

Til lovforslag nr. L 4. Betænkning afgivet af retsudvalget den 14. oktober 1986

Betænkning

over

Forslag til lov om ændring af udlændingeloven

Udvalget har behandlet lovforslaget i nogle møder og har herunder stillet spørgsmål til justitsministeren, som denne har besvaret skriftligt og i samråd.

Udvalget har endvidere modtaget skriftlige henvendelser fra:

Dansk Flygtningehjælp,
landsforeningen af Beskikkede Advokater
og
Lis Sejr.

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

Nogle af udvalgets spørgsmål er optrykt som bilag tillige med justitsministerens svar herpå. Endvidere er optrykt et telex fra FN's flygtningehøjkommissariat.

Herefter indstiller et *flertal* (Socialdemokratiets, Det konservative Folkepartis, Venstres, Centrum-Demokraternes og Kristeligt Folkepartis medlemmer af udvalget) lovforslaget til *vedtagelse* med de stillede ændringsforslag.

Et *flertal inden for flertallet* (Det Konservative Folkepartis, Venstres, Centrum-Demokraternes og Kristeligt Folkepartis medlemmer af udvalget) ønsker at udtale følgende:

Justitsministeren har understreget, at Danmark fortsat skal påtage sig sin del af løsningsproblemet af det internationale flygtningeproblem, og at han er indstillet på at afgive en årlig beretning til Folketinget om denne målsætning og om opfyldelsen heraf. Ministeren har samtidig erklæret, at regeringen i forbindelse med opfyldelsen af målsætningen vil være opmærksom på, at der kan vise sig et behov

for i videre omfang end i dag at meddele indrejsevisum til personer, der befinder sig i en akut politisk forfølgelsessituation i deres hjemland eller i andre lande.

Flertallet finder det ønskeligt, at der årligt afgives en beretning til Folketinget om regeringens målsætning på flygtningeområdet. Når den tilsigtede begrænsning af den spontane flygtningestrøm er indtrådt og de mange ophobede sager i det væsentlige er afviklet, anser flertallet, at spørgsmålet om forhøjelse af den danske flygtningekvotente, der i dag er på 250, bør tages op til overvejelse. Justitsministeren har over for udvalget erklæret sig indstillet på i overensstemmelse hermed til sin tid at tage spørgsmålet op i regeringen.

Flertallet finder endvidere, at det i forlængelse af lovforslagets vedtagelse kan være naturligt at tage det eksisterende system for modtagelsen og integration af asylansøgere og flygtninge op til vurdering i lyset af de seneste års ændringer især med hensyn til den store modtagelse af spontane asylansøgere. Dansk Røde Kors har i et notat udarbejdet til brug ved justitsministerens besvarelse af spørgsmål 16 peget på det ønskelige i at foretage en gennemgribende undersøgelse og vurdering af det danske integrationssystem.

Justitsministeren har over for udvalget givet tilsagn om, at han vil tage spørgsmålet om det danske modtagelsessystem op i regeringen med henblik på en drøftelse med de organisationer, som i dag varetager opgaverne for staten, dvs. med Dansk Røde Kors og med Dansk Flygtningehjælp.

Justitsministeren har i den forbindelse givet udtryk for, at spørgsmålet om den geografiske spredning af asylansøgere og flygt-

ninge på primærkommunerne naturligt kan medinddrages i sådanne overvejelser.

Flertallet har hæftet sig ved justitsministerens bemærkninger til lovforslagets bestemmelser vedrørende økonomiske sanktioner over for transportører, hvorefter bestemmelsen om bødeansvar på objektivt grundlag for transportselskaber kun vil blive sat i kraft af justitsministeren, hvis der fortsat forekommer gentagne misbrug i form af transporter af personer til Danmark uden fornøden rejselegitimation og visum.

Justitsministeren har over for udvalget tilkendegivet, at man efter lovforslagets ikrafttræden vil følge udviklingen med hensyn til et eventuelt fortsat misbrug meget nøje. Ministeren har i samme forbindelse erklæret, at han agter at underrette retsudvalget, inden han i givet fald sætter bødestrafbestemmelsen i kraft.

Et *mindretal inden for flertallet* (Socialdemokratiets medlemmer af udvalget) ønsker at udtale følgende:

Det er absolut nødvendigt, at flygtningene fordeles ligeligt på landets kommuner. Det må sikres ved, at staten pålægger de enkelte kommuner at modtage et bestemt minimumsantal flygtninge i forhold til kommunernes indbyggerantal. Bestemmelserne må udformes således, at en kommune kun under helt ekstraordinære omstændigheder, og som hovedregel kun for en kort periode, kan fritages for forpligtelsen til at løse sin del af den fælles opgave.

Det er derudover nødvendigt, at staten påtager sig den fulde udgift ved flygtningenes ophold her i landet i den periode på 1½ år, hvor staten betaler hovedparten af udgifterne. Den store stigning i antallet af flygtninge og de stigende problemer ved at skaffe dem arbejde eller uddannelse efter udløbet af de 1½ år gør det nødvendigt alvorligt at overveje en forlængelse af den periode, hvor staten betaler kommunernes udgifter ved flygtningenes ophold her i landet.

Det er også absolut nødvendigt, at kvoten for det almennyttige boligbyggeri øges med et antal boliger, der står i forhold til antallet af flygtninge. Der må også stilles midler til rådighed, så der kan skaffes boliger i andre boligformer.

De berørte ministerier og styrelser må i langt højere grad end hidtil gå ind i et sam-

arbejde med kommunerne for at yde råd og vejledning til at løse bl.a. sociale, uddannelsesmæssige og kulturelle problemer, som de lokale myndigheder stilles overfor.

