

## KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT

vedrørende

### Forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Mulighed for i en krisesituation at afvise asylansøgere ved grænsen)

#### 1. Hørte myndigheder og organisationer m.v.

Et udkast til lovforslaget har i perioden fra den 19. januar 2017 til den 17. februar 2017 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer m.v.:

3F Sømandene, A.P. Møller - Mærsk A/S, Abildskou A/S, Advokatrådet, Air Greenland A/S, Alba Turist ApS, Amnesti Nu, Amnesty International, Arriva Danmark ApS, Assuranceforeningen SKULD, Asylret, Atlantic Airways, BARD – Board of Airline Representatives in Denmark, Bedsteforældre for Asyl, Besa Trans, Billund Lufthavn, Brancheforeningen Dansk Kollektiv Trafik, Brancheforeningen Dansk Luftfart, Børnerådet, Børns Vilkår, Centralorganisationernes Fællesudvalg CFU, Danes Worldwide, Danish Air Transport, Danmarks Biblioteksforening, Danmarks Fiskeriforening, Danmarks Rederiforening, Danmarks Rejsebureau Forening, Danmarks Skibskredit A/S, Danmarks Skibsmæglerforening, Danpilot, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Byggeri, Dansk Erhverv, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Industri, Dansk Luftfart, Dansk Metals Maritime Afdeling, Dansk Rib Charter Branche forening, Dansk Socialrådgiverforening, Dansk Tog, Dansk Transport og Logistik, Dansk Turistfart ApS, Dansk Ungdoms Fællesråd, Danske Advokater, Danske Busvognmænd, Danske Færger, Danske Handicaporganisationer, Danske Havne, Danske Havnevirkomheder, Danske Regioner, Danske Speditører, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Den Danske Europabevægelse, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Den katolske Kirke i Danmark, Det Centrale Handicapråd, Det Danske Spejderkorps, DI Transport, DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, DSB, DSI, DUI-LEG og Virke, Egons Turist & Minibusser A/S, Erhvervsflyvningens Sammenslutning, Espergærde Turist ApS, Eurolines Scandinavia ApS, Fagligt Fælles Forbund (3F), Finansrådet, Fiskeriets Arbejdsmiljøråd, Fiskernes Forbund, Flygtninge Under Jorden, Flygtningenævnet, FOA - Fag og Arbejde, Focus Advokater, Folkehøjskolernes Forening i Danmark, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Rejsearrangører i Danmark, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Foreningen for Grønlandske Børn, Forsikring & Pension, Fredsfonden, Funktionærernes & Tjenestemændenes Fællesråd (FTF), Færøernes Landsstyre, Gorrissen Federspiel, Gråhundbus, Handels, Transport og Serviceerhvervene, HK Service, HK/Danmark, HORESTA, ICORN, Indvandrermedicinsk Klinik, Odense Universitetshospital, Indvandrerådgivningen, Institut for Menneskerettigheder, International Transport Danmark, Jet Time, John's Turist og Minibus ApS, Karup Lufthavn, Kirkernes Integrationstjeneste, KL, Kromann Reumert, Københavns Lufthavne A/S,



Udlændinge- og  
Integrationsministeriet

6. marts 2017

Asyl og Visum  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

Tel. 6198 4000  
Mail uim@uim.dk  
Web www.uim.dk

CVR-nr. 36977191

Sagsbehandler  
Peter Christian Binou-Hansen

Tel. 61 98 34 11  
Mail pcb@uim.dk

Sags nr. 2016 - 11591  
Akt-id 199305

Landsforeningen Adoption og Samfund, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsorganisation af kvindekrisecentre (LOKK), Landsorganisationen i Danmark, Maskinmestrenes Forening, Mellempfolkeligt Samvirke, NeptunBus, North Sea Operators Committee Denmark, Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre), Offentlige Ansattes Organisationer, OMEP, Politiforbundet, Primera Air Scandinavia, PRO-Vest, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Red Barnet, Refugees Welcome, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Røde Kors, Rådet for Etniske Minoriteter, Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen, Sammenslutningen af Mindre Erhvervsfartøjer, samtlige byretter, SAS Head Office, Småøernes Færgeselskaber, SOS mod Racisme, Sydtrafik, Sø- og Handelsretten, Søfartens Arbejdsmiljøråd, Søfartens Ledere, Søfartsraadet, Sønderborg Lufthavn, Søværnets Operative Kommando, Top Tourist ApS, Træskibs Sammenslutningen, Udlændingenævnet, Udlændingestyrelsen, Ungdommens Røde Kors, UNHCR Regional Representation for Northern Europe, UNICEF Danmark, Ægteskab Uden Grænser, Aalborg Lufthavn og Aarhus Lufthavn.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har modtaget høringsvar fra:

Advokatrådet, Bedsteforældre for Asyl, Børnerådet, Dansk Flygtningehjælp, Den katolske Kirke i Danmark, Erhvervsflyvningens Sammenslutning, Flygtningenævnet, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Gorrissen Federspiel, Gråhundbus, Institut for Menneskerettigheder, Retspolitisk Forening, Røde Kors, SOS mod Racisme, Træskibs Sammenslutningen, Udlændingenævnet og UNHCR Regional Representation for Northern Europe.

Amnesti Nu, Danes Worldwide, Dansk Arbejdsgiverforening, Datatilsynet, DSB, Fiskeriets Arbejdsmiljøråd, Færøernes Landsstyre, Kommunernes Landsforening, Politiforbundet, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Rådet for Etniske Minoriteter, Samtlige byretter, Sø- og Handelsretten og Søfartens Ledere har oplyst ikke at have bemærkninger til lovforslaget.

