

Til lovforslag nr. L 222. Tillæggsbetænkning afgivet af Retsudvalget den 28. maj 1997

## Tillæggsbetænkning

over

### Forslag til lov om ændring af udlændingeloven

(Schengenkonventionen m.v.)

Udvalget har, efter at lovforslaget ved 2. behandling blev henvist til fornyet udvalgsbehandling, behandlet dette i et møde og har herunder stillet spørgsmål til indenrigsministeren, som denne har besvaret skriftligt.

Nogle af udvalgets spørgsmål til indenrigsministeren og dennes svar herpå er optrykt som bilag til betænkningen.

Der er af et mindretal stillet ændringsforslag, hvorom henvises til de ledsagende bemærkninger.

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 Folkepartis og Enhedslistens medlemmer af udvalget) indstiller lovforslaget til *forkastelse*, men har dog stillet ændringsforslag.

Mindretallet bemærker, at udgangspunktet for de stillede ændringsforslag er bemærkningerne i Det Danske Center for Menneskerettigheders skrivelse af 20. maj 1997, jf. bilag 13, hvori centret finder, at »det af retssikkerhedsmæssige grunde (er) ønskeligt, om denne ordning udtrykkeligt indføres i loven«, idet der her tænkes på indberetninger af udlændinge til Schengeninformationssystemet (SIS).

Med de stillede ændringsforslag har SF og Enhedslisten bl.a. ønsket at få fast- og klarlagt rammerne for klager over indberetninger til

SIS. Dette system, som allerede i dag indeholder flere millioner navne på »uønskede udlændinge«, og hvis udbygning i en fase II diskuteres i den parlamentarisk ukontrollerede Eksekutiv-komité, udgør selve hovednerven i det kontrolsystem, som et flertal i Folketinget med tilslutningen til Schengenkonventionen nu sender Danmark ind i.

Indenrigsministeren skriver i besvarelsen af udvalgets spørgsmål nr. 10 - 12, jf. bilag 23, at ministeren ikke finder ændringsforslagene hensigtsmæssige, en opfattelse som SF og Enhedslisten er helt uenig i. Problemet med kontrolsystemer over mennesker er, at der kan ske fejl, og hvis ikke systemerne indeholder muligheder for at forhindre disse og rette dem, vil det uvægerligt føre til uretfærdigheder. Derudover vil kontrolsystemer generelt øge fremmedgørelsen, utrygheden og frykten for »overvågningssamfundet«.

Afslutningsvis finder SF og Enhedslisten det tankevækkende, at indenrigsministeren end ikke kan støtte disse ønsker fra Det Danske Center for Menneskerettigheder!

Et *andet mindretal* (Fremskridtspartiets medlem af udvalget) indstiller lovforslaget til *forkastelse*.

#### Ændringsforslag

Af et *mindretal* (SF og EL):

#### Til § 1

1) I det under nr. 30 foreslåede § 48 d, 2. pkt., udgår ordet »ikke«.

2) I den under nr. 31 foreslåede § 58 f ind-sættes som 3. pkt.:

»Rigspolitichefens indberetning er en afgørelse.«

3) I den under nr. 31 foreslåede § 58 f ind-sættes efter stk. 1 som nyt stykke:

»Stk. 2. Rigspolitichefens indberetninger efter stk. 1 kan påklages til Justitsministeriet.«

### Bemærkninger

#### Til nr. 1

Forslagsstillernes overordnede mål er, at alle klager over afvisning tillægges opsættende virkning, og forslagsstillerne er klar over, at det stillede ændringsforslag kun vil omfatte klager over Udlændingestyrelsens afgørelser om overførsel eller tilbageførsel af en asylansøger efter reglerne i Schengenkonventionens kapitel 7 om, hvilket land der er ansvarligt for behandlingen af en asylansøgning. Forslagsstillerne ønsker imidlertid med ændringsforslaget i det mindste at signalere, at ændringer af udlændingelovgivningen i modsætning til den nuværende tendens i stedet bør ske med det sigte, at afviste, overførte eller tilbageførte asylansøgere beskyttes og retssikkerhed forbedres.

#### Til nr. 2 og 3

Med de stillede ændringsforslag imødekommes de kritikpunkter, som især Det Danske Center for Menneskerettigheder er fremkommet med i sine bemærkninger til lovforslaget.

