

Til lovforslag nr. L 222. Betænkning afgivet af Retsudvalget den 20. maj 1997

Betænkning

over

Forslag til lov om ændring af udlændingeloven

(Schengenkonventionen m.v.)

Udvalget har behandlet lovforslaget i nogle møder.

Endvidere har udvalget modtaget skriftlige henvendelser fra:

Amnesty International,
Dansk Flygtningehjælp,
Det Danske Center for Menneskerettigheder og
Foreningen af politimestre i Danmark.

Henvendelser fra henholdsvis Det Danske Center for Menneskerettigheder og Dansk Flygtningehjælp er optrykt som bilag til betænkningen.

Udvalget anmoder om, at lovforslaget henvises til fornyet udvalgsbehandling efter 2. behandling.

Herefter indstiller et *flertal* (Socialdemokratiets, Venstres, Det Konservative Folkepartis, Det Radikale Venstres og Centrum-Demokraternes medlemmer af udvalget) lovforslaget til *vedtagelse uændret*.

Et mindretal (Socialistisk Folkeparti, Enhedslistens, Fremskridtspartiets og Dansk Folkepartis medlemmer af udvalget) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling.

Et mindretal inden for mindretallet (Socialistisk Folkepartis medlem af udvalget) mener, at lovforslaget er blevet hastet igennem på helt uforsvarlig vis, selv en sædvanlig høringsprocedure har regeringen ikke fundet tid til.

SF ser ikke nogen saglig begrundelse for denne hastegennemførelse af ratifikationspro-

cessen al den stund, at Danmark ikke skal deltage i det praktiske Schengensamarbejde før i løbet af 1999. Der er således tid til reel behandling i næste folketingsår.

Det er SF's opfattelse, at der er usikkerhed om, hvorvidt Schengenkonventionen indeholder suverænitetsafgivelse, der ligger ud over grundlovens § 20. Konventionen indebærer overførsel af myndighedsudøvelse til fremmede staters myndigheder, hvor grundlovens § 20 kun omtaler suverænitetsafgivelse til andre mellemfolkelige myndigheder.

Et eksempel på denne overførsel af myndighed er reglerne om afvisning i den foreslåede nye affattelse af udlændingelovens § 28. En udlænding, der er indberettet til SIS af en anden myndighed fra et af konventionslandene, skal afvises ved forsøg på indrejse til Danmark fra et 3. land. Herved begrænses eller afskæres de danske udlændingemyndigheder fra deres myndighedsudøvelse i det omfang, andre myndigheder udøver deres myndighed.

Det er et stort problem for SF, at lovforslaget på denne måde er hastet igennem, uden at grundlovsproblematikken har været gjort til genstand for særskilt undersøgelse.

I henvendelser, Retsudvalget har modtaget i anledning af Schengenkonventionens ratifikation, jf. de optrykte bilag til betænkningen, fremgår det også, at der er stor utilfredshed med den nøgne implementering af Schengenkonventionen i udlændingeloven, uden at man på nogen måde har søgt at tage højde for de forskelle, der er imellem dansk udlændingelovgivning og de øvrige konventionslandes.

SF finder endelig, at det er overordentlig problematisk, at Schengenkonventionen ratifi-

ceres, uden at man fra Folketingets flertals side har ønsket at sikre nogen form for palamentarisk kontrol med udviklingen i Schengensamarbejdet.

Et andet mindretal inden for mindretallet (Fremskridtspartiets medlem af udvalget) udtaler, at Fremskridtspartiets væsentligste indvendig mod Schengensamarbejdet og Danmarks tiltrædelse er, at den fysiske grænsekontrol forsvinder, hvilket vil give ganske væsentlige problemer i forhold til kontrol med grænseoverskridende kriminalitet, herunder menneskesmugling.

Resten af Schengenkonventionen har Fremskridtspartiet for så vidt ikke noget imod. Tværtimod er der flere gode elementer i Schengenkonventionen i forhold til bedre bekæmpelse af kriminalitet.

