus, medens de sidstnævnte bestemmelser regulerer behandlingen af personer, der med rette er blevet anerkendt som flygtninge.

Når det overvejes at inddrage en opholdstilladelse og udvise en person på en FN-/EU-sanktionsliste, uden at betingelserne for at ophæve den pågældendes flygtningestatus (jf. ovenfor) er opfyldt, gælder flygtningekonventionens artikel 32 og 33 fortsat. Princippet om non-refoulement, som er lovfæstet i flygtningekonventionens artikel 33, stk. 1, er af central betydning for den internationale flygtningebeskyttelsesordning. Det er en grundlæggende forpligtelse for deltagerstaterne i flygtningekonventionen og/eller den tilhørende protokol, og det er ikke muligt at tage forbehold herfor. Artikel 33, stk. 2, giver mulighed for en undtagelse til denne forpligtelse i to begrænsede tilfælde, hvoraf det ene vedrører flygtninge, som udgør "en fare for det lands sikkerhed, i hvilket [de] befinder sig", dvs. tilflugtslandet, og det andet vedrører flygtninge, som efter en endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må betragtes som en fare for samfundet i det pågældende land. Yderligere baggrund for anvendelsen af artikel 33, stk. 2, kan fås i UNHCR's *Advisory Opinion on the Scope of the National Security Exception Under Article 33(2)*.³ UNHCR ønsker endvidere at fremhæve artikel 3 i den europæiske menneskerettighedskonvention og andre internationale menneskeretlige forpligtelser, som kan være relevante, hvis en person skal udvises.

Konklusioner og anbefalinger

UNHCR vil kort erindre om, at artikel 32, stk. 1, og artikel 33, stk. 1, i flygtningekonventionen fortsat finder anvendelse på personer, herunder personer opført på en eller flere af FN's/EU's sanktionslister, som ikke er blevet udelukket fra flygtningestatus, eller hvis flygtningestatus ikke er blevet ophævet som følge af udelukkelsesgrunde. Dog kan selv en person med flygtningestatus, herunder en person på en FN-/ EU-sanktionsliste, udvises efter flygtningekonventionen, hvis den pågældende udgør en fare for

³ UNHCR *Advisory Opinion on the Scope of the National Security Exception Under Article 33(2) of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees* (UNHCR's rådgivende udtalelse om omfanget af den nationale sikkerhedsundtagelse efter artikel 33, stk. 2, i konventionen om flygtnings retsstilling fra 1951), 6. januar 2006. Internet: UNHCR Refworld, tilgængelig på: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/43de2da94.html>.

tilflugtslandets sikkerhed, eller hvis den pågældende efter en endelig dom for en særligt farlig forbrydelse må betragtes som en fare for samfundet i asyllandet (artikel 32, stk. 2, og artikel 33, stk. 2, som afspejlet i udlændingelovens § 10, stk. 1).

5. Databeskyttelse og -videregivelse

Videregivelse af en udlændings (personlige) oplysninger/persondata til anklagemyndigheden: Den foreslåede bestemmelse i § 45 c giver Udlændingetjenesten, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, Flygtningenævnet og statsforvaltningerne (§ 46 c) hjemmel til at videregive oplysninger om en udlændings sag(er) til anklagemyndigheden, i det omfang videregivelsen må antages at have betydning for anklagemyndighedens identifikation og strafforfølgning af personer (stk. 2) eller for identifikation af ofre for eller vidner til en konkret forbrydelse (stk. 3), hvis efterforskningen angår forbrydelser med en strammeramme på 6 år eller derover, uanset om forbrydelserne er begået i eller uden for Danmark.