Med ændringsforslag nr. 2 sikres det, at en indberetning til Schengeninformationssystemet får karakter af en selvstændig forvaltningsretlig afgørelse, hvilket udløser de garantier og rettigheder, der f.eks. følger af forvaltningslovens regler, herunder krav om begrundelse, klagevejledning osv.

For så vidt angår ændringsforslag nr. 3 har indenrigsministeren tilkendegivet i høringsnotatet af 15. maj 1997, jf. bilag 12, at Rigspolitichefens afgørelser - og herunder selve de praktiske indberetninger efter den foreslåede bestemmelse i udlændigelovens § 58 f - vil kunne påklages til Justitsministeriet i kraft af det sædvanlige administrative overunderordningsforhold. Som anført af Det Danske Center for Menneskerettigheder, jf. bilag 13, er det ønskeligt, at en sådan klageadgang, der afviger fra, hvad der ellers gælder på det udlændingeretlige område, af retssikkerhedsmæssige grunde udtrykkeligt indføres i loven. Dette er baggrunden for det stillede ændringsforslag.

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

*Lissa Mathiasen (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) Erling Oxdam (V)*

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

Dansk Folkeparti havde ikke medlemmer i udvalget.

## Bilag

**Udvalgets spørgsmål nr. 7-13 og indenrigsministerens svar herpå er optrykt som bilag til tillægsetbetænkningen. De dokumenter, der er henvist til i sidste afsnit af besvarelsen af spørgsmål 7-9, er ikke optrykt**

*Spørgsmål nr. 7:*

Ministeren bedes kommentere henvendelsen af 20. maj 1997 fra Det Danske Center for Menneskerettigheder vedrørende Indenrigsministeriets høringsnotat angående lovforslaget, jf. bilag 13.

*Spørgsmål nr. 8:*

Ministeren bedes kommentere henvendelsen af 16. maj 1997 fra Dansk Flygtningehjælp, jf. bilag 14.

*Spørgsmål nr. 9:*

I forlængelse af spørgsmål 7, jf. bilag 15, bedes ministeren specielt kommentere Det Danske Center for Menneskerettigheders udtalelse om, at det hørings svar, som centeret er refereret for at have givet, retteligt stammer fra Europa-Parlamentets henstilling om Schengensamarbejdet.

*Besvarelse af spørgsmål nr. 7-9:*

Jeg kan henvise til vedlagte høringsnotat vedrørende Indenrigsministeriets bemærkninger til det af Dansk Flygtningehjælp i telefaks af 16. maj 1997 og af Det Danske Center for Menneskerettigheder i telefaks af 20. maj 1997 anførte lovforslag nr. L 222 af 10. april 1997 om ændring af udlændingeloven (Schengenkonventionen m.v.).

Kopi af UNHCR's »Memorandum af 10. maj 1996 til det hollandske formandskab for Schengen-samarbejdet« og Europa-Parlamentets »Beslutning af 11. marts 1997 om Schengen-samarbejdet nu og i fremtiden« vedlægges til orientering.

*Spørgsmål nr. 10:*

Vil ministeren yde lovteknisk bistand til et ændringsforslag, der sikrer, at en klage til indenrigsministeren over afvisning, jf. de foreslåede §§ 48 a-c til udlændingeloven, tillægges opsættende virkning?

*Besvarelse af spørgsmål nr. 10:*

Et sådant ændringsforslag vil kunne stilles til lovforslagets § 1, nr. 30, med følgende ordlyd:

»§ 48 d, 2. pkt., ophæves, og i stedet indsættes:

»Klage har opsættende virkning.««

Indenrigsministeriet kan oplyse, at det allerede i dag følger af den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 48, stk. 2, at klage over afvisning ikke har opsættende virkning. Den foreslåede § 48 d i lovforslagets § 1, nr. 30, medfører alene, at klageadgangen udvides til også at omfatte Udlændingestyrelsens afgørelser om overførsel eller tilbageførsel af en asylansøger efter reglerne i Schengen-konventionens kapitel 7 om, hvilket land der er ansvarligt for behandlingen af en asylansøgning.

I tilknytning hertil kan det bemærkes, at der alene kan ske afvisning til såkaldte sikre tredjelande, hvorved forstås lande, hvor asylansøgeren ikke er i risiko for forfølgelse eller for at blive videresendt til et sådant land. Det er således en betingelse for afvisning af en asylansøger til et tredjeland, at dette land efterlever flygtningekonventionen i praksis.