Et *mindretal* (Socialistisk Folkepartis medlemmer af udvalget) kan støtte det under nr. 1 stillede ændringsforslag, der opretholder de facto-flygtninges ret til at få asyl på lige fod med konventionsflygtninge. Dette er så meget vigtigere, som opgørelser viser, at hovedparten af de flygtninge, der i de seneste år har fået asyl, er registrerede som de facto-flygtninge.

I øvrigt indstiller mindretallet lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling.

Lovforslaget forringer generelt de retsgarantier for en ordentlig asylbehandling, der er indeholdt i 1983-loven.

Med vedtagelse af ændringsforslag nr. 2 vil konsekvensen blive, at udlændinge kan udvises til et land, hvor de risikerer forfølgelse af andre grunde end dem, der udtrykkeligt er nævnt i FN-konventionen af 1951. Det betyder, at Danmark vender tilbage til en retstilstand på området, der var gældende et godt stykke tid før 1983-loven. 1983-loven var i spørgsmålet om at godkende forfølgelsesgrunde i høj grad en statuering af en praksis, der havde udviklet sig i årene efter 1951, hvor realiteten i verden var blevet, at folk blev forfulgt af flere andre grunde end de i konventionen nævnte, bl.a. fordi de nægtede at gøre militærtjeneste.

En vedtagelse af lovforslaget med de foreslåede ændringer vil først og fremmest få den konsekvens, at asylansøgere indrejst fra Vesttyskland eller Sverige samt tamiler fra Sri Lanka, der kommer via Indien, vil blive afvist af politiet ved grænsen efter telefonisk eller telegrafisk bekræftelse i Direktoratet for Udlændinge med rekurs til Justitsministeriet.

Mindretallet finder denne situation uacceptabel. Mindretallet er tilhænger af, at en asylansøger, der har opnået beskyttelse i et andet land, ikke skal have asyl i Danmark. Men den foreslåede procedure vil medføre, at også folk, der blot har mellemlandet i Vesttyskland, vil blive afvist uden sikkerhed for, at Vesttyskland vil tage imod dem.

Selv om Danmark i de seneste måneder har modtaget forholdsvis flere asylansøgere end Sverige og Vesttyskland, og selv om det har givet praktiske og administrative besvær-

ligheder, mener mindretallet, at problemerne burde have været søgt løst gennem forhandling med de nævnte andre lande. Vedtagelse af lovforslaget vil betyde en meget usikker situation for asylansøgere, der risikerer at blive afvist i det ene land efter det andet. I stedet burde der udarbejdes en beredskabsplan for modtagelse af asylansøgere samt en plan for effektivisering af behandlingen af asylansøgningerne.

Danmark har fortsat færre flygtninge pr. indbygger end f.eks. Sverige og Vesttyskland, for slet ikke at tale om fattige lande i den tredje verden, der løser langt den største del af verdens flygtningeproblem.

Vedtages lovforslaget, vil Danmark have ydet sit væsentlige bidrag til at gøre flygtninge til katebald mellem vesteuropæiske lande.

Mindretallet beklager, at flertallet har fundet det nødvendigt at haste behandlingen af et så vidtrækkende lovforslag igennem udvalgsbehandlingen, så der ikke har været tid til at høre berørte instanser. Således er der først i sidste øjeblik indløbet et telex fra FNs flygtningehøjkommissariat. Dette telex udtrykker tydelige bekymringer over de ændringer i udlændingeloven, som lovforslaget indeholder.

Et *andet mindretal* (Det Radikale Venstres medlem af udvalget) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling.

Mindretallet er som regeringen og Socialdemokratiet optaget af at begrænse ethvert misbrug af flygtningekonventionen.

Mindretallet mener imidlertid som FNs flygtningehøjkommissariat, at den gældende danske lov dækker de forpligtelser, som et demokrati bør leve op til, og må også slutte sig til højkommissariatets opfattelse af, at ændringer i den gældende lov vil være et tilbageskridt, og at Danmark derved svigter støtten til den udvikling, som var ved at komme i gang internationalt.

Hvis ændringer skal gennemføres, må Danmark ikke alene for at bevare tilliden til, at en dansk anbefaling af internationale forslag og beslutninger overholdes i praksis, strikte holde sig til de bestemmelser, Danmark har tilsluttet sig, men også for ikke at skade en ønsket international udvikling ved en ændring af udlændingeloven overholde beslutning nr. 8 af 1977 om adgangen til at

få støtte af højkommissariatet såvel som artikel e i beslutning nr. 30 af 1983.

Selv om mindretallet således mener, at principperne i gældende lov bør bevares, vil mindretallet alligevel opfordre regeringen og Socialdemokratiet til endnu en gang at forhandle lovændringerne, så Danmark i det mindste overholder de væsentligste regler og bestemmelser, vi har været med til at anbefale verdens nationer at gennemføre.

I et bilag til betænkningen har mindretallet anmodet om at få optrykt FNs flygtningehøjkommissariats udtalelse af 14. oktober 1986.

Ændringsforslag

Af *justitsministeren*, tiltrådt af et *flertal* (S, KF, V, SF, CD og KRF):

Til § 1

1) I den under *nr. 1* foreslåede affattelse af § 7 affattes *stk. 2* således:

»*Stk. 2.* Efter ansøgning gives der endvidere opholdstilladelse til en udlænding, som ikke er omfattet af flygtningekonventionen af 28. juli 1951, men hvor det af lignende grunde som anført i konventionen eller af andre tungtvejende grunde ikke bør kræves, at udlændingen vender tilbage til sit hjemland.«

Af *justitsministeren*, tiltrådt af et *flertal* (S, KF, V, CD og KRF):

2) I den under *nr. 8* foreslåede affattelse af § 48, *stk. 2*, affattes 3. *pkt.* således:

»Udlændingen må dog ikke udsendes til et land, hvor der er risiko for forfølgelse af de i flygtningekonventionen af 28. juli 1951, artikel 1 A, nævnte grunde, eller hvor der ikke er beskyttelse mod videresendelse til et sådant land.«

