

Til lovforslag nr. L 194. Tillægsbetænkning afgivet af Retsudvalget den 31. maj 1995

Tillægsbetænkning

over

Forslag til lov om ændring af udlændingeloven

(Effektivisering af asylsagsbehandlingen i Flygtningenævnet, rådgivning af asylansøgere, overførsel af opgaven med at afhøre asylansøgere fra politiet til Direktoratet for Udlændinge, optagelse af fingeraftryk af asylansøgere m.v.)

Udvalget har, efter at lovforslaget ved 2. behandling blev henvist til fornyet udvalgsbehandling, behandlet dette i et møde. Udvalget har herunder modtaget Udenrigsministeriets udtalelse i forbindelse med et spørgsmål, som udvalget stillede til indenrigsministeren inden afgivelsen af betænkning den 23. maj 1995, og udtalelsen er optrykt som bilag til tillægsbetænkningen.

Udvalget har endvidere modtaget kopi af et brev til indenrigsministeren fra the Commissioner of the Council of the Baltic Sea States on Democratic Institutions and Human Rights, including the Rights of Persons belonging to Minorities, Ole Espersen, og brevet er sammen med en tidligere modtaget kopi af brev fra denne til Indenrigsministeriet optrykt som bilag til tillægsbetænkningen.

Udvalget har fra indenrigsministeren modtaget udkast til kommissorium til det kommende ekspertudvalg vedrørende udlændingelovens bestemmelser om udvisning, og dette udkast er optrykt som bilag til tillægsbetænkningen. Ligeledes er nogle spørgsmål, udvalget tidligere har stillet til indenrigsministeren vedrørende lovforslaget, optrykt sammen med ministerens svar herpå.

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

Herefter indstiller et *flertal* (udvalget med undtagelse af Socialistisk Folkepartis og Enhedslistens medlemmer) lovforslaget til *vedtagelse* i den affattelse, hvori det foreligger efter 2. behandling. Flertallet vil ved 3. behandling redegøre for sin stilling til de stillede ændringsforslag.

Et *mindretal* (Socialistisk Folkepartis og Enhedslistens medlemmer af udvalget) indstiller lovforslaget til *forkastelse*. Mindretallet har stillet en række ændringsforslag, og hvis de vedtages, vil mindretallet stemme hverken for eller imod lovforslaget.

Mindretallet finder generelt, at de ændringer, som er foreslået i indenrigsministerens lovforslag, for hovedpartens vedkommende er udtryk for en kriminalisering af den konventionssikrede ret til at søge asyl (her tænkes på forslagene om optagelse og brug af fingeraftryk fra asylsøgere) og en udhuling af asylsøgenes retssikkerhed i asylfasen (her tænkes på frihedsberøvelsen og indskrænkningerne i mulighederne for at få asylsagerne fuldt opklaret gennem fremlæggelse af yderligere oplysninger) samt diskrimination mellem asylsøgere (her tænkes på forslaget om 3-års-reglen og opholdstilladelsens ikrafttrædelse).

Mindretallet mener, at de foreslåede udvidelser af mulighederne for at tage fingeraftryk

af asylsøgere samt for, at disse fingeraftryk kan bruges af politiet i forbindelse med politimæssigt arbejde i kriminalsager, indebærer en stor fare for, at disse aftryk kan misbruges. Her tænkes der især på den del af bestemmelserne, som omhandler, at fingeraftryk skal kunne udveksles med myndigheder i udlandet.

Som det fremgår af svaret på spørgsmål 27 (optrykt som bilag), er det ifølge Rigspolitichefen ikke muligt at sikre brugen af aftrykkene på anden måde end ved over for myndighederne i andre lande at gøre opmærksom på, at disse aftryk kun må indgå i udlændingeretlige sammenhænge.

Men, som det også udtrykkeligt fremgår af svaret, er hverken Rigspolitichefen eller Indenrigsministeriet i stand til at garantere, at de udleverede fingeraftryk ikke optages i nationale registre. Det afgøres alene af de relevante myndigheder i disse lande.

Derfor er mindretallet direkte imod de foreslåede bestemmelser om optagelse og videreformidling af fingeraftryk. Det kan have fatale konsekvenser for den enkelte asylsøgers sikkerhed, hvis strengt personlige oplysninger, som kan indhentes gennem oplysningerne om fingeraftrykket (her tænkes på viden om flugtruter og opholdssteder), falder i forkerte hænder.

Mindretallet tager også afstand fra de foreslåede bestemmelser om frihedsberøvelse af asylsøgere, hvis sager behandles efter den såkaldte særlige hasteprocedure. Mindretallet har i den forbindelse bemærket, at der fra NGO-side er givet udtryk for en bekymring for, om de foreslåede bestemmelser vil bringe Danmark på kollisionskurs med internationale bestemmelser til beskyttelse af menneskerettigheder. Det udredningsarbejde, som Indenrigsministeriet, Justitsministeriet og Udenrigsministeriet har foretaget vedrørende disse spørgsmål, har vist, at der ikke skulle være problemer på dette område.

