

Notat



Udlændinge- og
Integrationsministeriet

KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT

vedrørende

Forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Indførelse af mulighed for overførsel af asylansøgere til asylsagsbehandling og eventuel efterfølgende beskyttelse i tredjelande)

29. april 2021

Udlændinge- og
Integrationsministeriet

Tværministeriel Migrations Task Force
Slotsholmsgade 10
1216 København K

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

CVR-nr. 36977191

Sags nr. 2020 - 4627
Akt-id 1529443

1. Hørte myndigheder og organisationer m.v.

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 4. februar 2021 til den 4. marts 2021 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer m.v.:

Advokatsamfundet, Amnesty Nu, Amnesty International, Asylret, Bedsteforældre for Asyl, Børnerådet, Børne- og Kulturchefforeningen, Børns Vilkår, Centralorganisationernes Fællesudvalg CFU, Danes Worldwide, Danmarks Biblioteksforening, Danmarks Rejsebureau Forening, Danner, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Flygtningehjælp, DFUNK - Dansk Flygtningehjælp Ungdom, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Advokater, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Den Danske Europabevægelse, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Den Katolske Kirke i Danmark, Den Centrale Handicapråd, DIGNITY - Dansk Institut Mod Tortur, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Finansrådet, Flygtningenævnet, Folkehøjskolernes Forening i Danmark, Folketingets Ombudsmand, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Færøernes Landsstyre, Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre), HK/Danmark, Indvandrermedicinsk klinik, Odense Universitetshospital, Indvandreradgivningen, Institut for Menneskerettigheder, International Organization for Migration (IOM), Journalistforbundet, Kirkernes Integrationstjeneste, KL, Knud Vilby (på vegne af Fredsfonden), Kvindernes Internationale Liga for Fred og Frihed (Kvindefredsligaen), samtlige byretter, Landsforeningen Adoption & Samfund, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsorganisation af kvindekrisecentre (LOKK), Mellempøkeligt Samvirke, Parliamentary Assembly of the Organization for Security and Cooperation in Europe, Plums Fond for fred, økologi og bæredygtighed (Tidl. Fredsfonden), Politiforbundet i Danmark, PRO-Vest, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre

Landsret, Red Barnet, Reden Stop Kvindehandel, Refugees Welcome, Retslægerådet, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Røde Kors, Rådet for Etniske Minoriteter, Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen, SOS Racisme, Udlændingenævnet, UNHCR (Regional Representation for Northern Europe), Work-live-stay southern Denmark, Ældresagen, Ægteskab uden grænser, Aarhus Erhverv / International Community, 3F og 3F Privat Service, Hotel og Restauration (3F PSHR).

Udlændinge- og Integrationsministeriet har modtaget høringssvar med bemærkninger til lovforslaget fra:

Advokatsamfundet, Amnesty International, Bedsteforældre for Asyl, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Socialrådgiverforening, Datatilsynet, Den Danske Europabevægelse, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Den Katolske Kirke i Danmark, DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur, Flygtningenævnet, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Indvandreradgivningen, Institut for Menneskerettigheder, Kvindernes Internationale Liga for Fred og Frihed (Kvindefredsligaen), Red Barnet, Refugees Welcome, Retspolitisk Forening, Røde Kors, SOS Racisme og UNHCR (Representation for the Nordic and Baltic Countries).

Følgende har afgivet høringssvar, men ikke haft bemærkninger til lovforslaget:

Børne- og Kulturchefforeningen, Børnerådet, Centralorganisationernes Fællesudvalg CFU, Færøernes Landsstyre, KL, Landsforeningen Adoption & Samfund, Rådet for Etniske Minoriteter, Udlændingenævnet og Ældresagen.

Dansk Arbejdsgiverforening, Den Danske Dommerforening, Folketingets Ombudsmand, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret og samtlige byretter har ikke ønsket at udtale sig om lovforslaget.

De modtagne høringssvar vedlægges.

Nedenfor gennemgås de indkomne høringssvar så vidt muligt opdelt efter emner. Under hvert emneområde angives de enkelte myndigheders og organisationers hovedsynspunkter samt Udlændinge- og Integrationsministeriets kommentarer hertil. Udlændinge- og Integrationsministeriets kommentarer til høringssvarene er anført i *kursiv*.

Bemærkninger af generel politisk karakter og bemærkninger, der ikke vedrører lovforslaget, indgår ikke i høringsoversigten. Udlændinge- og Integrationsministeriet kan for en fuldstændig gennemgang af samtlige synspunkter henviser til høringssvarene, som er sendt til Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integration.