3) I den under *nr. 8* foreslåede affattelse af § 48, *stk. 2*, indsættes som 7. *pkt.*:

»Træffer direktoratet for udlændinge ikke afgørelse om afvisning eller udvisning og udsendelse, skal udlændingen gøres bekendt med adgangen til at sætte sig i forbindelse med Dansk Flygtningehjælp.«

Bemærkninger

Til nr. 1

Efter ændringsforslaget vil der som hidtil være ligestilling mellem konventionsflygtninge og de facto-flygtninge. For begge gruppers vedkommende vil der bestå et retskrav på opholdstilladelse, medmindre udlændingen er afvist eller udvist i henhold til § 48, stk. 2. Ændringsforslaget medfører ikke ændringer i de foreslåede regler om afvisning på grænsen. Herefter vil afvisning kunne ske, hvis udlændingen indrejser til Danmark fra eller gennem et land, der har tiltrådt flygtningekonventionen fuldt ud. Sker indrejse fra et land, der ikke eller kun i begrænset omfang har tiltrådt konventionen, vil afvisning ikke kunne ske, hvis der er tvivl om, hvorvidt tilbagesendelse til hjemlandet vil kunne ske.

Afvisning vil aldrig kunne ske, hvis indrejse sker direkte fra hjemlandet, hvis der i hjemlandet er mulighed for forfølgelse af den i flygtningekonventionen nævnte art, og det uanset om det pågældende land selv har tiltrådt flygtningekonventionen.

Til nr. 2

Ved ændringsforslaget præciseres det, at en udlænding, der indrejser direkte fra hjemlandet, ikke vil kunne afvises ved grænsen, såfremt der i hjemlandet er mulighed for forfølgelse af den i flygtningekonventionen nævnte art, og at afgørelsen herom ikke beror på den enkelte udlændings særlige forhold, men derimod på kombinationen af udlændingens nationalitet og det land, hvorfra udlændingen indrejser i Danmark.

Til nr. 3

Ændringsforslaget medfører, at udlændinge, der søger asyl her i landet, som hidtil skal oplyses om adgangen til at rette henvendelse til Dansk Flygtningehjælp i de tilfælde, hvor deres ansøgning om asyl realitetsbehandles under deres ophold her i landet.

Udlændinge, som søger at indrejse i Danmark, men som ikke får adgang til landet under asylsagens behandling, får udleveret en vejledning om de danske regler på området bl.a. indeholdende oplysninger om adgangen til at indgive en asylansøgning gennem en dansk repræsentation i det land, hvor de søger at indrejse fra.

Hagen Hagensen (KF) fmd. Annelise Gotfredsen (KF) Collet (KF)

Grethe Fenger Møller (KF) Bjørn Elmquist (V) Birthe Rønn Hornbech (V)

Birgith Mogensen (CD) Kofod-Svendsen (KrF) Ole Espersen (S) Erik B. Smith (S)

Korneliusen (S) Torben Lund (S) Lissa Mathiasen (S) Jimmy Stahr (S)

Leif Hermann (SF) Ebba Strange (SF) nfmd. Bernhard Baunsgaard (RV)

Partierne VS og FP havde ikke medlemmer i udvalget.

Nogle af udvalgets spørgsmål til justitsministeren og dennes svar herpå

Spørgsmål 2:

Ministerens kommentarer udbedes til henvendelsen fra Landsforeningen af Beskikkede Advokater og henvendelsen fra Dansk Flygtningehjælp.

Henvendelsen fra Landsforeningen af Beskikkede Advokater

LANDSFORENINGEN AF BESKIKKEDE ADVOKATER

Formand: Henrik Steen Andersen

Den 10. oktober 1986

Til Folketingets retsudvalg

Landsforeningen af Beskikkede Advokater tillader sig herved at fremkomme med en række bemærkninger til det af justitsministeren den 7. oktober 1986 fremsatte forslag til lov om ændring af udlændingeloven. (Lovforslag nr. L 4).

En meget central bestemmelse i lovforslaget er pkt. 8 (udkast til § 48, stk. 2) om afvisning af asylsøgere. Herefter skal spørgsmålet om afvisning undersøges og afgøres, før der iværksættes en prøvelse af asylbegæringen.

Ved anvendelse af eksempler på typiske asylsøgere, der kommer til Danmark uden visum, kan forslaget mulige virkninger illustreres således:

Asylsøger 1

(Iraner, indrejst fra f.eks. Vesttyskland).

Kan afvises på grænsen.

Denne konsekvens af lovforslaget er der næppe større betænkeligheder ved. Det bør dog ikke overses, at den øjeblikkelige afvisning kan føre til, at andre lande end Dan-

mark i videre omfang end efter gældende ret betragtes som 1. asylland, såfremt det lades ude af betragtning, om asylsøgeren kun har været på gennemrejse i f.eks. Tyskland med Danmark som mål (en indsnævring af det internationalt anerkendte princip om, at en flygtning kan være »en route«).

Ej heller ved en efterfølgende asylprocedure kan der tillægges asylsøgerens intentioner med hensyn til endeligt rejsemål betydning, jf. forslaget pkt. 1 (§ 7, stk. 5).

Asylsøger 2

(Iraner, indrejst direkte fra Iran. Polak indrejst direkte fra Polen).

Der kan træffes beslutning om afvisning på grænsen.

(Bemærkningerne til lovforslaget pkt. 5.1.b. 3. afsnit er næppe rigtige eller fuldstændige).

Inden udsendelse effektueres, må der dog tages stilling til, om asylsøgeren i Iran/Polen risikerer forfølgelse af *konventionsgrunde*.

Nuværende praksis er *restriktiv* med statuering af K-status.