Efter Indenrigsministeriets opfattelse vil en indførelse af opsættende virkning ved klager til indenrigsministeren over Udlændingestyrelsens afgørelser om afvisning (og overførsel eller tilbageførsel efter Schengen-konventionens regler) kunne medføre, at en asylansøger nægtes modtaget i et sikkert tredjeland, da afvisningen ikke umiddelbart vil kunne effektueres.

På den baggrund finder Indenrigsministeriet det ikke hensigtsmæssigt at indsatte en bestemmelse om opsættende virkning ved klager til indenrigsministeren over Udlændingestyrelsens afgørelser om afvisning.

*Spørgsmål nr. 11:*

Vil ministeren yde lovteknisk bistand til et ændringsforslag, der fastlægger, at en indbe-

retning til Schengen-Informationssystemet (SIS) er en selvstændig bebyrdende forvaltningsafgørelse? Hvorledes stiller ministeren sig til et sådant ændringsforslag?

*Besvarelse af spørgsmål nr. 11:*

Et sådant ændringsforslag vil kunne stilles til lovforslagets § 1, nr. 31, med følgende ordlyd:

»I § 58 f, stk. 1, indsættes som 3. pkt.:

»Rigspolitechefens indberetning er en afgørelse.«

Det vil i bemærkningerne til en sådan bestemmelse kunne præciseres, at der er tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand, hvilket blandt andet indebærer, at afgørelsen skal være begrundet, jf. forvaltningslovens § 22.

Indenrigsministeriet skal hertil bemærke, at Rigspolitechefens indberetninger til Schengen-informationssystemet efter den foreslåede § 58 f i lovforslagets § 1, nr. 31, vil ske som en automatisk opfølgning på en afgørelse om, at en udlænding skal udvises i medfør af en af de i § 58 f anførte bestemmelser i udlændingeloven.

Rigspolitiet vil i forbindelse med en indberetning til Schengen-informationssystemet så vidt muligt underrette den pågældende udlænding herom med en angivelse af baggrunden herfor.

Justitsministeriet har oplyst, at Rigspolitechefen er underordnet myndighed i forhold til Justitsministeriet, der efter de almindelige tilsynsprincipper efter omstændighederne skal gribe ind over for ulovlige handlinger hos den

underordnede myndighed. En sådan indgriben kan blandt andet ske på baggrund af en klage fra en til Schengen-informationssystemet indberettet udlænding.

På den baggrund finder Indenrigsministeriet ikke grundlag for at indsætte en bestemmelse som den ovenfor anførte i lovforslaget.

*Spørgsmål nr. 12:*

Vil ministeren yde lovteknisk bistand til et ændringsforslag, der fastlægger, at en indberetning til Schengen-Informationssystemet kan påklages til Justitsministeriet? Hvorledes stiller ministeren sig til et sådant ændringsforslag?

*Besvarelse af spørgsmål nr. 12:*

Et sådant ændringsforslag vil kunne stilles til lovforslagets § 1, nr. 31, med følgende ordlyd:

»I § 58 f indsættes som stk. 2:

»Stk. 2. Rigspolitechefens indberetninger efter stk. 1 kan påklages til Justitsministeriet.«

Justitsministeriet har oplyst, at Rigspolitechefen er underordnet myndighed i forhold til Justitsministeriet, der efter de almindelige tilsynsprincipper efter omstændighederne skal gribe ind over for ulovlige handlinger hos den underordnede myndighed. En sådan indgriben kan blandt andet ske på baggrund af en klage fra en til Schengen-informationssystemet indberettet udlænding.

På den baggrund finder Indenrigsministeriet ikke grundlag for at indsætte en særskilt bestemmelse herom i lovforslaget.

## INDENRIGSMINISTERIET

Udlændingefdelingen

Den 23. maj 1997

## Høringsnotat

vedrørende Indenrigsministeriets bemærkninger til det af Dansk Flygtningehjælp ved telefax af 16. maj 1997 og det af Det Danske Center for Menneskerettigheder ved telefax af 20. maj 1997 anførte til lovforslag nr. L 222 af 10. april 1997 om ændring af udlændingeloven (Schengen-konventionen m.v.)

## 1. Indledning

Ved breve af 7. maj 1997 har Dansk Flygtningehjælp og Det Danske Center for Menneskerettigheder afgivet bemærkninger til indenrigsministerens lovforslag nr. L 222 om ændring af udlændingeloven (Schengen-konventionen m.v.).

