Ministeriet for Flygtninge

Indvandrere og Integration

Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik
L 35 - Bilag 1 Offentlig

Folketingets Integrationsudvalg
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Dato: - 7 OKT. 2004
Kontor: *2. Udlændingekontor*
J. nr.: *2003/4000-35*
Sagsbeh.: *Inl*

Ved brev af 20. september 2004 blev udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Tilknytning til Eurodacforordningen og Dublinforordningen på mellemstatsligt grundlag m.v.) udsendt i høring.

Lovforslaget fremsættes for Folketinget torsdag den 7. oktober 2004 som lovforslag nr. L 35.

./. Vedlagt sendes i fem eksemplarer kopi af indkomne høringssvar vedrørende lovforslaget.

Integrationsministeriet vil drage omsorg for, at eventuelle yderligere høringssvar, herunder eventuelle supplerende høringssvar, løbende vil blive sendt til Integrationsudvalget.

Bertel Haarder

/Oluf Engberg

Holbergsgade 6 *Telefon: +45 33 92 33 80* *E-post: inm@inm.dk*
DK-1057 København K *Telefax: +45 33 11 12 39* *Hjemmeside: www.inm.dk*

Politiforbundet i Danmark

Ministeriet for Flygtninge
Udlændingeafdelingen
Holbergsgade 6
1057 København K.

2004-00661/07.04.04
21. september 2004
HB/LL

Im. 2.u. kt. 2003 J.nr. 4000-35
LNL
24 SEP. 2004

Antal bilag Aktnr. 103

Vedrørende forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Tilknytning til Eurodacforordningen og Dublinforordningen på mellemstatsligt grundlag m.v.).

J.nr. 2003/4000-45.

Ministeriet for Flygtningen, Indvandrere og Integration, har ved skrivelse af 20. september 2004 anmodet Politiforbundet i Danmark om en udtalelse vedrørende ovennævnte.

I den anledning kan oplyses, at Politiforbundet ikke har bemærkninger til forslaget.

På forbundets vegne – og med venlig hilsen

Hans Bundesen
Sekretariatsleder

H. C. Andersens Boulevard 38 · 1553 København V. · Tlf. 33 45 59 00 · Fax 33 45 59 01
E-post: dp@politiforbund.dk · www.politiforbund.dk

Im. 2.u. kt. 2003 J.nr. 4000-35
LNL
27 SEP. 2004

Antal bilag Aktnr. 106

Dansk Arbejdsgiverforening
Vester Voldgade 113
1790 København V

Telefon 33 38 90 00
Telefax 33 12 29 76
Kontortid 8.30-16.30
E-mail: da@da.dk
Giro 5 40 08 99

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration
Att. Udlændingeafdelingen
Holbergsgade 6
1057 København K

22. september 2004
heg

Høring om forslag til "Ændring af udlændingeloven (tilknytning til "Eurodacforordningen" og "Dublinforordningen" på mellemstatsligt grundlag m.v.) – j.nr. 2003/4000-35

Under henvisning til Ministeriets høringsskrivelse af 20. september 2004 om forslag til ændring af Udlændingeloven, skal Dansk Arbejdsgiverforening bemærke, at den del af det retlige samarbejde i EU, som vedrører dokumentation af flygtninges identitet bl.a. gennem afgivelse af fingeraftryk og registre herom, ligger udenfor DA's virkefelt, og DA har derfor ingen konkrete bemærkninger til lovforslaget.

Med venlig hilsen
DANSK ARBEJDSGIVERFORENING

Henning Gade

Im. 2.u. kt. 2003J.nr. 4000-35
LML
28 SEP 2004

Michael Larsen

~~Antal bilag~~ ~~Aktnr. 1-2~~

Fra: Mette Vinderslev [MED@kl.dk]

Sendt: 23. september 2004 09:29

Til: 2. Udlændingekontor

Emne: høringssvar j.nr.2003/4000-35

Til Integrationsministeriet
Udlændingeafdelingen

KL har modtaget et forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Tilknytning til Eurodacforirdningen og Dublinforordningen på mellemstatslig grundlag m.v.) med henblik på eventuelle bemærkninger.

I den forbindelse skal det oplyses, at KL ikke har bemærkninger til det fremsendte forslag.

Der henvises til j.nr. 2003/4000-35.

Med venlig hilsen
Mette Vinderslev
Integrationskontoret
KL

Københavns Byret

Im. 2.u. kt. 2003 J.nr. 4000-35
LVL
- 1 OKT 2004

Antal bilag Aktnr. 117

Ministeriet for flygtninge, indvandrere
og integration
Udlændingeafdelingen
Holbergsgade 6
1057 København K.

Præsidenten
Domhuset, Nytorv
1450 København K.
Tlf. 33 44 80 00
Fax 33 44 84 88
CVR 21 65 95 09

HWO10793/Sagsbeh. HWO
J.nr. 09.2004-45.2
Deres j.nr.

24. september 2004

Ved skrivelse af 20. september 2004 har Ministeriet for Flygtninge anmodet om eventuelle bemærkninger til lovforslaget til lov om ændring af udlændingeloven.(Tilknytning til Eurodacforordningen og Dublinforordningen på mellemstatsligt grundlag m.v.).

Jeg skal i den anledning oplyse, at forslaget ikke giver Københavns Byret anledning til at fremkomme med bemærkninger.

Der henvises til J.nr. 2003/4000-35.

Med venlig hilsen

Søren Axelsen

FORENINGEN AF POLITIMESTRE
I
DANMARK

Politimester Karsten Petersen
Brøndbyøster Boulevard 30
2605 Brøndby
Tlf. 36 47 88 88 lokal 6600
Fax 33 43 00 49
E-mail: kape@politi.dk

Dato : 28. september 2004
Jr.nr. : 168.1.04
Ref. : KP / lfo

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration
Holbergsgade 6
1057 København K

Im. 2.u. kt. 2004 J.nr. 4000-35
LNL
- 1 OKT. 2004

Antal bilag Aktnr. 116

Forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Tilknytning til Eurodacforordningen og Dublinforordningen på mellemstatsligt grundlag m.v.) j.nr. 2003/4000-35.

Forslaget giver ikke Politimesterforeningen anledning til bemærkninger.

Med venlig hilsen

Karsten Petersen
politimester

Im. 2.u. kt. 2003 J.nr. 4000-35
LNL
29 SEP. 2004

Pia Schak Nielsen

Fra: Frederik Hermann Siegumfeldt [fs@datatilsynet.dk] Antal bilag Aktnr. 114
Sendt: 28. september 2004 14:30
Til: 2. Udlændingekontor
Emne: Datatilsynets høringssvar

Høringssvar.doc
(93 KB)

Ministeriets j.nr. 2003/4000-35

Hermed fremsendes Datatilsynets høringssvar over lov om ændring af udlændingeloven

Med venlig hilsen

Frederik Siegumfeldt
Fuldmægtig
Datatilsynet
Borgergade 28, 5.
1300 København K
Tlf. 3319 3200
Fax 3319 3218
Hjemmeside: www.datatilsynet.dk
Officiel e-post: dt@datatilsynet.dk

DATATILSYNET

Integrationsministeriet
Holbergsgade 6
1057 København K

Sendt til 2u@inm.dk

28. september 2004

Datatilsynet
Borgergade 28, 5.
1300 København K

CVR-nr. 11-88-37-29

Telefon 3319 3200
Fax 3319 3218

E-post
dt@datatilsynet.dk
www.datatilsynet.dk

J.nr. 2004-112-0151
Sagsbehandler
Frederik Siegumfeldt
Direkte 3319 3228

Vedrørende høring over forslag til ændring af udlændingeloven

1. Ved brev og e-post af 20. september 2004 har Integrationsministeriet fremsendt et udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Tilknytning til Eurodacforordningen og Dublinforordningen på mellemstatsligt grundlag m.v.).

2. Det følger af forslaget § 1, nr. 8, at tilsynet i medfør af udlændingelovens § 58 i, stk. 6, her i landet fører tilsyn med behandling og anvendelsen af de oplysninger, der er videregivet og modtaget efter reglerne i Eurodacforordningen.

Datatilsynet har i den forbindelse noteret sig, at det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger om økonomiske og administrative konsekvenser m.v., at:

> "Lovforslagets § 1, nr. 8, om etablering af en national tilsynsmyndighed i henhold til Eurodacforordningens artikel 19, stk. 1, skønnes at indebære merudgifter på 0,2 mio. kr. årligt (0,1 mio. kr. vedr. løn og 0,1 mio. kr. vedr. drift) i 2005 og fremover for Datatilsynet, der finansieres over § 18. Integrationsministeriet."

Datatilsynet lægger overordentlig stor vægt på, at tilsynet tilføres de nævnte midler, da tilsynet ikke har mulighed for at varetage yderligere opgaver inden for de nuværende økonomiske rammer.

3. I § 58 d, er der foreslået indsat en bemyndigelsesbestemmelse, hvorefter ministeren for flygtning, indvandrere og integration kan fastsætte nærmere bestemmelser til gennemførelse af Schengenkonventionen, Dublinkonventionen og Eurodacforordningen. Der kan i den forbindelse fastsættes bestemmelser om, at andre end Rigspolitichefen efter § 58 j, stk. 1 og 2, kan videregive oplysninger til den centrale Eurodac-enhed.

Datatilsynet skal i den forbindelse bemærke, at ved udarbejdelse af bekendtgørelser, cirkulærer eller lignende generelle retsforskrifter, der har betydning for beskyttelsen af privatlivet i forbindelse med behandling af oplysninger, skal der indhentes en udtalelse fra Datatilsynet, jf. persondatalovens § 57.

4. Datatilsynet har i øvrigt ingen bemærkninger til lovforslaget.

Med venlig hilsen

Janni Christoffersen

Dommerfuldmægtigforeningen
Bestyrelsesmedlem Henrik Gjørup

Im. 2.u. kt. 2003 J.nr. 4000-35
LNL
- 4 OKT. 2004

Antal bilag Aktnr. 122

Ministeriet for Flygtninge,
Indvandrere og Integration
Udlændingeafdelingen
Holbergsgade 6
1057 København K

c/o Fogedretten i Århus
Kannikegade 16
8000 Århus C
Tlf. 86 12 20 77
Fax 86 12 91 00
Dir. tlf. 86 12 59 11 - 7019
hg@dommerfm.dk

J.nr. 47/04

28. september 2004

Vedr. j.nr. 2003/4000-35 - høring

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration har ved brev af 20. september 2004 anmodet om eventuelle bemærkninger til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Tilknytning til Eurodacforordningen og Dublinforordningen på mellemstatsligt grundlag m.v.)

I den anledning skal jeg meddele, at Dommerfuldmægtigforeningen ikke finder anledning til at fremkomme med bemærkninger til lovforslaget.

Med venlig hilsen

Henrik Gjørup

Beredskabsstyrelsen

Im. 2.u. kt. 2003 J.nr. 4000-35
LVL
- 4 OKT. 2004

Antal bilag Aktnr. 121

Dato: 29. september 2004
DIS j.nr.: 006-330/2004

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration
2. Udlændingekontor
Holbergsgade 6
1057 Kbh. K

Høring om forslag til lov om ændring af udlændingeloven

I en skrivelse af 20. september 2004 – j.nr. 2003/4000-35 – har Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration anmodet om bemærkninger til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (tilknytning til Eurodacforordningen og Dublinforordningen på mellemstatsligt grundlag m.v.).

Formålet med lovforslaget er at muliggøre Danmarks tilknytning på mellemstatsligt grundlag til Eurodacforordningen og Dublinforordningen og til aftalen mellem Fællesskabet og Norge og Island om disse landes deltagelse i forordningerne.

Under henvisning hertil kan det oplyses, at Beredskabsstyrelsen ikke har bemærkninger til det nævnte lovforslag.

Med venlig hilsen

Hans Hornemann

Ekstern kopi: Forsvarsministeriet, 5. kontor

16 Datavej • DK-3460 Birkerød • Danmark • Telefon 45 90 60 00 • Telefax 45 90 60 60
Hjemmeside: www.beredskabsstyrelsen.dk • E-Post: brs@beredskabsstyrelsen.dk

RIGSPOLITIET

POLITI

Ministeriet for Flygtninge,
Indvandrere og Integration
2. udlændingekontor
Holbergsgade 6
1057 København K

Den 30. september 2004
J.nr.: 2003-5141-57 / SAE 106

UDLÆNDINGEAFDELINGEN

Anker Heegaards Gade 5, 3.,
1780 København V

Telefon: 3314 8888
Telefax: 3343 0039

E-mail: rpche@politi.dk
Web: www.politi.dk

Ved en skrivelse af 20. september 2004 har Integrationsministeriet anmodet om Rigspolitiets eventuelle bemærkninger til et udkast til forslag til Lov om ændring af udlændingeloven (Tilknytning til Eurodacforordningen og Dublinforordningen på mellemstatsligt grundlag m.v.)

I den anledning kan det oplyses, at Rigspolitiet ikke har bemærkninger til udkastet til lovforslag.

Der henvises til j.nr. 2003/4000-35.

Torsten Hesselbjerg
rigspolitichef

Dansk Flygtningehjælp
Asyl & Repatriering

Borgergade 10
Postboks 53
1002 København K
Tel.: 3373 5000
Fax: 3391 4507
www.flygtning.dk

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration
Holbergsgade 6
1057 København K

Dato 01-10-04
Ref. 2003/4000-35

Vedrørende udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Tilknytning til Eurodacforordningen og Dublinforordningen på mellemstatsligt grundlag m.v.), Deres j.nr. 2003/4000-35.

Ved brev af 20. september 2004 har Integrationsministeriet fremsendt ovennævnte udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven, idet ministeriet har anmodet om Dansk Flygtningehjælps eventuelle bemærkninger til lovforslaget.

I. Generelle bemærkninger.

Siden ikrafttrædelsen i efteråret 1997 har Dublin-konventionen bevirket yderst begrænsede resultater. Dette er ofte blevet fremhævet, ikke mindst i EU-kommissionens arbejdsdokument: "Evaluering af Dublin-konventionen: Udvikling af Fællesskabets lovgivning om, hvilken stat, der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der indgives i en af de Europæiske Fællesskabers medlemsstater", og i uafhængige undersøgelser.[1]

Som en af årsagerne til konventionens mangelfulde resultater har medlemslandene gentagne gange understreget de store, praktiske vanskeligheder ved at bevise, at en asylansøger allerede har søgt asyl i et andet EU-land eller er indrejst på EU's territorium ved illegalt at krydse et bestemt lands ydre grænse. Denne situation har ført til lange behandlingstider i Dublin-proceduren; myndighederne har ikke haft mulighed for på en hurtig og effektiv måde at undersøge, om asylansøgeren(s fingeraftryk) i forvejen var kendt i et andet EU-land.

Flygtningehjælpen har tidligere beklaget disse lange sagsbehandlingstider, som i visse tilfælde har kunnet strække sig til over 10 måneder.[2] Udover at det er uhensigtsmæssigt, at man bruger så megen tid – og hermed mange ressourcer – alene for at træffe en præ-asylafgørelse af rent processuel karakter, er det ud fra en humanitær synsvinkel ikke rimeligt, at ansøgerne må vente unødigt længe på en afgørelse af

[1] Herunder Dansk Flygtningehjælps rapport "The Dublin Convention – Study on its practical implementation in the 15 Member States of the European Union", udarbejdet i samarbejde med uafhængige flygtningeorganisationer og -eksperter og udgivet i januar 2001 (se på Flygtningehjælpenshjemmeside:
http://www.flygtning.dk/fileadmin/uploads/pdf/Materialer/dublin.pdf)

[2] Se Flygtningehjælpens høringssvar vedrørende Forslag til Rådets forordning om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger i en af medlemsstaterne af 6.9.2001

deres sag – og inden da må leve en lang periode i usikkerhed om, hvor deres asylansøgning i den sidste ende skal behandles.

Dansk Flygtningehjælp forventer og håber derfor, at Danmarks tilslutning til samarbejdet i henhold til Dublinforordningen og Eurodacforordningen vil føre til kortere sagsbehandlingstider i Dublin-proceduren, og at asylansøgere, om hvem der er tvivl om, hvorvidt det er Danmark eller et andet EU-land, der er ansvarlig for behandlingen af deres asylansøgning, vil kunne få deres sag behandlet langt hurtigere end i dag. Denne forventning forstærkes af, at Dublinforordningen indeholder nye, kortere frister med hensyn til flere af procedurens faser, og i den forbindelse muligheden for at et medlemslands passivitet kan indebære, at det bliver ansvarligt for behandlingen af sagen.

Dansk Flygtningehjælp finder det derfor generelt positivt, at Danmark gennem en parallelaftale nu tilknyttes samarbejdet i henhold til Dublinforordningen og Eurodacforordningen.

II. Konkrete bemærkninger

Ad forslagets § 1, nr. 4 - om optagelse af fingeraftryk, udl. § 40 a, stk. 1 og 2.

Implementeringen af Eurodacforordningen fører til, at der ifølge den foreslåede § 40 a, stk. 1, fremover *skal* optages fingeraftryk af alle asylansøgere samt af alle udlændinge, der pågribes i forbindelse med forsøg på ulovligt at indrejse i Danmark fra et tredjeland, og som ikke afvises. Der er derfor tale om en formel – om end ikke praktisk – udvidelse af fingeraftrykoptagelsen, eftersom de nuværende bestemmelser alene fastlægger, at fingeraftrykkene *kan* optages.

Desuden *kan* myndighederne ifølge den foreslåede § 40 a stk. 2, nr. 1, optage fingeraftryk af udlændinge, som opholder sig ulovligt i Danmark, med henblik på at kontrollere, om vedkommende tidligere har søgt om asyl i et andet EU-land. Her drejer det sig både om en formel og en reel udvidelse af muligheden for at optage fingeraftryk af udlændinge, som direkte afspejler Eurodacforordningens artikel 11, stk. 1.

I denne sammenhæng finder Dansk Flygtningehjælp det ønskeligt, om man havde valgt at foretage en ordret inkorporering i lovforslaget af de bestemmelser, der findes i forordningens artikel 11, stk. 1, nr. 2, hvorefter der generelt er grund til at kontrollere, om en udlænding tidligere har indgivet en asylansøgning i en anden medlemsstats når:

- udlændingen erklærer, at han/hun har indgivet en ansøgning, men ikke oplyser i hvilken medlemsstat;
- udlændingen ikke anmoder om asyl, men nægter at lade sig udsende til sit hjemland med den begrundelse, at det vil bringe ham/hende i fare;
- eller udlændingen på en anden måde forsøger at forhindre udsendelse ved at nægte at medvirke til fastlæggelse af sin identitet, navnlig ved ikke at vise sin identitetsdokumenter eller ved at vise falske identitetsdokumenter.

Det er Dansk Flygtningehjælpens opfattelse, at sådan en klar præcisering vil kunne bidrage til, at optagelsen af fingeraftryk med henblik på at kontrollere, om sådanne udlændinge (ikke asylansøgere), der opholder sig ulovligt i Danmark, ikke har søgt

asyl i andre EU-lande, ikke udvikler sig til en rent rutinemæssig procedure, hvor der foretages unødvendige kontroller.

Dansk Flygtningehjælp ville desuden finde det rigtigst at indføje i selve lovteksten til lovforslaget, at kun asylansøgere og andre udlændinge over 14 år får deres fingeraftryk optaget – fremfor alene at anføre dette i bemærkningerne.

Ad forslagets § 1, nr. 8 – om forslag til ny udl. § 58 c, stk. 1, sidste punktum, om hvilke formål der kan begrunde overgivelse af oplysninger om enkeltpersoners private forhold.

I forslaget til ny udl. § 58 c , stk. 1, er det anført, at fortrolige oplysninger, herunder oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold alene kan anvendes til de formål, som er anvendt i Dublinforordningens artikel 21, stk. 1.

Dansk Flygtningehjælp skal opfordre til, at man for at undgå fremtidig fortolkningstvivl præciserer bestemmelsens rækkevidde ved at foretage en ordret inkorporering af Dublinforordningens artikel 21, stk. 1 og 2, således, at det udtrykkeligt kommer til at fremgå, at:

oplysningerne ikke må omfatte mere, end hvad der kræves for:

a) at afgøre, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen
b) at behandle asylansøgningen
c) at gennemføre enhver forpligtelse efter denne forordning

og videre, at

De ovennævnte oplysninger kun må vedrøre:

a) asylansøgerens og dennes eventuelle familiemedlemmers identitet (efternavn, fornavn, evt. tidligere navn, kaldenavn eller pseudonym, (nuværende og tidligere) nationalitet, fødselsdato og fødested
b) identitetspapirer og rejsedokumenter (referencenumre, gyldighedsperiode, udstedelsesdato, udstedende myndighed, udstedelsessted osv.
c) Øvrige oplysninger, der er nødvendige for at fastslå ansøgerens identitet, herunder fingeraftryk, der behandles efter bestemmelserne i forordning (EF) nr. 2725/2000
d) opholdssteder og rejseruter
e) opholdstilladelser eller visa udstedt af en medlemsstat
f) stedet, hvor ansøgningen er indgivet
g) dato for en eventuel indgivelse af en tidligere asylansøgning, dato for indgivelse af den aktuelle ansøgning, status over sagsbehandlingen og eventuelt indholdet af den trufne afgørelse.

Ad forslagets § 1, 9 , forslag til ny udl. § 58j, om sletning af oplysninger hos den centrale Eurodac-enhed.

Efter Eurodacforordningen er det alene den stat, der har videregivet oplysningerne til den centrale Eurodac-enhed, som har adgang til at berigtige, supplere eller slette disse oplysninger. Dette afspejles i den foreslåede § 58j, stk. 1 og 2, hvorefter Rigs-

politichefen har ansvaret for at videregive oplysninger om, at en asylansøger eller udlænding, som har fået optaget fingeraftryk i Danmark, har opnået opholdstilladelse eller statsborgerskab i en af medlemstaterne, til den centrale Eurodac-enhed. Dansk Flygtningehjælp finder, at denne mekanisme kan vise sig utilstrækkelig, idet Rigspolitichefen ikke automatisk orienteres om de afgørelser, som træffes i de andre medlemslande. I tilfælde med asylansøgere, der oprindelig fik deres fingeraftryk optaget i Danmark, men efterfølgende er tildelt flygtningestatus eller statsborgerskab i et andet medlemsland, kan det ikke udelukkes, at de oprindelige oplysninger fra Danmark ikke slettes, men forbliver registreret i strid med forordningens hensigter - indtil udløbet af de generelle tidsfrister.

Med venlig hilsen

Andreas Kamm
Generalsekretær

Im. 2.u. kt. 2003 J.nr. 4000-35
LVL
- 4 OKT. 2004

Sanne Larsen

Fra: Lisa Blinkenberg [LBlinkenberg@amnesty.dk] Antal bilag Aktnr. 119
Sendt: 1. oktober 2004 13:42
Til: 2. Udlændingekontor
Emne: Amnesty Internationals høringssvar vedrørende tilknytning til Eurodacforordningen og Dublinforordningen

Microsoft Word 4
(114 KB)

Kære Oluf Engberg

(See attached file: Høringssvar EURODAC + Dublin II.doc)

Amnesty International takker for modtagelsen af lovforslaget om ændring af udlændingeloven.

Jeg vedhæfter hermed et høringssvar, der vedrører forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Tilknytning til Eurodacforordningen og Dublinforordningen på mellemstatsligt grundlag m.v.)

Det angår j.nr. 2003/4000-35.

Med venlig hilsen

Lisa Blinkenberg
International Koordinator/International Coordinator

Amnesty International
Dansk Afdeling/Danish Section
Gammeltorv 8, 5 sal
1457 København K
tel: (+45) 33 45 65 65
e-mail: lblinkenberg@amnesty.dk

amnesty international

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere
og Integration
2. Udlændingekontor
Att: Oluf Engberg
Holbergsgade 6
1057 København K

J. nr. 2003/4000-35.

Dansk Afdeling/ Danish Section
Gammeltorv 8, 5. sal
DK-1457 København K

Tlf./Tel.: +45 33 45 65 65
Fax: +45 33 45 65 66
Email: amnesty@amnesty.dk
Web: www.amnesty.dk
Giro: 4 07 84 70

København, den 1. oktober 2004

Høringssvar vedrørende forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Tilknytning til Eurodacforordningen og Dublinforordningen på mellemstatsligt grundlag m.v.)