Ikke desto mindre lader f.eks. Udenrigsministeriets redegørelse det ikke helt klart, om de foreslåede bestemmelser holder sig inden for rammerne af bestemmelserne i internationale konventioner og aftaler. Selv om det skrives i redegørelsen, at iværksættelse af frihedsberøvelse efter de påtænkte retningslinjer efter Udenrigsministeriets opfattelse »vil være forenelig med Danmarks internationale forplig-

telser«, tages der det klare forbehold, at der er tale om »en juridisk-faglig prognose«, som kun kan undersøges gennem en konkret afprøvning ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Ministeriet giver således udtryk for en forbeholden vurdering, hvilket kommer klart til udtryk i brugen af relativt: »formodes«, »må antages«, »formentlig«, »må anses for«, som fører frem til konklusionen, at »det ikke klart kan statueres, at den foreslåede anvendelse af frihedsberøvelse vil være i strid med disse tekster«. Mindretallet må derfor spørge, om det således heller ikke klart kan statueres, at det vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

På den baggrund finder mindretallet, at de foreslåede ændringer af loven bygger på alt for mange formodninger til, at det vil være klogt at vedtage dem, hvorfor mindretallet er imod.

Hvad angår de foreslåede indskrænkninger i muligheden for at fremlægge yderligere bevismidler i en ankesag over Direktoratet for Udlændinges afgørelse under Flygtningenævnets behandling af sagen, er mindretallet også imod.

Forslaget begrundes i, at det kan trække sagsbehandlingstiden ud, at der som i dag kan fremlægges nye bevismidler. Nedbringelse af sagsbehandlingstiden er regeringens asylpolitiske mantra. Men med de foreslåede ændringer undergraves muligheden for, at asylsagerne kan blive oplyst så godt som muligt. Det er velkendt, at asylsøgere, når deres sag forberedes til behandling i direktoratet, i mange tilfælde ikke har den fulde forståelse for, hvad der i en dansk asylsagsbehandling betragtes som vigtige oplysninger og dokumentation. Det kan blandt andet skyldes manglende indsigt i danske administrations- og retsforhold, forskellige kulturbaggrunde og andre forhold. Derfor får mange asylsøgere først efter afslaget fra direktoratet, og efter at de har fået en advokat til at hjælpe sig med at forberede sagen for Flygtningenævnet, en klar forståelse for, hvad det er vigtigt at lægge vægt på og få fremlagt. Denne erfaring er gennemgående hos mange advokater, som jævnligt har asylsager.

Derfor er det for mindretallet vigtigt, at der ikke sker nogen indskrænkninger i mulighederne for at få sagerne så nøjagtigt oplyst som muligt. Det vil de foreslåede ændringer ikke bidrage til. Efter mindretallets opfattelse vil

Tillægsbet. o. lovf. vedr. udlændingeloven

det ikke forøge sagsbehandlingstiden. Måske tværtimod, idet det er en nærliggende udvikling, at advokater vil skulle bruge lang tid på at argumentere med Flygtningenævnet om muligheden for at fravige reglen i § 54, stk. 1.

Efter mindretallets opfattelse vil den forventede besparelse på sagsbehandlingstiden blot blive erstattet med en tilsvarende forlængelse af den tid, der går med advokaters parlamentaren med Flygtningenævnet.

Mindretallet betragter også de foreslåede ændringer i beregningen af 3-års-reglen som en uacceptabel udhuling af asylsøgenes retssikkerhed og et udtryk for diskrimination. Ved at flytte beregningstidspunktet fra ansøgnings- til tildelingstidspunktet for opholdstilladelsen skabes der en voldsom forskelsbehandling mellem asylsøgere. Det kan f.eks. betyde, at asylsøgere fra lande, hvor forholdene er rimeligt oplyst, og hvor asylgrundlaget er enkelt og klart, vil have en kort ventetid inden tildelingen af opholdstilladelse, og inden 3-års-perioden dermed træder i kraft. Mens andre, som kommer fra lande, hvor forholdene ikke er så velbelyste, eller hvor situationen er under konstant forandring, kan få deres sag forsinket og dermed få en lang ventetid. Disse forskelle er der ikke nogen saglig begrundelse for at acceptere, hvilket man gør, hvis de foreslåede ændringer gennemføres.

Den ubekymrethed for, at ventetiden for den enkelte asylsøger skal blive afhængig af sagsbehandlingstiden hos asylmyndighederne, der gives udtryk for i bemærkningerne til lovforslaget, deles ikke af mindretallet. Tværtimod er de foreslåede ændringer overordentlig bekymrende al den stund, at det er velkendt, at sagsbehandlingstiden kan vare flere år i enkelte sager - også selv om det er hensigten, at den skal nedbringes.

Hertil skal så føjes, at det ikke bare er forsinkelser på grund af selve sagsbehandlingen, der kan få afgørende indflydelse på ventetidens længde. Også helt asylirrelevante forhold som f.eks. personalemangel eller personaleudskiftning i direktoratet og Flygtningenævnet eller kvartårige ændringer af udlændingeloven og andre forhold kan betyde, at ventetiden for den enkelte asylsøger bliver forlænget på et usagligt grundlag. Derfor finder mindretallet, at de foreslåede ændringer er udtryk for en diskrimination, som er helt uacceptabel.

Mindretallet betragter de foreslåede ændrin-

ger med hensyn til en civilisering af afhøringerne af asylsøgere som positive, ligesom det er godt, at Dansk Flygtningehjælp får mulighed for at kontakte afviste asylsøgere i lufthavnen.

