Håndbogsreol 2.

Delbetænkning III om effektivisering af asylsagsbehandlingen

Afgivet af
et udvalg under Indenrigsministeriet
nedsat den 4. september 1992

BETÆNKNING NR. 1288

KØBENHAVN 1995

Købes hos boghandleren eller hos

Statens Information, INFOservice
Postboks 1103, 1009 København K
Telf. 33 37 92 28, Fax 33 37 92 99

ISBN 87-601-4759-8
In 00-399-bet.
Stougaard **Jcnsen/Scantryk A/S, Kbh.**

Indholdsfortegnelse

Kapitel 1. Indledning 1
1.1. Udvalgets kommissorium og sammensætning. 1
1.2. Udvalgets 1. og 2. delbetænkning 2
1.3. Udvalgets arbejde vedrørende 3. delbetænkning 2

Kapitel 2. Eventuel overførsel af opgaven med at afhøre asylansøgere fra politiet til Direktoratet for Udlændinge 4
1. Indledning 4
1.1. Kort beskrivelse af den indledende asylprocedure 4
1.2. Baggrunden for udvalgets overvejelser... 7
1.3. Kapitlets indhold 8
2. Baggrunden for den nuværende opgavefordeling på udlændingeområdet 9
3. Asylafhøringens betydning for asylsagen... 12
4. Nærmere om politiets opgaver i forbindelse med oplysningen af en sag, hvori Direktoratet for Udlændinge skal træffe afgørelse efter udlændingelovens § 48, stk. 2 14
5. Nærmere om politiets opgaver, når Direktoratet for Udlændinge har truffet beslutning om, at udlændingen ikke skal af- eller udvises, men kan indrejse og opholde sig her i landet under asylsagens behandling 15
6. Nærmere om politiets registreringsafhøringer og asylafhøringer 18
6.1. De fysiske rammer for afhøringerne, adgang til bisiddere og anvendelse af tolke 18
6.2. Generelt om politiets afhøringer i asylsager 21
6.3. Registreringsafhøringen 21
6.4. Asylafhøringen 23
6.5. Genafhøringer 28

6.6. Afhøringer om særskilt indhentede oplysninger 28
7. Den uddannelsesmæssige baggrund mv. for politijenestemænd i DCP 29
7.1. Den politimæssige grunduddannelse 30
7.2. Uddannelsen i Den centrale Politiafdeling 30
8. Direktoratet for Udlændinges samtale med asylansøgerne i åbenbart grundløs-sagerne. 32
9. Kompetencen til at foretage asylafhøringer i visse andre europæiske lande 35
9.1. Indledning 35
9.2. Nærmere om ordningen i Sverige 35
9.2.1. Indledning 35
9.2.2. Den tidligere ordning 36
9.2.3. Baggrunden for den svenske beslutning om at overføre afhøringskompetencen til Statens Invandrarverk 37
9.2.4. Den nuværende svenske ordning 38
9.2.5. De svenske myndigheders vurdering af den nye ordning 40
9.2.6. Mulige forestående ændringer i proceduren 40
9.3. Nærmere om ordningen i Norge 41
10. Nærmere om baggrunden for ønsket om at overføre opgaven med at afhøre asylansøgere fra politiet til Direktoratet for Udlændinge 44
10.1. Indledning 44
10.2. Bedre og mere effektiv asylsagsbehandling 44
10.3. Asylansøgernes oplevelse af politiafhøringerne 46
10.3.1. Asylansøgeres manglende tillid til en politimyndighed 46
10.3.2. Asylsøgeres følelse af at være mistænkeliggjort 47
10.3.3. Asylansøgeres oplevelse af manglende viden hos afhøreren 48

10.3.4. Karakteren af de spørgsmål, som stilles af politiet under den nuværende registreringsafhøring 48
11. Udvalgets overvejelser 50

Kapitel 3. Adgang til rådgivning af asylansøgere, der i medfør af udlændingelovens § 48, stk. 2, afvises ved indrejsen 75
1. Indledning 75
1.1. Baggrunden for udvalgets overvejelser... 75
1.2. Kapitlets indhold 76
2. Udlændingelovens § 48, stk. 2, samt EF-asylkonventionen (§48 e) 76
2.1. Udlændingelovens § 48, stk. 2 76
2.2. EF-asylkonventionen (§ 48 e) 80
3. Udlændingemyndighedernes praksis vedrørende udlændingelovens § 48, stk. 2 83
4. Udlændingelovens regler om adgang til rådgivning i forbindelse med frihedsberøvelse 94
4.1. Udlændingelovens § 37 94
4.2. Politiets praksis i forbindelse med frihedsberøvelser 95
5. Danmarks internationale forpligtelser 95
5.1. Flygtningekonventionen af 28. juli 1951. 95
5.2. Konklusioner vedrørende international beskyttelse vedtaget af UNHCR's eksekutivkomite 96
6. Dansk Flygtningehjælps synspunkter vedrørende adgangen til rådgivning til personer, der afventer en afgørelse om afvisning eller effektueringen af en sådan afgørelse 98
7. Dansk Flygtningehjælps forslag til en eventuel rådgivningsordning 102
7.1. Det tidsmæssige aspekt 102
7.2. Indholdet af rådgivningen 103
8. Udvalgets overvejelser 105

Kapitel 4. Optagelse af fingeraftryk i udlændingesager 110
1. Indledning 110

2. Udlændingelovens § 40, stk. 3, - bestemmelsens forarbejder og behandlingen i Folketinget 111
3. Spørgsmål i Folketinget med relation til optagelse af fingeraftryk af udlændinge (asylansøgere) 115
4. Bemærkninger til forslag til lov nr. 33 af 18. januar 1995 om ændring af udlændingeloven, lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v. og lov om social bistand (Opstramninger i åbenbart grundløs-proceduren m.v.) 117
5. Rigspolitiets praksis med hensyn til optagelse af fingeraftryk efter udlændingelovens § 40, stk. 3 118
6. Retstilstanden i de andre nordiske lande.. 118
6.1. Nordisk Udlændingeudvalg 118
6.2. Finland 119
6.3. Norge 120
6.4. Sverige 123
7. Arbejdet i EU - EF-asylkonventionen og overvejelserne om at etablere et europæisk system til sammenligning af asylansøgeres fingeraftryk (EURODAC) 124
8. Identifikationsproblemer 126
8.1. Personer født i Danmark 126
8.2. Personer født i udlandet 127
8.3. Udenlandske myndigheders erfaringer 130
9. Udvalgets overvejelser 134
9.1. Den nuværende bestemmelse samt Dansk Flygtningehjælps principielle synspunkter vedrørende adgangen til at optage fingeraftryk af udlændinge 134
9.2. Adgangen til at optage fingeraftryk af udlændinge 135
9.3. Adgang til edb-registrering af optagne fingeraftryk 139

9.4. Adgang til at videregive oplysninger om udlændinges fingeraftryk til de kompetente myndigheder i andre lande og adgang til opdatering af indberetninger (forespørgsler) modtaget fra andre lande . . . 145
10. Forslag til ændret udformning af udlændingelovens regler om optagelse af fingeraftryk . . . 146

Kapitel 5. Midlertidig opholdstilladelse . . . 147
1. Indledning . . . 147
1.1. Udvalgets kommissorium . . . 147
1.2. Baggrund . . . 147
1.3. Kapitlets indhold . . . 149
2. Den almindelige ordning vedrørende meddelelse af asyl, humanitær opholdstilladelse mv. . . . 150
2.1. Indledning . . . 150
2.2. Retsgrundlaget . . . 152
2.2.1. Asyl . . . 152
2.2.1.1. Udlændingelovens § 7 (spontanflygtninger) . . . 152
2.2.1.2. Udlændingelovens § 8 (kvoteflygtninge) . . . 155
2.2.2. Udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2 (humanitær opholdstilladelse) . . . 156
2.2.3. Udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4 (særlige forhold) . . . 157
2.3. Den retlige status for en person, der er meddelt opholdstilladelse efter de ovennævnte bestemmelser . . . 158
2.3.1. Den tidsmæssige udstrækning af tilladelsen . . . 158
2.3.2. Adgang til arbejdsmarkedet . . . 161
2.3.3. Adgang til familiesammenføring . . . 161
2.3.4. Adgang til at få udstedt rejsedokument (pas) . . . 163
2.3.5. Adgang til sociale ydelser . . . 164
2.3.6. Støtte til tilbagevenden . . . 164

2.3.7. Særligt om Dansk Flygtningehjælps integrationsprogram 164
3. Inddragelse, nægtelse af forlængelse mv. af opholdstilladelse meddelt efter de ovennævnte bestemmelser 165
3.1. Inddragelse efter § 19 165
3.2. Nægtelse af forlængelse efter § 11, stk. 2 167
3.3. Fristberegning 167
3.4. Inddragelse efter § 20 168
4. Anvendelsen af midlertidig beskyttelse i et internationalt historisk perspektiv.... 169
5. UNHCR's tilkendegivelser vedrørende midlertidig beskyttelse 173
6. Nærmere om den danske ordning for bosniske krigsflygtninge 176
6.1. Indledning 176
6.2. Opholdsgrundlaget 177
6.2.1. Opholdstilladelse efter lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien mv 177
6.2.2. Særligt vedrørende spørgsmålet om forpligtelsen til at påbegynde asylsagsbehandlingen 182
6.2.3. Opholdstilladelse efter udlændingeloven 184
6.3. Den retlige status for personer, der er meddelt midlertidig opholdstilladelse... 186
6.3.1. Efter lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v 186
6.3.2. Efter udlændingeloven 189
7. Modtagelsesordninger mv. for bosniske krigsflygtninge i andre europæiske lande.. 191
8. Særligt om et norsk oplæg om helhed i flygtningepolitikken 206
9. Udvalgets overvejelser 209
9.1. Afgrænsning 209
9.2. Forskellige muligheder 210

Kapitel 6. Sammenfatning 217

Kapitel 7. Udvalget forslag til lovbestemmelser 224

Bilag 1. Dansk-sproget udgave af asylansøgningsningsskema 229

Bilag 2. Folketingets Retsudvalgs beretning af 16. marts 1993 over forslag til lov om ændring af udlændingeloven og bistandsloven (L 155) 242

Bilag 3. Indenrigsministeriets brev af 11. november 1993 til Direktoratet for Udlændinge vedrørende uledsagede flygtningebørn 247

Bilag 4. Indenrigsministeriets brev af 11. november 1993 til Rigspolitichefen vedrørende uledsagede flygtningebørn 253

Bilag 5. Rigspolitiets kundgørelse I, nr. 11, af november 1994 (Instruks for tolke) 256

Bilag 6. CENT-meddelelse nr. 9/1994 (Vedrørende samarbejde og omgang med tolke) 258

Bilag 7. Dansk-sproget udgave af asylvejledning (endnu ikke oversat) 261

Bilag 8. CENT-meddelelse nr. 6/1993 (om registreringsafhøring) 278

Bilag 9. Fortrykt forside af asylafhøringsrapport 280

Bilag 10. Direktoratet for Udlændinges visitationsskema (afkrydsningsskema)... 281

Bilag 11. Skrivelse af 1. august 1994 fra lægegruppen i Amnesty Internationals danske afdeling 283

Bilag 12. Uddrag af UNHCR's "Note on International Protection" af 7. september 1994 287

Kapitel 1.

Indledning.

1.1. Udvalgets kommissorium og sammensætning.

Udvalgets kommissorium er gengivet i udvalgets 1. delbetænkning (betænkning nr. 1249/93), side 1-2, hvortil der henvises.

Under arbejdet med udvalgets 3. delbetænkning har udvalget haft følgende sammensætning, idet det i parentes er angivet, hvilken institution m.v. der har indstillet vedkommende medlem:

Formand:

Højesteretsdommer Per Sørensen

Medlemmer:

Afdelingschef Claes Nilas (Indenrigsministeriet),
Direktør W. Willerslev-Olsen (Direktoratet for Udlændinge),
Landsdommer Ina Steincke (Flygtningenævnet),
Politimester Hans-Viggo Jensen (Rigspolitichefen),
Advokat Gunnar Homann (Advokatrådet),
Generalsekretær Arne Piel Christensen (Dansk Flygtningehjælp),
Viceudenrigsråd H.M. Kofoed-Hansen (Udenrigsministeriet), der den 13. oktober 1994 blev afløst af kontorchef Christian Oldenburg (Udenrigsministeriet),
Kst. kontorchef Gitte Rubæk Pedersen (Indenrigsministeriet), der den 2. juni 1994 blev afløst af kst. kontorchef Kim Lunding (Indenrigsministeriet).

Som sekretærer for udvalget har fungeret kst. kontorchef Kim Lunding og specialkonsulent Morten Laursen,

begge Indenrigsministeriet.

1.2. Udvalgets 1. og 2. delbetænkning.

Udvalgets **1. delbetænkning** (1249/93), som blev afgivet den 15. juni 1993, indeholder en række forslag til effektivisering af behandlingen af asylsager, herunder behandlingen af ansøgninger om humanitær opholdstilladelse, genoptagelsesbegæringer og klager til Folketingets Ombudsmand.

Forslagene vedrører navnlig ændringer i efterbehandlingsfasen, dvs. den periode, der ligger efter, at der er givet afslag på asyl, og der eventuelt af Indenrigsministeriet er meddelt afslag på en ansøgning om humanitær opholdstilladelse.

Udvalgets **2. delbetænkning** (1265/94), der blev afgivet den 7. februar 1994, indeholder udvalgets drøftelser om forskellige strukturelle spørgsmål i asylsagsbehandlingen, herunder særligt vedrørende Flygtningenævnets sammensætning, kompetencen til at træffe afgørelser om humanitær opholdstilladelse og Flygtningenævnets behandling af genoptagelsesbegæringer.

2. delbetænkning indeholder endvidere udvalgets drøftelser om forskellige spørgsmål vedrørende frihedsberøvelse af asylansøgere.

1.3. Udvalgets arbejde vedrørende 3. delbetænkning.

Under arbejdet med denne 3. delbetænkning har udvalget koncentreret sine drøftelser om en række spørgsmål i relation til navnlig den indledende sagsbehandling i asylsager, herunder om adgangen til at optage fingeraftryk af udlændinge bør udvides, om asylansøgere skal have adgang til rådgivning af fx Dansk Flygtningehjælp, mens de afventer en afgørelse om afvisning eller eventuelt effektueringen af en sådan afgørelse, samt om det fortsat bør være politiet, der afhører asylansøgere,

eller om opgaven bør overgå til Direktoratet for Udlændinge .

Udvalget har endvidere drøftet spørgsmål i relation til den resterende del af udvalgets oprindelige kommissorium, der bl.a. vedrører den materielle asylret (midlertidig opholdstilladelse).

Udvalget har afholdt 10 møder. Udvalget har i forbindelse med sit arbejde aflagt et besøg i Statens Invandrarverk i Sverige.

København, den 15. februar 1995

Per Sørensen (formand)	Werner Willerslev-Olsen
Arne Piel Christensen	Hans-Viggo Jensen
Claes Nilas	Ina Steincke
Gunnar Homann	Christian Oldenburg
	Kim Lunding
Kim Lunding (sekretær)	Morten Laursen (sekretær)

Kapitel 2.

Eventuel overførsel af opgaven med at afhøre asylansøgere fra politiet til Direktoratet for Udlændinge.

1. Indledning.

1.1. Kort beskrivelse af den indledende asylprocedure.

Når en udlænding indgiver ansøgning om asyl her i landet - enten på grænsen eller inde i landet - skal Direktoratet for Udlændinge i første omgang træffe afgørelse om, hvorvidt ansøgningen skal tages under behandling, og om udlændingen skal meddeles tilladelse til at indrejse i landet (tilladelse til at opholde sig her i landet under asylsagens behandling), jf. udlændingelovens § 48, stk. 2. Denne afgørelse træffes på baggrund af oplysninger, som politiet ved en afhøring af udlændingen indhenter om dennes identitet, om rejseruten forud for ankomsten her til landet og om udlændingens eventuelle familiemæssige tilknytning til Danmark.

Træffer direktoratet afgørelse om, at ansøgningen om asyl skal tages under behandling, og udlændingen meddeles tilladelse til at indrejse i landet (opholde sig her i landet under asylsagens behandling), påbegyndes selve asylsagsbehandlingen, som indledes med, at den pågældende registreres som asylansøger. Dette omfatter yderligere fastlæggelse af ansøgerens identitet, rejserute og tilknytning her til landet mv. samt en præcisering af asylmotivet.

Herefter følger indkvartering og - normalt - udfyldelse af asylansøgningsskema. På det herefter tilvejebragte grundlag visiteres sagen enten til en egentlig asylafhøring hos politiet eller til en afhøring i åbenbart grundløs-proceduren hos Direktoratet for Udlændinge.

Som det fremgår, varetages opgaven med at fremskaffe de nævnte oplysninger i dag primært af politiet - på visse punkter i samarbejde med Direktoratet for Udlændinge.

Sagsoplysningen sker bl.a. ved, at asylmyndighederne indhenter ansøgerens forklaring. Dette sker bl.a. ved at afhøre/afholde samtaler med den pågældende.

I oversigtsform kan de omtalte afhøringer/samtaler beskrives således:

a. Afhøring med henblik på Direktoratet for Udlændinges afgørelse efter udlændingelovens § 48, stk. 2, om eventuel afvisning til et sikkert 3. land. Afhøringen foretages af politiet.

b. Registreringsafhøring, dvs. afhøring med henblik på registrering af den pågældende som asylansøger og foreløbig fastlæggelse af asylmotiv. Også denne afhøring foretages af politiet.

c. Skemaudfyldelse, hvorved asylansøgeren gives mulighed for skriftligt at redegøre for baggrunden for sin ansøgning (ansøgere af en række nationaliteter, hvorom der for tiden må være en meget stærk forhånds formodning for, at de ikke vil være berettiget til at opnå asyl i Danmark, gives som udgangspunkt ikke adgang til at udfylde asylansøgningsskema, jf. nedenfor). Findes skemaet ikke på et sprog, som asylansøgeren behersker, eller er ansøgeren analfabet, afhøres ansøgeren over skemaet via tolk. Opgaverne i forbindelse med denne del af sagsbehandlingen varetages af politiet.

d. Asylafhøring, dvs. afhøring under normalprocedure på grundlag af ansøgerens oplysninger i asylskema. Denne afhøring foretages af politiet efter Direktoratet for Udlændinges anvisninger. Ved normalprocedure forstås, at et eventuelt afslag på asyl fra Direktoratet for Udlændinge kan påklages til Flygtningenæv-

net.

e. Samtale under åbenbart grundløs-proceduren. Denne samtale forestås af Direktoratet for Udlændinge. Hertil kommer en særskilt samtale med Dansk Flygtningehjælp. Behandling under åbenbart grundløs-procedure indebærer, at afslag fra Direktoratet for Udlændinge ikke kan påklages Flygtningenævnet. En sag kan kun afgøres uden klageadgang til Flygtningenævnet, såfremt Dansk Flygtningehjælp efter sin særskilte samtale med ansøgeren erklærer sig enig i, at ansøgningen må anses for åbenbart grundløs.

Det bemærkes i den forbindelse, at politiets og Direktoratet for Udlændinges indhentelse af ansøgerens (mundtlige) forklaring i denne betænkning er betegnet som henholdsvis en "afhøring" og en "samtale". Denne sondring i ordvalget skyldes alene, at politiets indhentelse af mundtlige forklaringer traditionelt betegnes som afhøringer, hvorimod Direktoratet for Udlændinges indhentelse af asylansøgerens mundtlige forklaring i sager, der behandles efter åbenbart grundløs-proceduren, jf. udlændingelovens § 53 a, stk. 3, i bemærkningerne til bestemmelsen er betegnet som en samtale. Der ligger således ikke i ordvalget nogen vurdering af den form, hvorunder politiets afhøring henholdsvis direktoratets samtale afvikles.

Politiets del af disse opgaver varetages for så vidt angår pkt. a. af Rigspolitichefens Afdeling E, Den centrale Politiafdeling (DCP), og politikredsene og for så vidt angår pkt. b. - d. af DCP.

Direktoratet for Udlændinges del af disse opgaver i åbenbart grundløs-proceduren varetages af direktoratets kontor i Sandholmlejren.

Politiets henholdsvis Direktoratet for Udlændinges opgaver i den indledende sagsbehandling er mere udførligt beskrevet nedenfor i afsnit 4-6 og 8.

1.2. Baggrunden for udvalgets overvejelser.

Allerede under udlændingelovens behandling i Folketinget i 1983 blev spørgsmålet om, hvilken myndighed der skulle varetage administrationen af udlændingelovgivningen, bragt op til debat. Spørgsmålet har også senere været fremme i den offentlige debat, bl.a. i relation til opgaven med at afhøre asylansøgere. Det er således blevet anført, at opgaven med at foretage asylafhøringer af asylansøgere i stedet for af politiet burde varetages af en civil myndighed, i hvilken forbindelse Direktoratet for Udlændinge er blevet nævnt.

De afhøringer, der her er tale om, er først og fremmest de ovenfor under d. nævnte, dvs. de egentlige asylafhøringer.

I argumentationen for ønsket om at overføre kompetencen til Direktoratet for Udlændinge anføres det bl.a., at en sådan ordning vil medføre en bedre og mere effektiv asylsagsbehandling, og at også argumenter af mere holdningsmæssig karakter taler for, at det ikke bør være en politimyndighed, der foretager afhøringer i asylsager. Dette er nærmere omtalt nedenfor i afsnit 10.

Spørgsmålet om en eventuel overførsel af afhøringskompetencen er ikke udtrykkeligt omfattet af udvalgets kommissorium, men da et af de fremførte argumenter for en sådan overførsel som nævnt er, at asylsagsbehandlingen med en sådan ordning vil kunne blive mere effektiv, har udvalget fundet anledning til at tage spørgsmålet op til overvejelse i denne delbetænkning.

Det bemærkes i den forbindelse, at spørgsmålet også er berørt i Finansministeriets turnusundersøgelse af Direktoratet for Udlændinge, der blev offentliggjort i oktober 1994.

1.3. Kapitlets indhold.

Nedenfor i afsnit 2 er der først en kort beskrivelse af baggrunden for den nuværende opgavefordeling mellem myndighederne på udlændingeområdet.

Dernæst er der i afsnit 3 en beskrivelse af asylafhøringens betydning for asylsagen.

Afsnit 4-6 indeholder en nærmere beskrivelse af politiets opgaver i forbindelse med oplysningen af en asylsag. Herefter redegøres der i afsnit 7 for, hvilke forudsætninger, herunder navnlig uddannelsesmæssige, de ansatte politifunktionærer i Den centrale Politiafdeling (DCP) har for at foretage asylafhøringerne.

I afsnit 8 redegøres der nærmere for gennemførelsen af de samtaler, som Direktoratet for Udlændinge afholder med asylansøgere, hvis ansøgninger må anses for åbenbart grundløse. Disse samtaler træder i sager, der behandles efter åbenbart grundløs-proceduren, i stedet for den normale asylafhøring.

I afsnit 9 er der en kort omtale af, hvilke myndigheder der i visse andre europæiske lande forestår denne del af asylproceduren.

Sverige er et af de lande, hvor afhøringsopgaven er overført til en civil myndighed. Denne ordning, der er gennemført med virkning fra midten af 1992, er nærmere beskrevet i afsnit 9.2. Endvidere er ordningen i Norge kort omtalt i afsnit 9.3.

I afsnit 10 er der som nævnt en nærmere beskrivelse af baggrunden for, at der er fremsat ønske om, at afhøringsopgaven overføres til en civil myndighed.

Udvalgets overvejelser og anbefalinger er gengivet i afsnit 11.

2. Baggrunden for den nuværende opgavefordeling på udlændingeområdet.

Administrationen af udlændingelovgivningen blev tidligere betragtet som en politiopgave, der blev varetaget af politikredsene, Rigspolitichefen og Justitsministeriet.

I betænkning nr. 968/82 om udlændingelovgivningen blev det i udkastet til en ny udlændingelov foreslået at opretholde den daværende kompetenceordning, hvorefter Tilsynet med Udlændinge, der var en afdeling under Rigspolitichefen, fortsat skulle være den almindelige udlændingemyndighed.

Efter udkastet til ny udlændingelov skulle Tilsynet med Udlændinges kompetence udvides til også at træffe afgørelse om asyl i 1. instans. Denne kompetence lå tidligere i Justitsministeriet.

Det blev samtidig i udkastet foreslået, at der blev oprettet et flygtningenævn, der skulle være klageinstans i asylsager.

I betænkningen er det på side 210 f. bl.a. anført, at udvalget ikke havde fundet grundlag for at foreslå, at administrationen af udlændingelovgivningen blev fjernet fra politiet. Det anføres i den forbindelse, at den kritik, som havde været rejst mod denne ordning, efter udvalgets opfattelse måtte tilskrives det regelsæt, der havde været grundlag for administrationen. Udvalget forventede derfor, at grundlaget for kritikken i det væsentlige ville bortfalde ved gennemførelsen af det af udvalget fremlagte lovudkast, herunder ændringerne i kompetence- og klagereglerne.

Den daværende justitsminister fremsatte den 20. januar 1983 et forslag til udlændingelov på grundlag af udvalgets (flertals) anbefalinger.

Under 1. behandlingen i Folketinget den 2. februar 1983 af justitsministerens lovforslag blev det fra flere sider anført, at administrationen af udlændingelovgivningen ikke burde være et politimæssigt anliggende.

I Folketingets Retsudvalgs betænkning af 27. maj 1983 over lovforslaget blev der endvidere af skiftende mindretal fremsat forslag om, at ansvaret for administrationen af (dele af) udlændingelovgivningen blev overført fra Justitsministeriet til Indenrigsministeriet.

Under Folketingets 2. behandling den 30. maj 1983 blev det vedtaget at standse behandlingen og henvise lovforslaget til fornyet udvalgsbehandling. Der blev herefter indgået forlig mellem den daværende regering (Det Konservative Folkeparti, Venstre, Centrumdemokraterne og Kristeligt Folkeparti) og Socialdemokratiet om den samlede udlændingelov.

Folketingets Retsudvalg afgav herefter den 31. maj 1983 en tilføjelse til betænkning over forslaget. I den er følgende anført i bemærkningerne til forslag nr. 44, 45 og 48, som var fremsat af den daværende justitsminister:

"Under forhandlingerne i folketingets retsudvalg har der fra flere sider været udtrykt ønske om, at udlændingesager for så vidt angår de civile forhold som f.eks. meddelelse eller forlængelse af opholdstilladelse skal træffes af en civil myndighed. Ændringsforslagene indebærer, at disse sager fra 1. januar 1984 skal afgøres af et civilt direktorat under justitsministeriet.

Oprettelsen af et civilt direktorat for udlændinge indebærer en klar adskillelse mellem de civile og de politimæssige opgaver inden for udlændingelovgivningen. De politimæssige opgaver vil efter nedlæggelsen af tilsynet med udlændinge kunne udføres dels i de lokale politikredse, dels af rigspolitichefen.

ii

Folketingets 2. behandling af lovforslaget fortsatte

den 2. juni 1983. Det fremgik af debatten, at der i Folketinget var et flertal bestående af Socialdemokratiet, Det radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Venstresocialisterne for, at (dele af) udlændingeadministrationen skulle overføres fra Justitsministeriet til Indenrigsministeriet.

Socialdemokratiets ordfører udtalte i den forbindelse, at man på grund af den parlamentariske situation havde accepteret, at Direktoratet for Udlændinge kom til at henhøre under justitsministerens ressort, men at det klart var en fremtidig socialdemokratisk regerings hensigt at overflytte udlændingeadministrationen til Indenrigsministeriet.

SF's ordfører tilkendegav i den forbindelse, at det for SF var et afgørende mål at sikre, at udlændingeadministrationen ikke længere skulle være et politimæssigt anliggende.

SF's ordfører anmodede i tilknytning hertil justitsministeren om ikke i forbindelse med opbygningen af Direktoratet for Udlændinge kun at overføre ansatte fra Tilsynet med Udlændinge.

Lovforslaget, der blev vedtaget ved 3. behandlingen den 3. juni 1983, indeholdt endvidere den nævnte bestemmelse om, at der skulle oprettes et af regeringen uafhængigt Flygtningenævn, som skulle være klageinstans i asylsager.

Ved lov nr. 574 af 19. december 1985 blev den særlige åbenbart grundløs-procedure indført.

Proceduren indebærer, at Direktoratet for Udlændinge efter forelæggelse for Dansk Flygtningehjælp kan træffe bestemmelse om, at en afgørelse om asyl ikke kan indbringes for Flygtningenævnet, hvis ansøgningen må anses for åbenbart grundløs.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at asylansøgeren skal have lejlighed til i en samtale med Direktoratet for Udlændinge og i en særskilt samtale med Dansk Flygtningehjælp at uddybe de oplysninger, der tidligere er afgivet til politiet.

Ved kongelig resolution af 25. januar 1993 blev det bl.a. bestemt, at sager vedrørende lovgivningen om udlændinge, herunder flygtninge, samt Direktoratet for Udlændinge skulle overføres fra Justitsministeriet til Indenrigsministeriet.

3. Asylafhøringens betydning for asylsagen.

Det følger af udlændingelovens § 40, stk. 1, at en udlænding skal meddele de oplysninger, som er nødvendige til bedømmelse af, om en opholdstilladelse kan gives.

Bestemmelsen er med andre ord udtryk for, at udlændingen som udgangspunkt bærer risikoen for sagens oplysning, således at manglende opfyldelse af oplysningspligten kan medføre, at ansøgningen ikke imødekommes.

Dette udgangspunkt modificeres dog i asylsager, idet en asylansøger i sagens natur ofte ikke vil være i stand til at dokumentere sine oplysninger, jf. nærmere nedenfor. I asylretten anvendes begrebet "benefit of the doubt", hvilket i praksis formentligt blot er udtryk for, at der kan stilles ret små krav til beviset for asylansøgerens påstande. Princippet er bl.a. nærmere gennemgået i pkt. 196, 203, 204 og 219 i UNHCR's Handbook on Procedures and Criteria for determining Refugee Status, 1979.

I asylsager er det afgørende, om ansøgeren ved udrejsen fra flugtlandet var eller ved en tilbagevenden dertil vil være i risiko for en konkret, individuel forfølgelse af de grunde, der er nævnt i flygtningekonventionen (konventionsflygtninge), eller af de grunde, der er nævnt i udlændingelovens § 7, stk. 2 (de facto-flygt-

ninge).

Ved bedømmelsen heraf lægger asylmyndighederne især vægt på to forhold: Den generelle situation i flugtlandet og asylansøgerens konkrete placering i forhold hertil.

Situationen i flugtlandet vil i de fleste tilfælde - i kraft af det meget omfattende baggrundsmateriale, som asylmyndighederne er i besiddelse af, og som hele tiden opdateres - foreligge tilstrækkeligt oplyst. I modsat fald vil asylmyndighederne indhente baggrundsoplysninger herom til brug ved sagens behandling.

Oplysningerne om asylansøgerens konkrete forhold foreligger kun sjældent dokumenteret. Af og til vil asylansøgeren dog kunne fremlægge dokumenter fra hjemlandet - arrestordrer, domme, avisartikler eller lignende - der viser, at den pågældende er konkret og individuelt forfulgt, eller at den pågældende tilhører en gruppe, som er forfulgt.

I de fleste tilfælde er sagens eneste kilde til bedømmelse af, om betingelserne for at meddele asyl er til stede, imidlertid asylansøgerens egen forklaring.

Afgørende for asylsagens udfald i sådanne situationer bliver derfor (asylmyndighedernes indtryk af) asylansøgerens troværdighed. I denne troværdighedsbedømmelse indgår mange elementer, hvoraf det væsentligste er, at der skal være en vis konsistens og logisk sammenhæng i asylansøgerens forklaringer. Der må som udgangspunkt ikke være indbyrdes modstridende punkter i de afgivne forklaringer. I modsat fald vil asylansøgeren let blive anset for utroværdig med den følge, at asylansøgningen ikke imødekommes.

Det forhold, at (troværdigheden af) asylansøgerens forklaringer ofte vil være afgørende for asylsagens udfald, medfører på den ene side, at asylansøgeren skal

sikres optimale muligheder for på så tidligt et tidspunkt som muligt at fremkomme med de væsentligste dele af sin forklaring, og på den anden side et behov for, at myndighederne forholder sig kritisk og efterprøvende til disse.

Formålet med asylafhøringerne er således både at give asylansøgeren lejlighed til under betryggende former at uddybe de oplysninger, den pågældende har afgivet mundtligt ved registreringsafhøringen og skriftligt i asylskemaet, og at give myndighederne det bedst mulige grundlag for, dels at vurdere konsistensen og den logiske sammenhæng i asylansøgerens forklaringer, dels at foretage en kritisk sammenholdelse af de oplysninger, som ansøgeren fremkommer med, med de generelle oplysninger, der måtte foreligge om det pågældende flugtland. Betydningen af en optimal sagsbehandling også på dette stadium af sagen er derfor indlysende.

4. Nærmere om politiets opgaver i forbindelse med oplysningen af en sag, hvori Direktoratet for Udlændinge skal træffe afgørelse efter udlændingelovens § 48, stk. 2.

Når en udlænding retter henvendelse til politiet (paskontrollen) ved den danske grænse eller inde i landet og anmoder om asyl, er det i første omgang politiets opgave at fastlægge nogle enkle, faktiske kendsgerninger. Politiet skal således søge nøjagtigt at fastlægge den pågældende udlændings indrejsetidspunkt, -sted og -måde, og fra hvilket land indrejse er sket, eventuelt suppleret med oplysninger om ophold/transit i dette land. Endvidere skal oplysninger om rejsedokument, identitet og mulig familiemæssig tilknytning til Danmark fastlægges. Der sker derimod på dette tidspunkt ingen afhøring vedrørende asylmotivet.

Sagen forelægges herefter - typisk telefonisk - for Direktoratet for Udlændinge, som træffer afgørelse efter udlændingelovens § 48, stk. 2, om, hvorvidt den pågæl-

dende udlænding skal have lov til at indrejse her i landet, eller om vedkommende skal af- eller udvises til et såkaldt sikkert 3. land. Afgørelse om afvisning af en asylansøger kan træffes indtil 3 måneder efter indrejsen.

Afvisning i disse tilfælde kan kun finde sted, såfremt udlændingen har indrejseforbud og ikke har visum eller i øvrigt mangler pas og nødvendigt visum, jf. udlændingelovens § 28, stk. 1, nr. 1 og 2, mens udvisning kun kan finde sted, såfremt den pågældende har ulovligt ophold her i landet, jf. udlændingelovens § 24, nr. 5.

Af- eller udvises asylansøgeren, behandles asylansøgningen ikke, men den pågældende vejledes om muligheden for at ansøge om asyl gennem en dansk repræsentation i udlandet, jf. udlændingelovens § 7, stk. 4.

Der henvises i øvrigt til udvalgets 1. delbetænkning (nr. 1249/93) side 12-16, hvor politiets sagsbehandling i forbindelse med udlændingelovens § 48, stk. 2, ligeledes er beskrevet, samt til kapitel xx i denne betænkning.

5. Nærmere om politiets opgaver, når Direktoratet for Udlændinge har truffet beslutning om, at udlændingen ikke skal af- eller udvises, men kan indrejse og opholde sig her i landet under asylsagens behandling.

Får asylansøgeren tilladelse til at indrejse her i landet, bliver den pågældende registreret som asylansøger og typisk indlogeret i Sandholmlejren.

Den sagsbehandling, som politiet foretager i forbindelse med registreringen, er nærmere beskrevet i udvalgets 1. delbetænkning (nr. 1249/93) side 17-19.

For så vidt angår den afhøring, som politiet foretager i forbindelse med registreringen af udlændingen som asylansøger, henvises der til redegørelsen nedenfor i

afsnit 6.3.

Efter registreringen får udlændingen lejlighed til at udfylde et asylansøgningsskema, medmindre der på grund af asylansøgerens nationalitet er en forhåndsformodning for, at asylansøgningen er åbenbart grundløs.

Rigspolitiet har med virkning fra den 1. december 1994 iværksat en ændret procedure, således at asylansøgeren anmodes om at udfylde asylansøgningsskemaet i umiddelbar forlængelse af registreringen.

En dansksproget udgave af asylansøgningsskemaet, der p.t. findes på 28 forskellige sprog, er optaget som **bilag 1** til betænkningen.

Fastlæggelsen af, i forhold til hvilke nationaliteter den nævnte forhåndsformodning må antages at være til stede, sker på baggrund af drøftelser mellem de involverede myndigheder mv.

Det fremgår således af bemærkningerne til lov nr. 421 af l. juni 1994, at Indenrigsministeriet i forbindelse med udarbejdelsen af lovforslaget havde haft drøftelser med de myndigheder og organisationer, der deltager i behandlingen af sager efter åbenbart grundløs-proceduren, dvs. Direktoratet for Udlændinge, Dansk Flygtningehjælp og Rigspolitichefen. Det fremgår endvidere, at der mellem samtlige parter var enighed om, at der ud fra de hidtidige erfaringer med afgørelser i asylsager på daværende tidspunkt i relation til ansøgere af en række nationaliteter måtte være en meget stærk forhåndsf ormodning om, at de ikke vil være berettiget til at opnå asyl i Danmark.

Dette gjaldt ifølge bemærkningerne eksempelvis asylansøgere fra følgende lande: Rusland, Estland, Letland, Litauen, Polen, Tjekkiet, Slovakiet, Ungarn, Rumænien, Bulgarien, de nordiske lande og øvrige Vesteuropa, Benin, Gambia, Ghana, Niger, Senegal og Tanzania samt

USA, Canada, Australien, New Zealand og Japan.

Direktoratet for Udlændinge har efterfølgende truffet beslutning om, at denne forhåndsformodning i relation til asylansøgere fra Gambia og i relation til visse asylansøgere fra Rusland (Tjetjenien) ikke længere er til stede.

Alle andre asylansøgere får efter fast praksis lejlighed til at udfylde asylansøgningsskemaet på deres modersmål, hvis skemaet foreligger på dette sprog, eller et andet sprog, typisk et af hovedsprogene, som ansøgeren eventuelt måtte beherske.

I de tilfælde, hvor der ikke foreligger et skema på et sprog, som ansøgeren behersker, eller hvor ansøgeren er analfabet, vil ansøgeren af politiet under medvirken af tolk blive afhørt til asylansøgningsskemaet.

Når det af ansøgeren udfyldte skema er oversat til dansk af en tolk, eller når politiet i ovennævnte tilfælde har afhørt asylansøgeren til skemaet, sendes sagen til visitation i Direktoratet for Udlændinges kontor i Sandholm.

Sagerne visiteres herefter af en jurist i Direktoratet for Udlændinges kontor i Sandholm med henblik på at vurdere, om de er fuldt ud oplyste, eller om der skal foretages yderligere afhøringer/undersøgelser via politiet. Der foretages således på dette stadium en vurdering af, om sagen på det foreliggende grundlag kan gå direkte videre til behandling i et af Direktoratet for Udlændinges ekspeditionskontorer i Ryesgade (det vil sige behandles i normalprocedure), om det er nødvendigt med en supplerende politiafhøring, eller om sagen kan udtages til behandling i åbenbart grundløs-proceduren. Vurderes det, at en sag er egnet til behandling i åbenbart grundløs-proceduren, udtages sagen på dette punkt til behandling i denne procedure. Den pågældende asylansøger indkaldes herefter til en samtale med en sags-

behandler i Direktoratet for Udlændinge.

Skønnes det nødvendigt med en supplerende afhøring, udfylder og fremsender Direktoratet for Udlændinge et særligt afkrydsningsskema til politiet, hvori det er angivet, på hvilke områder asylansøgeren ønskes yderligere afhørt. For så vidt angår denne afhøring henvises der til redegørelsen nedenfor i afsnit 6.4.

Sager, hvor der på grund af asylansøgerens nationalitet er en forhåndsformodning for, at asylansøgningen er åbenbart grundløs, udtages dog straks efter registreringsafhøringen af politiet til behandling i åbenbart grundløs-proceduren, uden at sagen har været visiteret af en jurist i Direktoratet for Udlændinge.

6. Nærmere om politiets registreringsafhøringer og asylafhøringer.

6.1. De fysiske rammer for afhøringerne, adgang til bisiddere og anvendelse af tolke.

Såvel registreringsafhøringer som asylafhøringer foretages som den altovervejende hovedregel i Rigspolitiets lokaler i Registrerings- og asylcentret i Sandholm. De bygninger, hvori afhøringerne foregår, indgår i det forholdsvis ensartede bygningskompleks, som den tidligere kaserne udgør, og befinder sig i et afsnit afgrænset med almindeligt ståltrådshegn og uden almindelig adgang fra den del af lejren, hvor der er indkvarteret asylansøgere hos Dansk Røde Kors, og fra Institutionen for frihedsberøvede asylansøgere. Der er ikke ved eller i bygningerne skilte eller andre angivelser af områdets politimæssige tilhørsforhold.

De polititjenestemænd, der er beskæftiget med afhøringerne, er altid klædt i civilt, og de bærer ikke nogen form for udrustning eller våben. Afhøringerne foregår i lokaler, der er indrettet som almindelige kontorer.

I forbindelse med afhøringerne bliver der afholdt frokostpause af ca. en halv times varighed i tidsrummet mellem kl. 12.00 og 13.00, hvor asylansøgeren har mulighed for at spise i Dansk Røde Kors' kantine i centret.

Efter udlændingelovens § 55, stk. 1, kan Flygtningenævnet i de sager, der påklages til nævnet, om fornødent beskikke en advokat for udlændingen, medmindre denne selv har antaget en sådan. Efter fast praksis beskikkes der altid advokat for udlændingen i sager, der skal behandles ved mundtlig forhandling i et nævnsmøde, hvis den pågældende ikke selv har antaget en advokat.

Udlændingeloven indeholder ikke tilsvarende regler om beskikkelse af advokat for udlændingen, medens asylsagen behandles i 1. instans af Direktoratet for Udlændinge, og der er således heller ikke foreskrevet noget om advokatbeskikkelse i forbindelse med politiets forskellige afhøringer af asylansøgeren.

Efter forvaltningslovens § 8, stk. 1, kan den, der er part i en sag, på ethvert tidspunkt af sagens behandling lade sig repræsentere eller bistå af andre. Myndigheden kan dog kræve, at parten medvirker personligt, når det er af betydning for sagens afgørelse. Efter bestemmelsens stk. 2 gælder retten til at lade sig repræsentere eller bistå dog ikke, hvis partens interesse heri findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, eller hvor andet er fastsat ved lov.

En asylansøger har således som udgangspunkt mulighed for at lade sig bistå under afhøringerne, herunder ved selv at antage en advokat, som kan overvære afhøringen. Rigspolitiet har over for udvalget oplyst, at det kun i nogle helt enkeltstående tilfælde er sket, at denne mulighed har været benyttet.

Asylansøgeren har også adgang til under afhøringen at

lade sig bistå af en bisidder, som ikke er advokat. Bisidderen har efter Rigspolitiets praksis ikke adgang til at gribe ind i afhøringen, og asylansøgeren må ikke under afhøringen rådføre sig med bisidderen om besvarelsen af konkrete spørgsmål. Rigspolitiet har over for udvalget oplyst, at det kun er i ganske få tilfælde om året, at en asylansøger lader sig bistå af en bisidder (typisk et familiemedlem eller en medarbejder fra Dansk Røde Kors).

Er ansøgeren et såkaldt uledsaget flygtningebarn, dvs. en person under 18 år, der indrejser uden ledsagelse af sine forældre eller af andre, der træder i forældrenes sted, skal der altid være en repræsentant fra Dansk Røde Kors til stede ved afhøringen. Dette følger af de retningslinier, som er beskrevet i Folketingets Retsudvalgs beretning af 16. marts 1993 over et forslag til lov om ændring af udlændingeloven og bistandsloven (L 155).

Ved afhøringerne anvendes tolke, der er opført på en særlig fortegnelse, som administreres af Rigspolitiet.

Fortegnelsen omfatter i dag ca. 1.200 tolke, som dækker ca. 130 sprog/dialekter. Kundgørelse I, nr. 11, der er grundlaget for Rigspolitiets tolkeadministration, er optaget som **bilag 2** til betænkningen.

Af Rigspolitiets oplysninger til udvalget fremgår, at tolkene på fortegnelsen ikke er ansat af politiet, men at de har stillet sig til rådighed for freelance tolkeopgaver hos politiet og andre myndigheder under Justitsministeriets område. Fortegnelsen sendes endvidere til Indenrigsministeriet, Flygtningenævnet og Direktoratet for Udlændinge.

Rigspolitiet lægger afgørende vægt på at understrege tolkens neutrale stilling i forbindelse med asylafhøringer. Med henblik på at tydeliggøre dette har Rigspolitiet udarbejdet et sæt regler for anvendelse af tolke

i forbindelse med asylafhøringer. Reglerne retter sig til henholdsvis de afhørende polititjenestemænd og de deltagende tolke. De nævnte regler, der fremgår af Rigspolitiets CENT-meddelelse nr. 9/1994, er optaget som **bilag 3** til betænkningen.

6.2. Generelt om politiets afhøringer i asylsager.

Der er ikke fastsat nærmere retningslinier for, hvorledes forløbet af en afhøring skal være. Meget kommer således til at afhænge af den afhørte selv. Nogle ansøgere er i stand til selv i kronologisk rækkefølge at forklare om deres sag. Andre ansøgere skal stilles konkrete spørgsmål, som de kan svare på. I alle tilfælde tilrettelægges afhøringen således, at det på den ene side sikres, at alle relevante oplysninger til brug for Direktoratet for Udlændinges og Flygtningenævnets afgørelse af asylsagen kommer frem, og det på den anden side undgås, at afhøringen og dermed rapporten forlænges, fordi ansøgeren ønsker at fortælle om ting, som ikke er relevante for asylsagen. Der lægges ved afhøringen vægt på, at ansøgerne får tid og lejlighed til at forklare om de asylrelevante forhold, og at afhøringen i øvrigt gennemføres på en sådan måde, at ansøgerne føler sig trygge ved at afgive forklaring.

6.3. Registreringsafhøringen.

Når asylansøgeren ankommer til Registrerings- og asylcentret i Sandholm, vil den pågældende i første omgang blive placeret i nogle særligt indrettede ventelokaler, hvor der blandt andet er opstillet senge, således at der er mulighed for at få hvile eller søvn. Ansøgeren vil blive afhentet af politipersonale fra Den centrale Politiafdeling typisk samme dag eller senest dagen efter med henblik på en registreringsafhøring.

Afhøringen indledes med, at det sikres, at der ikke er sproglige problemer mellem asylansøgeren og tolken. Dernæst vejledes ansøgeren om, hvad der skal ske under

registreringen. Denne mundtlige vejledning tager udgangspunkt i Direktoratet for Udlændinges skriftlige asylvejledning, punkt 1.2. Asylvejledningen udleveres til den pågældende. En dansk-sproget udgave af asylvejledningen, der netop er blevet revideret, og som herefter vil blive oversat til 28 forskellige sprog, er optaget som **bilag 4** til betænkningen.

Formålet med registreringsafhøringen og en række forhold ved denne er nærmere beskrevet i udvalgets 1. delbetænkning (nr. 1249/93) side 17-19.

Siden den 5. juli 1993 følges efter aftale mellem Direktoratet for Udlændinge og Rigspolitiet en ordning, der indebærer, at det allerede ved registreringen søges præciseret, hvad ansøgerens asylmotiv er. Formålet hermed er bl.a. at sikre, at oplysninger om asylmotivet afgives over for udlændingemyndighederne på et så tidligt tidspunkt som muligt efter indgivelse af ansøgning om asyl. Herved reduceres risikoen for, at udlændingens forklaring bliver påvirket af fx andre asylansøgere. Endvidere øges udlændingemyndighedernes mulighed for at kunne foretage en forsvarlig troværdighedsvurdering af den enkelte asylansøger. Formålet med ordningen er herudover at tilvejebringe et mere fyldestgørende grundlag for, at Direktoratet for Udlændinge kan udskille åbenbare sager, og et mere fyldestgørende grundlag for, at direktoratet kan fastlægge retningslinier for politiets eventuelle videre undersøgelser i den enkelte sag. Herved reduceres behovet for yderligere afhøringer. Ordningen må samlet antages at indebære en hurtigere sagsbehandling.

For så vidt angår det nærmere indhold af ordningen henvises til Rigspolitiets interne instruktioner herom i CENT-meddelelse nr. 6/1993, der er optaget som **bilag 5** til betænkningen.

Som det fremgår heraf og af ovenstående, er formålet med ordningen ikke at tilvejebringe en fuldstændig

asylmotivrapport, men alene, at der sker en præcisering af asylmotivet allerede på dette tidspunkt under asylsagsbehandlingen. Asylansøgeren får herved lejlighed til at uddybe sit motiv til at søge asyl. Polititjenestemanden bør herunder påse, at såvel en række asylrelevante forhold som den pågældendes rejseforhold og tilknytningsforhold til og ophold i andre lande bliver belyst. Der stilles supplerende spørgsmål til asylansøgerens umiddelbare forklaring, således at man opnår ansøgerens forklaring vedrørende så mange eventuelle asylmotiver som muligt, hvorimod asylansøgeren ikke - som under en asylafhøring - foreholdes eventuelle uoverensstemmelser mellem den afgivne forklaring og aktuelle baggrundsoplysninger.

Er asylansøgeren analfabet, eller kan den pågældende af andre grunde ikke selv udfylde et asylansøgningsskema, vil ansøgeren i forbindelse med registreringen blive afhørt om de punkter, der er nævnt asylansøgningsskemaet.

Når afhøringen er afsluttet, gennemgår politiet sammen med ansøgeren og tolken den udfærdigede rapport, og eventuelle tilføjelser påføres, hvorefter asylansøgeren gives lejlighed til at underskrive den.

6.4. Asylafhøringen.

Asylansøgere, der efter visitation hos Direktoratet for Udlændinge, jf. ovenfor side 14, indkaldes til en asylafhøring, tilsiges sædvanligvis til at give møde om morgenen i Sandholmlejrens politivagt, der er placeret ved lejrens indgang. Her modtages de af uniformeret ordenspolitipersonale fra Hillerød politi, der beder dem tage plads i et venterum, som ligeledes er placeret ved indgangen til lejren.

Asylansøgeren vil i løbet af dagen blive afhentet til asylafhøringen af en polititjenestemand fra DCP.

Asylafhøringen indledes altid med, at det sikres, at ansøgeren og den indkaldte tolk forstår hinanden sprogligt.

Inden afhøringen begynder, gennemgår polititjenestemanden sammen med ansøgeren og tolken det tidligere udfyldte asylansøgningsskema, og eventuelle rettelser tilføjes på skemaet. Har ansøgeren ikke tidligere udfyldt et ansøgningsskema, udfyldes den del af skemaet, der vedrører en række personlige og familiemæssige oplysninger sammen med ansøgeren og under medvirken fra tolken.

Som det er beskrevet i udvalgets 1. delbetænkning (nr. 1249/93), kapitel 4, afsnit 4.2.4., gøres ansøgeren som indledning til selve asylafhøringen bekendt med følgende:

- at oplysninger i anledning af ansøgningen behandles fortroligt,

- at det sagsbehandlende personale har tavshedspligt i henhold til den danske straffelov,

- at. danske myndigheder ikke retter henvendelse til myndighederne i ansøgerens hjemland uden ansøgerens udtrykkelige samtykke,

- at kopi af rapporten udleveres til ansøgeren efter ønske,

- at rapporten afgives til Direktoratet for Udlændinge til brug for direktoratets behandling af ansøgningen,

- at ansøgeren har pligt til at afgive korrekte oplysninger om sine forhold til brug for ansøgningen, og at usandfærdige oplysninger og senere ændringer af afgivne oplysninger kan medføre skepsis over for ansøgerens troværdighed.

Såvel ansøgeren som tolken skriver herefter under på, at ansøgeren bekræfter at have forstået betydningen af det ovennævnte.

Et eksemplar af den fortrykte rapportforside, som anvendes i denne forbindelse, er optaget som **bilag 6** til betænkningen.

Den afhøring, der derefter foretages, vil så godt som altid foregå efter det afhøringstema, der er angivet i Direktoratet for Udlændinges afkrydsningsskema. Et eksemplar af direktoratets generelle skema er optaget som **bilag 7** til betænkningen. Har direktoratet ikke angivet særlige områder, som ansøgeren ønskes afhørt om, foretages der afhøring om samtlige emner i skemaet. Ved afhøringen tilstræbes det, at ansøgerens f-orklaring er fuldt ud dækkende, og at samtlige asylrelevante områder bliver belyst.

I forbindelse med afhøringen sammenholder den afhørende polititjenestemand ansøgerens forklaring med oplysningerne i asylansøgningsskemaet og ansøgerens forklaring ved registreringsafhøringen. Konstateres der uoverensstemmelser, foreholdes disse ansøgeren, og hans forklaring herom tilføres rapporten. På samme måde foreholdes det ansøgeren, hvis hans forklaring ikke er i overensstemmelse med de generelle baggrundsoplysninger, som man er i besiddelse af.

Afhøringen indledes generelt med, at ansøgeren forklarer om en række forhold vedrørende skolegang, uddannelse, opvækstvilkår og ægteskabelige, boligmæssige, økonomiske og erhvervsmæssige spørgsmål.

Dernæst afhøres den pågældende om sit asylmotiv, herunder om en række forhold vedrørende politisk relaterede aktiviteter, tilhørsforhold til minoritetsgrupper samt religiøse og racemæssige spørgsmål.

I forlængelse heraf afhøres ansøgeren om, hvorvidt han

har været udsat for forfølgelse. Det vil i reglen dreje sig om at afdække, hvorvidt ansøgeren har været eftersøgt, anholdt, udsat for ransagning, tilbageholdt, afhørt, sigtet, straffet eller i øvrigt været udsat for chikane. Angives dette at være tilfældet, afhøres den pågældende detaljeret om, hvor, hvornår, hvorfor og af hvem disse indgreb er foretaget. Angiver ansøgeren at være eftersøgt eller domfældt, søges det klarlagt, hvorfra denne oplysning stammer. Ansøgeren forespørges, om han på nogen måde kan dokumentere sine oplysninger. Angiver den afhørte at have været udsat for tortur, afhøres ansøgeren om, hvorvidt han har mén og i givet fald hvilke, samt om den nærmere karakter af den udøvede tortur. Kan og vil ansøgeren fremvise ar eller mén ved afhøringen, gives han lejlighed hertil, og politiets iagttagelser indføres i rapporten. Til brug for en eventuel senere lægeundersøgelse bliver ansøgeren i forbindelse hermed bedt om at underskrive en samtykkeerklæring, hvori ansøgeren erklærer sig villig til i givet fald at lade sig lægeundersøge og giver sin tilladelse til, at de undersøgende læger får indsigt i de for lægeundersøgelsen nødvendige akter, samt til at politiet og Direktoratet for Udlændinge indhenter oplysningerne vedrørende undersøgelsen og anvender disse i forbindelse med behandlingen af asylansøgningen. Samtykkeerklæringen underskrives i givet fald af både ansøgeren, tolken og afhøreren.

I en række tilfælde vil det være relevant at afhøre ansøgeren om hans personlige militære forhold. Angiver den pågældende at være absenteret eller deserteret, afhøres der detaljeret herom.

Ansøgeren afhøres også om en række forhold vedrørende udrejsen fra forfølgelsesområdet, herunder om pasforhold, tidligere udrejser og den sidste udrejse. Der vil her især blive detaljeret afhørt om eventuel pasudstedelse og den sidste udrejse.

Endelig afhøres ansøgeren om sin eventuelle tilknytning

til Danmark eller andre lande, herunder om den pågældende har indgivet ansøgning om asyl i andre lande. Har ansøgeren ansøgt om asyl i andre lande, eller har den afhørende en formodning om, at dette kan være tilfældet, anmodes der om ansøgerens samtykke til, at der indhentes oplysninger herom i det pågældende land.

Der tilføres rapporten oplysning om, hvorledes ansøgeren er identificeret, og eventuelt ved hvilke dokumenter dette er sket. Har der under sagens forløb været angivet forskellige generalia, søges baggrunden herfor belyst ved afhøringen. De dokumenter, der tidligere er taget i bevaring, gennemgås sammen med ansøgeren, og alene dokumenter af betydning for sagen beholdes af politiet, mens resten udleveres til ansøgeren.

Har asylansøgeren fremlagt breve, artikler eller andet skriftligt materiale under sagen, gennemgås disse med ansøgeren på baggrund af tolkens mundtlige oversættelse af (de relevante dele af) materialet, og der sker notering herom i rapporten. Det afgøres konkret af politiet og Direktoratet for Udlændinge, om der er behov for at foretage en egentlig skriftlig oversættelse af det fremlagte materiale.

Rapporten tilføres oplysninger om, i hvilket tidsrum asylansøgeren har været afhørt, og om der er udleveret ansøgeren en kopi af rapporten. Asylafhøringen vil som regel have en varighed på 2-3 timer, men kan i nogle tilfælde vare op til 5-6 timer.

Afhøringen afsluttes altid med, at tolken gennemgår hele forklaringen med ansøgeren, i reglen ved at forklaringen oplæses for asylansøgeren. Har ansøgeren rettelser eller ændringer til den oplæste forklaring, påføres disse i rapporten, og asylansøgeren opfordres herefter til at underskrive forklaringen. Tolken og afhøreren underskriver ligeledes rapporten. Ansøgeren oplyses i den forbindelse om, at det er frivilligt, om han ønsker at underskrive. Ønsker ansøgeren ikke at underskrive,

anføres dette i rapporten.

6.5. Genafhøringer.

Direktoratet for Udlændinge anmoder i nogle tilfælde DCP om, at asylansøgeren må blive genafhørt efter et tema med bestemte punkter, som ønskes belyst.

Som eksempler kan nævnes oplysninger om placering i en organisation, deltagelse i politisk aktivitet, mere konkrete oplysninger om årsagen til en efterlysning/eftersøgning i hjemlandet, en levnedsbeskrivelse i detaljer i relation til oplyste aktiviteter og en nærmere beskrivelse af evt. anvendte våben.

Genafhøringer foretages også, såfremt direktoratet, efter at ansøgeren har afgivet sin første forklaring, er kommet i besiddelse af nye oplysninger i sagen og ønsker ansøgerens bemærkninger hertil. Som eksempel herpå kan nævnes tilfælde, hvor der er kommet nye oplysninger fra Udenrigsministeriet, eller hvor Rigspolitichefens Kriminaltekniske Afdeling har afgivet en erklæring om, at et dokument, som af ansøgeren er opgivet som ægte, er falsk eller forfalsket.

Nogle genafhøringer skyldes, at sagerne har ligget længe i direktoratet, uden at der er truffet afgørelse, f.eks. fordi man har afventet en principiel afgørelse fra Flygtningenævnet eller udfaldet af en høring via Udenrigsministeriet.

Behovet for genafhøring kan også skyldes, at direktoratets afhøringstema til DCP i første omgang har været for upræcist.

6.6. Afhøringer om særskilt indhentede oplysninger.

I forbindelse med registreringen anmodes ansøgeren om at underskrive en samtykkeerklæring, hvorefter der til brug for behandlingen af ansøgningen kan indhentes op-

lysninger om ansøgerens rent private forhold, herunder oplysninger om eventuelle tidligere straffesager og familiemæssige tilhørsforhold, fra andre danske og udenlandske myndigheder, herunder politimyndigheder. Ansøgeren gøres - som tidligere nævnt - samtidig opmærksom på, at danske myndigheder ikke i kraft af et sådant samtykke vil indhente oplysninger om vedkommendes rent private forhold fra myndighederne i det land eller det område, hvor vedkommende efter sine egne oplysninger frygter forfølgelse.

Foreligger der oplysninger eller en formodning om, at ansøgeren tidligere har indgivet asylansøgning i et andet land eller i flere andre lande, anmodes den pågældende om at give sit samtykke til, at Direktoratet for Udlændinge indhenter oplysninger om samt rekvirerer akterne fra asylsagen i det andet land/de andre lande.

Indhenter Direktoratet for Udlændinge på baggrund af samtykkeerklæringerne oplysninger, og skønnes disse at have betydning for asylsagen, returneres sagen til Den centrale Politiafdeling med anmodning om afhøring herom af den pågældende.

7. Den uddannelsesmæssige baggrund mv. **for polititjenestemænd i DCP.**

Afhøring af asylansøgere foretages af polititjenestemænd, som er tjenstgørende i Rigspolitichefens Afdeling E, Den centrale Politiafdeling (DCP).

Rigspolitiet har over for udvalget oplyst, at disse polititjenestemænds uddannelsesmæssige baggrund først og fremmest er den almindelige politimæssige uddannelse på ca. 4 år samt erfaring fra arbejde i en eller flere politikredse, inden der forrettes tjeneste i DCP.

I DCP suppleres grunduddannelsen med interne og eksterne kurser vedrørende arbejdet med udlændinge samt specialuddannelse i forbindelse med arbejdet i de forskel-

lige sektioner af afdelingen.

7.1. Den politimæssige grunduddannelse.

Grunduddannelsen omfatter såvel en teoretisk som en praktisk del.

Den teoretiske del, der foregår på Politiskolen, omfatter blandt andet psykologi, menneskekundskab, sprog, religion og samfundsorientering. Ved en netop vedtaget ændring af grunduddannelsen indføres der et særligt fag vedrørende etik/moral/holdninger, ligesom der oprettes nye fag vedrørende kultursociologi og orientering om internationale forhold.

Den praktiske del foregår i en politikreds, hvor polititjenestemanden som led i det almindelige politimæssige arbejde jævnligt foretager afhøringer af f.eks. anholdte eller vidner.

Rigspolitiet har til udvalget oplyst, at undervisningen i rapportoptagelse/skrivning, afhøringsteknik, psykologi og menneskekundskab er højt prioriteret både i den teoretiske og i den praktiske uddannelse. Der lægges stor vægt på, at der hos politiskoleeleverne skabes forståelse for, at en afhøring skal ske på en sådan måde, at den er egnet til at fremkalde en stringent og sandfærdig forklaring, og at det sprog og den væremåde, der vælges under en afhøring, naturligvis må tilpasses situationen og formålet med afhøringen.

Grunduddannelsen afsluttes efter 4 års forløb.

7.2. Uddannelsen i Den centrale Politiafdeling.

I Den centrale Politiafdeling ansættes alene polititjenestemænd, der har gennemgået grunduddannelsen på fire år og derudover har nogle års tjeneste bag sig i en politikreds. Der findes såvel varige som midlertidige stillinger (turnusstillinger med varighed fra 2 - 4

år), og de kan søges af personale fra såvel ordens- som kriminalpolitiet.

Efter sin tiltrædelse gennemgår polititjenestemanden et 14-dages kursus i udlændingesagers behandling, hvor der blandt andet bliver undervist i udlændingelovens bestemmelser, sagsbehandling i forbindelse med indrejse- og opholdssager, familiesammenførings- og ægteskabssager, sagsbehandling i forbindelse med frihedsberøvelse og foranstaltninger i medfør af udlændingelovens § 34, behandling af af- og udvisningssager samt behandling af asylsager, herunder registrering, asylafhøringer og asylsagers gang i udlændingeadministrationen.

Derudover undervises i bedømmelse af (falske) dokumenter. Reglerne vedrørende tilbagetagelsessager i henhold til overenskomsterne med Tyskland og de nordiske lande bliver gennemgået, og der orienteres om samarbejdet med de forskellige udlændingemyndigheder, hvorunder der undervises i reglerne om aktindsigt samt forvaltningsloven i relation til udlændingesager.

Efter kurset placeres polititjenestemændene i de forskellige sektioner, der findes i Den centrale Politiafdeling. De pågældende bliver oplært specielt i løsningen af opgaver inden for afdelingens arbejdsområder, og den nytiltrådte gøres opmærksom på - og forberedes på - de problemer, der kan opstå, når der foretages afhøringer af personer med en anden kulturbaggrund samt vanskelighederne ved afhøring med anvendelse af tolk.

Alle polititjenestemænd i Den centrale Politiafdeling kommer endvidere på et 1-uges internatkursus i "Politiets arbejde med og blandt udlændinge", der har til formål at give deltagerne en øget viden om og forståelse for politiets rolle i et flerkulturelt samfund.

Udover udlændingeloven undervises der på kurset blandt andet i kulturelle, sociale, politiske og religiøse drivkræfter, der rækker udover nationale tilhørsfor-

hold, og i integration, danskhed, tolkning, afhøring og afhøringspsykologi. Endvidere er der 3 foredrag om aktuelle brændpunkter.

I samarbejde med Direktoratet for Udlændinge foregår der endvidere løbende uddannelse af personalet i takt med ændringer i karakteren af de sager, der tilgår Den centrale Politiafdeling. Således orienteres der om den aktuelle menneskeretlige og politiske situation med videre i de lande, som asylansøgerne typisk kommer fra. Herudover arrangeres der med jævne mellemrum møder og foredrag, der tilsigter at give polititjenestemændene en bredere indgang til og forståelse for de sager, de beskæftiger sig med. Der er således afholdt arrangementer med repræsentanter for Direktoratet for Udlændinge, UNHCR, Rehabiliteringscentret for torturofre, Dansk Røde Kors og Dansk Flygtningehjælp.