Sagen er imidlertid, at Schengenkonventionen godt kunne gennemføres uden at ophæve grænsekontrollen. Et stort flertal har imidlertid ikke ønsket at bevare grænsekontrollen, og Fremskridtspartiet har således ikke stillet ændringsforslag om bevarelse af grænsekontrollen, da et sådant ændringsforslag alligevel ikke kan forventes vedtaget i Folketinget.

For Fremskridtspartiet er spørgsmålet om grænsekontrollen så afgørende, at Fremskridtspartiet indstiller det samlede lovforslag til forkastelse.

Et tredje mindretal inden for mindretallet (Enhedslistens medlem af udvalget) vil stille ændringsforslag til lovforslaget til 3. behandling.

Dorte Bennedsen (S) Erling Christensen (S) Holger Graversen (S) Per Kaalund (S)

Helen Jørgensen (S) Margrete Auken (SF) nfm. Bjørn Elmquist (RV) fmd.

Søren Søndergaard (EL) Sonja Albrink (CD) Birthe Rønn Hornbech (V)

Inge Dahl-Sørensen (V) Svend Aage Jensby (V) Kristian Thulesen Dahl (DF)

Helge Adam Møller (KF) John Vinther (KF) Gitte Seeberg (KF) Tom Behnke (FP)

Bilag

To henvendelser fra henholdsvis Det Danske Center for Menneskerettigheder og Dansk Flygtningehjælp er optrykt som bilag til betænkningen

DET DANSKE CENTER FOR MENNESKERETTIGHEDER

Grundtvigs hus
 Studiestræde 38
 Postboks 2269
 1025 København K

Den 20. maj 1997

Indenrigsministeriet
 Udlændingeafdelingen
 Christiansborg Slotsplads 1
 1218 København K

Vedr.: Indenrigsministeriets Høringsnotat angående lovforslag nr. L 222/1996-97

Ved skrivelse af 15. maj d.å. fremsendte Indenrigsministeriet et Høringsnotat, der indeholder ministeriets bemærkninger til Dansk Flygtningehjælps og Det Danske Center for Menneskerettigheds hørings svar over lovforslag nr. L 222/1996-97 om ændring af Udlændingeloven (Schengen-konventionen m.v.).

Ved gennemlæsning af Høringsnotatet har Det Danske Center for Menneskerettigheder konstateret, at notatets beskrivelse af de synspunkter, der er indeholdt i Centrets hørings svar af 7. maj d.å., i visse henseender forekommer utilstrækkelig. Centret har derfor fundet det formålstjensligt at fremkomme med en præcisering af disse punkter.

Det Danske Center for Menneskerettigheder anfører i indledningen til sit hørings svar af 7. maj bl.a.:

»Henset til konventionens og lovforslagets omfang og kompleksitet sammenholdt med den snævre tidsmæssige ramme, der har været til rådighed, har Centret valgt at fokusere på mere principielle og overordnede menneskeretlige og retssikkerhedsmæssige spørgsmål med hovedvægten lagt på asylsøgeres retsstilling.

Fremstillingen tager afsæt i en gennemgang af en række centrale bestemmelser i Schengenkonventionen, der analyseres i lyset af relevante internationale asylretlige og menneskeretlige regelsæt og standarder (pkt. 1). Dernæst føl-

ger en nærmere vurdering af væsentlige elementer i implementeringslovforslaget (pkt. 2).«

Videre hedder det under pkt. 1. *Generelle bemærkninger om Schengen-konventionen:*

»Ved vurdering af konventionen og ikke mindst konsekvenserne af dens implementering i dansk ret er det nærliggende at inddrage de synspunkter, der er kommet til udtryk inden for rammerne af andre internationale fora. Såvel UNHCR som Europa-Parlamentet har inden for den senere tid afgivet officielle udtalelser om Schengen-samarbejdet baseret på de erfaringer, man har høstet siden gennemførelseskonventionens ikrafttræden den 26. marts 1995.