Præsidenten for Vestre Landsret og Præsidenten for Østre Landsret har oplyst, at de ikke ønsker at udtale sig om lovforslaget.

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter i de modtagne høringsvar.

Udlændinge- og Integrationsministeriets kommentarer til høringsvarene er anført i kursiv.

Bemærkninger af generel politisk karakter samt forslag og bemærkninger, der ikke vedrører lovforslaget, indgår ikke i høringsoversigten. Udlændinge- og Integrationsministeriet kan for en fuldstændig gennemgang af samtlige synspunkter henvise til høringsvarene, som er sendt til Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg.

## 2. Høringssvarene

### 2.1. Generelle bemærkninger

**Bedsteforældre for Asyl** støtter ikke lovforslaget og henviser bl.a. til, at flygtningestrømmen i 2015 ikke kan motivere fremsættelsen af forslaget, idet Danmark modtog forholdsvis færre asylansøgere end Tyskland. Bedsteforældre for Asyl finder, at lovforslaget sender et signal om, at Danmark ikke ønsker at påtage sig sit ansvar i forhold til at hjælpe mennesker i nød.

**Dansk Flygtningehjælp** finder, at regeringen med lovforslaget lægger op til at fjerne nogle vigtige retsgarantier i forhold til at sikre beskyttelse af flygtninges og asylansøgers grundlæggende menneskerettigheder, og at lovforslaget er endnu et skridt i den forkerte retning, hvor EU-medlemsstater forsøger at skubbe ansvaret for den aktuelle flygtninge- og migrantsituation fra sig. Dansk Flygtningehjælp anbefaler, at forslaget ikke fremsættes.

**Den katolske Kirke i Danmark** forstår nødvendigheden af at garantere den danske stats eksistens og sikkerhed, men ser med stor alvor på forslaget om at indføre en nødbremse i den danske udlændingelov, der vil gøre det muligt i en krisesituation at afvise asylansøgere ved grænsen. Det anbefales, at der sikres en mulighed for at gøre undtagelser, så afvisningen af flygtninge ikke medfører en risiko for de pågældendes liv, eller at de udsættes for umenneskelige vilkår.

**Gorrissen Federspiel** opfordrer til, at det oplyses, hvordan man i praksis vil udføre kontrollen med – og afvise – asylansøgere, der rejser ind med færgе, tog eller bus, samt oplyse om transportørernes forpligtelser i det tilfælde, at der er truffet beslutning efter udlændingelovens § 59 a, stk. 2, og for det tilfælde, at der ikke er.

**Retspolitisk Forening** anfører, at lovforslagets problemstilling er velkendt og drøftet i betænkning nr. 968/1982 om udlændingelovgivningen, som indeholder forslag om en bestemmelse, hvorefter man kan undlade at give opholdstilladelse til flygtninge, som kommer til landet som en del af en omfattende tilstrømning. Foreningen foreslår, at lovforslaget affattes i overensstemmelse med denne bestemmelse.

**Røde Kors** er bekymret for, at lovforslaget fratager mennesker på flugt den grundlæggende ret til at søge asyl, og finder det beklageligt, at Danmark med forslaget tager endnu et skridt væk fra en fælles europæisk løsning på udfordringerne med mennesker på flugt i Europa og uden for Europas grænser. Således kan konsekvensen af lovforslaget være, at asylansøgere på uforholdsmæssig vis sendes rundt mellem europæiske lande, uden at noget land vil påtage sig ansvaret for at behandle asylansøgningerne.

**SOS mod Racisme** vurderer, at afvisning af asylansøgere på grænsen ikke kun vil stride mod Flygtningekonventionens ånd og formål, men også Danmarks interna-

tionale forpligtelser, herunder retten til at søge asyl mod forfølgelse, hvorfor lovforslaget ikke bør fremsættes, alternativt ikke vedtages af Folketinget.

**Træskibs Sammenslutningen** kan ikke støtte lovforslaget med henvisning til bl.a., at det vil medføre, at andre lande også vil lukke deres grænser for flygtninge.

**UNHCR Regional Representation for Northern Europe** finder den foreslåede ordning problematisk både fra et flygtninge- og menneskerettighedsperspektiv, men også henset til, at virkningerne af forslaget vil kunne være kaos og mulige sikkerhedsrisici. Det anbefales, at lovforslaget ikke fremsættes.

*Det er afgørende, at der skabes fælles europæiske løsninger på flygtninge- og migrantsituationen. Danmark medvirker aktivt til at finde sådanne fælles europæiske løsninger, så der kan komme styr på EU's ydre grænser, og det kan sikres, at Dublinsystemet forbliver på sporet.*

*Hvis flere medlemsstater imidlertid ikke lever op til deres forpligtelser, sætter det de øvrige medlemsstater og hele Dublinsystemet under pres.*

*Regeringen finder det afgørende, at myndighederne har de nødvendige redskaber, der matcher de udfordringer, som kan opstå i en krisesituation, hvor der sker en stigning i antallet af ulovlige indvandrere og asylansøgere, som indrejser og opholder sig i Danmark.*

*Der henvises i øvrigt til pkt. 2.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.*

*Som det fremgår af pkt. 2.4.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger, vil en aktivering af nødbremsen i praksis forudsætte, at der er grænsekontrol.*