Pr. 1. oktober 1993 etablerede Den centrale Politiafdeling en ny struktur i Sandholmlejren. Den nye struktur indebærer, at der blandt personalet er dannet særlige lande-inddelte grupper. Via et tæt samarbejde med dokumentationsafdelingen i Direktoratet for Udlændinge skal dette sikre en større ekspertise hos personalet vedrørende forholdene i de enkelte asylproducerende lande med henblik på at gøre afhøringerne mere målrettede og relevante for de myndigheder (Direktoratet for Udlændinge og Flygtningenævnet), som skal træffe afgørelse i asylsagen.

8. Direktoratet for Udlændinges samtale med asylansøgerne i åbenbart grundløs-sagerne.

Hvis Direktoratet for Udlændinge i visitationsfasen på baggrund af registreringsafhøringen og et eventuelt af asylansøgeren udfyldt asylansøgningsskema umiddelbart skønner, at ansøgningen må anses for åbenbart grundløs, eller er der på grund af asylansøgerens nationalitet en forhåndsformodning for, at asylansøgningen må anses for åbenbart grundløs, indkaldes den pågældende gennem

Dansk Røde Kors til en samtale hos en jurist i Direktoratet for Udlændinges kontor i Sandholm. Samtidig indkaldes en tolk, der taler ansøgerens modersmål. Denne samtale træder i disse sager i stedet for den normale asylafhøring.

Når ansøgeren møder frem til samtalen, sikres det indledningsvis, at ansøgeren og den tilsagte tolk forstår hinanden. Herefter gøres ansøgeren via tolken bekendt med, at den jurist, der gennemfører samtalen, er ansat hos Direktoratet for Udlændinge, som er en selvstændig, civil instans under det danske Indenrigsministerium, og som er den myndighed, der træffer afgørelse i asylsager i 1. instans. Ansøgeren bliver gjort bekendt med, at han skal tale sandt og har pligt til at fremkomme med oplysninger til sin sag, og at både tolken og Direktoratet for Udlændinges repræsentant har tavshedspligt, hvorfor de oplysninger, som ansøgeren fremkommer med, vil blive behandlet fortroligt og ikke vil blive videregivet til myndighederne i det land, hvor ansøgeren føler sig forfulgt.

Ansøgeren bliver endvidere gjort bekendt med, at Direktoratet for Udlændinges repræsentant er bekendt med samtlige tidligere afgivne oplysninger i sagen, og at formålet med den igangværende samtale er at give ansøgeren lejlighed til at forklare uddybende og supplerende om sit asylmotiv. Endelig gøres ansøgeren bekendt med, at Direktoratet for Udlændinges repræsentant ikke foretager en ordret nedskrivning af hele samtalens indhold, men kun af samtalens hovedpunkter og de oplysninger, som ikke allerede fremgår af sagen.

Ansøgeren bliver bedt om at skrive under på, at han er blevet gjort bekendt med og har forstået ovennævnte, ligesom han forespørges, om han ønsker kopi af samtalereferatet (på dansk) tilsendt.

Samtalen forløber herefter på den måde, at ansøgeren via tolk stilles spørgsmål vedrørende eventuel politisk

aktivitet i hjemlandet, konflikter/problemer med hjemlandets myndigheder, militærtjeneste, pas- og udrejseforhold, hvad ansøgeren frygter ved en eventuel tilbagevenden til hjemlandet etc. Der lægges vægt på, at de spørgsmål, der stilles, er specifikt målrettede på den konkrete asylsag i lyset af de allerede afgivne oplysninger sammenholdt med det tilgængelige baggrundsmateriale og Flygtningenævnets praksis.

Har Direktoratet for Udlændinge ikke yderligere spørgsmål til ansøgeren, får denne lejlighed til at komme med eventuelle tilføjelser til sagen, såfremt den pågældende mener, at der er andre forhold, som de danske myndigheder skal være bekendt med, inden der træffes afgørelse i sagen. Ansøgeren får desuden lejlighed til at stille spørgsmål f.eks. vedrørende den videre behandling af asylsagen mv.

Når samtalen mellem asylansøgeren og repræsentanten for direktoratet er tilendebragt, og samtalereferatet renskrevet og sendt i kopi til ansøgeren, såfremt den pågældende måtte have udtrykt ønske herom, foretages en vurdering af, om sagen fortsat efter direktoratets opfattelse er egnet til behandling i åbenbart grundløsproceduren. Er dette tilfældet, sendes sagen herefter til Dansk Flygtningehjælp med en indstilling om og en begrundelse for, at sagen anses for åbenbart grundløs.

Varigheden af disse samtaler i Direktoratet for Udlændinge varierer fra 1 til 3 timer.

I de tilfælde, hvor en asylansøger udførligt har oplyst om sit asylmotiv både i forbindelse med registreringen og ved skemaudfyldelsen, og hvor asylansøgeren under samtalen i forbindelse med behandlingen af sagen i åbenbart grundløs-proceduren forklarer i fuld overensstemmelse med de tidligere afgivne oplysninger, kan en samtale ofte gennemføres inden for en time.

I andre tilfælde, og hvor vedkommende i forbindelse med

samtalen f.eks. har mange nye oplysninger vedrørende sit asylmotiv, forklarer uoverensstemmende med tidligere afgivne oplysninger, eller hvor der i øvrigt, hvilket ikke sjældent er tilfældet, er troværdighedsproblemer i sagen, kan varigheden af en samtale ofte trække ud, dog sjældent mere end til i alt 3 timer.

9. Kompetencen til at foretage asylafhøringer i visse andre europæiske lande.

9.1. Indledning.

Udvalget har indhentet oplysninger om, hvilke myndigheder der forestår afhøringerne af asylansøgere i de øvrige nordiske lande samt i Tyskland, Storbritannien og Benelux-landene.

De modtagne oplysninger viser, at de omhandlede lande kan opdeles i to næsten lige store grupper.

Den ene gruppe består af lande, hvor asylafhøringen som i Danmark varetages af politiet. Denne gruppe omfatter **Norge, Finland, Tyskland** og **Belgien.**

Den anden gruppe består af lande, hvor asylafhøringerne forestås af embedsmænd fra de respektive myndigheder, som træffer afgørelse i asylsagerne i 1. instans. Denne gruppe omfatter **Sverige, Holland** og **Storbritannien.** I Sverige varetages denne opgave således af Statens Invandrarverk, mens det i Holland er Justitsministeriet og i Storbritannien er Indenrigsministeriet.

9.2. Nærmere om ordningen i Sverige.

9.2.1. Indledning.

De væsentligste elementer i sagsoplysningen i den svenske asylprocedure er den såkaldte "grundutredning" og den såkaldte "asylutredning" (tidligere "B-utredning").

Grundutredningen, der udarbejdes på baggrund af den første afhøring af asylansøgeren, skal bl.a. indeholde følgende oplysninger: Samtlige sprog, som asylansøgeren behersker i skrift, asylansøgerens fastslåede eller oplyste identitet, familie i Sverige og ansøgerens rejserute til Sverige.

Formålet med grundutredningen er primært at skabe grundlag for afgørelse om eventuel afvisning til et sikkert 3. land.

Asylutredningen udarbejdes på grundlag af mere indgående interviews om ansøgerens asylmotiv mv.

9.2.2. Den tidligere ordning.

Under den tidligere ordning havde politiet i den indledende asylsagsbehandling ansvaret for at foretage både en såkaldt "grundutredning" og den såkaldte "B-utredning" (nu asylutredning).

Grundutredningen foregik sædvanligvis ved grænsekontrollen i forbindelse med udlændingens indrejse. Den kunne dog også foretages af en hvilken som helst anden lokal politimyndighed, såfremt asylansøgningen blev indgivet dér. Grundutredningen blev med andre ord foretaget af den politimyndighed, som først kom i kontakt med asylansøgeren.

Kunne det ikke udelukkes, at den pågældende asylansøger havde et asylgrundlag, blev den pågældende derefter normalt overført til én af Statens Invandrarverks 4 regionale enheder, de såkaldte "utredningsslussar".

Ved hver utredningssluss var der også en utredningsenhed fra politiet.

Politiet i utredningsslussen foretog herefter en B-utredning, som omfattede et mere indgående forhør af a-

sylansøgeren om asylmotivet mv..

Det bemærkes, at 10 % af disse B-utredninger i andet halvår af 1989 blev foretaget af lokale politimyndigheder uden for slussarne. I første halvdel af 1990 var dette tal imidlertid vokset betydeligt som følge af stigende indrejsetal.

Når B-utredningen forelå, overgik sagen til en Statens Invandrarverks personale på den pågældende sagsbehandlingsenhed.

Statens Invandrarverk traf herefter afgørelse i sagen på grundlag af politiets grundutredning og B-utredning, medmindre der var behov for yderligere forberedelse af sagen, eksempelvis ved samtaler med asylansøgeren.

Det bemærkes, at den tidligere svenske ordning adskiller sig fra den nuværende danske ved, at politiets afhøringer - både for så vidt angår grundutredningen og i et vist omfang for så vidt angår B-utredningen - blev foretaget af lokale politimyndigheder. I Danmark foretages politiets asylafhøringer centralt af DCP.

9.2.3. Baggrunden for den svenske beslutning om at overføre afhøringskompetencen til Statens Invandrarverk.

Det fremgår af oplysninger, som udvalget har modtaget fra de svenske myndigheder, at den svenske beslutning om at overføre afhøringskompetencen fra politiet til invandrarverket primært var baseret på overvejelser af mere principiel karakter.

Man fandt således, at det psykologisk var uhensigtsmæssigt, at politiet som institution deltog i asylafhøringerne, eftersom politiet i mange tilfælde repræsenterer netop det, som asylansøgerne er flygtet fra.

Herudover havde man en forventning om, at asylsagsbe-

handlingen ville blive mere effektiv, når kompetencen i højere grad blev samlet hos én myndighed. Det antoges bl.a., at tilrettelæggelsen af sagsbehandlingen i en asylsag ville forløbe mere smidigt, såfremt der kun var én myndighed involveret. Man kunne herved påregne en forkortelse af sagsbehandlingstiden med 8-10 %. På kort sigt ville ordningen forventes at blive dyrere, men på længere sigt billigere, bl.a. fordi politiet ved en overførsel af afhøringerne til invandrarverket ville få frigjort ressourcer til egentligt politimæssigt arbejde, herunder kriminalitetsbekæmpelse.

Det blev i den forbindelse anført, at politiet i nogle tilfælde havde vist sig ude af stand til at afse de fornødne ressourcer til at varetage sin del af asylsagsbehandlingen. Dette medførte forsinkelser i 1. instans, eftersom invandrarverket ikke kunne fortsætte behandlingen af en sag, førend der forelå de fornødne B-utredningar fra politiet.

Det var endvidere opfattelsen, at politiet prioriterede sine opgaver i asylsagsbehandlingen relativt lavt, hvilket bl.a. hang sammen med, at det overordnede ansvar for sagsbehandlingstiderne i asylsager påhvilede Statens Invandrarverk, mens politiet i første række varetog en lang række andre opgaver.

9.2.4. Den nuværende svenske ordning.

Med virkning fra den 1. juli 1992 er der i Sverige indført en ordning, hvorefter ansvaret for sagsoplysningen i en asylsag overgår til Statens Invandrarverk, når politiets grundutredning foreligger. Ansvaret for grundutredningen påhviler fortsat de lokale politimyndigheder, men de tidligere B-utredningar er blevet afløst af invandrarverkets asylutredningar.

Statens Invandrarverks sagsbehandling i asylsager foregår fortsat på de nævnte utredningsslussar.

I forbindelse med fremsendelse af en sag til Statens Invandrarverk anfører politiet ved afkrydsning på en særlig blanket bl.a., om den pågældende asylansøger efter politiets opfattelse kan afvises til et sikkert 3. land, eller om den pågældende eventuelt kan udsendes til hjemlandet ved såkaldt "omedelbar verkställighet". Afgørelse herom træffes i 1. instans af Statens Invandrarverk.

Når sagen er modtaget af invandrarverket, visiteres den til den videre behandling. Der skal bl.a. tages stilling til, om sagen skal behandles efter proceduren for omedelbar verkställighet, dvs. efter en særlig hasteprocedure, eller efter proceduren for såkaldt "langt årende".

Ansvaret for den videre oplysning af sagen påhviler herefter Statens Invandrarverk. De metoder, der anvendes ved sagsoplysningen, kan variere. Typisk sker det enten ved, at asylansøgeren mundtligt interviewes, eller ved, at asylansøgeren får lejlighed til at afgive sin forklaring skriftligt, hvorefter den pågældende mundtligt interviewes.

Af hensyn til asylansøgernes retssikkerhed er der som udgangspunkt 2 sagsbehandlere involveret i Statens Invandrarverks sagsbehandling: Én sagsbehandler, der forestår oplysningen af sagen, herunder interviewer asylansøgeren, og én sagsbehandler, der træffer afgørelse i sagen. Den sagsbehandler, der interviewer asylansøgeren, er dog bemyndiget til også at afgøre sagen, såfremt afgørelsen går ud på at meddele asyl. Vurderer den pågældende sagsbehandler derimod, at der skal meddeles afslag, skal sagen forelægges for en anden sagsbehandler. Denne sagsbehandler vil normalt ikke have deltaget i interviewet, men Statens Invandrarverk overvejer for tiden at indføre en ny ordning, hvorefter den sagsbehandler, der skal træffe afgørelse i sagen, kan overvære interviewet.

9.2.5. De svenske myndigheders vurdering af den nye ordning.

Repræsentanter for de svenske udlændingemyndigheder har på et møde med udvalget den 19. august 1994 bl.a. oplyst, at der ikke er foretaget egentlige undersøgelser af, om forventningerne til den skete overførsel er blevet indfriet.

Det er dog de svenske myndigheders opfattelse, at det nye system generelt vurderes positivt, og at overførslen efter en indkøringsperiode har betydet både en kvalitativt bedre og - navnlig ved spidsbelastning - en mere effektiv asylsagsbehandling. Hertil kommer, at man tillægger den omtalte, mere principielle betragtning om, at afhøringer af asylansøgere ikke bør være et politimæssigt anliggende, nok så stor vægt.

Økonomisk set antages det, at den nye ordning koster nogenlunde det samme som den gamle.

Repræsentanterne for de svenske udlændingemyndigheder oplyste endvidere på mødet den 19. august 1994, at politiet i Sverige efter sin egen opfattelse er blevet mindre effektivt for så vidt angår den almindelige udlændingekontrol. Dette har bl.a. sammenhæng med, at politiet ikke længere har den kilde til viden på udlændingeområdet, som asylafhøringerne tidligere var.

9.2.6. Mulige forestående ændringer i proceduren.

Den svenske regering har den 28. juli 1994 iværksat en undersøgelse af bl.a. sammenhængen mellem en forbedret indrejsekontrol og muligheden for at effektuere afgørelser om afvisning og udvisning (udsendelser).

Statens Invandrarverk har i den forbindelse taget initiativ til et indrejsekontrolprojekt, der indebærer, at personale fra Statens Invandrarverk ud over sine nuværende opgaver også skal varetage opgaven med at udar-

bejde den indledende grundutredning og i samarbejde med politiet at foretage selve indrejsekontrollen. Invandrarverkets personale skal endvidere bistå politiet ved iværksættelse af (tvangsmæssige) udsendelser.

Baggrunden for dette projekt er bl.a. en opfattelse af, at sagsbehandlingen i en asylsags indledende fase ofte har afgørende betydning for muligheden for at gennemføre en hurtig og retssikkerhedsmæssig forsvarlig asylprocedure. En regeringsrapport har peget på, at sagsbehandlingen i den indledende fase, som i dag som udgangspunkt varetages af politiet, ikke fungerer tilfredsstillende. Ifølge rapporten vil der med fordel kunne etableres skærpet indrejsekontrol med personale fra invandrarverket. Det antages bl.a., at dette vil kunne forbedre muligheden for at behandle sager i den særlige hasteprocedure (omedelbar verkställighet), ligesom det vil tilskynde flere asylansøgere til at indgive ansøgning allerede ved grænsen i stedet for inde i landet, evt. efter længere tids ophold, hvilket i sig selv vil forkorte sagsbehandlingstiden.

9.3. Nærmere om ordningen i Norge.

Det er politiet, der varetager opgaven med at afhøre asylansøgere i Norge.

Selve afgørelsen i asylsagen træffes af Utlendingsdirektoratet i 1. instans.

Det første trin i asylproceduren er sædvanligvis, at asylansøgeren melder sig til nærmeste politimyndighed, der samme dag foretager en registrering af ansøgningen. I forbindelse med registreringen udfyldes et registreringsskema med oplysninger om ansøgerens personalia, familierelationer, rejserute til Norge samt årsagen til asylansøgningen.

På baggrund af oplysningerne i registreringsskemaet tager politiet stilling til, om der er grundlag for af-

visning af asylansøgeren til et sikkert 1. asylland.

Er der ikke grundlag for afvisning til et sikkert 1. asylland, foretager politiet inden 2 uger en egentlig asylafhøring. Denne afhøring foregår ved én af Norges 6 største politikredse, de såkaldte "avhørskamre". Baggrunden for denne centralisering af asylafhøringen er bl.a., at de ansatte herved har mulighed for at erhverve erfaring og kompetence ved afhøring af udlændinge. Endvidere opnås en vis ekspertise med hensyn til landekundskab .

Under afhøringen benyttes tolk, medmindre ansøgeren og polititjenestemanden kan kommunikere forsvarligt på et fælles sprog. Den, der foretager afhøringen, skal påse, at forhold af betydning for vurderingen af asylansøgningen bliver oplyst så godt som muligt.

Alle asylansøgere har ret til at få beskikket en advokat, der kan bistå dem under hele asylsagens behandling, dvs. indtil der foreligger en endelig afgørelse. Omkostningerne herved dækkes af det offentlige, men kan kræves tilbagebetalt, hvis udlændingen har økonomisk evne til det. De fleste asylansøgere ønsker at få beskikket en advokat. Advokaten afholder - typisk inden den nævnte afhøring, der skal finde sted inden 2 uger fra afgørelsen om, at asylansøgeren kan opholde sig i Norge under sagens behandling - et møde med asylansøgeren, hvor asylansøgeren vejledes om den videre procedure. Giver asylansøgeren på dette møde udtryk for utryghed eller lignende, kan advokaten efter samråd med sin klient beslutte at deltage i den nævnte afhøring. Dette er dog sjældent tilfældet. Såfremt asylansøgeren under afhøringen bliver utryg, fx fordi den pågældende føler, at afhøringen er for kritisk, har asylansøgeren mulighed for at afbryde afhøringen og kræve sin advokat tilkaldt. Den beskikkede advokat får efter afhøringen tilsendt en kopi af afhøringsrapporten og har herefter mulighed for at fremkomme med bemærkninger hertil.

En asylansøger har endvidere ret til at sætte sig i forbindelse med en repræsentant for UNHCR og Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS).

Asylansøgere under 18 år, der ankommer til Norge uden forældre eller andre udøvere af forældremyndigheden, skal altid have udpeget en hjælpeværge eller en fuldmægtig, der kan være til stede under afhøringen. Der er udarbejdet særlige retningslinier for afhøringen af disse uledsagede flygtningebørn.

Efter endt asylafhøring overføres asylansøgeren til et regionalt modtagelsescenter.

Som nævnt afgøres asylansøgningen i 1. instans af Utlendingsdirektoratet. Afgørelsen træffes på grundlag af oplysningerne i den rapport, som politiet udarbejder på baggrund af asylafhøringen, samt på grundlag af generelle baggrundsoplysninger om ansøgerens hjemland/ flugtland.

Hvis betingelserne for at opnå asyl ikke anses for opfyldt, tager Utlendingsdirektoratet af egen drift stil-' ling til, om der bør gives opholdstilladelse i Norge til den pågældende på grundlag af "sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til landet", dvs. humanitær opholdstilladelse.

Afslag på asyl kan inden 3 uger fra forkyndelsen påklages til Justisdepartementet. En sådan klage tillægges som hovedregel opsættende virkning.

Det overvejes for øjeblikket i Norge, om den nuværende ordning bør ændres, således at der etableres et udlændingenævn til - i stedet for Justisdepartementet - at behandle klager over Utlendingsdirektoratets afgørelser i 1. instans.

10. Nærmere om baggrunden for ønsket om at overføre opgaven med at afhøre asylansøgere fra politiet til Direktoratet for Udlændinge.

10.1. Indledning.

I Danmark har spørgsmålet om placeringen af ansvaret for asylafhøringerne siden 1983 været rejst blandt andre af Dansk Flygtningehjælp, senest i publikationen "Den Dansk Asylprocedure - forslag til ændret sagsbehandling i asylsager", april 1992.

Dansk Flygtningehjælp har i et notat af 30. august 1993 over for udvalget redegjort nærmere for baggrunden for ønsket om at overføre asylafhøringsopgaven til Direktoratet for Udlændinge.

Endvidere har lægegruppen i Amnesty Internationals danske afdeling i en skrivelse af 1. august 1994 til udvalget fremlagt sine erfaringer med og fremsat forslag til ændring af det nugældende system. Skrivelsen er optaget som **bilag 8** til denne betænkning.

Dansk Flygtningehjælp har anført, dels at en overførsel af afhøringskompetencen vil medføre en bedre og mere effektiv asylsagsbehandling, dels at erfaringerne med asylansøgernes egne oplevelser af samtalerne henholdsvis i Direktoratet for Udlændinge (under åbenbart grundløs-proceduren) og hos politiet (under normalproceduren) taler for en overførsel.

I det følgende gennemgås de enkelte argumenter, som er anført i Dansk Flygtningehjælps notat, for at overføre afhøringskompetencen fra politiet til Direktoratet for Udlændinge.

10.2. Bedre og mere effektiv asylsagsbehandling.

Dansk Flygtningehjælps hovedsynspunkt er, at en samling af asylafhøringen og afgørelseskompetencen under én

myndighed i sig selv vil indebære en række administrative fordele i kraft af færre sagsgange mellem forskellige myndigheder.

Hertil kommer, at man ved en samling af funktionerne under én myndighed lettere vil være i stand til at opbygge en mere operativ landeekspertise hos den afgørende myndighed. Dette vil efter Dansk Flygtningehjælps opfattelse give sig udtryk i en kvalitativ styrkelse af afgørelserne hos Direktoratet for Udlændinge, hvilket må antages at medføre et tilsvarende mindre behov for sagsbehandling ved den senere behandling i Flygtningenævnet .

Det er endvidere Dansk Flygtningehjælps synspunkt, at den person, der træffer afgørelse fra sag til sag, vil opbygge en erfaring om, hvilke forhold der er nødvendige for at få en tilstrækkelig oplysning af sagen, og dermed sætte denne person bedre i stand til at målrette spørgsmålene. En samling af kompetencerne vil endvidere mindske risikoen for gensidige misforståelser derved, at antallet af led, som en asylansøgers forklaring skal igennem, inden der træffes afgørelse, reduceres .

Det er Dansk Flygtningehjælps erfaring, at de sager, der ender i Flygtningenævnet efter først at have været behandlet i åbenbart grundløs-proceduren i almindelighed er bedre belyst og giver anledning til mindre tvivl om konsistensen i asylansøgernes forklaringer, end de sager der har været behandlet efter normalproceduren. Dette kan efter Dansk Flygtningehjælps opfattelse hænge sammen med, a) at den indledende afhøring foretages af personale fra Direktoratet for Udlændinge, og b) med den interview-teknik der anvendes af Dansk Flygtningehjælps medarbejdere i åbenbart grundløs-proceduren. Under Dansk Flygtningehjælps interviews gives der indledningsvis asylansøgeren lejlighed til selv at afgive en sammenhængende forklaring i mere eller mindre kronologisk form.

Dansk Flygtningehjælp har endelig henvist til det forhold, at mange asylsager i fraværet af egentlige beviser afgøres ud fra en troværdighedsvurdering af den enkelte asylansøgers forklaring, herunder ved en vurdering af konsistensen i de afgivne forklaringer.

Dette taler efter Dansk Flygtningehjælps opfattelse for, at asylafhøringen indledningsvis bør have karakter af optagelse af en neutral vidneforklaring under hensyntagen til de særlige forhold, der gør sig gældende i asylsager.

10.3. Asylansøgernes oplevelse af **politiafhøringerne.**

På baggrund af udsagn, som asylansøgere og flygtninge har fremsat over for medarbejdere i Dansk Flygtningehjælp, har Dansk Flygtningehjælp opregnet de 4 hyppigst forekommende kritikpunkter mod politiets afhøringer.

De 4 kritikpunkter er følgende:

a. Asylansøgeres manglende tillid til en politimyndighed.

b. Asylansøgeres følelse af at være mistænkeliggjort.

c. Asylansøgeres oplevelse af manglende viden hos afhøreren.

d. Karakteren af de spørgsmål, som stilles af politiet under den nuværende registreringsafhøring.

10.3.1. Asylansøgeres manglende tillid til en politimyndighed.

Ifølge Dansk Flygtningehjælp er den mest almindelige indvending mod politiets afhøring, at mange asylansøgere kan komme direkte fra en truende forfølgelsessituation, der oftest involverer politi- eller militærmyn-

digheder. Dette forhold kan i sig selv føre til, at asylansøgeren har vanskeligt ved at afgive en fyldig, sammenhængende og sandfærdig forklaring til en dansk politimyndighed.

Dansk Flygtningehjælp har endvidere anført, at asylansøgeren ved ankomsten ofte befinder sig i en psykisk stærkt belastet tilstand, som kan gøre det vanskeligt at præstere en sammenhængende forklaring under en egentlig afhøring.

Endelig har Dansk Flygtningehjælp oplyst, at mange asylansøgere har en indgroet overbevisning om, at politiet i alle lande indgår i et tæt samarbejde, og at disse asylansøgere ofte har ringe forståelse for de retlige og administrative regler, der her i landet gælder for politiets virksomhed.

10.3.2. Asylansøgeres følelse af at være mistænkeliggjort.

Ifølge Dansk Flygtningehjælp er en anden hyppig indvending mod politiets afhøringer, at asylansøgeren undertiden føler sig mistænkeliggjort, behandlet som sigtet og sat under anklage for at afgive urigtige oplysninger.

Denne indvending peger efter Dansk Flygtningehjælps opfattelse på det generelle problem, at asylafhøringer foretaget af politiet straks fra starten af afhøringen kan bære præg af en afhøringsteknik, hvor asylansøgeren sættes i en situation, hvor vedkommende skal godtgøre, at han ikke søger asyl af f.eks. økonomiske grunde, og hvor asylansøgeren tvinges i defensiven og dermed kan få vanskeligt ved at give en personlig og sammenhængende forklaring.

Efter Dansk Flygtningehjælps opfattelse medfører dette ofte, at asylansøgeren på et senere tidspunkt ønsker at afgive en supplerende eller en ændret forklaring. På

grund af afvigelserne fra den oprindelige afhøring vil en sådan senere forklaring imidlertid typisk ikke blive tillagt nogen vægt.

10.3.3. Asylansøgeres oplevelse af manglende viden hos afhøreren.

Ifølge Dansk Flygtningehjælp forekommer det jævnligt, at der rejses indvending mod afhørerens manglende viden om asylansøgernes hjemlande, herunder om politiske, kulturelle og sociale forhold. Det bevirker en manglende nøjagtighed eller relevans i de stillede spørgsmål, hvilket kan indebære væsentlige misforståelser eller nødvendiggøre fornyet afhøring.

Dansk Flygtningehjælp har i det nævnte notat præciseret, at dette ikke er et kritikpunkt, der alene bør rettes mod politiet, og at kritikken allerede i dag er søgt imødegået gennem uddannelsesaktiviteter. Efter Dansk Flygtningehjælps opfattelse er det dog meget tænkeligt, at uddannelsen hos politiet er mindre effektiv derved, at afhøreren hos politiet ikke er ansat i en organisation, der træffer afgørelser eller indsamler viden på asylområdet, hvorfor muligheden for løbende at styrke den faglige kompetence efter Dansk Flygtningehjælps opfattelse er mindre.

10.3.4. Karakteren af de spørgsmål, som stilles af politiet under den nuværende registreringsafhøring.

Dansk Flygtningehjælp har i en supplerende skrivelse af 2. december 1994 til udvalget oplyst, at man finder det uheldigt og uhensigtsmæssigt, at det er politiet, der i registreringsafhøringen, som typisk finder sted ganske kort tid efter ansøgerens indrejse, stiller uddybende spørgsmål om asylmotivet af den karakter, som er gengivet i Rigspolitiets interne instruktioner herom, jf. bilag 5 til betænkningen.

Dansk Flygtningehjælp har især hæftet sig ved følgende uddybende spørgsmål til asylbegrundelserne:

- Har ansøgeren været aktiv for politiske eller religiøse partier/organisationer eller grupper ?

- Har ansøgeren været straffet, anholdt, tilbageholdt, afhørt eller været udsat for husransagning af myndigheder eller andre ?

- Har ansøgerens evt. etniske tilknytning medført konkrete problemer (hvilke) ?

- Er ansøgeren eftersøgt ? Af hvem og for hvad ?

Dansk Flygtningehjælp er enig i relevansen af disse spørgsmål, men det bør efter organisationens opfattelse ikke være politiet, der sørger for deres besvarelse. Politiet kan ifølge Dansk Flygtningehjælps opfattelse under registreringsafhøringen registrere den af ansøgeren anførte begrundelse for at søge asyl, hvorefter de nævnte uddybende spørgsmål kan udskydes til den egentlige asylafhøring, som efter Dansk Flygtningehjælps opfattelse bør gennemføres af Direktoratet for Udlændinge.

Dansk Flygtningehjælp har afslutningsvis i sit notat af 30. august 1993 understreget, at politiet efter flygtningehjælpens opfattelse fortsat bør have en naturlig rolle i asylproceduren, således at registrering af asylansøgere og eventuelt mere specielle forhør fortsat foretages af politiet. Hertil kommer, at politiet udfører en række opgaver i flygtningespørgsmål, herunder også sikkerhedsspørgsmål, hvortil der kræves en specialiseret, professionel indsats, som netop politiet besidder, og som derfor også fortsat efter flygtningehjælpens opfattelse bør udføres af det dertil uddannede personale hos politiet.

11. Udvalgets overvejelser.

Afhøringen med henblik på Direktoratet for Udlændinges afgørelse efter udlændingelovens § 48. stk. 2. om eventuel afvisning til et sikkert 3. land.

Der er i **udvalget enighed om**, at politiet fortsat skal varetage opgaven med at tilvejebringe de oplysninger om udlændingen (identitet, rejserute, familiemæssig tilknytning), som er nødvendige for, at Direktoratet for Udlændinge kan træffe afgørelse efter udlændingelovens § 48, stk. 2 (eventuel afvisning til sikkert 3. land). Det er denne afhøring, der omtales ovenfor i afsnit 1.1. under punkt a.

Registreringen/registreringsafhøringen

Der er endvidere **enighed om**, at det er politiet, som skal varetage selve registreringen af udlændingen som asylansøger og herunder afhøre udlændingen til en registreringsrapport, der også skal omfatte ansøgerens umiddelbare svar på et spørgsmål om asylmotiv. Det er denne afhøring, som omtales ovenfor i afsnit 1.1. under punkt b.

Udvalget har i den forbindelse overvejet, om denne afhøring fortsat tillige skal omfatte en præcisering af asylmotivet. Der er i udvalget **enighed om**. at politiet - såfremt det af holdningsmæssige grunde besluttes at overføre opgaven med at foretage asylafhøringer til Direktoratet for Udlændinge - ikke som under den nuværende registreringsafhøring bør søge asylmotivet præciseret.

Samtidig er der i **udvalget enighed om**, at det er af stor betydning for asylmyndighedernes mulighed for at træffe en korrekt afgørelse, at asylansøgeren straks efter registreringen redegør for sit asylmotiv, således at risikoen for, at asylansøgeren i den mellemliggende periode udsættes for påvirkning fra bl.a. andre asylan-

søgere, begrænses mest muligt.

Skemaudfyldelsen/asylmotivet.

Udvalget har ligeledes overvejet, om det fortsat skal være politiet, der varetager opgaven i forbindelse med asylansøgernes udfyldelse af det særlige asylansøgningsskema, eller om denne opgave bør overføres til Direktoratet for Udlændinge. Det er dette sagsskridt, der omtales ovenfor i afsnit 1.1. under punkt c.

Som nævnt er der i udvalget enighed om, at asylansøgeren straks efter registreringen af den pågældende bør gives adgang til at redegøre for sit asylmotiv.

Der er derfor i **udvalget enighed om** at skemaudfyldelsen - såfremt det besluttes at overføre opgaven med at foretage asylafhøringer til Direktoratet for Udlændinge og i den forbindelse bringe ordningen med den udvidede registreringsafhøring til ophør - bør ske straks efter registreringen.

Udvalget har i den forbindelse med tilfredshed noteret sig oplysningerne om Rigspolitiets pr. 1. december 1994 ændrede praksis, hvorefter asylansøgeren indkaldes til skemaudfyldelse i umiddelbar forlængelse af registreringsafhøringen.

Under den nævnte forudsætning er der i **udvalget enighed om**, at opgaven med at forestå asylansøgernes skemaudfyldelse bør overføres til Direktoratet for Udlændinge.

Asylafhøringen.

Endelig har udvalget overvejet, om opgaven med at foretage de afhøringer, som politiet i dag foretager i normalproceduren på grundlag af asylansøgningsskemaet og efter anvisninger fra Direktoratet for Udlændinge (asylafhøringer), bør overføres til Direktoratet for Udlændinge. Det er disse afhøringer, der omtales ovenfor

i afsnit 1.1. under punkt d.

I udvalgets overvejelser vedrørende punkt d. er navnlig indgået følgende aspekter:

I. Kvaliteten af asylafhøringerne.

II. Effektiviteten i sagsbehandlingen.

III. Faktorer af mere holdningsmæssig/psykologisk karakter.

IV. Ressourcemæssige forhold.

V. Alternative muligheder.

Ad I - Kvaliteten i asylafhøringerne.

Som det fremgår af beskrivelsen ovenfor i afsnit 7, er den uddannelsesmæssige baggrund for de polititjenestemænd, som foretager afhøringer af asylansøgere, dels den almindelige politimæssige grunduddannelse, dels den praktiske tjeneste i politikredsene og dels den målrettede videreuddannelse i DCP. Den uddannelsesmæssige baggrund for sagsbehandlerne i Direktoratet for Udlændinge er typisk en juridisk kandidateksamen samt en relativ kort tjeneste i direktoratet.

Der er i udvalget **enighed om**, at kvaliteten af politiets afhøringer generelt vurderes som tilfredsstillende.

Der er endvidere **enighed om**, at det på grund af asylsagernes særlige karakter ofte vil være nødvendigt at forholde sig kritisk til de oplysninger, som asylansøgeren giver. Dette vil i sig selv kunne medføre, at en asylafhøring af asylansøgeren opleves som negativ.

Nogle udvalgsmedlemmer har anført, at sagsbehandlerne i Direktoratet for Udlændinge på grund af det oparbejdede kendskab til asylretlige problemstillinger bedre vil

være i stand til at målrette deres afhøringer mod de relevante oplysninger.

Det er endvidere anført, at sagsbehandlerne i Direktoratet for Udlændinge vil være bedre egnede end politiet til at sikre, at de relevante oplysninger tilvejebringes på et så tidligt tidspunkt som muligt, hvorved genafhøringer i højere grad vil kunne undgås. En afhøring/samtale ved direktoratet vil endvidere indebære, at der vil være bedre mulighed for at få opklaret eventuelle misforståelser mellem asylansøgeren og sagsbehandlerne i Direktoratet for Udlændinge.

Det er i den forbindelse anført, at advokater, der beskæftiger sig med asylsager, betegner kvaliteten af direktoratets samtaler i åbenbart grundløs-sagerne som bedre end politiets afhøringer i normalproceduren. Desuden er der peget på de svenske erfaringer, som tyder på, at asylafhøringerne i Sverige er blevet bedre efter overførslen til Statens Invandrarverk.

Disse udvalgsmedlemmer har endelig peget på, at der ifølge Dansk Flygtningehjælp blandt asylansøgere rejses mere kritik af politiets afhøringer end af Direktoratet for Udlændinges samtaler i åbenbart grundløs-proceduren.

Andre udvalgsmedlemmer har heroverfor anført, at de ansatte i DCP med deres praktiske erfaring med og teoretiske uddannelse i afhøring samt i kraft af deres generelt større livserfaring er bedre egnede til at varetage denne opgave, end personer der er relativt nyuddannede fra universitetet.

Disse udvalgsmedlemmer har bl.a. udtrykt skepsis over for udsagnet om, at Direktoratet for Udlændinges sagsbehandlere skulle have større kendskab til asylretlige problemstillinger end polititjenestemænd i DCP.

Disse udvalgsmedlemmer har i den forbindelse anført, at

Direktoratet for Udlændinge i de seneste år har haft en meget betydelig personaleomsætning. Ifølge Finansministeriets turnusundersøgelse af Direktoratet for Udlændinge har personaleomsætningen i DJØF-gruppen, dvs. den gruppe, hvori sagsbehandlerne skal søges, udgjort 14 % i 1991/92, 24 % i 1992/93 og 34 % i 1993/94. Selv om den særligt store personaleomsætning i 1993/94 primært kan tilskrives overførslen af Direktoratet for Udlændinge fra Justitsministeriet til Indenrigsministeriet, så må der efter disse udvalgsmedlemmers opfattelse også i de kommende år forventes en fortsat, betydelig personaleomsætning. Dette betyder, at de fleste sagsbehandlere i direktoratet også i fremtiden kun vil have ganske kort anciennitet og dermed en ganske begrænset erfaring i asylsagsbehandling.

Udvalgsmedlemmerne har desuden anført, at det allerede i dag er jurister i Direktoratet for Udlændinge, som fastlægger rammerne for politiets asylafhøringer via afkrydsninger på et afhøringsskema. Efter disse udvalgsmedlemmers opfattelse er der intet belæg for at antage, at målretningen af afhøringen skulle blive bedre, hvis juristen selv skulle foretage afhøringen.

For så vidt angår det anførte om, at en overførsel skulle indebære, at genafhøringer i højere grad undgås, har disse udvalgsmedlemmer peget på, at antallet af genafhøringer er lavt og har været faldende i det seneste år, og at behovet for genafhøring typisk ikke skyldes en mangelfuld første afhøring, men derimod at sagen ofte har ligget så længe i direktoratet for fx at afvente indhentelse af baggrundsoplysninger eller en principiel afgørelse i Flygtningenævnet, at alene den tidsmæssige faktor eller nye oplysninger har nødvendiggjort en ny afhøring.

Vedrørende det anførte om, at advokater skulle betegne Direktoratet for Udlændinges afhøringer/samtaler i åbenbart grundløs-proceduren som bedre end politiets afhøringer i normalproceduren, har disse udvalgsmedlem-

mer anført, at det ikke er muligt at sammenligne kvaliteten af disse afhøring-er, idet forudsætningerne for de to afhøringstyper er helt forskellige.

Disse medlemmer har endvidere anført, at det følger af asylsagernes særlige karakter, at en afhører må forholde sig kritisk til oplysninger fra asylansøgeren.

Den del af kritikken, der vedrører det forhold, at asylansøgere oplever politiets afhøringer som for kritiske, vil derfor efter disse udvalgsmedlemmers opfattelse ikke forsvinde som følge af en eventuel overførsel af afhøringsopgaven til Direktoratet for Udlændinge.

Disse udvalgsmedlemmer har herudover anført, at Rigspolitiet allerede har taget en række initiativer for at imødegå (dele af) kritikken.

Som eksempel har disse udvalgsmedlemmer bl.a. peget på, at der blandt Rigspolitiets personale i Sandholmlejren som ovenfor omtalt er dannet særlige lande-inddelte grupper. Via et tæt samarbejde med Direktoratet for Udlændingeafdelings dokumentationsafdeling skal dette sikre en større ekspertise hos personalet vedrørende forholdene i de enkelte asylproducerende lande.

Disse udvalgsmedlemmer peger i det hele taget på, at Rigspolitiet løbende i samarbejde med Direktoratet for Udlændinge søger at uddanne personalet i takt med ændringerne i karakteren af de sager, der tilgår.

Det vil næppe være muligt i højere grad at gøre sagsbehandlerne i Direktoratet for Udlændinge til egentlige landeeksperter, idet dette vil skabe problemer med fleksibiliteten i personaleanvendelsen på grund af de konstant svingende indrejsetal og indrejsemønstre.

Hvad angår erfaringerne fra Sverige, tilsiger disse ikke en ændring af den nuværende danske ordning. De for-

hold, der lå til grund for den svenske beslutning om at ændre ordningen, gør sig ikke på samme måde gældende under den nuværende ordning her i landet, jf. ovenfor under afsnit 9.2.2. Hertil kommer, at de svenske myndigheders opfattelse af, hvordan den nuværende svenske ordning fungerer i forhold til den tidligere, ikke bygger på en nærmere undersøgelse heraf, men alene på formodninger.

Ad II - Effektiviteten i sagsbehandlingen.

Nogle udvalgsmedlemmer har anført, at en samling af asylafhøringerne og afgørelseskompetencen under én myndighed i sig selv må antages at indebære en række administrative fordele i kraft af færre sagsgange mellem forskellige myndigheder.

Disse udvalgsmedlemmer har i den forbindelse henvist til Finansministeriets turnusundersøgelse af Direktoratet for Udlændinge, som blev offentliggjort den 25. oktober 1994, hvor følgende er anført på side 52:

"Samtalerne gennemføres i dag, dels af Rigspolitiet (normalprocedure), dels af direktoratets kontor i Sandholm (ÅG-procedure). Denne spredning af kompetencen til at foretage samtalerne har en række uheldige konsekvenser:

- Det ledelsesmæssige ansvar for den samlede asylsagsproces spredes på flere myndigheder.

- I normalproceduren foregår samtaleplanlægningen efter visitationen, idet det først efter visitationen vides, om ansøgeren skal interviewes af Rigspolitiet eller direktoratet. Der går normalt 2-3 uger fra registrering til visitation og 1-2 måneder fra visitation til samtalen.

- Kommunikationen mellem politiet og direktoratets jurister er ikke altid hensigtsmæssig: Politiet udfører normalt udmærkede interviews, men mangler i nogle tilfælde muligheden for at udvide interviewet, hvis nye oplysninger dukker op under afhøringen. Juristerne har - måske af samme grund - en tendens til at bede om et meget bredt afhøringstema, hvor politiet ofte under interviewet har mulighed for at se, at det ikke er nødvendigt at spørge om alt det, juristen ønsker oplyst. Der er her tale om et problem, som opstår, fordi politiet skal foretage afhøring på juri-

stens vegne. Andelen af genafhøringer er dog faldet til omkring 6 % (hvoraf en del er lovpligtige partshøringer) i takt med, at der er aftalt nye procedurer i samarbejdet mellem direktoratet og Rigspolitiet i Sandholm."

På den baggrund har Finansministeriet i turnusundersøgelsen - side 54 - anbefalet, at samtaler med asylansøgere foretages af direktoratets medarbejdere også i normalprocedure.

Andre udvalgsmedlemmer har anført, at en samling af asylafhøringerne og afgørelseskompetencen under én myndighed (Direktoratet for Udlændinge) ganske rigtigt vil betyde færre sagsgange mellem forskellige myndigheder (politiet og direktoratet), men at disse sagsgange vil blive afløst af interne sagsgange i direktoratet, herunder mellem dele af direktoratet, som i dag fysisk er placeret i henholdsvis Ryesgade i København og Sandholmlejren, der er placeret i Allerød. Efter disse udvalgsmedlemmers opfattelse afhænger en eventuel effektiviseringsgevinst i høj grad af, hvorledes direktoratet bliver organiseret - såvel strukturelt som fysisk - på asylsagsbehandlingsområdet.

Disse udvalgsmedlemmer har i den forbindelse peget på, at der i dag består et meget tæt og smidigt samarbejde mellem DCP i Sandholm og Direktoratet for Udlændinges kontor i Sandholm. DCP's og direktoratets medarbejdere i Sandholm sidder i bogstavelig forstand dør om dør, og kommunikationen foregår direkte og uden problemer. Der arbejdes i realiteten med en fælles journal (DCP Sandholm og Direktoratet for Udlændinges kontor i Sandholm anses edb-mæssigt i relation til adgangen til Udlændingeregistret som én myndighed). Der arbejdes endvidere med en fælles tolkeadministration, som varetages af DCP. Myndighedsadskillelsen mellem DCP og Direktoratet for Udlændinge i Sandholm er derfor efter disse udvalgsmedlemmers opfattelse mere af formel end af reel karakter. Efter disse udvalgsmedlemmers opfattelse er der intet belæg for - endsige dokumentation for - et udsagn om, at der effektiviseringsmæssigt vil kunne

vindes noget ved at overføre asylafhøringerne fra DCP til Direktoratet for Udlændinge. Dette gælder efter disse udvalgsmedlemmers opfattelse, uanset om Direktoratet for Udlændinge i givet fald skulle vælge at flytte hele sin asylsagsadministration til Sandholm.

Disse udvalgsmedlemmer har endvidere peget på, at det nuværende system, hvorefter opgaverne i asylsagsbehandlingen er fordelt mellem flere myndigheder (DCP og Direktoratet for Udlændinge), giver mulighed for en meget fleksibel personaleanvendelse. Dette har særligt betydning i spidsbelastningssituationer, såvel ved en samlet indrejse af større grupper af asylansøgere (fx ved ilandsætninger) som ved en mere permanent stigning i antallet af indrejsende asylansøgere. Under den nuværende ordning vil DCP i tilfælde af sådanne spidsbelastningssituationer dels kunne trække på personalet i hele afdelingen, dels kunne få tilført personale fra politikredsene med henblik på at løse opgaverne med afhøringerne hurtigst muligt, således at ophobninger af sager i første fase af asylsagsbehandlingen undgås. Det personale, der indsættes fra politikredsene, vil kunne udvælges således, at det har erfaring i gennemførelse af asylafhøringer fra tidligere turnus- eller assistancetjeneste i DCP. Overføres området med asylafhøringer til Direktoratet for Udlændinge, vil direktoratet i eventuelle spidsbelastningssituationer - hvis man ønsker at opretholde et krav om erfaring med/kendskab til asylsagsbehandlingen - alene kunne trække på eget personale såvel med henblik på afhøringsfasen som med henblik på afgørelsesfasen. Efter disse udvalgsmedlemmers opfattelse mister man således ved en eventuel overførsel den fleksibilitet, som i dag følger af, at flere myndigheder med et sammenlagt større personale deles om opgaverne. Der er derfor en nærliggende risiko for, at der i en spidsbelastningssituation/-periode vil opstå en ophobning af sager og dermed en forlængelse af sagsbehandlingstiderne i asylsagerne.

Med hensyn til antagelsen om, at en overførsel af kom-

petencen vil medføre behov for færre genafhøringer, har disse udvalgsmedlemmer henvist til det ovenfor ad I anførte.

Ad III - Faktorer af mere holdningsmæssig/psykologisk karakter.

Nogle udvalgsmedlemmer er af den opfattelse, at en række faktorer af mere holdningsmæssig/psykologisk karakter taler for, at opgaven med at afhøre asylansøgere overføres fra politiet til Direktoratet for Udlændinge. Der er i den forbindelse peget på det forhold, at mange asylansøgere ankommer til Danmark direkte fra en situation, hvor de har været udsat for forfølgelse fra politi- eller militærmyndigheder. Sådanne asylansøgere vil efter disse udvalgsmedlemmers opfattelse ikke altid have tillid til, at de vil få en retfærdig behandling af det danske politi, og at deres forklaringer til politiet vil blive behandlet fortroligt i forhold til myndighederne i deres hjemland/flugtland. Det bemærkes i den forbindelse, at Dansk Flygtningehjælp har peget på, at mange asylansøgere under politiets afhøringer føler sig mistænkeliggjorte og i udgangspunktet behandlet som sigtede i straffesager, idet Dansk Flygtningehjælp er enig i, at det på et tidspunkt i interviewet ofte vil være nødvendigt at stille kritiske og borende spørgsmål, navnlig vedrørende begrundelsen for at søge asyl.

Efter disse medlemmers opfattelse vil disse forhold antagelig gøre sig gældende med mindre styrke, såfremt asylafhøringsopgaven overføres til Direktoratet for Udlændinge. Dansk Flygtningehjælp har i den forbindelse til udvalget oplyst, at de afhøringer, som Direktoratet for Udlændinges jurister foretager i åbenbart grundløssagerne, af asylansøgerne opleves mere positivt end politiets afhøringer.

Andre udvalgsmedlemmer har heroverfor anført, at afhøreren i en asylsag i sagens natur må forholde sig kritisk til asylansøgerens oplysninger, hvorfor en asylan-

søger også efter en eventuel overførsel af afhørings-kompetencen til Direktoratet for Udlændinge vil blive stillet kritiske spørgsmål og derved vil kunne føle sig mistænkeliggjort.

Disse udvalgsmedlemmer har endvidere peget på, at en stor del af de synspunkter, der er blevet fremført vedrørende asylansøgeres oplevelser af henholdsvis politiets og Direktoratet for Udlændinges afhøringer/samtaler ikke er dokumenteret ved fx undersøgelser, men primært baserer sig på indtryk hos medarbejdere i Dansk Flygtningehjælp.

Ad IV - Ressourcemæssige **forhold.**

Ricrspolitichefens oplysninger vedrørende antallet af polititjenestemænd beskæftiget med asylafhøringer mv. under den nuværende ordning.

Registreringen - herunder registreringsafhøringen.

I 1994 blev der registreret 6.654 spontane asylansøgere. Det er ikke muligt at skønne over det gennemsnitlige personaleforbrug til registreringerne. Dette skyldes, at personaleanvendelsen varierer meget fra dag til dag afhængig af indrejsetallet. Registreringen - herunder registreringsafhøringen - vil normalt ske samme dag eller senest dagen efter, at Direktoratet for Udlændinge har truffet afgørelse om, at den pågældende asylansøger må opholde sig her i landet under asylsagens behandling. Der indsættes det personale, der er nødvendigt for, at dette kan ske.

Det skønnes, at selve registreringsafhøringen af én person uden legitimationspapirer eller med papirer af tvivlsom karakter varer ca. 3 timer, mens afhøring af eventuel medfølgende ægtefælle/voksne børn varer ca. 1 ½ time.

Medbringer de pågældende legitimationspapirer, varer afhøringen henholdsvis ca. 2 timer og ca. 1 time.

Hertil kommer tidsforbrug i forbindelse med tolkeproblemer, optagelse af foto og fingeraftryk, afhentning/aflevering samt eventuel klargøring til fremstilling i retten med henblik på frihedsberøvelse.

Det skønnes, at ca. 85 % af asylansøgerne er umiddelbart identificerbare på grundlag af forelagte legitimationspapirer.

Da de spørgsmål, som tjener til at præcisere asylmotivet, indgår som en mindre og integreret del af registreringsafhøringen, vil en undladelse af at stille disse spørgsmål ikke indebære frigørelse af ressourcer hos DCP i noget nævneværdigt omfang.

Skemaudfyldelsen.

Til arbejdet med at administrere skemaudfyldelsen har DCP gennem længere tid anvendt 1 polititjenestemand 3 dage om ugen, dog således at den pågældende samtidig har varetaget andre arbejdsopgaver.

Asylafhøringen.

I perioden fra den 1. januar 1994 til den 15. september 1994 har gennemsnitligt 7 - 8 polititjenestemænd i Den centrale Politiafdeling været beskæftiget med egentlige asylafhøringer, medens 1 - 2 polititjenestemænd har været beskæftiget med genafhøringer, partsafhøringer og afhøringer i forbindelse med ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 4.

Det samlede personaleforbrug til afhøringer i asylsager har således i den nævnte periode i gennemsnit været på 8-10 mand dagligt alle hverdage i ugen ekskl, lørdage.

Dette vil sige, at sygdom, ferie og andet fravær hos

den enkelte politijenestemand ikke har påvirket det daglige eller ugentlige personaleforbrug, idet arbejdet i tilfælde af fravær har været udført af andre.

Som følge af DCP's struktur med en fordeling af stort set alle arbejdsopgaver på landegrupper er det ikke muligt at angive det præcise ledelsesmæssige personaleforbrug til asylafhøringerne. I en længere periode i 1993 og 1994, hvor alle asylafhøringer fandt sted på Brøndbyøster Skole, blev der imidlertid til den direkte ledelsesopgave på området anvendt en vicekriminalkommissær i lønramme 28.

Alt i alt har DCP således i perioden i gennemsnit anvendt 9-11 politijenestemænd, inkl. 1 leder, hvilket efter den nævnte opgørelsesmetode svarer til 10-12 årsværk.

I den omhandlede periode - hvor et stigende antal sager er gået direkte til behandling under åbenbart grundløsproceduren - har der gennemsnitligt været foretaget ca. 200 asylafhøringer om måneden. Enkle og ukomplicerede a-l.aringer gennemføres - som tidligere nævnt - på 2 - 3 timer, medens mere komplicerede afhøringer kan vare op til 5 - 6 timer.

Endvidere er der månedligt foretaget ca. 50 genafhøringer, partsafhøringer og afhøringer i forbindelse med ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 4. Varigheden af disse afhøringer varierer fra 1 - 3 timer.

I opgørelsen af tidsforbruget indgår for samtlige afhøringstypers vedkommende forberedelse af afhøringen og procedure i forbindelse med tolkning og tilsigelse. I nogle tilfælde forløber kommunikationen gennem tolk gnidningsfrit, i andre tilfælde kan der opstå problemer i forbindelse med oversættelse, forståelse m.v. Også omfanget af den afhøring, der gennem direktoratets afkrydsningsskema anmodes om, har naturligvis betydning

for varigheden af asylafhøringen.

Antallet af afhøringer har siden sommeren 1993 været faldende (i 1993 foretoges ca. 4000 asylafhøringer) efter, at der - som nærmere beskrevet ovenfor - med virkning fra juli 1993 blev iværksat en særlig, udvidet registreringsafhøring af asylansøgere. Endvidere har den praksis, som i begyndelsen af 1994 blev aftalt mellem DCP og Direktoratet for Udlændinge, og hvorefter DCP i forbindelse med registreringsafhøringen udtager asylsager vedrørende visse nationaliteter til åbenbart grundløs-procedure og berammelse af interview hos Direktoratet for Udlændinge, medvirket til et faldende antal afhøringer.

I øvrigt varierer antallet af afhøringer og tidsforbruget i forbindelse hermed i takt med den generelle udvikling i indrejsetallene og asylansøgernes nationale baggrund og øvrige forudsætninger, ligesom udviklingen i indrejsemønstre m.v. - herunder i hvilket omfang grupper af asylansøgeres indrejse i Danmark synes at være organiseret - har betydning.

Det har tidligere i ekstraordinære situationer - som f.eks. ved ankomst af store, uforudsete grupper af asylansøgere - været nødvendigt for Rigspolitiet at tilkommandere polititjenestemænd fra politikredse i Storkøbenhavn med henblik på tidsbegrænset assistance i DCP. Siden efteråret 1993 er der imidlertid i sådanne særlige situationer - senest ved ilandsætningen af store grupper af tamiler henholdsvis i Køge Bugt og på Bornholm - alene sket forøgelse af antallet af polititjenestemænd, der er beskæftiget med egentlige asylafhøringer, ved, at personale er overført fra andre funktioner i DCP.

Direktoratet for Udlændinges skøn over det fremtidige ressourcebehov, såfremt opgaven med at afhøre asylansøgere overføres fra Rigspolitiet til Direktoratet for Udlændinge.

Direktoratet for Udlændinge har i 1994 af egen årsværksbevilling i gennemsnit anvendt 22 årsværk til sagsbehandling vedrørende spontane asylsager. Disse årsværk har været fordelt med 14 til behandling af normalproceduresager og 8 til behandling af åbenbart grundløs- sagerne. Hertil kommer den særlige personaleenhed under Indenrigsministeriets departements årsværksbevilling, der udgør 20 årsværk.

Direktoratet for Udlændinge har ved udøvelsen af skønnet over det fremtidige ressourcebehov, såfremt opgaven med at afhøre asylansøgere samt opgaven med at varetage skemaudfyldelsen overføres til direktoratet, lagt til grund, at politiet herefter alene skal registrere udlændingen som asylansøger. Det vil således alene være politiets opgave at oplyse asylsagen med de faktuelle oplysninger om identitet, rejserute mv. samt notere ansøgerens umiddelbare tilkendegivelse om asylmotivet, uden at politiet i den anledning spørger ansøgeren nærmere ud herom. Direktoratet for Udlændinge har således forudsat, at den såkaldt udvidede registreringsafhøring ophører. Det vil herefter være direktoratets opgave at forestå den indledende sagsoplysning i form af skemaudfyldelse mv.

Direktoratet for Udlændinges grundlag for sagsbehandlingen vil således alene være:

- rapport optaget af politiet med henblik på direktoratets afgørelse efter udlændingelovens § 48, stk. 2,

- registreringsrapporten fra politiet,

- eventuelle dokumenter, ansøgeren måtte have medbragt,

- ansøgerens egne oplysninger til asylansøgningsskemaet.

Dette sidste gælder dog ikke i følgende tilfælde:

- ansøgeren kommer fra et land, hvorfra en ansøger ud fra en forhåndsformodning udtages til behandling efter åbenbart grundløs-proceduren,

- ansøgeren er analfabet,

- ansøgeren kan/vil af andre grunde ikke udfylde asylansøgningsskemaet og

- skemaet foreligger ikke på ansøgerens sprog.

Direktoratet for Udlændinge har endvidere ved sit skøn lagt til grund, at den medarbejder, der interviewer asylansøgeren, på normal vis afgiver indstilling til en underskriftsberettiget person (chef), der træffer afgørelse i sagen.

Direktoratet for Udlændinge har endelig peget på, at direktoratets skøn ikke tager højde for eventuelle spidsbelastningssituationer.

Direktoratet for Udlændinge har på den baggrund skønnet, at en overførsel af afhøringskompetencen fra politiet til direktoratet vil medføre, at de enkelte sagsbehandlere i normalproceduren i direktoratet kan behandle 25 % færre sager om året. En sagsbehandler antages i dag at kunne behandle ca. 200 sager i normalprocedure om året, hvilket direktoratet bl.a. ud fra erfaringerne fra sagsproduktionen i åbenbart grundløs-proceduren, hvor direktoratet både afholder samtale med ansøgeren og træffer afgørelse i sagen, skønner vil falde til ca. 150 sager om året. En overførsel af afhøringskompetencen vil således medføre, at der skal anvendes 33 1/3 % flere sagsbehandlere i direktoratet til behandling af normalproceduresager for at opretholde det nuværende antal afgørelser.

Dette direkte afledte forøgede ressourcebehov hos di-

rektoratet skal efter direktoratets opfattelse sammenholdes med et faldende ressourcebehov hos politiet.

På den baggrund er det Direktoratet for Udlændinges opfattelse, at der alt andet lige - og med de forudsætninger, der er anført ovenfor - for Rigspolitiet og Direktoratet for Udlændinge samlet vil være en rationaliseringsgevinst forbundet med en eventuel samling af afhøringskompetencen og afgørelseskompetencen under én myndighed. Alt andet lige vil der således efter Direktoratet for Udlændinges opfattelse skulle bruges ca. 33 1/3 % færre årsværk på den samlede sagsbehandling i Direktoratet for Udlændinge efter en eventuel overførsel, end der samlet anvendes under den nuværende ordning i Rigspolitiet og direktoratet ved samme antal afhøringer.

Imidlertid er det Direktoratet for Udlændinges opfattelse, at en overførsel af kompetencen fra politiet til direktoratet vil medføre, at antallet af sager, hvor det vil være fornødent at gennemføre et samtaleforløb, vil blive væsentligt forøget.

Baggrunden herfor er bl.a., at en spontan asylsag som en følge af de hensyn, der ligger bag forslaget om en eventuel overførsel af kompetencen, efter direktoratets opfattelse som udgangspunkt ikke vil kunne afgøres uden et samtaleforløb i direktoratet. Hertil kommer den anførte forudsætning om, at ordningen med den nuværende udvidede registreringsafhøring vil ophøre i forbindelse med en eventuel overførsel.

Efter Direktoratet for Udlændinges opfattelse indebærer dette endvidere, at selv de tilladelsessager, der kan være relativt ukomplicerede i dag, og som derfor i visse tilfælde kan afgøres alene på registreringsgrundlaget, efter en eventuel overførsel skal gennem en samtalefase, der ofte vil svare til samtalefasen i afslagssager. Dette hænger sammen med, at en sådan samtale/afhøring vil være af stor betydning ved en eventuel sene-

re inddragelsessag.

Efter Direktoratet for Udlændinges opfattelse vil en overførsel herudover medføre et behov for at styrke ledelsesfunktioner med mindst 3 årsværk. Endvidere skønner direktoratet, at der efter en overførsel vil blive stillet anderledes krav til uddannelsen af personalet inden for områderne interview-teknik, psykologi mv. Der vil her - ud over en særlig tids- og ressourcekrævende indsats i opstartsfasen - være behov for, at der løbende sættes ressourcer af til dette arbejde. Direktoratet skønner, at der vil skulle afsættes mindst 1 årsværk til denne opgave.

Arbejdet med skemaudfyldelse og oversættelserne heraf er en helt ny opgave, som skønnes at fordre 1 årsværk.

Direktoratet for Udlændinge skønner på den baggrund, at direktoratet **netto** vil have behov for at få tilført **6 yderligere årsværk,** såfremt afhøringsopgaven, herunder opgaver i forbindelse med ansøgernes skemaudfyldelse, føres over til direktoratet.

Dette sammenholdt med politiets besparelse på anslået 10½ - 12½ årsværk tyder på, at der med en overførsel vil kunne opnås en vis ressourcemæssig besparelse.

De ressourcemæssige konsekvenser af en overførsel af opgaven med at afhøre asylansøgere kan skematisk fremstilles således:

Politiet	Nu	Ny ordning	Netto
Registrerings-afhøringen*	x	x	0
Skemaudfyldelse	½	0	÷½
Afhøringsfasen	10-12	0	÷10-÷12
I alt	x + 10½-12½	x	÷10½-÷12½

Direktoratet for Udlændinge	Nu	Ny ordning	Netto
Sagsbehandling inkl. ledelses-funktioner mv.	41	46	5
Visitation	1	0	÷1
Uddannelse	0	1	1
Skemaadministration	0	1	1
I alt	42	48	6

Samlede ressourcekonsekvenser	**Netto**
Politiet	**÷10½-÷12½**
Direktoratet for Udlændinge	**6**

*) Årsværksforbruget varierer med indrejsetallet - bortfald af ordningen med den udvidede registreringsafhøring vil ikke medføre et mindre årsværksforbrug i registreringsfasen.

Direktoratet for Udlændinges ressourcebehov ved forskellige indrejsetal, set i forhold til de 42 årsværk, der pr. 1. december 1994 anvendes til behandlingen af spontane asylsager, kan skematisk beskrives således:

Indrejsetal	Ny ordning	Netto
3.000	20	-22
4.000	27	+15
5.000	34	~~+~~ 8
6.000	41	÷ 1
7.000	48	6
8.000	55	13

Det bemærkes, at produktivitetsforudsætningerne i Direktoratet for Udlændinge bygger på et skøn, der i praksis vil vise store udsving, ikke mindst på baggrund af sammensætningen af afgørelsestyperne. Jo flere tilladelser, jo højere produktivitet, og omvendt ved en stigende afslagsandel.

Ad V - Alternative muligheder.

Der er i udvalget **enighed om.** at der udover en egentlig kompetenceoverførsel kan peges på forskellige alternative muligheder.

Udvalget kan således pege på muligheden for at etablere et udbygget samarbejde mellem Rigspolitiet (DCP) og Direktoratet for Udlændinge om baggrundsoplysninger om de relevante lande, eventuelt suppleret med fast konsulentbistand til DCP fra direktoratets dokumentationssektion. Et sådant udbygget samarbejde må endvidere antages i et vist omfang at kunne reducere asylansøgernes oplevelse af manglende viden hos afhøreren om asylansøgerens hjemland/flugtland.

En anden mulighed vil kunne være, at Direktoratet for Udlændinge i visitationsfasen mere præcist og målrettet

angiver, hvilke spørgsmål/områder direktoratet ønsker, at politiet skal belyse under asylafhøringen.

Udvalget kan endvidere pege på muligheden for, at der - eventuelt i et samarbejde mellem DCP, Direktoratet for Udlændinge og Flygtningenævnet - fastsættes egentlige retningslinier for, hvordan en asylafhøring skal gennemføres, og hvilke spørgsmål/områder afhøringsrapporten bør belyse.

Udvalget skal desuden pege på muligheden for, at Direktoratet for Udlændinge overtager opgaven med at foretage eventuelle supplerende afhøringer (genafhøringer/afhøringer om særskilt indhentede oplysninger).

Udvalget har herudover overvejet, om den nuværende ordning eventuelt kunne forbedres ved, at der etableres en bisidderordning. Formålet med en sådan ordning skulle være at betrygge asylansøgeren, dels ved bisidderens blotte tilstedeværelse, dels ved at bisidderen efterfølgende kunne rapportere til Direktoratet for Udlændinge, såfremt politiets afhøring havde antaget en efter bisidderens opfattelse urimeligt kritisk form. Udvalget har i den forbindelse drøftet, om bisidderen i givet fald skulle være advokat, en medarbejder ved Dansk Røde Kors eller lignende, og hvilke beføjelser en bisidder i så fald skulle have.