Centret kan kun beklage, at hverken eksistensen eller indholdet af disse udtalelser – som *et oplagt og væsentligt bidrag til beslutningsgrundlaget* – er omtalt i lovforslagets bemærkninger. Det falder uden for dette notats mål og rammer at gengive eller vurdere og kommentere disse udtalelser. (...) Her skal Centret alene fremkomme med de vigtigste generelle *synspunkter af betydning for implementeringen*, som konventionen efter Centrets opfattelse giver anledning til« (fremhævet her).

Og under pkt. 2. *Implementeringen i dansk ret anføres:*

»Bemærkningerne [til implementeringslov-

forslaget] knytter sig til de elementer i konventionen, der efter Centrets opfattelse kan forekomme problematiske, jf. ovenfor under pkt. 1.1-3.«

I Indenrigsministeriets Høringsnotat hedder det under pkt. 1. *Indledning bl.a.:*

»Indenrigsministerens lovforslag nr. L 222 tilsigter i tilknytning [til det af justitsministeren samtidigt fremsatte lovforslag nr. L 221/1996/97] at gennemføre de ændringer af udlændingeloven, som vil være nødvendige som følge af Danmarks tiltrædelse af Schengen-konventionen. Der er således tale om en *bunden opgave af teknisk karakter*, som går ud på at gennemføre Schengen-konventionens relevante bestemmelser i den danske udlændingelovgivning.

Høringsnotatet vil derfor ikke tage stilling til de *generelle spørgsmål* om Schengen-konventionens regler, som Dansk Flygtningehjælp og Det Danske Center for Menneskerettigheder har anført i høringssvarene« (fremhævet her).

Med hensyn til ministeriets tilkendegivelse om, at lovforslaget alene opfattes som »en bunden opgave af teknisk karakter«, hvorfor Høringsnotatet ikke vil tage stilling til »generelle spørgsmål«, bemærkes, at lovforslagets bemærkninger, p. 11-15, indeholder en udførlig generel gennemgang af de relevante artikler, hvilket efter Centrets opfattelse naturligt lægger op til, at der også foretages en vurdering af selve konventionsteksten.

Dette synes så meget desto mere oplagt derved, at hverken Centret eller andre institutioner og organisationer tidligere har haft lejlighed til at vurdere og kommentere konventionens indhold.

Som det er fremgået af ovenstående citater fra høringssvaret, har det da også været Centrets klare holdning, at en menneskeretlig vurdering af et lovforslag, der tilsigter at implementere dele af en konvention, som Danmark har underskrevet, men endnu ikke ratificeret, og som Danmark altså på nuværende stadium ikke er folkeretligt forpligtet af, ikke på en meningsfuld måde kan gennemføres uden at tage udgangspunkt i konventionsteksten.

Dette bl.a. henset til, at væsentlige dele af konventionen efter lovforslaget søges implementeret ikke i form af en *omskrivning*, smh. lovforslagets bemærkninger, p. 17, 2. sp., men

ved en direkte *inkorporering*. Dette gælder således det materielle grundlag for fastlæggelse af ansvaret for asylsagsbehandlingen og den dertil knyttede overførsels- og tilbageførselsordning, den foreslåede bestemmelse i kap. 5 a, § 29 (lovforslagets § 1, nr. 16), jf. reglerne i Schengen-konventionens kap. 7, og herunder dispensationsbestemmelsen i art. 29, stk. 4, samt »familiesammenføringsreglerne« i art. 35 og 36, smh. herved den foreslåede § 48 c (lovforslagets § 1, nr. 30). Navnlig sådanne konventionsbestemmelser, der ved lovforslaget umiddelbart inkorporeres i dansk ret, finder Centret det særligt relevant at vurdere i lyset af andre internationale instrumenter, herunder ikke mindst Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK).