*Efter udlændingelovens § 59 a, stk. 2, kan udlændinge- og integrationsministeren, i forbindelse med, at der er indført indrejsekontrol ved grænsen i medfør af Schengen-grænsekodexens artikel 23 (nu artikel 25), jf. § 38, stk. 2, træffe beslutning om, at den, der bringer en udlænding her til landet ved indrejse fra en Schengen-land, straffes med bøde, såfremt den pågældende udlænding ved indrejse i Danmark eller i transit i en dansk lufthavn ikke er i besiddelse af fornøden rejselegitimation og visum, jf. § 39 (transportøransvar).*

## **2.2. Aktivering af nødbremsen og forlængelse heraf**

**Advokatrådet** bemærker, at det bør præciseres yderligere, hvornår der foreligger en krisesituation. Advokatrådet finder, at den foreslåede periode på fire uger, hvor nødbremsen kan finde anvendelse, er for lang, hvorfor det bør fremgå af lovtæksten, at bestemmelsen ikke længere finder anvendelse, når de særlige tilfælde, der begrunder anvendelsen af nødbremsen, ikke længere er til stede, uanset at der endnu ikke er forløbet fire uger.

**Bedsteforældre for Asyl** finder det utilstrækkeligt, at det alene vil være op til regeringens opfattelse og integrations- og udlændingeministerens vurdering at tage stilling til, om der foreligger en krisesituation. Bedsteforældre for Asyl henviser i den forbindelse til, at en aktivering af nødbremsen i den norske udlændingelov også forudsætter, at en lang række praktiske muligheder for at håndtere en tilstrømning skal være udtømt.

**Dansk Flygtningehjælp** finder, at man bør skærpe kriterierne for aktivering af nødbremsen og sætte en grænse for, hvor længe den kan gælde. Det er Dansk Flygtningehjælps opfattelse, at nødbremsen – på linje med den norske ordning – kun bør aktiveres, hvis modtagekapaciteten i Danmark er udfordret, og hvis alle andre muligheder er udtømte, herunder at beredskabsplaner er iværksat, relevante myndigheder mobiliseret og mulighederne for særlige hasteprocedurer i det eksisterende regelværk er udtømte. Endvidere bør beslutningen om aktivering af nødbremsen højst kunne fornys to gange.

**Foreningen af Udlændingeretsadvokater** anfører, at der i forvejen eksisterer en nødbremse i folkeretten, hvorfor der reelt er tale om en unødvendig dobbelt gardering for det tilfælde, at Danmark modtager et meget stort antal asylansøgere. Foreningen finder det endvidere betænkeligt, at Folketinget vedtager love, som slækker på nuværende retsgarantier, og finder i den sammenhæng, at formuleringen i dette lovforslag om f.eks., at aktivering af nødbremsen beror på en konkret vurdering, er for vag og elastisk. Foreningen finder endvidere, at den tidsmæssige begrænsning af perioden, hvor nødbremsen kan aktiveres, ikke bør medføre, at Danmark slækker på de gældende retsgarantier på asylområdet.

**Retspolitisk Forening** anfører, at lovforslaget kan synes overflødig, idet det utvivlsomt er i overensstemmelse med de almindelige folkeretlige grundsætninger om nødret, at regeringen ensidigt under visse betingelser kan aktivere en nødbremse. Det anføres dog, at det forekommer mere i overensstemmelse med ånden i EU-samarbejdet, at aktivering af nødbremsen sker efter aftale med de EU-myndigheder, der forvalter Dublinforordningen. Det foreslås endvidere, at det understreges i bemærkningerne, at en krisesituation som defineret i lovforslaget, skal kunne sidestilles med folkeretlig nødret, samt at adgangen til at søge asyl på grænsen genskabes, når betingelserne for nødretssituationen ikke længere er til stede. Dette indebærer, at Danmark aktivt skal arbejde for at nødretssituationen kan ophæves, f.eks. ved at styrke indrejsefaciliteter, modtagecentre, m.v.. Retspolitisk Forening bifalder den tidsmæssige begrænsning af perioden for aktivering af nødbremsen på fire uger.

**Røde Kors** mener, at det ikke er tilstrækkeligt tydeligt beskrevet, hvornår en situation kan anses som en krisesituation, der kan berettige iværksættelse af bestemmelsen om at afvise asylansøgere på grænsen.

**SOS mod Racisme** finder, at definitionen i lovforslaget på en krisesituation er utilstrækkelig, da der skal være tale om alvorlig skade for et land, før landet kan løse

sig fra en traktat. Der bør derfor gives en tydelig definition af, hvilke øvrige betingelser, der skal til for, at der foreligger en krisesituation, herunder hvilken form for skade eller trussel, Danmark vil lide ved at tage imod flere asylansøgere end normalt. SOS mod Racisme finder endvidere, at perioden på fire uger er for lang og bør nedsættes til f.eks. to uger.

**UNHCR Regional Representation for Northern Europe** anfører, at en stat efter artikel 62 i Wienerkonventionen om traktatretten alene kan afstå fra at efterkomme en bindende traktat, såfremt der er indtrådt en fundamental ændring, som gennemgribende vil forandre omfanget af statens forpligtelser. UNHCR bemærker i den forbindelse, at det på baggrund af praksis fra Den Internationale Domstol er svært at forestille sig, at en stor tilstrømning af asylansøgere skulle kunne opfylde kriterierne i artikel 62. UNHCR er endvidere bekymret for, at lovforslaget ikke indeholder strenge kriterier eller en tærskel for, hvornår regeringen kan aktivere nødbremsen, og at regeringen hermed har en vid skønsmargin.