Ved høringsnotat af 15. maj 1997 har Indenrigsministeriet anført sine bemærkninger til Dansk Flygtningehjælps og Det Danske Center for Menneskerettigheders breve.

Ved telefaxer af 16. og 20. maj 1997 har Dansk Flygtningehjælp og Det Danske Center for Menneskerettigheder på ny afgivet bemærkninger til lovforslaget samt til Indenrigsministeriets høringsnotat af 15. maj 1997.

## 2. Generelle betragtninger om Schengen-samarbejdet

Både *Dansk Flygtningshjælp* og *Det Danske Center for Menneskerettigheder* har anført, at generelle betragtninger vedrørende Schengen-samarbejdet findes væsentlige i forbindelse med vedtagelsen af en række af lovforslagets konkrete bestemmelser.

*Indenrigsministeriet* skal hertil på ny overordnet bemærke, at lovforslaget tilsigter at gennemføre de nødvendige ændringer af udlændingeloven som følge af Danmarks tiltrædelse af Schengen-konventionen, og at der derfor er tale om en bunden opgave af teknisk karakter.

Grundlaget for selve tiltrædelsen af Schengen-konventionen søges etableret ved justitsministerens samtidigt fremsatte lovforslag nr. L 221 om Danmarks tiltrædelse af Schengen-konventionen.

## 3. UNHCRs og Europa-Parlamentets udtalelser om Schengen-samarbejdet

*Det Danske Center for Menneskerettigheder*

har generelt anført, at UNHCRs og Europa-Parlamentets officielle udtalelser om Schengen-samarbejdet bør omtales i forbindelse med lovforslaget.

*Indenrigsministeriet* skal i den forbindelse bemærke, at UNHCRs »Memorandum af 10. maj 1996 til det hollandske formandskab for Schengen-samarbejdet« og Europa-Parlamentets »Beslutning af 11. marts 1997 om Schengen-samarbejdet nu og i fremtiden« indeholder en række henstillinger og anbefalinger vedrørende anvendelsen af Schengen-konventionens regler. Indenrigsministeriet har ikke fundet det fornødent at referere disse henstillinger og anbefalinger i bemærkningerne til lovforslaget, der alene tilsigter at gennemføre Schengen-konventionen og de i medfør af denne vedtagne beslutninger.

*Det Danske Center for Menneskerettigheder* har derudover anført, at Indenrigsministeriet i høringsnotatet af 15. maj 1997 har udlagt udtalelser fra UNHCR og Europa-parlamentet, som er refereret i Det Danske Center for Menneskerettigheders brev af 7. maj 1997, som menneskerettighedscentrets forslag.

*Indenrigsministeriet* fandt det ikke nødvendigt i høringsnotatet af 15. maj 1997 at tydeliggøre, at nogle af de forslag og udtalelser, som er anført i Det Danske Center for Menneskerettigheders brev af 7. maj 1997, har deres oprindelse i henstillinger eller anbefalinger fra UNHCR og Europa-Parlamentet. Dette forhold har således ikke haft betydning for Indenrigsministeriets bemærkninger til indholdet af de anførte forslag og udtalelser.

## 4. Harmonisering af flygtningespørgsmål

*Dansk Flygtningehjælp* har som en generel bemærkning til Schengen-samarbejdet anført, at det er væsentligt, at der på europæisk plan tilstræbes en harmonisering af asyl- og flygt-

ningespørgsmål på basis af højest mulige fællesnævner, idet de manglende fælles asylregler sammenholdt med det forhold, at Schengen-konventionen kun omfatter konventionsflygtninge, kan skabe problemer for de flygtninge, der ikke opfylder flygtningekonventionens kriterier, men som i Danmark meddeles de facto-status.

*Indenrigsministeriet* kan i den forbindelse henvise til ministeriets høringsnotat af 15. maj, punkt 2, hvor det er anført, at Danmark aktivt arbejder for en harmonisering af EU-landenes asylretlige regler om subsidier beskyttelse. Formålet hermed er at skabe et fælles grundlag for tildeling af asyl i tilfælde, der falder uden for flygtningekonventionens flygtningebegreb.

I den forbindelse findes det som anført i ministeriets høringsnotat af 15. maj 1997 væsentligt at der eksisterer fælles regler for, hvilket land der er ansvarligt for at behandle en asylansøgning – også selv om disse regler kun angår konventionsansøgninger. Herved undgås den såkaldte »asyl-shopping«, som består i at asylansøgere kan søge om asyl i flere lande efter hinanden.