Ved brev af 20. september 2004 har Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration anmodet om Amnesty Internationals eventuelle kommentarer til ovenstående lovforslag, der forventes fremsat for Folketinget i uge 41.

Amnesty International skal i den anledning bemærke følgende:

Amnesty Internationals generelle kommentarer til lovforslaget

Amnesty International anerkender Integrationsministerens ønske om, at Danmark skal deltage i det samarbejde, der i dag foregår mellem medlemsstaterne i EU og Norge og Island. Amnesty International støtter det overordnede formål - at undgå udnyttelse af medlemsstaternes asylsystemer, især ved at forhindre at der indgives gentagne asylansøgninger i EU-landene.

Lovændringen vil sandsynligvis indebære, at det i Danmark hurtigere end hidtil kan afgøres, hvilken EU-medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen. Amnesty International anerkender, at Eurodacforordningen vil effektivisere sagsbehandlingen. Vi støtter ideen om et samlet asylsystem mellem EU-medlemsstaterne, forudsat at beskyttelsesniveauet indenfor EU er harmoniseret, således at alle asylansøgere sikres en effektiv beskyttelse. Det er imidlertid en realitet, at medlemslandenes nationale lovgivninger fortsat er meget forskellige.

Amnesty International er bekymret over, at en asylansøger kan være nødt til at indgive sin ansøgning i en EU-medlemsstat, der ikke råder over et sikkert asylsystem, hvilket hermed kan krænke asylansøgerens retssikkerhed. Overførsler imellem de enkelte EU-stater kan dermed indebære en risiko for overtrædelse af Flygtningekonventionen, FN's torturkonvention og den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Eksempelvis foreskriver artikel 33 af Flygtningekonventionen fra 1951, at:

"Ingen kontraherende stat må på nogen som helst måde udvise eller afvise en flygtning ved grænserne 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..."

Amnesty International vil gerne understrege, at medlemslandene bør sikre, at udvisning til en anden EU-stat, eller et evt. tredje-land, aldrig må krænke artikel 33 af Flygtningekonventionen eller artikel 3 af EMRK.[1] Der kan henvises til den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, der i marts 2000 for første gang fastslog, at asylansøgere i forbindelse med udvisningen ikke må udsættes for en behandling i strid med EMRK og dens artikel 3, hvilket også skal håndhæves, når udvisningen foregår i medfør af Dublin konventionen.[2]
Under international flygtningeret er det land, hvor asylansøgningen bliver indgivet, ansvarlig for behandling af asylansøgningen, og dette land bør således sikre, at asylansøgeren ikke bliver sendt tilbage, hvor vedkommende kan risikere forfølgelse.

Det er en kendsgerning, at der er betydelige variationer i flygtningetilstrømningen til de enkelte EU-medlemsstater. Ifølge FN's Flygtningehøjkommissariat, UNHCR, er der sket en generel nedgang i asylansøgertallet til de industrialiserede lande. Ansøgertallet var i det andet kvartal af 2004 det laveste i 17 år, og i 30 industrialiserede lande faldt asylansøgertallet med 18 procent i andet kvartal af 2004 i forhold til det andet kvartal i 2003. [3] I Europa faldt asylansøgertallet ligeledes, og de første seks måneder af 2004 viste en nedgang på 18 procent i forhold til den samme periode i 2003. Derimod skete der en væsentlig tilgang i asylansøgertallet i de nye EU-medlemsstater. På Cypern var stigningen helt oppe på 90 procent i andet kvartal af 2004 i forhold til det tidligere kvartal, i Slovakiet var asylansøgertallet 52 procent højere, og i Polen var tallet 34 procent.
Amnesty International finder det problematisk, at der er en betydelig variation mellem antallet af asylansøgere i de enkelte lande, og at asylansøgertallet er langt højere i de nye EU-medlemsstater end i resten af Europa. [4]
Amnesty International frygter, at behandlingen af de mange asylansøgere i de nye EU-medlemsstater ikke kan leve op til de internationale forpligtelser på området.
På grund af geografiske forhold og det faktum, at trafikken af asylansøgere i Europa typisk går fra syd mod nord, vil der være nogle EU-stater, der modtager langt flere asylansøgere end andre, hvilket kan overbelaste de enkelte landes asylsystemer. Amnesty International vil derfor gerne fremhæve, at der i fremtiden kan opstå behov for en bedre og mere ligelig ansvarsfordeling mellem de enkelte medlemsstater.

Amnesty International er bekendt med, at Eurodacforordningen er blevet kritiseret fra forskellige sider. Eksempelvis har den britiske juralektor Steve Peers fra universitetet i Essex udtrykt bekymring over, at visse lande har brugt asylansøgeres og flygtninges fingeraftryk i forbindelse med almindelig kriminalitetsbekæmpelse.

---

[1] En uddybning af Amnesty Internationals argumenter mht. EU- medlemsstaternes ansvar på asylområdet, jf. Dublinkonventionen findes bl.a. i følgende dokumenter: *"Amnesty International's Comments on the Commission's Proposal for a Council Regulation establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national (COM (2001) 447 final),"* Bruxelles, Juni 2002 og *"Amnesty International Comments on the Revision of the Dublin Convention"*, fra oktober 2000.
[2] EMRD, T. I. v the UK, No. 43844/98, 7 March 2000. T. I var borger fra Sri Lanka, der først søgte asyl i Tyskland. Han blev afvist, eftersom Tyskland på daværende tidspunkt ikke gav flygtningestatus til personer, der blev forfulgt af ikke-statslige agenter. Senere søgte han asyl i England, hvorefter Tyskland meldte sig som ansvarlig for asylbehandlingen, jf. Dublinkonventionen. Derefter bragte T. I. sin sag for den Europæiske Menneskerettigheds-domstol.
[3] UNHCR, Genève, 2004. News: Asylum statistics, second quarter 2004, fra den 31. august 2004. Det fremgår ikke, hvilke industrialiserede lande, der er taget udgangspunkt i.
[4] Denne problematik bliver også belyst af FN's Flygtningehøjkommisariat, UNHCR, se bl.a. UNHCR's observationer, COM (2001) 441 final.

Amnesty International vil gerne understrege, at registrering af udlændinges fingeraftryk bør ske i yderste fortrolighed, og at opbevaring og videregivelse af de personfølsomme data altid først og fremmest bør tilgodese asylansøgernes retssikkerhed.

Specifikke kommentarer til lovforslaget

Kapitel 5 a: Overførsel m.v. efter reglerne i Dublinforordingen (udlændingelovens § 29 a, stk. 1 og stk 2)

Det foreslås, at der henvises til reglerne i Dublinforordningen i stedet for reglerne i EF-asylkonventionen.

Amnesty International er af den opfattelse, at det i visse situationer kan være problematisk, at den enkelte asyl-ansøger ikke frit kan vælge, i hvilket land asylansøgningen skal indgives. Selvom Dublinforordningen bygger på asylansøgerens eventuelle familiemæssige tilknytning til et EU-land, opereres der med en snæver definition af begrebet "familiemedlem", hvorfor visse asylansøgere kan komme i klemme.

Rådets forordning (EF) nr. 343/2003 og dennes artikel 3.3 henviser til, at en asylansøger kan sendes til et tredje land. Amnesty International stiller sig skeptisk overfor, at visse asylansøgere kan sendes tilbage til såkaldte "sikre tredjelande" uden at få deres asylansøgning behandlet. Det krænker retten til at søge asyl, jf. Verdenserklæringens artikel 14. Amnesty International finder det yderst kritisabelt, såfremt asylansøgere ikke får behandlet deres ansøgning, og bliver sendt tilbage til såkaldte "sikre" lande, hvor disse personer risikerer forfølgelse, hvilket vil være i strid med princippet om non- refoulement.

Ændring af § 40 a, stk. 1 og stk 2 - optagelse af asylansøgeres fingeraftryk

I høringssvar af 23. marts 1995 og af 16. november 1998 tog Amnesty International afstand fra de senere vedtagne forslag om indførelse af optagelse og registrering af alle spontane asylansøgeres fingeraftryk. I disse høringssvar belyste Amnesty International, at optagelse af fingeraftryk burde begrænses til de tilfælde, hvor der var begrundet tvivl om en asylansøgers identitet, idet der er tale om et tvangsindgreb af meget byrdefuld karakter. Vores vurdering var, at optagelsen af fingeraftryk kunne ses som endnu et element i den mistænkeliggørelse og kriminalisering af asylansøgere, som havde fundet sted i de foregående år via indførelse af forskellige restriktive foranstaltninger i forhold til asylansøgere og flygtninge.

Ved lov nr. 407 af 10. juni 1997 blev Udlændingelovens § 40 a udvidet, idet slettefristen for fingeraftryk optaget i Det Centrale Fingeraftryksregister over Asylansøgere og Uidentificerede Udlændinge m.v. (B-filen) blev udvidet fra 5 til 10 år (§ 40 a ,stk. 5).

Med vores tidligere kritikpunkter in mente vil Amnesty International opfordre til, at asylansøgernes retssikkerhed til enhver tid sikres, og at fingeraftrykkene ene og alene bruges til det tilsigtede formål i Eurodacforordningen.

Ændring af § 40 a, stk. 5 og § 40 b stk 5

Lovforslaget beror på en ændring af ordene "*10 år efter registreringen*" til "*10 år efter optagelsen*", således at fingeraftryk slettes 10 år efter optagelsen. Amnesty International hilser denne ændring velkommen.

Ændring af § 58

Lovændringen indebærer en bestemmelse om videregivelse og behandling af fortrolige oplysninger. Amnesty International vil gerne understrege, at behandling af personlige data bør foregå på en forsvarlig måde, idet fingeraftryksregistreringen er en særdeles personfølsom oplysning. Opbevaring og videregivelse af sådanne oplysninger kræver et meget højt sikkerhedsniveau, således at disse data ikke risikerer at blive misbrugt. Amnesty International finder ydermere, at det bør præciseres, at fingeraftrykkene alene må overgives til myndigheder i lande, hvor registerforskrifterne er på samme niveau som her i landet. Det er vigtigt, at artikel 8 i den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der definerer at retten til privatliv, til enhver tid respekteres og overholdes.

Ændring af § 58 d

Ifølge lovforslaget ændres denne paragraf til:

"*Ministeren for flygtninge, indvandrere og integration kan fastsætte bestemmelser om, at andre end Rigspolitichefen, efter § 58 j, stk. 1 og 2, kan videregive oplysninger til den centrale Eurodac-enhed.* "

Amnesty International finder det nødvendigt, at begrebet *'andre end Rigspolitichefen* ' nøje defineres. Vores organisation finder det betænkeligt, at det ikke angives klart, hvilke andre personer der har lov til at videregive oplysninger til den centrale Eurodac-enhed. Konsekvensen af den manglende definition af *'andre'* kan indebære, at de personfølsomme oplysninger i værste fald kan misbruges.

Ændring af § 58 i

Ifølge lovændringen skal Rigspolitiet straks videregive fingeraftryk, der er optaget af udlændinge over 14 år.
Amnesty International erkender, at EU har fastsat grænsen på 14 år. Ræsonnementet for denne aldersgrænse er ikke fastsat nærmere. Amnesty International henviser til, at FN's Børnekonvention definerer børn, som personer under 18 år, og opfordrer til, at bestemmelserne i denne konvention respekteres ved registreringen.

Amnesty International har på nuværende tidspunkt ikke yderligere kommentarer til lovforslaget.

Med venlig hilsen
Amnesty International, Dansk Afdeling

Lars Normann Jørgensen
Generalsekretær

Lisa Blinkenberg
Flygtningekoordinator

Advokatrådet

ADVOKAT SAMFUNDET

KRONPRINSESSEGADE 28
1306 KØBENHAVN K
TLF. 33 96 97 98
FAX 33 36 97 50

Ministeriet for Flytninge, Indvandrere og Integration
Holbergsgade 6
1057 København K.

DATO: 01-10-2004
J.NR.: 04-012602-04-2091
REF.: rmm/lpe

E-mail: 2u@inm.dk

Høring over udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Tilknytning til Eurodacforordningen og Dublinforordningen på mellemstatsligt grundlag mv.)

Ved brev af 20. september 2004 har Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration anmodet om Advokatrådets bemærkninger til ovennævnte udkast.

Udkastet har været forelagt for Advokatrådets Retsudvalg, hvorefter bemærkes, at udkastet ikke giver Advokatrådet anledning til at fremkomme med bemærkninger.

Med venlig hilsen

Steffen Pihlblad

E-mail: samfund@advocom.dk
Homepage: www.advocom.dk

Dansk Røde Kors

Ministeriet for Flygtninge,
Indvandrere og Integration
Holbergsgade 6
1057 København K

København, den 1. oktober 2004
Asyl/JØC/1565

Vedr.: Høringssvar vedrørende forslag til lov om ændring af udlændingeloven, tilknytning til Eurodacforordningen og Dublinforordningen. Deres j.nr. 2003/4000-35.

Idet der henvises til ministeriets høringsskrivelse af 20. september d.å. vedrørende ovennævnte lovforslag skal Dansk Røde Kors hermed oplyse, at organisationen for nærværende ikke har yderligere bemærkninger end de, der er afgivet ved tidligere skrivelser af 10. august 2001 vedrørende Dublinforordningen og af 17. januar 2003 vedrørende Eurodacforordningen.

Med venlig hilsen

Jørgen Chemnitz

Asylafdelingen
Central administration

CVR-nr. 18 88 78 86
www.asylum.redcross.dk

Besøgsadresse:
Dag Hammarskjölds Allé 28
2100 København Ø
Tlf.: 35 43 22 44
Fax: 35 43 24 44

Postadresse:
Dansk Røde Kors
Asylafdelingen
Dag Hammarskjölds Allé 28
Box 810
2100 København Ø

Pia Schak Nielsen Antal bilag Aktnr. 126

Fra: Nanna W. Gotfredsen [nanna.w.gotfredsen@get2net.dk]
Sendt: 1. oktober 2004 22:07
Til: 2. Udlændingekontor
Cc: Bjørn Elmquist
Emne: Vedr. høring iht. ændring af udlændingeloven

Vedr. lov om ændring af udlændingeloven.
(Tilknytning til Eurodacforordningen og Dublinforordningen på mellemstatsligt grundlag m.v.)

Henset til den korte tidsfrist for aflevering af høringssvar, må vi desværre denne gang afstå fra at give et svar.

Med venlig hilsen og på vegne af
Dansk Retspolitisk Forening

Nanna W. Gotfredsen, sekretær
f. formand Bjørn Elmquist

Pia Schak Nielsen

Fra: Anders Chr. Jensen [epost@anderschrjensen.dk]

Sendt: 2. oktober 2004 12:53

Til: 2. Udlændingekontor

Emne: Ændring af udlændingeloven

Landsforeningen "Et barn To forældre" sender herved dets høringssvar som vedhæftet fil.
Venlig hilsen Anders Chr. Jensen

Landsforeningen "Et barn To forældre"
Østervang 75
4000 Roskilde Roskilde, den 30.9.2004

Til
Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration
Holbergsgade 6
1057 København k

Vedr. j.nr.2003/4000-35, ændring af udlændingeloven

Som svar på høringsskrivelse af 20.9.2004 skal foreningen tillade sig at meddele, at den påtænkte ændring ikke giver anledning til bemærkninger.

Med venlig hilsen

Landsforeningen "Et barn To forældre"

v/Anders Chr. Jensen, generalsekretær

INSTITUT FOR
MENNESKERETTIGHEDER

STRANDGADE 56 · 1401 KØBENHAVN K
TLF. 32 69 88 88
FAX 32 69 88 00
CENTER@HUMANRIGHTS.DK
WWW.MENNESKERET.DK
WWW.HUMANRIGHTS.DK

Ministeriet for Flygtninge,
Indvandrere og Integration
Att.: 2. Udlændingekontor
Holbergsgade 6
1057 København K

DATO 4. oktober 2004
J.NR. 540.60/6768

Vedr.: Høringssvar

Ved skrivelse af 20. september samt ved mail af 21. september 2004 fremsendte Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (Integrationsministeriet) udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Tilknytning til Eurodacforordningen og Dublinforordningen på mellemstatsligt grundlag m.v.) med anmodning om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger hertil.

Hermed fremsendes Instituttets høringsnotat af d.d. vedlagt kopi af to notater af 28. januar 1999 og 31. marts 2000 fra (dengang) Det Danske Center for Menneskerettigheder, hvortil der henvises i det aktuelle notat.

Instituttet skal beklage den sene besvarelse.

Der henvises til ministeriets j.nr. 2003/4000-35.

Med venlig hilsen

Morten Kjærum
Direktør

INSTITUT FOR MENNESKERETTIGHEDER

NOTAT

vedrørende

Integrationsministeriets udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Tilknytning til Eurodacforordningen og Dublinforordningen på mellemstatsligt grundlag m.v.)

Konklusion

Institut for Menneskerettigheder har noteret sig, at ligesom tilfældet er med den tilsvarende bestemmelse i Dublin-konventionens art. 12, giver Dublin-forordningens art. 4, stk. 4, ingen mening, samt at samme forordnings art. 20 er udformet på en måde, der fratager reglen ethvert forståeligt indhold. Med hensyn til implementeringen er det efter Instituttets vurdering tvivlsomt, om den foreslåede ordning med forelæggelse af præjudicielle spørgsmål for EF-Domstolen ikke vil være omfattet af Grundlovens § 20. Instituttet finder endvidere, at de afgørelser, der træffes med henvisning til art. 4, stk. 4, af både lovtekniske, retssikkerhedsmæssige og menneskeretlige hensyn bør benævnes "returnering". For så vidt angår implementeringen af Eurodac-forordningen anbefaler Instituttet, at det overvejes at indføre en egentlig klageadgang for de udlændinge, hvis fingeraftryk m.v. videregives til den centrale Eurodac-enhed.

1. Baggrund

Ved skrivelse af 20. september samt ved mail af 21. september 2004 fremsendte Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (Integrationsministeriet) udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Tilknytning til Eurodacforordningen og Dublinforordningen på mellemstatsligt grundlag m.v.) med anmodning om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger hertil senest den 1. oktober 2004. At der netop er tale om (alene) et udkast, illustreres af, at det – ud over et betragteligt antal tekniske og redaktionelle skavanker – er skæmmet af en række meningsforstyrrende fejl og mangler. Et enkelt eksempel er omtalt nedenfor i afsnit 2.1.

Henset til, at der er tale om et ganske omfattende udkast (62 sider – tæt beskrevne med usædvanligt små typer – samt bilag) med et relativt kompliceret indhold sammenholdt med den noget utilfredsstillende korte tidsfrist, de hørte instanser har fået tilstået til at kommentere udkastet, har Instituttet fundet det nødvendigt at koncentrere indsatsen på få udvalgte elementer.

2. Generelt om udkastet

Med vedtagelsen af (udkastet til) forslag om ændring af udlændingeloven giver Folketinget sit samtykke til, at regeringen på Danmarks vegne godkender aftalen om dansk tilknytning til Eurodac- og Dublin-forordningerne på mellemstatsligt grundlag, jf. Grundlovens § 19. Desuden tilsigter den kommende lovændring at sikre, at det nationalretlige lovgivningsmæssige grundlag er tilvejebragt på tidspunktet for Rådets – forventeligt snarlige – beslutning om godkendelse af parallelaftalen

INSTITUT FOR MENNESKERETTIGHEDER
WILDERS PLADS 8 H • 1403 KØBENHAVN K • TELEFON 32 69 88 88 • FAX 32 69 88 00 • CENTER@HUMANRIGHTS.DK • WWW.HUMANRIGHTS.DK

Instituttet finder, at denne problemstilling bør underkastes en nøjere analyse.

Således anføres det i udkastet, s. 45, 2. afsnit, i relation til parallelaftalens art. 6, stk. 1, at en afgørelse af et fortolkningsspørgsmål forelagt EFD af en dansk domstol "vil være bindende, men den endelige afgørelse i den sag, der har givet anledning til det præjudicielle spørgsmål, skal træffes af den danske domstol. Denne præjudicielle ordning findes ikke at være omfattet af grundlovens § 20." Og så henvises der i øvrigt til en tilsvarende problemstilling i forbindelse med implementeringen af Europol-konventionen.

Et sådant præjudicielt spørgsmål vil vel typisk dreje sig om den *abstrakte fortolkning* af en bestemmelse i en af de to forordninger. Henset til, at de nationale domstole er retligt forpligtede til at lægge denne fortolkning til grund, må EFD's afgørelse i så henseende vel anses for nøjagtig lige så "endelig" som den "endelige" danske afgørelse. Og selv om sidstnævnte rigtigt nok "skal træffes af den danske domstol", vil EFD's fortolkning formentlig i de allerfleste tilfælde være direkte styrende for den *konkrete subsumption* og dermed for sagens udfald. Det vil med andre ord sige, at sagens resultat *reelt* vil være dikteret af EFD's præjudicielle afgørelse.

Instituttet finder således ikke at kunne afvise, at der herved i realiteten vil blive tale om overladelse af "beføjelser" – *in casu* dømmende myndighed – til EF i Grundlovens § 20's forstand.

4. Implementeringen af Eurodac-forordningen

4.1. Kompetence- og klageregler

Instituttet finder, at der hersker nogen uklarhed om visse kompetence- og klageregler i relation til implementeringen af Eurodac-forordningen.

For så vidt angår *optagelse* af fingeraftryk, jf. (såvel den nugældende som den ved implementeringen af Eurodac-forordningen ændrede affattelse af) Udl. § 40 a, stk. 1 og 2, følger det udtrykkeligt af § 48, 2. pkt., at afgørelse herom kan træffes af Rigspolitichefen, vedkommende politimester eller politidirektøren. I henhold til § 48, 4. pkt., kan sådanne afgørelser påklages til Integrationsministeriet.

Anderledes forholder det sig for så vidt angår *videregivelse* ikke blot af fingeraftryk, men også af en række yderligere personfølsomme oplysninger til den centrale Eurodac-enhed, jf. de foreslåede regler i Udl. § 58 i, stk. 1-4. Ifølge disse er alene Rigspolitichefen den kompetente instans. En enkelt bestemmelse er af fakultativ karakter, jf. stk. 1, 2. pkt., mens de øvrige fremstår som obligatoriske regler.

Det er Instituttets vurdering, at videregivelse af fingeraftryk sammen med adskillige andre personfølsomme oplysninger udgør en mindst lige så indgribende foranstaltning som (den blotte) optagelse af fingeraftryk. Der foreligger efter Instituttets opfattelse ingen saglige hensyn, der kan begrunde, at der til beslutninger om sådanne videregivelser ikke (også) knyttes en mulighed for at kunne klage til en højere instans. Integrationsministeriet kunne være et nærliggende, naturligt bud herpå, jf. om § 48, 4. pkt., ovenfor.

På den baggrund skal Instituttet anbefale, at det af retssikkerhedsmæssige hensyn overvejes at indføre en adgang til at påklage beslutninger om videregivelse af fingeraftryk m.v. Det forhold, at Datatilsynet efter den foreslåede bestemmelse i § 58 c, stk. 3, skal føre "tilsyn med behandlingen og

(Tidligere) Det Danske Center for Menneskerettigheder har for mere end fire år siden påpeget, at anvendelsen af betegnelsen "afvisning" i denne sammenhæng er yderst uhensigtsmæssig, se således afsnit 2.2.1 i Centrets notat vedrørende forslag til ændring af udlændingeloven af 31. marts 2000 (høringssvar over udkast til, hvad der senere blev fremsat som lovforslag nr. L 264/1999-2000 og vedtaget som lov nr. 425 af 31. maj 2000). Notatet er vedlagt til orientering.