Der er i **udvalget enighed om**, at en bisidder i givet fald bør være en advokat med adgang til at gribe ind i afhøringen mv. Der er imidlertid **enighed i udvalget om**, at fordelene ved en sådan ordning ikke vil stå mål med de ressourcemæssige omkostninger. **Udvalget kan derfor ikke anbefale, at der etableres en sådan ordning.**

Udvalget finder derimod anledning til at pege på **behovet for**, at der udarbejdes en forbedret og udbygget vejledning til asylansøgeren om, hvad der skal ske i forbindelse med politiets afhøring, hvad oplysningerne skal bruges til, og hvorfor afhøringen nødvendigvis må

have en vis kritisk form.

Sammenfatning.

Man må være opmærksom på, at en overførsel af afhøringsopgaven til Direktoratet for Udlændinge vil forudsætte, at direktoratet i fornødent omfang tilføres yderligere ressourcer, og at der i øvrigt foretages en række omstruktureringer vedrørende direktoratets organisation og kontorfaciliteter.

Det bemærkes i den forbindelse, at politiet af organisatoriske grunde må antages at have større mulighed for at afpasse ressourcerne efter det ofte stærkt svingende antal asylansøgere, der indrejser.

Der er i **udvalget enighed om**, at spørgsmålet om, hvor asylafhøringsopgaven må antages at blive løst bedst og mest effektivt, **ikke kan besvares entydigt**. I en stillingtagen hertil må indgå de ovenfor anførte betragtninger, men den endelige beslutning må efter udvalgets opfattelse primært basere sig på mere holdningsprægede overvejelser, herunder om en sådan afhøringsopgave **bør** varetages af en civil eller af en politimæssig myndighed.

Udvalget har på denne baggrund fundet det rigtigst alene at belyse de forskellige argumenter, der kan anføres for og imod en eventuel overførsel af opgaven. Udvalget er derfor ikke fremkommet med en indstilling vedrørende dette spørgsmål.

I overvejelserne om en eventuel overførsel må det endvidere indgå, om de allerede gennemførte ændringer i uddannelsen af de ansatte i DCP, herunder særligt vedrørende etableringen af de omtalte landegrupper, eventuelt i kombination med nogle af de nævnte alternative muligheder ("mellemløsninger") må antages at være tilstrækkelige til at imødekomme den kritik, der har været fremført mod den nuværende ordning.

Der **er** i **udvalget enighed om,** at politiet under alle omstændigheder fortsat bør have en naturlig rolle i asylproceduren, således at politiet fortsat varetager opgaven med at tilvejebringe de oplysninger om udlændingen (identitet, rejserute, familiemæssig tilknytning), som er nødvendige for, at Direktoratet for Udlændinge kan træffe afgørelse efter udlændingelovens § 48, stk. 2 (eventuel afvisning til sikkert 3. land).

Der er endvidere i **udvalget enighed om,** at registrering af asylansøgere og eventuelt mere specielle afhøringer fortsat skal foretages af politiet. Hertil kommer, at politiet udfører en række opgaver i relation til udlændinges indrejse og ophold i Danmark, herunder efterforskning i menneskesmuglersager, jf. udlændingelovens § 59, stk. 3, og opgaver af sikkerhedsmæssig karakter, hvortil kræves en specialiseret, professionel ekspertise, som netop politiet besidder. Disse opgaver bør ligeledes fortsat udføres af det dertil uddannede personale hos politiet.

Besluttes det at overføre asylafhøringen fra politiet til Direktoratet for Udlændinge, er der i **udvalget enighed om.** at ordningen med den udvidede registreringsafhøring (præcisering af asylmotivet) bør ophøre. således at politiet herefter alene noterer ansøgerens umiddelbare angivelse af sit asylmotiv. Dette er dog under forudsætning af, at asylansøgeren straks efter registreringen gives lejlighed til at redegøre for sit asylmotiv, fx i asylansøgningsskemaet. Denne forudsætning er til stede i dag, jf. den ændring af praksis, som Rigspolitiet har iværksat med virkning fra den 1. december 1994, og som indebærer, at asylansøgeren i givet fald udfylder asylansøgningsskema i umiddelbar forlængelse af registreringen.

Udvalget finder herudover anledning til at understrege, at det må være en forudsætning for en eventuel beslutning om at overføre asylafhøringerne og skemaudfyldel-

sen fra politiet til Direktoratet for Udlændinge, at direktoratet i den forbindelse tilføres de fornødne ressourcer, idet effekten i modsat fald må forventes at blive, at sagsbehandlingstiden i asylsager generelt stiger.

Udvalget finder endelig anledning til at bemærke, at tidspunktet for en overførsel af opgaven i givet fald bør fastsættes således, at de involverede myndigheder gives en passende tidsfrist til at indrette sig på den ændrede opgavefordeling.

Vil en eventuel overførsel forudsætte en ændring af udlændingeloven ?

Udlændingeloven indeholder ikke nogen angivelse af, hvilke opgaver i forbindelse med oplysningen af en asylsag som skal varetages af henholdsvis Direktoratet for Udlændinge og politiet.

Heller ikke i forarbejderne til udlændingeloven er dette nærmere angivet.

Af bemærkningerne til lov nr. 574 af 19. december 1985 fremgår det bl.a., at en asylansøger, hvis ansøgning behandles efter åbenbart grundløs-proceduren, skal have lejlighed til en samtale med Direktoratet for Udlændinge.

Det kan endvidere diskuteres, om det forhold, at politiets medvirken til asylsagsbehandlingen hviler på en langvarig administrativ praksis, som Folketinget adskillige gange er blevet orienteret om, gør en ændring af udlændingeloven påkrævet.

Det bemærkes, at Indenrigsministeriet i et notat, der er vedlagt som bilag til Finansministeriets turnusundersøgelse af oktober 1994 af Direktoratet for Udlændinge som sin umiddelbare vurdering har anført, at en sådan overførsel antagelig vil kræve

lovændring.

Henset til, at den nuværende opgavefordeling mellem politiet og Direktoratet for Udlændinge udgør et fast etableret system, finder udvalget det rigtigst, at en eventuel ændring heri sker ved en ændring af udlændingeloven.

I givet fald vil udvalget foreslå, at der i udlændingelovens kapitel 8, der indeholder lovens kompetenceregler, efter § 48, stk 2, indsættes:

"Stk. 3. Når Direktoratet for Udlændinge i medfør af stk. 2 har truffet afgørelse om, at en udlænding, der påberåber sig at være omfattet af §§ 7 eller 8, kan opholde sig her i landet under asylsagens behandling, registrerer politiet den pågældende som asylansøger.

Stk. 4. Direktoratet for Udlændinge forestår i øvrigt sagens oplysning. Direktoratet for Udlændinge træffer herunder bestemmelse om udfyldelse af ansøgningsskema og afhøring af udlændingen."

Bemærkninger:

Ved bestemmelsen i stk. 3 kodificeres gældende praksis, hvorefter det er politiet (Rigspolitichefens afdeling E, Den Centrale Politiafdeling), der varetager registreringen af udlændinge som asylansøgere.

Bestemmelsen i stk. 4 indebærer, at det i fremtiden er Direktoratet for Udlændinge, der skal varetage de egentlige asylafhøringer, og at politiet alene skal kunne foretage afhøringer om forhold af politimæssig interesse, herunder i de tilfælde, der er nævnt på side 69, dvs. i forbindelse med efterforskning i menneskesmuglersager, jf. udlændingelovens § 59, stk. 3, og i relation til opgaver af sikkerhedsmæssig karakter.

Kapitel 3.

Adgang til rådgivning af asylansøgere, der i medfør af udlændingelovens § 48. stk. 2, afvises ved indreisen.

1. Indledning.

1.1 Baggrunden for udvalgets overvejelser.

Efter udlændingelovens § 48, stk. 2, vil en asylansøger, der ikke opfylder indrejsebetingelserne i form af fornødent pas og visum, kunne afvises ved indrejsen, såfremt den pågældende ikke herved 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.

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.

Indtil direktoratets afgørelse foreligger, gives udlændingen ikke adgang til at sætte sig i forbindelse med Dansk Flygtningehjælp. Det samme gælder, såfremt direktoratet har truffet afgørelse om afvisning, og udlændingen herefter afventer udsendelse.

Dansk Flygtningehjælp har i en henvendelse til indenrigsministeren anført, at denne retstilstand er uheldig. Dansk Flygtningehjælp har i den forbindelse henvist til, at organisationen støttet af UNHCR ved flere lejligheder i perioden fra 1987 til 1992 over for den daværende udlændingeadministration under Justitsministeriet har fremsat ønske om, at asylsøgere i afvisningsposition - først og fremmest i lufthavnen - gives adgang til rådgivning ved en humanitær organisation,

der i denne sammenhæng kunne repræsentere UNHCR, inden afvisning og tilbagesendelse effektueres. Trods forhandlinger og drøftelse af dette ønske, også i Folketingets Retsudvalg, har det endnu ikke resulteret i en endelig politisk stillingtagen.

Indenrigsministeren har henvist Dansk Flygtningehjælp til i første række at rejse spørgsmålet over for udvalget, hvilket flygtningehjælpen har gjort bl.a. ved at fremsende et notat af 27. oktober 1993 til udvalget.

1.2. Kapitlets indhold.

Nedenfor i **afsnit 2** redegøres der kort for indholdet af og baggrunden for bestemmelsen i udlændingelovens § 48, stk. 2, om afvisning af asylansøgere til tredjelande. Endvidere redegøres der kort for indholdet af lov nr. 387 af 6. juni 1991 om ændring af udlændingeloven (EF-asylkonventionen), herunder særligt for indholdet af og baggrunden for § 48 e. I **afsnit 3** er udlændingemyndighedernes nuværende praksis vedrørende § 48, stk. 2, beskrevet. I **afsnit 4** beskrives reglerne om rådgivning i forbindelse med udlændingelovens regler om frihedsberøvelse. I **afsnit 5** omtales Danmarks internationale forpligtelser vedrørende afvisning af udlændinge. I **afsnit 6** gengives Dansk Flygtningehjælps synspunkter vedrørende adgangen til rådgivning. Den praktiske udformning af en eventuel rådgivningsordning er beskrevet i **afsnit 7.** Endelig er udvalgets overvejelser og anbefalinger beskrevet i **afsnit 8.**

2. Udlændingelovens § 48, stk. 2, samt EF-asylkonventionen (§ 48 e) .

2.1. Udlændingelovens § 48, stk. 2.

Udlændingelovens § 48, stk. 2, har følgende ordlyd:

"Stk. 2. Påberåber en udlænding sig at være omfattet af §§ 7-8, træffes afgørelse om afvisning af Direktoratet for Udlændinge efter reglerne i kapitel 5. Ansøgning om

opholdstilladelse efter §§ 7-8 behandles ikke, før der er taget stilling til, om den pågældende udlænding skal afvises eller udvises efter § 24, nr. 5, og er udrejst af landet. 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. Afgørelse om udsendelse træffes af Direktoratet for Udlændinge. Træffer direktoratet afgørelse om afvisning eller udvisning og udsendelse, kan afgørelsen påklages til indenrigsministeren, jfr. § 46, stk. 2. En sådan klage til indenrigsministeren har ikke opsættende virkning. 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."

Det fremgår således udtrykkeligt af bestemmelsen i § 48, stk. 2, 2. pkt., at en ansøgning om opholdstilladelse efter §§ 7-8 ikke behandles, før der er taget stilling til, om udlændingen skal afvises eller udvises og er udrejst af landet.

Af bestemmelsen i udlændingelovens § 7, stk. 5, fremgår, at en person, der er afvist eller udvist i henhold til § 48, stk. 2, kun kan meddeles opholdstilladelse efter bestemmelsen i udlændingelovens § 7, stk. 4. Bestemmelsen i § 7, stk. 4, vedrører asylansøgninger indgivet af udlændinge, der ikke befinder sig her i landet, og hvor ansøgning om asyl derfor indgives til en dansk repræsentation i opholdslandet.

Bestemmelsen i udlændingelovens § 48, stk. 2, blev indsat i udlændingeloven ved lov nr. 686 af 17. oktober 1986.

Forud for denne ændring havde enhver asylansøgende udlænding, der befandt sig på den danske grænse, krav på at kunne indrejse i landet og opholde sig her under sagens behandling.

Baggrunden for ændringen var en voldsom stigning i antallet af asylansøgere, der uden gyldig rejselegitimation indrejste i Danmark gennem det tidligere Vesttyskland.

I de almindelige bemærkninger til lovforslaget (L 4), som blev fremsat den 7. oktober 1986, er blandt andet følgende anført:

"Siden sommeren 1986 er et ganske betydeligt antal asylansøgere indrejst i Danmark fra Forbundsrepublikken Tyskland. Fra den 1. august 1986 til den 30. september 1986 er der således over landegrænsen eller via Rødbyhavn indrejst ca. 3.000. Det blev i august måned konstateret, at en væsentlig del af asylansøgerne har en verserende asylsag under behandling i Forbundsrepublikken, og mange har opholdt sig dér i længere tid, nogle i op til flere år, og må således antages i meget vidt omfang at have Tyskland som 1. asylland. På denne baggrund blev der med virkning fra den 1. september 1986 etableret en særlig procedure for disse 1. asyllandssager. Formålet var, at sagerne inden for 48 timer skulle behandles i centre i umiddelbar nærhed af grænsen. De asylansøgere, der havde Forbundsrepublikken som 1. asylland, skulle herefter have afslag på deres asylansøgning og sendes tilbage.

Efter at ordningen er trådt i kraft, har det imidlertid vist sig, at indrejsemønstret har ændret sig. Det har endvidere været vanskeligt i sager, hvor ansøgerne end ikke har været i besiddelse af pas eller anden rejselegitimation, at skaffe oplysninger tilstrækkelig hurtigt om et eventuelt ophold i Forbundsrepublikken. Derudover har det i en række sager vist sig vanskeligt at få Forbundsrepublikken til at tage personer tilbage, der i Danmark havde fået afslag, fordi Forbundsrepublikken var 1. asylland. På denne baggrund har ordningen i de første 4 uger fungeret i 78 tilfælde."

I bemærkningerne anføres endvidere om lovforslagets konsekvenser:

"Lovforslaget indebærer, at asylansøgere kan afvises på grænsen, såfremt de indrejser fra et land, hvor de ikke må antages at risikere en forfølgelse som nævnt i flygtningekonventionen af 28. juli 1951. Hvis den pågældende derimod kommer direkte fra et land, hvor han risikerer forfølgelse som nævnt i konventionen, eller hvor han ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land, vil den pågældende ikke kunne afvises.

Udlændinge, som ikke afvises eller udvises, og som er omfattet af flygtningekonventionen, har efter forslaget fortsat et retskrav på asyl i Danmark, hvis Danmark er 1. asylland. Det vil i praksis normalt forudsætte, at udlændingen er lovligt indrejst her i landet."

Lovforslaget blev ændret under Folketingets behandling,

og under 2. behandlingen af lovforslaget blev det i relation til spørgsmålet om rådgivning vedtaget i § 48, stk. 2, at indsætte følgende 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."

Af bemærkningerne til ændringsforslaget fremgår bl.a.:

"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."

I forbindelse med besvarelsen af spørgsmål nr. 2 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende lovforslaget oplyste Justitsministeriet bl.a. følgende:

".... afvisningsbeslutningen bliver alene truffet på grundlag af oplysninger om asylansøgerens nationalitet og indrejseforhold, og ikke efter en vurdering af asylgrundlaget i øvrigt."

Dette suppleredes i besvarelsen af spørgsmål nr. 54 på følgende måde:

".... vurderingen af, om afvisning skal finde sted i henhold til lovforslagets § 48, stk. 2, 3. pkt., beror .... alene på en konstatering af den pågældendes nationalitet og udrejseforhold, men uden en individuel bedømmelse af den enkeltes forhold, ..."

Det blev endvidere ved besvarelsen af spørgsmål nr. 2 0 fremhævet, at

".... 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 opholde sig på grænsen i måske blot nogle få dage, vil kunne bevirke, at udrejselandet ikke vil tilbageta-

ge den pågældende, og hermed ville værdien af afvisningsreglerne være yderst begrænset."

Det var således ved vedtagelsen af bestemmelsen en forudsætning, at der ikke skulle ske nogen form for behandling af den pågældendes asylansøgning, og at en asylansøgning således alene kunne opfattes som et ønske om indrejse med henblik på at søge om asyl.

I forbindelse med besvarelsen af spørgsmål nr. 62 og 63 fra Folketingets Retsudvalg oplyste Justitsministeriet, at afvisning i henhold til § 48, stk. 2, kun ville kunne ske, såfremt

"den pågældende befinder sig i en faktisk tryghedssituation. Den pågældende vil derfor alene blive vejledt om adgangen til at rette henvendelse til Dansk Flygtningehjælp, hvis der ikke træffes nogen beslutning om afvisning, jfr. ændringsforslag nr. 3 (§ 48, stk. 2, 7. pkt.)."

Lovforslaget blev bl.a. med det ovennævnte ændringsforslag vedtaget den 17. oktober 1986 af et flertal bestående af Socialdemokratiet, Det Konservative Folkeparti, Venstre, Centrumdemokraterne, Kristeligt Folkeparti og Fremskridtspartiet.

Det Radikale Venstre havde i Retsudvalgets tillægsbetænkning af 16. oktober 1986 over lovforslaget fremsat et ændringsforslag, hvorefter en udlænding - forinden Direktoratet for Udlændinge træffer afgørelse efter § 48, stk. 2, - skulle have lejlighed til at sætte sig i forbindelse med Dansk Flygtningehjælp.

Dette ændringsforslag fik under 3. behandlingen kun støtte fra Socialistisk Folkeparti og Venstresocialisterne og blev således forkastet.

2.2. EF-asylkonventionen (§ 48 e).

Med lov nr. 387 af 6. juni 1991 om ændring af udlændingeloven blev der tilvejebragt det retlige grundlag for Danmarks ratifikation af EF-asylkonventionen samt det

retlige grundlag for, at konventionen kan implementeres i dansk ret.

Tidspunktet for lovens ikrafttræden fastsættes af indenrigsministeren. Denne bemyndigelse er endnu ikke udnyttet, idet alle EU-landene endnu ikke har ratificeret konventionen. Det bemærkes herved, at konventionen efter artikel 22, stk. 3, træder i kraft den 1. dag i den 3. måned, efter at den sidste signaturstat har ratificeret konventionen.

Formålet med EF-asylkonventionen er at fastslå princippet om, at én og kun én stat, der udpeges efter konventionens kriterier, skal have ansvaret for behandlingen af en asylansøgning, der indgives i EU-landene. Herved undgås, at asylansøgere bliver kastebolde mellem landene, fordi ingen vil påtage sig ansvaret for behandlingen af sagen. Endvidere undgås, at flere medlemsstater unødigt bruger ressourcer på at behandle samtidige eller successive asylansøgninger fra samme person. Konventionen indeholder således værnetingsregler, der svarer til det 1. asyllands-princip, som i forvejen følges af de fleste medlemsstater.

Efter EF-asylkonventionen bevarer enhver medlemsstat muligheden for i medfør af sin nationale lovgivning at sende en asylansøger til et tredjeland under overholdelse af bestemmelserne i flygtningekonventionen. Danmark vil derfor efter asylkonventionens ikrafttræden fortsat i medfør af udlændingelovens § 48, stk. 2, der - når ændringsloven træder i kraft - bliver § 48 a, kunne afvise asylansøgere uden fornødent pas og/eller visum til "sikre lande" **uden for EU.** Derimod vil den hidtidige afvisningsprocedure **ikke** efter konventionens ikrafttræden kunne anvendes i forhold til de andre EU-lande, idet asylansøgere kun vil kunne sendes til andre EU-lande inden for rammerne af konventionen.

Konventionen indebærer bl.a., at en medlemsstat (fx Danmark), som har fået forelagt en asylansøgning, og

som mener, at en anden medlemsstat er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen, kan fremsætte anmodning herom indtil 6 måneder efter ansøgningens indgivelse. Det andet land skal tage stilling til anmodningen senest 3 måneder efter, at Danmark har forelagt anmodningen. Hvis anmodningen imødekommes, skal overførslen af asylansøgeren ske senest en måned efter, at anmodningen er blevet imødekommet.

Justitsministeriets lovforslag (L 171) indeholdt bl.a. et forslag vedrørende asylansøgeres adgang til at sætte sig i forbindelse med Dansk Flygtningehjælp.

Bestemmelsen havde i Justitsministeriets forslag følgende ordlyd:

"§ 48 e. Skal ansøgningen behandles her i landet, gøres udlændingen bekendt med adgangen til at sætte sig i forbindelse med Dansk Flygtningehjælp."

Forslaget indebar en videreførelse af princippet i den gældende § 48, stk. 2, hvorefter en udlænding som nævnt alene gives adgang til at sætte sig i forbindelse med Dansk Flygtningehjælp, såfremt asylansøgningen skal behandles her i landet.

Denne bestemmelse mødte kritik under Folketingets 1. behandling af lovforslaget. Det blev bl.a. anført, at det var urimeligt, at en asylansøger efter lovforslaget kunne risikere at skulle vente i op til 10 måneder uden at have adgang til at sætte sig i forbindelse med Dansk Flygtningehjælp. Dette var 7 måneder længere, end en asylansøger, der ikke var omfattet af konventionen, ville risikere at måtte vente, idet muligheden for at afvise en asylansøger til et sikkert 3. land kun består i 3 måneder.

På baggrund af den anførte kritik fremsatte justitsministeren et ændringsforslag i Retsudvalgets betænkning over lovforslaget, der blev afgivet den 23. maj 1991. Det blev således foreslået at affatte den foreslåede §

48 e således:

"Træffer Direktoratet for Udlændinge ikke afgørelse om afvisning eller udvisning og udsendelse, gøres udlændingen bekendt med adgangen til at sætte sig i forbindelse med Dansk Flygtningehjælp."

Den ændrede affattelse af bestemmelsen, der blev vedtaget i forbindelse med tredjebehandlingen af lovforslaget, indebærer, at også en asylansøger, som afventer udfaldet af forhandlinger om overførsel eller tilbageførsel af den pågældende til et andet EF-land efter reglerne i EF-asylkonventionen, skal gøres bekendt med adgangen til at sætte sig i forbindelse med Dansk Flygtningehjælp.

Lovforslaget blev vedtaget den 31. maj 1991 af et flertal bestående af Socialdemokratiet, Det Konservative Folkeparti, Venstre, Centrumdemokraterne, Det Radikale Venstre og Kristeligt Folkeparti.

3. Udlændingemyndighedernes praksis vedrørende udlændingelovens § 48, stk. 2.

Når politiet får kendskab til en asylansøger - enten i forbindelse med udøvelse af indrejsekontrol, eller ved at en udlænding, der allerede er indrejst i landet (lovligt eller ulovligt), på anden måde kommer i forbindelse med politiet og indgiver ansøgning om asyl - skal politiet (dvs. politiet på indrejsestedet eller, hvis udlændingen allerede er indrejst, det stedlige politi eller Den Centrale Politiafdeling) hurtigst muligt tilvejebringe nogle ganske bestemte oplysninger til brug for den videre sagsbehandling, og en række særlige regler skal iagttages.

De almindelige afvisningsregler i udlændingelovens §§ 28-29 finder ikke anvendelse. Kompetencen til at tillade en asylansøger at indrejse eller at afvise en asylansøger ligger ikke hos politiet, men hos Direktoratet for Udlændinge, jf. udlændingelovens § 48, stk. 2, med

klageadgang til Indenrigsministeriet. Klage har ikke opsættende virkning, jf. § 48, stk. 2, 6. pkt.

Politiet skal derfor forelægge enhver asylansøgning for Direktoratet for Udlændinge.

Forelæggelsen sker telefonisk. Inden for normal arbejdstid sker dette til direktoratets kontor i Sandholmlejren, hvor der er installeret en direkte "asylvagttelefon", således at politiet ved opringning til denne telefon straks kommer i kontakt med en jurist uden om den almindelige omstilling. Uden for normal arbejdstid, herunder i weekends, på helligdage mv., er der etableret en hjemmevagtsordning, således at politiet ved en opringning til asylvagttelefonen via en tilkoblet telefonsvarer vil blive henvist til den vagthavende jurist.

Politiet kan således på ethvert tidspunkt i døgnet komme i kontakt med en af direktoratets jurister, da det af hensyn til muligheden for at effektuere en eventuel afgørelse om af- eller udvisning i mange tilfælde er afgørende, at direktoratet træffer afgørelse herom i umiddelbar forbindelse med asylansøgerens ankomst til landet. Dette gør sig især gældende, såfremt asylansøgeren ankommer med fly.

Alle direktoratets jurister gennemgår på et tidspunkt i deres ansættelse et "asylvagtskursus" med henblik på at indgå i hjemmevagtsordningen. Kurset, der foregår i direktoratets kontor i Sandholm, varer 2 dage, hvorunder kursusdeltagerne undervises i anvendelsen af udlændingelovens § 48, stk. 2, og den praktiske fremgangsmåde, herunder ved at følge det praktiske arbejde med disse sager i kontoret. Som hjælp for den vagthavende jurist er udarbejdet et såkaldt "oplysningsark", således at det sikres, at alle relevante oplysninger foreligger, forinden der træffes afgørelse.

Da direktoratets afgørelse efter udlændingelovens § 48,

stk. 2, alene vedrører spørgsmålet, om indrejse kan tillades, eller om afvisning eller udvisning kan ske til et såkaldt "sikkert land", er politiets opgave på dette tidspunkt at fastlægge nogle enkle, faktiske kendsgerninger. Politiet skal nøjagtigt fastlægge indrejsetid, sted og måde, og hvilket land indrejse er sket fra, evt. suppleret med oplysninger om ophold/transit i dette land. Herudover skal oplysning om rejsedokument, identitet og mulig familiemæssig eller anden tilknytning til Danmark fastlægges. Der skal derimod ikke foretages nogen asylafhøring på dette tidspunkt.

Det er sædvanligvis nødvendigt, at politiet anvender tolk i forbindelse med behandlingen af sagen.

Den vagthavende jurist (i Sandholm eller hjemmevagten) træffer afgørelse på grundlag af politiets telefoniske oplysninger. Opstår der tvivl, fx om betydningen af familiemæssig tilknytning, skal den vagthavende jurist, forinden der eventuelt træffes afgørelse om af- eller udvisning, forelægge sagen for én af direktoratets chefer.

Direktoratet for Udlændinges afgørelse kan gå ud på følgende:

1. "Normalprocedure".

2. Af- eller udvisning.

3. Ingen resolution på det foreliggende grundlag.

Afgørelse om normalprocedure træffes, såfremt betingelserne for af- eller udvisning ikke er opfyldt, eller der foreligger særlige grunde, der taler herimod. Dette indebærer, at asylansøgeren tillades indrejse, og at asylsagsbehandlingen iværksættes. Udtrykket "normalprocedure" anvendes således i denne sammenhæng som betegnelse for det forhold, at asylansøgeren tillades ind-

rejse, og at asylansøgeren kan opholde sig her i landet under asylsagens behandling. Det bemærkes, at udtrykket normalprocedure også anvendes i en anden sammenhæng i asylproceduren, nemlig som betegnelse for en procedure, hvorefter et eventuelt afslag på asyl i 1. instans - i modsætning til åbenbart grundløs-proceduren - kan indbringes for Flygtningenævnet.

Afgørelse om af- eller udvisning træffes, såfremt betingelserne for af- eller udvisning er opfyldt, og såfremt der ikke foreligger særlige grunde, der taler herimod. Såfremt der resolveres af- eller udvisning, udfylder såvel den vagthavende jurist som politiet en særlig blanket ("DFU 100"), hvoraf ansøgerens generalia, en kort beskrivelse af rejseruten og afgørelsens indhold fremgår, ligesom politiet også anfører forkyndelsen af afgørelsen for ansøgeren samt eventuel påklage herpå. Politiet indsender efterfølgende blanketten, som asylansøgeren har haft mulighed for at underskrive, til direktoratets kontor i Sandholm, der i tilfælde af påklage videresender sagen til Indenrigsministeriet.

Afgørelse lydende på "ingen resolution på det foreliggende errundlag" træffes, såfremt de foreliggende oplysninger ikke er tilstrækkelige til at afgøre, om der skal ske af- eller udvisning. Dette kan f.eks. skyldes, at asylansøgeren er uidentificeret, og/eller der ikke foreligger sikre oplysninger om ansøgerens rejserute. Politiet foretager da yderligere efterforskning og forelægger så på et senere tidspunkt på ny sagen for direktoratet, enten når de manglende oplysninger er tilvejebragt, når efterforskningsmulighederne er udtømt, eller når der på grund af den medgåede tid ikke længere vil kunne ske af- eller udvisning. Det bemærkes, at afvisning ikke kan ske, når der er forløbet mere end 3 måneder fra indrejsen, jf. udlændingelovens § 28, stk. 2.

Er det ikke muligt for direktoratet umiddelbart at træffe afgørelse om, hvorvidt indrejse skal tillades,

vil asylansøgeren som hovedregel blive underkastet administrativ frihedsberøvelse i medfør af udlændingelovens § 36. Afhængig af omstændighederne vil frihedsberøvelsen ske lokalt, eller asylansøgeren vil blive overført til København med henblik på indsættelse i Institution en for frihedsberøvede asylansøgere i Sandholm. Er der ikke grundlag for administrativ frihedsberøvelse, vil asylansøgeren normalt blive overført til indkvartering i Registrerings- og asylcentret i Sandholm, hvor asylansøgeren herefter befinder sig i en teknisk afvisningsposition, indtil direktoratet træffer afgørelse om, hvorvidt ansøgeren kan få tilladelse til at opholde sig i Danmark under asylsagens behandling.

Er det ikke muligt for politiet på grænsen, eller evt. Rigspolitiets personale i Sandholm, umiddelbart at fastlægge de nødvendige oplysninger til brug for direktoratets afgørelse, vil det ofte blive nødvendigt at iværksætte en egentlig efterforskning, der kan være af ganske kompliceret og omfattende karakter. Heri indgår grundig visitation af asylansøgerens person og bagage og grundig afhøring af asylansøgeren selv, evt. medrejsende, transportselskabet, rejseagent (menneskesmugler), familie eller bekendte her i landet mv. Der kan blive tale om at gennemføre tekniske undersøgelser f.eks. af rejsedokumenter eller lignende, og det kan være nødvendigt at rette henvendelse til udenlandske myndigheder.

Må politiet opgive at fastlægge asylansøgerens rejserute/identitet, underrettes direktoratet, som derefter som nævnt normalt træffer afgørelse om, at asylansøgeren kan opholde sig i Danmark under asylsagens behandling.

De sager, der ikke kan afgøres straks i forbindelse med asylansøgerens henvendelse til politiet på grænsen, har ofte en meget besværlig vej foran sig. Dels fordi asylansøgeren tit ikke ønsker at medvirke ved sagens oplysning eller direkte søger at modvirke denne. Dels fordi

gennemførelsen af en afvisning- eller udvisningsbeslutning kræver forhandling med et andet lands myndigheder, hvilket ofte kan medføre en ganske langvarig sagsbehandling.

Det er Indenrigsministeriet, der fastlægger, hvilke lande der skal anses for sikre i relation til § 48, stk. 2. I praksis anses et land for sikkert, såfremt det pågældende land har tiltrådt flygtningekonventionen og i praksis efterlever den. Til brug for vurderingen af, om et givet land i praksis efterlever flygtningekonventionen, indhenter Indenrigsministeriet via Udenrigsministeriet en udtalelse fra UNHCR. Det følger endvidere af Justitsministeriets besvarelse af Retsudvalgets spørgsmål nr. 52, 62 og 63 i forbindelse med Folketingets behandling af det lovforslag, hvorved adgangen til at afvise en asylansøger til et sikkert 3. land blev indført (L 4), at der til brug ved denne vurdering vil kunne indhentes bidrag fra Dansk Flygtningehjælp og Dansk Røde Kors.

Afvisning af asylansøgere skete i de første år efter lovændringen i 19 86 alene til de nordiske lande og de øvrige vesteuropæiske lande samt til Nordamerika.

I 1990 skete der imidlertid en udvidelse af kredsen af lande, hvortil afvisning kunne ske, idet de danske myndigheder i perioden fra den 13. juli 1990 til den tyske genforening den 3. oktober 1990 anså DDR for et sikkert land i relation til udlændingelovens § 48, stk. 2. Også Ungarn har i en periode fra slutningen af 1990 været anset for et sikkert land.

Den 5. februar 1991 og den 30. september 1991 meddelte Justitsministeriet, hvorunder udlændingeområdet hørte forud for regeringsskiftet i januar 1993, at Tjekkoslovakiet og Polen nu kunne anses for sikre lande.

Pr. 1. januar 1993 blev Tjekkoslovakiet delt i to selvstændige stater. Justitsministeriet meddelte ved skri-

velse af 5. januar 1993, at de nye stater, Tjekkiet og Slovakiet, indtil videre kunne anses for sikre lande i relation til afvisning efter udlændingelovens § 48, stk. 2.

Ved skrivelse af 20. august 1993 har Udenrigsministeriet imidlertid fremsendt en skrivelse af 11. august 1993 fra UNHCR til FN-missionen i Genéve, hvori UNHCR på baggrund af en vurdering af forholdene i Tjekkiet og Slovakiet har rådet de danske myndigheder til at opnå tilsagn fra de tjekkiske henholdsvis slovakiske myndigheder om, at der vil være en effektiv beskyttelse til rådighed for asylansøgere eller flygtninge, som de danske myndigheder ønsker at returnere til disse lande.

På den baggrund meddelte Indenrigsministeriet ved skrivelse af 7. oktober 1993 til Direktoratet for Udlændinge, at man indtil videre bør undlade at foretage afvisninger i medfør af udlændingelovens § 48, stk. 2, til Tjekkiet og Slovakiet.

Listen over lande, der i relation til § 48, stk. 2, anses for sikre, ajourføres således løbende, og af de tidligere østeuropæiske lande er det for øjeblikket alene Polen, der anses for sikkert.

Pr. 1. december 1994 betragtes følgende lande som sikre i relation til § 48, stk. 2: De nordiske lande, EU-landene, Østrig, Schweiz, Polen, USA og Canada.

Folketingets Retsudvalg orienteres, når der sker ændringer på listen.

En oversigt over antallet af afvisningsbeslutninger i medfør af § 48, stk. 2, viser, at der i **1992** blev afvist i alt 1.472 personer.

Fordelingen af de afviste personer i **1992** fordeler sig, som det fremgår af omstående tabel, idet venstre kolonne angiver, hvilket land de pågældende er indrejst fra

og afvist **til:**

Indrejst i Københavns Lufthavn i Kastrup:

Land	Antal personer
Belgien	6
Canada	2
Frankrig	15
Grækenland	10
Holland	38
Italien	5
Norge	2
Polen	6
Schweiz	21
Spanien	1
Sverige	8
Tjekkoslovakiet	16
Tyskland	19
Ungarn	8
Østrig	10
I alt	**167**

Indrejst via andre indrejsesteder:

Land	Antal personer
Belgien	2
Finland	3
Frankrig	1
Holland	2
Norge	38
Polen	254
Schweiz	1
Sverige	167
Tjekkoslovakiet	2
Tyskland	835
I **alt**	1.305

I 1993 blev der afvist i alt 1.854 personer, der fordeler sig således:

Indrejst i Københavns Lufthavn i Kastrup:

Land	Antal personer
Finland	4
Frankrig	21
Grækenland	16
Holland	22
Italien	26
Norge	1
Polen	1
Schweiz	19
Spanien	6
Storbritannien	10
Sverige	16
Tjekkiet	1
Tjekkoslovakiet	4
Tyskland	13
Østrig	27
I **alt**	**187**

Indrejst via andre indrejsesteder:

Land	Antal personer
Belgien	7
Canada	2
Finland	2
Frankrig	13
Holland	11
Italien	1
Norge	34
Polen	353
Schweiz	2
Sverige	550
Tyskland	690
Østrig	2
I alt	**1.667**

I 1994 blev der afvist i alt 959 personer, der fordeler sig således:

Indrejst i **Københavns Lufthavn i Kastrup:**

Land	Antal personer
Belgien	4
Frankrig	16
Grækenland	7
Holland	18
Irland	1
Italien	18
Norge	2
Polen	11
Schweiz	6
Spanien	1
Storbritannien	15
Sverige	22
Tyskland	19
USA	3
Østrig	15
I alt	**158**

Indrejst via andre indrejsesteder:

Land	Antal personer
Finland	2
Frankrig	2
Holland	3
Norge	13
Polen	6
Storbritannien	1
Sverige	165
Tyskland	590
Manglende opdatering p.t.	19
I **alt**	801

4. Udlændingelovens regler om adgang til rådgivning i forbindelse med frihedsberøvelse.

4.1. Udlændingelovens § 37.

I de tilfælde, hvor en udlænding afventer en afgørelse om afvisning eller udsendelse efter en afgørelse om afvisning, frihedsberøves den pågældende i praksis meget ofte efter udlændingelovens § 36. Dette sker med støtte i bemærkningerne til nr. 8 (s. 11-12) i lovforslag nr. L 4 fremsat den 7. oktober 1986, hvorved § 48, stk. 2, blev ændret. I disse tilfælde har udlændingen krav på, såfremt der ikke sker en løsladelse inden 3 døgn, at blive fremstillet for retten efter reglerne i udlændingelovens § 37.

Udlændingelovens § 37, der fastlægger sagsgangene i den forbindelse, har følgende ordlyd:

"§ 37. En udlænding, der er frihedsberøvet efter § 36, skal, medmindre den pågældende forinden løslades, inden 3 døgn efter frihedsberøvelsens iværksættelse fremstilles for retten, der tager stilling til spørgsmålet om frihedsberøvelsens lovlighed og fortsatte opretholdelse. Er frihedsberøvelsen efter § 3 6 iværksat umiddelbart i forlængelse af en anholdelse efter retsplejelovens kapitel 69, regnes fristen fra tidspunktet for anholdelsen. Fremstillingen skal ske for retten på det sted, hvor udlændingen er tilbageholdt.

Stk. 2. Retten beskikker en advokat for udlændingen. Tidspunktet for frihedsberøvelsens iværksættelse og for fremstillingen i retten anføres i retsbogen.

Stk. 3. Rettens afgørelse træffes ved kendelse, der kan påkæres efter reglerne i retsplejelovens kapitel 37. Er udlændingen frihedsberøvet på afgørelsens tidspunkt, og findes frihedsberøvelsen lovlig, fastsættes der i kendelsen en frist for fortsat tilbageholdelse. Denne frist kan senere forlænges af retten.

Stk. 4. Ved frihedsberøvelsens iværksættelse skal politiet gøre udlændingen bekendt med bestemmelserne i stk. 1 og stk. 2, 1. pkt. Politiet skal endvidere gøre udlændingen bekendt med adgangen til at sætte sig i forbindelse med hjemlandets diplomatiske eller konsulære repræsentation eller, såfremt udlændingen søger opholdstilladelse efter § 7, med en repræsentant for Dansk Flygtningehjælp.

Stk. 5. Kæremål har ikke opsættende virkning med hensyn til gennemførelse af beslutning om afvisning eller udvisning.

Stk. 6. Retsplejelovens kapitel 43 a finder i øvrigt tilsvarende anvendelse."

4.2. Politiets praksis i forbindelse med frihedsberøvelser.

Som det fremgår, skal politiet ifølge udlændingelovens § 37, stk. 4, ved iværksættelsen af frihedsberøvelse gøre udlændinge, der ansøger om asyl, bekendt med adgangen til at komme i forbindelse med Dansk Flygtningehjælp. Når Direktoratet for Udlændinge har resolveret normalprocedure, dvs. tilladt den pågældende at opholde sig her i landet under asylsagens behandling, har Dansk Flygtningehjælp fri adgang til udlændingen, dvs. uden besøgskontrol.

Såfremt Direktoratet for Udlændinge har truffet beslutning om af- eller udvisning eller ikke har kunnet træffe en sådan afgørelse, fordi oplysninger om identitet, rejserute og indrejsested ikke er fastlagt, anser politiet den pågældende udlænding for at være i en afvisningsposition, der er omfattet af § 48, stk. 2. I disse tilfælde har politiet ikke pligt til at give udlændingen adgang til at sætte sig i forbindelse med Dansk Flygtningehjælp. Rigspolitiet har dog over for udvalget oplyst, at man af humanitære grunde er indstillet på at praktisere en ordning, hvorefter Dansk Flygtningehjælp ligeledes får adgang til disse frihedsberøvede udlændinge uden brev- og besøgskontrol.

5. Danmarks internationale forpligtelser.

5.1. Flygtningekonventionen af 28. juli 19 51.

Danmark har tiltrådt Flygtningekonventionen af 1951 samt New York-protokollen af 31. januar 1967 vedrørende flygtninges retsstilling, hvorved Danmark folkeretligt

har forpligtet sig til at følge konventionens bestemmelser.

En meget central bestemmelse i konventionen i denne forbindelse er artikel 33, stk. 1, hvorefter en flygtning ikke må udvises eller afvises ved grænsen til sådanne områder, hvor hans liv eller frihed ville være truet på grund af hans race, religion, nationalitet, hans tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller hans politiske anskuelser ("non-refoulement"-princippet).

5.2. Konklusioner vedrørende international beskyttelse vedtaget af UNHCR's eksekutivkomite.

FN's Flygtningehøjkommissariat afholder hvert år et slags "bestyrelsesmøde" i en eksekutivkomite (Excom), hvor de enkelte lande fremkommer med indlæg om asylpolitikken. Eksekutivkomitéen består af 46 lande, heriblandt Danmark.

Eksekutivkomitéen behandler - ud over de forskellige indlæg om asylpolitikken - forskellige spørgsmål vedrørende asyl, herunder procedure, praksis m.v., der udmøntes i såkaldte "conclusions". Disse "conclusions" er politiske anbefalinger, som ikke er bindende, men som dog alligevel tillægges nogen vægt i de enkelte medlemslande. Anbefalingerne bliver til ved konsensus, dvs. at ingen tilstedeværende aktivt har modsat sig indholdet af dem.

Af relevante Excom-konklusioner kan bl.a. nævnes følgende:

Konklusion No. 8 fra 1977 (28. session) - "Determination of refugee status" - som bl.a. indeholder følgende anbefaling:

"The Executive Committee,

(e) Recommended that procedures for the determination of refugee status should satisfy the following basic reqirements:

(iv) The applicant should be given the necessary facilities, including the services of a competent interpreter, for submitting his case to the authorities concerned. Applicants should also be given the opportunity, of which they should be duly informed, to contact a representative of UNHCR."

Konklusion No. 44 fra 1986 (37. session) - "Detention of refugees and asylum-seekers" - hvori det bl.a. udtrykkes:

"The Executive Committee,

(g) Recommended that refugees and asylum-seekers who are detained be provided with the opportunity to contact the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees or, in the absence of such office, available national refugee assistance agencies;..."

Konklusion No. 58 fra 1989 (40. session) - "Problem of refugees and asylum-seekers who move in an irregular manner from a country in which they had already found protection" - hvori det bl.a. anføres:

II

f) Where refugees and asylum-seekers nevertheless move in an irregular manner from a country where they have already found protection, they may be returned to that country if

i) they are protected there against refoulement and

ii) they are permitted to remain there and to be treated in accordance with recognized basic human standards until a durable solution is found for them. Where such return is envisaged, UNHCR may be requested to assist in arrangements for the readmission and reception of the persons concerned;..."

Som det fremgår, har Eksekutivkomiteen i konklusion No. 8 anbefalet, at asylansøgere gives mulighed for at kontakte en repræsentant for UNHCR, og at de informeres

herom. Eksekutivkomiteen har endvidere i konklusion No. 44 anbefalet, at frihedsberøvede asylansøgere tilbydes mulighed for at kontakte UNHCR's regionale kontor eller, såfremt et sådant ikke eksisterer, nationale flygtningeorganisationer.

6. Dansk Flygtningehjælps synspunkter vedrørende adgangen til rådgivning til personer, der afventer en afgørelse om afvisning eller effektueringen af en sådan afgørelse.

Dansk Flygtningehjælp har over for udvalget peget på en række forhold vedrørende den gældende ordning, som efter flygtningehjælpens opfattelse er uhensigtsmæssige.

Dansk Flygtningehjælp har anført, at indførslen af afvisningsbestemmelsen i udlændingelovens 48, stk. 2, i 1986 efter flygtningehjælpens opfattelse har medført nogle meget omfattende indskrænkninger i asylsøgendes rettigheder.

Efter flygtningehjælpens opfattelse er det tvivlsomt, om bestemmelsen respekterer intentionerne i den internationale asylret og i de UNHCR-rekommandationer, som vedrører udlændinge, der søger indrejse i et andet land med henblik på at søge asyl der. Disse spørgsmål er for nyligt taget op af UNHCR i forbindelse med drøftelse af begreberne "sikkert land" og "sikkert 1. asylland". UNHCR udtrykker angiveligt store betænkeligheder ved at have konstateret, hvordan praksis har udviklet sig, og at misforståelser i flere tilfælde fører til refoulement, såfremt der ikke indføres sikkerhedsforanstaltninger og blandt andet gives adgang til rådgivning og opfølgning i de situationer, hvor afvisning kan komme på tale.

Flygtningehjælpen udtrykker bekymring i anledning af, at udlændinge efter afvisning fra Danmark i flere tilfælde fra modtagerlandet er blevet sendt videre til et "usikkert land" - i nogle tilfælde endda til hjemlandet

- i strid med de forventninger, de danske myndigheders beslutning om afvisning blev truffet på grundlag af. Sådanne problemer har især gjort sig gældende i forbindelse med afvisning til visse sydeuropæiske og på det seneste de nye østeuropæiske "sikre" lande.

De eksempler, Dansk Flygtningehjælp har kendskab til, viser, at sådanne videreafvisninger fra modtagerlandet er sket i tilfælde, hvor udlændingen alene har opholdt sig i transit i en lufthavn i det pågældende land på vej til Danmark. Det er flygtningehjælpens erfaring - bl.a. på baggrund af oplysninger fra UNHCR indhentet i forbindelse med konkrete afvisningssager - at en medvirkende årsag til videreafvisninger i disse situationer har været, at modtagerlandets myndigheder ikke har haft forståelse for de danske myndigheders forventning om, at modtagerlandet alene på grundlag af et tidligere transitophold skulle tillade udlændingen adgang til dette lands asylprocedure.

Efter flygtningehjælpens opfattelse er det beklageligt, at udlændinge (asylansøgere) i afvisningsposition, herunder såvel personer, der afventer de danske myndigheders afgørelse af afvisningssagen, som personer, der, efter at afgørelse om afvisning er truffet, afventer udsendelse, ikke har adgang til rådgivning fra Dansk Flygtningehjælp eller andre humanitære organisationer.

Flygtningehjælpen har anført, at udlændinge (asylansøgere) i afvisningsposition ikke blot afskæres fra kontakt med Dansk Flygtningehjælp eller andre humanitære organisationer, herunder UNHCR, men tillige fra kontakt med f.eks. herboende familiemedlemmer eller venner, hvilket i praksis har vist sig at være stærkt medvirkende til udlændingens usikkerhed og ofte manglende vilje til at samarbejde med de danske myndigheder, blandt andet om oplysninger vedrørende rejserute.

Flygtningehjælpen har påpeget, at udlændinge (asylansøgere), der afventer afgørelse om afvisning, som regel

frihedsberøves efter udlændingelovens § 36, og at udlændinge i disse tilfælde ligeledes er afskåret fra at modtage rådgivning fra Dansk Flygtningehjælp. Dette hænger sammen med, at reglerne om frihedsberøvelse administreres i overensstemmelse med princippet i udlændingelovens § 48, stk. 2, hvorefter frihedsberøvede udlændinge i afvisningsposition ikke gives adgang til at kontakte Dansk Flygtningehjælp eller andre humanitære organisationer. Efter flygtningehjælpens opfattelse er det ikke ganske klart, hvorvidt reglerne om frihedsberøvelse indeholder den fornødne hjemmel til denne praksis .

Med henblik på at opnå en mere hensigtsmæssig ordning i forbindelse med afgørelser om afvisning af udlændinge, der har ansøgt om asyl her i landet, finder flygtningehjælpen, at der bør gives adgang til samtaler med udlændinge (asylansøgere) i afvisningsposition, inden beslutning om afvisning træffes og effektueres. Dansk Flygtningehjælp finder sammen med UNHCR, at udlændinge i afvisningsposition bør gives adgang til at kontakte Dansk Flygtningehjælp eller UNHCR - i hvert fald såfremt der fremsættes anmodning herom.

Ud over at opfylde et oplagt og udtalt humanitært behov for disse personer, der befinder sig i en yderst udsat og presset situation med udsigt til en uvis fremtid i et 3. land, vil en sådan adgang til samtaler give mulighed for gennem f.eks. UNHCR at etablere et sikkerhedsnet under den afviste i modtagerlandet blandt andet med henblik på at forebygge, at udlændingen umiddelbart videresendes til et "usikkert" land, og samtidig sikre, at den afviste gives mulighed for at søge asyl i modtagerlandet. Endvidere vil adgang til rådgivning i disse situationer virke som en tillidsskabende foranstaltning, der kan bidrage til løsning af en række af de praktiske og forståelsesmæssige problemer, der erfaringsmæssigt opstår i afvisningssituationer, herunder særligt i forbindelse med forsøg på indrejse gennem Københavns Lufthavn i Kastrup. Flygtningehjælpen har sam-

tidig peget på, at retsstillingen på dette område herved utvivlsomt bringes i overensstemmelse med princippet i forvaltningslovens § 8, stk. 1, hvorefter en part i en sag på et hvert tidspunkt i sagens behandling kan lade sig repræsentere eller bistå af andre, herunder en interesseorganisation. Flygtningehjælpen finder, at den nuværende ordning, hvorefter en udlænding under behandlingen af afvisningssagen er afskåret fra at lade sig repræsentere ved Dansk Flygtningehjælp eller andre, er vanskeligt forenelig med princippet i forvaltningslovens § 8, stk. 1.

Det bemærkes dog herved, at efter forvaltningslovens § 8, stk. 2, gælder partens adgang til at lade sig repræsentere eller bistå under sagens behandling ikke, hvis partens interesse i at kunne lade sig repræsentere eller bistå findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser. Det er i forarbejderne til bestemmelsen forudsat, at der kun i ganske særlige tilfælde bør nægtes en part adgang til at lade sig repræsentere eller bistå af andre under sagens behandling. Undtagelsesbestemmelsen indebærer, at myndigheden altid må foretage en konkret afvejning af på den ene side partens interesse i at få den pågældende bistand og på den anden side de hensyn, der taler for at afskære partens adgang til at lade sig repræsentere eller bistå.

Dansk Flygtningehjælp har på den baggrund foreslået, at den gældende ordnings begrænsning i retten til rådgivning administrativt eller om fornødent gennem en lovændring ophæves, således at udlændinge (asylansøgere) i afvisningsposition gives adgang til samtaler med Dansk Flygtningehjælp eller andre humanitære organisationer.

Dansk Flygtningehjælp har i den forbindelse oplyst, at der som hovedregel ikke opstår problematiske situationer i forbindelse med afvisning til Forbundsrepublikken Tyskland efter indrejse over den dansk-tyske landegrænse og de nordiske lande efter indrejse med skib. Flygt-

ningehjælpen finder derfor, at det som udgangspunkt vil være tilstrækkeligt at etablere en fast rådgivningsordning i forbindelse med indrejse fra andre lande, typisk gennem Københavns Lufthavn i Kastrup.

Dansk Flygtningehjælp har i relation til tidsforbruget endvidere påpeget, at en ordning som den foreslåede ikke vil medføre nogen forsinkelse i gennemførelsen af de såkaldte "direkte afvisninger" fra Københavns Lufthavn i Kastrup, jf. straks nedenfor.

7. Dansk Flygtningehjælps forslag til en eventuel rådgivningsordning.

7.1. Det tidsmæssige aspekt.

Som nævnt ovenfor vil det efter Dansk Flygtningehjælps opfattelse være tilstrækkeligt, at der indføres en fast rådgivningsordning i Københavns Lufthavn i Kastrup.

Dansk Flygtningehjælp har i den forbindelse i en skrivelse af 1. december 1994 til udvalget oplyst, at formålet med etableringen af rådgivningsordningen ikke er at påvirke Direktoratet for Udlændinges afgørelse i afvisningssagen.

Flygtningehjælpen har endvidere oplyst, at flygtningehjælpen er enig i, at en eventuel rådgivningsordning ikke må betyde forsinkelser, og at flygtningehjælpen vil indrette en eventuel ordning i respekt for dette hensyn.

Er der således tale om en situation, hvor Direktoratet for Udlændinge umiddelbart kan træffe afgørelse om afvisning, og dette enten sker uden for normal arbejdstid eller i en situation, hvor der er mulighed for at tilbagesende asylansøgeren med et fly i umiddelbar forlængelse af direktoratets afgørelse (direkte afvisning), er Dansk Flygtningehjælp indstillet på, at rådgivningen kan foregå pr. telefon.

I nødstilfælde vil Dansk Flygtningehjælp endvidere være indstillet på at anvende en i forvejen tilstedeværende tolk.

Dansk Flygtningehjælp vil med henblik på disse situationer udarbejde en skrivelse på en række sprog, som man vil bede politiet være behjælpelig med at udlevere til udlændingen og eventuelt mundtligt oversætte for vedkommende, såfremt udlændingen er analfabet.

Er der tale om en situation, hvor Direktoratet for Udlændinge ikke umiddelbart kan træffe afgørelse i sagen, eller hvor der må forventes at gå længere tid, inden en afgørelse om afvisning kan effektueres, foreslår Dansk Flygtningehjælp, at politiet i Kastrup Lufthavn - i umiddelbar forlængelse af forelæggelsen for Direktoratet for Udlændinge - telefonisk oplyser Dansk Flygtningehjælp om sagen og om det eventuelle udsendelsestidspunkt. Personale fra Dansk Flygtningehjælp vil derefter have mulighed for omgående at indfinde sig i lufthavnen og yde personlig rådgivning til udlændingen.

Såfremt en asylansøger indrejser via en anden grænseovergang end lufthavnen i Kastrup, er Dansk Flygtningehjælp indstillet på generelt at følge samme procedure som i de ovenfor beskrevne nødstilfælde, dvs. som udgangspunkt alene yde telefonisk rådgivning mv.

7.2. Indholdet af rådgivningen.

Dansk Flygtningehjælp vil i givet fald udarbejde 2 typer skriftligt materiale; én udgave til anvendelse i de ovenfor nævnte nødsituationer samt ved ansøgning om asyl på andre grænseovergange end' lufthavnen i Kastrup, hvor materialet vil blive udleveret af politiet, og en udvidet udgave, som Dansk Flygtningehjælp selv vil udlevere i forbindelse med den personlige rådgivning i de øvrige situationer.

Den personlige rådgivning bør efter Dansk Flygtningehjælps opfattelse finde sted under sådanne forhold, at ansøgeren føler, at vedkommende kan tale frit. Indholdet af ansøgerens samtale med Dansk Flygtningehjælp vil være fortroligt, medmindre udlændingen samtykker i, at indholdet eller dele heraf videregives til myndighederne .

Rådgivningen påtænkes at indeholde følgende:

- en beskrivelse af Dansk Flygtningehjælp som privat organisation, herunder organisationens (begrænsede) rolle i afvisningssagen,

- vejledning om indholdet af proceduren i afvisningssager samt en begrundelse for, hvorfor ansøgeren eventuelt vil blive afvist,

- beskrivelse af Dansk Flygtningehjælps netværk samt oplysning om, at dette netværk kan blive adviseret om udlændingens afvisning, således at der vil blive fulgt op på ansøgerens sag i det land, hvortil udsendelse sker,

- vejledning om ansøgers adgang til at søge asyl i det land, hvortil udsendelse sker,

- udlevering af en skrivelse med telefonnumre og adresser på UNHCR eller andre hjælpeorganisationer i det pågældende land eller på lufthavnsområdet, såfremt der findes organisationer dér,

- oplysning om, at Dansk Flygtningehjælp er villig til at sætte sig i forbindelse med udlændingens eventuelle familie i Danmark eller i det land, hvortil udsendelse sker, samt

- rådgivning om adgangen til - uanset afvisningen - at søge asyl i Danmark, men i så fald ved at indgive ansøgning efter udlændingelovens § 7, stk. 4, på en

dansk repræsentation i det land, hvortil udsendelse sker (denne adgang vil dog efter ikrafttrædelsen af EF-asylkonventionen ikke gælde, såfremt det land, hvortil udsendelse sker, har tiltrådt konventionen).

8. Udvalgets overvejelser.

Kompetencen til at træffe afgørelse i afvisningssager, hvor udlændingen påberåber sig at være omfattet af udlændingelovens §§ 7-8, er henlagt til Direktoratet for Udlændinge, jf. § 48, stk. 2.

Efter bestemmelsen i udlændingelovens § 48, stk. 2, 7. pkt., skal en person, der ønsker at indrejse i Danmark med henblik på at søge asyl, kun gøres bekendt med adgangen til at sætte sig i forbindelse med Dansk Flygtningehjælp i de tilfælde, hvor der ikke træffes afgørelse om, at den pågældende skal afvises. I praksis gives der derfor ikke adgang til rådgivning, f.eks. gennem Dansk Flygtningehjælp, i de tilfælde, hvor der sker afvisning eller udvisning i medfør af bestemmelsen i udlændingelovens § 48, stk. 2.

Udlændingemyndighederne har hidtil fastholdt den opfattelse, at det må kræve en lovændring, såfremt udlændinge, der har ansøgt om asyl, og som afventer en afgørelse om afvisning, generelt skal have adgang til at sætte sig i forbindelse med Dansk Flygtningehjælp eller andre humanitære organisationer.

I forbindelse med Folketingets vedtagelse af lov nr. 387 af 6. juni 1991 om ændring af udlændingeloven (EF-asylkonventionen) er det besluttet, at også asylansøgere, som skal overføres eller tilbageføres til et andet EF-land efter reglerne i EF-asylkonventionen, skal gøres bekendt med adgangen til at sætte sig i forbindelse med Dansk Flygtningehjælp.

Når denne lov er trådt i kraft, vil det herefter alene være asylansøgere, der afventer afgørelse om afvisning,

eller som afventer effektuering af en afgørelse om afvisning til et land uden for EU, som ikke har adgang til at sætte sig i forbindelse med Dansk Flygtningehjælp.

Det er udvalgets opfattelse, at asylansøgere i afvisningsposition generelt kan have et behov for at kunne tage kontakt til Dansk Flygtningehjælp eller en anden humanitær organisation.

En kontakt til en privat humanitær organisation vil i sig selv kunne reducere den følelse af usikkerhed, som en asylansøger, der typisk vil være frihedsberøvet med henblik på at sikre tilstedeværelsen i forbindelse med afvisningen, i denne situation ofte vil opleve. Efter udvalgets opfattelse kan det endvidere af humanitære grunde være rimeligt at give den pågældende adgang til at modtage rådgivning fra Dansk Flygtningehjælp om, hvilke myndigheder og organisationer den pågældende skal rette henvendelse til ved ankomsten til det land, hvortil udsendelse sker. En sådan kontakt vil endvidere kunne give Dansk Flygtningehjælp oplysninger, som vil sætte flygtningehjælpen i stand til at underrette vedkommendes familie her i landet eller i udlandet om den pågældendes situation.

Endvidere vil kontakten til Dansk Flygtningehjælp kunne tjene til at sikre, at den pågældende ved flygtningehjælpens eller en anden humanitær organisations indsats sikres adgang til at søge asyl i det land, hvortil udsendelse sker, og mindske risikoen for, at vedkommende bliver videresendt til hjemlandet/flugtlandet i modstrid med princippet om "non-refoulement" i flygtningekonventionen af 1951.

Udvalget finder det i den forbindelse afgørende, at gennemførelsen af adgangen til rådgivning i disse tilfælde tilrettelægges på en sådan måde, at de oprindelige intentioner bag § 48, stk. 2 - en hurtig, smidig og retssikkerhedsmæssig forsvarlig procedure • fastholdes.

Udvalget har i den forbindelse noteret sig Dansk Flygtningehjælps tilkendegivelse om, at man vil være indstillet på at medvirke til, at adgangen til rådgivning ikke påvirker en hurtig effektuering af en eventuel afvisning.

Udvalget kan endvidere tiltræde Dansk Flygtningehjælps forslag til, hvordan en sådan rådgivningsordning nærmere kan tilrettelægges.

Udvalget har i den forbindelse noteret sig Dansk Flygtningehjælps tilkendegivelse om, at flygtningehjælpen ikke skal have adgang til øve indflydelse på Direktoratet for Udlændinges afgørelse i afvisningssagen.

Udvalget kan på den baggrund anbefale, at der generelt gives en asylansøger i afvisningsposition - uanset om den pågældende er frihedsberøvet eller ej - adgang til at kontakte Dansk Flygtningehjælp. Selv om asylansøgeren er frihedsberøvet, bør adgangen til rådgivning af Dansk Flygtningehjælp kunne ske uden brev- og besøgskontrol.

En gennemførelse af en sådan ordning forudsætter ændringer i udlændingelovgivningen.

Det forslås derfor, at der foretages følgende ændringer af udlændingeloven:

Vedrørende ukontrolleret besøg af Dansk Flygtningehjælp til frihedsberøvede asylansøgere:

x. I § 37 d, stk. 1, indsættes som 4. pkt:

"En frihedsberøvet, der har ansøgt om opholdstilladelse efter §§ 7 eller 8, har endvidere altid ret til ukontrolleret besøg af repræsentanter for Dansk Flygtningehjælp."

Ukontrolleret brevveksling med Dansk Flygtningehjælp:

x. I § 37 e, stk 2, indsættes efter 1. pkt.:

"Har udlændingen ansøgt om opholdstilladelse efter §§ 7 eller 8, har vedkommende endvidere adgang til ukontrolleret brevveksling med Dansk Flygtningehjælp."

Oplysning til asylansøgere i afvisningsposition om adgangen til at kontakte Dansk Flygtningehjælp.

x. § 48, stk. 2, 7. pkt., affattes således:

"Politiet skal gøre udlændingen bekendt med adgangen til at sætte sig i forbindelse med Dansk Flygtningehjælp."

Bemærkninger til forslaget om en ændret affattelse af § 48, stk. 2, 7. pkt.:

Efter den gældende bestemmelse i § 48, stk. 2, 7. pkt., gøres en udlænding, der påberåber sig at være omfattet af udlændingelovens §§ 7 eller 8, kun bekendt med adgangen til at sætte sig i forbindelse med Dansk Flygtningehjælp, såfremt Direktoratet for Udlændinge har truffet afgørelse om, at den pågældende kan opholde sig her i landet under asylsagens behandling.

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at en udlænding, der påberåber sig at være omfattet af udlændingelovens §§ 7 eller 8, skal gøres bekendt med adgangen til at sætte sig i forbindelse med Dansk Flygtningehjælp, selv om Direktoratet for Udlændinge (endnu) ikke har truffet afgørelse om, at den pågældende må opholde sig her i landet under asylsagens behandling. Ønsker asylansøgeren at komme i kontakt med Dansk Flygtningehjælp, skal politiet underrette Dansk Flygtningehjælp herom.

Den nærmere tilrettelæggelse af ordningen bør efter udvalgets opfattelse fastlægges efter forhandling mellem

Indenrigsministeriet, Dansk Flygtningehjælp og Rigspolitichefen.

Udvalget finder dog anledning til at understrege, at ordningen ikke må påvirke muligheden for en hurtig effektuering af en eventuel afgørelse om afvisning.

Det er endvidere udvalgets opfattelse, at forslaget i første omgang bør udmøntes ved, at der som en forsøgsordning etableres en rådgivningsordning i Københavns Lufthavn i Kastrup.

Udvalget finder det vanskeligt at tage stilling til de ressourcemæssige konsekvenser af forslagene, men det er udvalgets umiddelbare opfattelse, at de må forventes at blive begrænsede.

Kapitel 4.

Optagelse af fingeraftryk i udlændingesager.

1. Indledning.

Spørgsmålet om optagelse af fingeraftryk i udlændingesager er ikke direkte omfattet af udvalgets kommissorium. Da spørgsmålet om en udvidet adgang til optagelse af fingeraftryk af udlændinge, herunder særligt optagelse af fingeraftryk af asylansøgere med henblik på sikker identifikation af de pågældende, er snævert forbundet med overvejelser om effektivisering af asylsagsbehandlingen navnlig i den indledende fase, har udvalget besluttet at udrede dette spørgsmål nærmere.

Nedenfor redegøres først i afsnit 2-5 for baggrunden for og indholdet af den nuværende adgang til at optage fingeraftryk af udlændinge, jf. udlændingelovens § 40, stk. 3. I afsnit 6 er der nærmere redegjort for retstilstanden i de øvrige nordiske lande, mens arbejdet i EU vedrørende EF-asylkonventionen og i relation til overvejelserne om at etablere et fælles europæisk system til sammenligning af asylansøgeres fingeraftryk (EURODAC) er omtalt i afsnit 7.