Sådanne regler findes da også allerede i EF-asylkonventionen, som Irland som det sidste af de lande, der har underskrevet konventionen, netop har ratificeret den 15. maj 1997. Schengen-konventionens regler om, hvilket land der er ansvarligt for behandlingen af en asylansøgning, vil ved EF-asylkonventionens ikrafttræden blive afløst af denne konventions regler.

Danmarks tiltrædelse af disse konventioner hindrer, at asylansøgere kan foretage »asyl-shopping« i Danmark.

##### 5. Manglende gennemsigtighed og demokratisk kontrol

*Dansk Flygtningehjælp* har endvidere generelt bemærket, at Schengen-samarbejdet er præget af manglende gennemsigtighed og demokratisk kontrol. Dansk Flygtningehjælp foreslår derfor, at man i Danmark inddrager erfaringer fra andre Schengen-lande. Som eksempel nævnes, at parlamentet i Holland er givet indflydelse på de beslutninger, der træffes i Eksekutiv-komitéen, idet den ansvarlige minister senest 14 dage før hvert Eksekutiv-komitémøde skal fremsende de planlagte beslutningsudkast til parlamentet.

*Indenrigsministeriet* skal hertil bemærke, at den danske regering grundlæggende arbejder for den størst mulige åbenhed omkring såvel EU-samarbejdet som Schengen-samarbejdet. Endvidere forudsætter den almindelige nationale beslutningsprocedure en løbende inddragelse af relevante stående udvalg i Folketinget.

Der kan i den forbindelse henvises til justitsministerens skriftlige redegørelse af 19. november 1996 om Danmarks medlemskab af Schengen-samarbejdet (FT 1996, s. 1670). Det fremgår heraf, at regeringen ved Danmarks optagelse som observatør i Schengen-samarbejdet aftalte med Folketingets Retsudvalg og Europaudvalg, at de to udvalg bliver (i almindelighed skriftligt) orienteret forud for afholdelse af møder i Eksekutiv-komitéen, og efterfølgende modtager et kort referat af mødet. Det anføres endvidere i redegørelsen, at regeringen vil tage initiativ til en drøftelse med udvalgene om, hvorvidt der efter Danmarks optagelse som medlem af Schengen-samarbejdet kan være behov for at justere denne ordning.

##### 6. Forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

*Det Danske Center for Menneskerettigheder* har anført, at Schengen-konventionen kan give anledning til visse problemer i relation til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK).

*Indenrigsministeriet* skal hertil generelt bemærke, at Danmark fortsat vil være bundet af sine forpligtelser efter EMRK, som blev inkorporeret i dansk lovgivning ved lov nr. 285 af 29. april 1992. Det samme gælder de øvrige Schengen-lande, der alle er tilsluttet EMRK.

Der kan endvidere henvises til, at Schengen-konventionen indeholder flere henvisninger til medlemslandenes internationale forpligtelser, herunder f.eks. i artikel 5, stk. 2, hvorefter en udlænding, der ikke opfylder indrejsebetingelserne, skal nægtes indrejse i et Schengen-land, medmindre det findes nødvendigt at fravige dette princip blandt andet på grund af internationale forpligtelser. Der kan ligeledes henvises til artikel 25, stk. 1, hvorefter et medlemsland kan udstede opholdstilladelse til en udlænding, der er indberettet som uønsket til SIS af et andet medlemsland, når der foreligger tungtvejende grunde hertil, navnlig af humanitær karakter eller som følge af internationale

forpligtelser. Blandt disse internationale forpligtelser hører EMRK.

*Det Danske Center for Menneskerettigheder* har særligt anført, at Schengen-konventionen kan give anledning til problemer i relation til EMRK's artikler 3, 8 og 13.

For så vidt angår artikel 3, der indeholder et forbud mod tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, har *Det Danske Center for Menneskerettigheder* således anført, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fastslået, at bestemmelsen også omfatter udsendelse af asylansøgere til lande, hvor de må antages at blive udsat for de i bestemmelsen nævnte overgreb, eller hvor de er i risiko for at blive videresendt til et sådant land. Beslutning om afvisning til et sådant land vil således efter omstændighederne kunne udgøre en krænkelse af artikel 3.