Med hensyn til de i bemærkningerne omtalte udlændingeattachéer er mindretallet også positiv over for disse tanker. Dog er det efter mindretallets opfattelse vigtigt - ikke mindst på baggrund af den senere tids diskussion om myndighedernes mulighed for at indsamle asylrelevante informationer - at disse attachéer strukturelt placeres i udlændingemyndighedernes regi. Mindretallet ønsker også at slå fast, at attachéerne alene skal have til opgave at indsamle informationer til brug for asylmyndighederne i Danmark og ikke skal indgå i konkret sagsbehandling i de lande, hvor de opholder sig.

Endelig ønsker mindretallet at udtrykke bekymring over bemærkningerne i lovforslaget om, at Direktoratet for Udlændinge skal være et sagkyndigt direktorat for staten (regeringen). Mindretallet finder, at en sådan model vil indeholde en fare for, at ansvarsfordelingen både strukturelt og i den daglige praksis vil have en tendens til at forsvinde og blive u håndterlig. Derfor er det efter mindretallets opfattelse vigtigt, at ansvarsstrukturen indgår klart i enhver omstrukturering af udlændingeområdet.

Ændringsforslag

Af et *mindretal* (SF og EL):

Til § 1

1) Nr. 2 udgår.

2) I det under nr. 5 foreslåede § 36, stk. 1, 3. pkt., udgår ordene »forventes eller«, og efter »såfremt det er« indsættes: »åbenbart«.

3) I den under nr. 11 foreslåede § 40 a indsættes i stk. 3 som nyt punktum efter 1. pkt.: »Fingeraftryk slettes, når varig opholdstilladelse er meddelt.«

4) I den under nr. 11 foreslåede § 40 a ændres i stk. 6 ordene »uden udlændingens samtykke« til: »med udlændingens samtykke«.

Bemærkninger

Til nr. 1

Forslagsstillerne henviser til Dansk Flygtningehjælps brev af 9. maj 1995 til udvalget (L 194 - bilag 6), hvor Flygtningehjælpen bl.a. skriver følgende om den af indenrigsministeren foreslåede ændrede beregning af 3-års-fristen i udlændingelovens § 27:

»Beregningen af 3-års-fristen bliver af central betydning i lyset af forslagets intentioner om øget anvendelse af inddragelsesmuligheden i udlændingelovens § 19, stk. 1. En tidsfrist, til hvilken der er knyttet sådanne væsentlige retsvirkninger, bør regnes fra det tidspunkt, da personen søgte om asyl, idet tidspunktet for den første meddelelse af opholdstilladelse meget ofte beror på en række omstændigheder, ansøgeren ikke selv er herre over. Det bør med andre ord være opholdets varighed, der er afgørende for beregningen af tidsrummet, og det bør ikke komme ansøgeren til skade, hvis myndighedernes sagsbehandlingstid af den ene eller anden grund skulle trække ud.«

Til nr. 2

Ændringsforslaget tilsigter at opnå den størst mulige overensstemmelse med menneskerettighedskonventionerne. Der henvises i den forbindelse til Udenrigsministeriets skrivelse af 22. maj 1995 og de to henvendelser til udvalget fra the Commissioner of the Council of the Baltic Sea States on Democratic Institutions and Human Rights, including the Rights of Persons belonging to Minorities, Ole Espersen (optrykt som bilag til betænkningen).

Til nr. 3

Det forekommer forslagsstillerne uforståeligt og ubegrundet, at fingeraftryk skal opbevares i længere tid end indtil asyl er opnået.

Til nr. 4

Rigspolitechefens svar i anledning af udvalgets spørgsmål 27 viser, at fingeraftryk kan anvendes utilsigtet af udenlandske myndigheder. Forslagsstillerne foreslår derfor, at udlændingen skal give samtykke til videregivelse af oplysninger vedrørende fingeraftryk.

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) Henning Grove (KF) Pia Kjærsgaard (FP)

Bilag 1

Nogle af udvalgets spørgsmål til indenrigsministeren og dennes svar herpå

Spørgsmål nr. 23:

Vil udlevering af et fingeraftryk til politiet blive inddraget, når efterforskningen hos politiet er afsluttet?

Spørgsmål nr. 24:

Betyder bestemmelserne om optagelse af fingeraftryk, at politiet, når det har fået udleveret et fingeraftryk, pålægges ikke at kopiere og opbevare det til senere brug?

Spørgsmål nr. 25:

Er politiets eventuelle opbevaring af fingeraftryk indhentet fra udlændingemyndighederne også omfattet af bestemmelsen om, at disse kun må opbevares i et særligt register i 5 år fra optagelsen?

Spørgsmål nr. 26:

Hvis ovennævnte er tilfældet, hvem er så ansvarlig for at slette fingeraftryk udleveret til politiet?

Svar:

Indenrigsministeriet har til brug for besvarelsen af spørgsmålene indhentet en udtalelse fra Rigspolitietschefen, der har oplyst, at politiet i ingen tilfælde – ved søgning i og videregivelse af oplysninger fra fingeraftryksregistret til politiet i forbindelse med politiets efterforskning i en straffesag – efterfølgende vil registrere fingeraftryk fra udlændinge optaget i en udlændingeretlig sammenhæng i registret over fingeraftryk optaget af sigtede m.v. efter retsplejelovens regler.

Indenrigsministeriet kan henholde sig til det af Rigspolitietschefen oplyste.

Spørgsmål nr. 27:

Hvilke muligheder har udlændingemyndighederne for at inddrage et fingeraftryk udleveret til myndigheder i andre lande?