*Som det fremgår af pkt. 2.4.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, er det en betingelse, at nødbremsen alene aktiveres i særlige tilfælde. Det vil således være en forudsætning for udlændinge- og integrationsministerens beslutning om at aktivere nødbremsen, at der foreligger en krisesituation, hvor Dublinsamarbejdet formelt set stadig fungerer, men hvor samarbejdet efter den danske regerings opfattelse i realiteten er holdt op med at fungere, og hvor Danmark således efter en folkeretlig vurdering ikke længere kan anses for forpligtet til at følge procedurerne i Dublinforordningen.*

*Folkeretligt er det muligt i ekstraordinære situationer at påberåbe sig reglerne om fundamentalt ændrede omstændigheder. I overensstemmelse hermed vil den foreslåede nødbremse alene kunne anvendes i en sådan situation.*

*Det vil bero på en konkret vurdering af en række omstændigheder, om Dublinsamarbejdet kan anses for ophørt med at fungere, således at nødbremsen kan aktiveres. Det er vanskeligt nærmere at angive, hvor mange lande der ikke længere skal overholde Dublinprocedurerne, før det er muligt at anvende nødbremsen.*

*Bemyndigelsen for udlændinge- og integrationsministeren til at aktivere ordningen om afvisning af asylansøgere på grænsen vil på den ene side i hvert fald kunne udnyttes i en situation, hvor samtlige lande er ophørt med at overholde Dublinprocedurerne. Bemyndigelsen vil derimod på den anden side ikke kunne udnyttes, hvis der f.eks. er tale om, at enkelte lande ikke lever op til deres forpligtelser efter ordningen. Ved vurderingen vil det have betydning, hvordan migrationsstrømmene bevæger sig i forhold til de lande, som ikke længere overholder procedurerne.*

*Inden udlændinge- og integrationsministeren beslutter at aktivere nødbremsen, vil det være relevant at tage kontakt til øvrige Dublinlande samt Europa-Kommissionen i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt Dublinsamarbejdet reelt er*

*ophørt med at fungere. Det vil dog alene være regeringens beslutning, om nødbremsen kan og skal aktiveres.*

*Der henvises i øvrigt til pkt. 2.4.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger.*

*For så vidt angår spørgsmålet om aktiveringsperiode bemærkes det, at Udlændinge- og Integrationsministeriet finder, at en aktiveringsperiode på fire uger ad gangen er passende.*

*Udlændinge- og Integrationsministeriet har dog fundet anledning til at præcisere pkt. 2.4.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, således at det nu fremgår, at det er en forudsætning, at beslutningen om at aktivere nødbremsen ophæves i en situation, hvor betingelserne for at aktivere nødbremsen ikke længere er til stede.*

*Der henvises i øvrigt til pkt. 2.4.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.*

### **2.3. Indrejse fra et land omfattet af Dublinforordningen**

**Advokatrådet** anfører, at der i udlændingelovens § 28 bør indsættes en bestemmelse om, at afvisning ikke må ske, såfremt udlændingen derved risikerer at blive sendt til land, hvor den pågældende risikerer at blive udsat for overgreb, som er omfattet af artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og Danmarks internationale forpligtelser i øvrigt. Advokatsamfundet bemærker, at der i situationer, hvor asylsystemet i Europa er sat under pres, er risiko for, at lande omfattet af Dublinforordningen ikke overholder deres internationale forpligtelser. I den forbindelse henvises der til, at der i de seneste år har været eksempler, hvor forholdene i andre Dublinlande har betydet, at Danmark ikke har overført asylansøgere i medfør af Dublinreglerne til de pågældende lande .

**Børnerådet** anfører, at såfremt Dublinsamarbejdet er ophørt med at fungere, er der en formodning for, at det Dublinland, som Danmark vil afvise til, er under et tilsvarende pres, og at landets asylsystem eventuelt er brudt sammen, hvorfor landet ikke længere kan sidestilles med et sikkert tredjeland. Børnerådet anbefaler derfor, at der foretages en indgående vurdering af, hvorvidt det er forsvarligt at afvise en asylansøger til andre Dublinlande, før nødbremsen aktiveres.

**Dansk Flygtningehjælp** finder det uforsvarligt at foretage afvisning på grænsen til lande omfattet af Dublinforordningen, herunder lande, hvor der er alvorlig tvivl om forholdene for asylansøgere og flygtninge, uden at der foretages en grundig vurdering af asylansøgerens individuelle forhold sammenholdt med forholdene i det pågældende land. Dansk Flygtningehjælp henviser i den forbindelse til bl.a. Flygtningenævnets praksis vedrørende Italien, Bulgarien og Grækenland. Det anbefales, at afvisning på grænsen begrænses til lande, hvor almindeligt tilgængelige baggrundoplysninger positivt bekræfter forudsætningen om, at modtagerlandet overholder sine internationale forpligtelser, f.eks. de nordiske lande og Tyskland.

**Foreningen af Udlændingeretsadvokater** bemærker, at det allerede gælder i dag, at udlændinge, der påberåber sig at være omfattet af udlændingelovens § 7, ikke kan afvises og tilbagesendes til et Dublinland, som udlændingen sidst har opholdt sig i, hvis der er væsentlige grunde til at tro, at en systemfejl i asylproceduren og modtageforholdene i modtagelandet medfører en risiko for, at udlændingen udsættes for umenneskelig og nedværdigende behandling, hvorfor det ikke synes nødvendigt at gentage disse regler i lovforslaget.