*Indenrigsministeriet* skal hertil bemærke, at Schengen-konventionens artikel 5, stk. 2, udtrykkeligt henviser til medlemslandenes internationale forpligtelser som en grund til at tillade en person indrejse, selv om den pågældende ikke opfylder indrejsebetingelserne. Artikel 5, stk. 2, er gennemført ved den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 28, stk. 6, 1. pkt., i forslaget § 1, nr. 13. Der vil således ikke ske afvisning af en asylansøger i strid med EMRK artikel 3 – eller i strid med andre internationale forpligtelser, herunder torturkonventionens regler om flygtningekonventionens refoulementsforbud.

*Det Danske Center for Menneskerettigheder* har videre anført, at EMRK artikel 8, der blandt andet fastslår retten til respekt for familielivet, omfatter nære slægtninge, der har haft et familieliv sammen. Denne familierelation kan ikke afgrænses snævert til den egentlige kernefamilie, idet også forældre/børn-relationer uden for ægteskab eller samliv, søskendeforhold og relationer til voksne børn ifølge Den Europæiske Menneskerettighedskommission og -domstol kan være beskyttet, såfremt der faktisk har været tale om et familieliv. Den beskyttede personkreds rækker således videre end det familiebegreb, der er defineret i Schengen-konventionens artikel 35, stk. 2.

*Indenrigsministeriet* skal hertil bemærke, at det af Schengen-konventionens artikel 35 fremgår, at et medlemsland, der har givet en udlænding opholdstilladelse som flygtning, skal behandle en asylansøgning fra et familiemedlem, såfremt de berørte parter samtykker

heri. Af artikel 35, stk. 2, fremgår, at som familiemedlem betragtes flygtningens ægtefælle eller ugifte barn under 18 år eller, hvis flygtningen selv er et ugift barn under 18 år, den pågældendes forældre.

Af Schengen-konventionens artikel 36 fremgår endvidere, at et land, der er ansvarligt for behandlingen af en asylansøgning, med asylansøgerens samtykke kan anmode et andet land om at overtage ansvaret af humanitære hensyn, herunder navnlig hensyn til familiemæssige eller kulturelle forhold. Det anmodede land afgør selv, om det kan imødekomme anmodningen. Også andre familierelationer end de i artikel 35, stk. 2, nævnte kan således begrunde, at Danmark overtager ansvaret for behandlingen af en asylsag.

Efter den foreslåede bestemmelse i § 48 c i forslaget § 1, nr. 30, kan Udlændingestyrelsen i særlige tilfælde beslutte at behandle en asylansøgning her i landet, selv om Danmark ikke er forpligtet hertil efter Schengen-konventionen. Denne bestemmelse vil blandt andet omfatte tilfælde, der hører under artikel 36, som indebærer en fakultativ udvidelse af pligten til at behandle en asylansøgning efter artikel 35.

I Indenrigsministeriets høringsnotat af 15. maj 1997, punkt 9, er det blandt andet anført, at de tilknytningsmomenter, som tillægges betydning ved afgørelser efter udlændingelovens § 7, stk. 4, i vidt omfang vil være vejledende for anvendelsen af § 48 c.

Det kan i den forbindelse tilføjes, at der ved anvendelsen af § 48 c vil blive taget hensyn til Danmarks internationale forpligtelser efter EMRK, herunder artikel 8 om retten til respekt for familielivet.

*Det Danske Center for Menneskerettigheder* har endelig anført, at EMRK artikel 13, der opstiller et krav om adgang til effektive retsmidler for en national myndighed for krænkelse af EMRK, efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis indebærer, at en person har krav på adgang til effektive retsmidler, såfremt der er tale om et »arguable claim«, hvorved forstås, at en person med nogen ret kan hævde, at vedkommendes konventionssikrede rettigheder er krænket, uden at en krænkelse formelt kan fastslås. Artikel 13 vil derfor efter omstændighederne kunne påberåbes af en udlænding, der skal afvises, med henvisning til artikel 3's forbud mod tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling. Kravet om et effektivt retsmiddel indebærer ikke

nødvendigvis, at klagen til den nationale myndighed skal tillægges suspensiv virkning. Særligt med hensyn til udlændingesager har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol imidlertid fremhævet betydningen af, at udlændinge ikke udsendes, før klageinstansen har taget stilling.

Indenrigsministeriet skal hertil bemærke, at afvisning fra Danmark af asylansøgere såvel efter den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 48, stk. 2, som efter den foreslåede § 48 a, stk. 2, i forslaget § 1, nr. 30, alene kan ske til sikre tredjelande, hvorved forstås lande, hvor ansøgeren ikke er i risiko for forfølgelse eller for at blive videresendt til et sådant land. Efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis omfatter artikel 3 udsendelse af asylansøgere til lande, hvor de må antages at blive udsat for de i bestemmelsen nævnte overgreb, eller hvor de er i risiko for at blive videresendt til et sådant land. For Danmarks vedkommende foretages der således ikke afvisning i strid med EMRK artikel 3, jf. artikel 13.