Svar:

Indenrigsministeriet har til brug for besvarelsen af spørgsmålet indhentet en udtalelse fra Rigspolitietschefen, der har oplyst, at der ved

videregivelse af fingeraftryk til udlændingemyndighederne i andre lande vil blive gjort opmærksom på, at fingeraftrykkene alene må anvendes i en udlændingeretlig sammenhæng.

Spørgsmålet om, hvorvidt fingeraftryk modtaget fra de danske udlændingemyndigheder efter vedkommende nationale lovgivning kan optages i et eventuelt nationalt fingeraftryksregister vedrørende udlændinge, kan alene afgøres af de relevante udenlandske myndigheder.

Indenrigsministeriet kan henholde sig til det af Rigspolitietschefen oplyste.

Spørgsmål nr. 30:

Får en flygtning, over for hvem der iværksættes en inddragelse af opholdstilladelsen efter den foreslåede bestemmelse i § 19, stk. 1, nr. 1, beskikket en advokat til at bistå sig i sagen på samme måde, som det er tilfældet, når sagen om tildeling af opholdstilladelse behandles i Flygtningenævnet?

Svar:

Indenrigsministeriet har til brug for besvarelsen af spørgsmålet indhentet udtalelser fra Direktoratet for Udlændinge og Flygtningenævnet.

Direktoratet for Udlændinge har oplyst, at man ikke har hjemmel til at afholde udgiften til beskikkelsen af en advokat til at bistå udlændingen, mens sagsbehandlingen pågår i direktoratet. Det er således ikke muligt at beskikke en advokat i forbindelse med direktoratets iværksættelse af en inddragelsessag.

Flygtningenævnet, som Direktoratet for Udlændinges afgørelser i inddragelsessager for så vidt angår flygtninge – som nævnt i besvarelsen af spørgsmål nr. 28 – kan indbringes for, har oplyst, at der i samme omfang som i sager vedrørende meddelelse af opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 bliver beskikket advokat for udlændingen i sager vedrørende inddragelse af opholdstilladelse i medfør af § 19, stk. 1, nr. 1.

Indenrigsministeriet kan henholde sig til det af Direktoratet for Udlændinge og Flygtningenævnet oplyste.

Bilag 2**Udenrigsministeriets udtalelse af 22. maj 1995 indhentet af Indenrigsministeriet i anledning af udvalgets spørgsmål 33**

Udenrigsministeriet
Asiatisk Plads 2
1448 København K

Den 22. maj 1995

Indenrigsministeriet
Udlændingeafdelingen

I skrivelse af 3. maj 1995 (j. nr. 1994-3701-829) har Indenrigsministeriet anmodet Udenrigsministeriet om en udtalelse om, hvorvidt anvendelse af frihedsberøvelse over for asylansøgere under asylsagens behandling i den særlige hasteprocedure vil være forenelig med Danmarks internationale forpligtelser.

Baggrunden er, at der ved ændring af udlændingeloven (lovforslag nr. L 194) ønskes skabt hjemmel til, at en udlænding, hvis ansøgning om opholdstilladelse forventes eller er udtaget til behandling efter åbenbart grundløs-procedure efter lovens § 53 a, stk. 3, kan frihedsberøves, såfremt det er påkrævet for at fastholde udlændingens tilstedeværelse under asylsagsbehandlingen.

I den anledning skal Udenrigsministeriet, Den Juridiske Tjeneste, udtale følgende:

1. En gennemgang af lovforslaget sammenholdt med den europæiske menneskerettighedskonvention og andre internationale instrumenter på menneskerettighedsområdet, som er tiltrådt af Danmark, giver grundlag for den *konklusion*, at iværksættelse af frihedsberøvelse efter de påtænkte retningslinjer efter Udenrigsministeriets opfattelse vil være forenelig med Danmarks internationale forpligtelser.

Hvad særligt angår Danmarks forpligtelser i henhold til den europæiske menneskerettighedskonvention, henledes opmærksomheden på, at nærværende udtalelse har karakter af en juridisk-faglig prognose. Dette er en følge af, at det i sidste instans tilkommer kontrolorganerne i Strasbourg – og ikke deltagerstaterne – gennem fortolkning at fastlægge det præcise indhold af konventionens bestemmelser.

2. I en udtalelse af 18. ds. har Justitsministe-

riet givet en omfattende redegørelse for retstilstanden og Strasbourgklageorganernes praksis med hensyn til de forpligtelser, der følger af *den europæiske menneskerettighedskonvention*. Udenrigsministeriet kan i det hele tiltræde de synspunkter, som er anført i Justitsministeriets udtalelse.

Som understreget af Justitsministeriet er det karakteristisk for systemet under den europæiske menneskerettighedskonvention, at det ikke så meget er de nationale reglers udformning på et bestemt retsområde som reglernes anvendelse, der i det konkrete tilfælde kan være i strid med rettighederne i henhold til konventionen. Genstanden for klageorganernes virksomhed vil således ikke være en abstrakt efterprøvelse af national lovgivnings forenelighed med konventionens bestemmelser, men en undersøgelse af, hvorvidt anvendelsen af en lovbestemmelse i et konkret foreliggende tilfælde er konventionsmæssig.

Heraf følger, at en abstrakt udtalelse om, hvorvidt den foreslåede adgang til frihedsberøvelse vil være forenelig med Danmarks forpligtelser i henhold til konventionen, vil være behæftet med den usikkerhed, der nødvendigvis vil være forbundet med at forudsige, hvorledes kontrolorganerne vil forholde sig i en konkret klagesag.