Afsnit 8 indeholder en redegørelse for de problemer i relation til identifikation af udlændinge, herunder særligt asylansøgere, der ikke eller kun meget vanskeligt kan løses med den nuværende adgang til at optage fingeraftryk og udveksle disse med kompetente myndigheder i udlandet.

Afsnit 9 indeholder udvalgets overvejelser, og afsnit 10 indeholder udvalgets forslag til en ændret udformning af udlændingelovens regler om optagelse af fingeraftryk.

2. Udlændingelovens § 40, stk. 3, - bestemmelsens forarbejder og behandlingen i Folketinget.

Udlændingelovens § 40, stk. 3, har følgende ordlyd:

"Optagelse af fingeraftryk og personfotografi af udlændinge kan foretages, hvis dette skønnes hensigtsmæssigt med henblik på identifikation af den pågældende.[1]'

Bestemmelsen blev indsat i udlændingeloven - som § 40, stk. 2, - ved lov nr. 482 af 24. juni 1992 om ændring af udlændingeloven m.v. (Familiesammenføring, effektivisering af asylsagsbehandlingen m.v.)

Ordlyden af bestemmelsen er identisk med § 1, nr. 9, i justitsministerens lovforslag nr. L 257 fremsat den 1. april 1992.

I et **høringssvar** af 25. marts 1992 over lovforslaget anførte **Rigspolitichefen** bl.a.:

"Spørgsmålet om optagelse af fingeraftryk og fotografier af udlændinge har ikke været drøftet nærmere i den i indledningen nævnte arbejdsgruppe. Lovforslaget er udtryk for en kodificering af allerede gældende praksis. Lovforslaget løser imidlertid ikke helt de uklarheder, der eksisterer omkring optagelse af fingeraftryk og fotografier af udlændinge til brug for sagsbehandlingen. Det skal ligeledes understreges, at kun en lovregel, der giver udtrykkelig hjemmel for:

1) Systematisk optagelse af fingeraftryk af samtlige asylansøgere,

2) maskinel opbevaring og søgning og

3) mulighed for udveksling af aftrykkene med andre lande

vil muliggøre en sikker identifikation og imødegåelse af dobbeltansøgninger. Rigspolitiet finder det helt nødvendigt, at der snarest opbygges et effektivt fungerende system til lettelse af identifikationsproblemerne. Det skal bemærkes, at antallet af asylansøgere, der underkastes frihedsberøvelse p.g.a. tvivl om identiteten er stærkt stigende.

Det er naturligvis klart, at der samtidig bør gives regler for politiets brug af de optagne fingeraftryk, herunder for samkøring med aftryk registreret i politiets fingeraftryksregister i forbindelse med sigtelse

for kriminelle forhold. Behovet for et register over asylansøgere med det nævnte indhold er klart erkendt i nordisk sammenhæng og i EF-sammenhæng."

Rigspolitichefen gjorde endvidere opmærksom på, at elektronisk behandling af fingeraftryk ville kræve investeringer, hvis størrelse man ikke i øjeblikket havde mulighed for at skønne over.

I de **almindelige bemærkninger til lovforslaget** anførtes følgende i pkt. 3.5. om optagelse af fingeraftryk og personfotografi af udlændinge:

"Efter den eksisterende modtagelsesordning for asylansøgere optages der personfotografi af asylansøgere og i nogle tilfælde tillige fingeraftryk. Formålet med optagelsen af personfotografi er at kunne udstede de nødvendige dokumenter til asylansøgeren. Fingeraftryk optages i de tilfælde, hvor der (er) tvivl om asylansøgerens identitet, f.eks. fordi den pågældende ikke er i besiddelse af identitetsdokumenter eller er i besiddelse af falske identitetsdokumenter, med henblik på at sikre identifikationen af den pågældende. Der sker ikke generelt maskinel registrering af de optagne fingeraftryk, og personfotografierne indgår som nævnt på sagen med henblik på at kunne udstede de nødvendige dokumenter til asylansøgeren.

Med henblik på en effektivisering af sagsbehandlingen i asylsager og for at tage højde for et kommende internationalt samarbejde foreslås det i § 1, nr. 9, at det i udlændingelovens § 40 udtrykkeligt anføres, at udlændingemyndighederne har adgang til at optage fingeraftryk og personfotografi af en udlænding, når dette skønnes hensigtsmæssigt med henblik på at fastlægge den pågældendes identitet.

Uden for strafferetsplejen vil spørgsmålet om optagelse af fingeraftryk og personfotografi af udlændinge hovedsagelig have betydning ved modtagelsen af asylansøgere. For så vidt angår personfotografi indebærer den foreslåede regel, at sådan fotografi kan optages dels med henblik på at sikre beviset for den pågældendes identitet, dels med henblik på at kunne fastlægge den pågældendes identitet i forbindelse med udstedelse af dokumenter til asylansøgeren, der indeholder et personfotografi. Hvad angår optagelse af fingeraftryk vil dette normalt være hensigtsmæssigt, hvor der ikke er fuld sikkerhed om ansøgerens identitet. Dette kan ikke blot være tilfældet, hvor der i forbindelse med en udlændings indrejse er tvivl om den pågældendes identitet, herunder om den pågældende tidligere under andet navn har været indrejst her i landet, men også i tilfælde, hvor der - f.eks. på baggrund af myndighedernes almindelige erfaringer - er grund til at tro, at en ud-

lænding senere vil indrejse her i landet under en anden identitet.

De optagne fingeraftryk forudsættes indtil videre behandlet på samme måde som hidtil, hvilket som nævnt indebærer, at der ikke generelt sker elektronisk registrering af fingeraftrykkene. Det vil imidlertid være hensigtsmæssigt at indføre en sådan maskinel registrering i det omfang f.eks. samarbejdet inden for EF-landene eller mellem de nordiske lande vedrørende asylsagernes behandling gør en sådan registrering hensigtsmæssig.

Videregivelse af sådanne maskinelt registrerede fingeraftryk vil i givet fald kunne ske i overensstemmelse med bestemmelserne i registerlovgivningen i forbindelse med et sådant samarbejde mellem landene om behandlingen af asylansøgninger."

I **bemærkningerne til bestemmelsen** (lovforslagets § 1, nr. 9) anføres:

"Ved forslaget indsættes der i udlændingeloven udtrykkelig hjemmel til, at udlændingemyndighederne kan optage fingeraftryk og personfotografi af en udlænding, når dette skønnes hensigtsmæssigt med henblik på at fastlægge den pågældendes identitet.

Bestemmelsen vil hovedsagelig have betydning ved modtagelsen af asylansøgere. Der henvises til lovforslagets bemærkninger pkt. 3.5.

Som led i samarbejdet mellem de nordiske og europæiske lande om modtagelse af asylansøgere, kan det komme på tale i højere grad end i dag at udveksle identitetsoplysninger mellem landene om de pågældende. De optagne fingeraftryk kan - hvis det skønnes hensigtsmæssigt som led i et sådant samarbejde - registreres maskinelt og udveksles mellem landene i overensstemmelse med bestemmelserne i lov om offentlige myndigheders registre og i de internationale aftaler, der måtte blive indgået i denne forbindelse."

Lovforslaget blev **1. behandlet** i Folketinget den 8. april 1992 (Folketingstidende 1991/92, spalte 8839-8889).

I forbindelse med **behandlingen af lovforslaget i Folketingets Retsudvalg** blev der mellem 1. og 2. behandlingen stillet og besvaret følgende spørgsmål:

"Spørgsmål nr. 6:

"Skal § 49, stk. 2 om fingeraftryk og personfotografi

forstås således, at der i tilfælde af beslutning om registrering skal optages både fingeraftryk og personfotografi? Vil det ikke være muligt at nøjes med fingeraftryk?"

Svar:

Det foreslås i lovforslagets § 49, stk. 2, at optagelse af fingeraftryk og personfotografi af udlændinge kan foretages, hvis dette skønnes hensigtsmæssigt med henblik på identifikation af den pågældende. Af denne formulering følger imidlertid ikke, at der altid skal optages såvel fingeraftryk som personfotografi. De to identifikationsmetoder supplerer hinanden. Optagelsen af fingeraftryk vil i almindelighed være væsentligst, fordi fingeraftryk er den mest pålidelige identifikationsmetode. Personfotografier har imidlertid især betydning i forbindelse med en hastende identifikation f.eks. i en frihedsberøvelsessituation, hvorfor de to metoder ikke udelukker hinanden."

I svaret på Retsudvalgets **spørgsmål nr. 23** om, hvilke af de foreslåede ændringer der var inspireret af/havde sammenhæng med en senere gennemførelse af en fælles EF-immigrations- og asylpolitik, omtaltes overvejelserne på embedsmandsniveau om udveksling af fingeraftryk mellem medlemslandene. I svaret anførtes bl.a.

Forslagets § 1, nr. 9, om optagelse af bl.a. fingeraftryk af udlændinge med henblik på identifikation skal dog bl.a. ses på baggrund af de overvejelser, der for tiden pågår på embedsmandsniveau, om den nærmere gennemførelse af EF-asylkonventionen.

Som Retsudvalget tidligere er orienteret om, er der iværksat en undersøgelse af de tekniske muligheder for etablering af et europæisk system til sammenligning af asylansøgeres fingeraftryk.

Disse overvejelser er en følge af, at konventionen næppe kan bringes til at fungere effektivt, medmindre asylansøgernes identitet kan fastslås med en høj grad af sikkerhed. Ved sikker identifikation undgår man dels mulig behandling af samme ansøgning i flere medlemsstater, dels at den pågældende ansøger risikerer at blive sendt frem og tilbage mellem medlemsstaterne. Der er i den forbindelse blevet peget på sammenligning af fingeraftryk som en løsning på dette problem.

I **Retsudvalgets betænkning af 11. juni 1992** over lovforslaget anførtes det side 5f:

"Flertallet lægger til grund, at justitsministeren har

forpligtet sig til alene at lade bestemmelsen om politiets adgang til at optage fingeraftryk og personfotografi af udlændinge anvende i de tilfælde, hvor der ved indrejsen kan være tvivl om identitetsspørgsmålet. Derimod skal Justitsministeriet efter flertallets opfattelse være forpligtet til at forelægge Folketinget resultatet af forhandlinger om et eventuelt udvidet europæisk samarbejde på dette område. Folketinget vil dermed få lejlighed til at tage stilling til en detaljeret regulering af adgangen til at optage fingeraftryk og personfotografi af udlændinge og udveksling af sådanne oplysninger mellem landene på et tidspunkt, hvor konturerne af det internationale samarbejde på området vil kunne præsenteres".

2. behandling af lovforslaget fandt sted den 16. juni 1992 (Folketingstidende 1991/92, spalte 10551-10583), og **3. behandlingen** fandt sted den 18. juni 1992 (Folketingstidende 1991/92, spalte 10871-10874).

3. Spørgsmål i Folketinget med relation til optagelse af fingeraftryk af udlændinge (asylansøgere).

Spørgsmål nr. 227 af 10. marts 1992 fra Folketingets Retsudvalg (Alm.del - bilag 409). I justitsministerens besvarelse af 28. april 1992 bekræftedes oplysninger i en artikel i Jyllandsposten om, at nogle flygtninge havde fået asylstatus i flere lande, og at der var rejst sigtelser for socialbedrageri, fordi der var modtaget ydelser både i Norge og i Danmark. Det anførtes også, at det særdeles hyppigt forekommer, at der søges asyl i flere lande, og at dette kan tilskrives vanskeligheder med at identificere ansøgerne.

I forlængelse heraf stillede Retsudvalget (spørgsmål nr. 247 af 25. marts 1992 (Alm.del - bilag 459)) uddybende spørgsmål til avisartiklen, der besvaredes af justitsministeren den 1. juni 1992. I besvarelsen nævntes bl.a., at de politikredse, der var spurgt, havde bekræftet, at man havde og havde haft betydelige vanskeligheder i mange sager med at fastslå identiteten på asylansøgeren, ligesom de havde oplyst, at et fingeraftryksregister for asylansøgere ville være af afgørende betydning som identifikationsinstrument.

Folketingets Retsudvalg spurgte i forbindelse med behandlingen af Forslag til folketingsbeslutning om udvisning af kriminelle udlændinge (nr. B 75 1993-94) ved spørgsmål nr. 3 af 13. april 1994 (B 75 - bilag 2) om:

"Hvilke oplysninger er myndighederne bekendt med om de tilfælde, hvor udviste asylansøgere ved brug af falsk identitet på ny indrejser hertil eller igen ansøger om asyl, og herunder: Hvilke foranstaltninger træffer myndighederne for at forhindre dette?"

I svaret citeredes Rigspolitichefen bl.a. for, at "den eneste sikre måde at identificere personer på er ved sammenligning af fingeraftryk". Der henvistes til flertallets udtalelse i Retsudvalgets betænkning af 11. juni 1992, hvorefter der ikke er mulighed for konsekvent at tage fingeraftryk af alle asylansøgere, og til, at det i tilfælde, hvor der ikke foreligger mulighed for at sammenligne fingeraftryk, vil kræve en mere omfattende efterforskning, før det eventuelt kan konstateres, at vedkommende tidligere, men under en anden identitet, har været asylansøger i Danmark.

Indenrigsministeriet, der kunne henholde sig til det af Rigspolitichefen oplyste, henviste i besvarelsen supplerende til den del af Retsudvalgets betænkning af 11. juni 1992, hvorefter ministeren efter flertallets opfattelse skal være forpligtet til at forelægge Folketinget resultatet af forhandlinger om et eventuelt udvidet europæisk samarbejde på dette område, og tilføjede:

"Indenrigsministeriet kan i den forbindelse oplyse, at der foregår forhandlinger mellem EU-landene i EURODAC om en sådan generel udveksling af fingeraftryk m.v., og at Indenrigsministeriet vil forelægge spørgsmålet om en udvidet adgang til optagelse af fingeraftryk for Retsudvalget, når resultatet af disse forhandlinger foreligger."

4. Bemærkninger til forslag til lov nr. 33 af 18. januar 1995 om ændring af udlændingeloven, lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v. og lov om social bistand (Opstramninger i åbenbart grundløs-proceduren m.v.).

I indenrigsministerens forslag nr. L 85 til lov om ændring af udlændingeloven, lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v. og lov om social bistand (Opstramninger i åbenbart grundløs-proceduren m.v.) fremsat den 30. november 1994, anføres det i de almindelige bemærkninger punkt 4.7: Politiets adgang til optagelse af fingeraftryk af indrejsende asylansøgere:

"Ved lov nr. 482 af 24. juni 1992 om ændring af udlændingeloven blev der indført hjemmel til, at udlændingemyndighederne optager bl.a. fingeraftryk af en udlænding, når det skønnes hensigtsmæssigt med henblik på at fastlægge den pågældendes identitet.

I forbindelse med udarbejdelsen af dette lovforslag har Rigspolitichefen over for Indenrigsministeriet anført, at der efter Rigspolitichefens opfattelse er behov for at udvide denne adgang.

Efter Rigspolitichefens opfattelse bør der således tilvejebringes hjemmel til, at udlændingemyndighederne kan optage fingeraftyk af alle ansøgere, at udlændingemyndighederne kan edb-behandle disse fingeraftryk, og at de kan udveksles med andre landes kompetente myndigheder. Rigspolitichefen har herved forudsat, at der fastsættes de nødvendige registerforskrifter.

En sådan udvidelse af adgangen til optagelse af fingeraftryk af bl.a. asylansøgere er efter Rigspolitichefens opfattelse nødvendig, såfremt et ikke ubetydeligt misbrug af asylinstituttet (f.eks. indgivelse af flere ansøgninger med forskellig identitet m.v.) skal kommes til livs, og såfremt det ofte vanskelige arbejde med at identificere asylansøgere afgørende skal kunne effektiviseres.

Da spørgsmålet om udvidet adgang til optagelse af fingeraftryk er snævert forbundet med overvejelser om effektivisering af asylsagsbehandlingen, har udvalget vedrørende effektivisering af asylsagsbehandlingen (Per Sørensen-udvalget) besluttet at udrede dette spørgsmål nærmere.

Udvalget forventes at afgive delbetænkning om bl.a. dette spørgsmål ved årsskiftet 1994/95."

5. Rigspolitiets praksis med hensyn til optagelse af fingeraftryk efter udlændingelovens § 40, stk.3.

Efter den praksis, der følges af Rigspolitiet, Den Centrale Politiafdeling, i registreringscentret i Sandholm, optages der fingeraftryk i følgende tilfælde under forudsætning af, at ansøgeren er 15 år eller derover:

1. Udlændingen er uden identifikationspapirer.

2. Udlændingen er uden gyldig rejselegitimation (dele af pas).

3. Udlændingen medbringer rejselegitimation, men ægtheden betvivles.

4. Udlændingen oplyser selv, at rejselegitimationen er falsk.

5. Når det skønnes hensigtsmæssigt at få fastlagt identiteten for personer, der **tidligere har søgt** om asyl, og som bliver genkendt under **ny identitet.**

Når der via Interpol sendes forespørgsel til andre lande om, hvorvidt den pågældende udlænding er kendt dér, sendes de optagne fingeraftryk med.

6. Retstilstanden i de andre nordiske lande.

6.1. Nordisk Udlændingeudvalg.

Nordisk Udlændingeudvalg, der er nedsat i henhold til artikel 13 i Den nordiske Paskontroloverenskomst, og som består af repræsentanter for de myndigheder i de nordiske lande, som har ansvaret for udlændingeområdet, drøftede på et møde i København i november 1991 de problemer, der er forbundet med at få fastslået asylansøgeres identitet (fingeraftryk af asylansøgere).

Der var i udvalget enighed om, at der i de nordiske lande er væsentlige problemer med at fastslå asylansøgeres identitet, og at det er vigtigt at forebygge dobbeltansøgninger.

På baggrund af drøftelser mellem de nordiske landes udlændingekontrolmyndigheder var udvalget enig i, at problemerne kun kan løses, såfremt der systematisk optages fingeraftryk af alle asylansøgere, og at oplysninger herom udveksles mellem landene.

Udvalget noterede sig, at der er betydelige forskelle i de enkelte landes regler om optagelse af fingeraftryk og udveksling af disse.

Udvalget anbefalede, at der arbejdes videre med disse problemer med henblik på at finde en fælles nordisk løsning.

6.2. Finland

Den finske udlændingelovs § 53 a om "Upptagande av signalement" er sålydende:

"Av en utlänning som har ansokt om asyl eller som enligt vad som har bestämts skall avvisas eller utvisas eller vars identitet år oklar, får en polisman och en passkontrollant ta fingeravtryck, fotografier samt andra signalement for identifiering och registrering.

Signalementen infors i ett register som polisen for. Uppgifterna skall hållas åtskilda från signalementen for personer som år misstänkta for brott. Uppgifterna avfors ur registret når den utlänning som de galler har erhållit finskt medborgarskab.

Uppgifter som avses i 1 mom. kan for identifiering av en utlänning lämnas ut till en utländsk myndighet med beaktande av vad som stadgas i personregisterlagen (471/87)."

Bestemmelsen blev indsat ved en lovændring i sommeren 1993, og ifølge oplysninger indhentet fra Centralkriminalpolisen i Helsingfors er ca. 1.100 udlændinge blevet

registreret i en særlig fil i det finske Bureau for Undersøgelser. Filen holdes adskilt fra registeret for kriminelles fingeraftryk (AFIS B-filen). Det er ikke muligt i udlændingefilen at foretage gennemkørsel med fingeraftryk, der stammer fra gerningssteder mv.

Oplysninger fra udlændingefilen (AFIS A-filen) kan videregives til myndigheder i udlandet med henblik på identifikation af udlændinge. Dette kan uden videre ske til myndighederne i de nordiske lande. Drejer det sig om andre lande, kræves det, at der er indgået en aftale med dette land. Sådanne aftaler er indgået med en række lande.

6.3. Norge

I Norge blev der i 1992 gennemført ændringer af udlændingeloven.

I forslaget til ændring af lovens § 37 (Ot.prp.nr 83(1991-92)) anførtes (side 3) bl.a.:

"Utlendingsmyndighetene har også erfart en økende tendens til at asylsøkere har søknader til behandling i flere land, at de melder seg som asylsøkere ved flere politikamre i Norge under forskjellig identitet, og at de returnerer til Norge etter at de er blitt bortvist eller utvist.

Disse forhold representerer et alvorlig samfunnsproblem. Det kreves store ressurser til etterforskning for å bringe utlendingers identitet på det rene. I mange tilfeller lykkes det ikke å fastslå identiteten med sikkerhet. På denne maten er det fare for at Norge over tid kommer i en situasjon der en del af befolkningen er av ukjent identitet og/eller uten lovlig opphold her. Illegalt opphold er et økende problem i mange land."

Senere (side 8) anførtes:

"Formålet med forslagene er å sikre en mest mulig korrekt, lik og retferdig behandling av utlendingssakene. Ved at utlendingers identitet fastslås med sikkerhet, vil færre få opphold på falske premisser. Forslagene vil også bidra til en effektiv og ressursbesparende behandling av sakene."

Ved lov nr. 94 af 3. juli 1992 med ikrafttræden den 1. august 1992 fik § 37 herefter følgende ordlyd, der fortsat er gældende:

"§ 37. Identificering.

- - - - - - - - - - (1. og 2. led udeladt her).

Det kan tas fotografi og fingeravtrykk av utlending som

a) ikke kan dokumentere sin identitet eller det er holdepunkter for å anta at den oppgitte identitet ikke er den riktige,

b) søker asyl eller en tillatelse etter loven,

c) har fått avslag på søknad om asyl eller en tillatelse etter loven, eller

d) er bortvist eller utvist eller som antas å oppholde seg ulovlig i riket.

Fingeravtrykk tatt i medhold av tredje ledd kan registreres i et EDB-basert fingeravtrykkregister. Kongen kan ved forskrift gi nærmere regler for føring og bruk af registeret.

- - - - - - - (4. led udeladt her)

Kongen kan ved forskrift gi nærmere regler til gjennomføring av bestemmelsene i denne paragrafen."

I Utlendingsforskriftenes §§ 128 - 129, der uddyber lovens § 37, er det fastsat, i hvilke tilfælde der **skal** optages fotografi og **fingeraftryk af udlændinge.** Desuden anføres tilfælde, hvor der kan tages fingeraftryk.

De **obligatoriske** tilfælde er anført i andet led af forskrifterne:

"Det skal tas fotografi og fingeravtrykk av
a) utlending som ikke kan dokumentere sin identitet eller det er holdepunkter for å anta at den oppgitte identitet ikke er den riktige, jfr. lovens § 37 tredje ledd bokstav a,
b) utlending som søker asyl, jfr. lovens § 37 tredje ledd bokstav b,
c) utlending over 18 år som søker familiegjenforening med en asylsøker, jfr. lovens § 37 tredje ledd bokstav b,
d) utlending som nevnt under bokstav b eller c som har fått avslag på sin søknad, når fingeravtrykk ikke er

tatt tidligere, jfr. lovens § 37 tredje ledd bokstav c,
e) utlending som blir utvist, jfr. påtaleinstruksens § 11-2 bokstav d og lovens § 37 tredje ledd bokstav d,
f) utlending som blir bortvist etter å ha blitt ilagt straff eller gitt påtaleunnlatelse, jfr. lovens § 37 tredje ledd bokstav d,
g) utlending som har oppholdt seg ulovlig i riket, jfr. lovens § 37 tredje ledd bokstav d."

Fotografi og fingeraftryk **kan** optages af:

"For øvrig kan det tas fotografi og fingeravtrykk av
a) utlending som har fått avslag på søknad om en tillatelse etter loven, jfr. lovens § 37 tredje ledd bokstav c,
b) utlending som blir bortvist etter lovens §§ 27 eller 28, jfr. lovens § 37 tredje ledd bokstav d,
c) utlending som antas å oppholde seg ulovlig i riket, jfr. lovens § 37 tredje ledd bokstav d."

Det er også anført (§ 129), at fingeraftryk optaget med hjemmel i § 128 skal registreres i et edb-baseret fingeraftryksregister og lagres i en egen fil ("utlendingsregisteret") i Kriminalpolitisentralens almindelige fingeraftryksregister.

I forbindelse med registrering af et fingeraftryk skal der (§ 129a, stk. 1) søges i såvel "utlendingsregisteret" som i det almindelige fingeraftryksregister for at konstatere, om udlændingen er efterlyst eller kendt.

Når der er grund til at antage, at udlændingen har haft ophold i et andet land end hjemlandet før ankomsten til Norge, kan fingeraftrykket sendes til dette land med henblik på søgning dér (§ 129a, stk. 2).

Udlevering af fingeraftryk fra registeret til myndighederne i et andet land i øvrigt kan ske med hjemmel i udvekslingsaftaler med andre lande og i øvrigt efter en konkret vurdering. Tilsvarende gælder for fingeraftryk modtaget gennem Interpol eller et andet lands politimyndighed, hvis den eftersøgte udlænding er eftersøgt for alvorligt strafbart forhold (§ 129a, stk. 3).

Kriminalpolitisentralen, Utlendingsenheten, i Oslo har

oplyst, at der er indgået en aftale med Finland og Sverige, således at politimyndighederne ad elektronisk vej kan udveksle fingeraftryk. Aftrykket scannes og overføres til edb-medie. Gennem meget hurtige datalinjer overføres oplysninger til det andet land. Afsendelse og modtagelse varer samlet ca. 10 minutter. Ordningen har fungeret nogle måneder.

Der må **ikke** søges i registeret i forbindelse med efterforskning af strafbare handlinger begået i Norge (§ 129a, stk. 4).

Forskriften indeholder i § 129b regler vedrørende sletning af fingeraftryk, herunder absolutte slettefrister.

De norske erfaringer med den udvidede adgang til at optage fingeraftryk af udlændinge, herunder asylansøgere, er beskrevet nedenfor i afsnit 7.

6.4. Sverige

§ 5 i den svenske udlændingelov er sålydende:

" 5 § Statens invandrarverk eller polismyndigheten får fotografera en utlånning och ta hans fingeravtryck om

1. utlånningen inte kan styrka sin identitet vid ankomsten till Sverige eller når han dårefter ansoker om uppehållstillstånd, eller
2. det finns forutsåttningar att ta utlånningen i forvar."

Det fremgår af den kommenterede udgave af den svenske udlændingelov, at muligheden for at fotografere og tage fingeraftryk ved udlændingens ankomst, eller når han senere søger opholdstilladelse ifølge forarbejderne har til formål at sikre, at udlændingens identitet kan fastslås. Samme formål må forudsættes at ligge bag bestemmelsen i pkt. 2 om fotografering og fingeraftryk ved frihedsberøvelse, som blev indsat i udlændingeloven i 1986.

Inden da var der i prop. 1985/86:133 stillet forslag

om, at fingeraftryk og fotografi skulle kunne tages af enhver udlænding, som ved ankomsten til Sverige eller senere ansøgte om opholdstilladelse, samt desuden når en udlænding ikke ved ankomsten til Sverige kunne sandsynliggøre sin identitet.

Riksdagen ville imidlertid ikke acceptere en så vidtrækkende bestemmelse. Socialforsåkringsutskottet, der udformede den nuværende ordlyd af bestemmelsen, anførte, at bestemmelserne ikke burde gives en så generel karakter som angivet i forslaget, idet de pågældende foranstaltninger kun bør bringes i anvendelse i de tilfælde, hvor en udlænding i forbindelse med ansøgning om opholdstilladelse, eller i øvrigt når han kommer til Sverige, ikke kan sandsynliggøre sin identitet.

Det er telefonisk oplyst fra Rikskriminalpolisen, Utlänningsroteln, i Stockholm, at det ikke alene er uidentificerede udlændinge, der kan tages i "forvar". Udlændinges fingeraftryk opbevares i en særskilt fil, og der sker ikke sammenblanding med fingeraftryk for kriminelle ved samkøring af de to registre.

7. Arbejdet i EU - EF-asylkonventionen og overvejelserne om at etablere et europæisk system til sammenligning af asylansøgeres fingeraftryk (EURODAC).

EF-asylkonventionen ("Dublinkonventionen") blev underskrevet af 11 lande i juni 1990. Danmark underskrev som det sidste land i juni 1991 og ratificerede samtidig konventionen. Det retlige grundlag for ratifikationen samt for implementeringen af konventionen i dansk ret blev tilvejebragt ved lov nr. 387 af 6. juni 1991 om ændring af udlændingeloven (EF-asylkonventionen). Denne lovændring er endnu ikke trådt i kraft og træder først i kraft, når alle 12 EU-lande har ratificeret konventionen. På nuværende tidspunkt er konventionen ratificeret af 8 lande.

Konventionen indeholder bl.a. bestemmelser om adgang

til at udveksle generelle og konkrete oplysninger mellem medlemslandene. Således indeholder artikel 15 detaljerede bestemmelser om medlemslandenes forpligtelser til at meddele hinanden individuelle oplysninger i asylsager.

I artikel 15, stk. 2, opregnes det, hvad disse oplysninger kun må vedrøre, og i pind 3 anføres:

"- øvrige oplysninger, der er nødvendige for fastslåeisen af ansøgerens identitet;"

Artikel 15 indeholder følgende bestemmelse i stk. 12 vedrørende edb-behandling af bl.a. de oplysninger, der er nævnt i stk. 2, 3. pind, (fingeraftryk):

"Ønsker en eller flere medlemsstater at datamatisere behandlingen af nogle eller alle de i stk. 2 og 3 nævnte oplysninger, må dette kun ske, hvis alle de berørte lande har vedtaget lovgivning vedrørende sådan databehandling til gennemførelse af principperne i Strasbourg-konventionen af 28. februar 1981 om beskyttelse af personer med hensyn til automatisk behandling af data af personlig karakter, og disse lande har henlagt til en passende national instans at føre uafhængig kontrol med behandlingen og udnyttelsen af de data, der er videregivet i henhold til nærværende konvention."

I det fortsatte arbejde med at implementere EF-asylkonventionen pegede en embedsmandsgruppe på, at det for at nedbringe antallet af svigagtige og overlappende asylansøgninger burde overvejes at indføre et europæisk automatisk system til identifikation af fingeraftryk. Asylansøgere skulle i givet fald afgive deres fingeraftryk til de kompetente nationale myndigheder i det land, hvor ansøgningen indgives, for at aftrykkene kunne blive sammenholdt med fingeraftryk fra asylansøgere i andre EF-medlemsstater.

På deres møde i Haag i december 1991 tilsluttede ministrene med ansvar for indvandring sig et forslag om gennemførelse af en feasibility-undersøgelse af et europæisk system til sammenligning af asylansøgeres fingeraftryk (**EURODAC**).

I begyndelsen af 1992 blev der herefter oprettet en særlig ekspertgruppe, der fik til opgave at gennemføre en sådan feasibility-undersøgelse. Gruppen skulle i første omgang vurdere de tekniske aspekter ved etableringen af EURODAC.

Efter iværksættelse af en undersøgelse af projektets tekniske gennemførlighed besluttede medlemlandenes ministre med ansvar for indvandring på deres møde i London i december 1992, at arbejdet med henblik på eventuel indførelse af EURODAC skulle videreføres ved gennemførelse af en detaljeret konsulentundersøgelse af brugerkravene.

I forlængelse heraf godkendtes på ministermødet i København i juni 1993 kommissoriet for en sådan konsulentundersøgelse. Samtidig opfordrede ministrene de kompetente instanser til at fortsætte arbejdet, bl.a. med de juridiske aspekter.

På mødet i Rådet (Retlige og indre anliggender) i Luxembourg i juni 1994 udpegedes det konsulentfirma, som skal forestå undersøgelsen af brugerkravene til EURODAC-systemet. Konsulentundersøgelsen er ikke sat igang på nuværende tidspunkt.

Resultatet af undersøgelsen skal - sammen med resultatet af de juridiske overvejelser - indgå i grundlaget for en senere politisk beslutning om eventuel indførelse af EURODAC.

8. Identifikationsproblemer.

8.1. Personer født i Danmark

Der opstår sjældent væsentlige problemer i forbindelse med identifikation af nulevende personer, der er født i Danmark. Dette skyldes en meget detaljeret lovgivning under forskellige ministeriers ressort. De registrerede oplysninger må normalt anses for særdeles pålidelige.

Der er således lovgivning

- om indberetning af fødselsbegivenheden,

- om jordemoderens og barnemoderens pligt til indberetning til de kommunale myndigheder, når moderen er ugift,

- om rettens ex officiale virksomhed i faderskabssager, hvor en række indgribende tvangsmidler kan tages i anvendelse,

- om pligt for forældrene til inden en frist at give barnet et fornavn og

- om pligten til inden 5 dage efter flytning at give meddelelse til Folkeregisteret.

8.2. Personer født i udlandet.

Rigspolitiet har over for udvalget oplyst, at erfaringerne med identifikationsproblemer i asylsager kan belyses ved følgende eksempler:

A. En asylansøger indrejser på egen ægte rejselegitimation, som forevises i forbindelse med asylansøgningen. Der meddeles afslag, og vedkommende udrejser på den ovennævnte legitimation uden særlige foranstaltninger fra myndighedernes side. Vedkommende indrejser på ny - eventuelt på samme rejselegitimation -, men i forbindelse med en fornyet asylansøgning - indgivet efter indrejsen - angiver han eller hun efter at have bortskaffet rejselegitimationen over for myndighederne en anden nationalitet, navn og fødedato. Denne situation er ofte forekommende i praksis. Afsløring vil typisk kun ske, hvis politipersonalet genkender den pågældende fra en tidligere afhøring, eller hvis der i øvrigt er særlige forhold, som begrunder en nærmere undersøgelse af identiteten.

Ved optagelse af fingeraftryk i forbindelse med den første ansøgning ville forholdet hurtigt blive klarlagt. Det samme ville være tilfældet for de asylansøgere, der ved den første ansøgning viser eget ægte pas, men ved den næste et (ægte) pas, som er lånt af en anden ("lånepas"-situationen).

B. I forbindelse med en ansøgning om asyl oplyser en asylansøger, at han/hun kommer fra et land, hvis statsborgere erfaringsmæssigt meddeles asyl på grund af forholdene i landet. Ansøgeren kan eventuelt forevise rejselegitimation fra dette land, således at politiet anser den pågældende for identificeret. Passets ægthed og rigtighed kan imidlertid ikke kontrolleres ved henvendelse til myndighederne i udstederlandet på grund af asylansøgningen. Der kan ikke optages fingeraftryk, da ansøgeren må anses for identificeret.

I et større sagskompleks, som har været efterforsket af Rigspolitiet, har det vist sig, at en lang række udlændinge, hvoraf enkelte har opnået dansk statsborgerskab, og som de danske asylmyndigheder gennem årene har anset som flygtninge fra Somalia, rettelig havde været/er statsborgere i Kenya eller Tanzania. De har således opnået deres opholdstilladelser ved svig.

Var der blevet optaget fingeraftryk ved indgivelsen af asylansøgningen, og var der på grundlag af en senere mistanke om svig blevet spurgt på fingeraftryk i ansøgerens formodede, rette hjemland, ville muligheden for at fastlægge den rigtige identitet på en række personer, hvis identitet i Danmark er blevet anset for fastslået på et forkert grundlag, have været betydeligt større.

C. "Dobbeltansøgninger" forekommer som omtalt under A som flere - successive - ansøgninger i samme land, men også hyppigt på tværs af grænserne som flere - enten samtidige eller successive - ansøgninger i forskellige lande.

I nogle tilfælde drejer det sig om personer (med gyldigt pas), som har fået asyl i Danmark og fået udstedt dansk rejselegitimation (konventionspas eller fremmedpas). Vedkommende søger herefter under angivelse af ny identitet asyl i f.eks. Norge. Fra norsk side rettes der henvendelse til Danmark, der på grund af det manglende fingeraftryk oplyser, at den pågældende er ukendt her. På denne måde kan der samtidigt opnås sociale ydelser i begge lande.

D. En del udlændinge, der har modtaget endeligt afslag på asyl i Danmark, forsvinder kort tid før, beslutningen om udrejse skal effektueres. Udlændingen efterlader måske ligefrem sit ægte nationalitetspas, der forbliver i udlændingemyndighedens varetægt. Søges der asyl i andre lande under en anden identitet, vil de danske myndigheder ikke kunne bistå med at få sagen opklaret. Drejer det sig omvendt om en asylansøger, der har indgivet sin første ansøgning i f.eks. Norge og derpå under tilsvarende omstændigheder søger asyl i Danmark, vil de norske myndigheder på forespørgsel - efter opslag i det norske fingeraftryksregister - kunne oplyse, at den pågældende er kendt dér under en anden identitet.

E. Erfaringerne fra sager om tilbagetagelse efter den dansk-tyske grænseoverløberoverenskomst viser, at der i det overvejende antal tilfælde er tale om udlændinge, der har søgt asyl i Danmark/Forbundsrepublikken Tyskland eller i et andet vesteuropæisk land. Mange asylansøgere tilvejebringer i den afsluttende fase af asylsagen deres eget pas, der indtil da har været gemt, og indgiver asylansøgning i et nyt EU-land. Er dette land Danmark, kan der ikke tages fingeraftryk, såfremt passet vises, idet bestemmelsen i § 40, stk. 3, ikke giver mulighed for at optage fingeraftryk med henblik på at søge rejseruten og tidligere opholdslande klarlagt gennem forespørgsler til andre lande, når identiteten er/-må anses for fastlagt. Søges der omvendt asyl i andre

lande under en anden identitet end den, der blev opgivet i forbindelse med asylansøgningen i Danmark, vil Danmark heller ikke i dette tilfælde kunne bidrage til sagens oplysning.

8.3. Udenlandske myndigheders erfaringer.

De norske myndigheders erfaringer med at optage og lagre fingeraftryk af asylansøgere og andre udlændinge er beskrevet i "Politi nytt", der udgives af det norske justisdepartements politiafdeling, nr. 2 fra oktober 1994. Det nævnes her, at der i 1993 blev registreret 9.067 udlændinge, heraf 8.180 asylansøgere, i det særlige udlændingeregister i det edb-baserede fingeraftryksregister (AFIS). Det viste sig, at 84 af disse udlændinge tidligere var registreret i udlændingeregisteret eller i det ordinære fingeraftryksregister for kriminelle.

75 af de 84 havde tidligere opgivet anden identitet. Ved oversendelse af aftryk til andre lande blev det konstateret, at 198 personer tidligere var registeret dér. Ved forespørgsler fra udlandet blev det konstateret, at 25 personer var registreret i det norske udlændingeregister .

På en nordisk politikonference i Södertälje i Sverige i september 1994 oplyste de norske repræsentanter, at der i 1994 indtil den 31. august 1994 var registreret 2.271 fingeraftryk optaget af asylansøgere, medens antallet for andre udlændinge lå på 1.747.

I 49 tilfælde var den pågældende i forvejen registreret i udlændingeregisteret eller i fingeraftryksregisteret for kriminelle. Ved forespørgsler til udlandet var der i perioden januar 1993 - juli 1994 identificeret 357 personer, hvortil kom 27 i august 1994.

De norske repræsentanter konkluderede, at en standardisering af lovhjemlen for optagelse og registrering af

fingeraftryk af udlændinge samt indgåelse af udvekslingsaftaler mellem aktuelle modtagerlande vil være af største betydning i bekæmpelsen af den organiserede illegale indvandring.

I **Belgien** indførte man den 20. september 1993 automatisk optagelse af fingeraftryk af alle asylansøgere. Fingeraftrykkene opbevares siden samme dato i et computersystem (Printrak). Der sker udveksling af informationer på nationalt niveau med bl.a. sundheds- og socialmyndighederne, men det skal ske under overholdelse af gældende lovgivning om beskyttelse af privatlivet. Belgien har på forsøgsbasis udvekslet informationer om fingeraftryk i relation til asylansøgere med Schweiz. Fingeraftrykkene kan opbevares i ubegrænset tid. Fremmedpolitiet har bl.a. foretaget en systematisk gennemgang af 40.000 sager. Undersøgelsen viste, at ca. 4.000 asylansøgeres fingeraftryk optrådte i mere end én asylsag. Det svarer til ca. 10 % af alle asylansøgere, der opholder sig i Belgien. De pågældende asylansøgere var registreret i to eller flere kommuner under forskellige navne, hvorved de uberettiget har kunnet hæve flere understøttelser.

Frankrig har i sin lovgivning siden 1990 haft beføjelser til at tage fingeraftryk af alle asylansøgere. I praksis tager man fingeraftryk af alle asylansøgere, der befinder sig på fransk territorium og i få tilfælde på den franske grænse. Der findes som udgangspunkt ingen aldersgrænse, dog er man tilbageholdende med at tage fingeraftryk af mindreårige. Fingeraftrykkene opbevares i 5 år efter, at de er blevet optaget. Fingeraftrykkene opbevares i et computersystem, og der sker i et meget begrænset omfang udveksling af information mellem asylmyndighederne og andre myndigheder på nationalt plan. Der sker endnu ingen udveksling på internationalt plan. Af de asylansøgninger, der blev indgivet i 1994, var ca. 5 % indgivet af en person, som mindst én

gang tidligere havde indgivet asylansøgning i Frankrig.

Man har i **Holland** haft lovhjemmel til at tage fingeraftryk af asylansøgere siden 1982, og man har siden 1986 taget fingeraftryk af alle asylansøgere over 15 år samt uledsagede børn over 12 år. I 1992 indførte man et asyl-kort, som asylansøgeren altid skal bære på sig, og som indeholder ansøgerens navn, foto samt fingeraftryk. Fingeraftrykkene opbevares også i et computersystem. Da man i 19 86 begyndte konsekvent at tage fingeraftryk af asylansøgere fandt man ca. 10% dobbeltansøgere. Dette tal faldt efter nogle år til ca. 5% og er nu helt nede på 2%. Fingeraftrykkene opbevares i 3 0 år.

I henhold til **schweizisk** lovgivning siden 1988 får alle asylansøgere over 14 år taget deres fingeraftryk ved indgivelsen af ansøgning om asyl. Fingeraftrykkene opbevares i et computersystem, indtil der er truffet en positiv afgørelse eller i 10 år. Viser opdateringen i systemet, at en ansøger tidligere har søgt asyl i et andet land, vil vedkommende umiddelbart blive afvist og tilbagesendt til sit hjemland, medmindre ansøgeren selv forinden har gjort opmærksom på forholdet. I 1993 var der 4,4% dobbeltansøgninger, især i relation til asylansøgere fra Jugoslavien, Albanien og Libanon. Der sker normalt ikke udveksling af informationer mellem asylmyndighederne og andre myndigheder på nationalt plan. Man har på internationalt plan indledt en forsøgsordning med udveksling af fingeraftryk med Belgien og Østrig. I forbindelse med udvekslingen af fingeraftryk med Østrig fandt man i den første periode 10% dobbeltansøgninger, især i forbindelse med ansøgere fra Sri Lanka og Pakistan.

Efter en **tysk** lovændring, som trådte i kraft i 1992, skal identiteten af alle udlændinge, der ansøger om asyl, fastslås ved foranstaltninger til

retlig identifikation, nemlig ved fingeraftryk og foto. Dette betyder i praksis, at der tages fingeraftryk af alle asylansøgere over 14 år. Fingeraftrykkene opbevares i 8 år efter asylprocedurens afslutning. Tyskland har et computer-fingeraftryksystem (AFIS). Der sker udveksling og check af fingeraftryk med politiets kriminalafdeling, men ingen udveksling på internationalt niveau. I Tyskland er det i perioden 1. juli 1993 - 31. maj 1994 i 9.779 tilfælde konstateret, at en asylansøger flere gange har ansøgt om asyl i landet. Det svarer til 11,2 % af samtlige undersøgte fingeraftryk.

Asylmyndighederne i **Storbritannien** har i henhold til "Asylum and Immigration Act 1993", beføjelse til at tage fingeraftryk, og der optages for tiden fingeraftryk af alle asylansøgere. Der tages ikke fingeraftryk af børn under 16 år, medmindre de er uledsagede. Fingeraftrykkene opbevares 1 måned efter, at der er meddelt opholdstilladelse på ubestemt tid eller i 10 år. Der sker p.t. ingen udveksling af information om fingeraftryk på nationalt eller internationalt plan, og der sker ikke et automatisk rutine-check med politiets fingeraftryk.

Udsendte polititjenestemænd fra Rigspolitichefens Afdeling E, Den centrale Politiafdeling, har under et besøg i **Kenya** i sommeren 1994 konstateret, at man i Den Civile Registreringsafdeling har edb-registreret fingeraftryk af ca. 14 mio. personer. Registeret har ved flere lejligheder bidraget med afgørende oplysninger til brug ved identitetsfastlæggelsen af personer, som har ansøgt om asyl i Danmark under angivelse af at være somaliske statsborgere.

9. Udvalgets overvejelser.

9.1. Den nuværende bestemmelse samt Dansk Flygtningehjælps principielle synspunkter vedrørende adgangen til at optage fingeraftryk af udlændinge.

Optagelse af fingeraftryk af udlændinge kan efter **ordlyden** af udlændingelovens § 40, stk. 3, foretages, "hvis dette skønnes hensigtsmæssigt med henblik på identifikation af en udlænding."

Bestemmelsens **anvendelsesområde** er imidlertid ret snævert, idet et flertal i Folketingets Retsudvalg - som beskrevet ovenfor i afsnit 2 - i forbindelse med behandlingen af lovforslaget forudsatte, at bestemmelsen kun må anvendes i tilfælde, hvor der ved **indrejsen** kan være tvivl om **identitetsspørgsmålet**.

Det forudsættes endvidere, at et eventuelt udvidet **europæisk samarbejde** med hensyn til udveksling af udlændinges (asylansøgeres) fingeraftryk kræver forudgående forelæggelse for Folketinget.

I forbindelse med udvalgets overvejelser om, hvorvidt bestemmelsens anvendelsesområde bør udvides, har **Dansk Flygtningehjælp** som sin principielle opfattelse tilkendegivet, at optagelse af fingeraftryk af asylansøgere og andre udlændinge bør begrænses mest muligt. Under hensyn til den hyppighed, hvormed asylansøgere tilsyneladende søger asyl i flere europæiske lande efter hinanden, og under hensyn til Danmarks fremtidige forpligtelser i forbindelse med en øget europæiske harmonisering på flygtningeområdet, kan det dog efter flygtningehjælpens opfattelse være nødvendigt, at der også i Danmark anvendes en sikker metode til fastlæggelse af asylansøgeres identitet.

Efter flygtningehjælpens opfattelse bør optagelse af fingeraftryk af asylansøgere kun finde sted i den indledende asylsagsbehandling. Fingeraftrykkene bør endvi-

dere kun opbevares, indtil de pågældende - eventuelt som flygtninge - er blevet bosat og fastere tilknyttet et samfund. Det er Dansk Flygtningehjælps principielle opfattelse, at optagne fingeraftryk af asylansøgere bør slettes inden for en kortere årrække efter deres optagelse.

Det er endvidere Dansk Flygtningehjælps opfattelse, at en systematisk udveksling af fingeraftryk med kompetente myndigheder i andre lande bør begrænses til deltagerlande i EF-asylkonventionen.

9.2. Adgangen til at optage fingeraftryk af udlændinge.

Det er udvalgets opfattelse, at erfaringerne såvel i Danmark som i andre lande som beskrevet ovenfor i afsnit 8 viser, at de nævnte **begrænsninger** i mulighederne for optagelse af fingeraftryk hos asylansøgere

- i betydelig grad forringer mulighederne for en **effektiv og hurtig asylsagsbehandling** med længere sagsbehandlingstider til følge,

- modvirker mulighederne for at afsløre **"dobbeltansøgninger"** med deraf følgende unødig belastning af asylsagsbehandlingssystemerne såvel her i landet som i andre lande, og

- forøger **risikoen for materielt urigtige afgørelser (tilladelser) i asylsager,** navnlig i sager med "identificerede" asylansøgere, hvis rejserute ikke er fastlagt.

Adgang til en hurtig og effektiv fastlæggelse af ansøgerens identitet via optagelse af fingeraftryk og udveksling heraf med andre landes kompetente myndigheder vil endvidere kunne begrænse behovet for at anvende frihedsberøvelse, i hvert fald således at længden af frihedsberøvelserne kan nedsættes betydeligt. Den entydige fastlæggelse af identiteten via fingeraftryk vil

ligeledes kunne begrænse muligheden/risikoen for personforvekslinger og vil således også medvirke til at forøge retssikkerheden for asylansøgere.

På den baggrund samt af hensyn til Danmarks mulighed for at leve op til fremtidige internationale forpligtelser er der i udvalget enighed om, at det er nødvendigt, at adgangen til at optage fingeraftryk af udlændinge **udvides**.

Udvalget har nærmere overvejet, i hvilke tilfælde fingeraftryk herefter bør kunne optages.

A. Alle spontane asylansøgere.

Efter udvalgets opfattelse bør der først og fremmest åbnes mulighed for optagelse af fingeraftryk af alle spontane asylansøgere, hvis sager tages under realitetsbehandling i Danmark, uanset om de pågældende må anses for identificerede eller ej.

Hvis der konsekvent optages fingeraftryk af alle asylansøgere, vil der kunne spørges i udlandet på fingeraftryk også i de tilfælde, hvor ansøgerens identitet må anses for fastlagt, men hvor **rejseruten, herunder tidligere opholdsland(e), ikke er klarlagt.** Denne mulighed foreligger ikke i dag.

Ved en generel adgang til optagelse af asylansøgeres fingeraftryk vil der desuden kunne ske afsløring af de tilfælde, hvor en udlænding efter at have modtaget afslag i Danmark **indgiver ansøgning - i Danmark eller i udlandet - under en ny identitet, herunder rette identitet (dobbeltansøgninger)**.

En sådan adgang vil ligeledes i et vist omfang kunne forhindre, at udlændinge, der har fået asyl eller opholdstilladelse i et andet land under urigtig identitet, også opnår asyl i Danmark og derved eventuelt **misbruger danske sociale bistandsordninger.**

At der består et reelt problem med misbrug i forbindelse med dobbeltansøgninger, bekræftes af undersøgelserne fra **Holland, Frankrig, Schweiz, Belgien** og **Forbundsrepublikken Tyskland.** I disse lande har det vist sig, at der i 2-11 % af asylsagerne er tale om dobbeltansøgninger, forstået som ansøgninger fra personer, der tidligere har indgivet ansøgning om asyl i **det samme land.** Dette misbrug vil kunne afsløres ved optagelse og opbevaring af fingeraftryk. Hertil kommer antallet af dobbeltansøgninger, forstået som ansøgninger fra personer, der tidligere har indgivet ansøgning om asyl i et **andet** vesteuropæisk land. Erfaringerne fra Schweiz viser, at der også her er tale om et væsentligt misbrug (10 %) . Dette misbrug vil kunne afsløres ved optagelse, opbevaring og udveksling af fingeraftryk med andre landes kompetente myndigheder.

Det bemærkes, at en række lande optager fingeraftryk af alle asylansøgere, der indrejser i det pågældende land, og tilbagetager asylansøgere, når en dansk forespørgsel til dette land er positiv, hvilket er tilfældet, hvis den pågældende asylansøger tidligere har indgivet asylansøgning i dette land. Hvis Danmark ikke konsekvent optager fingeraftryk af alle asylansøgere, går den gensidighed, der er forudsat i det internationale samarbejde, tabt, idet Danmark i nogle tilfælde ikke vil kunne besvare en forespørgsel bekræftende, uanset at den pågældende asylansøger eventuelt tidligere **har** opholdt sig her i landet som asylansøger.

B. Afviste asylansøgere og asylansøgere i afvisningsposition (udlændingelovens § 48, stk. 2).

Efter udvalgets opfattelse bør der endvidere åbnes mulighed for optagelse af fingeraftryk af alle personer, hvis asylsager ikke realitetsbehandles, idet de **afvises eller udvises efter bestemmelsen i udlændingelovens § 48, stk. 2.** Adgangen bør også omfatte personer, som er i en **"afvisningsposition"**, fordi Direktoratet for Ud-

lændinge ikke har mulighed for at træffe afgørelse efter § 48, stk. 2, på det foreliggende grundlag. Erfaringerne fra tilbagetagelsessager efter Den nordiske Paskontroloverenskomst og den dansk-tyske grænseoverløberoverenskomst viser, at det ikke sjældent lykkes for disse personer at indrejse i Danmark under en ny identitet, efter at de i første omgang er blevet afvist og sendt tilbage til det land, hvorfra de indrejste i Danmark.

C. Andre udlændinge end asylansøgere, som afvises, udvises eller skal udrejse af landet.

Efter udvalgets opfattelse bør der på tilsvarende måde åbnes mulighed for at kunne optage fingeraftryk af udlændinge, der **ikke søger asyl, men som skal afvises, udvises eller skal udrejse af landet.** Kun gennem optagelse af fingeraftryk kan det effektivt sikres, dels at den pågældende ikke senere under en ny identitet skaffer sig adgang til landet, dels at identiteten entydigt kan godtgøres over for myndighederne i det land, hvortil udlændingen skal udsendes.

En sådan adgang vil bl.a. gøre det muligt at optage fingeraftryk af en udlænding, der - uden i den forbindelse at have søgt asyl - har forsøgt at indrejse i Danmark, men som er blevet afvist i medfør af udlændingelovens § 28 .

Adgangen til at optage fingeraftryk af en udlænding skal efter udvalgets opfattelse være fakultativ. Udvalget finder i den forbindelse anledning til at understrege, at adgangen til at optage fingeraftryk i det ovenfor nævnte tilfælde kun bør anvendes, såfremt der i det konkrete tilfælde er en begrundet formodning for, at det reelle formål med forsøget på at indrejse var at søge asyl, og at den pågældende udlænding må antages på et senere tidspunkt på ny at ville søge at indrejse i Danmark eller et andet europæisk land med det formål at søge asyl.

Åbnes der mulighed for at optage fingeraftryk i de tilfælde, som er beskrevet i pkt. A - C, er det udvalgets vurdering, at behovet for at opretholde den gældende bestemmelse om adgang til i identifikationsøjemed at optage fingeraftryk må anses for beskedent.

9.3. Adgang til edb-registrering af optagne fingeraftryk.

Der er i udvalget **enighed om**, at der i forbindelse med en udvidelse af adgangen til at optage fingeraftryk som beskrevet ovenfor ligeledes bør skabes mulighed for en edb-registrering af de optagne fingeraftryk. Efter udvalgets opfattelse bør der være tale om et særskilt register hos Rigspolitichefen, der holdes totalt adskilt fra det eksisterende register i Centralbureauet for Identifikation (CFI) over fingeraftryk optaget af sigtede mv. efter retsplejelovens regler.

Udvalget har i forbindelse med spørgsmålet om en sådan generel edb-registrering af visse udlændinges fingeraftryk overvejet en række retssikkerhedsmæssige aspekter, herunder bl.a. spørgsmålet om, under hvilke omstændigheder de registrerede fingeraftryk skal slettes af registret.

De retssikkerhedsmæssige aspekter i forbindelse med (edb)-registrering af fingeraftryk af **kriminelle** - herunder spørgsmålet om sletteregler - blev grundigt belyst og vurderet i forbindelse med revisionen af retsplejelovens kapitel 72 om legemsindgrebet i Folketingsåret 1988/89.

Revisionen skete på baggrund af en betænkning fra Strafferetsplejeudvalget (nr. 1104/87). I betænkningen (side 29) blev der med hensyn til den da gældende praksis for optagelse af fingeraftryk henvist til Folketingets Ombudsmands beretning 1981, side 131-134, og en deri refereret brevveksling mellem Ombudsmanden og

Rigspolitichefen, herunder en udtalelse af 21. maj 1981 fra Rigspolitichefen.

I Rigspolitichefens udtalelse omtaltes bl.a. praksis, hvorefter destruktion af fingeraftryk af sigtede normalt ikke finder sted ved påtaleopgivelse og heller ikke ved frifindende dom, hverken ex officio eller efter begæring. I Rigspolitichefens skrivelse anførtes endvidere bl.a.:

"Fingeraftryk optages primært for at sikre den aktuelle persons identitet og er mig bekendt den eneste metode, hvorved identitet entydigt kan fastslås. Ved optagelsen af fingeraftrykket knyttes personen derfor uløseligt til den pågældende sags akter og indberetningerne til kriminalregisteret. Misbrug af katalogiserede fingeraftryk er ikke mulig, og forevisning - f.eks. for en anmelder - med deraf følgende mulighed for "genkendelse" finder ifølge sagens natur ikke sted. Jeg kan yderligere tilføje, at samlingen af fingeraftryk kun anvendes internt i Centralbureauet for Identifikation og af medarbejdere, som bliver særligt uddannet til arbejdet med katalogisering og søgning af fingeraftryk.

Jeg har på den baggrund ikke fundet anledning til internt at fastsætte generelle regler om destruktion, og det er min opfattelse, at såvel identitetskontrollen som politiets efterforskning af forbrydelser ville blive forringet, såfremt der skulle ske destruktion af fingeraftryk, som er optaget med rette. . . . . ."

I betænkningens kapitel 5 om opbevaring, registrering og destruktion af fingeraftryk, personfotografier og andet materiale anføres det side 88-89, at kun spørgsmål af væsentlig retsplejemæssig betydning for den enkelte borger efter udvalgets opfattelse bør normeres i retsplejeloven, hvorimod den øvrige regulering, herunder opbevaringsformen, mest hensigtsmæssigt bør finde sted i registerforskrifter i medfør af lov om offentlige myndigheders registre.

Side 89-90 anføres:

"For så vidt angår fingeraftryk må der efter udvalgets opfattelse lægges afgørende vægt på, at dette materiale ikke er egnet til ved forevisning at skabe mistanke om, at en bestemt person har været indblandet i kriminalitet. Fingeraftrykkene kan ikke genkendes af udenforstående, og misbrugsrisikoen bliver derfor minimal.

Hertil kommer, at fingeraftryk uomtvisteligt er af stor betydning i identifikationsøjemed, og at der findes ikke få eksempler på, at fingeraftryk fra personer, der er blevet frifundet i en tidligere sag, eller mod hvem påtale er opgivet, har været af afgørende betydning i senere sager. Derfor finder udvalget, at politiet bør have lov til at opbevare alle fingeraftryk, der lovligt er optaget af sigtede personer.

Derimod bør fingeraftryk ("kontrolfingeraftryk"), der er optaget af ikke-sigtede personer, destrueres efter afslutningen af den pågældende sag. Dette gælder f.eks. også samlinger af fingeraftryk fra større eller mindre befolkningsgrupper, mellem hvem man må forvente at finde gerningsmanden til en alvorlig forbrydelse. Det er altså ikke tilstrækkeligt, at sådanne samlinger ikke indgår i Centralbureauet. De må efter sagens afslutning heller ikke opbevares på sagen, men skal destrueres.

De nævnte regler om fingeraftryk svarer til den i dag gældende praksis."

I bemærkningerne til udkastet til en bestemmelse om regulering af optagelse af fingeraftryk m.v. (§ 792f) anførte udvalget (side 107) følgende:

"Efter bestemmelsen skal fingeraftryk m.v. af ikke-sigtede destrueres, når sagen er afsluttet. Derimod kan politiet opbevare fingeraftryk m.v. af personer, der har været sigtet, uanset at sagen mod den pågældende opgives, eller han eller hun frifindes. Bestemmelsen svarer for så vidt angår fingeraftryk til gældende administrativ praksis, jfr. side 29."

I de almindelige bemærkninger til justitsministerens forslag til Lov om ændring af retsplejeloven (Legemsindgreb), fremsat den 3. november 1988, anførtes i punkt 5 om destruktion af fingeraftryk mv. bl.a.:

"Strafferetsplejeudvalget foreslår endvidere den gældende praksis med hensyn til adgangen til opbevaring af fingeraftryk opretholdt.

Dette betyder, at fingeraftryk af ikke-sigtede skal destrueres efter afslutningen af den pågældende sag. Derimod bør politiet have adgang til at opbevare fingeraftryk, der lovligt er optaget af sigtede personer, uanset at pågældende senere eventuelt frifindes, eller påtale opgives.

For en opretholdelse af den gældende retstilstand i overensstemmelse med Strafferetsplejeudvalgets enige indstilling kan anføres følgende:

Selve optagelsen af fingeraftryk er et lidet intenst eller ubetydeligt indgreb både med hensyn til tid, smerte, ubehag m.v.

Fingeraftryk er en entydig måde at identificere personer på og er derfor et meget effektivt middel i kriminalitetsbekæmpelsen. I modsætning til fotografier kan fingeraftryk således ikke føre til fejlidentifikationer f.eks. i forbindelse med efterforskning af andre sager.

Fingeraftryk kan ikke genkendes af andre og er derfor ikke egnet til ved forevisning at skabe mistanke om, at en bestemt person har været indblandet i kriminalitet. Ingen behøver med andre ord frygte, at fingeraftryk kan misbruges.

Mangeårig erfaring fra utallige sager viser, at opbevaring af fingeraftryk er af afgørende betydning i senere sager. Dette gælder ikke mindst ved de mange tyverier, men også ved alvorligere kriminalitet som f.eks. drab."

Fingeraftryk er således kendetegnet ved, at de ikke kan genkendes af uvedkommende og derfor ikke kan misbruges. På den baggrund er det udvalgets opfattelse, at der ikke er afgørende retssikkerhedsmæssige betænkeligheder ved at opbevare (edb-registrere) optagne fingeraftryk af udlændinge.

Udvalget lægger imidlertid afgørende vægt på, at der i forbindelse med oprettelsen og driften af et sådant register fastsættes præcise og retssikkerhedsmæssigt forsvarlige regler for, om og i givet fald under hvilke omstændigheder der **uden for asylsagsbehandlingen** - fx i forbindelse med efterforskningen af et strafbart forhold - skal kunne **søges** i det pågældende register. Der bør endvidere fastsættes præcise regler for, om og i givet fald hvornår de optagne fingeraftryk bør **slettes** igen af registret.

Der er i udvalget **enighed om**, at der ikke som led i efterforskningen af et strafbart forhold generelt bør være adgang til at søge i registret.

Udvalget har herefter drøftet, under hvilke omstændigheder der i konkrete tilfælde som led i efterforskningen af et strafbart forhold skal kunne søges i regi-

stret. Udvalget har i den forbindelse overvejet, dels den offentlige interesse i, at strafbare forhold opklares, og gerningsmanden straffes, dels hensynet til, at de registrerede ikke stilles ringere end andre ikke sigtede borgere her i landet.

Udvalget finder på den baggrund, at der bør være tale om efterforskning af **kriminalitet af en vis grovhed,** for at der skal kunne søges i registret. Udvalget finder det naturligt, at der kun kan søges i registret efter betingelserne i retsplejelovens kapitel 72 om **legemsindgreb over for ikke sigtede personer.** Dette indebærer bl.a., at søgning i registret kun vil kunne ske, såfremt efterforskningen vedrører en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover, og såfremt søgningen må antages at være af afgørende betydning for efterforskningen. Det indebærer endvidere, at afgørelsen af, om betingelserne herfor i et konkret tilfælde er opfyldt, træffes af **retten ved kendelse.**

Udvalget har endvidere drøftet, om og i givet fald hvornår de optagne fingeraftryk bør **slettes** i registret.

Nogle medlemmer af udvalget har anført, at der i befolkningen generelt er en ikke ubetydelig følsomhed over for personregistre, herunder særligt registre over optagne fingeraftryk. Dette er bl.a. kommet til udtryk i retsplejelovens kapitel 72 om legemsindgreb, hvorefter politiet ikke må opbevare materiale, der er tilvejebragt ved legemsindgreb, herunder fingeraftryk, og som vedrører personer, der ikke har været sigtet. Efter disse medlemmers opfattelse bør det undgås, at visse grupper er undergivet en særlig, systematisk registrering af denne følsomme art. Disse medlemmer har derfor anført, at det må være tilstrækkeligt at opbevare fingeraftryk i en relativ kort årrække, fx i 3 år.

Andre medlemmer har anført, at muligheden for at anven-

de registret til at afsløre et eventuelt misbrug bliver større, jo længere de optagne fingeraftryk kan opbevares. Disse medlemmer har anført, at 3 år er en meget kort periode, allerede fordi en stor del af perioden i nogle tilfælde vil kunne være forløbet, inden den pågældende udlænding har fået sin asylsag behandlet og eventuelt er udsendt af landet. Med en slettefrist på 3 år vil muligheden for at afsløre eksempelvis dobbeltansøgninger derfor fortsat ikke være optimal.

Disse medlemmer finder ikke, at der vil være væsentlige betænkeligheder forbundet med at opbevare de optagne fingeraftryk i en længere periode. Nogle af disse medlemmer har foreslået, at der slet ikke fastsættes sletteregler, andre har foreslået, at fingeraftrykkene opbevares i 10 år, mens atter andre har foreslået, at fingeraftrykkene opbevares i 7 år, hvilket er det normale tidsrum, en udlænding skal have opholdt sig her i landet for at få dansk statsborgerskab.

Efter en vægtning af de forskellige hensyn er der i udvalget opnået **enighed om** at foreslå, at de optagne fingeraftryk kan opbevares i **5 år fra optagelsen,** hvorefter de skal slettes fra registret.

Efter § 4 i lov om offentlige registre skal vedkommende minister godkende oprettelsen af et edb-register samt fastsætte forskrifter for dets opbygning og drift. Der skal efter lovens § 5 forinden være indhentet en udtalelse fra Registertilsynet.