Som nærmere beskrevet i Centrets høringsvar kan Schengen-konventionen give anledning til visse problemer i relation til EMRK art. 3, 8 og 13. Disse forhold er ikke omtalte i Indenrigsministeriets Høringsnotat.

Endvidere er udtalelserne fra UNHCR og Europa-Parlamentet fortsat uomtalte i Høringsnotatet. For så vidt angår betydningen af sådanne udtalelser som et oplagt bidrag til vurderingsgrundlaget skal Centret henholde sig til de ovenfor citerede synspunkter fra Centrets høringsvar. Centret finder det desto mere uheldigt, at eksistensen af disse udtalelser ikke er nævnt i Høringsnotatet, samt at ministeriet i Høringsnotatet ikke har refereret synspunkterne fra UNHCR og/eller Europa-Parlamentet i de sammenhænge, hvor Centrets høringsvar i relation til lovforslagets enkelte elementer udtrykkeligt henviser dertil.

Dette gælder således med hensyn til Høringsnotatets pkt. 6 om forhåndstilsagn ved afvisning til tredjelande, samt pkt. 9 om behandling af en asylansøgning, selv om ansvaret efter konventionen påhviler et andet land, og om opsættende virkning af klager over afvisningsbeslutninger. I disse tilfælde havde Centret fundet det naturligt, at Høringsnotatet indeholdt oplysninger om, at Centrets synspunkter er understøttet af UNHCR's og Europa-Parlamentets udtalelser, se hertil Centrets høringsvar p. 10 smh. p. 8, p. 13 smh. p. 8, og p. 9-10 smh. p. 6.

Til gengæld er sådanne udtalelser i Høringsnotatet blevet udlagt som *Centrets* forslag. Således hedder det i Høringsnotatet, p. 12, om indberetninger til SIS: »Centret har endvidere anført med hensyn til dataindberetninger, at

disse skal begrænses til objektive informationer og ikke kunne omfatte personlige data (. . .)«. Dette er ikke korrekt. Som det fremgår af Centrets hørings svar, p. 9 øverst, er der tale om en henstilling fra *Europa-Parlamentet*. Synspunktet er ikke gengivet i Centrets bemærkninger om lovforslagets regler vedrørende SIS, se p. 15-16. Europa-Parlamentets henstilling udspringer – ligesom de øvrige udtalelser fra Parlamentet og fra UNHCR – af de praktiske erfaringer fra det hidtidige Schengen-arbejde. Centrets omtale af synspunktet er et eksempel på, at Centret har fundet det hensigtsmæssigt, at sådanne forhold, der tidligere har givet anledning til problemer, indgår i det danske vurderingsgrundlag.

Ligeledes kan Høringsnotatets omtale af Centrets bemærkninger til *konsekvenserne* af indberetning til SIS, jf. notatets p. 13, give anledning til misforståelser, idet notatet kan læses således, at Centret skulle have gjort gældende, at der er hjemmel til at registrere en person alene på grundlag af en asylansøgning. Som det fremgår af Centrets hørings svar, p. 9, er der ligeledes her tale om, at *Europa-Parlamentet* og *UNHCR* har udtrykt bekymring over, at indberetning efter f.eks. afvisning eller udsendelse fra et Schengen-land kan afskære vedkommende fra senere at få en asylansøgning behandlet.

Endelig skal Centret pege på de fortsat uløste problemer med hensyn til sådanne indbe-

retningers *retlige karakter*, jf. de foreslåede bestemmelser i § 58 f og § 58 g (lovforslagets § 1, nr. 31 og 32).

I Centrets hørings svar, p. 15, er det anført, at en sådan indberetning må anses for en selvstændig forvaltningsretlig afgørelse og således omfattet af de almindelige forvaltningsretlige regler, herunder Forvaltningsloven, jf. denne lovs § 2, stk. 1, samt den almindelige adgang til administrativ rekurs.