De afgørelser, der træffes i henhold til (tidligere art. 12 i konventionen, nu) forordningens art. 4, stk. 4, har intet til fælles med de kategorier af afgørelser, der traditionelt er gået under betegnelsen "afvisning" i henhold til reglerne herom i Udl. kap. 5, jf. § 28. Disse afgørelser er alle af "negativ" karakter i den forstand, at de (alene) betyder, at den pågældende udlænding nægtes indrejse. I modsætning hertil er afgørelser truffet med henvisning til forordningens art. 4, art. 4, af mere "positiv" art forstået på den måde, at den pågældende skal tilbage til et nærmere specificeret "Dublin-land" (et EU-land eller et tredjeland, der har indgået en associeringsaftale med EU), som efter forordningen – og modsat de klassiske afvisninger – er retligt forpligtet til at lade den pågældende indrejse med henblik på, at Dublin-proceduren kan iværksættes dér. Nægtelse af indrejse i Danmark fremstår i den forbindelse mest som en *afledt* virkning heraf og er ikke – som det ellers er tilfældet med afvisning i traditionel forstand – et resultat af, at den pågældende ikke opfylder de almindelige indrejsebetingelser, jf. § 28. Hvorvidt dette er tilfældet eller ej, er ganske uden betydning for, om der kan eller skal træffes afgørelse med henvisning til forordningens art. 4, stk. 4.

At benævne denne type afgørelser "afvisning" kan kun tjene til at skabe forvirring. For så vidt illustreres dette på ganske overbevisende måde ved Eurodac-konventionens art. 8, stk. 1, hvorefter der efter nogle nærmere angivne kriterier skal optages fingeraftryk af udlændinge, der søger indrejse fra et tredjeland, "og som ikke afvises", se hertil udkastet, s. 10-11. Selv om det af konteksten vel nok kan udledes, at der hermed sigtes til afvisning til et tredjeland, smh. i dansk ret Udl. § 28, er ordlyden langt fra entydig.

Instituttet så gerne, at Integrationsministeriet i forbindelse med den forestående revision af det foreliggende udkast overvejede at erstatte begrebet "afvisning" med det langt mere retvisende udtryk "returnering" om de afgørelser, der bliver truffet med henvisning til Dublin-forordningens art. 4, stk. 4. Fordelene herved er efter Instituttets vurdering indlysende:

Dels vil en sådan ændring skabe en helt entydig terminologi og forebygge enhver form for retlig uklarhed med hensyn til, om der er tale om en "traditionel" afvisning eller en "Dublin-afvisning". Og dels – og nok så væsentligt – vil der hermed blive skabt en fuldendt symmetri i begrebsapperatet: "Overtagelse" modsvares af "overførsel", "tilbagetagelse" af "tilbageførsel" og "modtagelse" af "returnering".

Men ikke kun i relation til Udl.'s materielle og processuelle regler om Dublin-proceduren vil en sådan ændret begrebsanvendelse være en gevinst. Også med hensyn til bestemmelserne i bl.a. §§ 34 og 36 om diverse tvangsmæssige foranstaltninger, henholdsvis administrative frihedsberøvelser – for nu blot at nævne to blandt adskillige eksempler – vil det være en åbenbar fordel, om regelgrundlaget blev sprogligt afklaret.

Når det i § 36, stk. 1, 1. pkt. anføres, at politiet kan beslutte at frihedsberøve en udlænding "for at sikre muligheden for afvisning (...)", er det jo ganske usikkert, om der herved tænkes på afvisning efter § 28 og/eller "Dublin-afvisning" i henhold til § 29 a. Retstilstanden er således efter lovteksten

DET DANSKE CENTER
FOR MENNESKERETTIGHEDER

NOTAT

vedrørende Dublin-konventionens art. 12

Konklusion:
I notatet påpeges en vis uklarhed med hensyn til hvilken personkreds, der kan anses for omfattet af Dublin-konventionens art. 12 og den dér fastlagte særlige procedure, som bl.a. finder anvendelse i forbindelse med modtagelsen af asylsøgere ved den dansk-tyske landegrænse. På baggrund af en analyse af lovtekst og forarbejder konkluderes endvidere, at denne særlige ordning ikke er implementeret i dansk ret, og at den eksisterende lovgivning ikke rummer det fornødne klare hjemmelsgrundlag for afgørelser om "returnering" af asylsøgere fra Danmark til Tyskland efter denne procedure.

Art. 12's personelle rækkevidde
Det følger af Dublin-konventionens art. 3, stk. 6, at proceduren til fastlæggelse af hvilken stat, der ansvarlig for asylsagens behandling ("Dublin-proceduren"), indledes, så snart en asylansøgning indgives for første gang i en medlemsstat. Det er således konventionens udgangspunkt, at det er den stat, hvor ansøgningen indgives, der skal påbegynde proceduren.

Konventionens art. 12 omhandler de tilfælde, hvor "en asylansøger, der befinder sig på en medlemsstats område, (indgiver) en asylansøgning til en anden medlemsstats kompetente myndigheder." En sådan situation vil bl.a. foreligge, når en asylsøger, der opholder sig i én medlemsstat, indgiver ansøgning på landegrænsen til en anden medlemsstat. Ved underretning fra den stat, som har fået forelagt asylansøgningen ved landegrænsen, betragtes den stat, hvori asylsøgeren befinder sig, ved anvendelsen af konventionen som den medlemsstat, asylansøgningen er indgivet til. Det påhviler herefter denne medlemsstat at iværksætte og gennemføre Dublin-proceduren.

Selv om dette ikke explicit fremgår af bestemmelsens ordlyd, følger det forudsætningsvis af art. 12, at asylsøgeren skal forblive i den stat, vedkommende befinder sig i, og altså nægtes indrejse i det land, til hvis myndigheder ansøgningen nu indgives. Der er ikke i konventionsteksten eller i art. 12-procedurens konstruktion i øvrigt holdepunkter for, at afskæring af adgang til dette lands territorium skulle være betinget af, at personen ikke opfylder de almindelige betingelser for indrejse i form af pas og evt. visum m.v.

Således som bestemmelsen er udformet, gælder art. 12 for *asylansøgere* ("Indgiver en asylansøger ..."). I konventionens art. 1, stk. 1, litra c), defineres en asylansøger som "en udlænding, der *har indgivet* en asylansøgning, som der endnu ikke er taget stilling til" (kursiveret her). For at være omfattet af definitionen er det således ikke tilstrækkeligt, at den pågældende har til hensigt - og måske endda står umiddelbart foran - at indgive ansøgningen.

Asylansøgningen *skal* være "indgivet", hvilket må indebære, at den pågældende har været i kontakt med landets myndigheder og over for dem fremsat sin anmodning. Indtil dette er sket, har vedkommende ikke status som "asylansøger" i konventionens forstand, men er (alene) at betragte som "udlænding", jf. art. 1, stk. 1, litra a).

Denne forståelse bekræftes bl.a. af konventionens art. 3, stk. 1, hvorefter medlemsstaterne "forpligter sig til at sørge for, at enhver udlænding, der ved grænsen eller på deres område indgiver en asylansøgning til en af dem, får denne ansøgning behandlet." Bestemmelsen ses at understøtte den opfattelse, at så længe ansøgningen endnu ikke *er* indgivet "på grænsen eller på deres område", har personen alene status som netop "udlænding".

Betydningen af sondringen mellem de to begreber, jf. konventionens art. 1, stk. 1, er desuden klart kommet til udtryk i art. 10, stk. 1. Efter denne bestemmelse er en ansvarlig medlemsstat forpligtet til at tilbagetage en *asylansøger*, hvis ansøgning er under behandling, eller som har tilbagekaldt sin ansøgning, jf. litra c) og d), samt tilbagetage en *udlænding*, hvis ansøgning staten har afslået, jf. litra e). At den pågældende i sidstnævnte tilfælde ikke (længere) har status som "asylansøger" i konventionens forstand følger af, at der her er tale om en person, hvis ansøgning staten *har* taget endelig stilling til, jf. art. 1, stk. 1, litra c).

Det synes herefter nærliggende at antage, at anvendelsen af art. 12 efter sin ordlyd må forudsætte, at udlændingen tidligere har søgt om asyl i én medlemsstat, før vedkommende søger i den anden stat. I modsat fald har vedkommende jo ikke status som "asylansøger" i konventionens forstand.

Men i så fald kan art. 12-proceduren ikke benyttes overfor en person, der f.eks. er indrejst og opholder sig i Tyskland uden at have søgt asyl dér, og nu overfor de danske myndigheder på den dansk-tyske landegrænse anmoder om asyl her i landet. Det følger umiddelbart af konventionens art. 3, stk. 6, at det i denne situation påhviler de danske myndigheder at iværksætte Dublin-proceduren. Ligeledes vil art. 12 være uanvendelig i forbindelse med en person, der har søgt og fået afslag på en asylansøgning i Tyskland, men fortsat opholder sig dér (f.eks. med en "Duldung" som opholdsgrundlag), og nu anmoder de danske myndigheder om asyl på grænsen.

Brugen af art. 12-proceduren i de tilfælde, hvor dette herefter overhovedet vil være tænkeligt, fører til besynderlige resultater.

Drejer det sig f.eks. om en tredjelandsborger, der er indrejst fra hjemlandet til og har søgt asyl i Tyskland - vedkommende har altså status som "asylansøger" i konventionens forstand - og herefter indgiver en (ny) asylansøgning i Danmark ved den dansk-tyske landegrænse, vil Tyskland allerede efter konventionens almindelige system, smh. art. 3, stk. 6, være forpligtet til at iværksætte og gennemføre Dublin-proceduren, da ansøgningen første gang er indgivet dér. I disse tilfælde vil art. 12 således ikke have nogen selvstændig betydning. Og skulle situationen være den, at Tyskland har påbegyndt realitetsbehandling af asylansøgningen, er dette jo sket efter konstatering af, at netop Tyskland er ansvarlig efter konventionens regler, jf. art. 4-9. I så fald giver art. 12 ingen mening overhovedet.

Det må således konkluderes, at såfremt bestemmelsen skulle forstås efter sin ordlyd, vil art. 12 have et relativt begrænset anvendelsesområde, som i så fald i øvrigt ikke har nogen selvstændig praktisk betydning.

Et relevant og meningsfuldt indhold får bestemmelsen derimod, såfremt udtrykket "asylansøger" læses som "udlænding", smh. konventionens art. 1, stk. 1, litra a): "Indgiver en *udlænding*, der befinder sig på en medlemsstats område, en asylansøgning til en anden medlemsstats kompetente myndigheder, påhviler det den medlemsstat, på hvis område *udlændingen* befinder sig", at iværksætte Dublin-proceduren.

Bestemmelsen i art. 12, 2. pkt., ses at understøtte denne opfattelse. I det ovenfor anførte eksempel skal de danske myndigheder straks underrette de tyske myndigheder, og Tyskland "betragtes derefter (...) som den medlemsstat, asylansøgningen er indgivet til." Den citerede passus bygger tydeligvis på en forudsætning om, at Tyskland *ikke* tidligere har fået forelagt en asylansøgning. Ellers var der jo ingen grund til, at Tyskland efter konventionen nu skal *betragtes* som den stat, hvor ansøgningen er indgivet: Tyskland *er* i så fald denne stat. Men er der ikke indgivet en asylansøgning, har den pågældende person netop status som "udlænding" og ikke som "asylansøger", således som disse begreber er definerede i konventionens art. 1, stk. 1.

I praksis ses bestemmelsen da også at blive forstået og anvendt i overensstemmelse med den her anlagte opfattelse: "Asylansøger" læses som "udlænding". Der kan bl.a. henvises til Indenrigsministeriets "Håndbog" af 31. juli 1997. Det hedder her i afsnit 4.4, der omhandler de tilfælde, hvor en asylansøgning indgives ved medlemsstaternes indre grænser, under overskriften "Ansøgeren opholder sig i Danmark", om den omvendte situation, p. 31: "Indgiver en *udlænding*, der befinder sig i Danmark, en asylansøgning, f.eks. på landegrænsen til Tyskland, skal styrelsen underrettes herom (...). Har den pågældende allerede *indgivet en asylansøgning* i Danmark, vil styrelsen fortsætte behandlingen af denne ansøgning, og Danmark er efter konventionen ansvarlig, medmindre der foreligger andre forhold" (kursiveret her). Terminologien er dog ikke gennemført konsekvent. Under overskriften "Ansøgeren opholder sig i et andet medlemsland" anføres, p. 31: "Indgiver en *asylansøger*, der opholder sig i f.eks. Tyskland, en asylansøgning til de danske myndigheder (...)" (kursiveret her).

I denne sammenhæng bemærkes endvidere den dansk-svenske aftale af 14. november 1997 vedrørende de praktiske foranstaltninger i forbindelse med anvendelse af Dublin-konventionen ved den dansk-svenske grænse. Det hedder her i art. 2, stk. 1: "Anmoder en *udlænding* om asyl (...) i en dansk havn (...) påhviler det Kongeriget Sverige at fastlægge, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen (*Art. 12* i Dublinkonventionen). *Udlændingen* sendes tilbage [fra Danmark til Sverige]" (kursiveret her). Bestemmelsen indebærer en udvidelse af anvendelsesområdet for konventionens art. 12 til også at omfatte indrejse med skib i en dansk havn. Med den udtrykkelige henvisning til konventionens art. 12 er det nærliggende at antage, at begrebet "udlænding" i aftalens art. 2 skal forstås som defineret i konventionen, og sådan anvendes aftalen da også i praksis: Ordningen gælder ikke blot for "asylansøgere" i konventionens forstand, men benyttes over for (alle) "udlændinge".

Implementering af art. 12-proceduren i dansk ret

Dublin-konventionen er implementeret i dansk ret ved lov nr. 387 af 6. juni 1991 om ændring af udlændingeloven (EF-asylkonventionen), der trådte i kraft den 1. september 1997.

For Danmarks vedkommende har konventionens art. 12 ikke alene betydning i forbindelse med asylansøgninger, der forelægges de danske myndigheder på den dansk-tyske landegrænse (samt

hvad der yderligere er aftalt på bilateral basis), men også i relation til ansøgninger indgivet gennem en dansk repræsentation i en andet medlemsstat. Den sidstnævnte situation er særskilt reguleret i Udl. § 7, stk. 4, jf. § 48 a, stk. 3. En tilsvarende særlig regulering er ikke gennemført med hensyn til indgivelse af ansøgninger på landegrænsen.

Disse tilfælde er imidlertid omtalt i implementeringslovens forarbejder. I bemærkningerne til lovforslag nr. L 171/1990-91 (2. samling), p. 8, benyttes udtrykket "asylansøger" i relation til art. 12-procedurens anvendelse ved den dansk-tyske landegrænse. I nærværende sammenhæng ses bort fra den terminologiske uklarhed, og for ikke at forvirre begreberne yderligere anvendes derfor det neutrale begreb "personen" i det følgende.

I bemærkningerne hedder det om de tilfælde, hvor en person, der opholder sig i Tyskland, indgiver en asylansøgning til de danske myndigheder ved landegrænsen, jf. art. 12, bl.a.: "Den pågældende får altså ikke adgang til Danmark (...)". Selv om nægtelsen af indrejse ikke fremgår explicit, må adgangen til at træffe afgørelse herom anses for forudsat i konventionens art. 12, idet bestemmelsen ellers ikke giver megen mening, jf. ovenfor. Det må derfor lægges til grund, at der *folkeretligt* er belæg for de danske myndigheders beslutning. Spørgsmålet er imidlertid, om der tillige er nationalretlig hjemmel til at nægte indrejse i disse tilfælde.

Besvarelse heraf må bero på afgørelsens nærmere retlige karakter. Og at der *er* tale om en "afgørelse" i forvaltningsretlig henseende, må anses for hævet over enhver tvivl i og med, at de danske myndigheder nægter at efterkomme personens anmodning om indrejse og om at få asylansøgningen behandlet her i landet. For så vidt angår afgørelsens *retsvirkninger*, kan der drages klare paralleller til det danske afvisningsinstitut.

I bemærkningerne anføres da også videre, at personen i sådanne tilfælde "afvises ved indrejsen". Imidlertid ses der ikke at være tale om afvisning i teknisk forstand. Det fremgår udtrykkeligt af bemærkningerne samme sted, at "(d)en hidtidige afvisningsprocedure vil derimod *ikke* efter konventionens ikrafttræden kunne anvendes *i forhold til andre EF-lande*, idet asylsøgere kun vil kunne sendes til andre EF-lande inden for rammerne af konventionen" (oprindeligt kursiveret). Passusen og dens kontekst kan næppe forstås på anden vis, end at afvisningsinstituttet generelt er uanvendeligt i relation til de øvrige konventionsstater. Denne forståelse er i overensstemmelse med bestemmelsen i konventionens art. 3, stk. 5, der fastslår, at medlemsstaterne bevarer muligheden for at sende en asylansøger til et sikkert ("under overholdelse af bestemmelserne i Genève-konventionen") *tredjeland*, d.v.s. - i dansk udlændingeretlig sprogbrug - *afvise* den pågældende.

Og selv om man i det citerede uddrag fra bemærkningerne måtte indfortolke en adgang til afvisning i forbindelse med art. 12-proceduren som liggende "inden for rammerne af konventionen", ville beslutning herom kræve særskilt hjemmel i lovens kap. 5. Dette ikke mindst henset til, at beslutning om at nægte indrejse kan træffes - og i praksis også bliver truffet - i de tilfælde, hvor personen er i besiddelse af de fornødne dokumenter og derfor i almindelighed ikke kan afvises efter reglerne i lovens kap. 5, jf. specielt § 28, stk. 1, nr. 2. Men en sådan særlig hjemmelsbestemmelse blev ikke indføjet ved implementeringsloven. Og ingen af de øvrige afvisningsregler ses at kunne udgøre det retlige grundlag for en sådan afgørelse.

En anden ting er, at Udlændingestyrelsen i visse tilfælde har besluttet ikke at tilbagesende en person til Tyskland efter art. 12-proceduren, såfremt den pågældende var i besiddelse af visum

til Danmark. Ifølge oplysninger fra styrelsen skal dette dog ikke tages som udtryk for, at der er truffet afgørelse om ikke at *afvise* den pågældende, smh. § 28, stk. 1, nr. 2, men er derimod en pragmatisk valgt konsekvens af, at Danmark - efter al sandsynlighed - alligevel vil ende med at blive ansvarlig for asylsagsbehandlingen i henhold til konventionens art. 5, stk. 2.

Det må herefter kunne lægges til grund, at der i disse tilfælde ikke er tale om afvisning i lovens forstand. Praksis ses et være i overensstemmelse hermed. I Udlændingestyrelsens afgørelser om nægtelse af indrejse efter art. 12-proceduren hedder det således: "Udlændingestyrelsen har (...) truffet beslutning om, at (...) pågældende skal returneres til Tyskland (...)" (oprindeligt understreget). Herved introduceres samtidig en ny udlændingeretlig afgørelsestype, nemlig *returnering*.

Formuleringen er hentet fra det fortrykte standardkoncept, som anvendes i forbindelse med sager vedrørende personer fra Tyskland, der "på grænsen eller i et grænsenært område umiddelbart efter grænsepassagen" har søgt om asyl i Danmark. Konceptet indeholder to andre rubrikker til brug for afgørelse om, at pågældende skal tilbagetages eller overtages af Tyskland "i medfør af udlændingelovens § 48 a, stk. 1 og stk. 2, jf. § 29 a, stk. 1, jf. Dublin-konventionens artikel 13 vedrørende tilbagetagelse", henholdsvis "artikel 11 vedrørende overtagelse."

Som hjemmel for beslutning om returnering angives i standardkonceptet imidlertid ligeledes "udlændingelovens § 48 a, stk. 1 og stk. 2, jf. § 29 a, stk. 1," her dog med henvisning til konventionens art. 12. Sådanne afgørelser kan - ligesom beslutninger om overførsel og tilbageførsel - påklages til Indenrigsministeriet.

Det synes oplagt, at returnering ikke har karakter af overførsel eller tilbageførsel, således som disse begrebers indhold er fastlagt i Dublin-konventionen. Bl.a. er overførsel og tilbageførsel efter art. 10, stk. 1, jf. art. 11 og 13, betinget af, at ansvaret for asylsagsbehandlingen er fastlagt, hvilket jo ikke er tilfældet i relation til returnering. Ligeledes ses der ikke at foreligge returnering i forbindelse med tilbageførsel efter en iværksat, men ikke afsluttet Dublin-procedure i henhold til art. 3, stk. 7.

Men dermed kan det nationalretlige grundlag for afgørelse om returnering vel *ikke* søges i lovens § 29 a, der efter sin ordlyd alene hjemler adgang til netop at overføre og tilbageføre personer efter de i konventionen opstillede betingelser og med de dertil knyttede retsvirkninger.

Henset til den bebyrdende karakter af beslutninger om returnering må det - i overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige principper - antages, at der må gælde et krav om en ganske klar hjemmel som grundlag herfor. Et sådant hjemmelsgrundlag kan næppe anses for indeholdt i lovbestemmelsen, jf. § 29 a, og de dér klart formulerede, velafgrænsede afgørelsestyper. Der ses heller ikke i implementeringslovens *forarbejder* at være holdepunkter for, at afgørelser om returnering skulle være hjemlet qua bestemmelserne om overførsel og tilbageførsel. Et hjemmelsgrundlag baseret på en "det mindre i det mere"-konstruktion - returnering som indbefattet af beføjelsen til at træffe afgørelse om overførsel og tilbageførsel - forekommer ikke retligt holdbart.

Sammenfattende kan det konstateres, at der ikke ses at være materiel hjemmel til returnering, hverken i lovens kap. 5 om afvisning eller i kap. 5 a om overførsel/tilbageførsel.

Fraværet af en klar og utvetydig lovhjemmel til at træffe afgørelse om returnering efter art. 12-proceduren afføder en række andre spørgsmål af processuel karakter vedrørende kompetenceforhold, klageadgang m.v. Efter § 48 a træffer Udlændingestyrelsen afgørelse om overførsel eller tilbageførsel efter reglerne i lovens kap. 5 a eller om afvisning efter reglerne i kap. 5, og sådanne afgørelser kan påklages til indenrigsministeren, jf. § 48 d. Men lægges det til grund, at hverken kap. 5 a eller 5 indeholder den fornødne hjemmel, må bestemmelserne i §§ 48 a og 48 d vel anses for uanvendelige i denne situation.

Det må således konkluderes, at anvendelsen af art. 12-proceduren ved den dansk-tyske landegrænse ikke ses at være implementeret i dansk ret, og at den eksisterende lovgivning ikke indeholder det fornødne klare hjemmelsgrundlag for afgørelser om returnering af personer, der på grænsen søger asyl her i landet.

Kim U. Kjær, den 28. januar 1999

DET DANSKE CENTER
FOR MENNESKERETTIGHEDER

NOTAT

vedrørende udkast til forslag til ændring af udlændingeloven m.v.
(skærpelse af strafniveauet for ulovlig bekæftigelse af udlændinge m.v.)

Konklusion:
Centret bifalder, at der med udkastet lægges op til en længe ventet og tiltrængt lovliggørelse af det retsområde, der indbefatter nægtelse af indrejse for asylsøgende udlændinge med henvisning til Dublin-konventionens art. 12 og de derpå baserede bilaterale overenskomster. Centret finder dog anledning til at påpege en række fortsat uafklarede spørgsmål bl.a. om disse ordningers personelle anvendelsesområde, ligesom de bilaterale aftalers grundlovsmæssighed må anses for ganske tvivlsom. Endvidere anbefaler Centret et par præciseringer i relation til den foreslåede bestemmelse om politiets adgang til at standse og kontrollere køretøjer inde i landet med henblik på at forebygge krænkelser af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og FN's Racediskriminations-konvention.