Som det er tilfældet med det eksisterende centrale fingeraftryksregister vedrørende kriminelle, Centralbureauet for Identifikation (CFI), hvor forskrifterne er fastsat af justitsministeren den 30. juni 1989, bør udformningen af de mere detaljerede og til en vis grad teknisk prægede registerforskrifter forestås af ressortministeren efter indhentet udtalelse fra Registertilsynet .

Det bør dog i en ændret udformning af bestemmelsen i udlændingelovens § 40, stk. 3, anføres, at det er indenrigsministeren, der udfærdiger registerforskrifterne.

Ved udarbejdelsen af forskrifterne bør der - i overensstemmelse med formålet med den foreslåede lovbestemmelse - skabes mulighed for, at man via edb-registeret kan gøre de fingeraftryk, der allerede er optaget af udlændinge i medfør af den gældende lovgivning, tilgængelige i forbindelse med søgning og udveksling med andre landes kompetente myndigheder.

Etableringen af et særskilt edb-register over fingeraftryk optaget af udlændinge vil have nogle økonomiske konsekvenser, men Rigspolitichefen har oplyst over for udvalget, at det på nuværende tidspunkt ikke er muligt at skønne over størrelsen af disse.

9.4. Adgang til at videregive oplysninger om udlændinges fingeraftryk til de kompetente myndigheder i andre lande og adgang til opdatering af indberetninger (forespørgsler) modtaget fra andre lande.

Bestemmelserne om videregivelse (og modtagelse) af oplysninger om udlændinges fingeraftryk skal fastsættes i forskrifterne for edb-registeret.

Adgangen bør i første række omfatte de nordiske lande, hvor der allerede i dag pågår et samarbejde mellem Norge, Sverige og Finland om elektronisk overførsel af fingeraftryk.

Arbejdet i EU-regi med udformningen af EURODAC er ikke så vidt fremskredent, at der på nuværende tidspunkt kan udfærdiges registerbestemmelser herom i Danmark.

Men selv om det fælles fingeraftrykssystem EURODAC endnu ikke er etableret, vil der kunne være mulighed for bilaterale (edb-)udvekslinger af fingeraftryk mellem

EU-landene, og dette bør der i givet fald tages højde for ved udformningen af forskrifterne. Det samme vil gælde i forhold til lande, der ikke er medlemmer af EU, men som ved hjælp af en parallelkonvention kan forventes at tilslutte sig den ordning, der med EF-asylkonventionen etableres mellem EU-landene. Ud over de nordiske lande, der ikke er EU-medlemmer, kan der her navnlig peges på Schweiz.

10. Forslag til ændret udformning af udlændingelovens regler om optagelse af fingeraftryk.

x. I udlændingelovens § 40 indsættes efter stk. 2 som nye stykker:

"Stk. 3. Der kan optages fingeraftryk af en udlænding,

1) som søger om opholdstilladelse efter § 7, eller

2) som er afvist, udvist eller skal udrejse.

Stk. 4. De optagne fingeraftryk kan registreres i et særligt edb-register. Indenrigsministeren fastsætter efter lovgivningen om offentlige myndigheders registre forskrifter for registeret, herunder om betingelserne for at videregive oplysninger til andre landes kompetente myndigheder."

Stk. 3-6 bliver herefter stk. 5-8.

x. I § 40, stk. 3, der bliver stk. 5, udgår "fingeraftryk og".

Den nuværende § 40, stk. 3, opretholdes således for så vidt angår optagelse af personfotografi, idet bestemmelsen dog bliver stk. 5, der med den nævnte ændring kommer til at lyde således:

"Stk. 5. Optagelse af personfotografi af udlændinge kan foretages, hvis dette skønnes hensigtsmæssigt med henblik på identifikation af den pågældende."

Kapitel 5.

Midlertidig opholdstilladelse.

1. Indledning.

1.1. Udvalgets kommissorium.

Udvalget skal ifølge sit kommissorium bl.a. overveje, om de eksisterende muligheder for at meddele asyl samt meddele opholdstilladelse af humanitære grunde er dækkende for alle situationer, hvor forholdene i en asylansøgers hjemland er under forandring, fx på grund af krigs- eller borgerkrigshandlinger, som kan have midlertidig karakter, og i givet fald stille forslag til løsning heraf.

Det bemærkes, at udvalget er nedsat den 4. september 1992. Udvalgets kommissorium er således udformet på et tidspunkt, der ligger forud for Folketingets vedtagelse i november 1992 af lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v.

Allerede på dette sted bemærkes det endvidere, at udvalget ikke har ment at ville fremkomme med en egentlig indstilling vedrørende det i kommissoriet nævnte spørgsmål, men alene har ønsket at pege på forskellige muligheder. Der henvises herom til afsnit 9.1. nedenfor.

1.2. Baggrund.

Foranlediget af borgerkrigen i det tidligere Jugoslavien arrangerede UNHCR en konference, som blev afholdt den 29. juli 19 92 i Genéve.

Til brug ved denne konference var der udarbejdet et syntesepapir af 24. juli 1992, hvori spørgsmålet om behandlingen af asylansøgninger fra personer fra det tid-

ligere Jugoslavien er omtalt. Der anføres følgende i syntesepapiret:

"Siden udbruddet af konflikten i Jugoslavien har det været De Forenede Nationers Flygtningehøjkommisariats opfattelse, at personer, der flygter fra det tidligere Jugoslavien, og som har behov for international beskyttelse, skal kunne modtage denne på midlertidig basis." (Uofficiel oversættelse)

Det anføres videre i syntesepapiret:

"Da det drejer sig om store antal, mener UNHCR ikke, at det er praktisk at anvende en individuel asylprocedure, skønt personer, som har et beskyttelsesværdigt krav ifølge flygtningekonventionen af 28. juli 1951, ikke bør udelukkes fra at ansøge om asyl, hvis de ønsker det. Muligheden for midlertidig beskyttelse vil kræve yderligere bearbejdelse under hensyn til national lovgivning og procedurer, men den bør som minimum indeholde adgang til indrejse i det land, hvor der søges om sådan beskyttelse, respekt for princippet om non-refoulering og for grundlæggende menneskerettigheder .... " (Uofficiel oversættelse).

Genevekonferencen resulterede i, at der blev nedsat en "Follow-up committee on the Comprehensive Response to the Humanitarian Crisis in the former Jugoslavia". Til brug for arbejdet i dette forum blev der fra Højkommissærens side udsendt et arbejdsdokument, hvor der omkring samme spørgsmål er angivet følgende:

"I mange lande er det et indbygget led i beskyttelsen af asylansøgere, at alle har adgang til en individuel asylprocedure. Medens værdien af en sådan procedure anerkendes fuldt ud for personer, der søger international beskyttelse, opstår spørgsmålet om, hvorvidt adgangen hertil nødvendigvis bør være til stede for personer fra det tidligere Jugoslavien, der gives midlertidig beskyttelse. Under hensyn til det særlige formål med den midlertidige beskyttelse, og forudsat at de mindstekrav til beskyttelse, som er angivet ovenfor i afsnit 26, respekteres [omhandler adgangen til indrejse, behandling i overensstemmelse med internationalt anerkendte krav til beskyttelse af menneskerettighederne, herunder adgang til basale fornødenheder og tilladelse til ophold, indtil sikker tilbagevenden kan finde sted], er det UNHCR's opfattelse, at personer fra det tidligere Jugoslavien, der modtager midlertidig beskyttelse, ikke nødvendigvis behøver at have samtidig adgang til individuel asylprocedure." (Uofficiel oversættelse)

Baggrunden for UNHCR's introduktion af begrebet midlertidig beskyttelse i forbindelse med konflikten i det tidligere Jugoslavien var, at der var tale om et fleksibelt og praktisk værktøj, der kunne skaffe beskyttelse til de brede kategorier af personer, som måtte have et presserende behov herfor. Samtidig var formålet at lette presset på modtagelseskapaciteten i nabolandene til konfliktområderne uden dog at overbelaste de forskellige landes asylsystemer.

Behovet for midlertidig beskyttelse opstår navnlig i situationer, hvor der indtræder en masseflugtsituation, det vil sige tilfælde, hvor alle indbyggere eller indbyggere med et bestemt gruppetilhørsforhold, som fx muslimer i Bosnien-Hercegovina, har alment accepterede grunde til at søge beskyttelse uden for hjemlandet. Dette kan fx være krigshandlinger, etniske udrensninger, grove krænkelser af menneskerettighederne eller andre lignende konflikthandlinger.

1.3. Kapitlets indhold.

Nedenfor redegøres i afsnit 2 og 3 for udlændingelovens ordning vedrørende meddelelse af asyl og humanitær opholdstilladelse mv.

Retsgrundlaget for at meddele asyl eller humanitær opholdstillladelse mv. er beskrevet i afsnit 2. Det drejer sig om §§ 7-8 (asyl), § 9, stk. 2, nr. 2 (humanitær opholdstilladelse) og § 9, stk. 2, nr. 4 (opholdstilladelse af særlige grunde).

Afsnit 2 indeholder endvidere en beskrivelse af den retlige status, som en udlænding, der meddeles opholdstilladelse efter én af de nævnte bestemmelser, vil have under opholdet her i landet.

Udlændingelovens system indebærer, at en opholdstilladelse efter disse bestemmelser i visse tilfælde kan inddrages eller nægtes forlænget. I afsnit 3 er der

nærmere redegjort for reglerne herom.

I afsnit 4 er der en nærmere redegørelse for anvendelsen af midlertidig beskyttelse i et internationalt historisk perspektiv. Afsnit 5 indeholder en kort gennemgang af tilkendegivelser fra UNHCR om spørgsmålet.

I afsnit 6 er der en nærmere beskrivelse af lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v., som er den måde, hvorpå Danmark i første omgang har udformet sin modtagelsesordning for personer med et midlertidigt beskyttelsesbehov.

Afsnit 7 indeholder en gennemgang af andre europæiske landes ordninger vedrørende modtagelse af bosniske krigsflygtninge. I Norge har Kommunal- og arbeidsdepartementet udarbejdet et oplæg om "En helhetlig flyktningpolitikk", St.meld. nr. 17 (1994-95) Om flyktningpolitikken. Dette oplæg er nærmere omtalt i afsnit 8.

Udvalgets overvejelser er gengivet i afsnit 9.

2. Den almindelige ordning vedrørende meddelelse af asyl, humanitær opholdstilladelse mv.

2.1. Indledning.

Efter forhandling med arbejdsmarkedets parter indførte den daværende regering den 29. november 1973 med øjeblikkelig virkning et generelt indvandringsstop i Danmark for så vidt angår udlændinge fra andre lande end de nordiske lande og EF-medlemslandene. Dette indvandringsstop blev opretholdt med udlændingeloven af 1983 og gælder fortsat.

Der har imidlertid hele tiden i udlændingelovgivningen på trods af det generelle indvandringsstop - været en række forskellige bestemmelser, hvorefter udlændinge har kunnet få opholdstilladelse i Danmark.

Efter udlændingeloven af 1983 var der primært tale om følgende:

- nordiske statsborgere (§ 1),

- udlændinge, der er omfattet af EF-regler (§ 2),

- udlændinge, der opfylder betingelserne for at få asyl (§§ 7-8),

- udlændinge med en vis, kvalificeret familiemæssig tilknytning til Danmark (§ 9, stk. 1, nr. 2-5, samt stk. 2, nr. 1),

- udlændinge med særlige kvalifikationer, således at væsentlige beskæftigelsesmæssige eller erhvervsmæssige hensyn taler for at meddele de pågældende opholdstilladelse (oprindeligt § 9, stk. 2, nr. 2, - nu § 9, stk. 2, nr. 3) og

- særlige grunde i øvrigt (oprindeligt § 9, stk. 2, nr. 3, - nu § 9, stk. 2, nr. 4).

I 1985 blev disse bestemmelser suppleret med adgangen til at få opholdstilladelse, såfremt der er meddelt endeligt afslag på asyl, og såfremt "væsentlige hensyn af humanitær karakter afgørende taler for at imødekomme ansøgningen" (humanitær opholdstilladelse, jf. § 9, stk. 2, nr. 2).

Herudover blev der ved lov nr. 144 af 3. marts 1992 om opholdstilladelse for statsløse palæstinensere fra Libanon indført hjemmel til at give opholdstilladelse til statsløse palæstinesere fra Libanon, som ved lovens ikrafttræden havde opholdt sig i Danmark som asylansøgere i mere end 12 måneder, og som ikke havde opnået opholdstilladelse på andet grundlag.

Endvidere blev lov nr. 933 af 28. november 1992 om mid-

lertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v. vedtaget.

Endelig er der efter den seneste ændring af udlændingeloven (lov nr. 34 af 18. januar 1995 om ændring af lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v., udlændingeloven og lov om social bistand) indsat en ny bestemmelse som § 9, stk. 2, nr. 5, hvorefter der efter ansøgning kan gives opholdstilladelse til en udlænding med opholdstilladelse efter lov om midlertidig opholdstilladelse for visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v. Det er en betingelse, at den pågældende er meddelt endeligt afslag på asyl, og at den pågældende på grund af krigshandlinger eller lignende uroligheder i det område, vedkommende ellers kan vende tilbage til, må antages at have et behov for fortsat midlertidig beskyttelse her i landet.

2.2. Retsgrundlaget.

2.2.1. Asyl.

2.2.1.1. Udlændingelovens § 7 (spontanflygtninge).

Retsgrundlaget for behandlingen af asylansøgninger, hvor ansøgningen er indgivet af personer, der opholder sig her i landet (spontanflygtninge), er udlændingelovens § 7, stk. 1-3.

§ 7, stk. 1-3, har følgende ordlyd:

"§ 7. Efter ansøgning gives der opholdstilladelse til en udlænding, hvis udlændingen er omfattet af flygtningekonventionen af 28. juli 1951.
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.
Stk. 3. Opholdstilladelse kan nægtes, såfremt udlændingen allerede har opnået beskyttelse i et andet land eller på grund af længerevarende ophold, derboende nære

slægtninge eller andre tilsvarende forhold har nærmere tilknytning til et andet land, hvor udlændingen må antages at kunne opnå beskyttelse."

Udlændingelovens § 7, stk. 1, omhandler det såkaldte konventionsflygtningebegreb. Afgørende for, om en udlænding er omfattet af udlændingelovens § 7, stk. 1, er, om udlændingen falder ind under definitionen i flygtningekonventionen fra 1951.

Kernen i flygtningekonventionens definition af flygtningebegrebet er, at udtrykket "flygtning" skal finde anvendelse på enhver person, der "som følge af velbegrundet frygt for forfølgelse på grund af sin race, religion, nationalitet, sit tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller sine politiske anskuelser befinder sig uden for det land, i hvilket han har statsborgerret, og som ikke er i stand til - eller på grund af sådan frygt ikke ønsker - at søge dette lands beskyttelse".

Udlændingelovens § 7, stk. 2, omhandler det såkaldte de facto-flygtningebegreb. Det første led omhandler asylgrunde, der minder om flygtningekonventionens asylgrunde, men som ikke opfylder konventionens betingelser. Det andet led drejer sig om grunde, der ikke ligner konventionens, men som dog på den anden side er tungtvejende for den enkelte asylansøger.

Fælles for de to led i § 7, stk. 2, er, at der er tale om personer, der ikke opfylder konventionens betingelser. Det kan skyldes, at den forfølgelse, der påberåbes, er begrundet i andre forhold end dem, der er nævnt i konventionen. Det kan også skyldes, at der ikke er tale om frygt for forfølgelse, men derimod er tale om frygt for en efter dansk retstradition ganske urimelig sanktion, som efter vedkommende lands lovgivning i den givne situation vil ramme enhver borger, der måtte have forset sig på samme måde. Det kan endelig skyldes, at myndighederne ikke har anset konventionens betingelser for opfyldt, men alligevel ikke har fundet grundlag for

at kræve, at vedkommende skal vende tilbage til sit hjemland.

Som det fremgår, er bestemmelsen i udlændingelovens § 7 mere vidtgående end Danmarks forpligtelser ifølge flygtningekonventionen tilsiger, idet bestemmelsen ud over konventionsflygtninge også omfatter de facto-flygtninge. Hertil kommer, at bestemmelsen i udlændingelovens § 7 giver udlændinge, der opfylder betingelserne i bestemmelsen, et egentligt retskrav på opholdstilladelse, hvorimod flygtningekonventionen alene indeholder et forbud mod, at en kontraherende stat udsender en udlænding til et land, hvor den pågældende ville risikere forfølgelse som nævnt i konventionen (forbud mod refoulering, men ikke pligt til at give opholdstilladelse).

Som nævnt skal hver asylsag som hovedregel vurderes konkret med inddragelse af alle de omstændigheder af individuel og generel karakter, som knytter sig til sagen.

Dog er det fast antaget i flygtningeretten, at det i helt ekstreme situationer kan blive nødvendigt at tildele flygtningestatus efter en såkaldt gruppebedømmelse, hvorved hvert enkelt medlem af gruppen "prima facie" (dvs. ved mangel på bevis på det modsatte) betragtes som flygtning.

Det har ikke i dansk udlændingeadministration været aktuelt at anlægge en sådan bedømmelse, idet der ikke er forekommet sådanne helt ekstreme situationer, at der af praktiske/ressourcemæssige grunde ikke har kunnet foretages en asylvurdering af hver enkelt sag på individuelt grundlag.

En gruppebedømmelse vil aldrig kunne falde ud til et afslag, idet dette vil være i strid med flygtningekonventionen og princippet om non-refoulement.

2.2.1.2. Udlændingelovens § 8 (kvoteflygtninge).

Udlændingelovens § 8 har følgende ordlyd:

"§ 8. Efter ansøgning gives der opholdstilladelse til udlændinge, der kommer hertil som led i en aftale med De Forenede Nationers Højkommissær for Flygtninge eller lignende international aftale."

Den danske flygtningekvote fastsættes hvert år af Folketinget i forbindelse med vedtagelsen af finansloven. De nærmere retningslinier for kvotens udnyttelse fastlægges i et særligt udvalg (kvote-udvalget). Udvælgelsen af, hvilke personer der skal gives opholdstilladelse efter § 8, sker hovedsageligt på såkaldte kvoteudtagelsesmissioner, hvor repræsentanter for udvalget (normalt Direktoratet for Udlændinge og Dansk Flygtningehjælp) besøger flygtningelejre eller flygtningeområder i 1. asyllande, hvor der opholder sig flygtninge under UNHCR's mandat, som ikke kan ydes beskyttelse eller gives den nødvendige hjælp på stedet. Den konkrete udvælgelse sker på baggrund af personlige interviews i flygtningelejrene.

For tiden omfatter den samlede kvote i alt 1.750 pladser.

En del af kvoten er på forhånd reserveret den særlige FN-kvote, som siden 1989 har været på 500 pladser.

Den resterende del af kvoten på 1.250 pladser benyttes i første omgang til de udlændinge, der i årets løb har fået opholdstilladelse, henholdsvis er indrejst i Danmark i kraft af familiemæssig tilknytning til en herboende flygtning. Dette indebærer, at det samlede antal personer, der meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 8 i et givet år, kun vil overstige 500, såfremt antallet af personer, der det pågældende år er meddelt opholdstilladelse i kraft af familiemæssig tilknytning til en herboende flygtning, er mindre end 1.250 personer, hvilket erfaringsmæssigt sjældent vil være tilfældet.

2.2.2. Udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2 (humanitær opholdstilladelse).

Efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2, kan der efter ansøgning gives opholdstilladelse, "Hvis udlændingen uden for de i § 7, stk. 1 og 2, nævnte tilfælde befinder sig i en sådan situation, at væsentlige hensyn af humanitær karakter afgørende taler for at imødekomme ansøgningen". Afgørelse af, om der skal meddeles opholdstilladelse efter denne bestemmelse, træffes af Indenrigsministeriet som første og eneste instans.

Det fremgår af bestemmelsens forarbejder, at reglen er tiltænkt et snævert anvendelsesområde, og at vurderingen af, om betingelserne for at give opholdstilladelse efter bestemmelsen er til stede, i sagens natur må være meget konkret.

Efter Indenrigsministeriets praksis meddeles der opholdstilladelse efter bestemmelsen til enlige kvinder og familier med mindre børn, som kommer fra et område, hvor der efter ministeriets oplysninger hersker krig eller krigslignende tilstande.

Endvidere meddeles der opholdstilladelse til enlige kvinder og familier med mindre børn fra områder, hvor der efter ministeriets oplysninger er ekstremt vanskelige levevilkår, fx som følge af hungersnød eller som følge af andre helt uforudsigelige forhold.

Herudover meddeles der opholdstilladelse til personer med fysiske og psykiske sygdomme af meget alvorlig karakter, selv om den pågældende sygdom ikke kan anses for at være akut eller direkte livstruende. I den forbindelse indgår det i vurderingen, i hvilken udstrækning ansøgeren har mulighed for at modtage kvalificeret lægehjælp i hjemlandet.

Det er en betingelse for meddelelse af opholdstilladelse efter bestemmelsen, at udlændingen forinden er med-

delt endeligt afslag på asyl, dvs. afslag fra Flygtningenævnet, såfremt asylsagen er afgjort efter normalproceduren, eller fra Direktoratet for Udlændinge, såfremt asylsagen er afgjort efter åbenbart grundløs-proceduren.

2.2.3. Udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4 (særlige forhold).

Ifølge udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4, kan der efter ansøgning gives opholdstilladelse til en udlænding, "hvis ganske særlige grunde i øvrigt taler derfor". Afgørelsen af, hvorvidt der i henhold til denne bestemmelse skal meddeles opholdstilladelse, træffes af Direktoratet for Udlændinge i 1. instans med klageadgang til Indenrigsministeriet.

Opholdstilladelse efter § 9, stk. 2, nr. 4, gives efter praksis som hovedregel til asylansøgere i følgende tilfælde:

1) Mindreårige, uledsagede børn (dvs. under 15 år), for hvem det ikke har været muligt at gennemføre en almindelig asylsagsbehandling.

2) Uledsagede børn mellem 15 og 18 år, der har gennemført en almindelig asylsagsbehandling og modtaget endeligt afslag på asyl, men som opfylder kriterierne i Folketingets Retsudvalgs beretning af 16. marts 1993 i anledning af Centrum-Demokraternes forslag til lov om ændring af lov om social bistand (opholdstilladelse til mindreårige udlændinge m.v.) og Indenrigsministeriets breve af 11. november 1993 til bl.a. Direktoratet for Udlændinge og Rigspolitichefen. Beretningen og Indenrigsministeriets breve er medtaget som **bilag nr. 2, 3** og **4** til betænkningen.

3) Personer, der har fået afslag på asyl og evt. opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2, og som efter et langvarigt ophold i Danmark

ikke har kunnet udsendes til hjemlandet. En person vil dog kun blive meddelt opholdstilladelse i disse tilfælde, såfremt det skønnes, at forholdene i hjemlandet ikke inden for en overskuelig periode vil blive forbedret, således at en udsendelse vil kunne komme på tale.

4) Personer, som har haft opholdstilladelse efter § 9, stk. 2, nr. 2, i to år.

Det bemærkes i forbindelse med den under pkt. 3 nævnte gruppe, at det over for udvalget er oplyst, at Indenrigsministeriet i et samarbejde med Udenrigsministeriet, Rigspolitichefen og Direktoratet for Udlændinge for tiden er i færd med at udfærdige nærmere retningslinier for politiets forpligtelse til at kontakte udlændingemyndighederne i udsendelsesfasen som følge af udsendelseshindringer. Der vil samtidig blive udfærdiget retningslinier for udlændingemyndighedernes vurdering af, hvorvidt der i sådanne tilfælde skal meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4.

Opholdstilladelse efter § 9, stk. 2, nr. 4, gives efter en konkret vurdering af omstændighederne i den enkelte sag. I bemærkningerne til forslaget til lov nr. 34 af 18. januar 1995 om ændring af lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v., udlændingeloven og lov om social bistand (L 86) er bl.a. anført følgende:

"Efter Indenrigsministeriets opfattelse er det således ikke muligt i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4, på et mere generelt grundlag at meddele opholdstilladelse til grupper af udlændinge, der for tiden har et midlertidigt beskyttelsesbehov her i landet."

2.3. Den retlige status for en person, der er meddelt opholdstilladelse efter de ovennævnte bestemmelser.

2.3.1. Den tidsmæssige udstrækning af tilladelsen.

Udlændingelovens regler om opholdstilladelse er udar-

bejdet med henblik på, at de skal omfatte både ansøgere, der med et bestemt formål søger hertil, således at ansøgningen gælder et ophold af afgrænset varighed, og ansøgere, der søger hertil for at bo her i lang og ubestemt tid, jf. side 31 i betænkning nr. 882/79 om udlændingelovgivningen (administrative retningslinier).

Dette er baggrunden for udlændingelovens § 11, hvorefter opholdstilladelse gives med henblik på **varigt** eller **midlertidigt** ophold her i landet. Begge former for opholdstilladelse kan **tidsbegrænses**.

I udlændingebekendtgørelsens § 22 er der givet nærmere regler om, hvornår opholdstilladelse gives med henblik på varigt ophold, og hvornår tilladelse gives med henblik på midlertidigt ophold.

Det fremgår af bestemmelsens stk. 1, at opholdstilladelse efter bl.a. § 7 eller § 8 gives med henblik på varigt ophold, medmindre udlændingen kun ansøger om midlertidigt ophold.

Opholdstilladelse efter § 9, stk. 2, gives med henblik på varigt eller midlertidigt ophold. Ved afgørelsen heraf skal der navnlig tages hensyn til formålet med opholdet og ansøgerens ønsker, jf. i det hele udlændingebekendtgørelsens § 22, stk. 2.

Sondringen mellem opholdstilladelse med henblik på **varigt** eller **midlertidigt** ophold har betydning i flere henseender, herunder bl.a. i relation til muligheden for inddragelse af tilladelsen og til adgangen til familiesammenføring.

Som det fremgår, kan også en opholdstilladelse med henblik på varigt ophold tidsbegrænses, men tidsbegrænsningen kan ikke udstrækkes ud over 5 år fra den dag, hvor udlændingen med lovligt ophold tog fast bopæl her i landet, jf. lovens § 11, stk. 2.

Formålet med at tidsbegrænse tilladelser er bl.a. at give udlændingemyndighederne lejlighed til med mellemrum at efterprøve, om forudsætningerne for en meddelt opholdstilladelse fortsat er til stede, og om vilkår knyttet til tilladelsen fortsat er opfyldt, jf. side 32 i betænkning nr. 968/82 om udlændingelovgivningen (udkast til ny udlændingelov). Om muligheden for at nægte at forlænge en tidsbegrænset opholdstilladelse henvises til afsnit 3 nedenfor.

Sondringen mellem **tidsbegrænset** og **tidsubegrænset** opholdstilladelse har herudover betydning bl.a. i relation til adgangen til familiesammenføring, til muligheden for inddragelse af opholdstilladelsen samt til adgangen til arbejdstilladelse.

Som det fremgår, gives opholdstilladelse efter § 7 eller § 8 med henblik på varigt ophold, medmindre udlændingen alene søger om midlertidigt ophold. Opholdstilladelse efter § 7 er i første omgang tidsbegrænset i 2 år og 10 måneder regnet fra tidspunktet for ansøgningens indgivelse. Opholdstilladelse efter § 8 gives i første omgang tidsbegrænset for 6 måneder. Herefter gives den tidsbegrænset op til 2 år og 10 måneder regnet fra tidspunktet for meddelelsen af den første tilladelse. Herefter gives tidsubegrænset opholdstilladelse.

Opholdstilladelse efter § 9, stk. 2, nr. 2, gives med henblik på midlertidigt ophold. I første omgang tidsbegrænset for en periode på 6 måneder. Ved udløbet af 6-måneders perioden meddeles der efter ansøgning normalt opholdstilladelse i yderligere 6 måneder. Ved udløbet af denne periode meddeles der normalt efter ansøgning opholdstilladelse i yderligere 1 år.

Ansøgning om forlængelse skal herefter indgives til Direktoratet for Udlændinge, der i sådanne tilfælde normalt meddeler opholdstilladelse efter § 9, stk. 2, nr. 4, med henblik på varigt ophold. Opholdstilladelsen meddeles tidsbegrænset for en periode på 3 år.

Som det fremgår ovenfor af afsnit 2.2.3. meddeles der opholdstilladelse efter § 9, stk. 2, nr. 4, i en række forskellige tilfælde. Den tidsmæssige udstrækning af en sådan tilladelse afhænger af, hvilket af de nævnte tilfælde der er tale om. Der findes derfor ikke generelle retningslinier eller en generel praksis herfor.

2.3.2. Adgang til arbej dsmarkedet.

Efter udlændingelovens § 13, stk. 1, skal udlændinge have arbejdstilladelse for at tage lønnet eller ulønnet beskæftigelse, for at udøve selvstændig erhvervsvirksomhed eller for mod eller uden vederlag at udføre tjenesteydelser her i landet.

Visse udlændinge er dog fritaget for kravet om arbejdstilladelse, jf. udlændingeloven § 14 og udlændingebekendtgørelsens § 30. Dette gælder bl.a. udlændinge, der er meddelt opholdstilladelse efter § 7 eller § 8.

Arbejdstilladelse til udlændinge med opholdstilladelse efter § 9, stk. 2, nr. 2, gives efter 1 år.

Arbejdstilladelse til asylansøgere, der meddeles opholdstilladelse efter § 9, stk. 2, nr. 4, gives efter ansøgning efter 1 år.

2.3.3. Adgang til familiesammenføring.

Udlændingelovens regler om familiesammenføring findes i § 9, der bl.a. har følgende ordlyd:

"§ 9. Efter ansøgning gives der opholdstilladelse til:

2) En udlænding over 18 år, som samlever på fælles bopæl i ægteskab eller fast samlivsforhold af længere varighed med en i Danmark fastboende person over 18 år, der
a) har dansk indfødsret
b) har indfødsret i et af de nordiske lande
c) har opholdstilladelse efter §§ 7-8 eller
d) lovligt har boet her i landet i mere end de sidste 5 år.

3) Mindreårigt barn af en i Danmark fastboende person eller dennes ægtefælle, når barnet bor hos forældremyndighedens indehaver.
4) Forældre over 60 år til et dansk eller nordisk barn eller et barn med opholdstilladelse efter §§ 7-8.
5) Forældre over 60 år til en udlænding med tidsubegrænset opholdstilladelse. Opholdstilladelse kan dog i almindelighed kun gives, hvis ansøgeren ikke har andre børn i hjemlandet.

Stk. 2. Der kan efter ansøgning gives opholdstilladelse til andre udlændinge:
1) Hvis udlændingen uden for de i stk. 1 nævnte tilfælde har nær familiemæssig eller lignende tilknytning til en i Danmark fastboende person.

Stk. 3. Opholdstilladelse efter stk. 1, nr. 5, eller stk. 2, nr. 1, skal betinges af, at den person, der bor i Danmark, påtager sig at forsørge ansøgeren og godtgør at være i stand hertil.

Stk. 4. Opholdstilladelse efter stk. 1, nr. 2, til en samlever og opholdstilladelse efter stk. 1, nr. 4, kan betinges af, at den person, der bor i Danmark, påtager sig at forsørge ansøgeren. Opholdstilladelse efter stk. 1, nr. 2-4, kan endvidere betinges af, at den herboende person, som det påhviler at forsørge ansøgeren, godtgør at være i stand hertil,

Bestemmelsen indebærer, at en udlænding med opholdstilladelse efter § 7 eller § 8 som udgangspunkt har et retskrav på familiesammenføring her i landet med den pågældendes ægtefælle, mindreårige barn samt forældre over 60 år. Dette gælder dog kun, såfremt den almindelige betingelse om gyldigt pas er opfyldt, jf. § 39, og såfremt betingelserne i § 9, stk. 1, nr. 2-4, samt eventuelle betingelser efter stk. 4, er opfyldt.

Er en opholdstilladelse meddelt med henblik på midlertidigt ophold, er den pågældende udlænding ikke fastboende i den forstand, som udtrykket anvendes i § 9, stk. 1. Da en opholdstilladelse efter § 9, stk. 2, nr. 2, og i visse tilfælde efter § 9, stk. 2, nr. 4, meddeles med henblik på midlertidigt ophold, har indehaveren af en sådan opholdstilladelse derfor ikke et retskrav på at blive familiesammenført her i landet med sin nærmeste familie.

Ægtefælle samt mindreårige børn til en person med op-

holdstilladelse med henblik på midlertidigt ophold efter § 9, stk. 2, nr. 2 eller 4, meddeles efter praksis opholdstilladelse efter § 9, stk. 2, nr. 4.

2.3.4. Adgang til at få udstedt rejsedokument (pas).

Udlændinge med opholdstilladelse efter § 7, stk. l, (konventionsflygtninge) får efter ansøgning udstedt et dansk rejsedokument for flygtninge (konventionspas), jf. udlændingebekendtgørelsens § 6, stk. 1.

Udlændinge med opholdstilladelse efter § 7, stk. 2, (de facto-flygtninge) får efter ansøgning udstedt dansk fremmedpas, såfremt de har tidsubegrænset opholdstilladelse, jf. udlændingebekendtgørelsens § 6, stk. 2.

Udlændinge med opholdstilladelse efter § 8 (kvoteflygtninge) får efter ansøgning udstedt dansk fremmedpas, såfremt udlændingen ikke er i stand til at skaffe sig pas eller anden rejselegitimation og ikke er berettiget til at få udstedt dansk rejsedokument for flygtninge, jf. udlændingebekendtgørelsens § 6, stk. 2. I praksis vil en person med opholdstilladelse efter § 8 ofte være berettiget til dansk rejsedokument for flygtninge.

Forskellen på de to pastyper er primært, at indehaveren af et konventionspas i kraft af international aftale kan indrejse visumfrit i en række andre europæiske lande, hvorimod et fremmedpas typisk skal forsynes med visum, før indehaveren kan indrejse i andre lande.

Udlændinge med opholdstilladelse efter § 9, stk. 2, nr. 2 eller 4, får efter ansøgning udstedt dansk fremmedpas, jf. bekendtgørelsens § 6, stk. 3.

Såvel et konventionspas som et fremmedpas forsynes med påtegning om, at det ikke er gyldigt for rejse til indehaverens hjemland. Direktoratet for Udlændinge kan i særlige tilfælde meddele fritagelse herfor, jf. udlændingebekendtgørelsens § 7, stk. 3.

Udstedelse af de nævnte dokumenter kan i øvrigt betinges af, at udlændingens tidligere pas eller rejselegitimation afleveres, jf. bekendtgørelsens § 7, stk. 4.

2.3.5. Adgang til sociale ydelser.

En udlænding, der meddeles opholdstilladelse her i landet efter §§ 7 eller 8 eller § 9, stk. 2, nr. 2, eller efter § 9, stk. 2, nr. 4, i de tilfælde, der er nævnt ovenfor i afsnit 2.2.3., har adgang til sociale ydelser mv. efter samme regler som danske statsborgere.

2.3.6. Støtte til tilbagevenden.

Udlændingen har endvidere under visse betingelser mulighed for at modtage støtte til frivillig tilbagevenden til hjemlandet eller det tidligere opholdsland (repatriering) . Repatrieringsordningen omfatter bl.a. hjælp til transport af personer og gods, et kontantbeløb til etablering i hjemlandet eller det tidligere opholdsland, retten til at medtage grundbeløbet af en optjent folkepension samt retten til at bevare opholdstilladelsen i Danmark inden for nogle bestemte tidsmæssige grænser, en såkaldt fortrydelsesret.

2.3.7. Særligt om Dansk Flygtningehjælps integrationsprogram.

En udlænding, der meddeles opholdstilladelse efter §§ 7 eller 8 eller § 9, stk. 2, nr. 2, eller efter § 9, stk. 2, nr. 4, i de tilfælde, som er nævnt ovenfor i afsnit 2.2.3., har adgang til at deltage i et særligt tilrettelagt integrationsprogram, som i medfør af bistandslovens § 10, stk. 5, på statens vegne varetages af Dansk Flygtningehjælp. Integrationsprogrammet varer i op til 18 måneder efter datoen for opholdstilladelsen. Formålet med integrationsprogrammet er at skabe forudsætningerne for, at den enkelte udlænding kan finde en plads i det danske samfund og blive selvhjulpen her.

Integrationsprogrammet indeholder bl.a. hjælp til boligplacering, sprogundervisning og erhvervsplanlægning. Programmet indeholder endvidere hjælp til udfyldelse af ansøgninger, tilmeldinger mv., ligesom Dansk Flygtningehjælp introducerer udlændingen til det danske kultur- og fritidsliv.

3. Inddragelse, nægtelse af forlængelse mv. af opholdstilladelse meddelt efter de ovennævnte bestemmelser.

3.1. Inddragelse efter § 19.

Udlændingelovens § 19 har følgende ordlyd:

"§ 19. En tidsbegrænset opholdstilladelse kan inddrages:
1) Når det grundlag, som er angivet i ansøgningen eller tilladelsen, var urigtigt eller ikke længere er til stede.
2) Når udlændingen ikke har fornødent pas eller anden rejselegitimation, jf. § 39, der giver adgang til tilbagerejse til udstederlandet.
3) Når udlændingen undlader at overholde de betingelser, der er fastsat for opholdstilladelsen eller for en arbejdstilladelse. Betingelserne skal udtrykkeligt være tilkendegivet, og det skal skriftligt være indskærpet udlændingen, at tilsidesættelse vil medføre inddragelse.

Stk. 2. Bestemmelserne i stk. 1 finder ikke anvendelse på en udlænding, som er omfattet af §§ 7, 8 eller 9, stk. 1 og 2, og som med henblik på varigt ophold lovligt har boet her i landet i mere end de sidste 3 år.

Stk. 3. En tidsbegrænset eller tidsubegrænset opholdstilladelse kan altid inddrages, såfremt udlændingen har opnået opholdstilladelsen ved svig.

Stk. 5. Ved afgørelser om inddragelse af opholdstilladelse finder bestemmelsen i § 26 tilsvarende anvendelse."

En tidsbegrænset opholdstilladelse kan således inddrages, når grundlaget for tilladelsen ikke længere er til stede, jf. stk. i, nr. 1. I bemærkningerne til bestemmelsen er det alene anført, at bestemmelsen svarer til betænkningsudkastets § 15 (betænkning nr. 968/82). Der henvises i den forbindelse til betænkningens side 155. I bemærkningerne til betænkningsudkastets § 15 er det på side 156 bl.a. anført, at inddragelse af en op-

holdstilladelse efter §§ 7 eller 8 efter udvalgets opfattelse kun bør ske, "såfremt de omstændigheder, der begrundede anerkendelsen som flygtning her i landet, klart er bort- faldet, således at det må anses for åbenbart ugrundet, at den pågældende ikke ophører med at opholde sig her i landet som flygtning".

Er opholdstilladelsen givet med henblik på **varigt** ophold efter §§ 7-8 eller § 9, stk. 1 og 2, kan den ikke inddrages, såfremt udlændingen lovligt har boet her i landet i mere end de sidste 3 år, jf. § 19, stk. 2. Der er ikke fastsat en tilsvarende begrænsning i adgangen til at inddrage en opholdstilladelse, som er meddelt med henblik på midlertidigt ophold.

Den tidsmæssige begrænsning i adgangen til inddragelse af en opholdstilladelse, der er givet med henblik på varigt ophold, gælder ikke, såfremt tilladelsen er opnået ved svig. Af samme grund kan også en tidsubegrænset opholdstilladelse inddrages.

Ved afgørelsen om inddragelse skal de hensyn, der er nævnt i lovens § 26, tages i betragtning, dvs. bl.a. hensynet til udlændingens tilhørsforhold til det danske samfund, herunder varigheden af opholdet her i landet, samt hensynet til, om inddragelse må antages at virke særligt belastende på grund af de forhold, der er nævnt i § 26, nr. 1-5. De hensyn, der er nævnt i § 26, kan efter en konkret vurdering bevirke, at der ikke - uanset svig - skal ske inddragelse af en opholdstilladelse .

Som det fremgår, er betingelserne for at inddrage en opholdstilladelse ganske snævre. En opholdstilladelse, der er givet efter §§ 7 eller 8, kan uden for svigstilfældene kun inddrages inden for en periode på 3 år.

Så vidt det er udvalget bekendt, er der i praksis aldrig uden for svigstilfældene sket inddragelse af en opholdstilladelse efter §§ 7 eller 8. Dette skyldes

bl.a. den nævnte 3-årsfrist samt det forhold, at Direktoratet for Udlændinge på baggrund af de ovenfor gengivne forarbejder kun finder at kunne anvende bestemmelsen i tilfælde af åbenbart misbrug.

3.2. Nægtelse af forlængelse efter § 11, stk. 2.

Efter udlændingelovens § 11, stk. 2, 2. pkt., skal en tidsbegrænset opholdstilladelse med henblik på varigt ophold efter ansøgning forlænges, medmindre der er grundlag for at inddrage den efter § 19.

Om grundlaget for inddragelse henvises til afsnit 3.1. ovenfor.

3.3. Fristberegning.

Udlændingelovens § 27 har følgende ordlyd:

"§ 27. De i §§ 11, stk. 2, 1. pkt., 17, stk. 1, 3. pkt., 18, stk. 2, 19, stk. 2, og 22-25 nævnte tidsrum regnes fra tidspunktet for udlændingens tilmelding til folkeregisteret eller, hvis ansøgningen om opholdstilladelse er indgivet her i landet, fra tidspunktet for ansøgningens indgivelse.

Stk. 2. For så vidt angår udlændinge, der er meddelt opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7 og § 9, stk. 2, nr. 5, i umiddelbar forlængelse af en opholdstilladelse efter lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v., regnes de i stk. 1 nævnte tidsrum fra tidspunktet for den første meddelelse af opholdstilladelse i medfør af lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v. eller, hvis ansøgningen om opholdstilladelse er indgivet her i landet, fra tidspunktet for ansøgningens indgivelse. Fristen regnes fra det tidligste af de i 1. pkt. nævnte begyndelsestidspunkter.

Stk. 3. Ophold med en opholdstilladelse, der er opnået ved svig, anses ikke for lovligt ophold.

Stk. 4. Den tid, hvori en udlænding har været varetægtsfængslet forud for en senere domfældelse eller har udstået frihedsstraf eller været undergivet anden strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter, medregnes ikke i de i stk. 1 nævnte tidsrum."

Bestemmelsen er således af betydning ved beregning af det tidsrum på 3 år, inden for hvilket en opholdstilladelse, der er meddelt med henblik på varigt ophold, kan

inddrages, jf. § 19, stk. 2.

Umiddelbart angiver § 27, stk. 1, fra hvilket tidspunkt periodens begyndelse skal regnes. Derimod indeholder hverken loven eller dens forarbejder vejledning om, hvornår beregningen af opholdstiden endeligt afbrydes.

Efter udlændingemyndighedernes praksis, der er tiltrådt af Folketingets Ombudsmand, afbrydes den efter § 27 beregnede opholdstid endeligt på det tidspunkt, hvor der i 1. instans administrativt træffes afgørelse om en tilladelses inddragelse eller om nægtelse af at forlænge en tilladelse.

Endvidere afbrydes fristen, såfremt udlændingen forsømmer at ansøge om forlængelse af en opholdstilladelse inden udløbet af en fastsat tidsbegrænsning.

3.4. Inddragelse efter § 20.

Efter udlændingelovens § 20 kan en opholdstilladelse, der er givet til en udlænding i medfør af §§ 7 eller 8, inddrages, såfremt udlændingen er kommet hertil som led i en omfattende indstrømning af flygtninge, og et tredjeland har erklæret sig villigt til at modtage og yde den pågældende beskyttelse, eller de omstændigheder, der begrundede opholdstilladelsen, klart er bortfaldet.

Bestemmelsen, der er en særregel om tvungen genbosætning (repatriering) af flygtninge, tager sigte på at regulere den situation, hvor der foreligger en masseindstrømning af flygtninge ("mass-influx"), som tvunget af omstændighederne må blive her i længere tid.

Betingelserne for at bringe bestemmelsen i anvendelse må antages at være ret snævre og forudsætte en individuel bedømmelse i hver enkelt sag.

Inddragelse efter § 20 er ikke, som tilfældet er i en række situationer i § 19, afhængig af, om der forelig-

ger en tidsbegrænset eller tidsubegrænset opholdstilladelse, eller om der ved tidsbegrænset opholdstilladelse er tale om ophold af en vis varighed. Endvidere kræver anvendelse af bestemmelsen i modsætning til § 19 ikke hensyntagen til lovens § 26.

Bestemmelsen, der ikke hidtil har været anvendt, indeholder ikke i forarbejderne relevante bidrag til brug ved vurderingen af, hvad der skal forstås ved udtrykket "omfattende indstrømning".

4. Anvendelsen af midlertidig beskyttelse i et internationalt historisk perspektiv.

Siden vedtagelsen af flygtningekonventionen i 1951 har flygtningesituationen løbende ændret sig, og der har ofte været situationer, hvor UNHCR har måttet anvende andre instrumenter til løsning af en flygtningesituation end flygtningekonventionen, herunder midlertidig beskyttelse. UNHCR har i samarbejde med forskellige regeringer anvendt midlertidig beskyttelse som en ad hoc løsning i tilfælde af store grupper af personer med behov for beskyttelse (i det følgende betegnet som flygtninge, selv om der ikke nødvendigvis er tale om flygtninge i den forstand, der sigtes til med udlændingelovens §§ 7-8) .

Flygtningene er i disse tilfælde blevet anerkendt på prima facie basis (se om dette udtryk ovenfor afsnit 2.2.1.1.), og modtagerlandet har på denne baggrund ydet beskyttelse, uden at der har foreligget egentlige, internationalt bindende retningslinier for anvendelsen af dette instument.

Omkring 1980 kunne man konstatere en stigning i antallet af situationer med masseflugt, især fra konflikter i udviklingslandene. Der opstod derfor et øget behov for at overveje anvendelsen af midlertidig beskyttelse.

UNHCR's eksekutivkomité vedtog i den forbindelse Kon-

klusion No. 19 fra 1980 (31. session) - "Temporary Refuge". Konklusionen indeholder anbefalinger om, at asylansøgere, der ankommer til et land som led i en stor flygtningestrøm, som et minimum skal gives midlertidig beskyttelse. Eksekutivkomitéen besluttede samtidig at anmode UNHCR om at nedsætte en arbejdsgruppe, som skulle undersøge alle aspekter af midlertidig beskyttelse i forbindelse med store flygtningestrømme ("large-scale influx").

På baggrund af denne arbejdsgruppes arbejde vedtog eksekutivkomitéen i 1981 Konklusion No. 22 (32. session) - "Protection of Asylum Seekers in Situations of Large-Scale Influx". Ifølge konklusionen skal flygtninge i situationer med store flygtningestrømme gives **adgang** til det første land, hvori de søger beskyttelse. Såfremt det pågældende land evt. ikke har mulighed for at opfylde forpligtelserne i henhold til flygtningekonventionen, skal flygtningene som minimum have adgang til landet på midlertidig basis. Princippet om **non-refoulement** skal under alle omstændigheder overholdes. Konklusionen indeholder endvidere anbefalinger om, hvilke basale rettigheder flygtningene bør have under det evt. midlertidige ophold.

I sommeren 1992 præsenterede UNHCR midlertidig beskyttelse som et instrument, der kunne anvendes som en del af et omfattende program for løsningen af krisen i det tidligere Jugoslavien.

UNHCR har efterfølgende på baggrund af konflikten i det tidligere Jugoslavien lagt frem til overvejelse, hvorvidt midlertidig beskyttelse kan tænkes anvendt i et videre omfang.

De videre overvejelser om midlertidig beskyttelse som et mere permanent instrument tager derfor primært udgangspunkt i og er tæt forbundet med det koncept, der blev udarbejdet for personer, som flygtede fra konflikten i det tidligere Jugoslavien.

UNHCR's eksekutivkomité har endvidere på et møde i oktober 1994 vedtaget en række anbefalinger om midlertidig beskyttelse. I afsnit 19 i rapporten fra mødet, "Report of The Forty-fifth Session of The Executive Committee of The High Commissioner's Programme", er bl.a. anført følgende:

"19. The Executive Committee,

(r) Considers that temporary protection, which has been described by the High Commissioner in the context of the Comprehensive Response to the Humanitarian Crisis in the former Yugoslavia as including admission to safety, respect for basic human rights, protection against refoulement, and safe return when conditions permit to the country of origin, can be of value as a pragmatic and flexible method of affording international protection of a temporary nature in situations of conflict or persecution involving large scale outflows;

(s) Welcomes the further exploration by the High Commissioner, pursuant to Protection Conclusion (m) (1993), of temporary protection as an asylum strategy, in the context of addressing prevention, protection and solutions on a comprehensive regional basis, and looks forward to further discussions among interested Governments on this subject, including the duration of temporary protection;

(t) Notes that the benificiaries of temporary protection may include both persons who qualify as refugees under the terms of the 1951 Convention and the 1967 Protocol and others who may not so qualify, and that in providing temporary protection States and UNHCR should not diminish the protection afforded to refugees under those instruments;

(u) Calls upon UNHCR, in close cooperation with the Governments concerned, to continue to coordinate and to provide guidance concerning the implementation of temporary protection and other forms of asylum oriented towards repatriation, in situations where return home is considered the most appropriate durable solution, including advice on voluntary repatriation and on safe return once the need for international protection has ceased;

(v) Reiterates that voluntary repatriation, when it is feasible, is the ideal solution to refugee problems, and calls upon countries of origin, countries of asylum, UNHCR and the international community as a whole to do everything possible to enable refugees to exercise freely their right to return home in safety and

dignity;
ii

Behovet for at yde beskyttelse på mere kollektivt grundlag til større grupper af flygtninge har indtil konflikten i det tidligere Jugoslavien navnlig været til stede uden for Europa.

Dette er kommet til udtryk i en række internationale aftaler i bl.a. Afrika og Latinamerika.

Bl.a. på baggrund af uafhængighedskrige viste der sig i 1960'erne i de afrikanske lande at være behov for et supplement til flygtningekonventionen af 28. juli 1951. Dette affødte i regionen et behov for et instrument, der kunne yde beskyttelse til store flygtningestrømme, herunder til personer, der ikke var udsat for forfølgelse omfattet af flygtningekonventionen.

På den baggrund blev OAU (Organization of African Unity) - konventionen om flygtninge den 10. september 1969 vedtaget af en række afrikanske stater. OAU-konventionens flygtningedefinition er således mere omfattende end Genevekonventionens. Ud over personer, der er udsat for individuel forfølgelse, omfatter OAU-konventionens flygtningedefinition tillige en person, der på grund af ydre aggression, besættelse, fremmed dominans eller begivenheder, der alvorligt forstyrrer den offentlige lov og orden, er tvunget til at forlade sin bopæl for at søge beskyttelse uden for sit hjemland, jf. konventionens artikel 1.

Som et andet eksempel kan nævnes Cartegena Deklarationen. Denne deklaration indeholder en række konklusioner, der blev vedtaget den 22. november 1984 af en række latinamerikanske lande. Deklarationen er ikke et folkeretligt bindende instrument, men er blevet inkorporeret i den nationale lovgivning i adskillige lande i Latinamerika.

I deklarationen er det bl.a. anført, at det - i lyset

af erfaringerne med massive flygtningestrømme i Centralamerika - er nødvendigt at overveje at udvide opfattelsen af, hvad en flygtning er.

På den baggrund er definitionen af en flygtning - i lighed med definitionen i OAU-konventionen - i Cartegena Deklarationen mere omfattende end flygtningedefinitionen i Genevekonventionen. Efter Cartegena Deklarationens definition er også personer, der er flygtet fra deres hjemland, fordi deres liv, sikkerhed eller frihed er truet af omfattende vold, fremmedhad, interne konflikter, grove overtrædelser af menneskerettigheder eller andre omstændigheder, som i alvorlig grad har forstyrret den offentlige orden, omfattet, jf. deklarationens konklusion nr. 3.

Definitionen af en flygtning efter Cartegena Deklarationen ligger således tæt op af definitionen i OAU-konventionen.

5. UNHCR's tilkendegivelser vedrørende midlertidig beskyttelse.

UNHCR har bl.a. i "Note on International Protection", dokument A/AC.96/830, af 7. september 1994 behandlet spørgsmålet om midlertidig beskyttelse. Uddrag af dokumentet er optaget i betænkningen som **bilag nr. 12.**

I dette papir er det bl.a. anført, at konceptet om midlertidig beskyttelse må betragtes som et pragmatisk instrument som led i bestræbelserne på at yde international beskyttelse til alle flygtninge, der har behov for det, uanset om de er omfattet af flygtningekonventionens definition af en flygtning eller ej.

UNHCR har tidligere anbefalet, at flygningeproblemet i forbindelse med borgerkrigen i det tidligere Jugoslavien løses ved, at der gives de pågældende flygtninge midlertidig beskyttelse.

UNHCR har imidlertid (endnu) ikke taget endelig stilling til, om og under hvilke omstændigheder midlertidig beskyttelse eventuelt vil kunne anbefales som et generelt instrument. UNHCR har imidlertid - bl.a. i det nævnte papir - nævnt en række aspekter, som der kan være anledning til at inddrage i sådanne overvejelser:

- Er midlertidig beskyttelse velegnet som instrument til at opfylde beskyttelsesbehovet i situationer med massive flygtningestrømme ? UNHCR har her fremhævet, at midlertidig beskyttelse i vidt omfang har været anvendt til at give beskyttelse på kollektivt grundlag, uden at de pågældende flygtninge - i hvert fald i begyndelsen - har haft adgang til at få behandlet deres inidividuelle asylansøgninger.

- Hvilke basale elementer må indeholdes i midlertidig beskyttelse ? UNHCR har her nævnt, at beskyttelsen som et minimum må indeholde adgang til modtagerlandet, respekt for grundlæggende menneskerettigheder, forbud mod refoulement og repatriering, når forholdene igen tillader dette.

- Hvilke personer skal være omfattet af den internationale beskyttelse ? UNHCR har her som en mulighed nævnt de grupper, som man anbefaler midlertidig beskyttelse til i forbindelse med konflikten i det tidligere Jugoslavien. Det drejer sig om personer, som er flygtet fra områder med konflikt og vold, personer, som har været, eller som må antages at blive, udsat for krænkelser af deres menneskerrettigheder, samt andre personer, som må antages at have behov for beskyttelse.

- Er tilbagevenden den på længere sigt mest hensigtsmæssige løsning i en given konflikt ? UNHCR har i den forbindelse anført, at en af de vigtigste grunde til at operere med et koncept som midlertidig beskyttelse er forventningen - eller i det mindste håbet - om, at en international indsats med henblik på en løsning af

konflikten inden for en rimelig kort periode vil muliggøre en tilbagevenden i sikkerhed. UNHCR har i forbindelse med overvejelserne om repatriering til det tidligere Jugoslavien tilkendegivet, under hvilke omstændigheder der efter UNHCR's opfattelse kan ske frivillig repatriering, når situationen tillader dette ("Note on UNHCR Assistance in Voluntary Repatriation to Bosnia and Herzegovina" af 7. juli 1994). Det fremgår heraf, at repatriering efter UNHCR's opfattelse ikke bør iværksættes, før der er skabt sikkerhed for, at de pågældende frit kan vende tilbage og bosætte sig, at der i fornødent omfang er givet amnesti, at der er sket en afklaring af spørgsmål om ejendomsforhold og om militærtjeneste, at repatrieringen sker under international overvågning, og at menneskerettigheder overholdes.

- Anvendes midlertidig beskyttelse som led i en samlet, international indsats til løsning af en given konflikt ? UNHCR har i tilknytning til dette punkt anført, at midlertidig beskyttelse kun bør være én af flere komponenter i en samlet indsats for at løse konflikten.

UNHCR har endvidere i det nævnte dokument, "Note on International Protection", behandlet spørgsmålet, om flygtningekonventionens bestemmelser om vilkår i fuldt omfang finder anvendelse i situationer med stor indstrømning af flygtninge, hvor det forventes, at tilbagevenden vil være mulig i den nærmeste fremtid.

UNHCR anfører i den forbindelse, at en flygtningestatus efter konventionen altid er midlertidig i den forstand, at konventionen ophører med at finde anvendelse på en person, såfremt den pågældende ikke længere kan afslå at søge det lands beskyttelse, i hvilket han har statsborgerret, fordi de omstændigheder, ifølge hvilke han er anerkendt som flygtning, er bortfaldet, jf. artikel l.C, nr. 5. Ikke desto mindre er mange af konventionens bestemmelser vedrørende adgang til beskæftigelse, soci-

ale ydelser m.v. klart udformet med henblik på flygtningens integration i modtagerlandet.

I tilknytning hertil anføres det, at mange lande over for UNHCR har udtrykt bekymring over, om disse rettigheder. - såfremt de også skal omfatte situationer med stor indstrømning af flygtninge - vil modvirke ønsket om, at flygtningene repatrierer, når dette bliver muligt.

UNHCR konkluderer, at konventionen ikke synes at udelukke muligheden for en nyorientering af staternes modtagelsesordninger henimod midlertidig beskyttelse og tilbagevenden, når dette er muligt, i stedet for fuld integration i modtagerlandet. I papiret er det endvidere anført, at visse af de rettigheder, der er nævnt i flygtningekonventionen, kan påberåbes af **alle** flygtninge, der er omfattet af konventionen. Dette gælder eksempelvis forbudet mod diskrimination (artikel 3) og forbudet mod refoulement (artikel 33). Andre rettigheder kan derimod kun påberåbes af de flygtninge, der har **lovligt ophold** i det pågældende land. Dette gælder eksempelvis retten til at organisere sig (artikel 15), retten til at tage lønnet beskæftigelse (artikel 17) og retten til at udøve liberale erhverv (artikel 19). På den baggrund er det UNHCR's umiddelbare opfattelse, at det synes at være i overensstemmelse med konventionen at give midlertidig beskyttelse, såfremt der heri er indeholdt **adgang** til modtagerlandet, **human behandling** og respekt for **basale rettigheder,** herunder princippet om **non-refoulement.**

6. Nærmere om den danske ordning for bosniske krigsflygtninge.

6.1. Indledning.

Baggrunden for den danske ordning er nærmere beskrevet ovenfor under afsnit 1.2. I efteråret 1992 kunne endvidere konstateres et stadigt stigende pres på det admi-

nistrative system, der varetager behandlingen af asylansøgninger, ligesom der kunne konstateres store vanskeligheder med at afgøre disse på grund af udlændingemyndighedernes manglende nødvendige og pålidelige informationer om forholdene på en række af de områder, der er centrale for asylvurderingen. Folketinget vedtog derfor i efteråret 1992 med stort flertal lov nr. 933 af 28. november 1992 om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v.

Loven, der trådte i kraft den 1. december 1992, er efterfølgende blevet revideret flere gange, senest ved lov nr. 33 og lov nr. 34 begge af 18. januar 1995.

6.2. Opholdsgrundlaget.

6.2.1. **Opholdstilladelse efter lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v.**

Med lov nr. 933 af 28. november 1992 blev der for det første indført en invitationsordning. hvorefter Danmark under visse betingelser kan meddele midlertidig opholdstilladelse til særligt nødstedte personer fra det tidligere Jugoslavien med henblik på lægelig behandling eller anden hjælp (§ 1) .

Med loven blev der samtidig åbnet mulighed for under visse betingelser at give midlertidig opholdstilladelse til personer fra det tidligere Jugoslavien, som **inden** lovens ikrafttræden den 1. december 1992 var indrejst i Danmark og i den forbindelse eller senere havde ansøgt om asyl (§ 15).

Da man i foråret 1993 måtte konstatere, at konflikten i det tidligere Jugoslavien stadig ikke var løst, og antallet af indrejste asylansøgere fra området forblev på samme høje niveau, opstod der et ønske om at udvide ordningen med midlertidig opholdstilladelse til også at omfatte de personer, der var indrejst som spontane a-

sylansøgere den 1. december 1992 eller senere.

I foråret fremkom der samtidig oplysninger om, at en del af de indrejste personer ikke kom umiddelbart fra krigszonerne, men kom til Danmark med arrangerede busrejser efter at have fundet faktisk beskyttelse i andre lande. En undersøgelse foretaget af Direktoratet for Udlændinge og Rigspolitiet i fællesskab viste, at en overvejende del af asylansøgerne fra Bosnien-Hercegovina, der ankom til Danmark, havde haft et længerevarende ophold i et eller flere lande forud for indrejsen til Danmark.

Undersøgelsen viste, at det gennemsnitlige ophold uden for Bosnien-Hercegovina for de personer, der var omfattet af undersøgelsen, havde været 7-8 måneder. For 3 5 % vedkommende havde opholdet uden for Bosnien-Hercegovina været på mindre end 6 måneders varighed, mens 65 % havde haft et ophold på mere end 6 måneder.

Hertil kom, at de nordiske lande efterhånden var de eneste lande, der opretholdt visumfrihed over for personer fra Bosnien-Hercegovina i overensstemmelse med UNHCR's anbefaling om at gøre hele Europa til et nærområde for konflikten.

Dette førte til, at regeringen tog initiativ til en nyorientering af Danmarks flygtningepolitik i relation til flygtninge og fordrevne fra det tidligere Jugoslavien. Dette skete i tæt samarbejde med Sverige.

Regeringens ønske med det nye initiativ var at målrette indsatsen i forhold til dem, der måtte anses for at have det mest akutte eller største behov for hjælp i form af beskyttelse efter at være flygtet fra krigsområderne i Bosnien-Hercegovina.

Med henblik herpå blev det foreslået, at Danmark ved myndighedspersoners direkte tilstedeværelse i det tidligere Jugoslavien eller i nærområdet skulle kunne give

tilsagn om et beskyttet ophold i Danmark til personer, som måtte befinde sig i området, men som på grund af krigshandlinger eller lignende uroligheder umiddelbart måtte have behov for beskyttelse.

En forudsætning for ordningen var, at der blev indført krav om visum over for alle personer fra Bosnien-Hercegovina, samt at man bemyndigede danske myndighedspersoner i nærområdet til umiddelbart'at udstede indrejsetilladelse til udvalgte personer.

Regeringen anførte i forbindelse med fremsættelsen af forslaget til den nye ordning, at man ønskede at lade det være en forsøgsordning frem til udgangen af 1993, samt at man håbede, at denne ordning, der var opstået efter fælles initiativ med Sverige, ville blive taget op af andre europæiske lande.

Regeringen understregede endvidere i forbindelse med fremsættelsen, at man i forberedelsesfasen havde arbejdet tæt sammen med UNHCR, ligesom man lagde betydelig vægt på, at ordningens praktiske gennemførelse skulle ske i et tæt samarbejde med UNHCR.

Ved lov nr. 459 af 30. juni 1993, der trådte i kraft den 1. juli 1993, blev den nye modtagelsesordning etableret, ligesom der blev åbnet mulighed for at give midlertidig opholdstilladelse til de spontane asylansøgere, der var indrejst **efter** den 1. december 1992.

Bestemmelsen vedrørende den nye modtagelsesordning blev indsat i loven som § 15 a.

Danmark besluttede med virkning fra den 26. juni 1993, at personer fra Bosnien-Hercegovina skulle have visum for at indrejse i Danmark. Sverige havde truffet beslutning herom to dage tidligere.

Siden indførelsen af den nye modtagelsesordning har regeringen afgivet redegørelser til Folketinget, henholds-

vis den 27. oktober, 10. december 1993, 7. april 1994 og 6. februar 1995. Disse redegørelser indeholder bl.a. oplysninger om modtagelsesordningens iværksættelse, herunder oprettelsen af det danske myndighedskontor i Zagreb, hvorfra der gives opholdstilladelse til de udvalgte personer. Antallet af henvendelser og meddelte tilladelser og en gennemgang af forskellige initiativer, der er taget med henblik på at effektivisere modtagelsesordningen, er der også redegjort for.

I redegørelsen fra april 1994 var konklusionen, at den danske modtagelsesordning har vist sig bæredygtig og efter de første indkøringsvanskeligheder har fungeret tilfredsstillende. Regeringen anbefalede derfor, at modtagelsesordningen foreløbigt skulle videreføres.

Af den seneste redegørelse fra februar 1995 fremgår det bl.a., at antallet af henvendelser til og forelæggelser for det danske myndighedskontor i Zagreb er faldet meget betydeligt i perioden fra afgivelsen af den 3. redegørelse i april 1994 til årsskiftet 1994/95, men at der i slutningen af året har kunnet iagttages en kraftig stigning i antallet af forelæggelser fra UNHCR. Henset til den således meget omskiftelige udvikling anbefales det i redegørelsen at opretholde kontoret foreløbigt frem til den 31. marts 1995.

Der kan således primært meddeles midlertidig opholdstilladelse efter lovens §§ 1, 15 og 15 a.

§ 1 har følgende ordlyd:

"**§** 1. Regeringen kan efter aftale med De Forenede Nationers Højkommissær for Flygtninge (UNHCR) eller lignende international organisation invitere et antal særlig nødstedte personer fra det tidligere Jugoslavien til at tage ophold her i landet med henblik på lægelig behandling eller anden hjælp, som ikke kan ydes i det område, hvor vedkommende befinder sig.
Stk. 2. Udvælgelsen af de personer, der inviteres til Danmark, skal ske i samarbejde med UNHCR eller lignende international organisation.
Stk. 3. De i stk. 1 nævnte personer meddeles opholdstilladelse med henblik på midlertidigt ophold for en periode af 6 måneders varighed.