I Høringsnotatet, p. 15, argumenteres der for, at der »ikke (er) tale om, at Rigspolitichefen skal træffe en selvstændig beslutning om, at en given udlænding skal indberettes til SIS.« Dette begrundes med, at indberetning vil ske »automatisk«. Denne opfattelse er efter Centrets vurdering næppe holdbar. At indberetningen sker automatisk fratager selvsagt ikke dens karakter af en forvaltningsretlig afgørelse. Indenrigsministeriet anfører da også derefter, at Rigspolitichefens »afgørelser« i kraft af det sædvanlige administrative overunderordningsforhold vil kunne påklages til Justitsministeriet.

Henset til, at der herved etableres en klageadgang, der afviger fra, hvad der ellers gælder på det udlændingeretlige område, finder Centret det af retssikkerhedsmæssige grunde ønskeligt, om denne ordning udtrykkeligt indføjes i loven. Derved klargøres tillige grundlaget for politiets klagevejledning, smh. Forvaltningslovens § 25.

Med venlig hilsen

MORTEN KJÆRUM

Direktør

Dansk Flygtningehjælp

Borgergade 10, 3. sal
Postboks 53
1002 København K

Den 16. maj 1997

Indenrigsministeriet og
Folketingets Retsudvalg

Vedr. Indenrigsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 4 af 7. maj 1997 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende lovforslag nr. L 222 om ændring af udlændingeloven (Schengen-konventionen m.v.)

Ved skrivelse af 15. maj 1997 har Indenrigsministeriet fremsendt ovennævnte besvarelse til Folketingets Retsudvalg.

I Dansk Flygtningehjælps skrivelse af 7. maj 1997 gjorde vi opmærksom på muligheden for, at vi ville fremkomme med supplerende kommentar til lovforslaget. Indenrigsministeriets besvarelse af 15. maj 1997 til Retsudvalget giver os anledning hertil. I det følgende skal vi derfor præcisere og uddybe en del af de kommentarer, Flygtningehjælpen fremsatte i vores høringsskrivelse af 7. maj 1997.

Ad 1. Indledning

Dansk Flygtningehjælp er opmærksom på, at lovforslag nr. L 222 tilsigter at gennemføre nødvendige ændringer af udlændingeloven som følge af Danmarks tiltrædelse af Schengen-konventionen. Da der imidlertid er tale om et lovforslag, der har til hensigt at implementere dele af konventionen, synes det centralt tillige generelt at kommentere dele af konventionsteksten og Schengen-samarbejdet. Der skal i den forbindelse gøres opmærksom på, at Flygtningehjælpen ikke tidligere har haft anledning til at fremsætte kommentarer til Schengen-konventionens indhold.

De *generelle* betragtninger som Flygtningehjælpen har anført i vores høringsskrivelse, finder vi vigtige i forbindelse med vedtagelsen af en række af lovforslagets konkrete bestemmelser.

Dansk Flygtningehjælp finder det eksempelvis væsentligt at fremhæve betydningen af, at der på europæisk plan i forhold til asyl- og flygtningespørgsmål tilstræbes en harmonisering på basis af højest mulige fællesnævner.

De manglende fælles asylretlige regler sammenholdt med, at Schengen-konventionen kun

omfatter konventionsflygtninge kan skabe problemer for det meget store antal de facto-flygtninge i Europa, som i den ene eller anden form findes i alle europæiske lande, men med yderst forskellig retlig status; strækkende sig fra det retligt regulerede danske de facto begreb over såkaldt »tålt ophold« til accept af, at personer forbliver illegalt i landet efter afslag på en asylansøgning. En asylansøger, der ville kunne opnå enten konventions- eller de facto-status i ét land, kan meget vel risikere at blive overført til et andet land, hvor pågældende efter endt sagsbehandling ikke opnår nogen form for opholdstilladelse.