Ved en eventuel konkret klage over overtrædelse af konventionens artikel 5, stk. 1, litra f, vil der på basis af kontrolorganernes praksis bl.a. blive lagt vægt på, at de nationale myndigheder ved frihedsberøvelsen handler på grundlag af lovgivning, at myndighederne ikke optræder vilkårligt, og at sagen gennemføres med fornøden hurtighed. Endvidere må den tilbageholdte ikke underkastes flere restriktioner end absolut nødvendigt.

Endelig skal det fremhæves, at en frihedsberøvelse kun vil blive anset for konventionsmæssig i det omfang, »action is being taken with a view to deportation«. Det kan i lyset heraf formodes, at en beslutning – eller en umiddelbart forestående beslutning – om sagens behandling efter åbenbart grundløsp-proceduren vil indebære, at en eventuel frihedsberøvelse vil blive anset for at være i overensstemmelse med artikel 5, stk. 1, litra f.

Det lægges herved til grund, at begrebet udvisning – »deportation« – vil skulle fortolkes i henhold til den europæiske menneskerettighedskonvention, og at dette begreb må antages at omfatte tilfælde, hvor en sslansøger efter et afslag på opholdstilladelse udsendes af landet.

For så vidt angår diskriminationsforbudet i konventionens *artikel 14*, er det i bemærkningerne til lovforslaget oplyst, at Udenrigsministeriet vil tage initiativ til at udvide den særlige hasteprocedure for visse åbenbart grundløse asylansøgninger til at gælde alle nationaliteter, som ifølge gældende praksis ikke skal udfylde asylansøgningsskema.

En forskelsbehandling på baggrund af dette kriterium anser man i denne sammenhæng for sagligt velbegrunnet, da der i disse tilfælde er tale om asylansøgere, der kommer fra lande, hvor der er en stærk forhåndsformodning for, at en ansøgning om asyl vil blive afslået.

Hertil kommer – hedder det i bemærkningerne – at frihedsberøvelse i den enkelte sag alene finder sted efter en konkret og individuel vurdering af samtlige omstændigheder i sagen. Efter Udenrigsministeriets vurdering vil kontrolorganerne i Strasbourg formentlig tillægge dette aspekt afgørende vægt.

Udenrigsministeriet er således enig med Justitsministeriet i, at en afgørende forudsætning for, at den foreslåede lovændring ikke vil blive anset for at være i strid med Danmarks forpligtelser i henhold til konventionen, er, at loven i praksis bliver administreret på en sådan måde, at frihedsberøvelse udelukkende iværksættes efter en konkret og individuel vurdering af samtlige omstændigheder i sagen.

Ved en bedømmelse af en konkret sag vil

klageorganerne i den forbindelse selvsagt efterprøve, om de i loven fastsatte processuelle betingelser for iværksættelse af frihedsberøvelsen faktisk er blevet efterlevet, dvs. at frihedsberøvelsen udelukkende er blevet iværksat, fordi mindre indgribende foranstaltninger ikke er blevet anset for tilstrækkelige, jf. § 34, at den i lovens § 37 foreskrevne adgang til domstolsprøvelse faktisk har bestået, samt at frihedsberøvelsen har haft den i loven forudsete korte varighed, jf. § 37, stk. 3.

Med disse bemærkninger er Udenrigsministeriet på basis af en abstrakt bedømmelse enig i Indenrigsministeriets *konklusion*, hvorefter den foreslåede adgang til frihedsberøvelse efter en konkret og individuel vurdering og på et ikkediskriminatorisk grundlag må anses for at være i overensstemmelse med Danmarks forpligtelser i henhold til den europæiske menneskerettighedskonvention.

3. Udenrigsministeriet har ikke i *andre internationale konventioner*, som er retligt bindende for Danmark, fundet bestemmelser, som i relation til frihedsberøvelse giver en bedre beskyttelse end artikel 5 i den europæiske menneskerettighedskonvention.

4. Hvad særligt angår principperne indeholdt i *artikel 14 i verdenserklæringen om menneskerettigheder samt konklusion nr. 44 fra UNHCR's Eksekutivkomité*, finder Udenrigsministeriet, at de indeholdte henstillinger til staterne må tillægges en betydelig politisk og moralsk vægt. Ingen af de to tekster har imidlertid en folkeretligt bindende karakter. Formodningen må derfor være for, at staterne er levnet et betydeligt spillerum med hensyn til deres fortolkning og anvendelse, ligesom formodningen må være imod, at der på basis af de opstillede principper kan udledes forpligtelser for staterne, som er mere restriktive, end dem som er knæsat i den europæiske menneskerettighedskonvention.

I lyset heraf – og af de grunde som er givet i bemærkningerne til lovforslaget – er Udenrigsministeriet enig i, at det ikke klart kan statuere, at den foreslåede anvendelse af frihedsberøvelse vil være i strid med disse tekster.

P.M.V.

E.B.

ARNOLD SKIBSTED

Bilag 3

Council of the Baltic Sea States
Commissioner of the CBSS on Democratic Institutions and Human Rights,
including the Rights of Persons belonging to Minorities

Den 11. maj 1995

Ole Espersen

Indenrigsministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
DK-1218 København K

Vedr.: Ministeriets j.nr. 1994-379-1047

Den 13. december 1994 tilkendegav jeg, at den af Rigspolitichefens Afd. E i september s.å. indførte praksis vedrørende frihedsberøvelse af asylansøgere fra visse lande efter mit skøn manglede hjemmel i dansk lovgivning og kunne være stridende mod vore menneskeretlige internationale forpligtelser.