Der kan i tilknytning hertil oplyses, at det allerede i dag fremgår af den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 48, stk. 2, 6. pkt., at klage til indenrigsministeren over afvisning, udvisning og udsendelse ikke har opsættende virkning.

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

Dansk Flygtningehjælp har bemærket, at der under henvisning til den nationale asylovgivning, jf. Schengen-konventionens artikel 5, stk. 2, 2. led, skal være mulighed for at fravige princippet om obligatorisk afvisning ved de ydre grænser, såfremt betingelserne i den foreslåede § 28 ikke er opfyldt.

Indenrigsministeriet skal hertil på ny bemærke, at det af den foreslåede § 28, stk. 6, 1. pkt., fremgår, at der ikke må ske afvisning af en udlænding, der i medfør af artikel 5, stk. 2, har opnået særlig tilladelse til at indrejse i Danmark. En sådan særlig tilladelse kan gives, såfremt det findes nødvendigt af humanitære hensyn, af hensyn til nationale interesser eller på grund af internationale forpligtelser, jf. artikel 5, stk. 2, 1. led. Denne bestemmelse berører ikke Danmarks nationale asylret, jf. også artikel 5, stk. 2, 2. led. Der kan i øvrigt henvises til det i ministeriets høringsnotat af 15. maj 1997, punkt 3, anførte.

8. *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 anført, at der fortsat er en vis uklarhed mellem lovteksten og bemærkningerne til den foreslåede § 48, stk. 2, 7. pkt., med hensyn til, om der med forslaget er tiltænkt en realitetsændring i Dansk Flygtningehjælps adgang til at yde rådgivning til asylansøgere i en afvisningsposition.

Indenrigsministeriet skal på ny bemærke, at der ikke er tiltænkt nogen realitetsændring i denne rådgivningsadgang. Dette er også anført i lovforslagets bemærkninger. Der kan i øvrigt henvises til det i ministeriets høringsnotat af 15. maj 1997, punkt 5, anførte.

9. *Afvisning til sikre tredjelande – udlændingelovens § 48 a i forslaget § 1, nr. 30*

Dansk Flygtningehjælp har bemærket, at der bør tages kontakt til et eventuelt sikkert tredjeland, hvortil en asylansøger vil kunne afvises, samtidig med, at det søges fastlagt, hvorvidt en asylansøger skal overføres eller tilbageføres til et andet Schengen-land. Baggrunden herfor er de forøgede vanskeligheder ved at gennemføre en afvisning, når der er gået lang tid efter udrejsen fra tredjelandet, hvorved asylansøgeren risikerer at ende i en situation, hvor asylansøgeren sendes fra land til land.

Indenrigsministeriet skal hertil bemærke, at afvisning af en asylansøger til et sikkert tredjeland uden for Schengen-området efter den foreslåede § 28, stk. 5, i lovforslagets § 1, nr. 13, jf. den foreslåede § 48 a, stk. 1 og 2, i lovforslagets § 1, nr. 30, alene kan ske indtil tre måneder efter indrejsen. Afvisningen kan ske både inden en eventuel afgørelse om, at en asylansøger skal overføres eller tilbageføres til et andet Schengen-land, og efter, at der er afgjort, at et andet Schengen-land ikke er ansvarligt for at behandle den pågældende udlændings asylansøgning.

De foreslåede bestemmelser svarer til de gældende regler i udlændingelovens § 28, stk. 2, jf. § 48, stk. 2, om afvisning af en asylansøger til et sikkert tredjeland indtil tre måneder efter indrejsen.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt der ved afvisning af asylansøgere til sikre tredjelande uden for Schengen-området bør foreligge en aftale med modtagerlandet herom,



kan Indenrigsministeriet henvise til ministeriets høringsnotat af 15. maj 1997, punkt 6, hvor det blandt andet er anført, at en sådan ordning efter Udlændingestyrelsens og Indenrigsministeriets opfattelse vil indebære en væsentlig forringelse af myndighedernes nuværende mulighed for at foretage en effektiv og smidig administration af afvisningsreglerne.