Disse overordnede synspunkter må anses for relevante i forhold til lovforslagets § 7, stk. 2, 2. pkt., hvorefter en ansøgning om de facto-status automatisk skal anses som en samtidig ansøgning om konventions-status. Endvidere finder vi disse betragtninger vigtige i forbindelse med lovforslagets § 7, stk. 4, 2. pkt., efter hvilken asylansøgere, der opholder sig i et andet Schengen-land, ikke vil kunne indgive ansøgning om asyl i Danmark via en dansk repræsentation i opholdslandet. Derudover har de betydning for lovforslagets § 48 c, der vedrører spørgsmålet om, i hvilke tilfælde Danmark kan træffe særskilt beslutning om, at en ansøgning om opholdstilladelse efter § 7 skal behandles her i landet.

Som en generel bemærkning har Dansk Flygtningehjælp tillige anført, at Schengen-samarbejdet er præget af manglende gennemsigtighed og demokratisk kontrol. Den lukkede, der hersker i arbejdet, omfatter blandt andet Eksekutiv-komitéens arbejde og dermed også, hvorledes medlemslandene påtænker konventionens bestemmelser anvendt. Det skal i den forbindelse foreslås, at man i Dan-

mark inddrager erfaringer fra de medlemsstater, der har arbejdet med Schengen-konventionen i praksis. Som eksempel kan nævnes, at man i Holland – efter råd fra eksperter i international ret – har givet parlamentet indflydelse på de beslutninger, der træffes i Eksekutivkomitéen. Under Schengen-ratifikationsprocessen blev det vedtaget, at den ansvarlige minister, senest 14 dage før hvert Eksekutivkomité møde, skal fremsende udkastet til de planlagte vedtagelser til det hollandske parlament.

På baggrund af ovenstående finder Dansk Flygtningehjælp det væsentligt, at Indenrigsministeriet også tager stilling til de hørte organisationers generelle bemærkninger.

Ad 2. De facto-status – udlændingelovens § 7, stk. 2, 2. pkt. i forslaget § 1, nr. 7

Med bemærkningerne i forhold til dette spørgsmål ønsker vi at gøre opmærksom på konsekvenserne af en indførelse af den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 2, 2 og pege på Schengen-konventionens muligheder for at undgå, at visse asylansøgere bliver unødigt hårdt ramt af den nye bestemmelse. Denne mulighed ligger i en lempelig fortolkning af konventionens artikel 29, stk. 4 (»særlige grunde«) og artikel 36 (»humanitære hensyn«) som foreslås gennemført ved lovforslagets § 48 c, der vedrører spørgsmålet om, hvornår Udlændingestyrelsen kan beslutte, at en asylansøgning uagtet reglerne i § 48 a-b skal behandles i Danmark. Dette forslag har Dansk Flygtningehjælp kommenteret i organisationens høringsvar af 7. maj 1997 side 6, hvortil der henvises.

Flygtningehjælpen er opmærksom på, at Folketinget i 1991 i forbindelse med EF-asylkonventionen har vedtaget en tilsvarende ændring af udlændingelovens § 7, stk. 2. Dansk Flygtningehjælp udtrykte også på det tidspunkt bekymring over bestemmelsens indførelse, ligesom vi havde konkrete forslag til fortolkningen af § 48 c. Flygtningehjælpenes forslag vedrørte – som til nærværende lovforslag – eksempler på positive kriterier, der kan anvendes ved overtagelse af en asylansøgning.

Af Indenrigsministeriets høringsnotat fremgår det endvidere, at Danmark aktivt arbejder for en harmonisering af EU-landenes asylretlige regler om subsidiær beskyttelse. Som fremført i Flygtningehjælpenes hørings svar, finder Dansk Flygtningehjælp det som udgangspunkt af central betydning, at der på europæisk plan

i forhold til asyl- og flygtningespørgsmål tilstræbes en harmonisering på basis af højst mulige fællesnævner. Det hidtidige arbejde har dog været præget af manglende mulighed for at opnå enighed landene imellem, hvorfor der ikke – inden for den nærmeste fremtid – synes at være udsigt til en harmonisering af de materielle regler, og dermed heller ikke til en løsning på den forskellige behandling asylansøgerne vil opnå afhængig af, hvilket land der findes ansvarligt for behandlingen af deres asylansøgning.