Jeg opfordrede i skrivelse af 8. februar 1995 til, at der, hvis den pågældende praksis ønskedes opretholdt, søgtes tilvejebragt hjemmel i dansk lovgivning, såfremt dette kunne ske inden for rammerne af de internationale forpligtelser.

Det nu forelagte forslag til lov om ændring af udlændingeloven (nr. L 194) indeholder en række forskellige forslag til ændringer.

Jeg vil her koncentrere mig om det aspekt i forslaget, som klart har relevans i forhold til såvel internationale forpligtelser generelt som specielt i forhold til borgerne i visse CBSS-medlemslande, nemlig spørgsmålet om frihedsberøvelse.

Jeg vil således ikke indgående kommentere andre af forslagene, som for en dels vedkommende må siges at være en forringelse af retssikkerheden og for andres at være forbedringer. Det er f.eks. en forbedring, at asylansøgere i en afvisningssituation får ret til at tage kontakt med Dansk Flygtningehjælp – en retsgaranti, der vil kunne tjene som forbillede i andre lande.

En retssikkerhedsmæssig forringelse er der

derimod f.eks. tale om i relation til afskæring med hensyn til fremlæggelse af dokumenter m.v. i en appelinstans eller i tilfælde af genoptagelse. Omend der er tale om visse forringelser, er disse næppe udtryk for, at der handles i strid med internationale forpligtelser. Det bemærkes i denne forbindelse, at den danske asylsagsbehandling utvivlsomt fortsat som helhed betragtet befinder sig på et niveau, der ligger »over gennemsnittet«.

Alvorlige betænkeligheder knytter sig derimod – også set i relation til andre landes asylsagsbehandling – til de foreslåede regler om udvidet adgang til frihedsberøvelse og til at optage og bruge fingeraftryk.

Vedrørende udvidet adgang til frihedsberøvelse:

I min skrivelse af 8. februar 1995 argumenterede jeg for, at den da eksisterende praksis formentlig var i strid med den europæiske menneskeretlighedskonventions Artikel 5.

Ifølge denne artikels stykke 1, litra f, er frihedsberøvelse af en person, mod hvem der tages skridt til udvisning eller udlevering, lovlig. Det hedder i bemærkningerne til lovforslaget, at udtrykket »udvisning eller udlevering« må forstås i en bredere sammenhæng end de danske udvisnings- og udleveringsregler og således også omfatter udsendelse »efter afslag på ansøgning om asyl«.

Der argumenteres ikke herfor med konkrete angivelser fra litteratur, kommissions- eller dom-

stolspraksis, og da Artikel 5 skal fortolkes restriktivt efter den europæiske menneskerettighedsdomstols praksis synes foreneligheden med konventionen tvivlsom. I citatet nævnes i øvrigt »udsendelse efter afslag«. Senere i bemærkningerne hedder det, at bestemmelsen også kan anvendes, hvor en beslutning om nægtelse af asyl må »forventes at være nært forestående« – der argumenteres ikke for denne bestemmelses forenelighed med Artikel 5. Det er vanskeligt at hævde, at der i en sådan situation »tages skridt til udvisning eller udlevering« (Artikel 5, stk. 1, litra f) selv med den ovenfor nævnte udvidende fortolkning, som er foretaget af denne artikel i lovforslaget.

Som et argument for, at frihedsberøvelser i det nævnte omfang er forenelige med konventionen, anføres dog senere (side 28, anden spalte) følgende:

»Det må endvidere med støtte i litteraturen og kommissionspraksis antages, at konventionens krav om, at der skal være taget skridt til udlevering eller udvisning, er opfyldt ved frihedsberøvelse under en verserende asylsag som led i den særlige hasteprocedure . . .«. Tilsyneladende argumenteres der her for det retmæssige i at frihedsberøve under henvisning til, at der er frihedsberøvet. Denne argumentation forekommer umiddelbart at være cirkulær og kan således næppe tillægges selvstændig værdi.

Det er derfor min opfattelse, at den foreslåede ret til frihedsberøvelse er svært forenelig om overhovedet med reglen i menneskerettighedskonventionens Art. 5.

I min skrivelse af 8. februar 1995 redegjorde jeg endvidere for, at den indførte ordning fra september 1994 formentlig var i strid med den europæiske menneskerettighedskonventionens Art. 14, der forbyder diskrimination med hensyn til konventionens rettigheder og friheder baseret på f.eks. køn og national oprindelse. I bemærkningerne til lovforslaget erkendes det, at der er tale om en forskelsbehandling baseret på grund af nationalitet, men det siges, at denne er sagligt begrundet »da der i disse tilfælde er tale om asylansøgere, der kommer fra lande, hvor der er en stærk forhåndsformodning for, at en ansøgning om asyl vil blive afslået«. Det er naturligvis korrekt, at der er en stærk forhåndsformodning for, at afslag vil blive givet p.g.a. nationaliteten, men der anføres intet om, at dette skulle udgøre en sagligt begrundelse for

noget så indgribende som en frihedsberøvelse. En forhåndsformodning kan f.eks. udgøre en saglig begrundelse for en forenklet procedure over for flygtningemyndighederne. Hvilket jo forlængst er indført.