Hvis svaret er ja, må udsendelse ikke ske. Risikoen for at Direktoratet for Udlændinge træffer en urigtig afgørelse (på grund af hurtig sagsbehandling eller frygt hos asylsøgeren for at afgive udtømmende oplysninger) og refoulerer en K-flygtning, kan imidlertid ikke afvises. Det er ingen retsgaranti, at justitsministeren efterfølgende – når asylsøgeren er udsendt – kommer til det resultat, at afgørelsen var urigtig. Efter forslaget pkt. 8 (§ 48, stk. 2, sidste punktum) har klage til justitsministeren *ikke* opsættende virkning.

Hvis svaret er nej, kan udsendelse i princippet ske, uanset om asylsøgeren efter gældende ret utvivlsomt må betragtes som de facto-flygtning.

Asylsøger 3

(Iraner, udrejst fra Tyrkiet, hvor han har opholdt sig i 20 dage, før det lykkedes ham at arrangere den videre rejse til Danmark – et tidsrum, der efter gældende ret ikke er tilstrækkeligt til at betegne Tyrkiet som 1. asyl-land).

Kan afvises på grænsen, uanset om den pågældende er K-flygtning, idet man for tiden *regner* med, at Tyrkiet ikke sender en K-flygtning til hjemlandet, hvor han risikerer forfølgelse. (Tyrkiet er et af de lande, der har begrænset Genève-konventionen til kun at omfatte europæiske flygtninge).

Asylsøgere 4

(Libaneser, som har været udsat for konkret, individuel forfølgelse af betydelig styrke (f.eks. fra en milit)).

Kan afvises på grænsen og udsendes, idet den pågældende ikke risikerer forfølgelse af *konventionsgrunde*.

Eksemplerne viser, at de facto-flygtninge efter forslaget slet ikke er beskyttet mod refoulering, og at man for K-flygtninges vedkommende fjerner de gældende, processuelle retsgarantier. Det overlades til Direktoratet for Udlændinge at træffe afgørelser om afvisning alene med appel til justitsministeren. Enhver appell mulighed uden opsættende virkning har særdeles begrænset værdi. Det var nærliggende i det mindste at indføre en ordning, hvorefter Dansk Flygtningehjælp skulle »høres«, inden afvisning fandt sted.

Herved kunne der opnås en vis åbenhed omkring vurderingen af de enkelte flygtningeproducerende lande, jf. om »åbenbart grundløse« sager, lovens § 53 a, stk. 3.

Efter forslaget pkt. 1 (§ 7, stk. 2) gøres meddelelse af F-status fakultativ. Det er vanskeligt at se, hvilken sammenhæng der er mellem de aktuelle problemer (stor tilstrømning af asylsøgere) og forslaget ophævelse af en hidtidig retsgaranti, som har gjort indtryk også i udlandet. Efter Landsforeningens opfattelse bør man bevare reglen om, at også en de facto-flygtning har krav på at få meddelt opholdstilladelse.

En gennemførelse af forslaget vil medføre, at Flygtningenævnet ikke blot skal tage stilling til, om en asylsøger er de facto-flygtning, men også, hvorvidt asylsøgeren ud fra skønsmæssige overvejelser *bør* meddeles opholdstilladelse. Det vil vanskeliggøre nævnets arbejde og svække præjudikatsværdien af de afgørelser, der træffes af nævnet.

Lovforslagets hovedmål kunne antagelig tilgodeses, såfremt pkt. 8 (§ 42, stk. 2, 3. punktum) affattedes således: »Udlændingen må dog kun udsendes til et land, hvor han må antages at kunne opnå beskyttelse«.

I øvrigt giver lovforslaget anledning til følgende bemærkninger:

Ad 4:

Uanset at udlændingeloven benytter udtrykket »frihedsberøvelse«, bør det ikke overses, at der reelt er tale om (varetægts)-fængsling. Der bør stilles langt mere præcise krav for anvendelsen af et så alvorligt indgreb som frihedsberøvelse end forslaget »gennem ... lægger hindringer i vejen for«.

Ad 8:

Det er formentlig tanken, at asylprocedure skal iværksættes straks, når det konkret er besluttet, at en asylsøger ikke skal afvises (ordene »og er udrejst af landet« kunne give anledning til fejllæsning af bestemmelsen).

Ad 10:

Beskyttelse mod refoulement er kærnepunktet i værnet for flygtninge. Det forekommer derfor afgørende betænkeligt at fratage Flygtningenævnet kompetencen i refoulement-sager (når bortses fra afvisninger i henhold til § 48, stk. 2).

Ad 11:

Bestemmelsen rammer indirekte asylsøgere, der er forfulgt i et land, hvor det ikke er nogen selvfølge, at man har eller har krav på at få udstedt rejsepas. Sådanne flygtninge har ofte kun ét håb: at andre vil hjælpe dem til illegalt at forlade hjemlandet.

Det er muligt, at det ikke er Justitsministeriets tanke, at de foreslåede regler skal administreres som beskrevet i eksempel 1-4 ovenfor. Det afgørende er imidlertid, at der ikke i lovforslaget er nogen garanti imod, at de rent faktisk bliver det. Risikoen for at man vender tilbage til en retstilstand som før 1. oktober 1983 er åbenbar.

På bestyrelsens vegne

HENRIK STEEN ANDERSEN

Svar:

1. a. Dansk Flygtningehjælp nævner i sit notat side 1, at der ikke ses at være nogen begrundelse for, at der efter lovforslaget ikke længere er et ubetinget retskrav på opholdstilladelse, hvis ansøgeren ikke er omfattet af flygtningekonventionen. Landsforeningen siger i sin udtalelse side 4, at det er vanskeligt at se, »hvilken sammehæng, der er mellem de aktuelle problemer (stor tilstrømning af asylsøgere) og forslagets ophævelse af en hidtidig retsgaranti, som også har gjort indtryk i udlandet«.

b. Uanset at der ikke består et ubetinget retskrav på meddelelse af opholdstilladelse til de såkaldte F-flygtninge, kan opholdstilladelse i sidste instans af flygtningenævnet meddeles i fuldt ud samme omfang som hidtil til asylansøgere, der ikke afvises eller udvises. Sagerne behandles under anvendelse af de retssikkerhedsgarantier, der er fastlagt i loven. Begrundelsen for, at det helt ubetingede retskrav foreslås ophævet, er, at Danmark er det eneste land, hvor der hidtil har bestået et retskrav for de facto-flygtninge, og at dette forhold i sig selv må antages at være en del af baggrunden for den uforholdsmæssigt store tilstrømning af asylansøgere til netop Danmark.