Ad 3. Afvisning ved de ydre grænser – udlændingelovens § 28 i forslaget § 1, nr. 13

Det fremsatte lovforslag indeholder regler om, at afvisning af statsborgere i lande, der ikke er tilsluttet Schengen-konventionen eller De Europæiske Fællesskaber, fremover skal være *obligatorisk* for så vidt angår personer, der er indrejst via de ydre grænser.

Som kommentar til Dansk Flygtningehjælps bemærkninger fremhæver Indenrigsministeriet i høringsnotatet muligheden for at opnå særlig tilladelse til at indrejse i Danmark, såfremt det findes nødvendigt »af humanitære hensyn, af hensyn til nationale interesser eller på grund af internationale forpligtelser«, jf. den foreslåede § 28, stk. 6, 1. pkt. og bemærkningerne til forslaget § 1, nr. 13 (s. 31). Disse bemærkninger refererer til Schengen-konventionens artikel 5, stk. 2, 1. led.

Det skal hertil bemærkes, at det af de bemærkninger, som Indenrigsministeriet henviser til, fremgår, at tilladelse kun helt *undtagelsesvist* bør komme på tale efter en konkret vurdering, f.eks. fordi den pågældendes tilstedeværelse er nødvendig, for at den pågældende kan varetage sine interesser under en eventuel retssag eller i forbindelse med særlige familiebegivenheder, jf. bemærkningerne til § 1, nr. 13 (s. 31).

I bemærkningerne til lovforslaget har Dansk Flygtningehjælp fremført, at der i lovforslagets bemærkninger savnes en reference til Schengen-konventionens artikel 5, stk. 2, 2. led, hvor efter reglerne i bestemmelsens første del »ikke er til hinder for anvendelsen af de særlige bestemmelser i asylovgivningen eller bestemmelserne i artikel 18«. Efter Flygtningehjælpenes opfattelse må »asylovgivningen« antages at referere til national lovgivning.

Af ministeriets høringsnotat fremgår det imidlertid, at man fortolker Schengen-konventionens artikel 5, stk. 2, 2. led som en henvisning til Danmarks internationale forpligtelser efter flygtningekonventionen, herunder refolement-forbudet.

Allerede af artikel 5, stk. 2, 1. led fremgår det dog, at en stat ikke kan nægte en person indrejse, hvis det er i strid med internationale forpligtelser (således også non-refoulement princippet). Artikel 5, stk. 2, 2. led må på denne baggrund antages at skulle forstås således, at der her henvises til den bestående mulighed for at have lempeligere nationale regler. Dansk Flygtningehjælp skal derfor fastholde betydningen af, at det – under henvisning til Schengen-konventionens artikel 5, stk. 2, 2. led – også af den danske lovgivning kommer til at fremgå, at der eksisterer en mulighed for at fravige princippet om obligatorisk afvisning.

Ad 5. Dansk Flygtningehjælps adgang til at yde rådgivning til asylansøgere i afvisningsposition – udlændingelovens § 48, stk. 2, 7. pkt. i forslaget § 1, nr. 28

Dansk Flygtningehjælp har med tilfredshed konstateret Indenrigsministeriets bemærkning om, at vi fortsat vil have adgang til rådgivning af alle asylansøgere i en afvisningsposition, hvis ansøgeren ønsker det. Der findes dog fortsat at herske en vis uklarhed mellem tilkendegivelsen i bemærkningerne om, at der ikke er tiltænkt nogen realitetsændring i Dansk Flygtningehjælps adgang til at yde rådgivning og dels den foreslåede lovtekst dels de øvrige bemærkninger til bestemmelsen. Vi skal derfor henstille, at der skabes den fornødne klarhed på dette punkt.

