

Notat



Udlændinge- og  
Integrationsministeriet

Supplerende

## KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT

Vedrørende

### Forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Mulighed for i en kriseesituation at afvise asylansøgere ved grænsen) (L 153)

#### 1. Indledning

Udlændinge- og Integrationsministeren fremsatte den 15. marts 2017 forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Mulighed for i en kriseesituation at afvise asylansøgere ved grænsen) (L 153) for Folketinget.

Udlændinge- og Integrationsministeriet fremsendte den 15. marts 2017 kommenteret høringsoversigt vedrørende lovforslaget til Udlændinge- og Integrationsudvalget.

Lovforslaget blev 1. behandlet i Folketinget den 23. marts 2017.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har den 10. april 2017 modtaget et supplerende høringssvar vedrørende lovforslaget fra Flygtningenævnet.

#### 2. Flygtningenævnets høringssvar

**2.1.** Flygtningenævnet anfører i det supplerende høringssvar, at det i bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 1 (forslag til ny § 28, stk. 8, i udlændingeloven), forudsættes, at Flygtningenævnet foretager en generel vurdering af forholdene i det enkelte land og på den baggrund ud fra en generel betragtning vurderer, om betingelserne i udlændingelovens § 48 a, stk. 1, 3. og 4. pkt., er opfyldt, og om det pågældende land således er at sidestille med et sikkert tredjeland.

Flygtningenævnet bemærker i den forbindelse, at hverken ordlyden i udlændingelovens § 48 a, stk. 1, 4. pkt., praksis ved internationale menneskerettighedsorganer, herunder Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, eller nævnets generelle praksis ses at være forenelig med de pågældende bemærkninger til lovforslaget.

Efter Flygtningenævnets opfattelse er det således ikke muligt alene på baggrund af en generel vurdering af forholdene i de enkelte lande at vurdere, om betingelserne i § 48 a, stk. 1, 4. pkt., er opfyldt, herunder om udlændingen vil være i risiko for at blive udsat for umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, ved en afvisning til det pågældende land. Det vil i disse situationer efter nævnets

24. april 2017

Asyl og Visum  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

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

CVR-nr. 36977191

Sagsbehandler  
Brit Gotthard Jensen

Tel. 72 26 87 63  
Mail brj@uibm.dk

Sags nr. 2016 - 11591  
Akt-id 223681

opfattelse være nødvendigt at sammenholde de konkrete oplysninger i sagen med de generelle forhold i det enkelte land, hvortil der påtænkes at ske afvisning.

**2.2.** Flygtningenævnet anfører endvidere, at det med lovforslaget forudsættes, at Flygtningenævnet i forbindelse med aktivering af nødbremsen hurtigt skal foretage en vurdering af forholdene i de enkelte lande, hvortil der påtænkes at ske afvisning. Dette vil efter nævnets opfattelse næppe være muligt og i det mindste give anledning til betydelig tvivl, om det vil være muligt i forhold til en række lande.

Flygtningenævnet henviser i den forbindelse til, at det vil være nødvendigt at fremskaffe aktuelle oplysninger om forholdene i de pågældende lande i en situation, hvor asylsystemet må antages at være sat under voldsomt pres eller brudt sammen, ligesom Flygtningenævnet bemærker, at nævnet normalt træffer afgørelse som ankeinstans og efter en kontradiktorisk proces, hvor blandt andre Udlændingestyrelsen afgiver indlæg til nævnet på baggrund af de baggrundsoplysninger, som styrelsen er i besiddelse af.

**2.3.** Flygtningenævnet henstiller, at det fremsatte forslag ændres, således at det sikres, at den nødvendige vurdering i forhold til udlændingelovens § 48 a, stk. 1, 4. pkt., foretages, og således, at det overvejes, at opgaven med at indhente oplysninger og vurdere forholdene i de omhandlede lande til brug for politiets afgørelse i 1. instans i stedet henlægges til Udlændingestyrelsen, der i forvejen varetager opgaven med at indhente generelle baggrundsoplysninger af asylrelevant karakter. Flygtningenævnet vil herefter, mere i overensstemmelse med nævnets rolle som ankeinstans, kunne afgive udtalelse til brug for Udlændingenævnets afgørelse.

### **3. Udlændinge- og Integrationsministeriets kommentarer til Flygtningenævnets hørings svar**

#### **3.1. Ordlyden af udlændingelovens § 48 a, stk. 1, 4. pkt.**

Efter udlændingelovens § 48 a, stk. 1, 4. pkt., må udsendelse af en udlænding, der påberåber sig at være omfattet af § 7 (asyl), ikke finde sted til et land, hvor udlændingen 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 med videresendelse til et sådant land (refoulement).