1. Baggrund

Ved skrivelse af 22. marts 2000 fremsendte Indenrigsministeriet et udkast til lov om ændring af udlændingeloven, lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v. og straffeloven med anmodning om Det danske Center for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger hertil. Dette notat indeholder de kommentarer, udkastet har givet anledning til, idet det bemærkes, at Centret - ikke mindst henset til de snævre tidsmæssige rammer, den fremskredne behandling af lovforslaget afstikker - har valgt at focusere på de elementer, der efter Centrets vurdering umiddelbart ses at rumme nogle menneskeretlige og retssikkerhedsmæssige aspekter.

2. Ændret affattelse af Udl. § 29 a m.v. (implementering af art. 12-proceduren og de derpå baserede bilaterale aftaler)

2.1. Generelt om denne del af forslaget

Ved skrivelse af 29. januar 1999 fremsendte Det danske Center for Menneskerettigheder

et Notat vedrørende Dublin-konventionens art. 12 til Indenrigsministeriet med anmodning om ministeriets bemærkninger hertil. Centret skal beklage, at ministeriet trods flere erindringsskrivelser tilsyneladende ikke har haft mulighed for at reagere på henvendelsen.

I notatet blev det bl.a. påpeget, at loven i dens nuværende udformning ikke kan anses for at indeholde den fornødne lovhjemmel for at nægte asylsøgende udlændinge indrejse ved den dansk-tyske landegrænse. Eller som en anden side af samme sag: At art. 12-proceduren ikke er implementeret i dansk ret.

Med udkastet lægges der nu op til at indføje det fornødne nationalretlige grundlag for den type afgørelser, jf. udkastets § 1, nr. 9, om den foreslåede ændrede affattelse af Udl. § 29 a. Da udkastet på dette punkt fremstår som en direkte udmøntning af Centrets notat, kan Centret selvfølgelig kun bifalde initiativet. Dette gælder også de til forslaget knyttede konsekvensændringer. Til gengæld finder Centret det uheldigt, at udspillet først kommer nu. Af retssikkerhedsmæssige grunde og i overensstemmelse med almindelige statsforfatnings- og forvaltningsretlige grundsætninger må afgørelser som de her omtalte forudsætte tilstedeværelsen af et klart og utvetydigt lovgrundlag. Dette gælder så meget desto mere for de tilfælde, hvor den asylsøgende udlænding underkastes frihedsberøvelse, mens vedkommende afventer de danske myndigheders afgørelse og effektueringen heraf. For sådanne afgørelser gælder et særligt skærpet hjemmelskrav, jf. Grundlovens § 71 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 5. Henset hertil ville det have været at foretrække, om udspillet havde foreligget langt tidligere.

I øvrigt ses der fortsat at herske en del retlige uklarheder vedrørende denne ordning. Disse forhold vil blive belyst i det følgende.

2.2. Art.12-proceduren

2.2.1. Om hjemmelsgrundlaget

Det hedder i udkastets bemærkninger, s. 23: "Det foreslås *præciseret* i § 29 a, stk. 1, at en udlænding ikke blot kan overføres eller tilbageføres, men også kan afvises til et andet EU-land efter reglerne i EF-asylkonventionen (Dublin-konventionen). Herved *præciseres* (...)" (fremhævet her). De her citerede formuleringer er ikke dækkende.

"Præcisering" af et hjemmelsgrundlag må efter almindelig juridisk sprogbrug forudsætte, at der allerede eksisterer en for så vidt anvendelig hjemmel, som blot ikke anses for tilstrækkelig klar. Som nærmere beskrevet i Centrets notat af 29. januar 1999 kan noget sådant imidlertid ikke antages at være tilfældet i denne sammenhæng. Nægtelse af indrejse har hverken karakter af *afvisning* i sædvanlig forstand, jf. §§ 48 a og 28, stk. 1, nr. 2, eller *overførsel* eller *tilbageførsel*, jf. §§ 48 a og 29 a, men repræsenterer en *selvstændig* afgørelsestype. Med den foreslåede ændrede affattelse af § 29 a er der således reelt

tale om at *tilvejebringe* det fornødne hjemmelsgrundlag. At betegne denne proces som en "præcisering" er næppe nogen præcis karakteristik.

At afvisningsinstituttet ikke længere kan benyttes i relation til de øvrige EF-lande er entydigt fastslået i bemærkningerne til det lovforslag nr. L 171/1990-91, der blev vedtaget som lov nr. 387 af 6. juni 1991 med henblik på at gennemføre Dublin-konventionen i dansk ret. Det hedder her, s. 8:

"Efter EF-asylkonventionens artikel 3, stk. 5, bevarer enhver medlemsstat muligheden for (...) at sende en asylansøger til et *tredjeland* (...). Danmark vil derfor (...) fortsat i medfør af (..) § 48 a kunne afvise asylansøgere uden fornødent pas og/eller visum til "sikre tredjelande" uden for EF. (...) Den hidtidige afvisningsprocedure vil derimod *ikke* efter konventionens ikrafttræden kunne anvendes *i forhold til andre EF-lande*, idet asylansøgere kun vil kunne sendes til andre EF-lande inden for rammerne af konventionen" (originale fremhævelser).

På den baggrund finder Centret det ikke hensigtsmæssigt, at sådanne afgørelser med udkastet nu får betegnelsen *afvisning*. Mens afvisning af asylsøgende udlændinge til "sikre tredjelande" i henhold til § 48 a - som netop en håndhævelse af (pas- og) visumkravet, jf. § 28, stk. 1, nr. 2, og smh. konventionens art. 3, stk. 5 - alene er udtryk for, at udlændingen nægtes indrejse, har den her omhandlede type afgørelser en anden og mere positiv karakter. Sigtet hermed er nemlig snarere at sikre den pågældendes (fortsatte) tilstedeværelse i Tyskland, som det herefter påhviler at iværksætte Dublin-proceduren, jf. konventionens art. 12, smh. art. 3, stk. 6. Nægtelse af indrejse i Danmark fremstår dermed i højere grad som en *afledt* virkning heraf. Efter Centrets opfattelse vil det være formålstjenligt, om denne afgørelsestype i stedet beholder den betegnelse, som Udlændingestyrelsen og Indenrigsministeriet tidligere anvendte, nemlig *returnering*. Herved tilkendegives sprogligt på en både naturlig og rammende måde dels, at der ikke er tale om nægtelse af asylsøgende udlændinges indrejse som følge af manglende (pas og) visum og dels, at formålet med ordningen er, at den pågældende forbliver i Tyskland. Samtidigt undgås den terminologiske forvirring, der nødvendigvis må opstå som følge af, at bemærkningerne til L 171 udtrykkeligt fastslår, at afvisning *ikke* kan finde sted til et andet EF-land. Og endelig sikres herved en høj grad af konsistens i lovens begrebsapparat: Ligesom overførsel og tilbageførsel udgør "modstykket" til henholdsvis overtagelse til tilbagetagelse, får returnering karakter af "modstykket" til den i udkastet introducerede term *modtagelse*, jf. den foreslåede ændring af § 48 b.

2.2.2. Det personelle anvendelsesområde

I Centrets notat af 29. januar 1999 blev der tillige rejst tvivl om afgrænsningen af den af art. 12 omfattede personkreds. Efter Centrets opfattelse er der fortsat grund til at

søge dette spørgsmål afklaret. Centret finder det uholdbart, at der ikke er taget stilling til det forhold, at de danske myndigheders praksis - så vidt det er Centret bekendt - omfatter "udlændinge" og ikke "asylansøgere", som art. 12 efter sin ordlyd foreskriver at omhandle, jf. herved definitionsbestemmelserne i art. 1.

2.3. De bilaterale aftaler

2.3.1. Aftalernes retlige reference

I udkastets bemærkninger, s. 8, anføres, at det endvidere foreslås "præciseret", at en udlænding kan overføres, tilbageføres eller afvises "også i medfør af en overenskomst eller et hertil svarende arrangement, som Danmark har indgået med et eller flere lande i tilslutning til Dublin-konventionen." Og der henvises herved til den dansk-svenske aftale fra november 1997 og den dansk-tyske aftale fra marts 1998 "om de *praktiske foranstaltninger* i forbindelse med anvendelsen af Dublin-konventionen (...)" (fremhævet her). Også i denne sammenhæng finder Centret det formålstjenligt, om afgørelserne ikke kaldes afvisning, men returnering.

Mens den omtalte dansk-svenske aftale omhandler en udvidet anvendelse af art. 12-proceduren til også at omfatte indrejse med skib, rummer den udgave af den dansk-tyske aftale fra marts 1998, Centret er i besiddelse af, alene bestemmelser om en hurtig og smidig overtagelses- og tilbagetagelsesprocedure de to lande imellem. Den udvidede anvendelse af art. 12-proceduren kom for Tysklands vedkommende - så vidt Centret er orienteret - først i stand som led i en *tillægsaftale* til overenskomsten fra marts 1998 indgået under et møde mellem de danske og tyske myndigheder i oktober 1998.

Det fremgår såvel af det her citerede uddrag af udkastets bemærkninger som af de to aftaler, at de begge udelukkende vedrører Dublin-konventionens *praktiske anvendelse*, hvorfor det konventionsmæssige grundlag fortsat skal findes i art. 12. Efter Centrets vurdering er det imidlertid ganske tvivlsomt, om denne opfattelse er holdbar.

Art. 12 omfatter personer, "der befinder sig på en medlemsstats område", og som "indgiver (...) en asylansøgning til en anden medlemsstats kompetente myndigheder". Det er givet, at ansøgningen ved ankomsten til en dansk havn eller lufthavn indgives til "en anden medlemsstats kompetente myndighed", typisk via det danske politi i forbindelse med indrejsekontrollen. Mere uklart er det, om ansøgeren på dette tidspunkt kan anses for at befinde sig i Sverige, henholdsvis Tyskland som den "anden medlemsstats område", hvis territoriale udstrækning - i fravær af holdepunkter for det modsatte - må fastlægges i overensstemmelse med almindeligt anerkendte folkeretlige principper herom. I så henseende synes aftalernes henvisning til art. 12 som konventionsmæssig hjemmel at udgøre lidt af et kunstgreb. Problemstillingen kan illustreres ved et par eksempler:

Drejer det sig om en udlænding, der med et dansk indregistreret passagerskib indrejser fra Sverige til Danmark, kan udlændingen ved ansøgningens indgivelse til de danske myndigheder næppe anses for at befinde sig "på en anden medlemsstats område" (Sverige) som foreskrevet i art. 12. Og tilsvarende med hensyn til den dansk-tyske aftale, hvor nok et aspekt endda spiller ind. Ved indrejse herfra gør der sig det specielle forhold gældende, at skibe fra Tyskland til Danmark (og omvendt) i mange tilfælde undervejs - afhængigt af sejlruten - vil befinde sig i internationalt farvand. Uden at det i øvrigt ses fornødent at gå nærmere ind i denne problemstilling og herunder overveje, i hvilket omfang det i eksemplet må spille ind, at udlændingen er udrejst fra Tyskland som det sidste "faste territorium", forekommer det i sådanne situationer om muligt endnu vanskeligere at opretholde forestillingen om, at udlændingen skulle have indgivet ansøgningen til de danske myndigheder under ophold i Tyskland. Og da et lands luftterritorium efter den almindelige folkeret defineres som luftrummet over statens land- og søterritorium, vil forudsætningen om, at udlændingen ved ansøgningens indgivelse befinder sig i Tyskland, ofte være tilsvarende fiktiv i relation til indrejse med *fly*.

Eksemplerne illustrerer, at der med aftalerne ikke er tale om en *udvidet anvendelse* af art. 12-proceduren, idet aftalerne reelt er baseret på et sæt anderledes *territoriale betingelser*. Tysk og svensk territorium kan ikke uden videre anses for udstrakt til at omfatte alle territoriale bestanddele - herunder bl.a dansk indregistrerede skibe i dansk territorialfarvand - helt frem til indrejsekontrollen. Ret beset repræsenterer aftalerne ikke en art. 12-procedure omhandlende udlændinge, der befinder sig *i* en anden medlemsstat, men derimod en principielt ganske anden ordning, hvorefter personer, der indrejser med fly eller skib *fra* en anden medlemsstat, kan nægtes indrejse og tilbagesendes dertil. Dette synes i øvrigt også anerkendt i den dansk-svenske aftale, jf. art. 2, stk. 1, vedrørende udlændinge, der i Danmark anmoder om asyl "i forbindelse med indrejse *fra* Kongeriget Sverige" (fremhævet her). Rets*følgen* i henhold til art. 12 og de bilaterale aftaler er identisk, mens dette ikke er tilfældet med hensyn til rets*faktum*.

At konventionens art. 12 dermed næppe kan anses som det konventionsmæssige grundlag for de to aftaler, påvirker ikke i sig selv aftalernes folkeretlige *gyldighed*. Det er således almindeligt anerkendt, at to eller flere deltagere i en multilateral traktat kan indgå aftaler, der supplerer og endda *modificerer* indholdet af denne, i så fald selvsagt kun med virkning for disse kontrahenter indbyrdes, jf. herved Wiener-konventionens art. 41 og mere om aftalernes gyldighed straks nedenfor.

Med hensyn til overenskomsternes personelle anvendelsesområde bemærkes, at det i den dansk-svenske aftale hedder: "Anmoder en *udlænding* om asyl (...) i en dansk havn (...) påhviler det Kongeriget Sverige at fastlægge, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen (Art. 12 i Dublinkonventionen). *Udlændingen* sendes

tilbage [fra Danmark til Sverige]" (fremhævet her). Og tilsvarende i den dansk-tyske tillægsaftale: "Indrejser via luft- og færgehavne anses for omfattet af Dublin-konventionens artikel 12, indtil *udlændingen* er pas- og toldkontrolleret" (fremhævet her). De anvendte formuleringer tyder på, at den af aftalerne omfattede personkreds netop udgøres af "udlændinge" og ikke "asylansøgere" i konventionens forstand. Henset til, at art. 12 som nævnt ikke kan anses som en holdbar reference for aftalerne, har dette spørgsmål dog næppe nogen selvstændig betydning i denne sammenhæng, smh. ovenfor om Wiener-konventionens art. 41.

2.3.2. *Hjemmelsproblemet. Nogle statsforfatnings- og folkeretlige aspekter*
Også de hidtidige afgørelser om nægtelse af indrejse for asylsøgende udlændinge truffet på grundlag af de to aftaler ses at være behæftet med en hjemmelsmangel. Mens der med hensyn til afgørelser vedrørende udlændinge ved den dansk-tyske landegrænse er tale om et regulært "hul" i loven, har hjemmelsproblemet i denne sammenhæng en lidt anden karakter.

Den med aftalerne indførte udvidede adgang til at nægte indrejse for asylsøgende udlændinge ankommet med skib og - for Tysklands vedkommende - fly indebærer nemlig en tilsvarende begrænsning i brugen af den "sædvanlige" Dublin-procedure, idet de danske myndigheder *ellers* skulle have tilladt indrejse og iværksat Dublin-proceduren, jf. konventionens art. 3, stk. 6, med henblik på at træffe afgørelse om overførsel eller tilbageførsel efter reglerne i §§ 48 a og 29 a. Og for så vidt et andet EF-land ikke måtte være omfattet af et højere prioriteret kriterium, ville Danmark hermed også blive *ansvarlig* for asylsagsbehandlingen i henhold til konventionens art. 8, jf. art. 3, stk. 2, og tillige skulle meddele *opholdstilladelse* efter § 7, hvis ansøgeren opfyldte betingelserne herfor, smh. konventionens art. 3, stk. 3. Med andre ord griber overenskomsterne ind på (dele af) et allerede lovreguleret område derved, at de af ordningerne omfattede udlændinge er blevet afskåret fra den ret til indrejse og adgang til Dublin-proceduren samt - i givet fald - opholdstilladelse, de ellers ifølge loven har krav på.

Når asylsøgende udlændinge nu i henholdsvis ca. 2½ og 1½ år i stedet er blevet nægtet indrejse i disse tilfælde, er dette således ikke blot sket uden hjemmel, men i direkte *modstrid* med den eksisterende lovgivning. Mens udkastet for så vidt angår udlændinge ved den dansk-tyske landegrænse *tilvejebringer* en (ikke-eksisterende) lovhjemmel, er der for afgørelser baseret på de to aftaler reelt tale om en *ændring* af en (eksisterende) lovbestemmelse. Dette er imidlertid ikke ensbetydende med, at udkastet i så henseende med rette kan karakteriseres som en "præcisering". Den fulgte administrative praksis er jo på ingen måde understøttet af lovgrundlaget, men derimod klart uforenelig hermed. Så meget desto tydeligere er behovet for den foreslåede lovændring på dette punkt.

Centret finder det beklageligt, at loven ikke forinden blev ændret med henblik på at undgå denne uoverensstemmelse.

Men hermed melder der sig nok et problem, nemlig om grundlaget for *indgåelsen* af de to aftaler var i orden. Da implementeringen af de to aftaler - ret beset - kræver en ændring af den eksisterende lovgivning, hvilket det nu fremlagte udkast jo i sig selv til fulde er en bekræftelse af, burde Folketingets samtykke vel principielt være indhentet, jf. Grundlovens § 19, stk. 1, om indgåelse af sådanne folkeretlige "forpligtelser, til hvis opfyldelse folketingets medvirken er nødvendig." Det har i den forbindelse ingen betydning, at aftalerne foreligger som *forvaltningsoverenskomster* med Udlændingestyrelsen som dansk "fagmyndighed". Hverken 1991-loven eller senere tilkendegivelser fra Folketinget ses at give holdepunkter for eksistensen af et § 19-samtykke givet i form af et *forhåndstilsagn* med henblik på indgåelse af fremtidige supplerende folkeretlige aftaler.

Centret skal afholde sig fra at uddybe dette forhold nærmere. Blot skal det bemærkes, at det i den danske folkeretlige litteratur med støtte i Wiener-konventionens art. 46 er antaget, at en traktat indgået af et organ, der - som det må anses at være tilfældet med Udlændingestyrelsen i denne sammenhæng - fremstår som værende *udadtil legitimeret*, men har overskredet en *intern bemyndigelse* i form af en forfatningsforskrift som Grundlovens § 19, stk. 1, savner folkeretlig gyldighed.

3. Ændret affattelse af Udl. § 38 (om politiets adgang til at stoppe og kontrollere biler)

I udkastets § 2, nr. 11, foreslås det, at der i Udl. § 38, stk. 6, indsættes en bestemmelse om, at politiet kan standse et køretøj inde i landet med henblik på at kontrollere, om køretøjet transporterer en eller flere udlændinge, der er indrejst ulovligt i landet. Formålet med bestemmelsen er en fortsat effektiv indsats over for illegal indvandring og menneskesmugling.

Det anføres herom i udkastets bemærkninger, s. 13, at politiet herefter vil kunne standse og kontrollere et køretøj, uanset om der er en konkret mistanke om illegal indrejse og menneskesmugling. Dette vil kunne ske såvel på konkret foranledning som ved stikprøvevise kontroller, herunder i sammenhæng med andre stikprøvevise kontroller, som foretages af politiet, f.eks. færdselskontroller efter Færdselslovens § 77. Finder politiet som led i en sådan kontrol, at der er rimelig grund til mistanke om, at der i køretøjets bagagerum eller andre lukkede rum befinder sig en eller flere udlændinge, der er indrejst ulovligt i landet, vil politiet efter Retsplejelovens bestemmelser herom kunne foretage en ransagning af køretøjets bagagerum og andre lukkede rum.

Kontrollen må ifølge bemærkningerne alene foretages med det formål at sikre, at der ikke i køretøjet transporteres udlændinge, der er ulovligt indrejst i landet, og må ikke gå videre end, hvad der er nødvendigt for at sikre dette formål.

Der skal hertil knyttes to kommentarer:

For det første må det ud fra bemærkningerne lægges til grund, at en standsning og kontrol alene består i, at politiet bringer en bil til standsning og herefter umiddelbart konstaterer, hvem der synligt er til stede i bilen. Såfremt politiet vil undersøge lukkede rum - f.eks. bilens bagagerum - skal retsplejelovens betingelser for ransagning derimod være opfyldte, herunder skal der være en konkret mistanke om, at der befinder sig en eller flere personer i bagagerummet, som er indrejst ulovligt i landet.

En sådan standsning og kontrol udgør ikke i sig selv noget brud med retsplejelovens regler om ransagning eller noget indgreb i privatlivets fred som omfattet af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) art. 8. Denne forståelse af begrebet standsning og kontrol fremgår imidlertid ikke klart af den formulerede bestemmelse i § 38, stk. 6. Ved en umiddelbar læsning kan ordet "kontrol" opfattes således, at det tillige giver hjemmel for adgang til lukkede rum og dermed indgreb i privatlivets fred, jf. EMRK art. 8. Centret finder det uheldigt, at det er nødvendigt at læse forslagets bemærkninger for at kunne nå frem til denne forståelse af lovbestemmelsens ord.

For det andet kan man befrygte, at en så "tilfældig" kontrol som beskrevet i bemærkningerne og uden konkret mistankekrav i praksis reelt vil kunne komme til at rette sig mod køretøjer, der bliver ført af personer af anden etnisk herkomst, hvis udseende adskiller sig fra flertallet af den danske befolkning. En sådan praksis vil ikke blot føles ubehagelig for den, der standses og kontrolleres alene på grund af sit udseende, men vil tillige kunne være i strid med de grundlæggende forpligtelser til ikke at forskelsbehandle mennesker på grund af race, hudfarve, afstamning eller national eller etnisk oprindelse, som Danmark har påtaget sig med tiltrædelsen af FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination. Centret skal derfor anbefale, at bemærkningerne på dette punkt præciseres med henblik på at forebygge en sådan praksis.

Karen Hald og Kim U. Kjær, den 31. marts 2000

Børnerådet

Vesterbrogade 35A
1620 København V
Tlf.: 3378 3300
Fax: 3378 3301
E-mail: brd@brd.dk
www.boerneraadet.dk

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration
Udlændingeafdelingen
Att.: Oluf Engberg
Holbergsgade 6
1057 København K

Høring om ændring af Udlændingeloven (Tilknytning til Eurodac-forordningen og Dublinforordningen på mellemstatsligt grundlag mv.)

30. september 2004
Journalnr.: 3.5-2004-0298
sg

Børnerådet takker for det tilsendte forslag til ændring af Udlændingeloven i tilknytning til Eurodacforordningen og Dublinforordningen.

Børnerådet har ingen kommentarer til det tilsendte forslag.

Med venlig hilsen

Klaus Wilmann
formand

Bente Ingvarsen
sekretariatschef

Københavns Politi
Politidirektøren
Politigården, 1567 København V
Tlf. Indvalg 33910910 / 2015 - Fax 33430058

Journalnr.: 0100-10161-00091-04
Dato: - 4 OKT. 2004
Sagsbehandler: JHJ

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration
Holbergsgade 6
1057 København K

Ved skrivelse af 20. september 2004 har Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, j.nr. 2003/4000-35, anmodet om eventuelle bemærkninger til lov om ændring af udlændingeloven (Tilknytning til Eurodacforordningen og Dublinforordningen på mellemstatsligt grundlag m.v.).

Jeg skal i den anledning meddele, at Københavns Politi ikke har bemærkninger til lovforslaget.

Med venlig hilsen

Hanne Bech Hansen

Martha Therkelsen
vicepolitidirektør

Vestre Landsret
Præsidenten

Ministeriet for Flygtninge,
Indvandrere og Integration
Slotsholmsgade 6
1216 København K

J.nr. 40A-VL-42-04
Den 05/10-2004

I et brev af 20. september 2004 (J.nr. 2003/4000-35) har Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration anmodet om eventuelle bemærkninger til et forslag til lov omændring af udlændingeloven (Tilknytning til Eurodacforordningen og Dublinforordningen på mellemstatsligt grundlag m.v.).

I den anledning skal jeg meddele, at landsretten ikke finder anledning til at udtale sig om forslaget.