2. Indkomne høringsvar

2.1. Generelle bemærkninger

Refugees Welcome har anført, at det udestår, hvilket tredjeland Danmark vil indgå aftale med om den foreslåede ordning.

Amnesty International har anført, at det er vanskeligt at vurdere overholdelsen af og respekten for menneskerettigheder i det pågældende tredjeland, når det konkrete tredjeland er ukendt.

Indvanderrådgivningen har anført, at lovforslaget er ukonkret, da der ikke er fremlagt svar på en lang række afgørende spørgsmål, såsom hvor de ekstraterritoriale faciliteter skal oprettes.

Ministeriet har noteret sig bemærkningerne fra Refugees Welcome, Amnesty International og Indvanderrådgivningen.

UNHCR har anført, at lovforslaget ikke indeholder tilstrækkelige detaljer og beskrivelse af en række aspekter, navnlig standarderne på indkvarteringsstedet i tredjelandet, asylsagsprocessen samt beskyttelsen og rettighederne, der tildeles flygtninge i tredjelandet.

SOS Racisme har bemærket, at der ikke fremgår en nærmere beskrivelse af forholdene i en flygtningelejr i et tredjeland uden for Europa.

DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur har bemærket, at lovforslaget ikke indeholder en detaljeret beskrivelse af omfanget af Danmarks juridiske forpligtelser vedrørende flere vigtige forhold, f.eks. forholdene i indkvarteringscentre og beskyttelsesniveauet, hvis asyl tildeles i et tredjeland.

Amnesty International har anført, at lovforslaget ikke indeholder de øvrige rettigheder og standarder i Flygtningekonventionen, eksempelvis retten til uddannelse, arbejde, fri bevægelighed, bolig, identitetspapirer m.v.

Røde Kors har anført, at lovforslaget ikke beskriver beskyttelsen af flygtninges civile og socioøkonomiske rettigheder i tredjelandet i henhold til Flygtningekonventionen samt, at der ikke bør ske overførsel til et tredjeland uden at disse rettigheder også eksplicit er sikret – hvis ikke i dette lovforslag så i en kommende bindende aftale med et tredje land.

Refugees Welcome har bemærket, at lovforslaget ikke indeholder præciseringer af indkvarteringsforhold m.v. i tredjelandet, som Danmark vil indgå kontrakt med.

Indvanderrådgivningen har anført, at lovforslaget er ukonkret, da der ikke er fremlagt svar på en lang række afgørende spørgsmål, såsom hvilke standarder der vil gælde under asylsagsbehandlingen.

Institut for Menneskerettigheder har bemærket, at der i lovforslaget ikke er taget stilling til, hvilke rettigheder der gælder for de flygtninge, som meddeles opholdstilladelse i tredjelandet og anbefaler, at det beskrives, hvilke rettigheder der skal være tilstede, før et tredjeland lever op til kravet om at respektere Flygtningekonventionen, herunder eksplicit i forhold til de civile og socioøkonomiske rettigheder i konventionens artikel 2-34.

Dansk Flygtningehjælp har bemærket, at lovforslaget ikke indeholder en beskrivelse af standarderne på indkvarteringsstedet i tredjelandet, asylsagsprocessen samt forholdene for personer, der meddeles asyl eller afslag på asyl.

Advokatrådet har bemærket, at lovforslaget alene indeholder generelle betragtninger om sagsbehandling af en asylansøgning, herunder f.eks. adgang til rådgivning og bistand, indkvartering af asylansøgeren under behandlingen af ansøgningen og efter eventuelt afslag, samt hvordan og under hvilke vilkår endelig udsendelse til hjemlandet sikres.

Amnesty International har anført, at lovforslaget ikke indeholder præcisering af ansvar, indkvarteringsforhold, adgang til rettigheder m.v. i det tredjeland, som Danmark vil indgå aftale med om den foreslåede ordning. I lovforslaget beskriver de danske myndigheder ikke, hvilke minimumsbeskyttelsesforanstaltninger, standarder og garantier der skal være til stede for asylansøgerne i tredjelandene.

Red Barnet har anført, at de ikke er i stand til at kommentere på den konkrete børnerettighedsvaretagelse i en evt. udmøntning.

Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker indledningsvis, at lovforslaget har til formål at skabe det overordnede lovgivningsmæssige grundlag for, at Danmark efter indgåelse af en overenskomst eller et hertil svarende arrangement med et tredjeland vil skulle overføre udlændinge, der søger om asyl i Danmark, til det pågældende tredjeland med henblik på realitetsbehandling af asylansøgningerne og eventuel efterfølgende beskyttelse under overholdelse af Danmarks internationale forpligtelser.

Som det fremgår af den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 29, stk. 1, vil en udlænding ikke kunne overføres til et tredjeland med henblik på asylsagsbehandling, hvis dette vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Det fremgår af afsnit 2.2.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at den foreslåede ordning betyder, at udlændingemyndighederne i de enkelte sager skal foretage en konkret og individuel vurdering af, om en overførsel til tredjelandet kan gennemføres inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser. Det indebærer bl.a., at myndighederne løbende skal vurdere, om forholdene i asylsystemet og den generelle menneskerettighedssituation – for både asylansøgere og udlændinge, der er meddelt asyl eller afslag på asyl – i det pågældende tredjeland, er af en sådan karakter, at overførsel efter den foreslåede bestemmelse vil være i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Det forudsættes i lovforslagets almindelige bemærkninger, at en overenskomst eller et hertil svarende arrangement med et tredjeland vil indeholde mindstegarantier, som skal sikre, at overførte udlændinge behandles i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. En overenskomst eller et hertil svarende arrangement kan f.eks. efter omstændighederne suppleres af specifikke garantier for enkeltpersoner eller visse særligt sårbare grupper, der har et særligt beskyttelsesbehov, herunder f.eks. børnefamilier med mindreårige børn eller alvorligt syge behandlingskrævende personer.

Det bemærkes endvidere, at det fremgår af afsnit 2.2.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at de danske udlændingemyndigheder i den indledende sagsbehandling vil skulle foretage en konkret og individuel vurdering af, om en overførsel til tredjelandet kan gennemføres inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser.

Det er således ministeriets vurdering, at lovforslaget, der som anført har til formål at skabe det overordnede lovgivningsmæssige grundlag for muligheden for overførsel af asylansøgere til asylsagsbehandling og eventuel efterfølgende beskyttelse i tredjelande, indeholder tilstrækkelige retssikkerhedsmæssige garantier til at sikre, at udlændingemyndighederne i den enkelte sag vil skulle foretage en konkret og individuel vurdering af, om overførsel af den pågældende vil være i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Det er endvidere ministeriets opfattelse, at sådanne vurderinger ligeledes vil omfatte forholdene i tredjelandet. Det bemærkes i den forbindelse, at det indgår i lovforslaget, at overførsel til et tredjeland alene vil kunne komme på tale efter indgåelse af en overenskomst eller et hertil svarende arrangement med et tredjeland, og alene hvis overførslen ikke vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

UNHCR har udtrykt bekymring for, at lovforslaget ikke indeholder tilstrækkelige detaljer vedrørende den praktiske implementering af den foreslåede ordning og bemærker samtidig, at dette ikke bør reguleres i aftaler med tredjelandet, som ikke er underlagt parlamentarisk kontrol.

Ministeriet bemærker, at lovforslaget har til formål at skabe det overordnede lovgivningsmæssige grundlag for, at Danmark – efter indgåelse af en overenskomst eller et hertil svarende arrangement med et tredjeland – vil skulle overføre udlændinge, der søger om asyl i Danmark, til det pågældende tredjeland med henblik på realitetsbehandling af asylansøgningerne og eventuel efterfølgende beskyttelse under overholdelse af Danmarks internationale forpligtelser.

Det bemærkes, at det fremgår af grundlovens § 19, stk. 1, at regeringen ikke kan indgå nogen forpligtelse, til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig, eller som i øvrigt er af større betydning. Det bemærkes endvidere, at det fremgår af grundlovens § 19, stk. 3, at regeringen, forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde, skal rådføre sig med Udenrigspolitisk Nævn.

Flygtningenævnet har bemærket, at det følger af ordlyden af den foreslåede bestemmelse i § 29, stk. 1, at der skal ske overførsel af en udlænding omfattet af bestemmelsen til et tredjeland med henblik på asylsagsbehandling m.v., og at der således er tale om en obligatorisk bestemmelse, selvom den ifølge bemærkningerne er fakultativ. Nævnet finder, at lovforslaget bør ændres således, at der bliver overensstemmelse mellem lovteksten og bemærkningerne hertil.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har noteret sig Flygtningenævnets forslag og justeret lovbemærkningerne, således at der er overensstemmelse mellem ordlyden af den foreslåede § 29, stk. 1, og bemærkningerne hertil.