Stk. 4. Regeringen kan beslutte at indgå aftaler med UNHCR eller lignende international organisation om tilsvarende ordninger for særlig nødstedte personer fra andre områder, der er ramt af krigshandlinger eller lignende uroligheder."

§§ 15 og 15 a har følgende ordlyd:

"§ 15. En person fra det tidligere Jugoslavien, der er indrejst til Danmark og i forbindelse hermed eller senere har ansøgt om asyl i henhold til udlændingelovens § 7, kan meddeles opholdstilladelse efter denne lov, såfremt vedkommende på grund af krigshandlinger eller lignende uroligheder i det område, vedkommende ellers kan vende tilbage til, må antages at have behov for midlertidig beskyttelse her i landet.

Stk. 2. Udlændingemyndighederne kan i forbindelse med en tilladelse efter stk. 1 bestemme, at asylansøgningen ikke færdigbehandles, så længe den pågældende har opholdstilladelse i medfør af denne lov. Udskydelsen af sagsbehandlingen af en ansøgning i henhold til udlændingelovens § 7 kan dog ikke udstrækkes ud over 2 år fra det tidspunkt, hvor beslutningen herom er taget.

Stk. 3. En person, der er meddelt opholdstilladelse efter stk. 1, kan få tilladelsen forlænget for 6 måneder ad gangen. Ved afgørelsen om forlængelse skal de hensyn, der er nævnt i § 2, stk. 1, 2. pkt., iagttages.

§ 15 a. En person fra det tidligere Jugoslavien, der befinder sig i det tidligere Jugoslavien eller i nærområdet hertil, kan meddeles opholdstilladelse efter denne lov, såfremt det på baggrund af oplysninger tilvejebragt i samarbejde med De Forenede Nationers Højkommissær for Flygtninge (UNHCR) må antages, at vedkommende på grund af krigshandlinger eller lignende uroligheder umiddelbart har behov for beskyttelse.

Stk. 2. Ansøgning om midlertidig opholdstilladelse efter stk. 1 skal indgives til en dansk repræsentation i ansøgerens hjemland eller i det land, hvor ansøgeren har ophold."

Opholdstilladelse efter loven kan efter ansøgning forlænges, jf. § 2. Ved afgørelsen af, om opholdstilladelsen skal forlænges, skal der lægges vægt på, om de omstændigheder, der begrundede opholdstilladelsen, fortsat er til stede. Der skal endvidere lægges vægt på, om ansøgeren på grund af krigshandlinger eller lignende uroligheder i det område, vedkommende ellers kan vende tilbage til, må antages at have behov for fortsat midler- tidig beskyttelse her i landet. Opholdstilladelsen forlænges i givet fald med 6 måneder ad gangen.

6.2.2. Særligt vedrørende spørgsmålet om forpligtelsen til at påbegynde asylsagsbehandlingen.

§ 14 i lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v. har følgende ordlyd:

"I tilfælde af at en person med midlertidig opholdstilladelse efter denne lov ansøger om asyl her i landet i medfør af udlændingeloven, kan udlændingemyndighederne bestemme, at denne ansøgning ikke færdigbehandles, så længe den pågældende har opholdstilladelse i medfør af denne lov. Udskydelsen af sagsbehandlingen af en ansøgning i henhold til udlændingelovens § 7 kan dog ikke udstrækkes ud over 2 år fra det tidspunkt, hvor beslutningen herom er taget."

Af bemærkningerne til forslaget til loven (L 41) fremgår bl.a., at § 14 er indsat i loven for at sikre, at det administrative system, der behandler ansøgninger om asyl fra spontant indrejste asylansøgere, fortsat kan fungere på en tilfredsstillende måde. Det fandtes nødvendigt at etablere en administrativ ordning, der sikrer, at systemet ikke belastes ressourcemæssigt ved behandling af asylansøgninger fra personer, hvis behov for midlertidig beskyttelse mod tilbagesendelse er imødekommet ved lovforslaget.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne, at det forudsættes, at der af udlændingemyndighederne som minimum foretages en registrering af, at vedkommende har anmodet om asyl, herunder med en kort angivelse af asylmotivet. Det vil i øvrigt være op til udlændingemyndighederne at tage stilling til, hvilke sagsbehandlingsskridt der kan være fornuftige og hensigtsmæssige efter indgivelsen af asylansøgningen.

Såfremt det umiddelbart måtte stå klart, at en person, der har ansøgt om flygtningestatus i henhold til udlændingelovens § 7, opfylder betingelserne herfor, bør den pågældende, uanset at vedkommende er meddelt opholdstilladelse i henhold til lovforslaget, stilles på samme måde som personer med opholdstilladelse i henhold til

udlændingelovens § 7 . 1 disse tilfælde bør personen derfor meddeles opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7.

Lovforslaget blev ændret på flere punkter i forbindelse med Folketingets behandling. Blandt andet er § 14, sidste punktum, hvorefter udskydelsen af sagsbehandlingen af en ansøgning i henhold til udlændingelovens § 7 ikke kan udstrækkes ud over 2 år fra det tidspunkt, hvor beslutningen herom er taget, blevet indføjet i bestemmelsen i forbindelse med Retsudvalgets betænkning, der blev afgivet den 17. november 1992.

Af bemærkningerne til ændringsforslaget til § 14 fremgår, at såfremt en person ikke frafalder sin asylansøgning samtidig med, at vedkommende meddeles opholdstilladelse efter den særlige ordning, er der samtidig skabt hjemmel til, at udlændingemyndighederne kan bestemme, at asylansøgningen ikke færdigbehandles, sålænge de pågældende personer har midlertidig opholdstilladelse. Der er dog sat en maksimumsgrænse på 2 år fra udskydelsen af behandlingen af ansøgningen om asyl. Det forudsættes således, at udlændingemyndighederne uden at træffe afgørelse i asylsagen kan meddele en person midlertidig opholdstilladelse. Tidsfristen på 2 år for udskydelsen af asylsagsbehandlingen indebærer, at udlændingemyndighederne senest efter 2 år skal fortsætte behandlingen af en persons anmodning om asyl, herunder f.eks. foretage afhøring af den pågældende person, såfremt der ikke allerede måtte foreligge et tilstrækkeligt grundlag for at kunne træffe afgørelse i asylsagen. Asylansøgeren vil under en genoptagen behandling af asylansøgningen fortsat kunne meddeles midlertidig opholdstilladelse, såfremt betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt.

Det bemærkes videre i bemærkningerne, at Direktoratet for Udlændinge er den myndighed, der i 1. instans træffer afgørelse om, hvorvidt en asylansøger skal anerkendes som flygtning og meddeles opholdstilladelse i Dan-

mark i medfør af udlændingelovens § 7. På den baggrund findes det naturligt, at det også er direktoratet, der skal tage stilling til, hvorvidt en asylansøger fra det tidligere Jugoslavien kan meddeles midlertidig opholdstilladelse og eventuelt i tilknytning hertil træffe bestemmelse om, at vedkommendes asylansøgning ikke skal færdigbehandles, sålænge den midlertidige opholdstilladelse er gældende.

Videre fremgår det, at situationen i de forskellige områder af det tidligere Jugoslavien hurtigt kan ændre sig, hvilket naturligvis vil få indflydelse på Direktoratet for Udlændinges vurdering af, om en person kan meddeles midlertidig opholdstilladelse. Det bemærkes i den forbindelse, at der løbende afholdes møder mellem de myndigheder og organisationer, der er involveret i asylsagsbehandlingen, og at det vil være naturligt, at man i forbindelse med disse møder drøfter udviklingen i situationen i det tidligere Jugoslavien.

Det fremgår endelig, at det må anses for et væsentligt moment, at man sikrer, at de pågældende asylansøgere, hvoraf nogle har måttet vente i længere tid, fordi myndighederne ikke har kunnet træffe afgørelse i deres asylsager, får et formelt grundlag for deres ophold i Danmark. Det må ligeledes tillægges vægt, at der sikres en hurtig afklaring heraf, og at dette kan ske på en administrativt enkel måde. Samtidig er det af stor betydning, at det store antal asylansøgere fra det tidligere Jugoslavien ikke belaster asylsystemet ud over dets ydeevne.

6.2.3. Opholdstilladelse efter udlændingeloven.

Som det fremgår ovenfor under pkt. 6.2.2., kan udlændingemyndighederne efter § 14 i lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v. - i tilfælde af, at en person med midlertidig opholdstilladelse efter denne lov ansøger om asyl efter udlændingeloven - bestemme, at denne ansøg-

ning ikke færdigbehandles, så længe den pågældende har opholdstilladelse i medfør af denne lov. Udskydelsen af en ansøgning om asyl kan dog ikke udstrækkes ud over 2 år fra det tidspunkt, hvor beslutningen herom blev taget .

De første beslutninger om udskydelse af asylsagsbehandlingen blev truffet i december 1992. Direktoratet for Udlændinge har derfor i december 1994 påbegyndt sagsbehandlingen af de første sager.

Indenrigsministeren fremsatte i den anledning den 30. november 1994 et lovforslag om ændring af bl.a. udlændingeloven (Behandling af asylansøgninger fra personer fra det tidligere Jugoslavien med midlertidig opholdstilladelse m.v.) (L 86). Lovforslaget blev - bortset fra ikrafttrædelsesbestemmelsen - vedtaget af Folketinget i uændret form den 12. januar 1995 (lov nr. 34 af 18. januar 1995).

Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget fremgår det, at de personer med midlertidig opholdstilladelse efter den særlige lov herom, der får asyl her i landet efter udlændingelovens § 7, i overensstemmelse med reglerne i udlændingebekendtgørelsen herom vil blive meddelt opholdstilladelse med henblik på varigt ophold.

I de almindelige bemærkninger er der endvidere anført følgende:

"De **personer, som får afslag på asyl** her i landet, vil derimod efter det hidtidige regelsæt fortsætte med at have midlertidig opholdstilladelse her i landet. Den pågældende persongruppe vil endvidere fortsat få deres underhold dækket af Direktoratet for Udlændinge og være undergivet Dansk Flygtningehjælps aktiveringsprogram med de vilkårsforbedringer af indkvarterings-, uddannelses- og beskæftigelsesmæssig art, der blev gennemført ved lov nr. 425 af 1. juni 1994 om ændring af lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v.

Der vil således opstå betydelige forskelle i, hvilke

indkvarteringsmæssige, sociale, uddannelsesmæssige og beskæftigelsesmæssige rettigheder gruppen af personer fra det tidligere Jugoslavien vil opnå ved et fortsat ophold her i landet.

På denne baggrund foreslås det, at der indføjes en bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 5, der indebærer, at de personer med midlertidig opholdstilladelse, som får afslag på asyl, fremover vil kunne få opholdstilladelse i henhold til udlændingeloven i stedet for som hidtil lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v."

Opholdstilladelse efter § 9, stk. 2, nr. 5, vil herefter blive meddelt med henblik på midlertidigt ophold på samme måde som humanitær opholdstilladelse efter § 9, stk. 2, nr. 2. Dette indebærer, at opholdstilladelsen i første omgang vil blive meddelt for 6 måneder med henblik på midlertidigt ophold. Såfremt der er grundlag for forlængelse af opholdstilladelsen, vil opholdstilladelsen på ny blive meddelt for 6 måneder med henblik på midlertidigt ophold. Såfremt der herefter er grundlag for forlængelse, vil opholdstilladelse blive meddelt for 12 måneder med henblik på midlertidigt ophold. Skal opholdstilladelsen efter denne 2-års periode yderligere forlænges, vil der blive meddelt tidsubegrænset opholdstilladelse.

6.3. Den retlige status for personer, der er meddelt midlertidig opholdstilladelse.

6.3.1. Efter lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v.

Det har hele tiden været intentionen bag ordningen, at personer, der gives midlertidig beskyttelse her i landet, skal vende tilbage til det tidligere Jugoslavien, når forholdene igen tillader det.

Dette sammenholdt med, at man som udgangspunkt antog, at det midlertidige ophold ville være af kortere varighed, betød, at man tilrettelagde ordningen om midlertidig opholdstilladelse således, at de pågældende personer under deres ophold i Danmark ikke skulle integreres

i det danske samfund.

Personer med midlertidig opholdstilladelse overgives derfor ikke til Dansk Flygtningehjælp med henblik på deltagelse i det ovenfor i afsnit 2.3.7. omtalte integrationsprogram. I stedet tilbydes de at deltage i et særligt tilrettelagt undervisnings- og aktiveringsprogram, der ligeledes er tilrettelagt af Dansk Flygtningehjælp, men hvor hovedsigtet er at vedligeholde og udbygge kvalifikationer, som vil kunne anvendes ved en senere tilbagevenden til det tidligere Jugoslavien.

Den oprindelige lov er flere gange blevet ændret - særligt ved lov nr. 425 af 1. juni 1994 (Forbedring af vilkårene for personer fra det tidligere Jugoslavien) - men vilkårene for en person, der meddeles midlertidig opholdstilladelse efter denne lov, adskiller sig fortsat på en række områder fra de vilkår, som personer, der meddeles opholdstilladelse efter udlændingeloven, har.

Adgangen til arbejdsmarkedet for en person, der meddeles midlertidig opholdstilladelse efter loven herom, er reguleret i lovens § 3, der bl.a. har følgende ordlyd:

"§ 3. En person med opholdstilladelse efter denne lov må udføre opgaver i forbindelse med driften af det indkvarteringscenter, hvor vedkommende er indkvarteret, jf. § 7, stk. 2, samt medvirke ved gennemførelsen af den undervisning, der tilbydes i henhold til § 5.

Stk. 2. En opholdstilladelse efter denne lov giver ikke ret til at tage lønnet eller ulønnet beskæftigelse, til at udøve selvstændig erhvervsvirksomhed eller til med eller uden vederlag at udføre tjenesteydelser her i landet. Dog må en person med opholdstilladelse efter denne lov deltage i ulønnet humanitært arbejde eller andet lignende frivilligt arbejde.

Stk. 3. En person med opholdstilladelse efter denne lov må tage beskæftigelse i forbindelse med et særligt tilrettelagt trænings- og arbejdsprogram. En person med opholdstilladelse efter denne lov må endvidere tage lønnet beskæftigelse, såfremt den pågældende stilling har været udbudt gennem arbejdsformidlingen, relevante fagblade eller på lignende måde i 3 måneder uden at være blevet besat.

Adgangen til familiesammenføring for en person, der er meddelt midlertidig opholdstilladelse, fremgår af lovens § 4. Efter denne bestemmelse har en person med midlertidig opholdstilladelse efter loven ikke krav på at få familiemedlemmer her til landet. Efter ansøgning kan nære familiemedlemmer til de af §§ 1, 15 og 15 a omfattede personer med midlertidig opholdstilladelse dog i særlige tilfælde af humanitær karakter meddeles midlertidig opholdstilladelse. Den teoretiske hovedregel er således, at der ikke er adgang til familiesammenføring. Den praktiske hovedregel er imidlertid, at der gives midlertidig opholdstilladelse til alle nære familiemedlemmer, dvs. børn og ægtefæller, der opholder sig i nærområdet i det tidligere Jugoslavien.

Efter lovens § 7 får en person, der er meddelt opholdstilladelse efter loven, udgifterne til underhold dækket af Direktoratet for Udlændinge. Ud over selve indkvarteringen, hvor de pågældende får daglig pleje og bespisning, får de pågældende også udbetalt et mindre lommepengebeløb.

Den herved etablerede ordning indebærer, at de pågældende falder uden for reglerne om bistand i medfør af den sociale lovgivning. De pågældende er således ikke omfattet af bistandslovens regler om økonomisk hjælp mv.

Der kan ydes støtte til en person med midlertidig opholdstilladelse efter loven, såfremt den pågældende ønsker at vende tilbage til det område, vedkommende stammer fra, jf. lovens § 16 a. Denne repatrieringsordning er teknisk udformet på samme måde som repatrieringsordningen for anerkendte flygtninge. Støtten til etablering i det område, vedkommende kommer fra, er dog mindre, ligesom den fastsatte fortrydelsesret omfatter en kortere periode, jf. § 8, stk. 2.

Den retlige status for en udlænding, der er meddelt opholdstilladelse efter jugoslaverloven, afviger således

bl.a. på følgende punkter fra den retlige status, som en person med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 har:

- kun begrænset adgang til arbejdsmarkedet,

- ikke omfattet af bistandslovens regler om økonomisk hjælp m.v.

- ikke deltagelse i det normale integrationsprogram,

- mere begrænset adgang til familiesammenføring samt

- mindre repatrieringshjælp.

Hertil kommer, at en person med midlertidig opholdstilladelse er mindre beskyttet mod udvisning end en person med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7.

6.3.2. Efter udlændingeloven.

De personer med midlertidig opholdstilladelse, som meddeles asyl her i landet, vil på sædvanlig vis blive overgivet til Dansk Flygtningehjælp med henblik på, at de pågældende kan indgå i flygtningehjælpens integrationsprogram og blive integreret i det danske samfund.

Det bemærkes, at Indenrigsministeriet den 5. december 1994 har nedsat et udvalg vedrørende integration af bosniske krigsflygtninge, flygtninge og indvandrere. Udvalget skal bl.a. undersøge, om flygtningehjælpens integrationsprogram skal justeres for så vidt angår de personer, der har haft midlertidig opholdstilladelse, mens de har været asylansøgere. Udvalgets arbejde vedrørende dette spørgsmål forventes at være tilendebragt den 1. marts 1995.

De personer, som får afslag på asyl, men i stedet meddeles opholdstilladelse efter bestemmelsen i udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 5, vil også blive overgivet

til Dansk Flygtningehjælp med henblik på deltagelse i det ovenfor under afsnit 2.3.7. omtalte (evt. justerede) integrationsprogram. De pågældende vil ligeledes blive omfattet af bistandslovens regelsæt vedrørende udbetaling af kontanthjælp og andre sociale ydelser og vil ligesom anerkendte flygtninge få fri adgang til det danske arbejdsmarked. Herudover vil de pågældende i al væsentlighed være omfattet af de samme regler for repatrieringsstøtte som anerkendte flygtninge.

Som det fremgår, **svarer** den retlige status for en person, der meddeles opholdstilladelse efter § 9. stk. 2. nr. 5, i al væsentlighed **til** den retlige status, som en person med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 gives. Det drejer sig bl.a. om følgende:

- adgang til arbejdsmarkedet,

- adgang til sociale ydelser,

- deltagelse i (evt. justeret) integrationsprogram,

- repatrieringshjælp.

Den retlige status for en person med opholdstilladelse efter § 9, stk. 2, nr. 5, **afviger dog** fra den retlige status, som en person med opholdstilladelse efter § 7 har, på bl.a. følgende punkter:

- opholdstilladelse gives de første 2 år med henblik på midlertidigt ophold i modsætning til opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, der fra starten gives med henblik på varigt ophold

- mindre beskyttelse mod udvisning

- de pågældende vil ikke som konventionsflygtninge have mulighed for at få udstedt konventionspas, men vil være henvist til evt. at få udstedt fremmedpas og

- mere begrænset adgang til familiesammenføring.

7. Modtagelsesordninger mv. for bosniske krigsflygtninge i andre europæiske lande.

Nedenfor er der redegjort for de jugoslaviske krigsflygtninges retlige status i foråret 1994 i Spanien, Sverige, Østrig, Schweiz, Tyskland, Holland, Belgien, Finland, Frankrig, Storbritannien og Italien. Endvidere er der redegjort for flygtningegruppens rettigheder med hensyn til undervisning, offentlige ydelser og boliger i visse af de omhandlede lande.

Oplysningerne er primært baseret på den redegørelse om "Bosniske krigsflygtninge i Danmark", som indenrigsministeren, udenrigsministeren og ministeren for udviklingsbistand afgav i maj 1994.

Oplysningerne i redegørelsen er indhentet af Udenrigsministeriet i februar og marts 1994 gennem de danske repræsentationer. Udenrigsministeriet har i december 1994 i forbindelse med Indenrigsministeriets besvarelse af et spørgsmål fra Folketingets Retsudvalg vedrørende L 86 oplyst, at der i de EU-lande, der har modtaget et større antal bosniske krigsflygtninge, dvs. Sverige, Finland, Belgien, Tyskland, Østrig, Italien, Spanien, Frankrig, Holland og Storbritannien, ikke efterfølgende er sket ændringer i vilkårene for bosniske krigsflygtninge. Udenrigsministeriet har dog haft nogle få supplerende bemærkninger vedrørende Tyskland og Sverige. Disse oplysninger er indarbejdet i nedenstående.

Spanien:

Modtagelse

Den spanske regering har indgået et samarbejde med en række private spanske organisationer (NGO'er) om modtagelse af flygtninge eller andre fordrevne fra Bosnien -Hercegovina. Flygtninge fra Bosnien-Hercegovina, der kommer til Spanien som led i dette samarbejde, får midlertidig opholdstilladelse i Spanien. Inden for rammer-

ne af dette samarbejde er der indtil nu kommet godt 2.000 personer til Spanien. Omkring 100 spontanflygtninge fra Bosnien-Hercegovina har ligeledes fået midlertidig opholdstilladelse. Personer med midlertidig opholdstilladelse kan efterfølgende søge om asyl. Der har kun været et begrænset antal af sådanne asylansøgninger. Sagerne bliver vurderet konkret på grundlag af Flygtningekonventionens bestemmelser. Der er i enkelte tilfælde givet asyl.

Arbejdstilladelse

Flygtninge med midlertidig opholdstilladelse bliver indkvarteret i et samarbejde mellem NGO'erne, kommunerne og andre lokale myndigheder. De pågældende kan få arbejdstilladelse, hvis de kan skaffe sig et arbejde. Børn i den skolepligtige alder modtager undervisning, og der er generelt adgang for de pågældende til det spanske uddannelsessystem. Der tilstræbes en integrering i samfundet gennem samarbejdet mellem myndigheder og organisationer.

6 måneders tilladelser

De midlertidige opholdstilladelser er administrativ begrænset til 6 måneder og forlænges for perioder af 6 måneder.

Det er forventningen, at personer med midlertidig opholdstilladelse vil vende tilbage til deres hjemland, når krigen ophører. Der er muligt, at de midlertidige opholdstilladelser ikke vil blive forlænget, når denne situation opstår. Den aktuelle situation i det tidligere Jugoslavien er ikke sådan, at man har gjort sig konkrete overvejelser om denne mulighed. Spørgsmålet om eventuel tvungen repatriering af personer, der ønsker at blive i Spanien, vil muligvis blive af teoretisk karakter, idet de pågældende under alle omstændigheder kan blive i Spanien, hvis de finder et arbejde. Dette har, trods en høj arbejdsløshedsprocent, i praksis vist sig muligt for mange flygtninge.

Familiesammenføring

Ansøgninger om familiesammenføring behandles i overensstemmelse med asyllovgivningens regler herom. Bestemmelserne fortolkes fleksibelt. Såfremt det pågældende familiemedlem allerede opholder sig i et sikkert land, vil man dog kun tillade familiesammenføring, hvis den i Spanien bosatte person kan forsørge familiemedlemmet.

Sverige

Permanent ophold

Flygtninge fra Bosnien-Hercegovina søger om asyl ved ankomsten til Sverige. De fleste får permanent opholdstilladelse af humanitære grunde og vurderes således hverken som konventionsflygtninge eller de facto-flygtninge .

Personer med permanent opholdstilladelse har samme vilkår som svenske statsborgere. De indkvarteres af kommunerne, der får en del af udgifterne refunderet af staten. De kan søge arbejde på samme vilkår som svenske statsborgere, og børnene går i den svenske folkeskole og får derudover tilbudt undervisning i svensk og i deres modersmål. For voksne er der adgang til at følge undervisningen i det øvrige uddannelsessystem.

Der stilles fra svensk side ikke krav om, at flygtningene skal vende tilbage til Bosnien, når krigen slutter. Der er derfor ikke taget stilling til repatriering.

Familiesammenføring

Med hensyn til familiesammenføring af nære slægtninge, der allerede opholder sig i et sikkert land, er hovedreglen, at de, der ikke har permanent opholdstilladelse, men kun midlertidig opholdstilladelse, kan søge familiesammenføring i Sverige.

Kvoter

Der var i budgetåret 1993/94 fastlagt en generel kvote

for modtagelse af 7.300 personer fra det tidligere Jugoslavien. Kriterierne for modtagelse af kvoteflygtninge er humanitære og vedrører desuden beskyttelsesbehovet. Der vil derudover formodentlig blive åbnet mulighed for, at andre nærtstående slægtninge til personer med opholdstilladelse i Sverige ud over ægtefælle og børn vil kunne modtages under kvoten. Pr. 1. marts 1994 var næsten 1.000 personer accepteret under kvoten.

Schweiz

Asyl eller midlertidighed

Flygtninge fra Bosnien-Hercegovina, der ankommer til Schweiz, kan enten søge om asyl eller om midlertidigt ophold. Gives der afslag på asyl, kan der derefter søges om midlertidigt ophold. Personer, der allerede er tildelt midlertidigt ophold, kan også søge om asyl. Der gives eksempelvis asyl til voldtagne kvinder og til personer, der har et længere lejrophold bag sig. Ansøgere, der udelukkende er flygtet fra konflikten, gives ikke asyl.

Arbejde og uddannelse

Flygtninge med midlertidigt ophold søges anbragt hos familie i Schweiz. Hvis dette ikke er muligt, indgår de i det almindelige asylsystem. Der er ikke specielle indlogeringsforanstaltninger for flygtninge med midlertidigt ophold. Nye løsningsmuligheder er dog under overvejelse, fordi konflikten i Jugoslavien er trukket ud. Flygtninge med midlertidigt ophold gives arbejdstilladelse og har adgang til uddannelsessystemet. Børnene følger den normale undervisning i de schweiziske skoler. Man har dog forsøgt at ansætte bosniske lærere. Der er ikke derudover specielle statslige integrationsprogrammer for flygtninge med midlertidigt ophold - kun visse private initiativer.

Den første beslutning om tildeling af midlertidigt ophold blev taget i april 1993, og varigheden blev fastlagt til 6 måneder. Fristen er senere forlænget til den

30. april 1994. Der foreligger ikke oplysninger om, hvorvidt fristen senere er blevet forlænget.

Familiesammenføring

Med hensyn til familiesammenføring tager man hensyn til en samling af kernefamilien. Dette indebærer, at kernefamilien, defineret som forældre, børn og bedsteforældre, skal samles der, hvor flest familiemedlemmer opholder sig. Familiemedlemmer, der opholder sig i andre sikre lande, kan opnå familiesammenføring i henhold til dette princip. For familiemedlemmer, der opholder sig i Kroatien, administreres princippet mere fleksibelt.

Der er ikke etableret nye kvote- eller invitationsordninger, udover beslutningen fra 1992 om at modtage 5.000 særligt udsatte personer fra Bosnien-Hercegovina.

Østrig

To års ophold

Flygtninge fra Bosnien-Hercegovina, der ankom til Østrig før 1. juli 1993, fik tildelt midlertidig opholdstilladelse i maksimalt 2 år. Flygtninge, der er ankommet efter dette tidspunkt, får ikke opholdstilladelse, men de udsendes på den anden side heller ikke. Det er muligt for flygtninge, som har fået midlertidig opholdstilladelse, at søge om asyl, hvilket f.eks. gives til voldtagne kvinder og personer, der er undsluppet udryddelseslejre. Afslag på asyl medfører ikke tab af midlertidig opholdstilladelse.

Antallet af personer fra Bosnien-Hercegovina, der modtager offentlig bistand, er på ca. 43.000. Flygtninge med midlertidig opholdstilladelse indkvarteres enten privat hos familie eller venner (ca. 20.000) eller i mindre hoteller og pensionater. Ved privat indkvartering ydes et tilskud på 1.500 østrigske schilling pr. måned. Man stræber efter at undgå indkvartering på kaserner eller i asylcentre. Der gives i begrænset omfang arbejdstilladelse i henhold til de generelle regler i

lovgivningen om beskæftigelse af udlændinge. Børn af flygtninge har pligt til at følge undervisning i østrigske skoler, hvor der er draget omsorg for tosproget undervisning. Der ydes gratis transport til skolen. Andre integrationsbestræbelser er overladt til NGO-initiativer. Der drages ikke på statsligt initiativ omsorg for de personer, der er ankommet efter midten af 1993. Omsorgen er overladt til private initiativer.

Ordningen med midlertidigt ophold er som nævnt ophørt for nytilkomne flygtninge. Der foreligger ikke oplysninger om, hvad der skal ske, når to-års-grænsen for personer med midlertidigt ophold udløber.

Familiesammenføring

Familiesammenføring er mulig for børn og ægtefæller. Der er ikke adgang til familiesammenføring for forældre, men der er mulighed for at gøre undtagelser af humanitære grunde.

Der er ikke etableret nye kvote- eller invitationsordninger.

Der er ingen opfattende østrigsk aktiviteter til fordel for flygtninge i umiddelbar nærhed af krigszonerne, bortset fra fødevareforsyninger og andre former for nødhjælp.

Tyskland

"Duldung"

Flygtninge fra Bosnien-Hercegovina gives en tidsbegrænset opholdstilladelse uden retlig status (den såkaldte "Duldung").

I forbindelse med ændringerne af de tyske asylregler i sommeren 1993 blev der indføjet en ny paragraf 32 A i udlændingeloven, der giver mulighed for meddelelse af midlertidig opholdstilladelse til krigs- og borgerkrigsflygtninge. En beslutning om meddelelse og forlæn-

gelse af midlertidig opholdstilladelse til flygtninge fra krigs- og borgerkrigshærgede områder skal i følge denne paragraf træffes af forbunds- og delstatsmyndighederne i fællesskab og skal være truffet med indenrigsministerens samtykke. Paragraf 32 A er imidlertid endnu ikke blevet udmøntet i en beslutning vedrørende en bestemt gruppe krigs- eller borgerkrigsflygtninge. Der er derfor endnu ikke ændringer i opholdsgrundlaget for flygtninge fra Bosnien-Hercegovina.

Midlertidighed

Flygtninge fra det tidligere Jugoslavien kan søge asyl, men der meddeles kun asyl i ganske få tilfælde. Når den nye paragraf 32 A måtte blive anvendt, kan en person, der som krigs- eller borgerkrigsflygtning har opnået midlertidig opholdstilladelse, ikke søge asyl. Søger en person asyl, er den pågældende efter den nye bestemmelse på samme vis afskåret fra at opnå midlertidig opholdstilladelse.

Arbejde og uddannelse

Flygtninge fra ex-Jugoslavien indkvarteres i forskellige boligformer lige fra private boliger til centre. Forholdene er forskellige fra delstat til delstat. Børnene modtager undervisning, men det er ikke obligatorisk i alle delstater. Arbejdstilladelse udstedes i det omfang, en flygtning kan få et arbejde, som ikke kan besættes med en højere prioriteret jobansøger (tysk statsborger eller statsborger fra et andet EU-land eller Tyrkiet). I praksis gives arbejdstilladelse til en flygtning, hvis jobbet ikke inden for 3 måneder har kunne besættes med en anden.

Der er ikke fastsat grænser for varigheden af den tidsbegrænsede opholdstilladelse.

Familiesammenføring

Familiesammenføring er ikke mulig for personer med tidsbegrænset opholdstilladelse. Der tages dog hensyn til familiemedlemmer ved kvotefastsættelser. Der er

endnu ikke taget stilling til familiesammenføringsregler i forbindelse med paragraf 32 A, men efter al sandsynlighed vil de almindelige familiesammenføringsregler komme til at gælde.

Med hensyn til undervisning gælder, at børn af flygtninge fra ex-Jugoslavien er underlagt skolepligt og dermed tilbydes undervisning.

Man har i Tyskland oplevet, at flygtninge fra ex-Jugoslavien i almindelighed er bedre integreret end flygtninge fra andre lande. Således tilbringer ex-jugoslaviske flygtninge relativ kort tid på flygtningecentre, da de i reglen hurtigt finder andre indkvarteringsmuligheder, ligesom mange selv er i stand til at finde arbejde. Forklaringen herpå er eksistensen af et netværk i Tyskland for borgere fra ex-Jugoslavien i kraft af de mange landsmænd, der i en årrække har haft ophold og arbejde i Tyskland.

Holland

Midlertidigt ophold

Flygtninge fra det tidligere Jugoslavien, der ankommer til Holland, indgiver i lighed med alle andre flygtninge en ansøgning om asyl. For så vidt angår flygtninge fra Bosnien-Hercegovina henlægges asylansøgningen til senere behandling, og de meddeles tilladelse til midlertidig ophold som "displaced persons". Statssekretæren for justitsministeriet kan beslutte at behandle en asylansøgning på et hvilket som helst tidspunkt herefter. Såfremt statssekretæren beslutter at tage en asylansøgning op til behandling, vil kriterierne i Flygtninge-konventionen blive lagt til grund for tildeling af status.

Arbejde og uddannelse

Flygtninge indkvarteres ved ankomsten til Holland i en modtagelseslejr. Efter at de er tildelt midlertidigt ophold, sendes de videre til et asylcenter. I asylcen-

tret afventer de overførsel til en kommune, hvor de tildeles normal bolig. Der gives ingen undervisning i modtagelseslejren. I asylcentret er der kurser i hollandsk. Efter bosættelsen i en kommune kan børn følge normal hollandsk skoleundervisning. Alle med midlertidig opholdstilladelse har i øvrigt adgang til undervisning i kommunerne. Der foretages en trinvis integrering. Det første år, flygtningene opholder sig i Holland, gives adgang til grunduddannelse og andre undervisningstilbud, men ingen arbejdstilladelse. Det andet år gives adgang til erhvervsorientering og omskoling samt tilladelse til at udføre kortvarigt arbejde. I opholdets 3. år gives generel adgang til arbejdsmarkedet og til at lade sig indskrive ved arbejdsformidlingen.

Varighed af ophold

Midlertidigt ophold gives maksimalt for 3 år. En midlertidig opholdstilladelse tages hvert år op til fornyet overvejelse og forlænges for et år ad gangen, såfremt tilstanden i hjemlandet fortsat ikke gør en tilbagevenden mulig. Opfylder en person efter tre år stadig betingelserne for ophold (tilbagevenden ikke mulig) tildeles permanent opholdstilladelse. Dette kan dog også ske efter 6 måneder ophold. Hvert tilfælde bedømmes individuelt. Der foreligger ingen oplysninger om, hvorvidt Holland påtænker at ændre på reglerne om tildeling af midlertidigt ophold.

Familiesammenføring

Personer med midlertidigt ophold har ikke ret til familiesammenføring.

Belgien

Midlertidigt ophold

Belgien skelner mellem politiske flygtninge og fordrevne personer. Personer fra Bosnien-Hercegovina betragtes som fordrevne og tildeles midlertidig opholdstilladelse. Enhver flygtning kan dog ved indrejsen vælge at sø-

ge asyl fremfor at få tildelt midlertidig opholdstilladelse. Der foreligger endnu ikke eksempler på, at politisk asyl er meddelt flygtninge fra Bosnien-Hercegovina. Ved afslag på en asylansøgning kan flygtningen få midlertidig opholdstilladelse, såfremt tilbagesendelse ikke er mulig.

Arbejde og uddannelse

Personer med midlertidig opholdstilladelse indkvarteres sammen med asylansøgere overvejende i asylcentre administreret af belgisk Røde Kors. Da kapaciteten i centrene er utilstrækkelig, finder anbringelse også sted i kommunale boliger. Endelig er nogle henvist til selv at finde bolig. Arbejdstilladelse gives alene til personer, der har asyl. Indtil oktober 1993 kunne også personer med midlertidig opholdstilladelse få arbejdstilladelse, men denne adgang er ophævet. Alle indrejste børn i den skolepligtige alder undervises i de belgiske skoler. Der er generel adgang til uddannelsessystemet, men uddannelsessøgende flygtninge må betale for undervisningen ved de højere læreanstalter på lige fod med belgierne. Flygtningene modtager ikke særlige tilskud til uddannelse.

Den midlertidige opholdstilladelse fornys for 6 måneder ad gangen og løber, indtil repatriering kan finde sted. Der er ikke fastsat en øvre grænse for varigheden af den midlertidige opholdstilladelse. Belgien overvejer ikke for nærværende at give flygtninge fra Bosnien-Hercegovina permanent opholdstilladelse.

Familiesammenføring

Familiesammenføring med forældre, ægtefæller, børn og søskende er mulig for en udlænding, der er meddelt opholdstilladelse. Ansøgningen om familiesammenføring skal fremsættes i det år, hvor udlændingen er meddelt opholdstilladelse eller i løbet af det følgende kalenderår.

Finland

Man opererer ikke i udlændingelovgivningen med midlertidige opholdstilladelser. Flygtninge må ved ankomsten til Finland søge asyl. Hidtil har 7 personer fra Bosnien-Hercegovina opnået asyl med konventionsstatus efter den finske udlændingelov fra 1993. Flygtninge fra det tidligere Jugoslavien, der ankom før den 22. juli 1992 (datoen for indførelse af visumpligt), blev imidlertid tildelt humanitær opholdstilladelse efter en særlov fra 1993. Opholdstilladelsen er af midlertidig karakter og forlænges med et år ad gangen. Størstedelen af de flygtninge, der er omfattet af særloven, er kosovoalbanere. Behandlingen af sager vedrørende personer, der er indrejst i Finland efter den 22. juli 1992, afhænger af, hvilken kategori den enkelte sag tilhører.

I 1992 modtog man en særlig kvote på 200 bosniske krigsfanger og deres familie. I 1993 modtog man 160 bosniske flygtninge, som fordeler sig med 120 kvoteflygtninge og 40 personer i medfør af familiesammenføring som 2. leds familiemedlemmer (fætre og kusiner). Disse har modtaget midlertidig opholdstilladelse af humanitære grunde. Derudover modtog man i 1993 100 medicinsk evakuerede fra Sarajevo. Denne kvote var i 1994 på 120. Disse tildeles alene opholdstilladelse for 6 måneder med mulighed for forlængelse, hvis deres tilstand eller øvrige omstændigheder kræver det.

Under opholdet i Finland bosættes flygtninge i modtagelseslejre eller indkvarteres privat. Som hovedregel tildeles de ikke arbejdstilladelse. Tilladelse gives dog, hvis en person har specielle færdigheder, der er anvendelige for flygtningearbejdet, f.eks. læger og psykologer. Børn modtager undervisning med særlig vægt på modersmålsundervisning. De ca. 1600 flygtninge, der er omfattet af særloven fra 1993, indgår i samme integrationsprogram som flygtninge, der har opnået asyl. De bosættes i kommunerne, og integrationen sker uden hensyntagen til midlertidigheden i deres ophold.

Såfremt der efter to år ikke er sket ændringer i forholdene i flygtningenes hjemlande og dermed i opholdsgrundlaget i Finland, anses deres ophold i Finland for at være af permanent karakter.

Man vil i Finland bestræbe sig på, at medicinsk evakuerede tilbagesendes efter lægebehandlingen, hvis forholdene tillader det. Det er ikke taget stilling til, hvordan en sådan repatriering i praksis skal finde sted, og yderligere repatriering er ikke under overvejelse.

Med hensyn til familiesammenføringen af nære slægtninge, der allerede befinder sig i et sikkert land, gælder, at flygtninge, som er bevilget opholdstilladelse efter særloven eller efter udlændingeloven, kan søge familiesammenføring i Finland.

Frankrig

Asyl og midlertidigt ophold

Der blev i 1992 indført en ordning, hvorefter der kan udstedes midlertidig opholdstilladelse til personer fra det tidligere Jugoslavien, som er indrejst i Frankrig som følge af krigsudbrud i deres bopælsområde, og som ikke har haft transitophold af længere varighed i et tredjeland. Den franske ambassade i Zagreb udsteder visa til disse persongrupper. Det er muligt for personer med midlertidig opholdstilladelse at søge asyl, der kan tildeles ud fra en konkret, individuel bedømmelse af ansøgningen på grundlag af FN's flygtningekonvention. Asyl kan eksempelvis gives til ægtefæller i et blandet ægteskab, der på grund af de etniske forskelle har haft og igen vil få sikkerhedsmæssige problemer, dersom de vender tilbage. Gives der afslag på asylansøgningen, kan de pågældende forblive i Frankrig under de samme vilkår som de personer, der har midlertidig opholdstilladelse.

Arbejde og uddannelse

Flygtninge med midlertidig opholdstilladelse er som hovedregel indkvarteret i egne boliger. Flygtninge, der er ankommet som led i et regeringsprogram eller er indrejst med visum fra krigszonerne, udstyres med 6 måneders arbejdstilladelser, der kan fornyes. De integreres i det franske sociale system med ret til bl.a. fuld sygesikring og familieydelser. De øvrige flygtninge udstyres med 3-måneders arbejdstilladelser, der kan fornyes. De pågældende integreres ikke i det franske sociale system, men modtager nødvendig, akut medicinsk hjælp. En undtagelse fra denne hovedregel er gruppen af krigsfanger, hvoraf der siden 1992 er ankommet ca. 1.000 til Frankrig. Disse blev ved ankomsten anbragt i centre og integreret i det sociale system samt tildelt en månedlig integrationsydelse på ca. 3.000 FF. De pågældende er siden blevet flyttet fra centrene og indlogeret privat og i egne boliger af private hjælpeorganisationer og har fået arbejdstilladelse. Næsten hele gruppen har i øvrigt søgt om og opnået flygtningestatus. Børnene i de ovennævnte grupper er blevet integreret i den primære skoleundervisning, der er obligatorisk indtil det 16. år. Der er ikke taget stilling til spørgsmålet om adgang til videregående uddannelse.

Ingen tidsbegrænsning

De midlertidige opholdstilladelser er ikke tidsbegrænsede og vil blive opretholdt, så længe krigstilstanden varer. Dette udelukker ikke, at man i særlige tilfælde kan udstede permanente opholdstilladelser til enkelte personer, der f.eks. skaber beskæftigelse ved at starte virksomheder. Det klare udgangspunkt er dog fortsat, at flygtningene skal vende tilbage, når krigen ophører; men man har endnu ikke taget stilling til, på hvilke betingelser repatrieringen skal foregå.

Familiesammenføringen

Med hensyn til familiesammenføringen med nære slægtninge, der allerede befinder sig i sikre lande, tillades dette i Frankrig for så vidt angår ægtefælle og mindre-

årige børn.

Storbritannien

Asylsagsbehandling

Efter britisk ret er der ikke mulighed for at undlade at behandle en asylansøgning eller at suspendere behandlingen af en asylansøgning. Personer fra Bosnien-Hercégovina har således krav på at få deres asylansøgning behandlet. Indtil nu er der kun truffet afgørelser i nogle få asylsager, hvoraf enkelte er endt med, at der er meddelt asyl. Gives der afslag på asyl, kan indenrigsministeren meddele en person humanitær opholdstilladelse. Humanitær opholdstilladelse gives til personer, som det ville være uforsvarligt at sende tilbage til eksempelvis en krigszone. Opholdstilladelse gives normalt første gang for en periode på 12 måneder med mulighed for forlængelse i perioder af yderligere 12 måneder. Forlængelse vil afhænge af situationen i det tidligere Jugoslavien.

Arbejde og uddannelse

De flygtninge, der har fået humanitær opholdstilladelse, indkvarteres ved de lokale myndigheders foranstaltning, såfremt de pågældende er boligløse. Indkvartering sker normalt i ordinære boliger og ikke i asylcentre. Flygtningene har tilladelse til at arbejde og/eller - afhængig af indtægtens størrelse - at få supplerende støtte fra det offentlige. Børn i alderen 5 til 16 år følger den normale skoleundervisning. Der gøres en begrænset indsats på andre områder for at integrere personer med humanitær opholdstilladelse gennem sprogundervisning, omskoling etc.

Familiesammenføring

Flygtninge med humanitær opholdstilladelse har adgang til familiesammenføring - uanset hvor familien befinder sig - når de har haft humanitær opholdstilladelse i 4 år. Asylansøgere har ikke adgang til familiesammenføring, førend de opnår asylstatus.

Italien

Asylsagsbehandling og midlertidigt ophold

Flygtninge fra det tidligere Jugoslavien får i Italien midlertidig opholdstilladelse af humanitære årsager. Opholdstilladelsen gives for mindst 2 måneder og højst 12 måneder. Forlængelse kan ske med 1 år ad gangen. Flygtninge fra det tidligere Jugoslavien har mulighed for at søge asyl, uanset om de pågældende har midlertidig opholdstilladelse i Italien. Antallet af asylansøgninger er dog meget lavt. Årsagen er primært, at det er meget let at opnå midlertidig opholdstilladelse af humanitære årsager, hvilket indebærer vilkår, som er mere favorable, end tilfældet er for personer med flygtningestatus. Status som flygtning gives, med udgangspunkt i flygtningekonventionens bestemmelser, til personer, som skønnes at være udsat for en reel, vedvarende og ikke tidsbegrænset risiko for forfølgelse i tilfælde af hjemrejse, også efter borgerkrigens ophør. Der er siden 1. juni 1991 kun imødekommet 42 asylansøgninger fra personer fra det tidligere Jugoslavien, og størstedelen af disse er fra desertører. Personer, der får afslag på deres asylansøgninger, kan få midlertidig opholdstilladelse.

Arbejde og uddannelse

Af de ca. 32.000 personer fra det tidligere Jugoslavien, som har fået midlertidig opholdstilladelse af humanitære årsager i Italien, klarer langt størstedelen - ca. 28.500 personer - sig selv uden særlig offentlig støtte. Restgruppen, som pr. 31. januar 1994 blev opgjort til 3.423 personer, forsørges fuldt ud af offentlige myndigheder eller private organisationer for det italienske indenrigsministeriums regning. Næsten alle i restgruppen er indkvarteret i flygtningecentre, som drives af det italienske indenrigsministerium eller af kommunerne og humanitære hjælpeorganisationer. Indenrigsministeriets egne flygtningecentre er primært indrettet i nedlagte militærkaserner, skoler og hoteller

af forskellig art. Midlertidig opholdstilladelse giver ret til at tage arbejde og til optagelse i den offentlige sygesikringsordning og giver adgang til det offentlige uddannelsessystem, inkl. universiteter og andre højere læreanstalter. Børn i flygtningecentrene kan således følge undervisningen i den italienske folkeskole. På flygtningecentrene tilbydes endvidere specialundervisning i hjemlandets sprog og kultur, historie, geografi mv. Beboerne i flygtninge tilskyndes til at deltage mest muligt i lokale aktiviteter af social og kulturel art.

Der er ikke i Italien sat grænser for antallet af forlængelser af den midlertidige opholdstilladelse, og der er ikke planer om at gøre opholdstilladelserne permanente.

Familiesammenføring

Med hensyn til familiesammenføring med nære slægtninge, der allerede befinder sig i et sikkert land, gælder ingen særlige regler i Italien. De pågældende vil kunne få midlertidig opholdstilladelse i Italien. De italienske myndigheder yder bistand til formidling af den nødvendig kontakt med slægtninge i udlandet.

8. Særligt om et norsk oplæg om helhed i flygtningepolitikken.

I Norge har Kommunal- og arbeidsdepartementet udarbejdet et oplæg om "En helhetlig flyktningpolitikk", St.meld. nr. 17 (1994-95) Om flyktningpolitikken.

Formålet med oplægget er at se de flygtningepolitiske virkemidler i sammenhæng. Hovedmålsætningen er at tilrettelægge en politik, der anvender de tilgængelige ressourcer så målrettet som muligt. Dette indebærer iværksættelse af tiltag med henblik på at forebygge flugt, at give beskyttelse til flest muligt, at tilrettelægge tilbagevenden i tryghed og at bidrage til genopbygning. For at nå de flygtningepolitiske mål er det

ifølge oplægget nødvendigt at se de forskellige tiltag i sammenhæng - internationalt, nationalt og lokalt.

Oplægget bygger bl.a. på følgende hovedprincipper:

1. Norge må i højere grad søge at forebygge flugt. Dette indebærer bl.a. prioritering af demokratitiltag, menneskerettighedsovervågning og målrettet udviklingsbistand.

2. I flugtsituationer må som udgangspunkt gælde et nærhedsprincip. Flygtninge må få hjælp og beskyttelse så tæt på hjemegnen, som det er muligt og forsvarligt.

3. I de situationer, hvor der kun vil kunne opnås beskyttelse uden for det pågældende lands grænser, må beskyttelsen i videst mulige omfang ydes i nærområdet.

4. Øget indsats i det internationale arbejde med henblik på bedre byrdefordeling.

5. Hvor det er muligt, må det i tråd med UNHCR's klare anbefalinger prioriteres højt at iværksætte tiltag, der kan lette tilbagevenden af større grupper af flygtninge. Bistand til genopbygning mv. i hjemlandet vil i den forbindelse stå centralt.

6. Flygtninge, som kommer til Norge, må sikres beskyttelse, så længe det er nødvendigt. Når situationen gør det muligt at rejse hjem i tryghed, er tilbagevenden til hjemlandet den bedste løsning. Der må lægges stor vægt på information om tilbagevenden, både til dem, som får beskyttelse i Norge, og til den norske befolkning. Tiltag over for nyankomne flygtninge skal udformes med sigte på, at tilbagevenden kan blive mulig. Der kan desuden gives individuel støtte til hjemrejse.

7. Asyl skal være forbeholdt de asylansøgere og kvoteflygtninge, som man efter en individuel vurdering finder er omfattet af flygtningekonventionen. Ophold på humanitært grundlag vil fortrinsvis blive givet til dem, der ikke får asyl, men som er i en flygtningelignende situation og derfor ikke kan vende hjem i tryghed.

8. I masseflugtsituationer kan der gives kollektiv beskyttelse uden individuel behandling af eventuelle asylansøgninger i indtil 3 år. Beslutning om at tage dette instrument i anvendelse i konkrete situationer vil bl.a. afhænge af anbefalinger fra UNHCR, af andre landes politik samt af den faktiske tilstrømning af asylansøgere til Norge.

9. Personer, som har fået beskyttelse i Norge på individuelt eller kollektivt grundlag, kan inden for de første 3 år få afslag på ansøgning om forlængelse af opholdet, såfremt der er sket en grundlæggende positiv forandring af situationen i ansøgerens hjemland, og behovet for beskyttelse derved er faldet bort. I vurderingen af, om forholdene i hjemlandet er således, at tilbagevenden kan ske i tryghed, vil der blive lagt vægt på tilkendegivelser fra bl.a. UNHCR. Beskyttelse på kollektivt grundlag kan i en situation, hvor forholdene i hjemlandet efter 3 år fortsat må anses for uafklarede, forlænges i yderligere et år.

11. Der skal lægges op til løsninger, som bidrager til, at den enkelte flygtning kan tage ansvar for sin egen situation og hurtigst muligt blive selvhjulpen. Målet er en politik, fx når det gælder uddannelse, som både sigter mod tilbagevenden i tryghed til hjemlandet og mod en fremtid i Norge, såfremt tilbagevenden ikke bliver mulig.

9. Udvalgets overvejelser.

9.1. Afgrænsning.

Det er udvalgets opfattelse, at en egentlig udredning af anvendelsesmulighederne for midlertidig opholdstilladelse må forudsætte en indgående vurdering af de lovmæssige og integrationsmæssige konsekvenser heraf. Som led i en sådan udredning bør der endvidere efter udvalgets opfattelse indhentes en vurdering fra eksempelvis UNHCR, først og fremmest af de forskellige alternativers forenelighed med flygtningekonventionen, Excomre-solutioner mv.

Udvalget har noteret sig, at der løbende pågår drøftelser om midlertidig beskyttelse i UNHCR.

Udvalget har endvidere noteret sig, at der i "De interguvernementale konsultationer vedrørende asyl- flygtninge- og migrationspolitik i Europa, Nordamerika og Australien" ("De uformelle konsultationer") er iværksat en udredning af reglerne om midlertidig beskyttelse i medlemslandene. For tiden deltager 15 lande (Australien, USA, Canada, Danmark, Sverige, Norge, Finland, UK, Tyskland, Holland, Belgien, Schweiz, Frankrig, Italien og Spanien) i dette forum, der har sæde i Geneve.

Udvalget har også noteret sig, at der i nordisk regi (Den Nordiske Samrådsgruppe for Flygtningespørgsmål) er iværksat et omfattende komparativt studie om midlertidigt ophold for (bosniske krigs-) flygtninge i et repatrieringsperspektiv. Dette studie vil bl.a. omfatte en analyse af forholdet mellem centrale internationale konventioner, de enkelte landes nationale udlændingelovgivning og praktiseringen af denne. Studiet vil også omfatte en komparativ sociologisk analyse af de enkelte landes modtagelsesordninger.

På denne baggrund, af tidsmæssige årsager og under henvisning til udvalgets sammensætning som et ekspertud-

valg vedrørende **effektivisering** af asylsagsbehandlingen har udvalget - som bemærket ovenfor i afsnit 1.1. - ikke ment at ville fremkomme med en egentlig **indstilling** om anvendelsen af midlertidig opholdstilladelse, men har valgt alene at pege på forskellige muligheder.

Udvalget finder samtidig at burde pege på, at en egentlig udredning af spørgsmålet må forudsætte et yderligere udvalgsarbejde, hvori de ovennævnte aspekter kan indgå.

9.2. Forskellige muligheder.

I vurderingen af fremtidige ordninger i situationer, hvor forholdene i en asylansøgers hjemland er under forandring, fx på grund af krigs- eller borgerkrigshandlinger, som kan have midlertidig karakter, bør der efter udvalgets opfattelse indgå overvejelser om opholdets retlige karakter, vilkår under opholdet samt den forventede varighed af det midlertidige ophold.

Det må antages, at det først og fremmest er i masseflugtsituationer navnlig i Europa, hvor større grupper af asylansøgere vil søge beskyttelse i nærområder, herunder Danmark, at behovet for at meddele midlertidig beskyttelse på kollektivt grundlag opstår.

Nuværende ordning i udlændingeloven

Som det fremgår ovenfor af afsnit 2, er den almindelige ordning i udlændingeloven kendetegnet ved, at der meddeles opholdstilladelse til flygtninge, som har et individuelt behov for beskyttelse. Denne ordning forudsætter som udgangspunkt en individuel vurdering af hver enkelt asylansøgers asylgrundlag, hvilket selvsagt belaster det administrative system, navnlig i situationer med stor indstrømning af personer med beskyttelsesbehov (mass influx). Der kan derfor ofte blive tale om lange ventetider for de pågældende ansøgere.

For så vidt angår personer, der meddeles asyl, er ordningen endvidere kendetegnet ved, at opholdstilladelsen fra starten meddeles med henblik på **varigt** ophold, ligesom de pågældende personer med det samme søges fuldt integreret i det danske samfund med fulde sociale rettigheder osv.

Udlændingeloven indeholder ikke regler, der tager sigte på at kunne give opholdstilladelse med henblik på midlertidigt ophold til grupper af personer, som ikke nødvendigvis opfylder betingelserne i udlændingeloven for at få opholdstilladelse på individuelt grundlag, men som ikke desto mindre - navnlig efter anbefaling fra UNHCR - har et klart behov for (midlertidig) beskyttelse. Det bemærkes herved, at sådanne personer ofte ikke vil kunne anses som flygtninge, således som flygtningebegrebet er defineret i udlændingelovens § 7.

Eventuelle fremtidige ordninger i situationer, hvor forholdene i en asylansøgers hjemland er under forandring, fx på grund af krigs- eller borgerkrigshandlinger. som kan have midlertidig karakter

Som det er påpeget i det norske oplæg (St.meld. nr. 17 (1994-1995) har den internationale udvikling i de senere år været kendetegnet ved:

> en generelt større tiltro til, at fastlåste konflikter kan løses gennem internationalt pres og samarbejde,
>
> regionale og etniske konflikter fremfor stormagtskonfrontationer,
>
> et øget antal mennesker på flugt fra krig, massive brud på menneskerettighederne og voldshandlinger og
>
> et øget antal mennesker, som ikke nødvendigvis opfylder betingelserne i udlændingeloven for at få

opholdstilladelse på individuelt grundlag, men som ikke desto mindre har et klart behov for beskyttelse.

Denne udvikling har medført et stort - og stigende - behov for at tage stilling til initiativer og løsninger, som hurtigt kan give beskyttelse til store grupper, der samtidigt drives på flugt fra det samme område. Der er med andre ord tale om grupper af personer, som har behov for beskyttelse på kollektivt grundlag (i det følgende betegnet som flygtninge, selv om der ikke er tale om flygtninge i den forstand, der sigtes til med udlændingelovens §§ 7-8).

I Danmark har dette været baggrunden for vedtagelsen af loven om midlertidig beskyttelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v. Kendetegnende ved denne lov er, at den individuelle asylsagsbehandling kan udskydes i op til 2 år. Kendetegnende er endvidere, at vurderingen af den individuelle risiko for forfølgelse er trådt i baggrunden til fordel for en vurdering på et mere kollektivt grundlag af den pågældende ansøgers beskyttelsesbehov. Endelig søges de personer, der er omfattet af loven, ikke på sædvanlig vis integreret i det danske samfund, og de har ikke de samme sociale rettigheder, adgang til arbejdsmarkedet mv. som personer, der får opholdstilladelse efter udlændingeloven. I stedet er der for denne gruppe tilrettelagt særlige undervisnings- og aktiveringsprogrammer, der skal danne grundlag for en senere, mere vellykket tilbagevenden til hjemlandet.

Efter udvalgets opfattelse kan der i forbindelse med overvejelserne om, hvorvidt anvendelsen af midlertidig beskyttelse på kollektivt grundlag i en konkret situation er velbegrundet, være anledning til at inddrage bl.a. følgende aspekter:

- er der tale om flygtninge fra en konflikt inden for den europæiske region ?

- er der internationale fredsbestræbelser i gang og dermed udsigt til bilæggelse af konflikten ?

- har UNHCR opfordret til at anvende midlertidig beskyttelse i forbindelse med den konkrete konflikt ?

- er ophøret af konflikten et anliggende for europæiske landes regeringer og UNHCR ?

Kriteriet om en midlertidig beskyttelse kan imidlertid også - som foreslået i den norske stortingsmelding - anvendes som et generelt opholdsgrundlag. I arbejdet for at skabe en ramme herfor kan der tillige mere aktivt inddrages mulighederne for at skabe en politik, der i en større (udenrigspolitisk) sammenhæng sikrer flygtningenes tilbagevenden til det tidligere hjemland. Således bør man løbende stræbe efter at anlægge et helhedssyn på spørgsmålet om tilbagevenden ved at behandle dette som en integreret del af internationale fredsbestræbelser og af genopbygningsindsatsen i hjemlandet.

En nødvendig brik i denne sammenhæng vil være en lovgivning vedrørende (individuel eller kollektiv) repatriering af flygtninge til hjemlandet, der sikrer den enkelte flygtning et tilstrækkeligt udgangspunkt for en ny tilværelse i hjemlandet.

Det er udvalgets generelle opfattelse, at en tilbagevenden til hjemegnen, hvorfra den pågældende som følge af en borgerkrig eller en lignende konfliktsituation er blevet tvunget bort, i langt de fleste tilfælde vil være at foretrække som den langsigtede og mest holdbare løsning for den enkelte flygtning, forudsat at forholdene på hjemegnen ændres inden for en vis periode, således at de pågældende personer ikke længere har noget beskyttelsesbehov.

Der kan efter udvalgets opfattelse primært opstilles følgende alternativer, som indbyrdes kan kombineres,

for at opfylde målsætningen om tilbagevenden, når beskyttelsesbehovet ikke længere eksisterer:

1. Opholdstilladelse gives efter en **konkret, individuel vurdering** med henblik på **varigt ophold,** men repatrieringsaspektet og den generelle motivation til at vende tilbage søges fastholdt. Ved tilrettelæggelsen af en sådan ordning kan det overvejes at udvide eller indskrænke de gældende muligheder for inddragelse af en opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 19-20, herunder såvel med hensyn til perioden for inddragelse som med hensyn til de øvrige betingelser for inddragelse, herunder betydningen af efterfølgende ophold i hjemlandet mv.

2. Opholdstilladelse gives efter en **konkret, individuel vurdering** med henblik på **midlertidigt ophold.** Såfremt forholdene i hjemlandet ikke inden for en vis periode har ændret sig, gøres opholdstilladelsen permanent. Herved understreges fra meddelelsen af den første opholdstilladelse, at opholdet må påregnes at have en midlertidig karakter, ligesom varigt ophold i dette tilfælde vil forudsætte en beslutning herom.

3. Opholdstilladelse gives på **kollektivt grundlag** med henblik **på midlertidigt ophold.** Vurdering af ansøgning om opholdstilladelse på individuelt grundlag **udskydes** i en vis periode. Ordningen vil bl.a. kunne anvendes i situationer, hvor der indtræder en masseflugtsituation, jf. afsnit 1.2. Som i lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v. kan det overvejes, hvor længe udskydelsen af asylsagsbehandlingen skal udstrækkes.

4. Opholdstilladelse gives på **kollektivt grundlag** med henblik på midlertidigt ophold. Der foretages **ikke** nogen **udskydelse** af vurderingen af ansøgninger om opholdstilladelse på individuelt grundlag. I ste-

det kan samtlige personer med midlertidig opholdstilladelse efter en vis periode efter ansøgning meddeles permanent opholdstilladelse på **kollektivt grundlag** med en retlig status, der (tilnærmelsesvist) svarer til asyl, såfremt der på dette tidspunkt (fortsat) ikke er udsigt til, at de pågældende vil kunne vende tilbage til deres hjemland eller tidligere opholdsland. Formålet med en'sådan ordning vil primært være at gennemføre en administra- tivt enkel model, der ikke belaster asylmyndighederne. Udvalget bemærker herved, at eksempelvis Flygtningenævnet ikke i sin nuværende form er indrettet med henblik på behandlingen af klager fra et massivt antal asylansøgere. Modellen indebærer, at **alle** i den omhandlede gruppe - evt. undtaget visse personer, fx stærkt kriminelle - vil skulle meddeles fortsat opholdstilladelse, nu med henblik på varigt ophold. Ved vurderingen af det konkrete behov for midlertidig beskyttelse i disse tilfælde kan man lade det være op til regeringen - eventuelt efter en indhentet udtalelse fra UNHCR eller lignende international organisation - at træffe beslutning herom, ligesom spørgsmålet om ophør af behovet for midlertidig beskyttelse kan henlægges til regeringsbeslutning.

Udvalget finder i forbindelse med de under pkt. 1-3 opstillede alternativer anledning til at understrege, at det i alle tilfælde, hvor der er ansøgt om beskyttelse i henhold til flygtningekonventionen, påhviler myndighederne ved den endelige behandling af asylansøgningen at foretage en konkret, individuel behandling heraf.

Dette indebærer, at en beslutning'om at meddele midlertidig beskyttelse og i den forbindelse udskyde asylsagsbehandlingen ikke fritager udlændingemyndighederne for at foretage en konkret, individuel behandling af asylansøgningen, såfremt ansøgeren fastholder denne.

Det kan for alle de beskrevne modeller overvejes i lov-

givningen og/eller i administrative forskrifter at fastsætte særlige retningslinier for behandlingen af asylansøgninger med henblik på at gennemføre en smidig og hurtig behandling af den enkeltes asylansøgning. Det forudsættes dog naturligvis i den forbindelse, at en sådan behandling kan gennemføres på en retssikkerhedsmæssigt fuldt forsvarlig måde.

Der vil i alle tilfælde skulle tages stilling til, i hvilken udstrækning en person med opholdstilladelse efter de beskrevne ordninger fra starten skal søges integreret i samfundet og dermed sidestilles med danske statsborgere i relation til adgang til familiesammenføring, sociale ydelser, arbejdsmarkedet, uddannelsestilbud mv.

Det bemærkes afslutningsvist, at det nuværende system i udlændingeloven er blevet til i en tid, hvor konflikterne i verden ofte udviklede sig til - eller måske ligefrem blev skabt på grundlag af - fastlåste konfrontationer mellem stormagterne. Der var derfor ofte heller ikke udsigt til, at de flygtninge, som konflikterne afstedkom, inden for overskuelige perioder ville få mulighed for at vende tilbage til deres hjemland.

Efter afslutningen på den kolde krig har udviklingen som nævnt været præget af en generelt større tiltro til, at konflikter kan løses gennem internationalt pres og samarbejde.

På baggrund af denne udvikling kan der være anledning til på længere sigt at overveje, om dele af udlændingelovens opbygning fortsat er tidssvarende.

Kapitel 6

Sammenfatning.

Udvalget har i denne 3. delbetænkning drøftet en række spørgsmål i relation til navnlig den indledende sagsbehandling i asylsager samt spørgsmål i relation til den resterende del af udvalgets oprindelige kommissorium, der bl.a. vedrører den materielle asylret (midlertidig opholdstilladelse).

Udvalget har i **kapitel 2** behandlet spørgsmålet, om det fortsat bør være politiet, der afhører asylansøgere, eller om opgaven bør overgå til Direktoratet for Udlændinge.

Der er i udvalget enighed om, at spørgsmålet om, hvor asylafhøringsopgaven må antages at blive løst bedst og mest effektivt, ikke kan besvares entydigt, men primært må basere sig på mere holdningsprægede overvejelser, herunder om en sådan afhøringsopgave **bør** varetages af en civil eller af en politimæssig myndighed.

Udvalget har på denne baggrund fundet det rigtigst alene at belyse de forskellige argumenter, der kan anføres for og imod en eventuel overførsel af opgaven. Udvalget er derfor ikke fremkommet med en indstilling vedrørende dette spørgsmål.