**Institut for Menneskerettigheder** finder ikke, at indførelsen af denne særlige ordning i sig selv er menneretligt betænkelig, idet der ikke vil kunne ske afvisning til et Dublinland, hvis en ansøger risikerer behandling i strid med torturforbuddet. Instituttet bemærker i den forbindelse, at det forudsættes, at politiet og Udlændingenævnet hurtigt sikres den fornødne viden om forholdene i landene til at kunne vurdere, om de pågældende lande kan betegnes som sikre.

**Røde Kors** finder det betænkeligt, at det ikke er anført, hvorledes sagsbehandlingen skal finde sted, såfremt en asylansøger på grænsen f.eks. påberåber sig at have været udsat for umenneskelig behandling eller overgreb i et andet Dublinland, eller at Dublinlandet tidligere har sendt vedkommende retur til et ikke-sikkert tredjeland. Der henvises til, at de danske udlændingemyndigheder tidligere har undladt at sende asylansøgere retur til visse Dublinlande.

**SOS mod Racisme** anfører, at Danmark – i en situation hvor Dublinsamarbejdet i realiteten ikke fungerer – ikke kan gå ud fra, at de andre Dublinlande overholder deres forpligtelser, herunder princippet om non-refoulement. I den forbindelse henvises der til, at Bulgarien, Ungarn og Grækenland i efteråret 2015 overtrådte artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller sendte asylansøgere tilbage til hjemlandet.

**UNHCR Regional Representation for Northern Europe** bemærker, at asylansøgere skal have adgang til en procedure, hvor princippet om non-refoulement kan vurderes og henviser til, at EU-Domstolen har præciseret, at en udlænding ikke kan returneres til et Dublinland, hvor der efter individuelle omstændigheder er vægtige grunde til at antage, at der er risiko for, at vedkommende udsættes for mishandling.

*Som det fremgår af pkt. 2.4.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, forudsættes det med lovforslaget, at der kan ske afvisning af asylansøgere til lande omfattet af Dublinforordningen, der som udgangspunkt er at sidestille med sikre tredjelande.*

*Efter praksis kan et land anses som et sikkert tredjeland, hvis det vurderes, at betingelserne i udlændingelovens § 48 a, stk. 1, 3. og 4. pkt., er opfyldt. Udsendelse af en udlænding, der påberåber sig at være omfattet af § 7 (asyl), må efter udlændingelovens § 48 a, stk. 1, 3. og 4. pkt., kun finde sted til et land, der har tiltrådt og faktisk respekterer Flygtningekonventionen, hvor der er adgang til en forsvarlig*



*asylprocedure, og hvor udlændingen ikke vil være i risiko for dødsstraf eller for at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller hvor der ikke er beskyttelse mod videresendelse til et sådant land (refoulement).*

*Udlændinge- og Integrationsministeriet har fundet anledning til at indsætte en ny bestemmelse i lovforslagets § 1, nr. 1, hvorefter Flygtningenævnet til brug for behandlingen af en afgørelse om afvisning efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 28, stk. 7, skal vurdere, om betingelserne i udlændingelovens § 48 a, stk. 1, 3. og 4. pkt., er opfyldt. Der henvises til den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 28, stk. 8.*

*Flygtningenævnet skal således efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 28, stk. 8, foretage en generel vurdering af, om et land omfattet af Dublinforordningen i en krisesituation, hvor Dublinsamarbejdet i realiteten er holdt op med at fungere, er at sidestille med et sikkert tredjeland.*

*Flygtningenævnet er et fagkyndigt organ, der behandler klager vedrørende asylrelaterede afgørelser, heriblandt særligt klager over afslag på asyl samt afgørelser om overførsel til et andet EU-land efter Dublinforordningen. Flygtningenævnet besidder således en særlig ekspertise på det asylretlige område, herunder viden om de enkelte landes asylforhold og procedurer, og vil på den baggrund kunne udarbejde en asylfaglig vurdering af forholdene i det enkelte land.*

*Flygtningenævnets vurdering skal efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 28, stk. 8, lægges til grund ved afgørelsen af, om en udlænding, der påberåber sig at være omfattet af udlændingelovens § 7, kan afvises ved indrejsen fra et land, som er omfattet af Dublinforordningen.*

*Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at det med den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 28, stk. 8, sikres, at der alene sker afvisning efter § 28, stk. 7, til lande, der aktuelt er at sidestille med et sikkert tredjeland.*

## **2.4. Politiets afvisning af asylansøgere ved grænsen og klageadgang**

**Børnerådet** anbefaler, at en afgørelse om at afvise en uledsaget mindreårig ved grænsen ikke udelukkende meddeles skriftligt, men samtidig kommunikeres i et sprog og på en måde, som den mindreårige forstår.

**Dansk Flygtningehjælp** finder det uhensigtsmæssigt, at Udlændingenævnet foreslås at skulle fungere som klageinstans i sager om afvisning, idet nævnet så vidt vides ingen eller yderst begrænset erfaring har i anvendelsen af bl.a. artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Dansk Flygtningehjælp peger på, at Flygtningenævnet forekommer at være bedre egnet som klageinstans. Det

bør også skrives ind i lovbemærkningerne, at afgørelsen om afvisning skal formuleres på et sprog, som udlændingen må formodes at kunne forstå.