Med venlig hilsen

Bjarne Christensen

Gråbrødre Kirkestræde 3, 8800 Viborg Tlf. 86 62 62 00 (Telefax 86 62 63 65) www.vestrelandsret.dk

Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik
AD L 35 - Bilag 1 (Offentligt)
(hver 2. side mangler i det I har modtaget)

NOTAT

vedrørende

Integrationsministeriets udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Tilknytning til Eurodacforordningen og Dublinforordningen på mellemstatsligt grundlag m.v.)

Konklusion

Institut for Menneskerettigheder har noteret sig, at ligesom tilfældet er med den tilsvarende bestemmelse i Dublin-konventionens art. 12, giver Dublin-forordningens art. 4, stk. 4, ingen mening, samt at samme forordnings art. 20 er udformet på en måde, der fratager reglen ethvert forståeligt indhold. Med hensyn til implementeringen er det efter Instituttets vurdering tvivlsomt, om den foreslåede ordning med forelæggelse af præjudicielle spørgsmål for EF-Domstolen ikke vil være omfattet af Grundlovens § 20. Instituttet finder endvidere, at de afgørelser, der træffes med henvisning til art. 4, stk. 4, af både lovtekniske, retssikkerhedsmæssige og menneskeretlige hensyn bør benævnes "returnering". For så vidt angår implementeringen af Eurodac-forordningen anbefaler Instituttet, at det overvejes at indføre en egentlig klageadgang for de udlændinge, hvis fingeraftryk m.v. videregives til den centrale Eurodac-enhed.

1. Baggrund

Ved skrivelse af 20. september samt ved mail af 21. september 2004 fremsendte Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (Integrationsministeriet) udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Tilknytning til Eurodacforordningen og Dublinforordningen på mellemstatsligt grundlag m.v.) med anmodning om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger hertil senest den 1. oktober 2004. At der netop er tale om (alene) et udkast, illustreres af, at det – ud over et betragteligt antal tekniske og redaktionelle skavanker – er skæmmet af en række meningsforstyrrende fejl og mangler. Et enkelt eksempel er omtalt nedenfor i afsnit 2.1.

Henset til, at der er tale om et ganske omfattende udkast (62 sider – tæt beskrevne med usædvanligt små typer – samt bilag) med et relativt kompliceret indhold sammenholdt med den noget utilfredsstillende korte tidsfrist, de hørte instanser har fået tilstået til at kommentere udkastet, har Instituttet fundet det nødvendigt at koncentrere indsatsen på få udvalgte elementer.

2. Generelt om udkastet

Med vedtagelsen af (udkastet til) forslag om ændring af udlændingeloven giver Folketinget sit samtykke til, at regeringen på Danmarks vegne godkender aftalen om dansk tilknytning til Eurodac- og Dublin-forordningerne på mellemstatsligt grundlag, jf. Grundlovens § 19. Desuden tilsigter den kommende lovændring at sikre, at det nationalretlige lovgivningsmæssige grundlag er tilvejebragt på tidspunktet for Rådets – forventeligt snarlige – beslutning om godkendelse af parallelaftalen

INSTITUT FOR MENNESKERETTIGHEDER
WILDERS PLADS 8 H • 1403 KØBENHAVN K • TELEFON 32 69 88 88 • FAX 32 69 88 00 • CENTER@HUMANRIGHTS.DK • WWW.HUMANRIGHTS.DK

mellem Danmark og EF om dansk tilslutning til og deltagelse i de to forordninger. På den baggrund har Instituttet – bortset fra et par undtagelser, se nedenfor i afsnit 2.1 – ikke fundet anledning til at kommentere de pågældende instrumenters substantielle indhold, men i stedet valgt at begrænse sig til at fokusere på en række udvalgte implementeringsmæssige aspekter.

Det skal i øvrigt bemærkes, at det foreliggende udkast – i modsætning til den positive tradition, der gennem de senere år er opstået i forbindelse med udarbejdelse af (udkast til) lovforslag inden for det udlændingeretlige område – beklageligvis ikke rummer et selvstændigt afsnit om forholdet til (menneskeretlige) internationale konventioner.

2.1. Særligt om Dublin-forordningens art. 4 og 20

Dublin-forordningens art. 4, stk. 4, 1. led, 1. pkt., lyder som følger: "Indgives en ansøgning til de kompetente myndigheder i en medlemsstat af en *ansøger*, der befinder sig på en anden medlemsstats område, påhviler afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, den medlemsstat, på hvis område *asylansøgeren* befinder sig" (fremhævet her). I forordningens art. 2, litra d), defineres en "ansøger" eller – synonymt hermed – en "asylansøger" som en "tredjelandsborger", jf. litra a), der *har* indgivet en endnu ikke færdigbehandlet asylansøgning (fremhævet her).

Som art. 4, stk. 4, er udformet, giver reglen ingen mening. Kun såfremt begrebet "tredjelandsborger" havde været anvendt frem for "ansøger" og "asylansøger", ville bestemmelsen have haft et et reelt retligt indhold. Der kan i det hele henvises til (tidligere) Det Danske Center for Menneskerettigheders notat af 28. januar 1999, hvor nøjagtigt den samme problemstilling vedrørende Dublin-konventionens art. 12 er behandlet under overskriften "Art. 12's personelle rækkevidde". Notatet, der blev fremsendt til (dengang) Indenrigsministeriet ved skrivelse af samme dato, vedlægges til orientering. Instituttet har noteret sig, at forordningens koncipister tilsyneladende har overset, at formuleringen af art. 4, stk. 4, der fremstår som en på det nærmeste ordret afskrift af art. 12 i den mere en fjorten år gamle Dublin-konvention, efterlader bestemmelsen ganske uforståelig.

Også forordningens art. 20 er udformet på en måde, der kun kan give anledning til forvirring. Således anvendes begrebet "overførsel" i stk. 1, litra d), 2. pkt., i stk. 1, litra e), 2. og 4. pkt., samt i stk. 2, 1. og 2. pkt., hvor den retmæssige term ville være "tilbageførsel" som reciprok afgørelsestype til "tilbagetagelse", jf. herved "hovedet" i art. 20, stk. 1. Denne ukorrekte sprogbrug i art. 20 er formentlig årsagen til, at afgørelsestypen "overførsel" fejlagtigt er benyttet som modstykke til "tilbagetagelse" ikke mindre end otte steder i udkastets afsnit 3.2.4.2 (s. 29-31). En sådan begrebsanvendelse fratager såvel forordningsbestemmelsen som udkastets bemærkninger hertil ethvert meningsfuldt indhold.

3. Forholdet til Grundlovens § 20

I udkastets s. 45 redegøres for Integrationsministeriets overvejelser om, hvorvidt de i parallelaftalens art. 6 indeholdte bestemmelser om Danmarks adgang eller pligt til efter omstændighederne at forelægge spørgsmål om gyldigheden eller fortolkningen af parallelaftalen (og herunder bestemmelserne i Eurodac- og Dublin-forordningerne) for EF-Domstolen (EFD) i form af et præjudicielt søgsmål vil være omfattet af Grundlovens § 20. Og det konkluderes, at dette må antages ikke at være tilfældet.

Instituttet finder, at denne problemstilling bør underkastes en nøjere analyse.

Således anføres det i udkastet, s. 45, 2. afsnit, i relation til parallelaftalens art. 6, stk. 1, at en afgørelse af et fortolkningsspørgsmål forelagt EFD af en dansk domstol "vil være bindende, men den endelige afgørelse i den sag, der har givet anledning til det præjudicielle spørgsmål, skal træffes af den danske domstol. Denne præjudicielle ordning findes ikke at være omfattet af grundlovens § 20." Og så henvises der i øvrigt til en tilsvarende problemstilling i forbindelse med implementeringen af Europol-konventionen.

Et sådant præjudicielt spørgsmål vil vel typisk dreje sig om den *abstrakte fortolkning* af en bestemmelse i en af de to forordninger. Henset til, at de nationale domstole er retligt forpligtede til at lægge denne fortolkning til grund, må EFD's afgørelse i så henseende vel anses for nøjagtig lige så "endelig" som den "endelige" danske afgørelse. Og selv om sidstnævnte rigtigt nok "skal træffes af den danske domstol", vil EFD's fortolkning formentlig i de allerfleste tilfælde være direkte styrende for den *konkrete subsumption* og dermed for sagens udfald. Det vil med andre ord sige, at sagens resultat *reelt* vil være dikteret af EFD's præjudicielle afgørelse.

Instituttet finder således ikke at kunne afvise, at der herved i realiteten vil blive tale om overladelse af "beføjelser" – *in casu* dømmende myndighed – til EF i Grundlovens § 20's forstand.

4. Implementeringen af Eurodac-forordningen

4.1. Kompetence- og klageregler

Instituttet finder, at der hersker nogen uklarhed om visse kompetence- og klageregler i relation til implementeringen af Eurodac-forordningen.

For så vidt angår *optagelse* af fingeraftryk, jf. (såvel den nugældende som den ved implementeringen af Eurodac-forordningen ændrede affattelse af) Udl. § 40 a, stk. 1 og 2, følger det udtrykkeligt af § 48, 2. pkt., at afgørelse herom kan træffes af Rigspolitichefen, vedkommende politimester eller politidirektøren. I henhold til § 48, 4. pkt., kan sådanne afgørelser påklages til Integrationsministeriet.

Anderledes forholder det sig for så vidt angår *videregivelse* ikke blot af fingeraftryk, men også af en række yderligere personfølsomme oplysninger til den centrale Eurodac-enhed, jf. de foreslåede regler i Udl. § 58 i, stk. 1-4. Ifølge disse er alene Rigspolitichefen den kompetente instans. En enkelt bestemmelse er af fakultativ karakter, jf. stk. 1, 2. pkt., mens de øvrige fremstår som obligatoriske regler.

Det er Instituttets vurdering, at videregivelse af fingeraftryk sammen med adskillige andre personfølsomme oplysninger udgør en mindst lige så indgribende foranstaltning som (den blotte) optagelse af fingeraftryk. Der foreligger efter Instituttets opfattelse ingen saglige hensyn, der kan begrunde, at der til beslutninger om sådanne videregivelser ikke (også) knyttes en mulighed for at kunne klage til en højere instans. Integrationsministeriet kunne være et nærliggende, naturligt bud herpå, jf. om § 48, 4. pkt., ovenfor.

På den baggrund skal Instituttet anbefale, at det af retssikkerhedsmæssige hensyn overvejes at indføre en adgang til at påklage beslutninger om videregivelse af fingeraftryk m.v. Det forhold, at Datatilsynet efter den foreslåede bestemmelse i § 58 c, stk. 3, skal føre "tilsyn med behandlingen og

anvendelsen af de oplysninger, der er videregivet og modtaget efter reglerne i Eurodacforordningen", kan selvsagt ikke erstatte en egentlig individuel klageadgang.

4.2. Forholdet til EMRK m.v.
Eurodac-forordningens art. 4, stk. 1, og art. 8, stk. 1, foreskriver, at de nationale procedurer for optagelse af fingeraftryk fastlægges i overensstemmelse med de beskyttelsesforanstaltninger, som er fastlagt i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) og FN's Børnekonventionen. I udkastets side s. 9, henholdsvis s. 11, er det anført, at disse to instrumenter er tiltrådt af Danmark (og de øvrige EU-lande). Dette er imidlertid ikke i sig selv nogen garanti for, at de to konventioner bliver respekteret i praksis. Instituttet havde derfor gerne set, hvad man fra Integrationsministeriets side konkret måtte have gjort sig af overvejelser herom.

Inden for de givne rammer har det ikke været muligt for Instituttet at foretage en tilbundsgående analyse af, hvorvidt udkastet er udformet på en måde, der effektivt forebygger krænkelser af de to konventioner. Instituttet må derfor for indeværende indskrænke sig til at forudsætte, at den danske procedure administreres på en sådan måde, at konventionsbrud undgås, men forbeholder sig i øvrigt retten til ved en senere lejlighed – evt. i forbindelse med fremkomsten af det egentlige lovforslag – at kommentere dette aspekt mere indgående.

5. Implementeringen af Dublin-forordningen
5.1. De bilaterale særaftaler
Instituttet havde fundet det ønskeligt, om udkastet indeholdt oplysninger vedrørende den videre skæbne for de to bilaterale særaftaler, der med henvisning til Dublin-konventionens art. 12 som det formelle folkeretlige grundlag er indgået mellem Danmark og Sverige, henholdsvis Tyskland, når Dublin-forordningens bestemmelser træder i kraft.

5.2. Den anvendte terminologi
På samme måde, som det er tilfældet med Dublin-konventionen, og når bortses fra den åbenlyst ukorrekte udformning af bestemmelsen i Dublin-forordningens art. 20, jf. ovenfor i afsnit 2.1, udgør afgørelsestypen "overtagelse" den reciprokke kategori i forhold til "overførsel" i forordningen, jf. herved udtrykkeligt art. 19, stk. 1, ligesom "tilbagetagelse" modsvares af "tilbageførsel".

Samme terminologi anvendes i de til Udl. § 29 a knyttede (og ved udkastet opretholdte) processuelle bestemmelser i § 48 a, bl.a. stk. 1, om udlændinge, der har indgivet en asylansøgning her i landet ("overførsel eller tilbageførsel efter reglerne i kapitel 5 a", dvs. § 29 a), og den reciprokke bestemmelse i § 48 b vedrørende udlændinge, som et andet EU-land finder skal sendes til Danmark ("overtage, tilbagetage (...) efter reglerne i kapitel 5 a").

Den type afgørelser, der træffes i medfør af forordningens art. 4, stk. 4, repræsenterer en helt selvstændig kategori, som af koncipisterne ikke har fået sin egen benævnelse. Dette gælder også i relation til den tilsvarende bestemmelse i Dublin-konventionens art. 12.

I (såvel den nugældende som den foreslåede ændrede affattelse af) Udl. § 29 a, stk. 1, betegnes denne type afgørelser som "afvisning". Samme begreb anvendes i § 48 a, stk. 1 ("afvisning (...) efter reglerne i kapitel 5 a"). I § 48 b betegnes den reciprokke afgørelsestype som "modtagelse" ("modtage (...) efter reglerne i kapitel 5 a").

(Tidligere) Det Danske Center for Menneskerettigheder har for mere end fire år siden påpeget, at anvendelsen af betegnelsen "afvisning" i denne sammenhæng er yderst uhensigtsmæssig, se således afsnit 2.2.1 i Centrets notat vedrørende forslag til ændring af udlændingeloven af 31. marts 2000 (høringssvar over udkast til, hvad der senere blev fremsat som lovforslag nr. L 264/1999-2000 og vedtaget som lov nr. 425 af 31. maj 2000). Notatet er vedlagt til orientering.

De afgørelser, der træffes i henhold til (tidligere art. 12 i konventionen, nu) forordningens art. 4, stk. 4, har intet til fælles med de kategorier af afgørelser, der traditionelt er gået under betegnelsen "afvisning" i henhold til reglerne herom i Udl. kap. 5, jf. § 28. Disse afgørelser er alle af "negativ" karakter i den forstand, at de (alene) betyder, at den pågældende udlænding nægtes indrejse. I modsætning hertil er afgørelser truffet med henvisning til forordningens art. 4, art. 4, af mere "positiv" art forstået på den måde, at den pågældende skal tilbage til et nærmere specificeret "Dublin-land" (et EU-land eller et tredjeland, der har indgået en associeringsaftale med EU), som efter forordningen – og modsat de klassiske afvisninger – er retligt forpligtet til at lade den pågældende indrejse med henblik på, at Dublin-proceduren kan iværksættes dér. Nægtelse af indrejse i Danmark fremstår i den forbindelse mest som en *afledt* virkning heraf og er ikke – som det ellers er tilfældet med afvisning i traditionel forstand – et resultat af, at den pågældende ikke opfylder de almindelige indrejsebetingelser, jf. § 28. Hvorvidt dette er tilfældet eller ej, er ganske uden betydning for, om der kan eller skal træffes afgørelse med henvisning til forordningens art. 4, stk. 4.

At benævne denne type afgørelser "afvisning" kan kun tjene til at skabe forvirring. For så vidt illustreres dette på ganske overbevisende måde ved Eurodac-konventionens art. 8, stk. 1, hvorefter der efter nogle nærmere angivne kriterier skal optages fingeraftryk af udlændinge, der søger indrejse fra et tredjeland, "og som ikke afvises", se hertil udkastet, s. 10-11. Selv om det af konteksten vel nok kan udledes, at der hermed sigtes til afvisning til et tredjeland, smh. i dansk ret Udl. § 28, er ordlyden langt fra entydig.

Instituttet så gerne, at Integrationsministeriet i forbindelse med den forestående revision af det foreliggende udkast overvejede at erstatte begrebet "afvisning" med det langt mere retvisende udtryk "returnering" om de afgørelser, der bliver truffet med henvisning til Dublin-forordningens art. 4, stk. 4. Fordelene herved er efter Instituttets vurdering indlysende:

Dels vil en sådan ændring skabe en helt entydig terminologi og forebygge enhver form for retlig uklarhed med hensyn til, om der er tale om en "traditionel" afvisning eller en "Dublin-afvisning". Og dels – og nok så væsentligt – vil der hermed blive skabt en fuldendt symmetri i begrebsapperatet: "Overtagelse" modsvares af "overførsel", "tilbagetagelse" af "tilbageførsel" og "modtagelse" af "returnering".

Men ikke kun i relation til Udl.'s materielle og processuelle regler om Dublin-proceduren vil en sådan ændret begrebsanvendelse være en gevinst. Også med hensyn til bestemmelserne i bl.a. §§ 34 og 36 om diverse tvangsmæssige foranstaltninger, henholdsvis administrative frihedsberøvelser – for nu blot at nævne to blandt adskillige eksempler – vil det være en åbenbar fordel, om regelgrundlaget blev sprogligt afklaret.

Når det i § 36, stk. 1, 1. pkt. anføres, at politiet kan beslutte at frihedsberøve en udlænding "for at sikre muligheden for afvisning (...)", er det jo ganske usikkert, om der herved tænkes på afvisning efter § 28 og/eller "Dublin-afvisning" i henhold til § 29 a. Retstilstanden er således efter lovteksten

ganske uforudsigelig. Og man skal faktisk dybt ned i forarbejderne til lovforslag nr. L 264/1999-2000 for at kunne fastslå, at § 36, stk. 1, 1. pkt., kan danne grundlag for at iværksætte en frihedsberøvelse for at sikre udlændingens tilstedeværelse i begge situationer. Begrebet afvisning optræder således i lovteksten som fællesbetegnelse for to kategorier af afgørelser, der indholdmæssigt intet har med hinanden at gøre. Indførelse af termen "returnering" for den type afgørelser, der træffes med henvisning til Dublin-forordningens art. 4, stk. 4, vil dermed forbedre muligheden for at forudse individets retsposition – og dermed retssikkerheden i bred forstand – markant.

Det skal bemærkes, at sammen med kravet om et (rimeligt klart) *hjemmelsgrundlag*, der særligt for så vidt angår frihedsberøvelser er skærpet efter (bl.a.) EMRK art. 5, og kravet om *tilgængelighed*, indgår netop også kravet om *forudsigelighed* som elementer i, hvad der i relation til EMRK normalt betegnes som "legalitetskravet" – et krav, der i EMRK-regi anses for at udgøre en basal retsgaranti. Også respekten for dette princip taler efter Instituttets opfattelse for, at terminologien afklares efter de her foreslåede retningslinier.

Det er således Instituttets opfattelse, at ikke alene rent lovtekniske, men også retssikkerhedsmæssige og menneskeretlige hensyn med styrke taler for indførelsen af termen "returnering".

Et helt andet spørgsmål er, hvorvidt der efter afskaffelsen af reglen om de såkaldte "ambassadeansøgninger" i Udl. § 7, stk 4, i praksis overhovedet kan tænkes at blive truffet afgørelser med henvisning til forordningens art. 4, stk. 4, såfremt bestemmelsen efterleves strikt efter dens ordlyd, hvilket Instituttet selvsagt går ud fra som givet bliver tilfældet.

Om bestemmelsens anvendelsesområde hedder det i udkastet, s. 19-20: "En asylansøger, der indgiver ansøgning om asyl ved en medlemsstats grænser til andre medlemsstater, vil således kunne afvises (...) ved indrejsen med henblik på, at den medlemsstat, asylansøgeren befinder sig i", indleder Dublin-proceduren. Som bestemmelsen er formuleret, er det – ud over kravet om, at udlændingen skal befinde sig i én medlemsstat (f.eks. Tyskland) – udtrykkeligt en betingelse, at ansøgningen indgives til den anden medlemsstats (f.eks. Danmarks) *kompetente myndigheder*.

Men med Schengen-samarbejdets iværksættelse blev grænsekontrollen som bekendt afskaffet Schengen-landene imellem (bortset fra i helt ekstraordinære situationer, hvor kontrollen i henhold til Schengen-regelsættet kan indføres for en kortere periode). Så i virkelighedens verden vil der derfor (typisk) slet ikke være nogen repræsentanter for den kompetente myndighed (for Danmarks vedkommende formelt Udlændingestyrelsen, jf. Udl. § 46, stk. 1, eller – på vegne af styrelsen – dansk politi) og formentlig ej heller andre myndighedspersoner til stede til at tage imod en udlændings asylansøgning ved selve grænsen.

Anvendelsesområdet for forordningens art. 4, stk. 4, nærmer sig det fiktive, og den ovenfor citerede passus fra udkastets s. 19-20 må betegnes som noget upræcis.

Kim U. Kjær, den 4. oktober 2004

Udvalget for Udlændinge- og
Integrationspolitik
L 35 - Bilag 2
Offentlig

Folketinget — Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik
Christiansborg, den 27. oktober 2004

Til

udvalgets medlemmer og stedfortrædere.

Ad
L 35 **Forslag til lov om ændring af udlændingeloven. (Tilknytning til Eurodacforordningen og Dublinforordningen på mellemstatsligt grundlag m.v.).**
Af integrationsministeren (Bertel Haarder).

Udkast til tidsplan over udvalgets behandling af lovforslaget

Fremsættelse	07.10.2004
Udvalgsbehandling	29.10.2004
Frist for spørgsmål	09.11.2004
Frist for svar	22.11.2004
Frist for politiske bem. og ÆF	29.11.2004
Betænkning	30.11.2004

Med venlig hilsen
Anne Wallberg,
sekretariatschef.

Ministeriet for Flygtninge

Indvandrere og Integration

Udlændingeafdelingen

Folketingets Integrationsudvalg
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

MODTAGET
28 OKT. 2004 12 35
Den Centrale Indlevering

Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik
L 35 - Bilag 3
Offentlig

Dato: **28 OKT. 2004**
J. nr.: *2003/4000-35*
Fil-navn: *jgo/Lovforslag/L 35/ Høring/Høringsnotat_brev IU*

Ved brev af 7. oktober 2004 sendte Integrationsministeriet de på daværende tidspunkt indkomne høringssvar vedrørende lovforslag nr. L 35 af 7. oktober 2004 om ændring af udlændingeloven (Tilknytning til Eurodacforordningen og Dublinforordningen på mellemstatsligt grundlag m.v.) til Integrationsudvalget.

./. Vedlagt sendes i fem eksemplarer kommenteret høringsnotat af 26. oktober 2004 vedrørende de på dette tidspunkt indkomne høringssvar.

Integrationsministeriet vil drage omsorg for, at eventuelle yderligere høringssvar, herunder eventuelle supplerende høringssvar, løbende vil blive sendt til Integrationsudvalget.

Bertel Haarder

/Oluf Engberg

Holbergsgade 6 *Telefon: +45 33 92 33 80* *E-post: inm@inm.dk*
DK-1057 København K *Telefax: +45 33 11 12 39* *Hjemmeside: www.inm.dk*

MINISTERIET FOR FLYGTNINGE, INDVANDRERE OG INTEGRATION

Dato: *26. oktober 2004*
Kontor: *2. Udlændingekontor*
J. nr.: *2003/4000-35*

NOTAT

om de indkomne høringssvar vedrørende lovforslag nr. L 35 af 7. oktober 2004 om ændring af udlændingeloven (Tilknytning til Eurodacforordningen og Dublinforordningen på mellemstatsligt grundlag m.v.)