Af de specielle bemærkninger til udlændingelovens § 48 a, stk. 1, 3. og 4. pkt., jf. Folketingstidende 2001-2002, tillæg A, side 4044 ff, fremgår bl.a. følgende:

" ...

Efter gældende praksis indgår det i vurderingen af, om et land kan anses for at være et sikkert tredjeland, om udlændingen ved udsendelse til dette land ud fra en generel betragtning vil være i risiko for dødsstraf eller for at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller

straf. Vurderingen af, om der foreligger en sådan risiko, foretages på baggrund af en generel vurdering af det pågældende tredjeland. Det skal således heller ikke i den sammenhæng foretages en individuel vurdering af den enkelte asylansøgers forhold.

...

Vurderingen af, om der foreligger en sådan risiko, skal foretages på baggrund af en generel vurdering af det pågældende tredjelands overholdelse af principperne i bl.a. artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, Den Europæiske Menneskerettighedskonventions 6. tillægsprotokol og FN's konvention om tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Det skal således ikke foretages en individuel vurdering af den enkelte asylansøgers forhold.

..."

Det er på baggrund heraf Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at lovforslaget er i overensstemmelse med ordlyden af samt bemærkningerne til udlændingelovens § 48 a, stk. 1, 4. pkt.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal i tilknytning hertil bemærke, at der ved indførelsen af de foreslåede bestemmelser i § 28, stk. 7 og 8, i udlændingeloven er tale om ny lovgivning, som på baggrund af almindelige lovfortolkningsprincipper skal forstås bl.a. i overensstemmelse med forarbejderne til bestemmelserne.

### **3.2. Praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol**

**3.2.1.** For så vidt angår praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vedrørende overførsel af asylansøgere inden for Dublinsystemet kan der henvises til dom af 21. januar 2011 i sagen *M.S.S. mod Belgien og Grækenland (Application no. 30696/09)*, der omhandlede en enlig mand fra Afghanistan.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol fandt i sagen bl.a. henset til de foreliggende baggrundsoplysninger om forholdene for asylansøgere i Grækenland, at de belgiske myndigheders overførsel af klageren til Grækenland var i strid med artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. For så vidt angik manglerne i det græske asylsystem fandt Domstolen endvidere, at asylsystemet led af så alvorlige strukturelle mangler, at det var i strid med artikel 13 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (om adgangen til effektive retsmidler), og at de belgiske myndigheder henset til de foreliggende baggrundsoplysninger herom måtte have været bekendt hermed, hvorfor de belgiske myndigheder havde pligt til at sikre sig – og ikke alene antage – at den græske asyllovgivning blev håndhævet i praksis. Da de belgiske myndigheder ikke havde sikret sig dette, var overførslen af klageren til Grækenland i strid med artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Herudover kan der henvises til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 4. november 2014 i sagen *Tarakhel mod Schweiz (Application no. 29217/12)*, der omhandlede en afghansk familie med på daværende tidspunkt 5 børn født mellem 1999 og 2008.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol fandt i denne sag bl.a., at selv om modtageforholdene for asylansøgere i Italien generelt ikke kunne sidestilles med modtageforholdene i Grækenland på tidspunktet for Menneskerettighedsdomstolens dom i sagen *M.S.S. mod Belgien og Grækenland*, så var forholdene i Italien af en sådan karakter, at en overførsel af klagerne (en børnefamilie) til Italien ville være i strid med artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, medmindre de schweiziske myndigheder forinden en overførsel indhentede en garanti fra de italienske myndigheder for, at klagerne ikke ville blive adskilt ved ankomst til Italien, og at de ville blive indlogeret under forhold, der var tilpasset børnenes alder.

**3.2.2.** Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker, at hvis Flygtningenævnet på baggrund af de oplysninger, der er tilgængelige for nævnet, finder, at der er væsentlige grunde til at tro, at der er sådanne generelle systemfejl i asylproceduren eller i modtageforholdene i et land, at afvisning af en person til det pågældende land ud fra en generel betragtning vil medføre en risiko for umenneskelig eller nedværdigende behandling, og at det pågældende land således ikke er at sidestille med et sikkert tredjeland, skal Flygtningenævnets vurdering indeholde denne konklusion.

Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker i den forbindelse, at lovforslaget ikke er til hinder for, at Flygtningenævnet foretager en differentieret vurdering af forholdene i det enkelte land i forhold til forskellige grupper af personer, f.eks. enlige mænd eller sårbare personer som familier med børn.