Ved den foreslåede ændring vil dansk lovgivning i højere grad komme til at minde om lovgivningen i andre vesteuropæiske lande. Der henvises i øvrigt til besvarelsen af spørgsmålene 7 og 21.

2. a. Dansk Flygtningehjælp nævner i sit notat side 1, at det er betænkeligt, at man afskærer muligheden for at give indrejsevisum

til asylsøgende efter andre og bredere kriterier end dem, der er nævnt i forslaget til affattelse af § 7, stk. 4.

b. Justitsministeriet kan hertil oplyse, at intet i lovforslaget er til hinder for, at der udstedes almindeligt indrejsevisum i videre omfang, end hvad der følger af § 7, stk. 4. I forbindelse med gennemførelsen af lovforslaget kan der som nævnt i bemærkningerne til lovforslaget side 8, højre spalte, tværtimod kunne vise sig at være et vist øget behov for at meddele visum til personer, der befinder sig i en akut politisk forfølgelsessituation.

3. a. Dansk Flygtningehjælp fremhæver, at det er yderst betænkeligt, at asylsøgere skal behandles efter de almindelige afvisningsbestemmelser i lovens kapitel 5. Som eksempel nævnes, at der formelt vil kunne afvises ud fra helt asyl-irrelevante grunde som sygdom, subsistensløshed eller lignende.

b. Justitsministeriet er enig med Flygtningehjælpen i, at afvisning ikke bør finde sted som følge af sygdom, subsistensløshed eller lignende. I bemærkningerne til lovforslaget side 11, højre spalte, fremhæves det da også, at udlændinge, der indrejser i landet uden fornødent pas og visum, vil kunne afvises i indtil tre måneder efter indreisen. Efter at de tre måneder er gået, kan der eventuelt ske udvisning, hvis den pågældende er her i landet uden fornøden tilladelse, jf. lovens § 24, nr. 5. Afvisning af asylansøgere vil således kun ske, hvis udlændingen har indrejseforbud og ikke har visum eller i øvrigt mangler pas og nødvendigt visum, jf. lovens § 28, stk. 1, nr. 1 og 2.

Bilag til bet. o. lovf. vedr. udlændingeloven

4. a. Dansk Flygtningehjælp og Landsforeningen af Beskikkede Advokater udtrykker i deres udtalelser betænkelighed ved den foreslåede afvisningsregel i § 48, stk. 2. Det fremhæves, at betænkelighederne til dels hænger sammen med, at afgørelser om afvisning ikke kan indbringes for Flygtningenævnet, og at en klage til Justitsministeriet ikke har opsættende virkning. Særligt nævner Flygtningehjælpen, at det forhold, at udlændingen ikke må udsendes til et land, hvor den pågældende risikerer forfølgelse i konventionens forstand, »sikrer ikke f.eks. alle de facto-flygtninge (f.eks. langt flertallet af iranere og polakker) mod afvisning og tilbagesendelse til hjemlandet«. Landsforeningen søger gennem 4 eksempler at vise, at de facto-flygtninge efter forslaget slet ikke er beskyttet mod refoulering, og at man for K-flygtninges vedkommende fjerner de gældende processuelle retsgarantier.

b. Som det er nævnt ovenfor, behandles ansøgningen om asyl under anvendelse af de hidtidige retsgarantier, hvis den pågældende ikke afvises ved grænsen, og der kan i fuldt ud samme omfang meddeles opholdstilladelse som de facto-flygtning. Hvis en asylansøger indrejser direkte fra hjemlandet, vil afvisning som nævnt i bemærkningerne til lovforslaget side 8, højre spalte, *ikke kunne ske*. Dette hænger sammen med, at man, når den pågældende på grænsen henvender sig til de danske myndigheder, ikke uden en nærmere og grundig undersøgelse har mulighed for at tage stilling til, om en tilbagesendelse vil være i strid med flygtningekonventionens forbud mod tilbagesendelse (refoulering). I disse tilfælde vil asylansøgeren blive behandlet som hidtil, det vil sige under anvendelse af de gældende retssikkerhedsgarantier. Indrejser den pågældende derimod til Danmark fra eller gennem et land, der har tilsluttet sig flygtningekonventionen, eller fra et land, om hvilket man bestemt må antage ikke vil tilbagesende den pågældende til hjemlandet, vil afvisning kunne ske. Afgørelse om afvisning vil i sidstnævnte tilfælde ikke blive truffet, hvis der er tvivl om, hvorvidt tilbagesendelse vil kunne finde sted.

Består en sådan tvivl, vil asylansøgerne kunne indrejse og opholde sig her i landet, indtil der er truffet endelig afgørelse i asylsagen. Det er efter Justitsministeriets opfattelse

helt afgørende, at der ved indrejse fra lande som ovenfor omtalt ikke sondres mellem, om den pågældende i sidste ende må anses for at være konventionsflygtning eller de facto-flygtning. En sådan sondring ville kunne medføre, at konventionsflygtninge kunne afvises ved grænsen, medens de facto-flygtninge ikke kunne afvises.

