

Notat



Udlændinge- og Integrationsministeriet

Notat om visse folkeretlige spørgsmål vedrørende nødret som ansvarsfrihedsgrund i folkeretten

Under Udlændinge- og Integrationsudvalgets behandling af forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Mulighed for i en krisesituation at afvise asylansøgere ved grænsen) (L 153) på et lukket samråd den 3. april 2017 anmodede Holger K. Nielsen (SF), Johanne Schmidt-Nielsen (EL) og Josephine Fock (ALT) om yderligere oplysninger om lovforslagets folkeretlige aspekter.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har noteret sig, at udvalgets medlemmer ønsker oplysninger om bl.a., hvad folkeretten giver mulighed for i dag, hvad der skal til for at anvende nødretten i folkeretten, og hvorvidt det med henvisning til folkeretten er muligt at indføre et stop for asylansøgere ved grænsen.

Der blev endvidere anmodet om svar på, hvorvidt lovforslaget følger nødretsgrundsætningen, som der er henvist til i bemærkninger til lovforslaget, om "statens eksistens og velfærd", for hvornår statens eksistens efter folkeretten kan karakteriseres som truet.

Der blev endelig anmodet om svar på, hvad lovforslaget giver mulighed for, udover det der i dag er muligt, med henvisning til folkerettens grundsætninger om nødret.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har til brug for besvarelsen af udvalgets spørgsmål indhentet et bidrag fra Udenrigsministeriet, der har oplyst følgende:

"De generelle folkeretlige regler om nødret er ikke kodificeret i traktatform. FN's Internationale Lovkommission (ILC) har dog i 2001 udarbejdet et sæt Draft Articles on State Responsibility (DASR). Dette udkast til artikler er ikke i sig selv bindende, idet de endnu ikke er vedtaget i konventionsform og ratificeret af stater, men anses generelt for at beskrive de gældende sædvaneretlige regler inden for folkeretten.

DASR kapitel V fastlægger en række folkeretlige ansvarsfrihedsgrunde, herunder nødret ("necessity"). I tilfælde af nødret er der – som ved andre ansvarsfrihedsgrunde – ikke tale om, at den underliggende folkeretlige forplig-

17. april 2017

Asyl og Visum
Slotsholmsgade 10
1216 København K

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

CVR-nr. 36977191

Sags nr. 2017 - 6108
Akt-id 223924

telse (eksempelvis en traktat) bortfalder, men alene at staten ikke ifalder ansvar for ikke at efterleve forpligtelsen.

DASR artikel 25 om nødret fastslår (i den engelske originalversion):

“Article 25. Necessity

1. Necessity may not be invoked by a State as a ground for precluding the wrongfulness of an act not in conformity with an international obligation of that State unless the act:

(a) is the only way for the State to safeguard an essential interest against a grave and imminent peril; and

(b) does not seriously impair an essential interest of the State or States towards which the obligation exists, or of the international community as a whole.

2. In any case, necessity may not be invoked by a State as a ground for precluding wrongfulness if:

(a) the international obligation in question excludes the possibility of invoking necessity; or

(b) the State has contributed to the situation of necessity.”

Det kan indledningsvis bemærkes, at artikel 25 antages at have et snævert anvendelsesområde. Det er op til den stat, der påberåber sig nødret, at godtgøre at betingelserne er opfyldt.

Som det fremgår af artikel 25, kræver påberåbelsen af nødret, at ikke-opfyldelsen af den folkeretlige forpligtelse er den eneste måde, hvorpå staten kan beskytte en essentiel interesse mod en alvorlig og umiddelbar fare. Det er ligeledes en forudsætning, at nødretshandlingen ikke alvorligt truer en essentiel interesse for den eller de stater, som forpligtelsen ”skyldes” over for, eller truer det internationale samfunds essentielle interesser. Herudover kan nødret ikke påberåbes i tilfælde, hvor den underliggende forpligtelse udelukker muligheden for at påberåbe sig nødret, eller hvor staten selv har bidraget til, at nødretssituationen opstod.

Det fremgår af ILC’s kommentarer til DASR artikel 25¹ – som udgør et bidrag til fortolkningen af DASR – at nødret har været søgt påberåbt for at undgå ansvar for brud på en række forskellige typer af folkeretlige forpligtelser, herunder beskyttelse af miljøet, beskyttelse af selve statens eksistens og dens befolkning i nødssituationer samt varetagelse af sikkerheden for et lands borgere.

Hvorvidt en interesse mod en alvorlig og umiddelbar fare er *essentiel* afhænger af en samlet, konkret vurdering af de foreliggende omstændigheder og kan vanskeligt sættes på formel, jf. ILC’s kommentar til DASR s. 84.

Det kan generelt ikke antages, at det folkeretligt er en betingelse for anvendelse af nødret, at der er tale om en situation, hvor statens eksistens og velfærd er truet. Sådant situation vil generelt udgøre en fare for en essentiel interesse og dermed være omfattet. Referencen i L 153 til Gulmann, m.fl., ”Folkeret”, og til ”statens eksistens og velfærd” skal således ses som en ek-

¹ UN Doc A/56/10. Yearbook of the International Law Commission, 2001, vol.II, Part Two.

simplificering snarere end en nedre grænse for anvendelsesområdet for artikel 25.

Det er samtidig i henhold til artikel 25 en forudsætning, at faren mod den essentielle interesse skal være alvorlig og umiddelbart forestående ("imminent"). Også denne betingelses opfyldelse vil afhænge af en konkret vurdering af sagens samlede omstændigheder.

Det bemærkes, at vedtagelse af national lovgivning som udgangspunkt ikke påvirker den folkeretlige vurdering af, hvorvidt en stat kan undlade at opfylde en traktatforpligtelse under henvisning til nødret. En vedtagelse af L 153 vil give udlændinge- og integrationsministeren bemyndigelse til efter dansk ret at træffe den pågældende beslutning."