I overvejelserne om en eventuel overførsel må det endvidere indgå, om de allerede gennemførte ændringer i uddannelsen af de ansatte i Rigspolitiets afdeling E, Den Central Politiafdeling - eventuelt i kombination med nogle af de i kapitlet nævnte alternative muligheder ("mellemløsninger") - må antages at være tilstrækkelige til at imødekomme den kritik, der har været fremført mod den nuværende ordning.

Udvalget har endvidere drøftet, om en række af de øvri-

ge opgaver, som politiet varetager i forbindelse med oplysningen af en asylsag, bør overgå til Direktoratet for Udlændinge.

Der er i udvalget enighed om, at politiet fortsat skal varetage opgaven med at tilvejebringe de oplysninger om udlændingen (identitet, rejserute, familiemæssig tilknytning), som er nødvendige for, at Direktoratet for Udlændinge kan træffe afgørelse efter udlændingelovens § 48. stk. 2.

Der er endvidere i udvalget enighed om, at politiet under alle omstændigheder fortsat bør have en naturlig rolle i asylproceduren, således at registrering af asylansøgere og eventuelle mere specielle afhøringer fortsat foretages af politiet. Hertil kommer, at politiet udfører en række opgaver i relation til udlændinges indrejse og ophold i Danmark, herunder efterforskning i menneskesmuglersager, jf. udlændingelovens § 59, stk. 3, og opgaver af sikkerhedsmæssig karakter, hvortil kræves en specialiseret, professionel ekspertise, som netop politiet besidder. Der er i udvalget enighed om, at disse opgaver ligeledes fortsat bør udføres af det dertil uddannede personale hos politiet.

Besluttes det at overføre asylafhøringen fra politiet til Direktoratet for Udlændinge, er der i udvalget enighed om, at ordningen med den udvidede registreringsafhøring (præcisering af asylmotivet) bør ophøre, således at politiet herefter alene noterer ansøgerens umiddelbare angivelse af sit asylmotiv. Dette er dog under forudsætning af, at asylansøgeren - som i dag - straks efter registreringen gives lejlighed til at redegøre for sit asylmotiv, fx i asylansøgningsskemaet.

I **kapitel 3** har udvalget behandlet spørgsmålet, om asylansøgere skal have adgang til rådgivning af fx Dansk Flygtningehjælp, mens de afventer en afgørelse om afvisning efter udlændingelovens § 48, stk. 2, eller eventuelt effektueringen af en sådan afgørelse. En så-

dan adgang har de ikke i dag.

Udvalget har noteret sig, at det i forbindelse med Folketingets vedtagelse af lov nr. 387 af 6. juni 1991 om ændring af udlændingeloven (EF-asylkonventionen) er besluttet, at asylansøgere, som skal overføres eller tilbageføres til et andet EF-land efter reglerne i EF-asylkonventionen, skal gøres bekendt med adgangen til at sætte sig i forbindelse med Dansk Flygtningehjælp.

Denne lov er endnu ikke trådt i kraft. Når den gør det, vil det herefter alene være asylansøgere, der afventer afgørelse om afvisning, eller som afventer effektuering af en afgørelse om afvisning til et land uden for EU, som ikke har adgang til at sætte sig i forbindelse med Dansk Flygtningehjælp.

Udvalget har på baggrund af sine drøftelser anbefalet, at der generelt gives en asylansøger i afvisningsposition - uanset om den pågældende er frihedsberøvet eller ej - adgang til at kontakte Dansk Flygtningehjælp. Selv om asylansøgeren er frihedsberøvet, bør adgangen til rådgivning af Dansk Flygtningehjælp kunne ske uden brev- og besøgskontrol.

Forslaget indebærer, at en udlænding, der påberåber sig at være omfattet af udlændingelovens §§ 7 eller 8, skal gøres bekendt med adgangen til at sætte sig i forbindelse med Dansk Flygtningehjælp, selv om Direktoratet for Udlændinge (endnu) ikke har truffet afgørelse om, at den pågældende må opholde sig her i landet under asylsagens behandling. Ønsker asylansøgeren at komme i kontakt med Dansk Flygtningehjælp, skal politiet underrette Dansk Flygtningehjælp herom.

Udvalget har samtidig anbefalet, at den nærmere tilrettelæggelse af ordningen fastlægges efter forhandling mellem Indenrigsministeriet, Dansk Flygtningehjælp og Rigspolitichefen.

Udvalget har understreget, at ordningen ikke må påvirke muligheden for en hurtig effektuering af en eventuel afgørelse om afvisning.

Udvalgets har endelig anbefalet, at forslaget i første omgang bør udmøntes ved, at der som en forsøcrsordning etableres en rådgivningsordning i Københavns Lufthavn i Kastrup.

Udvalget har i **kapitel 4** behandlet spørgsmål om optagelse af fingeraftryk af udlændinge.

Det er udvalgets opfattelse, at det er nødvendigt, at adgangen til at optage fingeraftryk af udlændinge udvides .

Udvalget har nærmere overvejet, i hvilke tilfælde fingeraftryk herefter bør kunne optages.

Efter udvalgets opfattelse bør der først og fremmest åbnes mulighed for optagelse af fingeraftryk af alle spontane asylansøgere, hvis sager tages under realitetsbehandling i Danmark, uanset om de pågældende må anses for identificerede eller ej.

Efter udvalgets opfattelse bør der endvidere åbnes mulighed for optagelse af fingeraftryk af alle personer, hvis asylsager ikke realitetsbehandles. idet de afvises eller udvises efter bestemmelsen i udlændingelovens § 48. stk. 2. Adgangen bør efter udvalgets opfattelse også omfatte personer, som er i en **"afvisningsposition"**, fordi Direktoratet for Udlændinge ikke har mulighed for at træffe afgørelse efter § 48, stk. 2, på det foreliggende grundlag.

Efter udvalgets opfattelse bør der på tilsvarende måde åbnes mulighed for i visse tilfælde at kunne optage fingeraftryk af udlændinge, der ikke søger asyl, men som skal afvises, udvises eller skal udrejse af landet.

Der henvises nærmere til afsnit 4.9.2.

Udvalget har desuden drøftet, om der skal være adgang til at edb-registrere de optagne fingeraftryk.

Udvalget har anbefalet, at der i forbindelse med en udvidelse af adgangen til at optage fingeraftryk som beskrevet ovenfor ligeledes bør skabes mulighed for en edb-registrering af de optagne fingeraftryk. Efter udvalgets opfattelse bør der være tale om et særskilt register hos Rigspolitichefen, der holdes totalt adskilt fra det eksisterende register i Centralbureauet for Identifikation (CFI) over fingeraftryk optaget af sigtede mv. efter retsplejelovens regler.

Udvalget har i forbindelse med spørgsmålet om en sådan generel edb-registrering af visse udlændinges fingeraftryk drøftet en række retssikkerhedsmæssige aspekter, herunder bl.a. spørgsmålet om, under hvilke omstændigheder de registrerede fingeraftryk skal slettes af registret .

Det er udvalgets opfattelse, at der ikke er afgørende retssikkerhedsmæssige betænkeligheder ved at opbevare (edb-registrere) optagne fingeraftryk af udlændinge.

Udvalget lægger imidlertid afgørende vægt på, at der i forbindelse med oprettelsen og driften af et sådant register fastsættes præcise og retssikkerhedsmæssigt forsvarlige regler for, om og i givet fald under hvilke omstændigheder der **uden for asylsagsbehandlingen** - fx i forbindelse med efterforskningen af et strafbart forhold - skal kunne **søges** i det pågældende register.

Der er i udvalget **enighed** om, at der ikke som led i efterforskningen af et strafbart forhold generelt bør være adgang til at søge i registret.

Udvalget finder, at der bør være tale om efterforskning af kriminalitet af en vis grovhed, for at der skal kun-

ne søges i registret. Udvalget finder det naturligt, at der kun kan søges i registret efter betingelserne i retsplejelovens kapitel 72 om legemsindgreb over for ikke sigtede personer.

Udvalget har endvidere drøftet, om og i givet fald hvornår de optagne fingeraftryk bør **slettes** i registret.

På baggrund af disse drøftelser er der i udvalget opnået enighed om at foreslå, at de optagne fingeraftryk kan opbevares i **5 år fra optagelsen.**

Der henvises i øvrigt til afsnit 4.9.3.

Udvalget har endelig drøftet, om der bør være adgang til at videregive oplysninger om udlændinges fingeraftryk til de kompetente myndigheder i andre lande og adgang til opdatering af indberetninger (forespørgsler) modtaget fra andre lande.

Efter udvalgets opfattelse bør adgangen i første række omfatte de nordiske lande, hvor der allerede i dag pågår et samarbejde mellem Norge, Sverige og Finland om elektronisk overførsel af fingeraftryk.

Der bør endvidere være mulighed for at udveksle fingeraftryk med de øvrige EU-lande samt de lande, der ikke er medlemmer af EU, men som ved hjælp af en parallelkonvention kan forventes at tilslutte sig den ordning, der med EF-asylkonventionen etableres mellem EU-landene.

Der henvises nærmere til afsnit 4.9.4.

Udvalgets behandling af spørgsmålet om midlertidig opholdstilladelse er gengivet i **kapitel 5.**

Udvalget har ikke ment at ville fremkomme med en egentlig indstilling om anvendelsen af midlertidig opholds-

tilladelse. Om baggrunden herfor henvises til afsnit 5.9.1.

I stedet har udvalget valgt alene at pege på forskellige muligheder, som er gengivet i afsnit 5.9.2.

Udvalget har samtidig fundet at burde pege på, at en egentlig udredning af spørgsmålet må forudsætte et yderligere udvalgsarbejde.

Kapitel 7.

Som der nærmere er redegjort for i de foregående kapitler, foreslår udvalget nogle nye bestemmelser indsat i udlændingeloven.

Disse er:

1. Vedrørende ukontrolleret besøg af Dansk Flygtningehjælp til frihedsberøvede asylansøgere:

I § 37 d, stk. 1. indsættes som 4. pkt:

"En frihedsberøvet, der har ansøgt om opholdstilladelse efter §§ 7 eller 8, har endvidere altid ret til ukontrolleret besøg af repræsentanter for Dansk Flygtningehjælp."

Udlændingelovens § 37 d, stk. 1, har i dag følgende ordlyd:

"§ 37 d. En udlænding, der er frihedsberøvet i medfør af § 36, eller hvis frihedsberøvelse er opretholdt af retten i medfør af § 37, jf. § 36, kan modtage besøg i det omfang, opretholdelse af orden og sikkerhed på anbringelsesstedet tillader det. Politiet kan af hensyn til indhentelsen af oplysninger, som er nødvendige til bedømmelse af, om en tilladelse i henhold til denne lov kan gives, eller om udlændingen lovligt opholder sig her i landet, modsætte sig, at den frihedsberøvede modtager besøg, eller forlange, at besøg finder sted under kontrol. Den frihedsberøvede har altid ret til ukontrolleret besøg af den beskikkede advokat."

2. Vedrørende ukontrolleret brevveksling med Dansk Flygtningehjælp for frihedsberøvede asylansøgere:

I 5 37 e. stk 2. indsættes efter 1. pkt.:

"Har udlændingen ansøgt om opholdstilladelse efter §§ 7 eller 8, har vedkommende endvidere adgang til ukontrolleret brevveksling med Dansk Flygtningehjælp."

Udlændingelovens § 37 e har i dag følgende ordlyd:

"§ 37 e. En udlænding, der er frihedsberøvet i medfør af § 36, eller hvis frihedsberøvelse er opretholdt af retten i medfør af § 37, jf. § 36, har ret til at modtage og afsende breve. Politiet kan gennemse brevene inden modtagelsen eller afsendelsen. Politiet skal snarest muligt udlevere eller sende brevene, medmindre indholdet vil kunne være til skade for indhentelsen af oplysninger, som er nødvendige til bedømmelse af, om en tilladelse i henhold til denne lov kan gives, eller om udlændingen lovligt opholder sig her i landet, eller til skade for opretholdelse af orden og sikkerhed på anbringelsesstedet.

Stk. 2. En udlænding, der er frihedsberøvet i medfør af § 36, eller hvis frihedsberøvelse er opretholdt af retten i medfør af § 37, jf. § 36, har ret til ukontrolleret brevveksling med den beskikkede advokat, indenrigsministeren, Direktoratet for Udlændinge og Flygtningenævnet. Retsplejelovens § 772, stk. 2, finder i øvrigt tilsvarende anvendelse.

Stk. 3. Tilbageholdes et brev til eller fra en udlænding, hvis frihedsberøvelse er opretholdt af retten i medfør af § 37, jf. § 36, skal spørgsmålet, om tilbageholdelsen bør opretholdes, straks forelægges retten til afgørelse. Opretholdes tilbageholdelsen, skal afsenderen og adressaten straks underrettes, medmindre retten af hensyn til indhentelsen af oplysninger, som er nødvendige til bedømmelse af, om en tilladelse i henhold til denne lov kan gives, eller om udlændingen lovligt opholder sig her i landet, træffer anden bestemmelse. § 37 c, stk. 3, finder tilsvarende anvendelse.

Stk. 4. Tilbageholdes et brev til eller fra en udlænding, der er frihedsberøvet i medfør af § 36, men ikke er fremstillet for retten i medfør af § 37, skal afsenderen og adressaten straks underrettes herom, medmindre politiet af hensyn til indhentelsen af oplysninger, som er nødvendige til bedømmelse af, om en tilladelse i henhold til denne lov kan gives, eller om udlændingen lovligt opholder sig her i landet, træffer anden bestemmelse. Afsenderen eller adressaten kan kræve, at politiets tilbageholdelse af et brev forelægges retten til afgørelse i forbindelse med udlændingens fremstilling for retten i medfør af § 37. En begæring efter 2. pkt. har ikke opsættende virkning. § 37 c, stk. 3, finder tilsvarende anvendelse."

3. Vedrørende optagelse, registrering og videregivelse af fingeraftryk:

I udlændingelovens § 40 indsættes efter stk. 2 som nye stykker:

"Stk. 3. Der kan optages fingeraftryk af en udlænding,

1) som søger om opholdstilladelse efter § 7, eller

2) som er afvist, udvist eller skal udrejse.

Stk. 4. De optagne fingeraftryk kan registreres i et særligt edb-register. Indenrigsministeren fastsætter efter lovgivningen om offentlige myndigheders registre forskrifter for registeret, herunder om betingelserne for at videregive oplysninger til andre landes kompetente myndigheder."

Stk. 3-6 bliver herefter stk. 5-8.

I § 40. stk. 3. der bliver stk. 5, udgår "fingeraftryk og", hvorefter bestemmelsen kommer til at lyde således:

"Stk. 5. Optagelse af personfotografi af udlændinge kan foretages, hvis dette skønnes hensigtsmæssigt med henblik på identifikation af den pågældende."

Udlændingelovens § 40 har i dag følgende ordlyd:

"§ 40. En udlænding skal meddele de oplysninger, som er nødvendige til bedømmelse af, om en tilladelse i henhold til denne lov kan gives, eller om udlændingen lovligt opholder sig her i landet. Udlændingen skal efter tilsigelse give personligt møde og på begæring stille sit pas eller sin rejselegitimation til rådighed ved behandlingen af ansøgninger i henhold til loven.

Stk. 2. En udlænding skal meddele de oplysninger om sine økonomiske forhold, som er nødvendige til bedømmelse af, om Direktoratet for Udlændinge kan pålægge udlændingen at tilbagebetale udgifterne til udlændingens underhold, jf. § 42 a, stk. l.

Stk. 3. Optagelse af fingeraftryk og personfotografi af udlændinge kan foretages, hvis dette skønnes hensigtsmæssigt med henblik på identifikation af den pågældende.

Stk. 4. Til oplysning i sager, der henhører under denne lov, kan der optages forhør i retten, jf. retsplejelovens § 1018.

Stk. 5. Dokumenter og genstande, der må antages at være af betydning for at fastslå en udlændings identitet eller tilknytning til andre lande, kan tages i bevaring, hvis det skønnes fornødent. Retsplejelovens kapitler 73 og 75 b finder anvendelse i samme omfang som i sager, der angår forbrydelser, der kan medføre fængselsstraf.

Stk. 6. Udebliver en udlænding, der har ansøgt om opholdstilladelse efter § 7, efter at være tilsagt personligt til at møde hos Direktoratet for Udlændinge eller politiet uden anmeldt lovligt forfald, bortfalder udlændingens ansøgning om opholdstilladelse efter § 7. Tilsigelsen skal indeholde oplysning om virkningerne af udeblivelse. Direktoratet for Udlændinge kan i særlige tilfælde beslutte, at en ansøgning ikke skal anses for bortfaldet."

4. Vedrørende oplysning til asylansøgere i afvisningsposition om adgangen til at kontakte Dansk Flygtningehjælp.

§ 48. stk. 2, 7. pkt.. affattes således:

"Politiet skal gøre udlændingen bekendt med adgangen til at sætte sig i forbindelse med Dansk Flygtningehjælp."

5. Vedrørende registrering og afhøring af asylansøgere:

I § 48 indsættes efter stk. 2 som nye stykker:

"Stk. 3. Når Direktoratet for Udlændinge i medfør af stk. 2 har truffet afgørelse om, at en udlænding, der påberåber sig at være omfattet af §§ 7 eller 8, kan opholde sig her i landet under asylsagens behandling, registrerer politiet den pågældende som asylansøger.

Stk. 4. Direktoratet for Udlændinge forestår i øvrigt sagens oplysning. Direktoratet for Udlændinge træffer herunder bestemmelse om udfyldelse af ansøgningsskema og afhøring af udlændingen."

Udlændingelovens § 48 har i dag følgende ordlyd:

"§ 48. Afgørelse om afvisning ved indrejsen, jf. §§ 28, stk. 1, og 29, stk. 1 og 2, kan træffes af vedkommende politimester eller politidirektøren. Afgørelser om iværksættelse af foranstaltninger efter § 30, § 34, § 36 og § 40, stk. 3-5, kan træffes af Rigspolitichefen, vedkommende politimester eller politidirektøren. Afgørelser om ydelse af hjælp efter § 43 a kan træffes af Rigspolitichefen. De i 1.-3. pkt. nævnte afgørelser kan påklages til indenrigsministeren. Politiets afgørelse om iværksættelse af foranstaltninger efter § 36 og §§ 37 c-37 e kan dog kun påklages til indenrigsministeren, såfremt afgørelsen ikke kan indbringes for domstolene i medfør af § 37 eller §§37 c-37 e.
Stk. 2. Påberåber en udlænding sig at være omfattet af §§ 7-8, træffes afgørelse om afvisning af Direktoratet for Udlændinge efter reglerne i kapitel 5. Ansøgning om opholdstilladelse efter §§ 7-8 behandles ikke, før der er taget stilling til, om den pågældende udlænding skal afvises eller udvises efter § 24, nr. 5, og er udrejst af landet. 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. Afgørelse om udsendelse træffes af Direktoratet for Udlændinge. Træffer direktoratet afgørelse om afvisning eller udvisning og udsendelse, kan

afgørelsen påklages til indenrigsministeren, jf. § 46, stk. 2. En sådan klage til indenrigsministeren har ikke opsættende virkning. 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."

DIREKTORATET FOR UDLÆNDINGE

Skema/dias den _____ Udl.nr. _____

Sprog: _____ CENT: _____

Oversat af: _____
dato navn eller tolkenummer

V E J L E D N I N G

til asylansøgningsskemaet

De har indgivet ansøgning om politisk, asyl i Danmark, og De anmodes derfor om at udfylde vedlagte skema.
Hvis De har medfølgende ægtefælle og/eller medfølgende børn over 18 år, skal disse udfylde eget skema.

Skemaet udfyldes på Deres modersmål. Hvis skemaet ikke findes på Deres modersmål eller på et sprog, som De behersker fuldstændigt, bedes De straks gøre opmærksom på det, hvorefter De i stedet vil blive interviewet.

Hvis De er i tvivl om noget i forbindelse med udfyldelsen af ansøgningsskemaet, bedes De straks gøre opmærksom på det.

Det skal understreges, at bagsiderne kan benyttes, hvis De har behov for at anføre flere oplysninger, end der er plads til i skemaet.

De oplysninger, som De afgiver til brug for Deres asylansøgning, behandles strengt fortroligt af de danske myndigheder og af de tolke, som myndighederne betjener sig af.
Der er tavshedspligt vedrørende de oplysninger, som De afgiver. Disse oplysninger vil derfor ikke blive videregivet til myndighederne a Deres hjemland.

5kemaet vil danne baggrund for vurderingen af Deres ansøgning. De må regne med eventuelt at blive indkaldt til uddybende samtale.

Når De ansøger om asyl i Danmark, betyder det, at De ønsker at få opholdstilladelse her i landet som FLYGTNING.

Det er derfor meget vigtigt og i Deres egen interesse, at De besvarer alle spørgsmål så omhyggeligt som muligt. De skal derfor allerede nu give så mange oplysninger som muligt om årsagerne til, at De mener, at De risikerer forfølgelse i hjemlandet og derfor søger om asyl.

Hvis De senere under Deres ophold i Danmark kommer med nye eller ændrede oplysninger, risikerer De, at der ikke vil blive taget hensyn til disse oplysninger ved afgørelsen af Deres sag. De må påregne at skulle forklare, hvorfor ikke alle oplysningerne kom med i dette skema.

Hvis De er i besiddelse af eller kan fremskaffe dokumentation for de i skemaet afgivne oplysninger, bedes denne snarest afleveret til myndighederne.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at spørgsmålene i skemaet vedrørende Deres personlige og familiemæssige forhold kan få betydning ved en eventuel senere ansøgning om familiesammenføring.

Det er derfor i Deres egen interesse, at også spørgsmålene om Deres familieforhold besvares så omhyggeligt som muligt.

Oet skal endeligt bemærkes, at De ifølge den danske udlændingelovs § 40 er forpligtet til at meddele alle ønskede oplysninger. Det er ifølge den danske straffelovs § 163 strafbart at afgive urigtige oplysninger. Hvis det senere konstateres, at De har opnået opholdstilladelse på baggrund af urigtige oplysninger, kan Deres opholdstilladelse inddrages.

I. ANSØGEREN

Efternavn_____

(og eventuelt tidligere efternavn)

Fornavne_____

Født den (dag, måned, år) _____ Køn _____

By _____ Land _____

Statsborgerskab_____ Modersmål_____

Hvilke andre sprog taler De?_____

Trosretning_____ Etnisk tilhørsforhold_____

Bopæl i hjemlandet_____

Stilling_____ Tidligere beskæftigelse_____

Adresser på Deres seneste arbejdspladser

1._____

2._____

3._____

II POLITISKE, RELIGIØSE, FAGFORENINGSMÆSSIGE OG ANDRE ORGANISATORISKE FORHOLD

Beskriv Deres eventuelle politiske, religiase, fagforeningsmæssige og andre organisatoriske forhold, som har medvirket til, at De har måtte forlade Deres hjemland.

Af Deres besvarelse **bør** Deres kendskab til følgende fremgå:

a) Organisationernes navne, struktur, formål, størrelse og navne på ledere.

b) Deres medlemsperioder, Deres personlige stilling i og Deres aktiviteter **for** organisationerne.

III. DERES KONFLIKTER I HJEMLANDET.

Beskriv Deres eventuelle konflikter i Deres hjemland.
Af besvarelsen **bør** det fremgå, om der eventuelt har været tale om chikane, husransagning, eftersøgning, sigtelse, anholdelse, fængselsstraf, tortur eller lignende. Deres besvarelse bedes endvidere indeholde datering og stedbestemmelse af begivenhederne, samt betegnelser **for** de myndigheder eller andre, der **har** varet impliceret.

IV VÆRNEPLIGTSFORHOLD

A. Er De indkaldt til aftjening af værnepligt?

ja ☐ nej ☐

B. Hvis ja, hvornår skal/skulle De give møde? _____

C. Hvis nej, hvorfor er De ikke blevet indkaldt? _____

D. Har De aftjent værnepligt?

ja ☐ nej ☐

E. Hvis ja, bedes følgende oplyses:

a) I hvilken periode har De aftjent værnepligt?

_____

b) Ved hvilken militær enhed har De forrettet tjeneste?

_____

c) Hvilken militær rang havde De ved hjemsendelsen?

_____

d) Er Deres værnepligt endeligt aftjent?

_____

V. ASYLMOTIVET

Beskriv årsagerne til at De har forladt Deres hjemland for at søge om asyl. Hvis De ønsker at anføre yderligere oplysninger, end denne side giver mulighed for, kan bagsiderne benyttes.

VI. DERES UDREJSEFORHOLD.

A. Hvilken dato udrejste De sidst af Deres hjemland?

B. Beskriv udrejsen i detaljer, herunder hvor og hvordan De er udrejst af Deres hjemland.

C. Var De ved udrejsen i besiddelse af:

Ægte rejselegitimation ☐

Falsk rejselegitimation ☐

Ingen rejselegitimation ☐

D. Hvis De ved udrejsen var i besiddelse af rejselegitimation, beskriv da hvordan, De har opnået den.

E. Hvis De ved udrejsen var i besiddelse af visum til Danmark, beskriv da hvordan, De har opnået det.

VII. OPHOLD I ANDRE LANDE

Anfør Deres eventuelle ophold over 30 dage i andre lande end Deres hjemland.

Lande	Tidsrum	Eventuelt visum/opholdstil-tilladelse/asylansøgning
1.		
2.		
3.		
4.		
5.		

VIII. DERES FAMILIEFORHOLD.

A. Deres nuværende ægteskabelige status.

GIFT ☐ UGIFT ☐ FORLOVET ☐ SAMLEVER ☐ SEPARERET ☐ SKILT ☐ ENKE/ENKEMAND ☐

B. Deres nuværende ægtefælle/forlovede/samlever.

Efternavn (og eventuelt tidligere efternavn) Fornavne Fødedato Nuværende adresse

_____

C. Deres børn.

	Efternavn	Fornavne	Fødedato	Køn	Nuværende adresse
1.					
2.					
3.					
4.					
5.					

D. Deres forældre.

Fader: Efternavn | Fornavne | Fødedato | Nuværende adresse

Moder: Efternavn | Fornavne | Fødedato | Nuværende adresse

E. Deres søskende.

	Efternavn	Fornavne	Fødedato	Køn	gift/ugift	Nuværende adresse
1.						
2.						
3.						
4.						
5.						
6.						
7.						

F. Slægtninge i Danmark.

Efternavn	Fornavn	Adresse	Slægtskab	Telefon-nr.
1.				
2.				
3.				
4.				

G. Bekendte i Danmark.

Efternavn	Fornavn	Adresse	Telefon-nr.
1.			
2.			

Dato: Ansøgerens underskrift:

Til lovforslag nr. L 155 Folketinget 1992-93

Beretning afgivet af Retsudvalget den 16. marts 1993

Beretning

over

Forslag til lov om ændring af udlændingeloven og lov om social bistand

(Opholdstilladelse til mindreårige udlændinge m.v.)

[af Mimi Jakobsen (CD) m.fl.]

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

Indenrigsministeren har over for Retsudvalget tilkendegivet følgende:

1. Ved et "uledsaget flygtningebarn" forstås som udgangspunkt en person under 18 år, der indrejser uden ledsagelse af sine forældre eller andre myndigheder.

En asylansøger, der er under 18 år, og som ved indrejsen er ledsaget af en myndig person, vil imidlertid afhængig af de nærmere forhold tillige kunne anses som uledsaget, således at behandlingen af den pågældendes ansøgning om opholdstilladelse skal ske i overensstemmelse med de retningslinier, der gælder for uledsagede asylansøgere, der er under 18 år.

Hvis den pågældende indrejser sammen med en eller tiere voksne personer, som reelt er trådt i forældrenes sted. idet de har påtaget sig ansvaret for den pågældende, vil den pågældende ikke kunne anses som uledsaget. Det vil f.eks. kunne tænkes i tilfælde, hvor et forældrepar indrejser sammen med sine egne bom samt et søskendebarn.

Omvendt vil en person under 18 år, der indrejser sammen med en voksen, naturligvis ikke kunne anses for ledsaget i det tilfælde, hvor den voksne ikke har nogen nærmere tilknytning til den pågældende, men blot har påtaget sig at tage sig af denne under rejsen hertil.

Afgørelsen om, hvorvidt en person under 18 år skal anses for uledsaget, må træffes på grundlag af en konkret vurdering af den pågældendes personlige forhold, herunder navnlig tilknytningen til ledsageren.

2. Vedrørende den hidtidige retstilstand for behandlingen af ansøgninger om opholdstilladelse fra uledsagede asylansøgere under 18 år er det oplyst, at ansøgningen om opholdstilladelse enten behandles i normal asylprocedure eller efter den særlige praksis, hvorefter der kan meddeles opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4.

Behandling efter den særlige praksis anvendes i tilfælde, hvor yngre uledsagede asylansøgere, typisk børn under 15 år, har søgt asyl, men hvor Direktoratet for Udlændinge på baggrund af ansøgerens alder sammenholdt med den pågældendes udvikling og modenhed skønner, at der ikke med rimelighed vil kunne gennemføres en sædvanlig asylretlig vurdering af sagen. I disse tilfælde er de pågældende sædvanligvis i stedet i løbet af kort tid blevet meddelt opholdstilladelse (med henblik på varigt ophold) i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4.

En normal behandling af asylsagen gennemføres i tilfælde, hvor det efter en konkret vurdering må antages, at ansøgeren er så moden. at det må anses for ubetænkeligt at lade den pågældende gennemgå en asylretlig procedure og vurdering.

Schultz Grafisk A/S 020/02*46 23-03 beret 57276

Det vil ofte være tilfældet, hvor den pågældende er over 15 år. men det kan også under særlige omstændigheder være tilfældet med asylansøgere under denne alder. Spørgsmålet afgøres konkret i de enkelte tilfælde, men i almindelighed vil asylansøgere i 16-17-års-aidcrcn gennemgå en sædvanlig asytretlig procedure og vurdering. Det er alderen på indrejsetidspunktet, der er afgørende. Det har ingen betydning, at en asylansøger fylder 18 år, mens ansøgningen om opholdstilladelse er under behandling.

Denne fremgangsmåde tjener til at sikre, at de personer, der er under 18 år, og som opfylder betingelserne for tildeling af asyl, formelt anerkendes som flygtninge og opnår opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7.

Det kan konstateres, at det kun er ganske få af de personer under 18 år, som har gennemgået en almindelig asylsagsbehandling, der ikke har opnået opholdstilladelse som flygtning i medfør af udlændingelovens § 7 eller opholdstilladelse på andet grundlag, jf. herved udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2, (humanitær opholdstilladelse), eller § 9, stk. 2, nr. 4, (særlige grunde i øvrigt).

Indenrigsministeren har i den forbindelse over for Retsudvalget understreget, at udlændingemyndighederne ved behandlingen af sager vedrørende uledsagede flygtningebørn lever op til Danmarks konvemionsmæssige forpligtelser, herunder forpligtelserne i henhold til FN's Børnekonvention.

3. Indenrigsministeren har oplyst, at indrejsetaliene for gruppen af uledsagede flygtningebørn i årene 1989-1992 har været følgende:

1989:	97,	hvoraf de	72	var over 15 år
1990:	90,	hvoraf de	61	var over 15 år
1991:	177,	hvoraf de	90	var over 15 år
1992:	373,	hvoraf de	250	var over 15 år.

Det bemærkes, at der for så vidt angår tallene for 1992 er tale om en foreløbig opgørelse.

Tallene viser, at der alene i 1992 er indrejst flere uledsagede asylansøgere under 18 år end i de 3 foregående år tiisammen. Det samme gælder isoleret set gruppen af uledsagede asylansøgere over 15 år.

Direktoratet for Udlændinge har oplyst, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for uledsagede asylansøgere under 15 år er godt en måned, mens den for de uledsagede asylansøgere i alderen 15-17 år er godt fire måneder.

4. Vedrørende spørgsmålet om indkvartering af uledsagede asylansøgere, der er under 18 år i perioden, mens ansøgningen om opholdstilladelse behandles, har indenrigsministeren henvist til rapporten vedrørende "Uledsagede flygtningebørn i Danmark". Indenrigsministeren har supplerende oplyst, at Direktoratet for Udlændinge pr. 1. maj 1992 har etableret et særligt asylcenter for uledsagede asylansøgere, der er under 18 år. i en ejendom i Ringsted, ligesom der i asylcenter Sandholm er indrenet en børneafdeling.

Indenrigsministeren har oplyst, at indkvartering af asylansøgere ikke har været praktiseret således, at en asylansøger, der fylder 18 år, i almindelighed har måttet forlade det børneasyicenter, hvor den pågældende hidtil har haft ophold. Indenrigsministeren har samtidig tilkendegivet, at man i fremtiden i videst muligt omfang vil tillade, at uledsagede flygtningebørn også efter det fyldte 18. år vil kunne forblive på det børneasylcenter. hvor de opholder sig. Der vil kunne forekomme enkelte tilfælde, hvor en uledsaget asylansøger, der er fyldt 18 år. navnlig som følge af en øget tilstrømning til landet af uledsagede asylansøgere i denne aldersgruppe, må forlade det børneasylcenter, hvor den pågældende har haft ophold.

For så vidt angår spørgsmålet om anvendelse af privat indkvartering af uledsagede asylansøgere under 18 år har indenrigsministeren oplyst, at der i de tilfælde, hvor den pågældende ved den første henvendelse om asyl til de danske myndigheder er ledsaget af herboende familie eller bekendte, almindeligvis anmodes om, at der sker indkvartering hos slægtninge eller bekendte.

I 1991 aftalte Direktoratet for Udlændinge og Dansk Røde Kors en ordning, hvorefter Dansk Røde Kors i sådanne tilfælde aflægger besøg hos »plejefamilien«. Dansk Røde Kors tager ligeledes kontakt med kommunalbestyrelsen med henblik på vurdering af, hvorvidt den pågældende familie kan opnå den efter lov om social bistand fornødne plejetilladelse. Ifølge denne ordning bevarer organisationen i hele præasylfasen kontakten med den pågældende og plejefamilien.

Privat indkvatenng finder således i et vist omfang sted. og indenrigsministeren har tilkendegivet, at man også i fremtiden vil se med velvilje herpå i de tilfælde, hvor det er muligt at finde passende plejefamilier.

5. Ifølge FN's konvention om barnets rettigheder (Børnekonventionen t. som er ratificeret af Danmark den 19. juli 1991. er Danmark forpligtet til at respektere og sikre de rettigheder, der er fastsat i konventionen over for enhver person under 18 år, der opholder sig her i landet.

Konventionen indeholder i artikel 22 en bestemmelse om flygtningebørn og børn, der søger flygtningestatus. Artiklen indeholder imidlertid ikke bestemmelser, der tillægger de pågældende, der har fået afslag på asyl efter en asylprocedure, nærmere rettigheder, herunder med hensyn til opholdstilladelse.

6. På baggrund af drøftelse af lovforslaget har indenrigsministeren over for Retsudvalget tilkendegivet, at der kan være behov for en klargøring og nærmere fastlæggelse af den særlige praksis for meddelelse af opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4, der bør følges, når det drejer sig om uledsagede asylansøgere, der er under 18 år, og som får afslag på asyl. De af dem. der ikke gennemgår en almindelig asylprocedure, vil ikke blive berørt af en sådan ordning, men vil som hidtil få opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2. nr. 4, i overensstemmelse med den allerede etablerede praksis.

Den fastlagte praksis vil således kun angå de asylansøgere, der efter en konkret vurdering af de pågældendes modenhed har gennemgået en normal asylprocedure.

Indenrigsministeren har i den forbindelse anført, at en uledsaget mindreårig asylansøger i overensstemmelse med hidtidig praksis fortsat bør gennemgå en normal asylprocedure i de tilfælde, hvor det efter en konkret vurdering må antages, at den pågældende er så moden, at det må anses for ubetænkeligt. Indenrigsministeren deler således forslagsstillernes betænkeligheder ved en ordning, der afskærer tilstrækkeligt modne asylansøgere fra en prøvelse al" deres asylretlige status.

For så vidt angår de uledsagede asylansøgere under 18 år. som har fået afslag i asylproceduren, har indenrigsministeren tilkendegivet, at retningslinierne for den særlige praksis bør være følgende:

Det skal sikres, at den pågældende ikke bringes i en reel nødsituation, såfremt vedkommende ikke gives opholdstilladelse i Danmark. Ved vurdering heraf skal indgå, om den pågældendes situation adskiller sig væsentligt fra den situation, der gælder for andre personer på samme alder i det land, den pågældende kommer fra.

Der vil således skulle meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4. i de tilfælde, hvor forældrene til den pågældende er døde eller der foreligger sikre oplysninger om. at de ikke kan findes, og der ikke i øvrigt findes et sikkert famiiiemæssigt eller andet lignende socialt netværk. Det samme vil gælde, hvis den pågældende er afskåret fra at få kontakt med sine forældre, f.eks. fordi forældrene er fængslet.

Det bør i vurderingen indgå, om der i hjemlandet eller det tidligere opholdsland er et sådant socialt netværk, hvilket for eksempel vil være tilfældet i en række europæiske lande, at den særlige omsorg, som de pågældende har behov for, kan opfyldes i hjemlandet eller det tidligere opholdsland.

Det vil tillige kunne indgå i vurderingen, om den pågældende i længere tid har været uden kontakt med sine forældre og derfor inden indrejsen til Danmark har været undergivet offentlig omsorg, som vil kunne genetableres ved en tilbagevenden.

Pågår der krigshandlinger eller lignende uroligheder i den pågældendes hjemland eller det tidligere opholdsland, kan dette i visse tilfælde medføre, at der gives opholdstilladelse. Det vil gælde, hvor forholdene som følge af krigshandlingerne eller urolighederne må anses for meget usikre, og hvor der vil være en væsentlig risiko for. at den pågældende bringes i en reel nødsituation ved en tilbagevenden.

Hvis den pågældende på grund af sygdom har behov for særlig omsorg og bistand, vil dette i sig selv i nogle tilfælde kunne føre til. at der vil blive givet opholdstilladelse.

Indenrigsministeren har i den forbindelse peget på, at der allerede i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2. nr. 2, i visse tilfælde gives opholdstilladelse, såfremt en person lider af en akut eller livstruende sygdom, men at der kan

være tilfælde, hvor sygdommen ikke er af en så alvorlig karakter, at der efter praksis kan gives opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2, men hvor der henset til. at der er tale om en person under 18 år, bør gives den pågældende ret til fortsat ophold i Danmark.

I denne situation bør det indgå i vurderingen, om forholdene i hjemlandet eller det tidligere opholdsland er sådan, at den pågældende dér vil kunne opnå den fornødne omsorg i form af den nødvendige behandling og pleje.

Som det fremgår, vil man efter de angivne retningslinier både skulle vurdere de individuelle forhold hos den pågældende samt de generelle forhold i det land, som vedkommende eventuelt vil skulle sendes tilbage til.

Retsudvalget har noteret sig indenrigsministerens tilsagn om at etablere en særlig praksis efter de ovenfor angivne retningslinier og lægger vægt på, at den omhandlede gruppe af uledsagede asylansøgere herved sikres den nødvendige beskyttelse.

Retsudvalget ønsker i den forbindelse at pege på, at en person, som ikke oprindelig er blevet behandlet som en uledsaget asylansøger under 18 år, fordi vedkommende er indrejst sammen med sine forældre eller en anden voksen person, bør omfattes af den nævnte praksis, hvis forældrene eller den voksrie person, som har haft ansvaret for den pågældende, måtte afgå ved døden under opholdet i Danmark.

7. For så vidt angår spørgsmålet om frihedsberøvelse af personer under 18 år har indenrigsministeren over for Retsudvalget givet tilsagn om instruktion af de relevante myndigheder vedrørende adgangen til frihedsberøvelse af personer, der tilhører denne aldersgruppe.

Med hensyn til praksis har man oplyst, at politiet i almindelighed ikke frihedsberøver asylansøgere, der er under 18 år. Når en asylansøger i denne aldersgruppe kommer i kontakt med politiet, vil den pågældende normalt kunne identificeres tilstrækkeligt. For så vidt angår asylansøgere i aldersgruppen 15-17 år, der er uidentificerede, foretages en konkret vurdenng af, hvorvidt den pågældende ganske åbenbart fremstår som ældre end oplyst Uanset om der opstår tvivl om udlændingens alder, afstir politiet fra at foretage frihedsberøvelse.

I Børnekonventionens art. 37, litra b. er det foreskrevet, at deltagerstaterne skal sikre, at intet barn ulovligt eller vilkårligt berøves sin frihed. Anholdelse, tilbageholdelse eller fængsling af et barn skal ifølge bestemmelsen følge lovens forskrifter og må kun bruges som en sidste udvej og for det kortest mulige passende tidsrum.

Indenrigsministeren har på denne baggrund fundet det rertest på dette område at sikre retsstillingen for udlændinge i denne aldersgruppe ved udsendelse af egentlige retningslinier for frihedsberøvelse efter udlændingelovens § 36, stk. 1 og 2, i form af en instruks til politiet. Efter disse retningslinier skal frihedsberøvelse af udlændinge, der er under 18 år, alene kunne finde sted, såfremt helt særlige omstændigheder gør sig gældende. Indenrigsministeren ønsker hermed at slå fast, at anvendelse af frihedsberøvelse over for udlændinge, der er under 18 år, kun ganske undtagelsesvis bør tinde sted.

Indenrigsministeren har imidlertid tilkendegivet, at der i visse ganske særlige tilfælde efter en konkret vurdering kan være et sådant behov for at foretage frihedsberøvelse, at dette bør kunne ske.

For eksempel kan der efter indenrigsministerens opfattelse tænkes tilfælde, hvor en udlænding, der er under 18 år, efter lang tids ulovligt ophold her i landet skal udvises som følge heraf, og hvor de i § 34 nævnte foranstaltninger ikke. uanset den pågældendes alder, efter en konkret vurdering er tilstrækkelige til at sikre en praktisk mulighed for gennemførelse af udvisningen.

Frihedsberøvelse bør efter indenrigsministerens opfattelse ligeledes kunne tinde sted i ganske særlige tilfælde omfattet af udlændingelovens § 36, stk. 2. Efter denne bestemmelse kan en udlænding frihedsberøves. såfremt den pågældende ikke efterkommer Direktoratet for Udlændinges bestemmelse om at tage ophold. jf. § 42 a. stk. 2, 3. pkt. Det samme gælder den udlænding, der gennem voldelig eller truende adfærd over for personer, der udfører opgaver med driften af et indkvarteringssted for udlændinge, lægger hindringer i vejen for udførelsen af disse personers hverv, jf. § 42 a. stk. 2, 4. pkt

Navnlig for så vidt angår hensynet til beskytteisen af den sidstnævnte personkreds, der består af personale tilknyttet Dansk Røde

Kors, har man udtrykt betænkelighed ved helt at afskære adgangen til at frihedsberøve personer under 18 år. der gennem voldelig eller truende adfærd over for personale lægger hindringer i vejen for udførelsen af disse personers hverv som ansatte hos Dansk Røde Kors. Men der kan efter indenrigsministerens opfattelse også i øvngt være helt særlige tilfælde, hvor der som anført vil kunne være behov for en adgang til frihedsberøvelse i de i udlændingelovens § 36. stk. 2, nævnte tilfældegmpper.

Indenrigsministeren har herved givet udtryk for. at foretagelse af frihedsberøvelse i sådanne ganske særlige tilfælde ikke vil være i strid med art. 37, litra b, i Børnekonventionen.

8. Med hensyn til spørgsmålet om etablering af en bisidderordning ved afhøring af asylansøgere, der er under 18 år. har indenrigsministeren givet tilsagn om at indføre en obligatorisk bisidderordning.

Som det er anført i bemærkningerne til lovforslaget, er der i den danske retspleje og socialloygivning regler om. at der skal tilkaldes en repræsentant for de sociale myndigheder, når unge under 18 år afhøres af politiet eller i retten. Som det ligeledes fremgår af bemærkningerne, er der ikke en lovfæstet beskyttelse for afhøringer af udenlandske personer under 18 år. selv om konsekvensen af de afhøringer, udlændingen bliver udsat for. kan være meget vidtrækkende og være en voldsom psykisk belastning.

Der er imidlertid i 1991 på uformelt grundlag iværksat en ordning, således at personale fortrinsvis fra Dansk Røde Kors' centrale asylafdeling fungerer som bisiddere i forbindelse med asylafhønnger af uledsagede asylansøgere under 18 år. Efter ordningens etablering har politiet endvidere i nogle tilfælde anmodet om. at der deltager en bisidder også i forbindelse med den indledende registrenngsafhønng af uledsagede udlændinge, der er under 18 år.

Ifølge rapporten vedrørende "Uledsagede lygtmngcbørn i Danmark" fandt arbejdsgruppen, at den allerede etablerede ordning bør forraaliseres ved politiets foranstaltning i form af en intern instruks. Endvidere fandt man, at ordningen bør udvides til at omfatte registreringsathønnger i det omfang, det er muligt.

Det er oplyst, at Justitsministeriet i en skrivelse af 6. januar 1993 fra Rigspolitichefen har modtaget underretning om. at Rigspolitiet har afholdt et møde med Dansk Røde Kors og Direktoratet for Udlændinge, hvor etableringen af en formaliseret bisidderordning med udgangspunkt i arbejdsgruppens anbefalinger blev drøftet På baggrund af mødet er Rigspolitiet i gang med at udarbejde udkast til en instruks, der skal forelægges for Dansk Røde Kors og Direktoratet for Udlændinge.

Indenrigsministeren har imidlertid fundet det rettest at indføre en obligatorisk bisidderordning. Der vil herefter være krav om, at der i alle tilfælde, hvor der sker afhøring af en uledsaget asylansøger, der er under 18 år, til brug for behandlingen af den pågældendes ansøgning om opholdstilladelse er en bisidder til stede. Dette skal også gælde registrenngsaihønnger. Indenrigsministeren har på denne baggrund over for Retsudvalget tilkendegivet, at man vil anmode Rigspolitichefen om at udfærdige en instruks herom, og at Retsudvalget vil få tilsendt denne instruks.

Retsudvalget kan tilslutte sig indenrigsministerens synspunkter.

P.u.v.

GROVE
formand

Bilag 3.

INDENRIGSMINISTERIET
Udlændingeafdelingen
CHRISTIANSBORG SLOTSPLADS 1
33 92 33 80 TELEFAX 33 92 45 54

BREVKOPI

SNI-0819
Journ. 1992-3701-998
1218 København K., den 11 NOV. 1993

Direktoratet for Udlændinge
Ryesgade 53
2100 København Ø

Folketingets Retsudvalg afgav den 16. marts 1993 en beretning i forbindelse med udvalgets arbejde med Centrum Demokraternes forslag til lov om ændring af udlændingeloven og lov om social bistand (opholdstilladelse til mindreårige udlændinge m.v.).

Indenrigsministeren fremkom i forbindelse med retsudvalgets arbejde med forskellige tilkendegivelser vedrørende behandlingen af sager om uledsagede mindreårige asylansøgere. En kopi af beretningen er tidligere sendt til Direktoratet for Udlændinge.

Ved brev af 18. juni 1993 har Direktoratet for Udlændinge i forbindelse med modtagelsen af den pågældende beretning stillet forskellige spørgsmål til Indenrigsministeriet.

I den anledning skal Indenrigsministeriet anmode Direktoratet for Udlændinge om ved behandlingen af sager om uledsagede mindreårige asylansøgere at være opmærksom på nedenstående tilkendegivelser, idet opmærksomheden skal henledes på det af Indenrigsministeren oplyste vedrørende afgrænsningen af den af disse tilkendegivelser omfattede persongruppe "uledsagede flygtningebørn", jf. beretningens punkt 1.

Det skal understreges, at det er alderen på indrejsetidspunktet, og ikke alderen på afgørelsestidspunktet, der er afgørende for, om en sag skal behandles efter nedenstående retningslinier.

Med hensyn til indkvarteringen af uledsagede asylansøgere tilkendegav Indenrigsministeren overfor retsudvalget, at man i fremtiden i videst mulige omfang vil tillade, at uledsagede flygtningebørn også efter det fyldte 18. år forbliver på det børneasylcenter, hvor de opholder sig.

Retsudvalget blev samtidig gjort opmærksom på, at der vil kunne forekomme enkelte tilfælde, hvor en uledsaget asylansøger, der er fyldt 18 år, navnlig som følge af en øget tilstrømning til landet af uledsagede asylansøgere i denne aldersgruppe, må forlade det børneasylcenter, hvor den pågældende har haft ophold.

Endvidere tilkendegav ministeren overfor retsudvalget, at man for så vidt angår privat indkvartering, også i fremtiden vil se med velvilje herpå i de tilfælde, hvor det er muligt at finde passende plejefamilier.

Indenrigsministeriet skal på den baggrund anmode Direktoratet for Udlændinge om at være opmærksom på disse tilkendegivelser fra ministeren, der er en justering og præcisering af den indkvarteringspraksis, der hidtil har været fulgt over for uledsagede flygtningebørn.

Hvad angår selve behandlingen af ansøgninger om opholdstilladelse fra uledsagede mindreårige børn oplyste Indenrigsministeren over for retsudvalget, at en uledsaget mindreårig asylansøger i overensstemmelse med hidtidig praksis fortsat bør gennemgå en normal asylprocedure i de tilfælde, hvor det efter en konkret vurdering må antages, at den pågældende er så moden, at det må anses for ubetænkeligt. De uledsagede asylansøgere, der ikke gennemgår en almindelig asylprocedure, vil som hidtil få opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4, i overensstemmelse med den allerede tidligere etablerede praksis.

Ministeren tilkendegav samtidig, at retningslinierne for den særlige praksis for meddelelse af opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4, der bør følges, når det drejer sig om uledsagede mindreårige asylansøgere, som har fået afslag på asyl, bør være følgende:

Det skal sikres, at en uledsaget mindreårig asylansøger ikke

bringes i en reel nødsituation, såfremt vedkommende ikke meddeles opholdstilladelse i Danmark. I vurderingen heraf skal indgå, om den pågældendes situation adskiller sig væsentligt fra den situation, der gælder for andre personer på samme alder i det land, den pågældende kommer fra.

Der vil således skulle meddeles opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4, i de tilfælde, hvor den pågældendes forældre er døde, eller der foreligger sikre oplysninger om, at forældrene ikke kan findes, og der ikke i øvrigt findes et sikkert familiemæssigt eller andet lignende socialt netværk. Det samme vil gælde, hvis den pågældende er afskåret fra at få kontakt med sine forældre, f. eks. fordi forældrene er fængslet.

Det bør i vurderingen indgå, om der i hjemlandet eller det tidligere opholdsland er et sådant socialt netværk, hvilket for eksempel vil være tilfældet i en række europæiske lande, at den særlige omsorg, som den pågældende har behov for, kan opfyldes i hjemlandet eller det tidligere opholdsland.

Det vil tillige kunne indgå i vurderingen, om den pågældende i længere tid har været uden kontakt med sine forældre og derfor inden rejsen har været undergivet en offentlig omsorg, som vil kunne genetableres ved en tilbagevenden.

Pågår der krigshandlinger eller lignende uroligheder i den pågældendes hjemland eller det tidligere opholdsland, kan dette i visse tilfælde medføre, at der skal gives opholdstilladelse. Det vil gælde, hvor forholdene som følge af krigshandlingerne eller uroligheder må anses for meget usikre, og hvor der vil være en væsentlig risiko for, at den pågældende bringes i en reel nødsituation ved en tilbagevenden.

Hvis den pågældende på grund af sygdom har behov for særlig omsorg og bistand, vil dette i sig selv i nogle tilfælde kunne føre til, at der bør gives opholdstilladelse.

Der kan i den forbindelse peges på, at der kan være tilfælde, hvor sygdommen ikke er af så alvorlig karakter, at der efter praksis kan gives opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2, men hvor der henset til, at der er tale om en

mindreårig uledsaget asylansøger, bør gives den pågældende ret til ophold i Danmark.

I denne situation bør det indgå i vurderingen, om forholdene i hjemlandet eller det tidligere opholdsland er sådan, at den pågældende dér vil kunne opnå den fornødne omsorg i form af den nødvendige behandling og pleje.

Efter de angivne retningslinier vil man således både skulle vurdere de individuelle forhold hos den enkelte ansøger og de generelle forhold i det land, som vedkommende eventuelt vil skulle sendes tilbage til.

Retsudvalget har i beretningen i den forbindelse ønsket at pege på, at en person, som ikke oprindelig er blevet behandlet som en uledsaget asylansøger under 18 år, fordi vedkommende er indrejst sammen med sine forældre eller en anden voksen person, bør omfattes af den nævnte praksis, hvis forældrene eller den voksne person, som har haft ansvaret for den pågældende, måtte afgå ved døden under opholdet i Danmark.

Indenrigsministeriet skal på den baggrund anmode Direktoratet for Udlændinge om ved behandlingen af ansøgninger om opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4, fra uledsagede mindreårige asylansøgere, der er meddelt afslag på asyl, at iagttage de ovenfor angivne retningslinier.

Henset til, at Folketingets Retsudvalg gennem afgivelsen af sin beretning af 16. marts 1993 har ønsket at opbygge en særlig ordning for mindreårige uledsagede asylansøgere, finder Indenrigsministeriet det rettest, at Direktoratet for Udlændinge i tilfælde, hvor asylproceduren munder ud i et afslag på asyl, for denne afgrænsede gruppe af sager sikrer sig, at der bliver taget stilling til, om en person bør gives opholdstilladelse i medfør af de ovenfor givne retningslinier. Det bør således ikke være afgørende, at der er indgivet ansøgning om opholdstilladelse med henvisning til de angivne retningslinier.

Det bemærkes i den forbindelse, at det ikke er en forudsætning for behandling af spørgsmålet om opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4, at der er taget stilling

til, om der kan meddeles opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2.

I de tilfælde, hvor der er indgivet ansøgning om opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2, bør behandlingen af spørgsmålet om opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4, dog afvente Indenrigsministeriets afgørelse om, hvorvidt der kan meddeles opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2.

Det forudsættes, at uledsagede mindreårige asylansøgere, der i overensstemmelse med den ovenfor angivne praksis meddeles opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4, i lighed med de uledsagede mindreårige asylansøgere, som efter den hidtidige praksis blev meddelt opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4, overgives til Dansk Flygtningehjælps integrationsprogram.

I forbindelse med afgivelsen af rapporten om uledsagede flygtningebørn i Danmark i oktober måned 1992 udsendte den daværende justitsminister, som beføjelserne vedrørende udlændingelovgivningen på daværende tidspunkt henhørte under, en pressemeddelelse, hvori ministeren udtalte sin støtte til de forslag, der var indeholdt i rapporten samt gav tilsagn om, at forslagene ville blive fulgt op.

Det fremgår bl.a. af rapporten, at det bør tilstræbes, at sagsbehandlingstiden i Direktoratet for Udlændinge i sager vedrørende uledsagede flygtningebørn i almindelighed ikke overstiger 3 måneder, og at sager, der efter direktoratets behandling indbringes for Flygtningenævnet og eventuelt Justitsministeriet, bør undergives en hurtig behandling.

Ved brev af 6. november 1992 tilskrev Justitsministeriet Direktoratet for Udlændinge i anledning af rapporten, og ved brev af 5. januar 1993 afgav Direktoratet for Udlændinge oplysninger vedrørende sagsbehandlingstiden og børneasylcentrenes kapacitet.

I den anledning skal Indenrigsministeriet anmode Direktoratet for Udlændinge om at oplyse det aktuelle gennemsnit for sagsbehandlingstiden for asylsager vedrørende uledsagede mindreårige børn,

samt om at orientere ministeriet om, hvorledes anvendelsen af børneasylcentrene for tiden fungerer i kapacitetsmæssig henseende. Såvel børneasylcentrenes kapacitet som aktuelle belægning ønskes belyst.

Man skal samtidig anmode om, at Direktoratet for Udlændinge fremover afgiver disse oplysninger vedrørende den gennemsnitlige sagsbehandlingstid og børneasylcentrenes funktion i kapacitetsmæssig henseende til Indenrigsministeriet hver 3. måned.

P. M. V.

Claes Nilas

INDENRIGSMINISTERIET
Udlændingeafdelingen
CHRISTIANSBORG SLOTSPLADS 1
33 92 33 80 TELEFAX 33 92 45 54

BREVKOPI

SNI-0824
Journ. 1992-3701-998
1218 København K., den 11 NOV. 1993
+bilag.

Rigspolitichefen, afdeling E
Polititorvet 14
1780 København V.

Folketingets Retsudvalg afgav den 16. marts 1993 en beretning i forbindelse med udvalgets arbejde med Centrum Demokraternes forslag til lov om ændring af udlændingeloven og lov om social bistand (opholdstilladelse til mindreårige udlændinge m.v.). Indenrigsministeren fremkom i forbindelse med retsudvalgets arbejde med forskellige tilkendegivelser vedrørende behandlingen af sager om uledsagede mindreårige asylansøgere. En kopi af beretningen vedlægges.

Indenrigsministeren gav overfor retsudvalget tilsagn om, at man for så vidt angår spørgsmålet om frihedsberøvelse af udlændinge under 18 år i medfør af udlændingelovens § 36, stk. 1 og 2, ville udsende egentlige retningslinier herfor i form af en instruks til politiet.

På den baggrund skal Indenrigsministeriet anmode om, at nedennævnte retningslinier følges:

Frihedsberøvelse af udlændinge, der er under 18 år, må alene kunne finde sted, såfremt helt særlige omstændigheder gør sig gældende. Anvendelse af frihedsberøvelse over for udlændinge, der er under 18 år, bør således kun ganske undtagelsesvis bør finde sted.

I visse ganske særlige tilfælde vil frihedsberøvelse dog efter en konkret vurdering kunne finde sted.

Det kan eksempelvis være i tilfælde, hvor en udlænding, der er under 18 år, efter lang tids ulovligt ophold her i landet skal udvises som følge heraf, og hvor de i § 34 nævnte foranstaltninger, uanset den pågældendes alder, efter en konkret vurdering ikke er tilstrækkelige til at sikre en praktisk mulighed for gennemførelse af udvisningen.

Frihedsberøvelse vil ligeledes kunne finde sted i ganske særlige tilfælde omfattet af udlændingelovens § 36, stk. 2. Efter denne bestemmelse kan en udlænding frihedsberøves, såfremt den pågældende ikke efterkommer Direktoratet for Udlændinges bestemmelse om at tage ophold i medfør af udlændingelovens § 42 a, stk. 2, 3 pkt. Det samme gælder den udlænding, der gennem voldelig eller truende adfærd over for personer, der udfører opgaver med driften af et indkvarteringssted, lægger hindringer i vejen for udførelsen af disse personers hverv, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 2, 4. pkt. Der bør lægges vægt på beskyttelsen af den sidstnævnte personkreds, der består af personale tilknyttet Dansk Røde Kors, men der kan også i øvrigt være helt særlige tilfælde, hvor der vil kunne være behov for at frihedsberøve en mindreårig udlænding i de i udlændingelovens § 36, stk. 2, nævnte tilfældegrupper.

Indenrigsministeriet skal anmode Rigspolitichefen om, at der til brug ved politiembederne udfærdiges en instruks om, at frihedsberøvelse af udlændinge under 18 år i medfør af udlændingelovens § 36, stk. 1 og 2, fremover alene foretages i overensstemmelse med de ovenfor angivne retningslinier.

Det bemærkes, at frihedsberøvelse af udlændinge under 18 **år**, der foretages i medfør af lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v. § 12, stk. 1, jf. udlændingelovens § 36, stk. 1 og 2, også vil **være** omfattet af den pågældende ordning.

Med hensyn til spørgsmålet om etablering af en bisidderordning ved afhøring af asylansøgere, der er under 18 år, har indenrigsministeren overfor retsudvalget givet tilsagn om, at **der** vil blive indført en obligatorisk bisidderordning.

Det er i beretningen angivet, at der herefter vil være krav om, at **der** i alle tilfælde, hvor der sker afhøring af en uledsaget

asylansøger under 18 år, til brug for behandlingen af den pågældendes ansøgning om opholdstilladelse er en bisidder til stede. Dette skal også gælde registreringsafhøringen.

Indenrigsministeriet skal på den baggrund anmode Rigspolitichefen om, at der udfærdiges en instruks i overensstemmelse med de ovenfor angivne retningslinier.

Opmærksomheden skal i den forbindelse henledes på det af Indenrigsministeren oplyste vedrørende afgrænsningen af persongruppen "uledsagede flygtningebørn", jf. herved beretningens punkt 1.

Det bør i instruksen præciseres, at en afhøring af en uledsaget asylansøger, der er under 18 år, ikke bør gennemføres, uden at en bisidder er til stede, og at den obligatoriske bisidderordning også omfatter registreringsafhøringer.

P. M. V.

Claes Nilas

November 1994

RIGSPOLITICHEFEN
AFDELING E

INSTRUKS FOR TOLKE.

Det er tolkens opgave at muliggøre kommunikation mellem personer, som ikke taler samme sprog, således at en person, der for eksempel ikke behersker det danske sprog, har samme muligheder som en dansktalende for at forstå det, der bliver sagt, og for selv at fremføre sine synspunkter.

Forinden en tolkning påbegyndes, skal tolken gøre sig klart, at det er polititjenestemanden - og ikke tolken, - der leder afhøringen.

Tolken skal ved afhøringer/interviews efterleve følgende:

Tolken skal fungere som en neutral og objektiv sprogformidler mellem polititjenestemanden og den, der bliver afhørt.

Tolken skal oversætte alle oplysninger, således at også sproglige nuancer gengives. Tolken skal benytte samme ordvalg og vendinger som den talende, når dette overhovedet er muligt. Følelsesladede udtryk eller ukvemsord skal også gengives.

Tolken har ikke til opgave at vurdere eller bedømme, om noget af det sagte er uinteressant eller overflødigt. Det er heller ikke tolkens opgave at forholde sig til, om det, som den afhørte/interviewede siger, er rigtigt.

Tolken må ikke føre privat samtale med den, der afhøres/interviewes, ligesom tolken og polititjenestemanden i forbindelse med afhøringen/interviewet ikke må samtale om andet end det, der vedrører sagen.

/2

En tolk skal endvidere efterleve følgende:

Forinden en tolk optages på politiets tolkefortegnelse, skal tolken underskrive en erklæring, hvoraf det blandt andet fremgår, at tolken er gjort bekendt med straffe- og forvaltninglovens bestemmelser om tavshedspligt, og at tolken skal være fuldstændig neutral, uvildig og upartisk samt straks meddele, hvis der opstår inhabilitet i henhold til forvaltningslovens § 3.

Det er ikke tilladt for en tolk at medvirke ved en afhøring/interview, hvis politimedarbejderen, der forestår afhøringen, er ægtefælle til eller samlevende med tolken, eller i øvrigt kommer sammen med politimedarbejderen privat.

Private forretningsforbindelser mellem tolke og politimedarbejdere må ikke forekomme.

Det er ikke tilladt for en tolk at give nogen form for gaver, mad- eller drikkevarer til ansatte i politiet.

CENT-meddelelse nr. 9/1994

Den centrale Politiafdeling Den 24. november 1994.
Hs51/BJV/HVJ

Vedrørende samarbejde og omgang med tolke.

Rigspolitichefen har udsendt Kundgørelse I nr. 11 vedrørende politiets anvendelse af tolke. I tilknytning til kundgørelsen fastsættes følgende regler vedrørende samarbejde og omgang med tolke i Den centrale Politiafdeling:

Inden afhøringen/interviewet.

Forinden en tolkning påbegyndes, skal den, der afhører/interviewer, gøre sig klart, at det er polititjenestemanden, der styrer afhøringen/interviewet og dermed afgør, hvad der er relevant, og ikke tolken, selv om denne måske har deltaget i flere afhøringer/interviews, end polititjenestemanden har.

Polititjenestemanden skal ligeledes gøre sig klart, at tolken er et hjælpemiddel til at gennemføre afhøringen/interviewet, men at dette foregår mellem polititjenestemanden og den, der afhøres/interviewes. Polititjenestemanden skal derfor rette spørgsmål mv. direkte til den afhørte/interviewede, således at denne ikke er i tvivl om, at det er polititjenestemanden, der styrer afhøringen/interviewet.

Tolkens opgave.

Det er tolkens opgave at muliggøre kommunikation mellem to personer, som ikke taler samme sprog. Den, som ikke behersker dansk, skal således have samme mulighed som en dansktalende for at forstå det, som bliver sagt og for selv at fremføre sine synspunkter.

Tolken skal inden afhøringen/interviewet gøres bekendt med **følgende:**

Tolken skal fungere som sprogformidler mellem polititjenestemanden og den, der bliver afhørt/interviewet, og skal forholde sig neutral og upartisk og ikke lade sin tolkning påvirke af personlige følelser, således at eventuelle sympatier eller antipatier over for den afhørte/interviewede fremkommer. Det er ikke tolkens opgave at vurdere og bedømme, om noget af det sagte er uinteressant eller overflødigt. Det er heller ikke tolkens opgave at tage stilling til, om det, som den afhørte/interviewede siger, er rigtigt.