Særligt med hensyn til de fire eksempler, som Landsforeningen fremdrager, bemærkes, at hverken iranere, polakker eller libanesere, der er indrejst i Danmark direkte fra hjemlandet, vil kunne afvises. Er indreisen sket fra eller gennem et land, der har tiltrådt flygtningekonventionen fuldt ud, vil afvisning kunne ske. Sker indrejse fra et land, der ikke eller kun i begrænset omfang har tiltrådt flygtningekonventionen, vil afvisning ikke kunne ske, hvis der er tvivl om, hvorvidt tilbagesendelse til hjemlandet vil kunne ske. Dette gælder, uanset om den pågældende til sin tid eventuelt ville blive anset for konventionsflygtning eller de facto-flygtning.

5. a. Dansk Flygtningehjælp og Landsforeningen foreslår, at afgørelsen om afvisning bør træffes under anvendelse af proceduren i lovens § 53 a, stk. 3. Følges dette forslag, betyder det, at afvisningen forinden skal forelægges Dansk Flygtningehjælp.

b. Justitsministeriet kan ikke tiltræde dette forslag. Som nævnt ovenfor vil afvisning ikke finde sted, hvis asylansøgeren indrejser direkte fra hjemlandet. Afvisning vil endvidere ikke kunne ske, hvis ansøgeren ikke indrejser fra eller gennem et land, som ikke eller kun i begrænset omfang har tiltrådt flygtningekonventionen, hvis der er tvivl om, hvorvidt tilbagesendelse vil kunne finde sted. Afvisningsbeslutningen bliver alene truffet på baggrund af oplysninger om asylansøgerens nationalitet og indrejseforhold, og ikke efter en vurdering af asylgrundlaget i øvrigt. Hertil kommer, at det er altafgørende, at afgørelserne træffes, inden de pågældende indrejser igennem paskontrollen. De hidtidige erfaringer har vist, at det er overordentlig vanskeligt at få lande til at tilbagetage asylansøgere, der i Danmark har fået afslag under henvisning til, at det pågældende land er første asylland. Den mindste forsinkelse med hensyn til at træffe afgørelse, og som medfører, at asylansøgeren af praktiske grunde enten må indrejse i landet eller eventuelt må op-

holde sig på grænsen i måske blot nogle få dage, vil kunne bevirke, at udrejselandet ikke vil tilbagetage den pågældende, og hermed ville værdien af afvisningsreglen være yderst begrænset.

Det skal tilføjes, at asylansøgere, der kommer til grænsen, og som vil kunne afvises, vil få udleveret en vejledning på den pågældendes sprog om de danske regler. Ønsker den pågældende herefter at indrejse med henblik på at søge asyl, forelægger politiet (eventuelt telefonisk eller ved telefax) sagen for Direktoratet for Udlændinge. Direktoratet træffer herefter afgørelse. Er der tvivl om afvisningsgrundlaget, vil afvisning ikke finde sted. Træffes der afgørelse om afvisning, vil der blive udfærdiget en rapport herom, og der bliver vejledt om adgangen til at kunne indbringe sagen for Justitsministeriet.

6. a. Landsforeningen finder, at der bør stilles mere præcise krav til anvendelsen af den foreslåede frihedsberøvelse i § 36. Der henvises herom til besvarelsen af spm. 15.

7. a. Landsforeningen nævner side 4, at det efter forslaget synes tvivlsomt, om asylproceduren iværksættes, når det konkret er besluttet, at en asylansøger ikke skal afvises.

b. Justitsministeriet skal hertil bemærke, at asylproceduren under iagttagelse af lovens retssikkerhedsgarantier iværksættes, så snart der er truffet afgørelse om, at afvisning m.v. ikke skal ske. Træffes der derimod afgørelse om afvisning, behandles asylansøgningen ikke. Den pågældende vil, hvis dette sker, få udleveret en vejledning om, at ansøgning kan indgives til en dansk repræsentation i udlandet, samt en fortegnelse over repræsentationerne.

8. a. Flygtningehjælpen og Landsforeningen er betænkelige ved forslaget om at pålægge transportører bødestraf. Således nævner Flygtningehjælpen, at bestemmelsen vil være en ny måde at bringe asylansøgere i meget vanskelige situationer eller direkte fare, og Landsforeningen udtaler, at bestemmelsen indirekte rammer asylansøgere, der er forfulgt i et land, hvor det ikke er nogen selvfølge, at man har eller har krav på at få udstedt rejsepas.

b. Indledningsvis skal Justitsministeriet bemærke, at bødereglens for så vidt angår pligten for et flyselskab til at kontrollere pas og visum allerede følger af de gældende interna-

tionale luftfartsregler. Reglen om, at sådanne passagerer ikke må medtages, er således ikke nogen indholdsmæssig nydannelse. Nydannelsen består alene i, at reglen i lighed med, hvad der gælder i USA, Canada, Forbundsrepublikken Tyskland og Australien, nu strafsanktioneres. I øvrigt foreslås reglen kun ikraftsat, hvis der fortsat forekommer gentagne misbrug i form af transporter af personer til Danmark uden fornøden rejselegitimation og visum, jf. bemærkningerne til lovforslaget side 7, højre spalte.

Med hensyn til Landsforeningens fremhævelse af, at visse asylansøgere ikke har haft mulighed for at få rejsepas i udlandet, bemærkes, at det største problem for disse personer må antages at være at komme igennem hjemlandets oftest meget indgående udrejsekontrol.

Spørgsmål 5:

Kan ministeren oplyse, hvilke lande asylansøgerne sidst har været i, inden de kom til Danmark, eller med andre ord hvilke lande asylansøgerne i givet fald skulle afvises til, såfremt de foreslåede lovændringer havde været gældende? Oplysningerne ønskes for de asylansøgere, der er kommet til Danmark siden 1. januar 1986 eller for den periode, hvor ministeren måtte have oplysningerne.