2.2. Nærmere om ordningen i tredjelandet (modelvalg)

Institut for Menneskerettigheder har bemærket, at det i lovforslaget ikke beskrives, hvorvidt asylsagsbehandlingen og indkvarteringen i et modtagecenter i et tredjeland vil blive varetaget af danske myndigheder eller tredjelandets myndigheder og anbefaler, at der tydeligt bør tages stilling til, hvilke standarder for asylsagsproceduren der vil gælde for de to modeller.

DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur har bemærket, at lovforslaget ikke beskriver, hvorvidt asylsagsbehandlingen og indkvarteringen i et modtagecenter i et tredjeland vil blive varetaget af danske myndigheder eller tredjelandets myndigheder i det pågældende tredjeland, som Danmark måtte indgå en overenskomst eller et hertil svarende arrangement og opfordrer derfor til, at der udarbejdes en juridisk

analyse heraf med stillingtagen til alle indkomne hørings svar, samt at analysen tilføjes lovforslaget forud for fremsættelse i Folketinget.

Dansk Flygtningehjælp har anført, at et lovforslag af denne karakter som minimum bør indeholde en klar beskrivelse af, hvorvidt asylsagsbehandlingen og indkvarteringen i et modtagecenter i et tredjeland vil blive varetaget af danske myndigheder eller tredjelandets myndigheder i det pågældende tredjeland, som Danmark måtte indgå en overenskomst eller et hertil svarende arrangement med.

Bedsteforældre for asyl finder, at det er væsentligt, at regeringen melder ud, hvorvidt asylsagsbehandlingen og indkvarteringen i et modtagecenter i et tredjeland vil blive varetaget af danske myndigheder eller tredjelandets myndigheder i det pågældende tredjeland, som Danmark måtte indgå en overenskomst eller et hertil svarende arrangement med, således at retssikkerheden garanteres for asylansøgere.

Amnesty International har anført, at lovforslaget ikke tager stilling til, hvorvidt det vil være dansk eller udenlandsk jurisdiktion, der vil gælde i de tredjelands, som Danmark vil overføre asylansøgere til. Amnesty International anfører endvidere, at der i lovforslaget mangler en redegørelse for, hvorvidt asylsagsbehandlingen og indkvarteringen i et modtagecenter i et tredjeland vil blive varetaget af danske myndigheder eller tredjelandets myndigheder i det pågældende tredjeland, som Danmark måtte indgå en overenskomst eller et hertil svarende arrangement med.

SOS Racisme og **Refugees Welcome** har bemærket, lovforslaget ikke tager stilling til, hvorvidt asylsagsbehandlingen og indkvarteringen i et modtagecenter i et tredjeland vil blive varetaget af danske myndigheder eller tredjelandets myndigheder i det pågældende tredjeland, som Danmark måtte indgå en overenskomst eller et hertil svarende arrangement med.

Ministeriet har noteret sig bemærkningerne fra Institut for Menneskerettigheder, DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur, Dansk Flygtningehjælp, Bedsteforældre for asyl, Amnesty International, SOS Racisme og Refugees Welcome, men har ikke fundet anledning til at foretage justeringer.

Ministeriet bemærker, at lovforslaget ikke tager stilling til den konkrete model for varetagelsen af asylsagsbehandlingen og indkvarteringen i tredjelandet, idet lovforslaget alene har til formål at skabe det overordnede lovgivningsmæssige grundlag for, at Danmark – efter indgåelse af en overenskomst eller et hertil svarende arrangement med et tredjeland – vil skulle overføre udlændinge, der søger om asyl i

Danmark, til det pågældende tredjeland med henblik på realitetsbehandling af asylansøgningerne og eventuel efterfølgende beskyttelse under overholdelse af Danmarks internationale forpligtelser.