**Flygtningenævnet** finder det uhensigtsmæssigt, at der med lovforslaget vil blive skabt en parallel kompetence mellem Udlændingenævnet og Flygtningenævnet i forhold til at vurdere, om der i et land omfattet af Dublinforordningen, hvor udlændingen sidst har opholdt sig, kan være væsentlige grunde til at tro, at systemfejl i asylproceduren og modtageforholdene i modtagelandet medfører en risiko for, at udlændingen udsættes for umenneskelig eller nedværdigende behandling. En sådan vurdering er en asylretlig vurdering, som allerede hører under Flygtningenævnets kompetence. I den forbindelse bemærker Flygtningenævnet, at nævnets vurdering af, om der i et bestemt land er sådanne systemfejl med videre, ikke er undergivet sædvanlig domstolsprøvelse, jf. endelighedsbestemmelsen i udlændingelovens § 56, stk. 8, hvorimod Udlændingenævnets afgørelser vil kunne undergives sædvanlig domstolsprøvelse.

**Foreningen af Udlændingeretsadvokater** udtrykker bekymring over, at lovforslaget efter foreningens opfattelse tilsidesætter enhver retsgaranti for asylansøgere, idet bemyndigelsen til at afvise asylansøgere suverænt overlades til politiet, og idet en eventuel klage til Udlændingenævnet ikke tillægges opsættende virkning.

**Institut for Menneskerettigheder** bemærker, at en ukorrekt afgørelse om afvisning kan være meget alvorlig og indebære en krænkelse af forbuddet mod refoulement. Instituttet anbefaler, at der indsættes mulighed for at kunne tillægge en klage opsættende virkning i særlige situationer, f.eks. i forhold til visse lande eller særligt sårbare grupper, og at det præciseres, at denne vurdering skal foretages hurtigt.

**SOS mod Racisme** anfører, at myndighedskompetencen til at træffe afgørelse om afvisning af asylansøgere ved grænsen ikke bør tillægges politiet, idet det kræver specialviden at finde ud af, hvorvidt vedkommende har en særlig ret til asylbehandling i Danmark.

**Udlændingenævnet** finder det betænkeligt og meget lidt hensigtsmæssigt, at Udlændingenævnet med lovforslaget vil skulle behandle spørgsmål, der er så tæt knyttet til den vurdering, som foretages på asylområdet, hvor nævnet generelt ikke har kompetence. Hvis det fastholdes, at Udlændingenævnet skal være klageinstans i disse sager, finder nævnet, at det bør fremgå udtrykkeligt af lovforslaget, at nævnet kan lægge Udlændingestyrelsens og Flygtningenævnets hidtidige prøvelse af, om der er risiko for, at en udlænding ved en evt. afvisning til et Dublinland vil blive udsat for umenneskelig eller nedværdigende behandling ved afvisning, eller om afvisningen vil være i strid med artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, uprøvet til grund.

**UNHCR Regional Representation for Northern Europe** anbefaler, at kun én myndighed i Danmark er tillagt kompetence til at forestå asylsagsbehandlingen.

*Som det fremgår af pkt. 2.1.5.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, kan politiets afgørelser om afvisning efter udlændingelovens § 28, stk. 1-4, i dag påklages til Udlændingenævnet, jf. udlændingelovens § 48, 5. pkt., jf. § 52 b, stk. 5.*

*Som det endvidere fremgår af pkt. 2.1.5.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, kan Udlændingestyrelsens afgørelser efter udlændingelovens § 28 påklages til Udlændingenævnet, jf. udlændingelovens § 52 b, stk. 1, nr. 7.*

*Udlændinge- og Integrationsministeriet finder det på den baggrund mest hensigtsmæssigt, at også politiets afgørelser om afvisning efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 28, stk. 7, jf. § 28, stk. 1, nr. 1-7, skal kunne påklages til og behandles af Udlændingenævnet. Herved sikres det, at alene én instans behandler klager over afgørelser om afvisning efter udlændingelovens § 28, stk. 1.*

*I lyset af høringsvaret fra bl.a. Flygtningenævnet har Udlændinge- og Integrationsministeriet dog fundet anledning til at indsætte en ny bestemmelse i lovforslagets § 1, nr. 1, hvorefter Flygtningenævnet til brug for behandlingen af en afgørelse om afvisning efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 28, stk. 7, skal vurdere, om betingelserne i udlændingelovens § 48 a, stk. 1, 3. og 4. pkt., er opfyldt. Der henvises til den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 28, stk. 8. Der henvises endvidere til bemærkningerne ovenfor under pkt. 2.3.*

*Det forudsættes med den foreslåede bestemmelse, at Flygtningenævnets vurdering lægges til grund ved politiets afgørelse om afvisning og ved behandlingen af en eventuel efterfølgende klage i Udlændingenævnet.*

*Det bemærkes i den forbindelse, at Udlændinge- og Integrationsministeriet under hensyn til den helt særlige mekanisme, som en aktivering af nødbremsen vil være, har fundet anledning til at etablere en ordning, hvorefter Udlændingenævnet ved behandlingen af en sag skal lægge en vurdering foretaget af Flygtningenævnet til grund.*

*Det er samtidig Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at der ved denne ordning sikres den nødvendige faglige ekspertise i spørgsmål om afvisning efter udlændingelovens § 28 såvel som i spørgsmål af asylretlig karakter, ligesom der ved ordningen ikke skabes en parallel kompetence mellem Udlændingenævnet og Flygtningenævnet, idet den asylretlige vurdering af forholdene i et andet Dublinland efter forslaget fortsat og alene ligger hos Flygtningenævnet.*