Svar:

Fra 1. januar til 5. oktober 1986 indrejste i alt ca. 8.400 asylansøgere i Danmark. Heraf indrejste ca. 4.400 via den danske/vesttyske grænse, ca. 200 fra Sverige/Norge, ca. 400 via Københavns havn (næsten udelukkende polske statsborgere) og ca. 3.300 via Kastrup lufthavn. For så vidt angår indrejste via Kastrup bemærkes, at der i overvejende grad er tale om indrejse gennem vesteuropæiske lande.

Havde de foreslåede lovændringer været gældende, viser det ovennævnte indrejsemønstre, at langt hovedparten af de indrejste via den dansk-vesttyske grænse og Kastrup lufthavn kunne have været afvist til Vesttyskland eller et andet vesteuropæisk land. De indrejste via Københavns havn ville derimod normalt ikke kunne afvises.

Spørgsmål 8:

Udvalget udbeder sig indholdet af regeringens forslag til FN's generalforsamling vedrørende flygtningepolitik.

Svar.

Udenrigsministeren udtalte i sit indlæg i generaldebatten ved FN's 41. generalforsamling den 23. september 1986 følgende vedrørende flygtningespørgsmålet:

»May I now turn to another serious subject-matter which must be of concern to all of us – the world refugees situation. It is a gloomy picture we are faced with and our public expect – and rightly so – that this universal organization of the United Nations lives up to its responsibility as it is laid down in the Charter. In the Charter of the United Nations we have pledged ourselves to promote and encourage respect for human rights and fundamental freedoms and to let the world organization be a centre for harmonizing the actions of nations in the attainment of these common goals. It follows from this solemn undertaking that when human rights violations force people to leave their country of origin and become refugees, all other countries must take steps to alleviate the sufferings of those people and thereby secure respect for their human rights.

My Government wishes during this Session of the General Assembly to share with all of you some concrete ideas we have developed with a view to establishing a mechanism whereby the international community basing itself on the principles of burden-sharing and solidarity could take a major step forward in solving the world refugee problem. The key elements in that mechanism are: voluntary repatriation, regional integration, increased United Nations' presence in different regions of the world, allocation of quotas based on a United Nations' scheme.

We shall present our more detailed views when the relevant item is to be discussed in the third committee.«

Det af udenrigsministeren omtalte initiativ vil blive fremlagt i generalforsamlingens 3. udvalg i begyndelsen af november i forbindelse med dette udvalgs behandling af Flygtningehøjkommissærens rapport til generalforsamlingen.

Det danske initiativ, der fortsat er under detail-udarbejdelse, indeholder følgende ele-

menter: Frivillig repatriering til oprindelseslandet, midlertidig bosætning i regionen samt bosætning i tredjelande. I initiativet er indbygget forslag om en forstærket FN-tilstedeværelse i alle flygtninge-berørte områder med henblik på en hurtigere administration af de enkelte flygtningesager; der forudses endvidere en øget bistand til de flygtninge-berørte lande. Bosætningen i tredjelande tænkes gennemført ved kvoteordninger mellem alle FN's medlemslande.

Spørgsmål 17:

Hvordan forventes en uændret vedtagelse af lovforslaget at påvirke antallet af asylansøgere og antallet af modtagne flygtninge?

Svar:

Lovforslaget vil på forskellig måde begrænse den spontane flygtningestrøm til Danmark. Det er imidlertid vanskeligt på forhånd at skønne over, i hvilken udstrækning den ændrede administrative sagsgang vil medføre en nedgang i antallet af personer, der fremtidig vil søge asyl her i landet. Det hænger sammen med, at man ikke med rimelig grad af sikkerhed kan forudse ændringer i asylansøgernes indrejsemønstre, det vil sige i sammensætningen af asylansøgernes nationalitet og i deres rejseruter.

Med hensyn til flygtningemodtagelsen i øvrigt har Danmark en årlig kvote på 250, som især udnyttes til flygtninge efter anvisning fra FN's Flygtningehøjkommissariat. Som nævnt i Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 337 fra retsudvalget (alm. del. bilag 462) har Danmark ud over den årlige kvote i 1985 meddelt opholdstilladelse til knap 700 udlændinge på Flygtningehøjkommissariatets Orderly Departure Program, familiesammenføringer m.v. Sådanne tal indgår i flere landes kvoter, og skal man sammenligne med dem, har Danmark i 1985 således modtaget knap 1.000 flygtninge foruden spontanflygtninge, der er kommet over vores grænser.

En uændret vedtagelse af lovforslaget vil efter Justitsministeriets opfattelse indebære, at Danmark fremover kan forvente en samlet modtagelse af asylsøgende og flygtninge på 2.000–5.000 inklusive de foran nævnte 1.000 »kvote«-flygtninge.

Regeringen har stedse understreget, at Danmark fortsat skal påtage sig sin del af løsningen af det internationale flygtningeproblem. Justitsministeriet er indstillet på at afgive en årlig beretning til Folketinget om denne målsætning og om opfyldelsen heraf. Det skal i den forbindelse bemærkes, at der ved en vedtagelse af lovforslaget kan vise sig et behov for i videre omfang end i dag at meddele indrejsevisum til personer, der befinder sig i en akut politisk forfølgelsessituation i deres hjemland eller i andre lande. Regeringen vil i forbindelse med opfyldelsen af målsætningen være opmærksom herpå.

Spørgsmål 18:

Hvor mange asylansøgere inden for det seneste år har ved ansøgning om asyl været i besiddelse af gyldigt pas og visum?

Svar:

Justitsministeriet er ikke i besiddelse af centralt registrerede oplysninger af den udbedte karakter.

Rigspolitichefen har imidlertid overfor Justitsministeriet oplyst, at indrejste fra østeuropæiske lande i almindelighed er i besiddelse af lovligt udstedte pas og visa.

For så vidt angår øvrige grupper af asylansøgere er en del af disse i besiddelse af gyldigt pas, medens under 10 pct. er i besiddelse af lovligt visum.