Jeg har bemærket mig, at Indenrigsministeriet vil tage initiativ til at udvide den særlige hasteprocedure for visse åbenbart grundløse asylansøgninger til at gælde alle nationaliteter, som ifølge gældende praksis ikke skal udfylde asylansøgningsskema, idet en forskelsbehandling på baggrund af dette kriterium i denne sammenhæng må anses for sagligt velbegrunnet og ligge inden for rammerne af den europæiske menneskerettighedskonvention. At man udvider den foreslåede hjemmel til frihedsberøvelse til alle de pågældende nationaliteter, ændrer principielt intet ved, at der er tale om, at nationaliteten er afgørende eller kan være afgørende i de enkelte tilfælde. Hertil kommer imidlertid som noget mere afgørende, at forudsætningen for den foreslåede bestemmelses anvendelse er, at der iagttages et proportionalitetskriterium, jævnfør herved forslagens bemærkninger side 29. Det hedder her, at indgrebet er nødvendigt på baggrund »af de før ordningens indførelse indhøstede erfaringer med kriminalitet, uro på centre og forhandling af sagsbehandlingstiden«. Dette proportionalitetsbegrundelse er imidlertid formentlig, i det omfang det bør spille en rolle, alene til stede i forhold til de nationaliteter, som var omfattet af ordningen fra september 1994.

En sammenfattende vurdering af motiverne fører således efter min opfattelse til, at det fortsat er ansøgere fra de samme lande, som risikerer, at deres nationalitet kommer til at spille den afgørende rolle i forbindelse med beslutningen om frihedsberøvelse.

Jeg har bemærket mig, at Indenrigsministeriet har fortaget en dybtgående udredning af rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser i relation til den særlige hasteprocedure for visse åbenbart grundløse asylansøgninger, herunder Danmarks forpligtelser i henhold til den europæiske menneskerettighedskonvention. Da forslagens forenelighed med konventionens art. 5 og 14 er tvivlsom, skal jeg henstille, at undersøgelsen offentliggøres, således at den kan indgå i debatten, før forslag om videregående adgang til frihedsberøvelser gennemføres.

Mig bekendt er der ikke i andre CBSS-lan-

de, der har tilsluttet sig flygtningekonventionen, hjemmel til at tillægge nationaliteten selvstændig betydning i forhold til frihedsberøvelser af personer, der søger asyl.

Jeg vil afslutningsvis bemærke, at de personer, der måtte føle, at Danmark over for dem

handler i strid med Artikel 5 eller Artikel 14 i den europæiske menneskerettighedskonvention, i praksis af indlysende grunde vil have særlig vanskeligt ved at indbringe en sag herom for den europæiske menneskerettighedskommission.

Med venlig hilsen

OLE ESPERSEN

Kopi til:

Folketingets Retsudvalg
Udenrigsminister Niels Helveg Petersen
Folketingets Ombudsmand – til orientering

Bilag 4

Council of the Baltic Sea States
Commissioner of the CBSS on Democratic Institutions and Human Rights,
including the Rights of Persons belonging to Minorities

Den 30. maj 1995

Ole Espersen

Indenrigsminister Birte Weiss
Indenrigsministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
DK-1218 København K

Kære Birte Weiss

Tak for dit brev af 23. maj med kommentarer til mit brev af 11. maj 1995 hvor du medsender en udtalelse af 18. maj 1995 fra Justitsministeriet vedrørende forslag til ændring af udlændingeloven samt Indenrigsministeriets udredning af 3. maj 1995.

Jeg synes de grundige udredninger har været nyttige, hvilket de utvivlsomt også vil være i forbindelse med administrationen af den eventuelt kommende lovændring. Bl.a. lægger jeg vægt på, at det både i Indenrigsministeriets og i Justitsministeriets udtalelser lægges til grund, at lovændringen vil stride imod de forpligtelser, som Danmark har påtaget sig i forbindelse med tiltrædelsen af den europæiske menneskerettighedskonvention med mindre lovændringen administreres således, at en »frihedsberøvelse alene vil blive iværksat efter en konkret og individuel vurdering af den pågældendes forhold . . .«. Deraf følger, at hverken alder eller nationalitet kan være eneafgørende, og der må foreligge konkrete individuelle holdepunkter for at antage at den pågældende – efter at have indgivet ansøgning om asyl – vil unddrage sig asylbehandling. Jeg går ud fra, at sådanne individuelle begrundelser vil blive givet af såvel politi som af domstole i det omfang, domstolene inddrages.

Da jeg i øvrigt forstår, at lovforslaget vil blive fremmet, skal jeg for en ordens skyld kun

knytte enkelte kommentarer til det modtagne materiale.

Et hovedpunkt i forbindelse med vurderingen af forslaget forhold til menneskerettighedskonventionens Artikel 5 er, om der er tale om en person »mod hvem der tages skridt til udvisning eller udlevering«.

Selv om man nu fortolker begreberne udvisning og udlevering bredere end i normal dansk forståelse, vil der formentlig kunne være enighed om, at det Artikel 5, stk. 1, litra f, vedrører, er personer, mod hvem der tages skridt til »bortfjernelse fra landet«, jf. også din skrivelse side 3: »ud fra en sproglig fortolkning af, hvad der ligger i selve ordet »udvisning«, forekommer det mest nærliggende at lade udvisningsbegrebet omfatte enhver tvangsmæssig udsendelse af en udlænding, der har fortabt sin ret til ophold i den udsendende stat, og ikke kun de tilfælde, hvor der knyttes et indrejseforbud til udsendelsen«.