Hvis Flygtningenævnet således på baggrund af de oplysninger, der er tilgængelige for nævnet, f.eks. finder, at forholdene for enlige mænd i et land umiddelbart ud fra en generel betragtning opfylder betingelserne i udlændingelovens § 48 a, stk. 1, 3. og 4. pkt., og dermed for denne gruppe af personer er at sidestille med et sikkert tredjeland, skal Flygtningenævnets vurdering indeholde denne (del)konklusion. Finder Flygtningenævnet derimod ikke med sikkerhed at kunne vurdere, om forholdene i et land for sårbare personer, f.eks. familier med børn, ud fra en generel betragtning er af en sådan karakter, at landet er at sidestille med et sikkert tredjeland for denne gruppe af personer, skal Flygtningenævnets vurdering indeholde denne (del)konklusion.

Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker endvidere, at politiet efter forslaget – uafhængigt af Flygtningenævnets generelle vurdering – i det enkelte tilfælde skal foretage en vurdering af, hvorvidt det vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser at afvise en person, der ved grænsen påberåber sig at være omfattet af udlændingelovens § 7. Dette kan f.eks. være tilfældet, som det fremgår af pkt. 2.5.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, hvis en afvisning

de facto vil fastholde en adskillelse af en mindreårig udlænding fra sin nærmeste familie.

Det bemærkes i den forbindelse, at det, som det fremgår af pkt. 2.4.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, efter forslaget er en forudsætning for at kunne afvise en udlænding ved grænsen, at Danmark i øvrigt overholder sine internationale forpligtelser i den forbindelse.

Der henvises desuden til besvarelserne af spørgsmål nr. 15, 27 og 41 fra Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg vedrørende lovforslaget.

Det er på baggrund af ovenstående Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at lovforslaget er i overensstemmelse med praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

### **3.3. Flygtningenævnets generelle praksis**

Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker, at der ved indførelsen af § 28, stk. 7 og 8, i udlændingeloven er tale om ny lovgivning, og at Flygtningenævnet i den forbindelse tillægges en opgave, som nævnet ikke tidligere har udført. Der opstår således efter Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse ikke spørgsmål om, hvorvidt lovforslaget er i overensstemmelse med tidligere praksis.

### **3.4. Praktisk muligt for Flygtningenævnet at udarbejde vurdering**

Som det fremgår af pkt. 2.4.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, er Flygtningenævnet 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 asyflaglig vurdering af forholdene i det enkelte land.

Som det fremgår af Flygtningenævnets 24. beretning (2015), pkt. 3.2.2, er Flygtningenævnet i besiddelse af en omfattende samling af generelt baggrundsmateriale om forholdene for asylansøgere i modtagerlandene. Materialet indgår som en del af det faktiske grundlag, der indgår i nævnets vurdering af den enkelte sag.

Som det endvidere fremgår af Flygtningenævnets 24. beretning (2015), pkt. 3.2.2, sørger Flygtningenævnets sekretariat for, at Flygtningenævnets baggrundsmateriale løbende ajourføres. Flygtningenævnet vil således mindst tre gange årligt offentliggøre nye baggrundsoplysninger på Flygtningenævnets hjemmeside [www.fln.dk](http://www.fln.dk). Sekretariatet søger endvidere efter baggrundsmateriale, hvis der opstår et særligt behov herfor, hvilket typisk vil være tilfældet, hvis der opstår væsentlige ændringer i forholdene i modtagerlandet.

Det er på baggrund heraf Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at Flygtningenævnet i en situation, hvor Dublinsamarbejdet i realiteten er holdt op med at fungere, vil være i stand til hurtigt at foretage en vurdering af forholdene i de lande, hvortil der påtænkes at ske afvisning.

Det bemærkes i den forbindelse, at der i praksis i langt de fleste tilfælde efter Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse vil være tale om afvisning til Tyskland eller Sverige.

### **3.5. Henlæggelse til Udlændingestyrelsen**

Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at Flygtningenævnet som et fagkyndigt og uafhængigt domstolslignende organ, der besidder en særlig ekspertise på det asylretlige område, og som 2. og sidste instans behandler klager vedrørende asylrelaterede afgørelser, er nærmest til at foretage en generel vurdering af, om et land omfattet af Dublinforordningen i en krisesituation, hvor Dublinsamarbejdet i realiteten er holdt op med fungere, er at sidestille med et sikkert tredjeland.

Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker i den forbindelse, at Flygtningenævnet, som det fremgår af pkt. 3.4 ovenfor, er i besiddelse af en omfattende samling af generelt baggrundsmateriale om forholdene for asylansøgere i modtagerlandene.

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder således, at der med den foreslåede ordning i lovforslaget er fundet den rette løsning i forhold til, hvilken myndighed der i en krisesituation, hvor Dublinsamarbejdet i realiteten er holdt op med at fungere, skal udarbejde en vurdering af, om betingelserne i udlændingelovens § 48 a, stk. 1, 3. og 4. pkt., er opfyldt.