1. Indledning

Integrationsministeriet har ved brev af 20. september 2004 hørt en række myndigheder og organisationer over forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Tilknytning til Eurodacforordningen og Dublinforordningen på mellemstatsligt grundlag m.v.).

Følgende hørte myndigheder og organisationer har pr. 26. oktober 2004 afgivet skriftlige bemærkninger til lovforslaget:

Amnesty International, Dansk Flygtningehjælp, Datatilsynet og Institut for Menneskerettigheder.

Følgende hørte myndigheder og organisationer har pr. 26. oktober 2004 meddelt, at de ikke har bemærkninger til lovforslaget:

Advokatrådet, Beredskabsstyrelsen, Børnerådet, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Retspolitisk Forening, Dansk Røde Kors, Dommerfuldmægtigforeningen, Foreningen af Politimestre i Danmark, KL, Landsforeningen "Et barn To forældre", Politiforbundet i Danmark, Politidirektøren i København, præsidenten for Vestre Landsret, retten i København og Rigspolitichefen.

Følgende hørte myndigheder og organisationer har (endnu) ikke afgivet bemærkninger til lovforslaget:

Amtsrådsforeningen, Brovst kommune, Dansk Socialrådgiverforening, Den Danske Dommerforening, Den Danske Europabevægelse, Dokumentations- og Rådgivningscenteret om Racediskrimination, Flygtningenævnet, Foreningen af Statsamtmænd, Foreningen af Statsamtsjurister, Frederiksberg Kommune, Hanstholm kommune, HK/Danmark, Københavns Kommune, Landsorganisationen i Danmark, Mellemfolkeligt Samvirke, POEM, Politifuldmægtigforeningen, præsidenten for Østre Landsret, retterne i Århus, Odense, Aalborg og Roskilde, Red Barnet, Rigsadvokaten, Rådet for Etniske Minoriteter og UNHCR.

De modtagne høringssvar er ved brev af 7. oktober 2004 sendt til Integrationsudvalget.

I det følgende gengives hovedindholdet af de modtagne høringssvar samt Integrationsministeriets bemærkninger hertil. Bemærkninger af overvejende teknisk eller faktuel karakter samt bemærkninger, der ikke relaterer sig til lovforslaget, er ikke medtaget.

2. Generelt om lovforslagets formål og indhold

Amnesty International anerkender Integrationsministerens ønske om, at Danmark skal deltage i det samarbejde, der i dag foregår mellem medlemsstaterne i EU og Norge og Island. Amnesty International støtter det overordnede formål – at undgå udnyttelse af medlemsstaternes asylsystemer, især ved at forhindre at der indgives gentagne asylansøgninger i EU-landene. Lovændringen vil sandsynligvis indebære, at det i Danmark hurtigere end hidtil kan afgøres, hvilken EU-medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen.

Dansk Flygtningehjælp forventer og håber, at Danmarks tilslutning til samarbejdet i henhold til Dublinforordningen og Eurodacforordningen vil føre til kortere sagsbehandlingstider i Dublinproceduren, og at asylansøgere, om hvem der er tvivl om, hvorvidt det er Danmark eller et andet EU-land, der er ansvarlig for behandlingen af deres asylansøgning, vil kunne få deres sag behandlet langt hurtigere end i dag. Denne forventning forstærkes af, at Dublinforordningen indeholder nye, kortere frister med hensyn til flere af procedurens faser, og i den forbindelse muligheden for at et medlemslands passivitet kan indebære, at det bliver ansvarligt for behandlingen af sagen. Dansk Flygtningehjælp finder det derfor generelt positivt, at Danmark gennem en parallelaftale nu tilknyttes samarbejdet i henhold til Dublinforordningen og Eurodacforordningen.

Integrationsministeriet er enigt i, at Danmarks tilknytning på mellemstatsligt grundlag til de regler, der følger af Eurodacforordningen, og de regler, der følger af Dublinforordningen som afløsning for reglerne i Dublinkonventionen, vil have som positivt resultat, at sagsbehandlingstiden nedsættes, bl.a. som følge af kortere sagsbehandlingsfrister i Dublinforordningen og som følge af muligheden for en effektiv og sikker identificering af den enkelte asylansøger via Eurodacsystemet.

Amnesty International anerkender, at Eurodacforordningen vil effektivisere sagsbehandlingen. Amnesty International støtter idéen om et samlet asylsystem mellem EU-medlemsstaterne, forudsat at beskyttelsesniveauet indenfor EU er harmoniseret, således at alle asylansøgere sikres en effektiv beskyttelse. Det er imidlertid en realitet, at medlemslandenes nationale lovgivninger fortsat er meget forskellige. Amnesty International er bekymret over, at en asylansøger kan være nødt til at indgive sin ansøgning i en EU-medlemsstat, der ikke råder over et sikkert asylsystem, hvilket hermed kan krænke asylansøgerens retssikkerhed. Overførsler imellem de enkelte EU-stater kan dermed indebære en risiko for overtrædelse af flygtningekonventionen, FN's Torturkonvention og den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK). Amnesty International anfører endvidere, at Dublinforordningens artikel 3, stk. 3, henviser til, at en asylansøger kan sendes til et tredje land. Amnesty International stiller sig skeptisk overfor, at visse asylansøgere kan sendes tilbage til såkaldte "sikre tredjelande" uden at få deres asylansøgning behandlet. Det krænker retten til at søge asyl, jf. Verdenserklæringens artikel 14. Amnesty International finder det yderst kritisabelt, såfremt asylansøgere ikke får behandlet deres ansøgning, og bliver sendt tilbage til såkaldte "sikre" lande, hvor disse personer risikerer forfølgelse, hvilket vil være i strid med princippet om non-refoulement.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at EU's regelsæt på asylområdet forudsætter undertegnelse og overholdelse af de grundlæggende menneskerettighedskonventioner, herunder flygtningekonventionen. Samtlige nye medlemslande i EU har tiltrådt flygtningekonventionen af 28. juli 1951 og

protokollen af 31. januar 1967 vedrørende flygtninges retsstilling uden geografisk forbehold. Landene har endvidere tiltrådt FN's Torturkonvention og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

I Dublinforordningens artikel 3, stk. 3, fastlægges det, at enhver medlemsstat bevarer mulighederne for i medfør af sin nationale lovgivning at sende en asylansøger til et tredjeland under overholdelse af flygtningekonventionen af 28. juli 1951. Der ændres således ikke med bestemmelsen på den nuværende retstilstand. I forbindelse med Integrationsministeriets vurdering af, hvilke lande der kan anses som sikre tredjelande, hvortil en asylansøger kan afvises, uden at der foretages en realitetsbehandling af ansøgningen om asyl, indgår, om de pågældende lande faktisk også respekterer flygtningekonventionen af 28. juli 1951, og om der er adgang til en forsvarlig asylprocedure.

Amnesty International finder det problematisk, at der er en betydelig variation mellem antallet af asylansøgere i de enkelte lande, og at asylansøgertallet er langt højere i de nye EU-medlemsstater end i resten af Europa. Amnesty International vil derfor gerne fremhæve, at der i fremtiden kan opstå behov for en bedre og mere ligelig ansvarsfordeling mellem de enkelte medlemsstater.

Integrationsministeriet skal hertil understrege, at lovforslaget har til formål at muliggøre dansk tilknytning på mellemstatsligt grundlag til de regler, der følger af Eurodacforordningen, og de regler, der følger af Dublinforordningen som afløsning for reglerne i Dublinkonventionen.

Dublinforordningen fastlægger bl.a., hvilken stat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning.

I henhold til betragtning 8 til Dublinforordningen er det som følge af den gradvise indførelse af et område uden indre grænser nødvendigt at finde en ligevægt mellem ansvarlighedskriterierne i en ånd af solidaritet. Dette har således været genstand for drøftelser forud for vedtagelsen af forordningen og afspejles følgelig i forordningens principper for fordeling af ansvaret for behandling af en asylansøgning.

For så vidt angår fordelingen af indsatsen i forhold til flygtninge m.v. er alle medlemsstater, herunder de nye medlemsstater, omfattet af Den Europæiske Flygtningefond, som har til formål at støtte og fremme medlemslandenes indsats for at modtage flygtninge og fordrevne personer for derved at bidrage til en mere ligelig fordeling af indsatsen på dette område. Fondens midler fordeles i forhold til det gennemsnitlige antal flygtninge og subsidiært beskyttede i medlemsstaterne de sidste tre år. På grund af forbeholdet deltager Danmark ikke i dette dokument.

Institut for Menneskerettigheder har bemærket, at det foreliggende udkast ikke rummer et selvstændigt afsnit om forholdet til (menneskeretlige) internationale konventioner. Eurodacforordningens artikel 4, stk. 1, og artikel 8, stk. 1, foreskriver, at de nationale procedurer for optagelse af fingeraftryk fastlægges i overensstemmelse med de beskyttelsesforanstaltninger, som er fastlagt i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) og FN's Børnekonventionen. I udkastets s. 9, henholdsvis s. 11, er det anført, at disse to instrumenter er tiltrådt af Danmark (og de øvrige EU-lande). Instituttet finder imidlertid ikke, at dette i sig selv nogen garanti for, at de to konventioner bliver respekteret i praksis. Instituttet havde derfor gerne set, hvad man fra Integrationsministeriets side konkret måtte have gjort sig af overvejelser herom. Inden for de givne rammer har det ikke været muligt for Instituttet at foretage en tilbundsgående analyse af, hvorvidt udkastet er udformet på en måde, der effektivt forebygger krænkelser af de to konventioner. Instituttet må derfor for indeværende indskrænke sig til at forudsætte, at den danske procedure administreres på en sådan måde, at konventionsbrud undgås, men forbeholder sig i øvrigt retten til ved en senere lejlighed – evt. i forbindelse med fremkomsten af det egentlige lovforslag – at kommentere dette aspekt mere indgående.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at ifølge Eurodacforordningens artikel 4, stk. 1, og artikel 8, stk. 1, overlades det til national praksis at optage fingeraftryk, hvilket skal ske i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og FN's Børnekonvention.

Adgangen til at optage fingeraftryk blev udvidet ved lov nr. 382 af 14. juni 1995 om ændring af udlændingeloven (Effektivisering af asylsagsbehandlingen i Flygtningenævnet, rådgivning af asylansøgere, overførsel af opgaven med at afhøre asylansøgere fra politiet til Direktoratet for Udlændinge, optagelse af fingeraftryk af asylansøgere m.v.), jf. herved Folketingstidende 1994/1995, Tillæg C, s. 608, og ændret ved lov nr. 407 af 10. juni 1997 om ændring af udlændingeloven (Optagelse af fingeraftryk og personfotografi, foranstaltninger over for udlændinge, der ikke medvirker til udsendelse m.v., og foranstaltninger over for den, der medvirker til, at en udlænding opnår opholdstilladelse ved svig, m.v.), jf. herved Folketingstidende 1996/1997, tillæg C, s. 636. I forbindelse med behandlingen heraf blev der taget udtrykkeligt stilling til reglernes forenelighed med Danmarks internationale forpligtelser, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Reglerne er senere ændret uden at dette har rejst spørgsmål i relation til reglernes overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

De foreslåede ændringer af adgangen til optagelse af fingeraftryk ændrer ikke grundlæggende ved de bagvedliggende hensyn eller procedurer for optagelse af fingeraftryk, og ændringerne er derfor efter Integrationsministeriets opfattelse fuldt ud i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

3. Eurodacforordningens gennemførelse i dansk ret, jf. lovforslagets § 1, nr. 4, 5, 8 og 9, og lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 4.1

Amnesty International er bekendt med, at Eurodacforordningen er blevet kritiseret fra forskellige sider, ligesom der er udtrykt bekymring over, at visse lande har brugt asylansøgeres og flygtninges fingeraftryk i forbindelse med almindelig kriminalitetsbekæmpelse. Amnesty International vil gerne understrege, at registrering af udlændinges fingeraftryk bør ske i yderste fortrolighed, og at opbevaring og videregivelse af de personfølsomme data altid først og fremmest bør tilgodese asylansøgernes retssikkerhed. Amnesty International opfordrer således til, at asylansøgernes retssikkerhed til enhver tid sikres, og at fingeraftrykkene ene og alene bruges til det tilsigtede formål i Eurodacforordningen.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at det af Eurodacforordningens formålsbestemmelse, jf. artikel 1, stk. 3, udtrykkeligt fremgår, at fingeraftryksoplysninger og andre personoplysninger kun må behandles i Eurodac til de i Dublinforordningens artikel 21, stk. 1 (tidligere Dublinkonventionens artikel 15, stk. 1), omhandlede formål.

Der er dermed ikke tale om, at medlemsstaterne skal benytte Eurodacsystemet i forbindelse med bekæmpelse af almindelig kriminalitet. Formålet med Eurodac er således alene at lette fastsættelsen af, hvilken medlemsstat der i henhold til Dublinforordningen er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der indgives i en medlemsstat. Integrationsministeriets skal dog henlede opmærksomheden på, at Det Europæiske Råd på sit møde i Bruxelles den 25. marts 2004 opfordrede Kommissionen til at undersøge mulighederne for inden for de eksisterende juridiske og tekniske rammer at skabe og udnytte synergier mellem eksisterende og fremtidige informationssystemer som SIS II, visuminformationssystemet og Eurodac som et led i forebyggelsen og bekæmpelsen af terrorisme. Kommissionens meddelelse foreligger endnu ikke, men spørgsmålet forventes drøftet i EU i løbet af 2005.

Samtidig følger det af Eurodacforordningens artikel 1, stk. 3, at denne beskyttelse ikke berører oprindelsesmedlemsstatens anvendelse af (de af medlemsstatens indhentede) oplysninger, som er bestemt

til Eurodac, i databaser oprettet i henhold til denne medlemsstats nationale ret, eksempelvis hvor sådanne databaser er oprettet med henblik på bekæmpelse af almindelig kriminalitet.

Hertil kommer, at det efter Eurodacforordningens artikel 13, stk. 1, er den medlemsstat, der videregiver fingeraftryksoplysningerne til den centrale Eurodac-enhed, der er ansvarlig for, at optagelsen af fingeraftryk og videregivelsen af fingeraftryk og de øvrige oplysninger, der videregives i henhold til forordningen til den centrale Eurodac-enhed, foregår lovligt. Den medlemsstat, der videregiver fingeraftryksoplysningerne til den centrale Eurodac-enhed, har endvidere ansvaret for, at de oplysninger, der videregives, er korrekte og ajourførte, og at de foranstaltninger, som medlemsstaten er pålagt i medfør af forordningen for så vidt angår registrering, lagring, berigtigelse og sletning af oplysninger i den centrale Eurodac-database, udføres i overensstemmelse med reglerne om databeskyttelse. Endvidere har den medlemsstat, der videregiver fingeraftryksoplysningerne til den centrale Eurodac-enhed, ansvaret for, at de resultater af sammenligningen af fingeraftryksoplysningerne, der modtages fra den centrale Eurodac-enhed, anvendes lovligt. Endelig påhviler ansvaret for oplysningernes sikkerhed før og under videregivelsen af oplysninger til den centrale Eurodac-enhed og efter modtagelsen af oplysninger fra den centrale Eurodac-enhed den medlemsstat, der videregiver oplysningerne til den centrale Eurodac-enhed, jf. forordningens artikel 13, stk. 2.

Forordningens artikel 13, stk. 4, og artikel 14, stk. 2, jf. artikel 14, stk. 1, pålægger Kommissionen at sørge for sikkerheden i forbindelse med driften af den centrale Eurodac-enhed, herunder at sikre mod uautoriseret adgang til databasens oplysninger samt at føre kontrol med registreringen af oplysninger, indlæsningen af oplysninger, adgangen til oplysninger, transmissionen af oplysninger og transporten af oplysninger. Efter forordningens artikel 14, stk. 1, pålægges medlemsstaterne tilsvarende at forhindre uautoriseret adgang til de oplysninger, der videregives til den centrale Eurodac-enhed, samt at føre kontrol med registreringen af oplysninger, indlæsningen af oplysninger, adgangen til oplysninger, transmissionen af oplysninger og transporten af oplysninger.

Det fremgår endvidere af forordningens artikel 18, stk. 2, at den registrerede person i alle medlemsstater kan udøve sine rettigheder i henhold til artikel 12 (om den registreredes ret til indsigt) i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandlingen af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger, der blev offentliggjort i De Europæiske Fællesskabers Tidende den 23. november 1995 (EF-Tidende 1995 nr. L 281, side 31), i overensstemmelse med den pågældende medlemsstats love, administrative bestemmelser og procedurer. Direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 er gennemført i dansk lovgivning ved lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger (persondataloven), jf. Folketingstidende 1999-2000, Tillæg C, s. 874.

Det er på den baggrund Integrationsministeriets opfattelse, at Eurodacforordningen indeholder regler, der kan sikre et tilstrækkeligt sikkerhedsniveau i forbindelse med opbevaring og videregivelse af fingeraftryk, der er registret i den centrale Eurodac-enhed.

Det bemærkes endelig, at Datatilsynet efter den foreslåede bestemmelse i § 58 i, stk. 6, her i landet fører tilsyn med behandlingen og anvendelsen af de oplysninger, der er videregivet og modtaget efter reglerne i Eurodacforordningen.

Dansk Flygtningehjælp anfører, at implementeringen af Eurodacforordningen fører til, at myndighederne ifølge den foreslåede § 40 a, stk. 2, nr. 1, kan optage fingeraftryk af udlændinge, som opholder sig ulovligt i Danmark, med henblik på at kontrollere, om vedkommende tidligere har søgt om asyl i et andet EU-land. Dette er både en formel og en reel udvidelse af muligheden for at optage fingeraftryk af udlændinge, som direkte afspejler Eurodacforordningens artikel 11, stk. 1. I denne sammenhæng finder Dansk Flygtningehjælp det ønskeligt, om man havde valgt at foretage en ordret inkorpo-

rering i lovforslaget af de bestemmelser, der findes i forordningens artikel 11, stk. 1, 2. led. Det er Dansk Flygtningehjælpens opfattelse, at sådan en klar præcisering vil kunne bidrage til, at optagelsen af fingeraftryk med henblik på at kontrollere, om sådanne udlændinge (ikke asylansøgere), der opholder sig ulovligt i Danmark, ikke har søgt asyl i andre EU-lande, ikke udvikler sig til en rent rutinemæssig procedure, hvor der foretages unødvendige kontroller.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at der efter Eurodacforordningens artikel 11, stk. 1, 1. led, og med henblik på videregivelse til den centrale Eurodac-enhed, kan optages fingeraftryk af en udlænding over 14 år, der opholder sig ulovligt i en medlemsstat, med henblik på at kontrollere, om udlændingen tidligere har indgivet ansøgning om asyl i et andet EU-land.

Efter forordningens artikel 11, stk. 1, 2. led, er der generelt grund til at kontrollere, om udlændingen tidligere har indgivet en asylansøgning i en anden medlemsstat, *når* udlændingen erklærer tidligere at have indgivet en ansøgning om asyl, men ikke oplyser i hvilken stat ansøgningen er indgivet, *når* udlændingen uden at ansøge om asyl nægter at tage tilbage til sit hjemland med den begrundelse, at det ville bringe den pågældende i fare, eller *når* udlændingen på anden måde forsøger at forhindre udsendelse ved ikke at medvirke til fastlæggelsen af sin identitet, navnlig ved ikke at vise identitetspapirer eller ved at vise falske identitetspapirer.

Opregningen i forordningens artikel 11, stk. 1, 2. led, er efter bestemmelsens ordlyd ikke udtømmende, og der vil således også kunne være andre tilfælde, hvorefter der er grund til at kontrollere, om udlændingen tidligere har indgivet en asylansøgning i en anden medlemsstat. Hertil kommer, at der i visse tilfælde kan være grund til *ikke* at kontrollere, om udlændingen har indgivet en asylansøgning i en anden medlemsstat, uanset om udlændingen er omfattet af et af de tilfælde, der er nævnt i forordningens artikel 11, stk. 1, litra a-c.

Forordningens artikel 11, stk. 1, gennemføres i dansk ret ved den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 40 a, stk. 2, nr. 1, hvorefter der kan optages fingeraftryk af en udlænding, som opholder sig ulovligt her i landet med henblik på at kontrollere, om udlændingen tidligere har indgivet ansøgning om asyl i et andet EU-land.

Af hensyn til systematikken i udlændingelovens § 40 a gengiver bestemmelsen ikke forordningens artikel 11, stk. 1, 2. led. Der henvises imidlertid til artikel 11, stk. 1, 2. led, i bemærkningerne til bestemmelsen, jf. herved de specielle bemærkninger til lovforslagets § 1, nr. 4 (side 34, 2. spalte), og de i artikel 11, stk. 1, 2. led, opregnede forhold skal dermed indgå i vurderingen af, om fingeraftryk skal optages efter den foreslåede bestemmelse i § 40 a, stk. 2, nr. 1. Integrationsministeriet skal i den forbindelse understrege, at spørgsmålet om, hvorvidt der er grund til at kontrollere, om en udlænding tidligere har indgivet en asylansøgning i en anden medlemsstat, afhænger af en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde.

Datatilsynet anfører, at der med den foreslåede bestemmelse i § 58 d, indsættes en bemyndigelsesbestemmelse, hvorefter integrationsministeren kan fastsætte nærmere bestemmelser til gennemførelse af Schengenkonventionen, Dublinkonventionen og Eurodacforordningen. Der kan i den forbindelse fastsættes bestemmelser om, at andre end Rigspolitichefen efter § 58 j, stk. 1 og 2, kan videregive oplysninger til den centrale Eurodac-enhed. Datatilsynet bemærker i den forbindelse, at ved udarbejdelse af bekendtgørelser, cirkulærer eller lignende generelle retsforskrifter, der har betydning for beskyttelsen af privatlivet i forbindelse med behandling af oplysninger, skal der indhentes en udtalelse fra Datatilsynet, jf. persondatalovens § 57.

Amnesty International finder det nødvendigt, at begrebet 'andre end Rigspolitichefen' i den foreslåede ændring af udlændingelovens § 58 d nøje defineres. Organisationen finder det betænkeligt, at det ikke

angives klart, hvilke andre personer der har lov til at videregive oplysninger til den centrale Eurodac-enhed. Konsekvensen af den manglende definition af 'andre' kan indebære, at de personfølsomme oplysninger i værste fald kan misbruges.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at ministeriet i overensstemmelse med persondatalovens § 57 har til hensigt at indhente en udtalelse fra Datatilsynet, hvis der opstår behov for at fastsætte bestemmelser om, at andre end Rigspolitichefen kan videregive oplysninger til den centrale Eurodac-endhed. En sådan udtalelse vil blive taget i betragtning ved fastsættelsen af eventuelle regler.

Det fremgår af bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 58 d, at integrationsministeren – hvis det viser sig hensigtsmæssigt – kan fastsætte bestemmelser om, at andre *myndigheder* end Rigspolitichefen kan videregive oplysninger omfattet af de foreslåede bestemmelser i udlændingelovens § 58 j, stk. 1 og 2, til den centrale Eurodac-enhed. Der er således ikke tale om, at Integrationsministeriet kan overlade kompetencen til private m.fl.

Amnesty International erkender, at EU har fastsat aldersgrænsen på 14 år for optagelse af udlændinges fingeraftryk, jf. den foreslåede affattelse af udlændingelovens § 58 i. Ræsonnementet for denne aldersgrænse er ikke nærmere angivet. Amnesty International henviser til, at FN's Børnekonvention definerer børn som personer under 18 år, og opfordrer til, at bestemmelserne i denne konvention respekteres ved registreringen.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at der efter Eurodacforordningens artikel 4, stk. 1, skal optages fingeraftryk af alle asylansøgere, der er fyldt 14 år, med henblik på videregivelse til den centrale Eurodac-enhed.