Den foreslåede bestemmelse i § 45 c tillader myndigheder, der indgår i asylproceduren, at videregive oplysninger om udlændinges, herunder asylansøgere og flygtninges, sager til anklagemyndigheden "i det omfang **videregivelsen af** oplysningerne må antages at have betydning for anklagemyndigheden". Ordlyden indikerer, at oplysningerne kun må videregives i det nødvendige omfang. En sådan udformning af bestemmelsen kan tjene som et nyttigt vejledende princip for videregivelse af oplysninger, men den er dog yderst uklar vedrørende spørgsmålet om, hvilke konkrete oplysninger om udlændingens, dvs. flygtningens eller asylansøgerens, sag, der kan videregives. En specifik henvisning til de eksisterende retlige databeskyttelsesstandarder i dansk ret er afgørende. Ud fra UNHCR's synspunkt er det særligt vigtigt, at der findes retssikkerhedsgarantier, der sikrer, at oplysninger om en asylansøgers sag ikke videregives i udleveringssager (hvis der f.eks. efter en international arrestordre sendes en retsanmodning) til myndighederne i hjemlandet, så længe asylsagen verserer, og ikke på noget tidspunkt, hvis sagen vedrører en person, der anses for at have behov for international beskyttelse.

6. Konklusion

UNHCR anerkender de udfordringer, som landene står over for, når de skal udforme deres strategier og foranstaltninger mod terrorisme og samtidig respektere og opretholde rum for asyl og asylansøgere og flygtninges rettigheder. Undladelse af afvisning ved grænsen, adgang til asylproceduren, retfærdig og effektiv afgørelse af flygtningestatus og sikring af grundlæggende standarder for behandling, først og fremmest beskyttelse mod tvangsudsendelse til et område, hvor flygtninge og asylansøgere kunne blive udsat for forfølgelse (non-refoulement), er stadig de fire hjørnesteene i beskyttelsen af flygtninge. De er alle væsentlige kendetegn på et asylsystem, der medvirker til at minimere risikoen for refoulement. Inden for disse rammer giver den internationale flygtningeret, især flygtningekonventionen og den tilhørende protokol, passende retlige reaktionsmuligheder på de udfordringer, der er knyttet til terrorisme.

På grundlag af den ovennævnte argumentation:

- anbefaler UNHCR kraftigt, at det i udlændingeloven på en mere afgrænset og udtømmende måde beskrives, hvad der menes med restriktive foranstaltninger i form af begrænsninger med hensyn til indrejse og gennemrejse besluttet af De Forenede Nationer eller Den Europæiske Union.
- har UNHCR påpeget, at alene det forhold, at en person er omfattet af restriktive foranstaltninger besluttet af FN eller EU, dvs. er opført på en eller flere af FN's/EU's sanktionslister, ikke i sig selv udgør en begrundelse for [den foreslåede bestemmelse i § 10, stk. 5] at udelukke en person fra eller [den foreslåede bestemmelse i § 19, stk. 3] at ophæve den pågældendes flygtningestatus. Det kan imidlertid give anledning til overvejelser om udelukkelse (artikel 1 F), herunder ophævelsesprocedurer, hvis oplysninger, der muligvis kan føre til udelukkelse, kommer frem efter meddelelse af flygtningestatus.
- anbefaler UNHCR, at der udtrykkeligt henvises til § 10, stk. 1, nr. 3, i den foreslåede bestemmelse i § 10, stk. 5.
- anbefaler UNHCR, at det specificeres mere tydeligt i den foreslåede bestemmelse i § 19, stk. 3, at en person opført på en eller flere af FN's/EU's sanktionslister kan blive underkastet ophævelsesprocedurer (den pågældendes opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 kan blive inddraget) som følge af udelukkelsesgrundene i flygtningekonventionens artikel 1 F, som det nævnes i udlændingelovens § 10, stk. 1, nr. 3.
- erindrer UNHCR om, at artikel 32, stk. 1, og artikel 33, stk. 1, i flygtningekonventionen fortsat finder anvendelse på personer, herunder personer opført på en eller flere af FN's/EU's sanktionslister, som ikke er blevet udelukket fra flygtningestatus, eller hvis flygtningestatus ikke er blevet ophævet som følge af udelukkelsesgrunde.
- ønsker UNHCR at minde om, at en person med flygtningestatus, herunder en person opført på en FN-/EU-sanktionsliste, i overensstemmelse med flygtningekonventionen kan udvises under ganske særlige omstændigheder, dvs. hvis den pågældende udgør en fare for tilflugtslandets sikkerhed, eller hvis den pågældende efter en endelig dom for en særligt farlig forbrydelse må betragtes som en fare for samfundet i asyllandet.

UNHCR's regionale kontor for de baltiske og nordiske lande
September 2008