*Det er endvidere Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at det med den foreslåede bestemmelse i § 28, stk. 8, sikres, at politiet og Udlændingenævnet har et fyldestgørende grundlag at træffe afgørelser på for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt et land kan sidestilles med et sikkert tredjeland.*

*Som anført af Flygtningenævnet vil Udlændingenævnets afgørelser, der bl.a. vil basere sig på en vurdering fra Flygtningenævnet, kunne indbringes for domstolene i medfør af grundlovens § 63.*

*En domstolsprøvelse efter grundlovens § 63 har karakter af en legalitetsprøvelse – dvs. en prøvelse af, om afgørelsen har den fornødne hjemmel og falder inden for myndighedens kompetence, og om sagsbehandlingsreglerne har været overholdt. Domstolene prøver derimod som udgangspunkt ikke myndighedens skøn i den enkelte sag eller er tilbageholdende i denne prøvelse. Dette må navnlig antages at være tilfældet, når den afgørelse, som domstolene efterprøver, er truffet af et domstolslignende nævn, og når det udviste skøn er baseret på en særlig sagkundskab.*

*Det må således antages, at domstolene i forbindelse med en eventuel prøvelse af Udlændingenævnets afgørelser vil afstå fra – eller være meget tilbageholdende med – at efterprøve den del af Udlændingenævnets afgørelse, som baserer sig på Flygtningenævnets vurdering af, om der i det land omfattet af Dublinforordningen, hvor udlændingen sidst har opholdt sig, kan være væsentlige grunde til at tro, at systemfejl i asylproceduren og modtageforholdene medfører en risiko for, at udlændingen udsættes for umenneskelig eller nedværdigende behandling.*

*Der henvises i øvrigt til pkt. 2.4.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.*

*For så vidt angår spørgsmålet om, at politiet efter forslaget er tillagt kompetencen til at træffe afgørelse om afvisning ved grænsen, bemærkes, at en aktivering af nødbremsen vil forudsætte, at der er grænsekontrol. Politiet vil således være til stede ved de danske grænser i tilfælde, hvor nødbremsen er aktiveret.*

*Politiet er endvidere allerede i dag tillagt kompetence til at træffe afgørelse om afvisning ved grænsen efter udlændingelovens § 28, stk. 1-4, af personer, der ikke påberåber sig at være omfattet af udlændingelovens § 7 (asyl).*

*For så vidt angår spørgsmålet om opsættende virkning bemærkes, at det – som det nærmere er beskrevet under pkt. 2.4.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger - er en betingelse, at nødbremsen alene aktiveres i særlige tilfælde. Der vil således være tale om en ekstraordinær situation med mange ulovlige indvandrere og asylansøgere, som ønsker at indrejse og opholde sig i Danmark.*

*Det bemærkes endvidere, at det med den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 28, stk. 8, sikres, at der alene sker afvisning af en udlænding, der påberåber sig at være omfattet af udlændingelovens § 7 (asyl), til et andet Dublinland, der kan sidestilles med et sikkert tredjeland.*

*For så vidt angår spørgsmålet om, hvordan en udlænding meddeles en afgørelse om afvisning efter udlændingelovens § 28, stk. 7, bemærkes, at myndighederne efter almindelige forvaltningsretlige principper i almindelighed må sikre sig, at de*

er i stand til at forstå og blive forstået af udlændinge, der retter henvendelse til dem.

## 2.5. Verserende sager efter Dublinforordningen

**Børnerådet** finder, at der bør tages højde for den situation, hvor de danske myndigheder har vurderet – inden aktiveringen af nødbremsen – at en asylansøger rettelig burde overføres til et andet Dublinland. Det bør således sikres, at f.eks. en uledsaget mindreårig asylansøger fortsat kan blive genforenet med sin familie.

**Dansk Flygtningehjælp** forudsætter, at danske myndigheder, uanset nødbremsen måtte være iværksat, fortsat vil behandle anmodninger om overtagelse efter Dublinforordningens regler om familiesammenføring fra de øvrige Dublinlande.

**Flygtningenævnet** går ud fra, at Dublinforordningen fortsat finder anvendelse i forhold til udlændinge, der ikke ved indrejsen afvises af politiet samt for udlændinge, der allerede opholder sig i Danmark som asylansøgere, men som endnu ikke er meddelt normalprocedure.

**Institut for Menneskerettigheder** anbefaler, at det i lovforslaget præciseres, hvorvidt myndighederne skal behandle verserende Dublinsager, hvis nødbremsen aktiveres, og i givet fald, hvilken myndighed, der behandler sagerne.

**Røde Kors** finder, at Danmark af hensyn til familiens enhed bør være villig til at modtage Dublinoverførsler grundet familief forhold i en situation, hvor nødbremsen er aktiveret.

*Som det fremgår af pkt. 2.4.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, vil Dublinforordningens regler i den periode, hvor nødbremsen er sat i kraft, ikke kunne anvendes til at overføre asylansøgere til et andet Dublinland. Dette skyldes, at det vil være en forudsætning for at aktivere nødbremsen, at der foreligger en krisesituation, hvor Dublinsamarbejdet formelt set stadig fungerer, men hvor samarbejdet efter den danske regerings opfattelse i realiteten er holdt op med at fungere.*

*Der henvises i øvrigt til pkt. 2.4.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger.*

## 2.6. Forholdet til Danmarks internationale forpligtelser

**Børnerådet** anbefaler, at det fremgår mere tydeligt af lovforslaget, hvorvidt uledsagede mindreårige asylansøgere er undtaget fra afvisning ved grænsen. En sådan vurdering bør ikke være op til politiet at foretage på stedet. Børnerådet finder endvidere, at hvis en mindreårig asylansøger påberåber sig at have forældre eller andre nære omsorgspersoner i Danmark, bør hensynet til barnets bedste og retten til familieliv føre til, at den mindreårig ikke afvises ved grænsen.