Men det er der netop ikke tale om, når en person, som f.eks. i bulgarerens tilfælde, jf. Østre landsrets 16. afd. kendelse af 23. sept. 1994, var i besiddelse af et lovligt – eller formodet lovligt – visum. Hans ansøgning om asyl kan jo ikke retligt betragtes siges at være indledning af en procedure, der kan ende med udvisning, men alene med et afslag og derefter med yderligere beslutninger.

Jeg synes i øvrigt, at det er værd at understrege, at en asylansøger, uanset asylmotiv og uanset nationalitet, køn og alder, alene betjener sig af en ret som han har såvel internationalt som nationalt til at søge om beskyttelse. Han begiver sig fuldt legalt ind i en administrativ procedure. Derimod er den person, der står over for en udvisning eller udlevering, karakteriseret ved, at han har eller formodes at have begået noget »irregulært« enten en lovovertrædelse eller en anden form for handling i strid med det pågældende lands udlændingeregler.

Justitsministeriets henvisning til sagen *Caprino v. UK* taler om at »a lawful deportation procedure has been instituted. . .«. For mig er det at strække ordene meget vidt at tale om, at en ansøgning om asyl og en forventet »åbenbart grundløs« procedure er ensbetydende med at »a deportation procedure has been instituted«.

Jeg har i øvrigt bemærket mig, at der tilsyneladende ingen Kommissionspraksis er vedrørende frihedsberøvelse under asylsagsbehandling.

Jeg er for så vidt enig med Justitsministeriet i, at den europæiske menneskerettighedskonvention er opbygget på en sådan måde, at det oftest ikke så meget er selve reglerne på et bestemt retsområde som reglernes anvendelse, der i det konkrete tilfælde kan være i strid med rettighederne i henhold til konventionen. Alligevel forekommer det mig betænkeligt at nævne nationalitet (jf. konventionens Art 14) som et element, der kan indgå i begrundelsen for noget så alvorligt som en frihedsberøvelse.

Jeg har med tilfredshed noteret mig, at du nøje vil følge udviklingen i kriminalitet, indrejsetal og sagsbehandlingstal med henblik på at vurdere nødvendigheden af at bibeholde den foreslåede bestemmelse, og at der om cirka et år foretages en grundig evaluering af nødvendigheden af at opretholde en sådan udvidet adgang til frihedsberøvelse af asylansøgere. Det er under de givne forhold tilfredsstillende. Jeg går ud fra, at denne evaluering også vil inddrage det meget væsentlige spørgsmål: viser det sig muligt at lægge en konkret og individuel vurdering til grund for beslutninger af denne karakter?

Med venlig hilsen

OLE ESPERSEN

Kopi til:

Folketingets Retsudvalg
Udenrigsminister Niels Helveg Petersen
Medlem af CSO Kirsten Biering
Folketingets Ombudsmand – til orientering

UDKAST

til

Kommissorium

til ekspertudvalg vedrørende udlændingelovens bestemmelser om udvisning

I udlændingelovens §§ 22-24 er der fastsat en række detaljerede bestemmelser om, i hvilket omfang udlændinge, der har begået strafbart forhold her i landet, kan udvises ved dom.

I udlændingelovens § 26 er der fastsat en række obligatoriske hensyn til den pågældende udlænding, som skal tages i betragtning ved afgørelsen af, om udlændingen skal udvises.

De gældende bestemmelser er udtryk for, at der ved afgørelsen om udvisning skal foretages en konkret afvejning af grovheden af det begåede strafbare forhold, længden af udlændingens ophold her i landet samt udvisningens belastende karakter for den pågældende udlænding.

Disse bestemmelser, der trådte i kraft den 1. oktober 1983, har nu været gældende i mere end 10 år.

På baggrund af de erfaringer, der er indhøstet i den forløbne tid, skal udvalget foretage en gennemgang af, i hvilket omfang de gældende bestemmelser i udlændingeloven om udvisning ved dom som følge af strafbart forhold er blevet anvendt i domstolenes praksis, herunder med hvilken styrke de forskellige hensyn indgår som momenter ved afgørelsen om udvisning.

Udvalget skal endvidere vurdere, om der er grundlag for at ændre de gældende bestemmelser herom, herunder om der på baggrund af den foretagne gennemgang bør foretages en justering af vægten af de hensyn, som i dag indgår i afvejningen af, om udvisning skal kunne finde sted.

Udvalget skal i den forbindelse vurdere, i hvilket omfang specifikke hensyn som f.eks. gentagen kriminalitet, personfarlig kriminalitet og narkokriminalitet samt en eventuel udvisnings konsekvenser for den pågældendes familie kan indgå med større vægt i forbindelse med udvisningsafgørelsen.

Udvalget bedes opstille modeller for, hvorledes bestemmelserne om udvisning i givet fald vil kunne udformes, foretage en vurdering af de opstillede modeller og redegøre for, hvilke konsekvenser den enkelte model vil få for domstolenes fremtidige praksis på dette område.

Udvalget vil blive sammensat af repræsentanter fra Indenrigsministeriet (formand), Direktoratet for Udlændinge, Flygtningenævnet ved sin formand eller én af sine næstformænd, Justitsministeriet, domstolene, Rigsadvokaten, Rigspolitichefen og Advokatrådet.