Spørgsmål 27:

I bemærkningerne til lovforslaget side 5, sp. 2 anføres:

»Der er efter de gældende regler ingen reel mulighed for afvisning ved grænsen, og dette gælder, uanset om det er evident, at den pågældende ikke kan være flygtning (f.eks. en svensker, der søger asyl).«

Ministeren bedes give blot to konkrete eksempler på en situation, hvor det er evident, at den pågældende ikke kan være flygtning.

Ministeren bedes oplyse, hvor mange svenskere der har søgt asyl i Danmark i løbet af 1985 og den forløbne del af 1986.

Svar:

Det kan oplyses, at der i 1985 og i 1986 har været 12 tilfælde, hvor det efter justitsministeriets opfattelse er evident, at de pågæl-

dende ikke kan være flygtning. Således søgte i 1985 en irlænder, 2 schweizere, 3 vesttyskere og en spanier asyl i Danmark. I den forløbne del af 1986 har en englænder, en amerikaner, en belgier, en spanier og en svensker søgt asyl i Danmark.

Som det fremgår, har der ikke forekommet tilfælde af asylansøgninger fra svenskere i 1985, hvorimod en svensker i den forløbne uge har søgt asyl. Sagen er afgjort med et afslag efter udlændingelovens § 53 a, stk. 3, som åbenbart grundløs.

Spørgsmål 28:

I bemærkningerne til lovforslaget side 8, sp. 1, anføres: »En iraner, der under de nuværende politiske forhold indrejser i Danmark direkte fra hjemlandet, vil derfor ikke kunne afvises.«

Ministeren bedes oplyse, hvordan en iraner tænkes at kunne indrejse i Danmark direkte fra hjemlandet.

Svar:

Det kan oplyses, at der teknisk ikke er noget til hinder for, at man kan flyve direkte fra Iran til Danmark, og at der i en periode indtil slutningen af december måned 1978 har været direkte flyforbindelse fra Teheran til Københavns lufthavn.

Spørgsmål 32:

Det fremgår af lovforslaget, at man ikke vil afvise asylansøgere fra lande, som overholder non-refoulement. Tyrkiet overholder non-refoulement, men giver ikke asyl til f.eks. iranere.

Vil en iraner, som har opholdt sig længere tid i Tyrkiet, kunne afvises efter det nye forslag?

Er ministeren enig i, at afvisning af f.eks. en iraner, som kommer fra Tyrkiet, vil betyde, at flygtningen går »in orbit«?

Svar:

En iraner, som indrejser direkte fra Tyrkiet til Danmark, vil ikke kunne afvises efter den foreslåede § 48, stk. 2. Der henvises i øvrigt til besvarelsen af spørgsmål 2, afsnit 4.b.

Spørgsmål 38:

Hvor mange asylsøgere havde i 1984 og 1985 ingen indrejsetilladelse, da de kom her til landet?

Svar:

Justitsministeriet er som nævnt i spørgsmål 18 ikke i besiddelse af centralt registrerede oplysninger for det seneste år af den udbedte karakter.

Rigspolitechefen har imidlertid overfor Justitsministeren oplyst, at indrejste fra øst-

europæiske lande i almindelighed har været i besiddelse af lovligt udstedte pas og visa.

For så vidt angår øvrige grupper af asylansøgere, der er indrejst i det seneste år, har en del af disse været i besiddelse af gyldigt pas, medens under 10 pct. har været i besiddelse af lovligt visum. Efter rigspolitechefens opfattelse har der siden 1984 været en stigende tendens til, at personer er indrejst til Danmark uden at være i besiddelse af lovligt visum.

Bilag 2

Telex fra FNs Flygtningehøjkommissariat til Justitsministeriet

86-10-14 11:16

Dear minister Ninn-Hansen. I realize that the compressed procedures for moving through the proposed changes in the alien's law may not allow for a formal response to my letter of 9.10.86. I therefore take the liberty of making a few comments in the draft text which I have now received.

One of UNHCR's main concerns corresponds to that of the Danish government, i.e. how to minimize eventual abuse while at the same time not compromising on reasonable legal safe-guards.

The present Danish law, in guaranteeing status to both convention and so-called de facto refugees corresponds to the reality of today's world and is in line with principles and resolutions followed by UNHCR's executive committee and adopted by the UN general assembly. Any changes in this regard would therefore, in our view, constitute a step back in Denmark's alignment to an international practice that is gradually developing.

UNHCR has noted with satisfaction legal guarantees contained in the present alien's law which are fully consistent with conclusions of the executive committee, and notably conclusions No. viii of 1977 and No. xxx of 1983. We are concerned that proposed changes may appear to be inconsistent with articles e iii and vii of conclusion No. viii. We are also concerned that an arrangement whereby the Danish refugee council would not play a formal role in the procedures would mean that guarantees contained in article

four of the same conclusion would no longer apply since DRC in this connection could be considered to play a role often performed by UNHCR. We are equally concerned that the new arrangement, if approved, would differ with article e i of conclusion No. xxx.

We have finally noted that it is proposed to introduce sanctions against carriers transporting passengers without relevant documentation. When similar ideas were being considered by Norway and Sweden and subsequently shelved, UNHCR registered its concern that such arrangements would be tantamount to delegating authority to decide on asylum claims to persons who may not have the required competence in these matters.

We appreciate the problems currently being faced by Denmark in receiving a disproportionate number of spontaneous asylum-seekers. We hope however that ways and means can be found to device a new system and procedures whereby Denmark on one hand would be in a position to control the situation in a satisfactory manner and whereby on the other hand Denmark would not be in conflict with those conclusions of the executive committee whose very moral value depend on the universality and respect they enjoy. It is, we believe, for the same reason that Danish delegations have always played such an active and constructive role in promoting and supporting these principles in our executive committee.

Yours Sincerely

S. JESSEN-PETERSEN