**Dansk Flygtningehjælp** anbefaler, at uledsagede mindreårige helt undtages og aldrig afvises på grænsen, da det vil være umuligt for politiet under den foreslåede ordning at foretage en vurdering af et uledsaget mindreårigt barns tarv, der er tilstrækkeligt fyldestgørende og forsvarligt til at leve op til FN's børnekonvention.

**Foreningen af Udlændingeretsadvokater** anfører, at en prøvelse af konventionssmedholdeligheden ikke foreligger, hvorfor der formentlig ikke er belæg for at fastslå, at lovforslaget skulle være i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

**Institut for Menneskerettigheder** bemærker, at det skal sikres, at lovgivningen giver de fornødne klare rammer for at kunne sikre en korrekt administration af reglerne i overensstemmelse med internationale forpligtelser. Instituttet anbefaler, at det præciseres i lovforslaget, hvorvidt uledsagede mindreårige aldrig vil kunne afvises, eller om barnets bedste skal vægtes højere end andre hensyn.

**Røde Kors** finder, at lovforslaget ikke forholder sig til, hvorledes adskillelse af familier skal løses, og udtrykker bekymring for de humanitære konsekvenser af manglende mulighed for at bringe familier sammen i overensstemmelse med hensigten i både artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og FN's børnekonvention.

**SOS mod Racisme** finder, at Danmark er forpligtet til at overholde sine internationale forpligtelser, herunder non-refoulement princippet, og at Danmark som følge af artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ikke kan afvise en asylansøger, der påberåber sig at have et nært familiemedlem i Danmark. Hvis loven vedtages, bør det efter SOS mod Racismes opfattelse eksplicit fremgå af lovteksten, at alle uledsagede mindreårige og børn med nær familie i Danmark skal have mulighed for at søge om asyl i Danmark og opholde sig i landet under sagens behandling.

**UNHCR Regional Representation for Northern Europe** er bekymret for, at lovforslaget fratager asylansøgere deres ret til at indgive ansøgning om asyl og henviser til, at det følger af de almindelige principper i internationalt asylret, at asylansøgere skal have adgang til territoriet for at udøve deres ret til at søge asyl.

*Som det fremgår af pkt. 2.4.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, er det en forudsætning for at kunne afvise en udlænding ved grænsen, at Danmark overholder sine internationale forpligtelser i den forbindelse.*

*Som det nærmere er beskrevet under pkt. 2.5 i lovforslagets almindelige bemærkninger, finder Udlændinge- og Integrationsministeriet, at den foreslåede ændring af udlændingeloven, hvorved udlændinge- og integrationsministeren i særlige tilfælde kan beslutte, at udlændinge, som påberåber sig at være omfattet af udlændingelovens § 7, kan afvises ved indrejsen fra et land, som er omfattet af Dublinforordningen, er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.*

*Udlændinge og Integrationsministeriet har fundet anledning til i lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 2.5.3 at præcisere Danmarks forpligtelser i henhold til FN's børnekonvention.*

*En udlænding vil således efter forslaget som udgangspunkt f.eks. ikke kunne afvises ved grænsen, hvis afvisningen de facto vil fastholde en adskillelse af en mindreårig udlænding fra sin nærmeste familie.*

*Som det fremgår af pkt. 2.5.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, er det Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at den foreslåede ordning er i overensstemmelse med FN's børnekonvention.*

*Der henvises i øvrigt til pkt. 2.5.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.*

### **3. Lovforslaget**

Der er foretaget en række lovtekniske ændringer og mindre redaktionelle justeringer af lovudkastet.

Lovforslaget adskiller sig herudover på følgende punkter fra det lovforslag, der har været sendt i høring:

- I lovforslagets § 1, nr. 1, er der indsat en ny bestemmelse i udlændingelovens § 28, stk. 8, hvorefter Flygtningenævnet til brug for behandlingen af en afgørelse om afvisning efter stk. 7 vurderer, om betingelserne i § 48 a, stk. 1, 3. og 4. pkt., er opfyldt. Denne vurdering lægges til grund ved afgørelsen af sagen.

Lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 2.1.5.2 er som konsekvens heraf ændret således, at indholdet af udlændingelovens § 48 a, stk. 1, 3. og 4. pkt., nu er beskrevet.

Lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 2.4.2 er endvidere som konsekvens heraf ændret således, at den foreslåede ordning i udlændingelovens § 28, stk. 8, er beskrevet.

- I pkt. 2.4.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger er det præciseret, at det forudsættes med lovforslaget, at beslutningen om at aktivere nødbremsen ophæves i en situation, hvor betingelserne for at aktivere nødbremsen ikke længere er til stede.
- I pkt. 2.5, pkt. 2.5.1 og pkt. 2.5.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger er forholdet til Danmarks internationale forpligtelser præciseret.

Danmarks forpligtelser i henhold til FN's børnekonvention er herunder i pkt. 2.5.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger præciseret således, at det nu bl.a. fremgår, at en udlænding efter forslaget som udgangspunkt ikke vil kunne afvises ved grænsen, hvis afvisningen de facto vil fastholde en adskillelse af en mindreårig udlænding fra sin nærmeste familie.