*10. Behandling af en asylansøgning, herunder ansøgninger efter § 7, stk. 4, selv om ansvaret efter Schengen-konventionen påhviler et andet medlemsland – udlændingelovens § 48 c i forslaget § 1, nr. 30*

Dansk Flygtningehjælp har anført, at bemærkningerne til den foreslåede § 48 c bør indeholde de nærmere kriterier for, i hvilke tilfælde Udlændingestyrelsen uanset reglerne i §§ 48 a-b kan beslutte, at en ansøgning om asyl skal behandles her i landet.

Indenrigsministeriet kan i den forbindelse henvise til ministeriets høringsnotat af 15. maj 1997, punkt 9, hvor det blandt andet er anført, at de tilknytningsmomenter, som tillægges betydning ved afgørelser efter udlændingelovens § 7, stk. 4, i vidt omfang vil være vejledende for anvendelsen af den foreslåede § 48 c.

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

Dansk Flygtningehjælp har på ny anført, at klageadgang uden opsættende virkning har begrænset retssikkerhedsmæssig værdi.

Indenrigsministeriet kan i den forbindelse henvise til ministeriets høringsnotat af 15. maj 1997, punkt 10, hvor det er anført, at afvisning efter såvel den gældende bestemmelse i udlæn-

dingelovens § 48, stk. 2, som efter den foreslåede § 48 d alene kan ske til sikre tredjelande. Indenrigsministeriet finder derfor ikke grundlag for, at en klage over afvisning fremover skal tillægges opsættende virkning.

Det kan i tilknytning hertil oplyses, at det allerede i dag fremgår af den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 48, stk. 2, 6. pkt., at klage til indenrigsministeren over afvisning, udvisning og udsendelse ikke har opsættende virkning.

*12. Den retlige karakter af Rigspolitichefens indberetninger til SIS – udlændingelovens § 58 fi forslaget § 1, nr. 31*

Det Danske Center for Menneskerettigheder har anført, at det af retssikkerhedsmæssige grunde findes ønskeligt, om adgangen til at klage til Justitsministeriet over Rigspolitichefens indberetninger til SIS indføres i loven.

Indenrigsministeriet kan i den forbindelse henvise til det i ministeriets høringsnotat af 15. maj 1997, punkt 11, anførte. Det fremgår heraf blandt andet, at Rigspolitichefens indberetninger vil ske som en automatisk opfølgning på en beslutning om, at en udlænding skal udvises efter udlændingelovens regler.

Justitsministeriet har oplyst, at Rigspolitichefen er underordnet myndighed i forhold til Justitsministeriet, der efter de almindelige tilsynsprincipper efter omstændighederne skal gribe ind over for ulovlige handlinger hos den underordnede myndighed. En sådan indgriben kan blandt andet ske på baggrund af en klage fra en til Schengen-informationssystemet indberettet udlænding.

Indenrigsministeriet finder på den baggrund ikke grundlag for at indsætte en særskilt bestemmelse herom i lovforslaget.

*Spørgsmål nr. 13:*

Med baggrund i Det Danske Center for Menneskerettigheders og Dansk Flygtningehjælps bemærkninger til lovforslaget om, at et medlemslands ret til i medfør af Schengenkonventionens artikel 29, stk. 4, at behandle en asylansøgning, selv om ansvaret efter Schengenkonventionens regler påhviler et andet Schengenland, i en række situationer er blevet benyttet til at behandle en asylansøgning i en fremskyndet procedure uden først at undersøge, om et andet Schengenland ville være ansvarlig efter Schengenkonventionens regler, ønskes ministerens svar på, under hvilken form Danmark vil have mulighed for at følge udviklingen i et deltagende lands asylpraksis, især vedrørende åbenbart grundløs-proceduren.

*Besvarelse af spørgsmål nr. 13:*

Danmark modtager løbende underretning om udviklingen i andre landes asylpolitik, bl.a. via indberetninger fra de danske repræsentationer i udlandet.

Inden for såvel Schengen- som EU-samarbejdet sker der desuden løbende en udveksling af oplysninger af denne art.

Inden for Schengen-samarbejdet foregår denne udveksling af oplysninger primært i underarbejdsgruppen vedrørende asyl.

Inden for EU-samarbejdet udveksles tilsvarende oplysninger i bl.a. asylarbejdsgruppen og i arbejdsgruppen CIREA.

Der vil således efter min opfattelse være gode muligheder for at følge udviklingen i Schengen-landenes asylpraksis.