Ad 6. Afvisning til sikre tredjelände – udlændingelovens § 48 a i forslaget § 1, nr. 30

Indenrigsministeriet anfører i høringsnotatet, at de anførte bemærkninger fra Dansk Flygtningehjælp på dette punkt ses at vedrøre den gældende praksis for afvisning af asylansøgere til sikre tredjelände og således ikke har umiddelbar sammenhæng med lovforslaget. Det skal i den forbindelse bemærkes, at Dansk Flygtningehjælp via vores rådgivningsarbejde og internationale arbejde er bekendt med, at afvisningsprocedurer og -beslutninger ikke sjældent giver vanskeligheder – både i og uden for Europa – også i tilfælde, hvor de implicere-

de lande forventes at efterleve flygtningekonventionen. Det hænder, at Flygtningehjælpen bliver kontaktet i forbindelse med afvisnings-sager, hvor pågældende asylansøger er i risiko for at blive sendt til et land, hvor vedkommende er i risiko for forfølgelse, eller til sit hjemland.

Af lovforslagets bemærkninger til § 1, nr. 30 (side 37) fremgår det, at hvis en asylansøger ikke skal overføres eller tilbageføres efter Schengen-konventionens kapitel 7, skal der tages stilling til, om udlændingen skal afvises efter reglerne i kapitel 5 (almindelige afvisningsregler).

Der vil ofte gå flere måneder, før det er fastlagt, om en asylansøger i medfør af Schengen-konventionen skal overføres eller tilbageføres til et andet medlemsland.

Det synes derfor hensigtsmæssigt, såfremt der tages kontakt til det eventuelle tredjeland samtidig med kontakten til Schengen-medlemsstaten, idet det naturligvis bliver vanskeligere at gennemføre en afvisning, jo længere tid der går efter udrejsen fra tredjelandet med risiko for, at asylansøgeren ender i en såkaldt orbitsituation, dvs. sendes fra land til land.

Ad 7. Ansøgninger efter udlændingelovens § 7, stk. 4, som er indgivet i et andet Schengen-land – udlændingelovens § 48 a, stk. 3, i forslaget § 1, nr. 30

Dansk Flygtningehjælp skal understrege nødvendigheden af, at bemærkningerne kommer til at indeholde nærmere kriterier for, i hvilke tilfælde Udlændingestyrelsen kan beslutte, at en ansøgning om opholdstilladelse efter § 7 skal behandles her i landet.

Ad 9. Behandling af en asylansøgning, selv om ansvaret efter Schengen-konventionen påhviler et andet medlemsland – udlændingelovens § 48 c i forslaget § 1, nr. 30

Af høringsnotatet fremgår, at Schengens Eksekutiv-komité på et møde den 25. april 1997 har vedtaget vejledende kriterier for, i hvilke tilfælde asylansøgninger fra adskilte familiemedlemmer bør behandles i ét medlemsland. Flygtningehjælpen skal henstille, at kriterierne indarbejdes i lovforslagets bemærkninger. Herudover skal henvises til bemærkningerne i Dansk Flygtningehjælps høringskrivelse af 7. maj 1997.

Ad 10. Klagemulighed ved afgørelser om afvisning, overførsel m.v. af asylansøgere – udlændingelovens § 48 d i forslaget § 1, nr. 30

For så vidt angår Dansk Flygtningehjælps synspunkt om, at en klage til indenrigsministeren bør tillægges opsættende virkning, anføres

det i Indenrigsministeriets høringsnotat, at asylansøgere alene kan afvises til sikre tredjelande. Dette forhold ændrer efter Dansk Flygtningehjælps opfattelse ikke på det faktum, at en klageadgang uden opsættende virkning har begrænset retssikkerhedsmæssig værdi.

Med venlig hilsen

LOUISE HOLCK

Afdelingschef