Det forhold, at Eurodacforordningen fastsætter en bestemt aldersgrænse for optagelse af fingeraftryk, er ikke i strid med FN's Børnekonvention. En sådan ordning adskiller sig således principielt ikke fra en ordning, hvorefter der fastsættes eksempelvis en nedre aldersgrænse for den kriminelle lavalder m.v.

Forordningens artikel 4, stk. 1, udmøntes ved den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 58 i, stk. 1, hvorefter Rigspolitiet straks videregiver fingeraftryk, der er optaget af udlændinge over 14 år i medfør af den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 40 a, stk. 1, til den centrale Eurodac-enhed.

Integrationsministeriet finder, at en sådan ordning er i overensstemmelse med FN's Børnekonvention.

Dansk Flygtningehjælp ville finde det rigtigst at indføje i selve lovteksten til lovforslaget, at kun asylansøgere og andre udlændinge over 14 år får deres fingeraftryk optaget – frem for alene at anføre dette i bemærkningerne.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at der efter Eurodacforordningens artikel 4, stk. 1, skal optages fingeraftryk af alle asylansøgere, der er fyldt 14 år, med henblik på videregivelse til den centrale Eurodac-enhed.

Forordningens artikel 4, stk. 1, udmøntes i dansk ret ved den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 40 a, stk. 1, nr. 1, hvorefter der optages fingeraftryk af en udlænding, som søger om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1 eller 2 (asyl).

Endvidere udmøntes forordningens artikel 4, stk. 1, i dansk ret ved den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 58 i, stk. 1, hvorefter Rigspolitiet straks videregiver fingeraftryk, der er optaget af

udlændinge over 14 år i medfør af den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 40 a, stk. 1, til den centrale Eurodac-enhed.

Med den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 40 a, stk. 1, nr. 1, videreføres den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 40 a, stk. 1, nr. 1, dog således, at det efter den foreslåede affattelse af bestemmelsen fremgår, at optagelse af fingeraftryk af asylansøgere er obligatorisk.

Der er ikke ved den ændrede affattelse af udlændingelovens § 40 a, stk. 1, nr. 1, tilsigtet en ændring af den gældende praksis, hvorefter fingeraftryk som altovervejende hovedregel ikke optages af asylansøgere under 14 år.

Den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 40 a, stk. 1, nr. 1, udelukker imidlertid ikke, at der i overensstemmelse med gældende praksis i helt særlige tilfælde kan optages fingeraftryk af børn under 14 år.

Dette er ikke i strid med Eurodacforordningen, der alene indskrænker adgangen til at *videregive* fingeraftryk optaget af udlændinge under 14 år til den centrale Eurodac-enhed, jf. herved den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 58 i, stk. 1, som gengivet ovenfor.

Dansk Flygtningehjælp anfører, at det efter Eurodacforordningen alene er den stat, der har videregivet oplysningerne til den centrale Eurodac-enhed, som har adgang til at berigtige, supplere eller slette disse oplysninger. Dette afspejles i den foreslåede § 58 j, stk. 1 og 2, hvorefter Rigspolitichefen har ansvaret for at videregive oplysninger om, at en asylansøger eller udlænding, som har fået optaget fingeraftryk i Danmark, har opnået opholdstilladelse eller statsborgerskab i en af medlemsstaterne, til den centrale Eurodac-enhed. Dansk Flygtningehjælp finder, at denne mekanisme kan vise sig utilstrækkelig, idet Rigspolitichefen ikke automatisk orienteres om de afgørelser, som træffes i de andre medlemslande. I tilfælde med asylansøgere, der oprindelig fik deres fingeraftryk optaget i Danmark, men efterfølgende er tildelt flygtningestatus eller statsborgerskab i et andet medlemsland, kan det ikke udelukkes, at de oprindelige oplysninger fra Danmark ikke slettes, men forbliver registreret i strid med forordningens hensigter – indtil udløbet af de generelle tidsfrister.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at en udlænding, hvis fingeraftryk optages i Danmark og registreres af Danmark i den centrale Eurodac-enhed, og som senere ansøger om asyl i et andet medlemsland, som udgangspunkt vil skulle tages tilbage af Danmark i henhold til Dublinforordningens regler. Der vil således alene være meget få tilfælde, hvor en udlænding, som tidligere har ansøgt om asyl i Danmark, tildeles flygtningestatus i en anden medlemsstat. I sådanne særlige tilfælde vil det pågældende land selv skulle videregive oplysninger om asylansøgeren til den centrale Eurodac-enhed. For så vidt angår personer, som er tildelt andre former for opholdstilladelse eller statsborgerskab i en af de øvrige medlemsstater, skal ministeriet bemærke, at registrerede personer omfattet af Eurodacforordningen i medfør af Eurodacforordningens artikel 18 har indsigtsret i de registrerede oplysninger, og at den registrerede person kan anmode om, at ukorrekte oplysninger berigtiges, eller at oplysninger, der er registreret ulovligt, slettes. Berigtigelsen og sletningen foretages inden for en rimelig frist af den medlemsstat, der har videregivet oplysningerne.

Datatilsynet har noteret sig, at det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger om økonomiske og administrative konsekvenser m.v. at lovforslagets § 1, nr. 8, om etablering af en national tilsynsmyndighed i henhold til Eurodacforordningens artikel 19, stk. 1, skønnes at indebære merudgifter på 0,2 mio. kr. årligt (0,1 mio. kr. vedr. løn og 0,1 mio. kr. vedr. drift) i 2005 og fremover for Datatilsynet, der finansieres over § 18. Integrationsministeriet. Datatilsynet lægger overordentlig stor vægt på, at tilsynet tilføres de nævnte midler, da tilsynet ikke har mulighed for at varetage yderligere opgaver inden for de nuværende økonomiske rammer.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at Datatilsynet med vedtagelsen af lovforslaget vil blive tilført de nævnte midler.

Institut for Menneskerettigheder vurderer, at videregivelse af fingeraftryk sammen med adskillige andre personfølsomme oplysninger udgør en mindst lige så indgribende foranstaltning som (den blotte) optagelse af fingeraftryk. Der foreligger efter Instituttets opfattelse ingen saglige hensyn, der kan begrunde, at der til beslutninger om sådanne videregivelser ikke (også) knyttes en mulighed for at kunne klage til en højere instans, og instituttet anbefaler, at det af retssikkerhedsmæssige hensyn overvejes at indføre en adgang til at påklage beslutninger om videregivelse af fingeraftryk m.v. Det forhold, at Datatilsynet efter den foreslåede bestemmelse i § 58 c, stk. 3 (rettelig § 58 i, stk. 6), skal føre "tilsyn med behandlingen og anvendelsen af de oplysninger, der er videregivet og modtaget efter reglerne i Eurodacforordningen", kan efter Institut for Menneskerettigheders opfattelse ikke erstatte en egentlig individuel klageadgang.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at en afgørelse om optagelse af fingeraftryk, jf. den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 40 a, kan påklages til Integrationsministeriet, jf. herved udlændingelovens § 46, stk. 2, og udlændingelovens § 48, 4. pkt., jf. 2. pkt.

Derimod kan Rigspolitiets beslutning om at videregive fingeraftryk til den centrale Eurodac-enhed, jf. den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 58 i, stk. 1, ikke påklages til Integrationsministeriet, jf. herved modsætningsvis udlændingelovens § 48.

Integrationsministeriet skal herved henlede opmærksomheden på, at det ikke i Eurodacforordningen forudsættes, at der nationalt skal etableres klageadgang med hensyn til videregivelse af fingeraftryk til den centrale Eurodac-enhed. Derimod forudsættes det i forordningen, at den nationale tilsynsmyndighed skal bistå den registrerede med at udøve hans/hendes rettigheder, jf. forordningens artikel 18, stk. 9.

Forordningens artikel 18, stk. 9, er udmøntet i den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 58 i, stk. 6, hvorefter Datatilsynet her i landet fører tilsyn med behandlingen og anvendelsen af de oplysninger, der er videregivet og modtaget efter reglerne i Eurodacforordningen.

Det følger endvidere af § 58, stk. 1, i lov om behandling af personoplysninger, at Datatilsynet efter klage fra en registreret påser, at en behandling, der omfattes af loven, finder sted i overensstemmelse med loven og regler udstedt i medfør af loven. Efter § 60, stk. 1, i lov om behandling af personoplysninger, træffer Datatilsynet over for vedkommende myndighed afgørelse i klagesager vedrørende indsigelse mod, at oplysninger om den registrerede gøres til genstand for behandling, jf. § 35, stk. 1, i lov om behandling af personoplysninger.

Det indebærer, at Datatilsynet træffer afgørelse i en klagesag, hvor en udlænding, der har fået optaget fingeraftryk, gør indsigelse mod, at denne oplysning (dvs. fingeraftrykket) videregives til den centrale Eurodac-enhed.

På den baggrund finder Integrationsministeriet ikke, at der er behov for etablering af klageadgang til Integrationsministeriet i disse tilfælde.

4. Dublinforordningens gennemførelse i dansk ret, jf. lovforslagets § 1, nr. 2, 3 og 8, og lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 3 og 4.2

Amnesty International er af den opfattelse, at det i visse situationer kan være problematisk, at den enkelte asylansøger ikke frit kan vælge, i hvilket land asylansøgningen skal indgives. Selvom Dublinforordningen bygger på asylansøgerens eventuelle familiemæssige tilknytning til et EU-land, opereres der med en snæver definition af begrebet "familiemedlem", hvorfor visse asylansøgere kan komme i klemme.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at Dublinforordningen (på tilsvarende vis som Dublinkonventionen) skal forhindre, at den samme ansøger får behandlet ansøgninger i flere medlemslande samtidigt, ligesom forordningen skal sikre, at et medlemsland er ansvarligt for behandlingen af en asylansøgning i tilfælde, hvor ingen vil påtage sig ansvaret for behandlingen heraf.

Der henvises herved til forordningens betragtning 15, hvorefter forordningen bl.a. tilsigter, at den ret til at søge asyl, der er sikret af artikel 18 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, respekteres fuldt ud.

Endvidere fremgår det af forordningens betragtning 4, at afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, bør baseres på kriterier, der er objektive og retfærdige for både medlemsstaterne og de pågældende personer, og som gør det muligt hurtigt at træffe en afgørelse. I den forbindelse fremgår det af betragtning 6, at familiens enhed bør bevares, for så vidt som det er foreneligt med de andre målsætninger, herunder målsætningen om objektive og retfærdige kriterier, og målsætningen om en hurtig behandling af asylansøgninger. Definitionen af begrebet "familiemedlem" skal ses i lyset heraf.

Institut for Menneskerettigheder havde fundet det ønskeligt, om udkastet indeholdt oplysninger vedrørende den videre skæbne for de to bilaterale særaftaler, der med henvisning til Dublinkonventionens artikel 12 som det formelle folkeretlige grundlag er indgået mellem Danmark og Sverige, henholdsvis Tyskland, når Dublinforordningens bestemmelser træder i kraft.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at ministeriet sammen med Rigspolitiet er i gang med at undersøge, om de aftaler, som Danmark har indgået med Sverige og Tyskland vedrørende praktiske foranstaltninger og forholdsregler i forbindelse med anvendelsen af Dublinkonventionen ved den dansk-svenske og dansk-tyske grænse, skal opretholdes og justeres. Der er påbegyndt drøftelser med landene herom.

Amnesty International vil gerne i forbindelse med den foreslåede ændring af udlændingelovens § 58 c (om adgangen til videregivelse og anvendelse af fortrolige oplysninger modtaget fra et andet EU-lands myndigheder i medfør af reglerne i Dublinforordningen) understrege, at behandling af personlige data bør foregå på en forsvarlig måde, idet (bl.a.) fingeraftryksregistreringen er en særdeles personfølsom oplysning. Opbevaring og videregivelse af sådanne oplysninger kræver et meget højt sikkerhedsniveau, således at disse data ikke risikerer at blive misbrugt. Amnesty International finder ydermere, at det bør præciseres, at fingeraftrykkene alene må overgives til myndigheder i lande, hvor registerforskrifterne er på samme niveau som her i landet; det er således vigtigt, at artikel 8 i den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der definerer at retten til privatliv, til enhver tid respekteres og overholdes.

Integrationsministeriet skal henvise til det anførte under pkt. 3 vedrørende sikkerhedsniveauet i forbindelse med opbevaring og videregivelse af fingeraftryk.

Dansk Flygtningehjælp bemærker, at det i forslaget til ny bestemmelse i udlændingelovens § 58 c, stk. 1, er anført, at fortrolige oplysninger, herunder oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold alene kan anvendes til de formål, som er anvendt i Dublinforordningens artikel 21, stk. 1. Dansk

Flygtningehjælp skal opfordre til, at man for at undgå fremtidig fortolkningstvivl præciserer bestemmelsens rækkevidde ved at foretage en ordret inkorporering af Dublinforordningens artikel 21, stk. 1 og 2.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 58 c, stk. 1, må fortrolige oplysninger, herunder oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold, kun anvendes til de formål, der er nævnt i Dublinforordningens artikel 21, stk. 1.

Efter Dublinforordningens artikel 21, stk. 1, meddeler en medlemsstat enhver anden medlemsstat, der anmoder herom, de personoplysninger om asylansøgeren, som er relevante og tilstrækkelige og ikke omfatter mere, end hvad der kræves for at afgøre, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen, at behandle asylansøgningen, eller for at gennemføre enhver forpligtelse efter denne forordning.

Dublinforordningens artikel 21, stk. 1, svarer indholdsmæssigt til Dublinkonventionens artikel 15, stk. 1.

Integrationsministeriet skal understrege, at den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 58 c, stk. 1, i sit indhold svarer ganske til den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 58 b, stk. 1, hvorefter sådanne oplysninger kun må anvendes til de formål, der er nævnt i Dublinkonventionens artikel 15, stk. 1, jf. ovenfor.

Det anføres i bemærkningerne, at den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 58 c, stk. 1, forudsættes anvendt i overensstemmelse med gældende praksis. På den baggrund finder Integrationsministeriet ikke, at bestemmelsen i sin nuværende udformning giver anledning til fortolkningstvivl.

5. Forholdet til grundloven, jf. lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 7

Institut for Menneskerettigheder anfører, at der i lovudkastet redegøres for Integrationsministeriets overvejelser om, hvorvidt de i parallelaftalens artikel 6 indeholdte bestemmelser om Danmarks adgang eller pligt til efter omstændighederne at forelægge spørgsmål om gyldigheden eller fortolkningen af parallelaftalen (og herunder bestemmelserne i Eurodac- og Dublin-forordningerne) for EF-Domstolen (EFD) i form af et præjudicielt søgsmål vil være omfattet af grundlovens § 20. Og det konkluderes, at dette må antages ikke at være tilfældet. Instituttet finder, at denne problemstilling bør underkastes en nøjere analyse. Således anføres det i udkastet i relation til parallelaftalens artikel 6, stk. 1, at en afgørelse af et fortolkningsspørgsmål forelagt EFD af en dansk domstol "vil være bindende, men den endelige afgørelse i den sag, der har givet anledning til det præjudicielle spørgsmål, skal træffes af den danske domstol. Denne præjudicielle ordning findes ikke at være omfattet af grundlovens § 20." Og så henvises der i øvrigt til en tilsvarende problemstilling i forbindelse med implementeringen af Europol-konventionen. Et sådant præjudicielt spørgsmål vil vel typisk dreje sig om den abstrakte fortolkning af en bestemmelse i en af de to forordninger. Henset til, at de nationale domstole er retligt forpligtede til at lægge denne fortolkning til grund, må EFD's afgørelse i så henseende vel anses for nøjagtig lige så "endelig" som den "endelige" danske afgørelse. Og selv om sidstnævnte rigtigt nok "skal træffes af den danske domstol", vil EFD's fortolkning formentlig i de allerfleste tilfælde være direkte styrende for den konkrete subsumption og dermed for sagens udfald. Det vil med andre ord sige, at sagens resultat reelt vil være dikteret af EFD's præjudicielle afgørelse. Instituttet finder således ikke at kunne afvise, at der herved i realiteten vil blive tale om overladelse af "beføjelser" – in casu dømmende myndighed – til EF i grundlovens § 20's forstand.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at ministeriet kan henholde sig til det, der er anført i lovforslagets bemærkninger under pkt. 7. Det fremgår bl.a. heraf, at EF-domstolens afgørelse af præjudi-

cielle spørgsmål, der er indbragt for domstolen i henhold til parallelaftalens artikel 6, stk. 1, vil være bindende. Den endelige afgørelse i den sag, der har givet anledning til det præjudicielle spørgsmål, skal derimod træffes af den danske domstol. Den konkrete anvendelse af den abstrakte fortolkning af de pågældende regler, som EF-domstolen har givet udtryk for, er dermed overladt til den danske domstol ved den endelige afgørelse i sagen. Denne præjudicielle ordning findes ikke at være omfattet af grundlovens § 20.

Integrationsministeriet skal i den forbindelse – som det fremgår af lovforslagets bemærkninger under pkt. 7 – også pege på, at det bl.a. i forbindelse med gennemførelsen af Europol-Konventionen blev lagt til grund, at den præjudicielle ordning efter denne konvention ikke er omfattet af grundlovens § 20.

6. Andet

Institut for Menneskerettigheder har anført, at instituttet som følge af den noget utilfredsstillende korte tidsfrist har fundet det nødvendigt at koncentrere indsatsen på få udvalgte elementer.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at lovforslaget blev fremsat umiddelbart efter Folketingets åbning med henblik på at sikre, at den danske lovgivning kan være på plads, og at Danmark dermed kan tilknytte sig Eurodac- og Dublinforordningerne på mellemstatsligt grundlag, så snart procedurerne i EU er afsluttet. Samtidig fandt Integrationsministeriet det nødvendigt, at der forelå et formelt udkast til en parallelaftale vedrørende dansk tilknytning til de to retsakter, som lovgiver kan forholde sig til. Lovforslaget blev sendt i høring samme dag, som Kommissionen fremsendte et formelt aftaleudkast til Rådet med indstilling om indgåelse af aftalen.

Integrationsministeriet har endvidere over for høringsparterne gjort opmærksom på, at eventuelle yderligere høringssvar, herunder eventuelle supplerende høringssvar, løbende vil blive sendt til Integrationsudvalget.

Institut for Menneskerettigheder finder, at afgrænsningen af den personkreds, der er omfattet af Dublinforordningens artikel 4, stk. 4, giver anledning til tvivl. Instituttet henviser herved i det hele til (tidligere) Det Danske Center for Menneskerettigheders notat af 28. januar 1999, hvor nøjagtigt den samme problemstilling vedrørende Dublin-konventionens artikel 12 er behandlet.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at det følger af artikel 4, stk. 4, at hvis en asylansøger, der befinder sig på en medlemsstats område, indgiver en asylansøgning til en anden medlemsstats kompetente myndigheder, påhviler det den medlemsstat, på hvis område asylansøgeren befinder sig, at fastsætte, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen. Ordet asylansøger i artikel 4, stk. 4, skal således læses i naturlig sammenhæng med den i artikel 4, stk. 4, nævnte asylansøgning. Udlændingen er således asylansøger, jf. artikel 4, stk. 4, i kraft af ansøgningen om asyl i det land, der skal træffe afgørelse efter artikel 4, stk. 4, og ikke i kraft af en tidligere asylansøgning indgivet i et andet land. Det er ikke nogen forudsætning, at udlændingen tidligere har søgt asyl i en anden medlemsstat.

Integrationsministeriet kan i den forbindelse henvise til ministeriets – i hovedsagen enslydende – bemærkninger til instituttets høringssvar i forbindelse med behandlingen af lovforslag nr. L 264 af 30. marts 2000 om ændring af udlændingeloven, lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v. og straffeloven (Skærpelse af strafniveauet for ulovlig beskæftigelse af udlændinge, Danmarks indtræden i det praktiske Schengensamarbejde, præcisering af Udlændingestyrelsens og politiets underholdsforpligtelse m.v.), jf. herved Folketingstidende 1999/2000, tillæg B, s. 764.

Institut for Menneskerettigheder stiller spørgsmålstegn ved, hvorvidt der efter afskaffelsen af reglen om de såkaldte "ambassadeansøgninger" i udlændingelovens § 7, stk. 4, i praksis overhovedet kan tænkes at blive truffet afgørelser med henvisning til forordningens artikel 4, stk. 4, såfremt bestemmelsen efterleves strikt efter dens ordlyd, hvilket Instituttet selvsagt går ud fra som givet bliver tilfældet. Som bestemmelsen er formuleret, er det – ud over kravet om, at udlændingen skal befinde sig i én medlemsstat (f.eks. Tyskland) – udtrykkeligt en betingelse, at ansøgningen indgives til den anden medlemsstats (f.eks. Danmarks) kompetente myndigheder. Men med Schengen-samarbejdets iværksættelse blev grænsekontrollen som bekendt afskaffet Schengen-landene imellem (bortset fra i helt ekstraordinære situationer, hvor kontrollen i henhold til Schengen-regelsættet kan indføres for en kortere periode). Anvendelsesområdet for forordningens artikel 4, stk. 4, nærmer sig derfor efter instituttets opfattelse det fiktive.

Integrationsministeriet er enigt i, at bestemmelsen ikke vil have stor praktisk betydning. Dublinforordningens artikel 4, stk. 4, sammenholdt med Schengenkonventionens regler om fri personbevægelighed over de indre grænser vil således ikke i forbindelse med forsøg på indrejse i Danmark fra et andet Schengenland få stor praktisk betydning. Det bemærkes dog, 15 lande i dag er en del af Schengen-samarbejdet, mens antallet af deltagere i Dublin-samarbejdet er større, ligesom der ikke nødvendigvis er sammenfald i de grupper af lande, der deltager i de respektive samarbejder. Således deltager de nye medlemsstater i EU (endnu) ikke fuldt ud i Schengen-samarbejdet, mens implementeringen af Dublinforordningen var en forudsætning for de nye landes indtræden i EU. Artikel 4, stk. 4, vil således kunne have betydning i forbindelse med forsøg på indrejse i Danmark eller et andet Schengenland fra et af de nye EU-medlemslande.

Institut for Menneskerettigheder finder det uhensigtsmæssigt, at nægtelse af indrejse i henhold til Dublinforordningens artikel 4, stk. 4 (der indholdsmæssigt svarer til Dublinkonventionens artikel 12) i den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 29 a får betegnelsen afvisning, eftersom disse afgørelser intet har til fælles med de kategorier af afgørelser, der traditionelt er gået under betegnelsen "afvisning" i henhold til reglerne herom i udlændingelovens kapitel 5, jf. § 28. Instituttet så gerne, at begrebet "afvisning" erstattes med det langt mere retvisende udtryk "returnering" om de afgørelser, der bliver truffet med henvisning til Dublinforordningens artikel 4, stk. 4. Instituttet bemærker i den forbindelse, at ikke alene rent tekniske, men også retssikkerhedsmæssige og menneskeretlig hensyn med styrke taler herfor, navnlig med henvisning til kravet om hjemmel, tilgængelighed og forudsigelighed. Instituttet henviser i den forbindelse til et – i hovedsagen enslydende – høringssvar til (et udkast til det senere) lovforslag nr. L 264 af 30. marts 2000, jf. ovenfor.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at det ved brugen af betegnelsen afvisning i såvel den gældende som den foreslåede affattelse af udlændingelovens § 29 a er præciseret, at overgivelse til et andet EU-land i medfør af Dublinkonventionen/Dublinforordningen ikke kun kan ske med henblik på, at modtagerlandet iværksætter en asylsagsbehandling, men også med henblik på, at modtagerlandet iværksætter en Dublin-procedure til fastsættelse af, hvilket land der er ansvarlig for behandlingen af asylansøgning.

Integrationsministeriet kan i den forbindelse henvise til ministeriets – i hovedsagen enslydende – bemærkninger til instituttets høringssvar i forbindelse med behandlingen af lovforslag nr. L 264 af 30. marts 2000, jf. ovenfor.