Tolken skal oversætte alle oplysninger, således at også sproglige nuancer gengives. Tolken skal oplyse polititjenestemanden herom, hvis der er noget, han/hun sprogligt ikke har forstået fuldt ud. Så vidt det er muligt, skal tolken benytte samme ordvalg og vendinger som den talende. Tolken må ikke modificere ubehagelige udtryk, kraftudtryk og lignende, men oversætte dem i den form, der er mulig på det pågældende sprog.

Tolken må ikke føre privat samtale med den, der afhøres/interviewes, ligesom polititjenestemanden i forbindelse med afhøringen ikke må tale med tolken om andet end det, der vedrører sagen.

Den afhørte/Interviewede skal forinden afhøringen/interviewet gøres bekendt med følgende;

Polititjenestemanden skal præsentere sig med navn og tjenestested og gøre den afhørte/interviewede bekendt med, at det er polititjenestemanden, der stiller spørgsmål mv. og styrer afhøringen/interviewet, og at tolken er et "talerør", der alene har til opgave at muliggøre kommunikationen mellem polititjenestemanden og den afhørte/interviewede.

Endvidere skal den afhørte/interviewede gøres bekendt med, at såvel polititjenestemanden som tolken er omfattet af reg-

ler om tavshedspligt med hensyn til, hvad der bliver oplyst under afhøringen/interviewet.

Den afhørte/interviewede skal alene besvare politijenestemandens spørgsmål og må ikke føre privat samtale med tolken.

I forbindelse med asylafhøringer skal politijenestemanden tilføje, at hverken politiet eller tolken har indflydelse på ansøgningens udfald, idet afgørelsen træffes af andre myndigheder end politiet.

Interessekonflikt ocr etik.

Politijenestemanden må ikke anvende tolken til efterforskning i sagen, ligesom tolken ikke må udspørges om personligt kendskab til politiske partier, organisationer, lokalgeografi etc. til brug for sagens oplysning. Tolken må alene oplyse om forståelsen af bestemte sproglige begreber eller vurderinger af udlændingens sprog, dialekt eller accent.

En politijenestemand må ikke anvende en tolk, hvis der er personlige relationer mellem politijenestemanden og tolken.

Private forretningsforbindelser mellem tolke og politijenestemænd må ikke forekomme.

Tolken skal behandles med respekt, men skal ikke indgå i den kollegiale omgangsform. Det er ikke tilladt at modtage nogen former for gaver, mad- eller drikkevarer fra en tolk.

Jørgen Tagge
Kriminalinspektør

Direktoratet for Udlændinge
Dokumentations- og Informationsafdelingen
Ryesgade 53
2100 København 0
Telefon: 31 39 31 00

ASYLVEJLEDNING

1995

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. ASYLANSØGNINGEN

1.1. Hvem får asyl? side 3

Konventionsflygtning side 3

De tacto-flygtning side 3

1.2. Registrering som asylansøger side 3

1.3. Besvarelse af asylansøgningsskema side 5

1.4. Interviews side 5

1.5. Deres oplysningspligt side 6

1.6. Myndighedernes tavshedspligt side 6

1.7. Afgørelsen i asylsagen side 6

Direktoratet for Udlændinge side 6

Flygtningenævnet side 7

Åbenbart grundløs proceduren side 7

Ansøgning om opholdstilladelse af humanitære grunde side 8

1.8. Udrejse side 8

2. PRAKTISKE FORHOLD

2.1. Indlogering side 9

2.2. Helbredsundersøgelse side 10

3. OPHOLDSTILLADELSE SOM FLYGTNING

3.1. Pas, arbejds- og opholdstilladelse side 11

3.2. Familicsammenføring side 11

3.3. Bortfald og inddragelse af opholdstilladelse som flygtning side 12

4. HUMANITÆRE ORGANISATIONER

4.1. U.N.H.C.R. side 12

4.2. Dansk Flygtningehjælp side 12

4.3. Dansk Røde Kors side 13

5. UDDRAG AF DEN DANSKE UDLÆNDINGELOV side 13

6. ADRESSER side 16

1. ASYLANSØGNINGEN.

1.1. Hvem får asyl?

Konventionsflygtning

Når De ansøger om asyl i Danmark, betyder det, at De ønsker at få opholdstilladelse her i landet som FLYGTNING.

En flygtning er ifølge flygtningekonventionen af 28. juli 1951 en person, der "... som følge af velbegrundet frygt for forfølgelse pi grund af sin race, religion, nationalitet, sit tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller sine politiske anskuelser befinder sig udenfor det land, i hvilket han har statsborgerret, og som ikke er i stand til - eller på grund af sådan frygt ikke ønsker - at søge dette lands beskyttelse; eller som ikke har nogen statsborgerret, og ikke er i stand til - eller på grund af sådan frygt ikke ønsker - at vende tilbage dertil".

Hvis De er omfattet af flygtningekonventionen, vil De efter den danske udlændingelovs § 7, stk. 1, blive anerkendt som konventionsflygtning.

De facto-flygtning.

Opholdstilladelse som flygtning i Danmark gives efter den danske udlændingelovs § 7, stk. 2, endvidere til udlændinge, der ikke er omfattet af flygtningekonventionen, 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.

Hvis De er omfattet af denne bestemmelse, vil De blive anerkendt som de facto-flygtning.

Selv om De er omfattet af enten § 7, stk. 1 eller stk. 2 i udlændingeloven kan opholdstilladelse nægtes, såfremt De allerede har opnået beskyttelse i et andet land, eller på grund af længerevarende ophold, derboende nære slægtninge eller andre tilsvarende forhold har nærmere tilknytning til et andet land, hvor De må antages at kunne opnå beskyttelse j,f. udlændingelovens § 7, stk.3

1.2. Registrering som asylansøger.

De vil efter indrejsen i Danmark normalt blive overført til et center for asylansøgere, hvor De vil blive registreret.

Det danske politi vil dernæst interviewe Dem kortvarigt blandt andet om Deres motiv til ansøgningen. Hvis der mellem Dem og lolken eller politiet er sproglige eller forståelsesmæssige problemer, er det vigtigt, at De straks gør politiet opmærksom på det.

Deres pas og personlige papirer vil blive taget i forvaring af politiet til brug for sagens behandling. Samtidig vil De la udstedt en paskvittering af politiet, der gælder som midlertidig legitimation, og som De altid skal bære på Dem.

Hvis der eksempelvis hersker tvivl om Deres identitet, kan politiet bestemme, at De frihedsberøvcs. Endvidere kan politiet beslutte, at De frihedsberøves efter en konkret vurdering, hvori indgår, hvorvidt der er begrundet mistanke om, at De vil unddrage Dem eller lægge hindringer i vejen for den fortsatte asylprocedure. Politiets afgørelse om frihedsberøvelse kan påklages til Indenrigsministeriet. Sagen vil blive forelagt for domstolene, hvis De ikke løslades inden 3 døgn efter, De er blevet frihedsberøvet. En advokat vil i så fald bistå Dem i retten.

De vil under registreringsafhøringen nøje blive vejledt om, at Deres asylansøgning bortfalder, hvis De udebliver uden anmeldt lovligt forfald efter at være tilsagt til at møde hos Direktoratet for Udlændinge eller politiet.

Det er afgørende for Deres sag, at De møder til de møder, som De tilsiges til. De skal møde til tiden.

Hvis De ikke møder til tiden, får det den virkning, at Deres asylansøgning automatisk bortfalder. Deres asylsag vil ikke blive behandlet færdigt, og De skal herefter straks udrejse af Danmark.

Kun helt specielle grunde, f.eks alvorlig sygdom hos Dem selv eller Deres eventuelle børn under 15 år, vil være en årsag, som kan bevirke, at De ikke kan møde. Hvis en sådan speciel grund er til stede, skal De inden mødetidspunktet give meddelelse herom.

I forbindelse med tilsigelsen til de nævnte møder vil De skulle underskrive en erklæring om at have forstået retsvirkningerne af udeblivelse. Erklæringen har følgende formulering:

"Jeg erklærer herved, at jeg har modtaget og forstået denne tilsigelse/erklæring. Jeg erklærer samtidig, at jeg har forstået, at min asylsag automatisk bortfalder, hvis jeg ikke møder på det tidspunkt, der står midt. på denne tilsigelse".

1.3. Besvarelse af asylansøgningsskema.

De vil under registreringen eller kort tid efter denne normalt blive tilsagt lil besvarelse af et spørgeskema. De vil blive nøje vejledt om besvarelsen af skemaet. Det bemærkes her, at asylsøgere fra visse bestemte lande normalt ikke anmodes om at udfylde spørgeskemaet.
Kan De ikke forstå skemaet, for eksempel fordi skemaet ikke findes på Deres modersmål eller på et sprog, De behersker fuldstændigt, bedes De straks gøre opmærksom på det, hvorefter De i stedet vil blive interviewet på et senere tidspunkt.

Når De har udfyldt skemaet, bliver det oversat til dansk. Svarene i skemaet vil danne baggrund for vurderingen af Deres ansøgning, ligesom de vil danne udgangspunkt for eventuelle efterfølgende interviews.

Det er derfor meget vigtigt, at De besvarer alle spørgsmål i skemaet så omhyggeligt som muligt. Er De i tvivl om noget i forbindelse med udfyldelsen af skemaet, bør De straks gøre opmærksom på det. Hvis De senere under Deres ophold i Danmark kommer med nye eller ændrede oplysninger, risikerer De, at der ikke vil blive taget hensyn til disse oplysninger ved afgørelsen af Deres sag.

Hvis De er i besiddelse af eller kan frem skaffe dokumentation for de oplysninger, som er givet i skemaet, bør denne snarest afleveres til myndighederne.

Hvis De ikke møder til tiden efter at være tilsagt til besvarelse af spørgeskema, får det den virkning, at Deres asylansøgning automatisk bortfalder. Deres asylsag vil ikke blive behandlet færdigt, og De skal herefter straks udrejse af Danmark.

1.4. Interviews.

De vil under registreringen eller kort tid efter denne normalt blive lilsagt til en samtale hos politiet eller Direktoratet for Udlændinge.

Denne samtale er et meget vigtigt led i behandlingen af Deres asylansøgning. Også i forbindelse med denne samtale er det meget vigtigt, at De straks gør opmærksom på, hvis der sprogligt er forståelsesmæssige eller andre problemer mellem Dem og tolken.

Der kan eventuelt stilles en anden tolk til rådighed.

Del er meget vigtigt, at De under interviews oplyser om alle forhold, som De mener, *et* af betydning for Deres asylansøgning.

Hvis De ikke møder lil tiden til en samtale, som De er tilsagt til, far det den virkning, at

Deres asylansøgning automatisk bortfalder. Deres asylsag vil ikke blive behandlet færdigt, og De skal herefter straks udrejse af Danmark.

1.5. **Deres** oplysningspligt.

De er ifølge den danske udlændingelovs § 40 forpligtet til at meddele alle ønskede oplysninger i forbindelse med Deres asylansøgning. Hvis det senere konstateres, at De har opnået opholdstilladelse på grundlag af urigtige oplysninger, kan Deres opholdstilladelse inddrages, ligesom De risikerer at blive straffet.

1.6. Myndighedernes tavshedspligt.

De oplysninger, som De giver til bmg for behandlingen af Deres asylansøgning, og andre oplysninger, som indgår i behandlingen af sagen, behandles strengt fortroligt af de danske myndigheder og af de tolke, som myndighederne betjener sig af.

Der er tavshedspligt vedrørende de oplysninger, som De afgiver. Disse oplysninger vil derfor ikke blive videregivet til myndighederne i Deres hjemland eller til andre uvedkommende, med mindre De selv giver tilladelse til det.

1.7. Afgørelsen i asylsagen.

Direktoratet for Udlændinge.

Det er Direktoratet, for Udlændinge, der i 1. instans tager stilling til, om en asylansøger skal anerkendes som flygtning i Danmark.

Afgørelsen vil blive truffet på grundlag af de oplysninger, De har afgivet i forbindelse med registreringen, asylansøgningsskemaet og det efterfølgende interview samt direktoratets viden om forholdene i Deres hjemland.

Sagsbehandlingstiden varierer fra sag til sag og er blandt andet afhængig af, om direktoratet finder det nødvendigt at foretage supplerende undersøgelser, herunder eventuelt yderligere interviews.

Ønsker De advokatbistand under direktoratets behandling af sagen, må De selv rette henvendelse til en advokat og selv afholde udgiften.

Hvis Direktoratet for Udlændinge meddeler afslag på ansøgningen, påklages afgørelsen samtidig til Flygtningenævnet, med mindre De vælger at frafalde asylansøgningen. De har

ret til at blive i Danmark, så længe klagesagen er under behandling.

De kan på ethvert tidspunkt frafalde Deres ansøgning om asyl i Danmark. Det vil herefter påhvile Dem at udrejse af landet siraks, jf. udlændingelovens § 30, stk. 1, med mindre De har indgivet ansøgning om opholdstilladelse på et andet grundlag.

Flygtningenævnet.

Klageinstansen i asylsager er Flygtningenævnet, der består af enten 3 eller 7 medlemmer. Formanden er dommer. Ved 3-mandsnævn medvirker foruden formanden 1 medlem, der er beskikket efter indstilling fra Dansk Flygtningehjælp og 1 medlem, der enten er udpeget af indenrigsministeren eller er beskikket efter indstilling fra udenrigsministeren eller Advokatrådet. Ved 7-mandsnævn medvirker foruden formanden 1 medlem, der er udpeget af indenrigsministeren, 2 medlemmer, der er beskikket efter indstilling fra Dansk Flygtningehjælp, 2 medlemmer, der er beskikket efter indstilling fra Advokatrådet, og 1 medlem, der er beskikket efter indstilling fra udenrigsministeren.

De har mulighed for at få en advokat beskikket af Flygtningenævnet, samt ret til at få aktindsigt i Flygtningenævnets materiale. De har endvidere sammen med advokaten adgang til mundtligt at forelægge Deres sag for nævnet.

Nævnets afgørelse træffes ved stemmeflertal.

De orienteres som regel straks mundtligt om resultatet og modtager nævnets skriftlige begrundelse. Flygtningenævnets afgørelse er endelig. Hvis nævnet stadfæster direktoratets afslag, skal De normalt udrejse af landet inden 15 dage efter modtagelsen af nævnets skriftlige afgørelse.

De har mulighed for at søge behandlingen af Deres asylsag genoptaget. De har dog kun ret til at blive i landet under genoptagelsesansøgningens behandling, såfremt ansøgningen indgives inden Deres udrejsefrist udløber, og såfremt Flygtningenævnet træffer beslutning herom.

Åbenbart grundløs-proceduren.

Direktoratet for Udlændinge kan i visse tilfælde træffe den endelige afgørelse i Deres asylsag, det vil sige, at De ikte kan påklage afgørelsen til Flygtningenævnet.

Det drejer sig om sager, hvor ansøgningen er åbenbart grundløs. Det er sager, hvor der ikke er udsigt til, at der kan opnås asyl i Danmark.

De vil blive indkaldt til en samtale med en sagsbehandler i Direktoratet for Udlændinge, hvor De under medvirken af en tolk vil blive interviewet om Deres sag.

Hvis Direktoratet for Udlændinge efter samtalen fortsat anser sagen for åbenbart grundløs, vil den blive forelagt for Dansk Flygtningehjælp, der er en uafhængig, humanitær organisation. Dansk Flygtningehjælp vil tilbyde Dem en samtale med en af sine medarbejdere med henblik på at gennemgå ansøgningen.

Erklærer Dansk Flygningehjælp sig enig med Direktoratet for Udlændinge i, at ansøgningen er åbenbart grundløs, vil De få meddelt afslag på Deres ansøgning uden klageadgang til Flygtningenævnet.

Ønsker De Direktoratet for Udlændinges afgørelse om asyl genoptaget, har De ret til at forblive her i landet under genoptagelsesansøgningens behandling, såfremt Deres udrejsefrist ikke er overskredet, og såfremt Direktoratet for Udlændinge træffer beslutning herom.

Ansøgning om opholdstilladelse af humanitære grunde.

Har De fået meddelt endeligt afslag på Deres asylansøgning, kan De ifølge udlændingelovens § 9 ansøge Indenrigsministeriet om opholdstilladelse af humanitære grunde.

Ansøger De om humanitær opholdstilladelse, efter at Flygtningenævnet har meddelt afslag på asyl, har De ret til at forblive her i landet under ansøgningens behandling, såfremt ansøgningen indgives senest 10 dage efter Flygtningenævnets afgørelse.

Ansøger De om humanitær opholdstilladelse, efter al Direktoratet for Udlændinge har meddelt afslag på asyl i åbenbart grundløs-proceduren, har De ret til at forblive her i landet under ansøgningens behandling, såfremt ansøgningen indgives senest samtidig med forkyndelsen af direktoratets afslag.

Opholdstilladelse af humanitære grunde meddeles kun undtagelsesvis og alene, når der foreligger ganske særlige omstændigheder. Opholdstilladelsen er midlertidig.

Ønsker De Indenrigsministeriets afgørelse om humanitær opholdstilladelse genoptaget, har De ret til at forblive her i landet under genoptagelsesansøgningens behandling, såfremt Deres udrejsefrist ikke er overskredet, og såfremt Indenrigsministeriet træffer beslutning herom.

1.8. Udrejse.

Har De fået endeligt afslag på Deres asylansøgning, skal De ifølge udlændingelovens § 30 udrejse af landet inden udløbet af den udrejserrist, der er forkyndt i forbindelse med sagens

afgørelse.

De vil sammen med politiet kuiine planlægge udrejsen, herunder hvilken rejserute De har mulighed for at benytte. De skal selv betale Deres rejseudgifter. Har De ikke tilstrækkelige midler, kan udgifterne dog foreløbigt betales af politiet.

Hvis De ønsker at rejse til et andet land end hjemlandet, kan dette lade sig gøre, såfremt De umiddelbart kan opnå indrejse- og opholdstilladelse i det pågældende land. De skal selv betale rejseudgifterne, men De kan ansøge politiet om økonomisk hjælp til disse udgifter.

2. PRAKTISKE FORHOLD.

2.1. Indlogering.

Under sagens behandling har De pligt til at opholde Dem på det center, hvortil De anvises af Direktoratet for Udlændinge. Centrene drives af Dansk Røde Kors.

Direktoratet kan i visse tilfælde give tilladelse til, at De bor et andet sted end på et center. Et sådant ønske fremsættes over for Dansk Røde Kors.

Udbetaling af lommepenge og anden støtte er betinget af, at De bor og opholder Dem på et center.

Pligten til at bo på et asylcenter betyder ikke, at De er frihedsberøvet. De kan således efter tage på udflugt, kortvarige besøg m.v. uden for centret, blot De forinden oplyser personalet fra Dansk Røde Kors herom.

Spørgsmålet vedrørende læge- og tandlægeundersøgelse, betaling af sociale ydelser m.v. rettes til Dansk Røde Kors.

Hvis De mener, al resultatet af en eventuel lægeundersøgelse har betydning for Deres asylsag, DOT De straks gøre direktoratet opmærksom herpå.

En asylansøger har efter dansk ret pligt til at betale for sit ophold. De skal derfor ved registreringen hos politiet deponere penge og værdigenstande til dækning af de udgifter, som den danske stat afholder på Deres vegne under sagens behandling. Direktoratet vil modregne det deponerede beløb i kravel.

Udgifterne, som kræves tilbagebetalt, vedrører lommepenge, kost, logi m.v. Udgifterne til

kost og logi opgøres efter faste takster.

Hvis De kommer i besiddelse af penge eller værdigenstande, eksempelvis sendt fra Deres familie, har De pligt til på eget initiativ straks at oplyse herom til direktoratet eller politiei.

Hvis De indgår ægteskab med en person med opholdstilladelse i Danmark eller med en dansk statsborger, har De pligt til straks at oplyse dette til Direktoratet for Udlændinge.

2.2. Helbredsundersøgelse.

Inden De forlader registreringscenteret, skal De igennem en helbredsundersøgelse.

I den forbindelse beder Dansk Røde Kors Dem om at give alle væsentlige oplysninger om:

- tidligere sygdomme
- kroniske lidelser
- forbrug af medicin og eventuelt medbragt medicin
- eventuelle skader/lidelser, som De måtte have pådraget Dem i forbindelse med for eksempel fængselsophold.

Alle disse oplysninger behandles fortroligt. De vil kun blive givet videre til de danske myndigheder, hvis De udtrykkeligt giver Deres samtykke, eller hvis De lider af en alvorlig smitsom sygdom, for eksempel tuberkulose.

Efter helbredsundersøgelsen bliver der udarbejdet en "medical record" i to eksemplarer. De får det ene eksemplar - og Dansk Røde Kors det andet.

På alle asylcentre er der en sundhedstjeneste. Hvis De har helbredsproblemer, skal De blot henvende Dem til sygeplejersken, der så vil hjælpe Dem. Men De skal vide, at der normalt kim ydes behandling ved akut sygdom.

Behandling af kroniske lidelser, der ikke forværres, vil De normalt ikke kunne få hjælp til, medens De venter på svar fra myndighederne. Det gælder også tandbehandling, når sygdommen ikke er forbundet med smerter eller betændelse.

3. OPHOLDSTILLADELSE SOM FLYGTNING.

3.1. Fas, arbejds- og opholdstilladelse.

Hvis De efter Direktoratet for Udlændinges eller Flygtningenævnets opfattelse opfylder betingelserne i Flygtningekonventionen, vil De få tildelt konventionsstatus. Konventionsflygtninge vil kunne få udstedt konventionspas, der normalt giver samme mulighed for udenlandsrejser som et almindeligt dansk nationalitctspas.

Hvis De anerkendes som de facto-flygtning, vil De kunne få udstedt dansk fremmedpas, hvorefter rejser til udlandet normalt forudsætter besøgslandets tilladelse (visum).

Såvel konventionsflygtninge som de facto-flygtninge skal have opnået visum forinden rejse til Grønland og Færøerne.

Konventions- og fremmedpas er normalt ikke gyldige for rejse til hjemlandet eller forfølgelseslandet.

Uanset om De opnår status som konventions- eller de facto-flygtning, vil De under alle omstændigheder blive anset som flygtning i Danmark og få udstedt en tidsbegrænset opholds- og arbejdstilladelse med adgang til senere forlængelse.

3.2. Familiesammenføring.

Hvis De bliver anerkendt som flygtning og er fast bosat i Danmark, har De ifølge udlændingelovens § 9 ret til at få Deres eventuelle ægtefælle og børn under 18 år til landet. Opholdstilladelsen kan betinges af. at De kan forsørge Deres ægtefælle og børn.

Opholdstilladelse til et barn forudsætter normalt, at De har forældremyndigheden. Opholdstilladelse til en ægtefælle forudsætter normalt, at ægteskabet er gyldigt efter dansk ret.

Også forældre over 60 år har ret til at få opholdstilladelse i Danmark. Tilladelsen kan betinges af, al De påtager Dem at forsørge forældrene og gives normalt alene, hvis forældrene ikke har andre børn i hjemlandet.

Det skal understreges, at familiesammenføringen forudsætter, at slægtskabet kan dokumenteres eksempelvis i form af original vielsesattest, fødselsattest eller lignende.

Det er direktoratet, der afgør, om slægtskabet kan anses for tilstrækkeligt dokumenteret.

Afgørelsen kan påklages til Indenrigsministeriet.

Ansøgning om fainiliesammenføring skal af de pågældende familiemedlemmer indgives til en dansk repræsentation i hjemlandet eller opholdslandet.

De kan rette henvendelse til Dansk Flygtningehjælp, der vil være Dem behjælpelig i forbindelse med ansøgningen.

3.3. Bortfald og inddragelse af opholdstilladelsen.

En opholdstilladelse som flygtning kan ifølge udlændingelovens § 19 inddrages, hvis forholdene i hjemlandet forbedres væsentligt inden for 3 år fra asylansøgningens indgivelse. Opholdstilladelsen kan altid inddrages, hvis den er opnået ved svig, det vil sige, at der er afgivet bevidst urigtige oplysninger til myndighederne.

Opholdstilladelsen bortfalder ifølge udlændingelovens § 17, hvis en flygtning frivilligt tager bopæl i hjemlandet eller opnår beskyttelse i et tredje land.

Endelig kan tilladelsen ophøre ifølge udlændingelovens § 22, hvis der begås grov kriminalitet.

4. HUMANITÆRE ORGANISATIONER.

4.1. U.N.H.C.R.

FN's Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR) har el nordisk regionalkontor i Sverige. Såfremt De ønsker at kontakte UNHCR-kontoret, kan De rette henvendelse direkte eller via Dansk Flygtningehjælp.

4.2. Dansk Flygtningehjælp.

Dansk Flygtningehjælp er en privat, humanitær organisation, der blandt andet yder rådgivning til asylansøgere i Danmark. Flygtningehjælpen besøger asylcentre og orienterer om udlændingeloven, asylproceduren og danske samfundsforhold.

De kan altid rette henvendelse til Dansk Flygtningehjælp, der eventuelt kan formidle kontakt til andre organisationer og institutioner.

Anerkendes De som flygtning, overgives De til Dansk Flygtningehjælp med henblik på integration i det danske samfund.

4.3. Dansk Røde Kors.

Dansk Røde Kors er en privat, humanitær organisation, der er en del af det Internationale Røde Kors. Organisationen, der består af 138 landes nationale Røde Kors- og Røde Halvmåne-selskaber, arbejder på principper om neutralitet, upartiskhed og uafhængighed.

Dansk Røde Kors forestår driften af asylcentrene i Danmark. Organisationens bistand til asylansøgere er alene af social og humanitær karakter, hvorfor Røde Kors ikke har særligt kendskab til behandlingen af Deres asylansøgning og heller ikke har indflydelse på sagsbehandlingen.

5. UDDRAG AF DEN DANSKE UDLÆNDINGELOV.

Nedenfor gengives nogle af de centrale bestemmelser i udlændingeloven af betydning for asylsager.

§ 7. Efter ansøgning gives der opholdstilladelse til co udlxnding, hvis udlændingen er omfattet af flygtningekonventionen af 23. juli 1951.

Stk. 2. **Efter ansøgning gives der endvidere opholdstilladelse til en udlxnding, som ikke er omfattet af flygtningekonventionen af 22. juli 1951, men hvor det af lignende grunde som anført i konventionen eller af andre tungtvejende grunde ikke bar kræves, at udlændingen vender tilbage til sit hjemland.**

Stk. 3. **Opholdstilladelse kan nægtes, såfremt udlændingen allerede har opnået beskyttelse i et andet land eller på grund af længerevarende ophold, derboende nære slægtninge eller andre tilsvarende forhold har nærmere tilknytning lil et andet land, hvor udlændingen må antages at kunne opnå beskyttelse.**

Stk. 4. **Stk. 1 og 2 finder tilsvarende anvendelse på en udlænding, som ikke befinder sig her i landet, såfremt Danmark på grund af udlændingens tidligere længerevarende lovlige ophold her i landet, herboende nære slægtninge eller anden tilsvarende tilknytning må anses for nærmest til at yde den pågældende beskyttelse.**

Stk. S. **Til en udlænding, der er afvist eller udvist i henhold til § 48, stk. 2, gives der kun opholdstilladelse efter stk. 4.**

§ 8. Efter ansøgning gives der opholdstilladelse til udlændinge, der kommer hertil som led i en aftale med De Forenede Nationers Højkommissær for Flygtninge eller lignende international aftale.

§ 9. Efter ansøgning gives der opholdstilladelse til:

1) En udlænding, som tidligere har haft dansk indfødsret.

2) En udlxnding over 18 år, som samlever på fælles bopæl i ægteskab eller fast samlivsforhold af længere varighed med en i Danmark fastboende person over 18 år. der
- **a) har dansk indfødsret**
- **b) har indfødsret i et af de nordiske lande**
- **c) har opholdstilladelse efter §§ 7-8 eller**
- **d) lovligt har boet her i landet i mere end de sidste 5 år.**

3) Mindreårigt barn af en i Danmark fastboende person eller dennes ægtefælle, når barnet bor hos forældremyndighedens indehaver.

4) Forældre over 60 år til et dansk eller nordisk bam eller et bam med opholdstilladelse efter §§7-8.

5) Forældre over 60 år til en udlænding med tidsubegrænset opholdstilladelse. Opholdstilladelse kan dog i almindelighed kun gives, hvis ansøgeren ikke har andre bem i hjemlandet.

Sik. 2. **Der kan efter ansøgning gives opholdstilladelse til andre udlændinge:**

1) Hvis udlændingen uden for de i stk. 1 nævnte tilfælde har nsr familiemæssig eller lignende tilknytning til en i Danmark fastboende person.

2) Hvis udlændingen uden for de i § 7. stk. 1 og 2, nævnte tilfælde befinder sig i en sådan situation, at væsentlige hensyn af humanitær karakter afgørende taler for at imødekomme ansøgningen.

3) Hvis væsentlige beskæftigelsesmæssige eller erhvervsmæssige hensyn taler for at imø-

4) Hvis ganske særlige grunde i smigt taler derfor.

5)'"Hvis en udlænding med opholdstilladelse i medfor af lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v. uden for de i § 7, stk. 1 og srk. 2. nævnte tilfælde på grund af krigshandlinger eller lignende uroligheder i det omridc. vedkommende ellers kan vende tilbage til. må antages at have behov for fortsat midlertidig beskyttelse her i landet.

Stk. 3. Opholdstilladelse efter sik. 1. ar. 5. eller stk. 2, nr. 1, skal beringes af. at den person, der bor i Danmark, påtager sig at forsørge ansøgeren og godtgør at være i stand hertil.

Stk, d. Opholdstilladelse efter sti- 1, nr. 2. til en samlever og opholdstilladelse efter stk. 1. nr. 4. kan betinges af. at den person, der bor i Danmark, patager sig at forsørge ansogeren. Opholdstilladelse efter stk. 1, nr. 2-4. kan endvidere beunges af. at den herboende person, som det påhviler ar forsørge ansøgeren, godtgør at være i stand hertil.

Stk. 5. Har en herboende person (garanten) påtaget sig at forserge ansøgeren, jf. stk. 5 og 4, og ydes der senere ansøgeren hjelp efter lov om social bistand til forsørgelse, skål kommunalbestyrelsen pålægge garanten ar yde betaling for hjælpen. Sådan betaling skal af kommunalbestyrelsen inddrives hos garaoten efter reglerne om inddrivelse af personlige skatter.

Sik. 6. Ansøgning om opholdstilladelse efter stk. 2. nr. 2. kan kun indgives af personer, der opholder sig her i landet. Ved behandlingen af en ansøgning om opholdstilladelse ener stk. 2. nr. 2. kan akterne, der er indgået i sagen om opholdstilladelse til ansogeren efter § 7. indhentes uden ansogerens samtykke.

Sik. 7. Opholdstilladelse efter stk. 1 og stk. 2. nr. 1 og nr. 3-1, skal være opnået inden indrejsen. Indenrigsministeren kan dog fastsætte regler om. i hviike tilfælde ansogning om opholdstilladelse kan indgives her i landet.

§ 19. En tidsbegrænset opholdstilladelse kan inddrages:

1) Når det grundlag, som er angivet i ansøgningen eller tilladelsen, var urigtigt eller ikke Isrngere erril stede.
2) Når udlændingen ikke har fomedem pas eller anden rejselegjtimatian, jf. § 39, der giver adgang til tilbagerejse til udstederiandet.
3) Nar udlandingen undlader at overholde de betingelser, der er fastsar for opholdstilladelsen eller for en arbejdstilladelse. Betingelserne skal udtrykkeligt være tilkendegivet, og det skal skriftligt være indskærpet udlandingen, at tilsidesættelse vil medføre inddragelse.

Stk. 2. Bestemmelserne i stk. 1 finderikke anvendelse på en udlænding, som er omfattet af §§ 7,8 ellcr9. sik. 1 og 2. og som med henblik på varigt ophold lovligt har boet her i landet i mere end de sidste 3 år.

Sik. 3. Ea tidsbegræns« eller ridsubegrænset opholdstilladelse taa altid inddrages, sifremt udlændingen har opnået opholdstilladelsen ved jvte.

Stk. 4. Bestemmelserne \ stk. 1, nr. 2 og 3, finder ikke anvendelse på udlændinge, som har opholdstilladelse efter § 6.

Stk. S. Ved afgørelser om inddragelse af opholdstilladelse finder bestemmelsen i § 26 tilsvarende anvendelse.

§ 30. £n udlænding, der efter reglerne i kapitlerne 1 og 3-5 ikke har ret til at opholde sig her i landet, skal udrejse af landet.

Sik. 2. Udreiser udlændingen ikke frivilligt, drager politiet omsorg for udrejsen. Indenrigsministeren fastsætter nærmere regler herom

§ 33, Afslag på en ansøgning om opholdstilladelse, beslutning om inddragelse af opholdstilladelse og beslutning om udvisning efter § 24, nr. 5. eiler efter S 25 skal indeholde en frist for udrejse. Afgørelsen skal endvidere indeholde oplysning om reglen i stk. 3, 1. pkt.

Sik. 2. Fristen mi. bortset fra påtrængende tilfælde, ikke være kortere end 15 dage eller, hvis udlændingen er statsborger i et andet nordisk land 05 har haft bopæl her i landet, eller hvis udlæadingen hidtil har haft opholdstilladelse. 1 mlned.

Sik. 3. Paklages en afgørelse efter stk. 1 inden 7 dage efter, at den er meddelt den pågældende, hal udlændingen ret til at blive her i landet, indtil klagen er aigjon, såfremt udlændingen enten er omfanet af EF-regieme, jf. § 2. eller er statsborger i et andet nordisk land og har haft bopæl heri landet eller hidtil har haft opholdstilladelse her i landet. Opretholdes afgørelsen, fastsættes der en ny frist for udrejse efter reglerne i stk. 1

Stk. 4. Indgives der ansogning om opholdstilladelse efter § 9, stk. 2, nr. 2, inden 10 dage efter, at Flygtningenævnet har meddelt afslag på opholdstilladelse efter § 7, har dette opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen. En sådan ansogning har ikke opsætiende virkning, hvjs udlændingens asylsag er afgjort af Direktoratet for Udlændinge efter § 53 a. stk. 3. og udrejsefristen er overskredet.

Sik. 5. Indbringes en afgørelse truffet af Flygtningenævnet om opholdstilladelse efter 3 7 for Folketingets Ombudsmand, har dette ikke opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen, hvis afgoreisen er enstemmig, eiler udlændingens udrejsefrist er overskredet. Indbringes en afgørelse truffet af Direktoratet foi Udlændinge efter § 53 a, stk. 3. for Folketingets Ombudsmand, har dette ikke opsættende virkning.

. *Stk. 6.* Indbringes en afgørelse truffet af indenrigsministeren efter § 9, stk. 2, nr. 2. for Folketingets Ombudsmand, har dette ikke opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen, hvis indbringelsen må anses for åbenlyst ubegrundet, eller udlændingens udrejsefrist er overskredet.

Sik. 7. En ansøgning om genoptagelse af en afgørelse efter § 7 eller § 9, stk- 2. nr. 2, har ikke opsærtende virkning med hensyn til udrejsefristen, medmindre den myndighed, der har truffet afgoreisen. træffer beslutning herom. Er udlændingens udrejsefrist overskredet, har -n ansøgning om genoptagelse ikke opsænende virkning.

§ 40. En udlsnding skal meddele de oplysninger, som er nødvendige til bedømmelse af, om en tilladelse i henhold til denne lov fcan gives, eller om udlændingen lovligt opholder sig her i landet. Udlændingen skal efter tilsigelse give personligt møde og på begering stille sit pas eller sin rcjsclegitimation til rådighed ved behandlingen af ansøgninger i henhold til loven.

Stk. 2. En udlsnding skal meddele de oplysninger om sine okonomiske forhold, som er nødvendige til bedømmelse af. om Direktoratet for Udlændinge kan pålægge udlændingen at tilbagebetale udgifterne til udlændingens underhold, jf. 5 42 a, stk. 1.

Stk. i. Optagelse af fingeraftryk og personfotografi af udlændinge kan foretages, hvis dette skøones hensigtsmæssigt med henblik på identifikation af den pågældende.

Stk. 4. Til oplysning i sager, der henhører under denne lov, kan der optages forhør i retten, jf. retsplejelovens § 1018.

Stk. S. Dokumenter og genstande, der må antages at vere af betydning for at fastslå en udlændings identitet eller tilknytning til andre lande, kan tages i bevaring, hvis det skønnes Fornødent. Retsplejelovens kapitler 72 og 73 finder anvendelse i samme omfang som i statsadvokatsager.

Retsplejelovens kapitler 73 og 75 b finder anvendelse i samme omfang som i sager, der angår forbrydelser, der kan meritere fængselsstraf.

Stk. 6. Udebliver en udlænding, der har ansogt om opholdstilladelse efter § 7. efter at være tilsagt personligt til at mode hos Direktoratet for Udlændinge eller politiet, uden anmeldt lovligt forfald, bortfalder udlændingens ansøgning om opholdstilladelse efter § 7. Tilsigelsen skal indeholde oplysning om virkningerne 3f udeblivelse. Direktoratet for Udlændinge kan i særlige tilfælde beslutte, at en ansøgning ikke skal anses for bortfaldet.

§ 42. Indenrigsministeren kan fastsætte regler, hvorefter den, der mod eller uden vederlag yder logi til eller stiller lejrplads til rådighed for udlændinge, skal føre fortegnelse over udenlandske gæster og give politiet underretning om deres ankomst og afrejse. Fortegnelsen skal til enhver tid kunne forevises politiet.

Stk. 2. Udlændinge skal meddele de oplysninger, der er nødvendige til opfyldelse af pligten efter stk. 1.

§ 42 m. En udlænding, der opholder sig her i landet, og hvis ansøgning om opholdstilladelse i henhold til §§ 7 - 8 er taget under behandling, far udgifterne til underhold dækket af Direktoratet for Udlændinge. Direktoratet for Udlændinge kan dog pålægge en udlænding at betale de i 1. pkt. nævnte udgifter dl udlændingens underhold, såfremt udlændingen har tilstrækkelige midler hertil. Direktoratet for Udlændinge kan fastsatte nærmere retningslinier for beregningen af de i 1. pkt. nævnte udgifter, herunder fastsætte gennemsnitstakster for en given ydelse over en given periode. Direktoratet for Udlændinges pålæg til en udlænding om at betale de i 1. pkt. nævnte udgifter tillægges udpantningsret.

Stk. 2. Direktoratet for Udlændinge tilvejebringer og driver indkvarteringssteder for udlændinge, der er nævnt i stk. 1. Dette kan ske i samarbejde med Dansk Rode Kors siler med andre private organisationer eller selskaber, som er godkendt hertil af indenrigsministeren. Statslige styrelser, som er godkendt hertil af indenrigsministeren, eller en kommune kan endvidere efter aftale med Direktoratet for Udlændinge tilvejebringe og drive sådanne indkvarteringssteder.

Indenrigsministeren kan fastsætte nærmere regler om. i hvilket omf3ng Direktoratet for Udlændinges befojelser sfter denne bestemmelse kan overføres til andre myndigheder.

Sik. i. Indenrigsministeren fastsætter regler for kommunernes deltagelse i finansieringen 3f tilvejebringelsen og driften af indkvarteringssteder for udlæadinge, der er nævnt i stk. 1. herunder om sutens dækning af udgifterne.

Stk. 4. Direktoratet for Udlændinge kan bestemme, at en i stk, I nævnt udlænding, uanset om den pågældende selv har tilstrækkelige midler til sit underhold, skal uge ophold efter direktoratets nærmere bestemmelse. En sådan udlanding må ikke gennem voldelig eller truende adfærd over for personer, der udfører opgaver med driften af et indkvarteringssted for udlændinge, lægje hindringer i vejen for udførelsen af disse personers hverv.

6. ADRESSER.

1. Direktoratet for Udlændinge
   Ryesgade 53,
   2100 København 0.
   Tlf: 31 39 3100.

2. Indenrigsministeriet
   Christiansborg Slotsplads 1
   1218 København K
   Tlf: 33 92 33 80

3. Rigspolitichefen, afd. E
   Den centrale Politiafdeling,
   Anker Heegårdsgade 7,
   1572 København V.
   Tlf: 33 14 88 88.

4. Flygtningenævnet
   St. Kongensgade 1-3, 2
   1264 København K
   Tlf: 33 92 96 00

5. UNHCR, Regional office
   Styrmansgatan 4, 3 rd floor,
   S - 11454, Stockholm.
   Tlf: 00 46 87 83 59 20.

6. Dansk Flygtningehjælp
   Borgergade 10, 3. sal,
   1002 København K.
   Tlf: 33 91 27 00.

Dansk Røde Kors
Asylafdelingen
Emdrupvej 115 A
2400 København NV.
Tlf: 39 66 14 44.

Registreringscentret Sandholm
Sandholmsvej 40
3460 Birkerød
Tlf: 48 17 72 11.

Vedrørende registrering af asylansøgere i normalprocedure.

I lyset af de indhøstede erfaringer med udvidede registreringsafhøringer af asylansøgere fra Bosnien-Hercegovina er Direktoratet for Udlændinge og Rigspolitiet blevet enige om at gøre denne ordning generel for alle asylansøgere i normalprocedure.

Ud over de faste oplysninger på registreringsrapporten skal rapporten indeholde oplysninger om følgende:

A. REJSERUTE:

Dato - forlod bopæl. Herefter alle opholdssteder med dato/måneder. Republik/Land.

Var pasudstedelse legal. Var udrejse legal/illegal. Var ansøgeren ledsaget af agent. Blev der anvendt bestikkelse i forbindelse med udrejse.

Hvorfor rejst. Var der krigshandlinger.

Var evt. indkvartering privat/hotel/Røde Kors. Kontakt til Røde Kors og/eller UNHCR. Transportørkontakt - pris. Hvem har financieret. (Bekræftes forklaring af stempler i pas?)

B. TILKNYTNING TIL:

Fødested, ophold i ..... (adresser, tidsrum m.v.). Er der medbragt dokumentation (pas/id-kort m.v.) for tilknytningen/opholdet i ..... legalt/illegalt ophold. I bekræftende fald, hvilke oplysninger fremgår af den medbragte dokumentation.

C. ASYLMOTIV:

Har ansøgeren været aktiv for politiske eller religiøse partier/organisationer eller grupper.

Har ansøgeren været straffet, anholdt, tilbageholdt. afhørt eller været udsat for husransagning af myndigheder eller andre. (Hvornår/af hvem).

Har ansøgeren aftjent militærtjeneste (hvornår), er blevet genindkaldt (hvornår og af hvem/dokumentation herfor).

Har ansøgerens evt. etniske tilknytning medført konkrete problemer. (Hvilke) .

Er ansøgeren eftersøgt. Af hvem og for hvad.

Såfremt ansøgeren i øvrigt fremkommer med oplysninger, der synes at indikere, at ansøgeren har været udsat for konkret, individuel forfølgelse, skal sådanne oplysninger ligeledes fremgå af rapporten.

Formålet er ikke en egentlig fuldstændig asylmotivsrapport, men alene en præcisering af asylmotivet i forbindelse med ansøgerens registrering som asylansøger.

D. I forbindelse med registrering af skemaløse og analfabeter skal der fremover foretages skemaafhøring.

E. Asylansøgere, der inden for det seneste år, er blevet udsendt/er udrejst efter afslag, skal fremover afhøres som anført foran, og de skal så som hovedregel ikke udfylde nyt asylansøgningsskema.

Ordningen træder i kraft den 5. juli 1993.

Ms28/JT/md

Jørgen Tagge
Kriminalinspektør

RIGSPOLITICHEFEN, AFD. E
Den centrale Politiafdeling
Registreringscentret Sandholm
Sandholmgårdsvej 40
3460 Birkerød - Tlf. 42 27 72 11

Ugedag og dato

Journal nr.
CEN

Forhold
UDL.NR.

Bilag

RAPPORT

Der foreligger rapport af , hvorefter statsborger:

efternavn :

fornavn(e) :

født den :

ansøger om politisk asyl i Danmark.

Ansøgeren afhøres på , som pågældende taler og forstår.

Ansøgeren taler endvidere

Tolk nr. mødt i dag kl.

Ansøger og tolk erklærer, at de forstår hinanden sprogligt.

.... Asylskema, udfyldt af ansøgeren og oversat af tolk, vedlagt sagen. Skemaets danske oversættelse vedr. personlige- og familiemæssige oplysninger er gennemgået, og ansøgerens kommentarer er anført på side 2 i herværende rapport.

.... Asylskemaets personlige- og familiemæssige oplysninger udfyldt af ansøgeren under herværende afhøring. Vedlagt sagen

Ansøgeren er gjort bekendt med:

at oplysninger i anledning af ansøgningen behandles fortroligt.

at det sagsbehandlende personale har tavshedspligt i henhold til den danske straffelov.

at danske myndigheder ikke retter henvendelse til myndigheder i ansøgerens hjemland uden ansøgerens udtrykkelige samtykke.

at kopi af rapporten udleveres efter ansøgerens ønske.

at rapporten afgives til Direktoratet for Udlændinge til brug for direktoratets behandling af ansøgningen.

at ansøgeren har pligt til at afgive korrekte oplysninger om sine forhold til brug for ansøgningen.

at usandfærdige oplysninger og senere ændringer af afgivne opoplysninger kan medføre skepsis overfor ansøgerens troværdighed.

Ansøgeren bekræfter at have forstået betydningen af ovenstående.

....

ansøgerens underskrift tolk

Direktoratet for Udlændinge

VISITATIONSSKEMA/DFU

Dato:
Udl.nr.:

I forbindelse med at den pågældende har indgivet ansøgning om politisk asyl skal man anmode om, at der bliver foretaget en indgående afgøring jf. nedenstående spørgsmål.

Personlige forhold

- ☐ Skolegang/uddannelse.
- ☐ Opvokset hos/forældres uddannelse & arbejde.
- ☐ Ægteskabelige forhold/børn.
- ☐ Boligforhold/værelse/lejlighed/hus.
- ☐ Økonomisk situation/erhverv/arbejde.
- ☐ Andet.

Motiv

- ☐ Medlemskab af politisk parti/org./forening, herunder oprørsorg./modstandsbevægelse i/udenfor hjemlandet.
  Hvilke/hvornår/hvordan/hvorfor/illegalt/legalt.
- ☐ Sympati for politisk parti/org./forening.
  Hvilke/hvornår/hvorfor/hvordan til udtryk?
- ☐ Aktiviteter for politisk parti/org./forening/modstandsbevægelse.
  Hvilke/hvornår/hvordan/hvor/med hvem.
  Ex: deltagelse i demonstrationer/møder/uddeling af løbesedler/opsætning af plakater/andet.
- ☐ Medlemskab af religiøs bevægelse/org./forening.
  Sympati for/aktiviteter for/hvilke/hvor/hvornår.
- ☐ Racemæssig tilknytning/minoritetsgruppe/aktiviteter/hvilke/hvornår/hvor.
- ☐ Andet

Forfølgelse

- ☐ Eftersøgt? hvornår/hvor/(tidspunkter)/hvorfor.
- ☐ Afhørt? hvornår/hvor/hvorfor/hvorlænge/tortur.
- ☐ Anholdt? hvornår/hvor/hvorfor/tortur - flugt.
- ☐ Ransagning? hvornår/hvor/hvorfor/af hvem/hvor ofte/hvad fundet (konfiskeret).
- ☐ Sigtet? dom? dokumentation.

Direktoratet for Udlændinge

	☐	Tilbageholdt/straffet uden dom?hvornår/ hvorlænge/hvor/hvorfor/tortur/flugt?
	☐	Idømt fængselsstraf? hvornår idømt/hvorlænge/ hvor/hvorfor/tortur - flugt/dokumentation.
	☐	Chikane? hvilken/art/hvornår/hvorfor/udført af hvem.
	☐	Andre konflikter i hjemlandet?
	☐	Andet
Militære forhold	☐	Indkaldelse/aftjening/periode/enhed.
	☐	Genindkaldelse/periode/enhed/risiko herfor.
	☐	Tjenestens art - befalingsmand/officer?
	☐	Absentering/desertering? Hvorfor/hvornår/hvad sket/flugt/myndighedernes reaktion. Detaljeret beskrivelse.
	☐	Fritagelse/hvorfor/hvorledes/gyldighed.
	☐	Andet
Udrejse	☐	Pasforhold. Ægte/uægte/hvorledes/hvornår/hvor forlængelse
	☐	Ophold i hjemlandet efter seneste konflikt med hjemlandets myndigheder og indtil ansøgerens endelige udrejse. Hvor/hvorlænge.
	☐	Endelig udrejse/legal/illegal/hvorledes/hvor/ hvornår/vanskeligheder/kort beskrivelse af videre rejseruteophold.
	☐	Tidligere udrejser/hvornår/hvor/hvorfor returneret/vanskeligheder efter hjemkomst.
	☐	Andet
Andet	☐	Tidligere asylanmodning/land/hvornår/svar.
	☐	Tilknytning andre lande.
	☐	Tilknytning til Danmark.
	☐	Andet.

_____

Navn

amnesty international
Dansk afdeling

Dyrkøb 3
DK-1166 København K
Tel.: 33 11 75 41

Giro: 4 07 84 70
Telefax: 33 93 37 46

Til
Per Sørensen-udvalget
Indenrigsministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K

1. august. 1994

Vedr. Asylsagsbehandlingen (politiets rolle, tolkeproblemer, mangelfuld information **m.m.)**

Den centrale lægegruppe i Amnesty Internationals danske afdeling har igennem mange år i en række forskellige sammenhænge herhjemme og i udlandet været involveret i flygtningeproblematik. Lægegruppen har herved opnået en særlig ekspertise baseret på egne og andres mangeårige erfaring samt videnskabelig dokumentation. Det er en beskæmmende kendsgerning, at vurdering af fysiske og psykiske følgevirkninger efter tortur er blevet et lægefagligt "speciale".

På denne baggrund er lægegruppen gennem årene mange gange blevet anmodet om vurdering af eventuelle følger efter tortur i sager, hvor man ikke har kunne lægge en asylansøgers udsagn til grund. Udover at lægegruppen i en væsentlig del af disse sager har kunne dokumentere sikre eller sandsynlige torturfølgevirkninger, er det lægegruppens erfaring, at vi ofte har kunne bidrage med afklaring af misforståelser eller væsentlige nye oplysninger af afgørende betydning for den efterfølgende sagsbehandling. Efter vor vurdering skyldes dette en særlig erfaring i samtale med asylansøgere og desuden det forhold, at en lægefaglig baggrund og medlemskab af Amnesty International er tillidsskabende for asylansøgeren.

I den forbindelse skal det bemærkes, at en asylundersøgelse altid foretages af 2 medlemmer af lægegruppen for at sikre kontinuitet og objektivitet i videst muligt omfang.

Baggrunden for denne henvendelse til udvalget er således et mangeårigt erfaringsgrundlag og et velfunderet kendskab til væsentlige problemstillinger i asylproceduren. Lægegruppen er opmærksom på, at vort udgangspunkt er selekterede, vanskelige asylsager, men netop disse sager synliggør "grænselandet" for asylansøgerens retssikkerhed og den nuværende asylprocedures svagheder.
Blandt de sager, som lægegruppen har været involveret i, er der efter vor vurdering tale om et uacceptabelt stort antal, som efterfølgende blev genoptaget og resulterede i asyl. Det vil sige, at disse asylansøgere har været i alvorlig risiko for refoulering og formentlig var blevet refoulerede, hvis de ikke var blevet undersøgt af lægegruppen. På den baggrund kunne man befrygte, at der i andre sager, som ikke er blevet genoptaget, er sket brud på princippet om non-refoulement. I den forbindelse skal det bemærkes, at det ofte har været en forudsætning for lægegruppens undersøgelser, at en genoptagelsesanmodning har haft opsættende virkning.

Den reviderede udlændingelov har, som det vil være udvalget bekendt, givet anledning til bekymring eller endog skarp kritik på flere punkter fra Amnesty International, dansk afdeling (bilag 1) samt Det Danske Center for Menneskerettigheder og Advokatrådet.

Det er lægegruppens erfaring, at de "vanskelige" sager i virkeligheden er ret ukomplicerede sager, som er blevet vanskeliggjorte på grund af problemer i den indledende asylprocedure. I betragtning af, at den reviderede udlændingelov på flere punkter indebærer en væsentlig stramning af den afsluttende asylprocedure, understreges kraftligt betydningen af at sikre en optimal sagsbehandling i første instans.

Den nuværende asylprocedure sikrer formentlig som hovedregel en fair, men langsommelig sagsbehandling, men de sager, som lægegruppen præsenteres for, bærer som nævnt præg af asylprocedurens åbenlyse svagheder.
Resultatet er ofte en dårlig belyst sag med en asylansøger, der på et spinkelt grundlag er betegnet som utroværdig på afgørende punkter for sagbehandlingen.

Lægegruppen finder, at asylprocedurens svagheder kan rubriceres under følgende hovedpunkter.

1 Politiets rolle

2. Tolkeproblemer

3. Mangelfuld information.

Ad 1. Lægegruppen har jævnlig set politirapporter vedr. uddybning af ansøgningsskemaets oplysninger, som er præget af saglighed og stor grundighed. Uanset dette finder vi dog, at politiets rolle er problematisk af følgende årsager:

a) Nogle asylansøgere, især torturofre, afgiver mangelfulde oplysninger (angst for repræsentant for den myndighed, der har forfulgt - angst for politisamarbejde med hjemlandet - kontakten præget af en følelse af ydmygelse og kriminalisering m.m.)

b) Mødet med asylansøgeren bærer mere præg af at være et politiforhør end en neutral, opklarende samtale.

c) En del rapporter er for overfladiske med væsentlige ubesvarede spørgsmål og misforståelser.

d) Atmosfæren beskrives jævnligt spontant af tolke og asylansøgere som venlig og imødekommende, men alligevel præget af politiets tilstedeværelse. I nogle tilfælde præsenteres lægegruppen for en umiddelbart troværdig beskrivelse af et uvenligt, truende kropssprog og tonefald.

e) Nogle sager præges af forhørsteknik, dvs. konfrontation vedr. reelt mindre betydningsfulde misforståelser eller "usandheder", som efterlader et indtryk af en utroværdig asylansøger.
Resultatet er jævnligt, at sagens substans er dårligt belyst og fortaber sig i en omfangsrig, uoverskuelig, modsætningsfyldt beskrivelse af sagen.

Desværre tyder mange af sagerne på, at man i den efterfølgende sagsbehandling er tilbageholdende med at udnytte muligheden for en uddybende samtale.

Ad 2. Asylansøgere har hyppigt formuleret følgende tolkeproblemer:

a) Angst for at tolken videregiver følsomme oplysninger til hjemlandet.

b) Misforståelser p.g.a. direkte sprogproblemer eller dårlig tolkning.

Disse forhold, der kan bidrage væsentlig til, at en sag udvikler sig til en "vanskelig sag" er yderligere uddybet i en skrivelse ved Tolkeforeningen 89, som er fremsendt direkte til udvalget (bilag 2)(jfr. endvidere bilag 3).

Det tilgrundliggende problem er, som det fremgår, i vid udstrækning mangelfuld uddannelse samt uensartede og uklare forhold m.h.t. ansættelse og formidling af tolkebistand.

Ad 3. Lægegruppen er informeret om, at der er investeret meget i et for så vidt udmærket informationsmateriale, der dog er behæftet med visse problematiske mangler (jfr. bilag 3). Det er lægegruppens indtryk, at der er behov for yderligere mundtlig rådgivning, og at det samlede resultat er, at nogle af sagerne kompliceres unødigt p.g.a. et mangelfuldt informationsniveau.

Følgende forhold skal nævnes:

En asylansøger, der ved ankomsten er i en belastet situation, skal de første dage både indkvarteres og afgive vigtige oplysninger for asylsagen.

Det er lægegruppens indtryk, at en asylansøger ved ankomst til Sandholm-lejren ofte føler sig presset og forvirret af "råd" fra andre asylansøgere om, hvad der skal fortælles for at fa asyl.

Da asylansøgerens udgangspunkt er mangelfulde oplysninger og jævnligt en "nødvendig løgn" om flugtruten, forekommer det forståeligt, hvis der lyttes til sådanne "råd".

De beskrevne forhold og lægegruppens erfaring belyser et klart behov for uvildig rådgivning.

Til slut vil vi fra lægegruppen med den særlige indgangsport, vi har, gøre opmærksom på nogle væsentlige forhold i relation til spørgsmålet om en asylansøgers troværdighed. Som det fremgår af denne skrivelse er der en række svagheder i asylproceduren, som på et uberettiget grundlag kan give anledning til, at en asylansøger anses for utroværdig.

En asylansøgers troværdighed kan bestyrkes af påvisning af fysiske torturfølgevirkninger. Herudover finder vi det væsentligt, at man er opmærksom på de psykiske følgevirkninger af tortur eller anden væsentlig psykisk belastning, d.v.s. den såkaldte posttraumatiske stress-tilstand (PTSD)(bilag 4).

Samlet er resultatet af fysisk og psykisk tortur, at en asylansøger kan være væsentligt præget af hukommelsessvækkelse og angst for at tale om emner, der er relateret til tortur, og især den tortur ansøgeren har været udsat for.

Disse forhold gør sig især gældende, hvis man udsættes for nye kontakter under ydre omstændigheder, der kan opleves som utrygge (f.eks. politiets tilstedeværelse).

En sådan tilstand vil ofte være baggrunden for, at relevante oplysninger fremføres usammenhængende og jævnligt sent eller aldrig under sagsbehandlingen.

KONKLUSION.

Det er lægegruppens håb, at delbetænkning III vil bære præg af udvalgets viden om de beskrevne svagheder i asylproceduren til gavn for det fælles mål, som er en fair og afkortet sagsbehandling uden refoulering som resultat.

Fra lægegruppens side foreslåes følgende løsningsmodel til overvejelse for udvalget:

1. Efter den første registrering hos politiet bør asylsagen behandles hos en neutral og civil myndighed, som kun har til opgave at bedømme asylsager. Beslutningstagerne i denne myndighed skal være eksperter på flygtninge- og menneskerettighedsområdet, og de skal være upartiske og uafhængige.

2. Retskrav på uvildig rådgivning for alle straks fra ankomsten til Danmarks ydre grænser og sikring af rådgivning, især i den initiale asylfase (inkl. afvisningsposition).

3. Sikring af optimale muligheder for at tolke kan være upartiske, uafhængige og veluddannede (genetablering af relevante uddannelser mm).

I øvrigt henvises til bilag 1.

AMNESTY INTERNATIONAL
På lægegruppens vegne

Gunnar Skytt

B. Temporary protection ae a pragmatic tool for meeting the nead for International protection of refugees, including thoee outside the scope of tha 1951 Convention,

45. UNHCR considers that the pragmatic approach adopted by the international community, in cooperation with UNHCR, in providing temporary protection to victims of the conflict and systematic human rights abuses in the former Yugoslavia, whether or not they were refugees under the 1951 Convention, brings together a number of elements that deserve consideration in connection with efforts to meet global protection needs. The aspects of temporary protection that may be relevant to meeting the need for international protection in a broader context include:

(1) its use as a tool to meet protection needs in mass outflows;

(ii) the definition of beneficiaries on the basis of the need for international protection;

(iii) the description of the basic elements of protection;

(iv) the focus on return as the most appropriate solution; and

(v) the provision of international protection as part of a comprehensive programme of concerted international action that includes prevention and solutions.

Each of these aspects is discussed in turn in the following paragraphs.

46. Meeting urgent protection needs in mass refugee flows: Temporary protection has served as a means, in situations of mass outflow, for providing refuge to groups or categories of persons recognized to be in need of international protection, without recourse, at least initially, to individual refugee status determination. It includes respect for basic human rights but, since it is conceived as an emergency protection measure of hopefully short duration, a more limited range of rights and benefits are offered in the initial stage than would customarily be accorded to refugees granted asylum under the 1951 Convention and the 1967 Protocol. In many respects it is a variation of the admission and temporary refuge based on prima facie or group determinations of the need for International protection that have been used frequently to deal with mass flows of refugees in other parts of the world. These have been the subject of discussions in the UNHCR Executive Committee Sub-Committee of the Whole on International Protection on the basis, inter alia, of the report of a Croup of Experts on temporary refuge in situations of large-scale influx, which led to the adoption by the Executive Committee in 1981 of Conclusion No. 22 (XXXII) on the protection of asylum-seekers in such situations. In the situation in the former Yugoslavia, the value of temporary protection in affording protection to those who needed it without overburdening individual eligibility procedures appears to hava been demonstrated, although several States subsequently proceeded to conduct individual determination.

47. The definition of benefIciarlea on the basis of the need for International protection» With respect to refugees fleeing the conflict and human rights abuses in the former Yugoslavia, temporary protection was recommended for:

- persons who had fled from areas affected by conflict and violence;

- persons who had been or would be exposed to human right« abuses, Including those belonging to groups compelled to leave their homes by campaigns of ethnic or religious persecution; and

- personø who for other reasons specific to their personal situation are presumed to be in need of protection.

In practice, the beneficiaries of temporary protection as so described would be the same as those covered in other regions by the OAU Refugee Convention or the Cartagena Declaration, and refugees granted asylum on a temporary basis in other regions without the benefit of any international legal instrument. States providing temporary protection have acted on the basis of a broad consensus on the need for international protection, without initially addressing the issue of whether those concerned were or were not refugees as defined in the 1951 Convention or any other legal instrument. Beneficiaries of temporary protection have in fact included both persons who clearly qualified as refugees under the Convention and others who might not.

48. The basic elements of temporary protection: The basic elements and standards of treatment agreed upon for the refugees benefiting from temporary protection approximate the minimum protection required by anyone in need of international protection. These include:

admission to safety in the country of refuge;

respect for basic human rights, with treatment in accordance with internationally recognized humanitarian standards such as those outlined in Conclusion 22 (XXXII) of the Executive Committee;

protection against refoulement;

repatriation when conditions in the country of origin allow.

49. The appropriate standards of treatment for refugees benefiting from temporary protection has been the subject of extensive discussion in the context of persons fleeing the conflict and human rights abuses in the former Yugoslavia. There was general agreement on the need for progressive improvements in standards beyond the minimum in Conclusion 22 (XXXII) when the period of temporary protection is prolonged. The actual levels of treatment depend on the reception capacity, the prevailing system of social benefits and the economic situation of the asylum country. Some national authorities contend that employment, educational opportunities and a certain measure of economic and social integration in the country of asylum are Important for refugees' well-being, including their psychological and physical health, even when eventual voluntary repatriation is the expected long term solution. Since it is often impossible to predict with certainty when or even whether safe return will be possible, measures of partial

integration may also benefit the asylum country in the. event that the refugees do become permanent residents. In accordance with the principle of non-discrimination, any substantial differences in the standards of treatment of different groups of refugees should be related to genuine differences in their situation, such as, for example, the reasonable expectation that the stay of a particular group in the country of refuge was expected to be of short duration.

50. Focus on return as the most appropriate solution: One of the principal reasons for applying the term "temporary" to protection given to persons fleeing conflicts or acute crises in their country of origin is the expectation - or at least the hope - that international efforts to resolve the crisis will, within a fairly short period, produce results that will enable the refugees to exercise their right to return home in safety. This focus on return as the most likely and appropriate solution to a particular refugee situation also provides the rationale for standards of treatment which emphasize the provisional aspect of the refugees' stay in the country of asylum, and minimize, at least in the initial stages, efforts to promote integration, which have traditionally been central to refugee reception policies in the countries concerned. Asylum is provided as a measure of protection, rather than as a durable solution. As the situation in Bosnia and Herzegovina shows, hopes for an early safe return are not always realized, and at a certain point the refugees' need for stability and greater certainty may call for standards of treatment more appropriate for a prolonged stay, and even eventual conversion to a more definitive statue. (It has in fact been observed that the point at which countries of asylum find it necessary to regularize the situation of refugees admitted temporarily is often reached sooner than a resolution of the crisis that would permit safe return.) Up to, and even after, that point, temporary protection arrangements offer a means of ensuring protection for so long as it is needed while continuing to favour repatriation as the preferred solution. This focus on return must also include preparations and practical arrangements for repatriation, reintegration and rehabilitation in the country of origin when and if conditions permit. Temporary protection, like refugee status, should last as long as there remains a need for international protection (or until conversion to a more permanent status). If conditions in the country of origin change sufficiently for the better to make possible the refugees' return in safety and dignity, arrangements can be made, in consultation with UNHCR, for temporary protection to be phased out, ideally through voluntary repatriation.

51. Temporary protection as an element of a comprehensive approach; Temporary protection should be one component in a comprehensive approach, involving concerted efforts on the part of the international community to achieve a solution to the conflict that will enable those who have fled to return home in safety and dignity. It also implies burden sharing and international solidarity, including assistance, where required, to the countries most directly affected. In the case of the former Yugoslavia this has also included reception of refugees, particularly the most vulnerable, outside the immediately affected region. Temporary protection would make little sense as a strategy if it were divorced from efforts to address the causes and to attain solutions to the refugee problem. In this respect temporary protection represents one of the variable approaches to asylum that the High Commissioner has adopted as part of comprehensive approaches in other regions. While each such plan must be different, given the uniqueness of each situation, the notion that asylum may be granted initially on a temporary basis, while efforts to achieve a solution are pursued, has been a common feature. In any such

comprehenslve approach, the coordination and laadorship of UNHCR with røspect to the refugee aspects, and the cooperation and support of countriea of orlgin, countries of asylum and of the international community as a whole, ara easential.