Institut for Menneskerettigheder finder, at Dublinforordningens artikel 20 er udformet på en måde, der giver anledning til forvirring. Således anvendes begrebet "overførsel" i stk. 1, litra d), 2. pkt., i stk. 1, litra e), 2. og 4. pkt., samt i stk. 2, 1. og 2. pkt., hvor den retmæssige term ville være "tilbageførsel" som reciprok afgørelsestype til "tilbagetagelse", jf. herved "hovedet" i artikel 20, stk. 1. En sådan be-

grebsanvendelse fratager efter Institut for Menneskerettigheders opfattelse såvel forordningsbestemmelsen som udkastets bemærkninger hertil ethvert meningsfuldt indhold.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at det for så vidt angår anvendelse af begreberne "overtagelse" og "tilbagetagelse" er korrekt, at der i artikel 20 anvendes begrebet "overførelse". Integrationsministeriet finder imidlertid ikke, at disse begreber giver anledning til forståelsesproblemer i forhold til betydningen af bestemmelserne.

Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik
L 35 - Bilag 4
Offentlig

Ministeriet for Flygtninge Indvandrere og Integration

Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

0

Dato: 06 DEC. 2004
Kontor: Internationalt kontor
J.nr.: 2002/4050-185
Sagsbeh.: JGO/LSC
Fil-navn: Lovforslag/L 35/parallelaftale_brev

Lovforslag nr. L 35 af 7. oktober 2004 om ændring af udlændingeloven (Tilknytning til Eurodacforordningen og Dublinforordningen på mellemstatsligt grundlag m.v.) blev fremsat for Folketinget den 7. oktober 2004 og førstebehandlet den 29. oktober 2004.

Det fremgår af de almindelige bemærkninger til lovforslaget, at det er fremsat på baggrund af et udkast til parallelaftale, som Kommissionen den 20. september 2004 fremsendte til Rådet.

I den forbindelse skal det oplyses, at udkastet til parallelaftale af tekniske årsager nu først forventes behandlet af Rådet (retlige og indre anliggender) i begyndelsen af det nye år.

Vedtages lovforslaget inden Rådets behandling af sagen, vil Folketinget efterfølgende blive orienteret om udfaldet af Rådets behandling. Skulle der mod forventning være foretaget ændringer i aftaleudkastet, vil Folketinget endvidere blive orienteret om, hvorvidt disse ændringer vurderes at medføre behov for justeringer i udlændingeloven.

Bertel Haarder

/Olaf Engberg

Til lovforslag nr. L 35 Folketinget 2004 - 05

Betænkning afgivet af Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik den 0. januar 2005

1. udkast

Betænkning

over

Lov om ændring af udlændingeloven

(Tilknytning til Eurodacforordningen og Dublinforordningen på mellemstatsligt grundlag m.v.)
[af integrationsministeren (Bertel Haarder)]

1. Udvalgsarbejdet

Lovforslaget blev fremsat den 7. oktober 2004 og var til 1. behandling den 29. oktober 2004. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik.

Møder

Udvalget har behandlet lovforslaget i [antal] møder.

Høring

Et udkast til lovforslaget har inden fremsættelsen været sendt i høring, og integrationsministeren sendte den 27. september 2004 dette udkast til udvalget, jf. alm. del - bilag 455 (folketingsåret 2003-04). Den 7. oktober sendte integrationsministeren de indkomne høringssvar samt et notat herom til udvalget. Den 28. oktober 2004 sendte integrationsministeren kommenteret høringsnotat vedrørende de indkomne høringssvar, jf. L 35 – bilag 3.

Spørgsmål

Udvalget har stillet 3 spørgsmål til integrationsministeren til skriftlig besvarelse, som denne har besvaret.

2. Indstillinger og politiske bemærkninger

[]

Tjóðveldisflokkurin, Inuit Ataqatigiit og Siumut var på tidspunktet for betænkningens afgivelse ikke repræsenteret med medlemmer i udvalget og havde dermed ikke adgang til at komme med indstillinger eller politiske udtalelser i betænkningen.

En oversigt over Folketingets sammensætning er optrykt i betænkningen.[Der gøres opmærksom på, at et flertal eller et mindretal i udvalget ikke altid vil afspejle et flertal/mindretal ved afstemning i Folketingssalen.]

Birthe Rønn Hornbech (V) *Irene Simonsen (V)* *Bodil Kornbek (KD)* *Marianne Pedersen (V)* *Jørgen Winther (V)* fmd. *Peter Skaarup (DF)* *Jesper Langballe (DF)* *Else Theill Sørensen (KF)* *Lars Barfoed (KF)* *Lotte Bundsgaard (S)* *Sophie Hæstorp Andersen (S)* *Morten Bødskov (S)* *Anne-Marie Meldgaard (S)* nfmd. *Karen J. Klint (S)* *Kamal Qureshi (SF)* *Elsebeth Gerner Nielsen (RV)* *Søren Søndergaard (EL)*

Tjóðveldisflokkurin, Inuit Ataqatigiit og Siumut havde ikke medlemmer i udvalget.

Folketingets sammensætning

Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	54 *	Enhedslisten (EL)	4
Socialdemokratiet (S)	52	Kristendemokraterne (KD)	4
Dansk Folkeparti (DF)	22	Tjóðveldisflokkurin (TF)	1
Det Konservative Folkeparti (KF)	16	Inuit Ataqatigiit (IA)	1
Socialistisk Folkeparti (SF)	12	Siumut (SIU)	1
Det Radikale Venstre (RV)	9	Uden for folketingsgrupperne (UFG)	3

* Heraf 1 medlem valgt på Færøerne

Betænkning afgivet af Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik den 13. januar 2005

Betænkning

over

Lov om ændring af udlændingeloven

(Tilknytning til Eurodacforordningen og Dublinforordningen på mellemstatsligt grundlag m.v.)
[af integrationsministeren (Bertel Haarder)]

1. Udvalgsarbejdet

Lovforslaget blev fremsat den 7. oktober 2004 og var til 1. behandling den 29. oktober 2004. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik.

Møder

Udvalget har behandlet lovforslaget i 3 møder.

Høring

Et udkast til lovforslaget har inden fremsættelsen været sendt i høring, og integrationsministeren sendte den 27. september 2004 dette udkast til udvalget, jf. alm. del - bilag 455 (folketingsåret 2003-04). Den 7. oktober sendte integrationsministeren de indkomne høringssvar til udvalget. Den 28. oktober 2004 sendte integrationsministeren et kommenteret høringsnotat vedrørende de indkomne høringssvar.

Spørgsmål

Udvalget har stillet 3 spørgsmål til integrationsministeren til skriftlig besvarelse, som denne har besvaret.

2. Indstillinger og politiske bemærkninger

Et *flertal* i udvalget (S, V, DF, KF og KD) indstiller lovforslaget til *vedtagelse.*

Et *mindretal* i udvalget (RV) vil redegøre for sin stilling til lovforslaget ved 2. behandling.

Et *andet mindretal* i udvalget (SF) vil redegøre for sin stilling til lovforslaget ved 2. behandling.

Et *tredje mindretal* i udvalget (EL) indstiller lovforslaget til *forkastelse.*

Tjóðveldisflokkurin, Inuit Ataqatigiit og Siumut var på tidspunktet for betænkningens afgivelse ikke repræsenteret med medlemmer i udvalget og havde dermed ikke adgang til at komme med indstillinger eller politiske udtalelser i betænkningen.

En oversigt over Folketingets sammensætning er optrykt i betænkningen.

Birthe Rønn Hornbech (V) *Irene Simonsen (V)* *Marianne Pedersen (V)* *Jørgen Winther (V)* fmd.
Peter Skaarup (DF) *Jesper Langballe (DF)* *Else Theill Sørensen (KF)* *Lars Barfoed (KF)*
Lotte Bundsgaard (S) *Sophie Hæstorp Andersen (S)* *Morten Bødskov (S)*
Anne-Marie Meldgaard (S) nfmd. *Karen J. Klint (S)* *Kamal Qureshi (SF)*
Elsebeth Gerner Nielsen (RV) *Søren Søndergaard (EL)* *Bodil Kornbek (KD)*

Tjóðveldisflokkurin, Inuit Ataqatigiit og Siumut havde ikke medlemmer i udvalget.

Folketingets sammensætning

Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	54 *	Enhedslisten (EL)	4
Socialdemokratiet (S)	52	Kristendemokraterne (KD)	4
Dansk Folkeparti (DF)	22	Tjóðveldisflokkurin (TF)	1
Det Konservative Folkeparti (KF)	16	Inuit Ataqatigiit (IA)	1
Socialistisk Folkeparti (SF)	12	Siumut (SIU)	1
Det Radikale Venstre (RV)	9	Uden for folketingsgrupperne (UFG)	3

* Heraf 1 medlem valgt på Færøerne

Bilag 1

Oversigt over bilag vedrørende L 35

Bilagsnr.	Titel
1	Høringssvar, fra integrationsministeren
2	Tidsplan over udvalgets behandling af lovforslaget
3	Høringsnotat, fra integrationsministeren
4	Parallelaftale, som Kommissionen fremsendte til Rådet den 20/9-04, fra integrationsministeren

Oversigt over spørgsmål og svar vedrørende L 35

Spm.nr.	Titel
1	Spm. om bestemmelserne for videregivelse af oplysninger til den centrale Eurodac-enhed, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
2	Spm. om kommentar til Amnesty Internationals bekymring vedrørende muligheden for at misbruge fingeraftryksregistreringen, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
3	Spm. om ministerkommentar til artiklen "Fingeraftryk kan kopieres" af 10/11-04 fra Jyllands-Posten, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå

Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik
L 35 - Spørgsmål 1
Offentlig

Folketinget — Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik
Christiansborg, den 3. november 2004

Udvalget udbeder sig – i 5 eksemplarer – ministerens besvarelse af følgende spørgsmål:

Ad
L 35 **Forslag til lov om ændring af udlændingeloven. (Tilknytning til Eurodacforordningen og Dublinforordningen på mellemstatsligt grundlag m.v.).**
Af integrationsministeren (Bertel Haarder).

Der ønskes en begrundelse for og en uddybning af bemyndigelsesbestemmelsen om at "Der kan ... fastsættes bestemmelser om, at andre end Rigspolitichefen efter § 58j, stk. 1 og 2, kan videregive oplysninger til den centrale Eurodac-enhed".

P.u.v.
Jørgen Winther,
formand.

Til
integrationsministeren

Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik
L 35 - Spørgsmål 2
Offentlig

Folketinget — Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik
Christiansborg, den 3. november 2004

Udvalget udbeder sig – i 5 eksemplarer – ministerens besvarelse af følgende spørgsmål:

Ad
L 35 **Forslag til lov om ændring af udlændingeloven. (Tilknytning til Eurodacforordningen og Dublinforordningen på mellemstatsligt grundlag m.v.).**
Af integrationsministeren (Bertel Haarder).

Hvad er Ministerens kommentar til Amnesty Internationals bekymring vedrørende muligheden for at fingeraftryksregistreringen kan misbruges i sammenhænge, som ikke har noget med asylsøgning at gøre.

P.u.v.
Jørgen Winther,
formand.

Til
integrationsministeren

Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik
L 35 - Spørgsmål 3
Intern

Folketinget — Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik
Christiansborg, den 11. november 2004

Udvalget udbeder sig – i 5 eksemplarer – ministerens besvarelse af følgende spørgsmål:

Ad
L 35 **Forslag til lov om ændring af udlændingeloven. (Tilknytning til Eurodac-forordningen og Dublinforordningen på mellemstatsligt grundlag m.v.). Af integrationsministeren (Bertel Haarder).**

Ministeren bedes kommentere vedlagte artikel "Fingeraftryk kan kopieres" af 10. november 2004 fra Jyllands-Posten.

P.u.v.

Jørgen Winther,
formand.

/

Til
integrationsministeren

INTERNETAVISEN
Jyllands-Posten

luk vinduet

Offentliggjort 10. november 2004 10:00 / Opdateret 10. november 2004 15:17

Fingeraftryk kan kopieres

Af Karim Pedersen, ComON

Den svenske ingeniør Marie Sandström har sendt chokbølger gennem sikkerheds-branchen ved at kopiere fingeraftryk i gelatine til at sætte på fingerspidsen, skriver Ingeniøren|net.

Hun testede systemet første gang på den tyske Cebit-messe, hvor det lykkes hende at omgå de udstillede systemer hos tre intetanende sikkerhedsfirmaer med de falske fingeraftryk.

»Hver gang vi tager fat i et dørhåndtag, et glas eller en bog, efterlader vi et stykke unikt identitetsmærke. Det besluttede jeg mig for at prøve at stjæle,« siger Marie SandStrøm til svenske NyTeknik.

Fingeraftrykket sikres med et digitialt kamera og omdannes herefter til et negativ med et billedbehandlings-program. Derefter eksponeres billedet over på en lysfølsom printplade, som ætses til en passende tykkelse, hvorefter den fungerer som en tynd støbeform.

Den bliver så fyldt med et tyndt lag gelatine, og færdig er det perfekte fingeraftryk, som kan sætte på fingerspidsen. Gelatine har næsten samme fugtighed som rigtig hud og leder varme og elektricitet.

Biometrisk adgangskontrol med scanning af fingeraftryk eller iris bliver ellers spået en stor fremtid. EU planlægger at tilføje fingeraftryk til alle pas i fremtiden.

Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik
L 35 – svar på spm. 1 - 3
Offentlig

Ministeriet for Flygtninge Indvandrere og Integration

0

Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

MODTAGET
- 2 DEC. 2004 10 30
Den Centrale Indlæsning

Dato:	01 DEC. 2004
Kontor:	Udlændingelovskontoret
J.nr.:	2004/4011-108+109+116
Sagsbeh.:	JGO
Fil-navn:	FT-spm/IU-spm/L 35/nr.

Under henvisning til udvalgets brev af 3. november 2004 følger hermed i fem eksemplarer besvarelsen af spørgsmål nr. 1-3 ad L 35.

/ Bertel Haarder

/ Oluf Engberg

Dato:	1. december 2004
Kontor:	Udlændingelovskontoret
J.nr.:	2004/4011-108
Sagsbeh.:	JGO
Fil-navn:	FT-spm/IU-spm/L 35/nr.

Besvarelse af spørgsmål nr. 1 ad L 35 stillet af Folketingets udvalg til ministeren for flygtninge, indvandrere og integration den 3. november 2004.

Spørgsmål:
"Der ønskes en begrundelse for og en uddybning af bemyndigelsesbestemmelsen om, at "Der kan ... fastsættes bestemmelser om, at andre end Rigspolitichefen efter § 58 j, stk. 1 og 2, kan videregive oplysninger til den centrale Eurodac-enhed"."

Svar:
Lovforslaget indebærer, at bestemmelsen i udlændingelovens § 58 d, hvorefter integrationsministeren er bemyndiget til at fastsætte nærmere bestemmelser til gennemførelse af Schengenkonventionen og EF-asylkonventionen (Dublinkonventionen) udvides, således at integrationsministeren fremover også kan fastsætte nærmere bestemmelser til gennemførelse af reglerne i Eurodacforordningen.

Integrationsministeren kan i den forbindelse, hvis det viser sig hensigtsmæssigt, fastsætte bestemmelser om, at andre myndigheder end Rigspolitichefen kan videregive oplysninger omfattet af de foreslåede bestemmelser i udlændingelovens § 58 j, stk. 1 og 2, til den centrale Eurodac-enhed, jf. herved den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 58 d.

Bestemmelser om, at andre myndigheder skal kunne videregive oplysninger til den centrale Eurodac-enhed, kan komme på tale, hvis der på et tidspunkt måtte foreligge praktiske forhold, der tilsiger, at dette er hensigtsmæssigt. Det kunne f.eks. være tilfældet, hvis andre danske myndigheder på et tidspunkt måtte overtage Rigspolitiets opgaver i relation til behandling af oplysninger omfattet af Eurodacforordningen.

Det fremgår udtrykkeligt af bemærkningerne til lovforslaget, at Integrationsministeriet ikke kan overlade kompetencen til private.

Integrationsministeriet har i overensstemmelse med persondatalovens § 57 til hensigt at indhente en udtalelse fra Datatilsynet, hvis der opstår behov for at fastsætte bestemmelser om, at andre myndigheder end Rigspolitichefen kan videregive oplysninger til den centrale Eurodac-endhed.

Datatilsynet skal i den forbindelse udtale sig om, hvorvidt de påtænkte retsforskrifter efter tilsynet opfattelse giver anledning til betænkeligheder bl.a. i relation til beskyttelsen af de registreredes privatliv.

En sådan udtalelse vil blive taget i betragtning ved fastsættelsen af eventuelle regler.

Dato:	1. december 2004
Kontor:	Udlændingelovskontoret
J.nr.:	2004/4011-109
Sagsbeh.:	JGO
Fil-navn:	FT-spm/IU-spm/L 35/nr.

Besvarelse af spørgsmål nr. 2 ad L 35 stillet af Folketingets udvalg til ministeren for flygtninge, indvandrere og integration den 3. november 2004.

Spørgsmål:
"Hvad er ministerens kommentar til Amnesty Internationals bekymring vedrørende muligheden for, at fingeraftryksregistreringen kan misbruges i sammenhænge, som ikke har noget med asylsøgning at gøre."

Svar:
Det fremgår udtrykkeligt af Eurodacforordningens formålsbestemmelse, jf. artikel 1, stk. 3, at fingeraftryksoplysninger og andre personoplysninger kun må behandles i Eurodac til de i Dublinforordningens artikel 21, stk. 1 (tidligere Dublinkonventionens artikel 15, stk. 1), omhandlede formål.

Der er således ikke tale om, at medlemsstaterne kan benytte Eurodacsystemet i forbindelse med bekæmpelse af almindelig kriminalitet. Formålet med Eurodac er alene at lette fastsættelsen af, hvilken medlemsstat der i henhold til Dublinforordningen er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der indgives i en medlemsstat.

Hertil kommer, at efter Eurodacforordningens artikel 13, stk. 1, er den medlemsstat, der videregiver fingeraftryksoplysningerne til den centrale Eurodac-enhed, ansvarlig for, at optagelsen af fingeraftryk og videregivelsen af fingeraftryk og de øvrige oplysninger, der videregives i henhold til forordningen til den centrale Eurodac-enhed, foregår lovligt. Den medlemsstat, der videregiver fingeraftryksoplysningerne til den centrale Eurodac-enhed, har endvidere ansvaret for, at de oplysninger, der videregives, er korrekte og ajourførte, og at de foranstaltninger, som medlemsstaten er pålagt i medfør af forordningen for så vidt angår registrering, lagring, berigtigelse og sletning af oplysninger i den centrale Eurodac-database, udføres i overensstemmelse med reglerne om databeskyttelse, herunder navnlig som fastlagt i direktiv 95/46/EF om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger. Endvidere har den medlemsstat, der videregiver fingeraftryksoplysningerne til den centrale Eurodac-enhed, ansvaret for, at de resultater af sammenligningen af fingeraftryksoplysningerne, der modtages fra den centrale Eurodac-enhed, anvendes lovligt. Endelig påhviler ansvaret for oplysningernes sikkerhed før og under videregivelsen af oplysninger til den centrale Eurodac-enhed og efter modtagelsen af oplysninger fra den centrale Eurodac-enhed den medlemsstat, der videregiver oplysningerne til den centrale Eurodac-enhed, jf. forordningens artikel 13, stk. 2.

Forordningens artikel 13, stk. 4, og artikel 14, stk. 2, jf. artikel 14, stk. 1, pålægger Kommissionen at sørge for sikkerheden i forbindelse med driften af den centrale Eurodac-enhed, herunder at sikre mod uautoriseret adgang til databasens oplysninger samt at føre kontrol med registreringen af oplysninger, indlæsningen af oplysninger, adgangen til oplysninger, transmissionen af oplysninger og transporten af oplysninger. Efter forordningens artikel 14, stk. 1, pålægges medlemsstaterne tilsvarende at forhindre uautoriseret adgang til de oplysninger, der videregives til den centrale Eurodac-enhed, samt at føre kontrol med registreringen af oplysninger, indlæsningen af oplysninger, adgangen til oplysninger, transmissionen af oplysninger og transporten af oplysninger.

Det fremgår endvidere af forordningens artikel 18, stk. 2, at den registrerede person i alle medlemsstater kan udøve sine rettigheder i henhold til artikel 12 (om den registreredes ret til indsigt) i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandlingen af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger, der blev offentliggjort i De Europæiske Fællesskabers Tidende den 23. november 1995 (EF-Tidende 1995 nr. L 281, side 31), i overensstemmelse med den pågældende medlemsstats love, administrative bestemmelser og procedurer. Direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 er gennemført i dansk lovgivning ved lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger (persondataloven), jf. Folketingstidende 1999-2000, Tillæg C, s. 874.

Det er på den baggrund Integrationsministeriets opfattelse, at Eurodacforordningen indeholder regler, der kan sikre et tilstrækkeligt sikkerhedsniveau i forbindelse med opbevaring og videregivelse af fingeraftryk, der er registret i den centrale Eurodac-enhed.

Det bemærkes endelig, at Datatilsynet efter den foreslåede bestemmelse i § 58 i, stk. 6, her i landet fører tilsyn med behandlingen og anvendelsen af de oplysninger, der er videregivet og modtaget efter reglerne i Eurodacforordningen.

Det Europæiske Råd har i "Haag-programmet til styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i Den Europæiske Union" (vedlagt som bilag I til formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råds møde i Bruxelles den 4.-5. november 2004) anmodet Rådet om at undersøge, hvordan effektiviteten og interoperabiliteten i EU's informationssystemer kan maksimeres i forbindelse med tacklingen af ulovlig indvandring, og hvordan grænsekontrollen og forvaltningen af systemerne kan forbedres på grundlag af en meddelelse fra Kommissionen om interoperabilitet mellem Schengeninformationssystemet (SIS II), Visuminformationssystemet (VIS) og Eurodac, der udsendes i 2005, idet det anføres, at sådanne foranstaltninger har betydning for kriminalitetsforebyggelse og -bekæmpelse, specielt terrorisme. Det Europæiske Råd understreger i den forbindelse i Haag-programmet, at der skal tages hensyn til nødvendigheden af at finde den rette ligevægt mellem retshåndhævelsesformål og beskyttelsen af den enkeltes grundlæggende rettigheder.

Dato:	1. december 2004
Kontor:	Udlændingelovskontoret
J.nr.:	2004/4011-116
Sagsbeh.:	JGO
Fil-navn:	FT-spm/IU-spm/L 35/nr.

Besvarelse af spørgsmål nr. 3 ad L 35 stillet af Folketingets udvalg til ministeren for flygtninge, indvandrere og integration den 3. november 2004.

Spørgsmål:
"Ministeren bedes kommentere vedlagte artikel "Fingeraftryk kan kopieres" af 10. november 2004 fra Jyllands-Posten."

Svar:
Ifølge artiklen er det muligt at kopiere fingeraftryk i gelatine og påføre dette fingeraftryk på fingerspidsen.

Integrationsministeriet har indhentet et bidrag til besvarelse af spørgsmålet fra Rigspolitiet.

Rigspolitiet har oplyst, at optagelse af fingeraftryk til fastlæggelse af identitet foregår ved, at en repræsentant for politiet tager den pågældendes hånd og "ruller" fingrene hen over en glasplade eller blanket. Ved denne proces vil det være umuligt at anvende den i artiklen beskrevne metode til forfalskning, uden at dette vil blive opdaget.

På den baggrund giver artiklen mig ikke grund til at reagere i relation til proceduren ved optagelse af fingeraftryk i asylsystemet.

Samtidig giver spørgsmålet mig anledning til at fremhæve, at vi naturligvis løbende overvejer, hvordan sikkerheden og pålideligheden af fingeraftryk i asylsystemet forholder sig til den tekniske udvikling.