Som det fremgår af den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 29, stk. 1, vil en udlænding ikke kunne overføres til et tredjeland med henblik på asylsagsbehandling og eventuel efterfølgende beskyttelse efter en overenskomst eller et hertil svarende arrangement, som Danmark har indgået med et eller flere lande, hvis dette vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Det er således ministeriets vurdering, at lovforslaget indeholder tilstrækkelige retssikkerhedsmæssige garantier til at sikre, at udlændingemyndighederne i den enkelte sag vil skulle foretage en konkret og individuel vurdering af, om overførsel af den pågældende vil være i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Det fremgår af afsnit 2.2.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at den foreslåede ordning betyder, at udlændingemyndighederne i de enkelte sager vil skulle foretage en konkret og individuel vurdering af, om overførslen til tredjelandet kan gennemføres inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser. Det indebærer bl.a., at myndighederne løbende vil skulle vurdere, om forholdene i asylsystemet og den generelle menneskerettighedssituation – for både asylansøgere og udlændinge, der er meddelt asyl eller afslag på asyl – i det pågældende tredjeland er af en sådan karakter, at overførsel efter den foreslåede bestemmelse og således efter en overenskomst eller et hertil svarende arrangement vil være i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Ministeriet bemærker herefter, at uanset om asylsagsbehandlingen og indkvarteringen i et tredjeland vil blive varetaget af danske myndigheder eller tredjelandets myndigheder i det pågældende tredjeland, som Danmark måtte indgå en overenskomst eller et hertil svarende arrangement med, vil en afgørelse om overførsel i en konkret sag efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 29, stk. 1, bero på en vurdering af, om indkvarteringsforholdene, asylsagsbehandlingen m.v. henset til omstændighederne i den enkelte sag vil være i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur har anbefalet, at den nye asylordning tager højde for torturoverleveres ret til at indbringe en klage for FN's Torturkomité både i den indledende fase i Danmark og efter overførslen til et tredjeland, og at sådanne klager tillægges opsættende virkning for at sikre effektive retsmidler ved implementeringen af FN's Torturkonvention.

Ministeriet har noteret bemærkningen fra DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur. Det bemærkes, at der med den foreslåede ordning ikke tilsigtes at ændre i den gældende klageadgang til FN-komiteerne.

2.3. Indledende sagsbehandling og klageadgang

Røde Kors har bemærket, at Udlændinge- og Integrationsministeriet har gjort sig grundige overvejelser om den enkelte asylansøgers retssikkerhed, herunder adgang til både skriftligt og mundtligt at fremføre sine argumenter imod overførsel over for Udlændingestyrelsen samt automatisk klagesagsbehandling med opsættende virkning og advokatbistand i Flygtningenævnet, hvis Udlændingestyrelsen træffer afgørelse om overførsel.

DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur har oplyst, at det er positivt, at der i lovforslaget lægges op til, at både Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet skal foretage en vurdering af, om overførsel til et tredjeland vil være i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, herunder princippet om non-refoulement.

Advokatsamfundet har oplyst, at de ser det som positivt, at afgørelser om overførsel til et tredjeland kan påklages til Flygtningenævnet, og at der i forbindelse med nævnsbehandlingen beskikkes en advokat for asylansøgeren.

UNHCR har sat spørgsmålstegn ved, om den indledende sagsbehandling i Danmark reelt vil give den enkelte asylansøger mulighed for at gøre indsigelse mod overførsel til et tredjeland, der generelt antages at være "sikkert". UNHCR har endvidere udtrykt bekymring over, at der alene vil blive afholdt én samtale, der vil fokusere på identitet og generel information om asylansøgerens sundheds- og familiemæssige forhold, og således ikke, om den pågældende asylansøger – på baggrund af sine individuelle forhold – vil opnå effektiv beskyttelse i tredjelandet.

Ministeriet har noteret bemærkningerne fra Røde Kors, DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur, Advokatsamfundet og UNHCR.

For så vidt angår bemærkningerne fra UNHCR skal ministeriet understrege, at såvel Udlændingestyrelsen som Flygtningenævnet efter den foreslåede ordning vil skulle foretage en individuel og konkret vurdering af, om det vil være i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser at overføre den enkelte udlænding, herunder om den pågældende på baggrund af sine individuelle forhold vil kunne opnå beskyttelse i tredjelandet. Ministeriet kan henvise til afsnit 2.1.3 og 2.2.3 i lovforslaget.

Institut for Menneskerettigheder har bemærket, at beskyttelsen efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 13 blandt andet indebærer, at

Flygtningenævnet, som prøvelsesorgan, skal kunne behandle substansen af klagen på et tilstrækkeligt grundlag, før den kan anses som effektiv.

Ministeriet har noteret bemærkningen fra Institut for Menneskerettigheder og bemærker hertil, at det er ministeriets opfattelse, at den foreslåede ordning er i overensstemmelse med artikel 13 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Refugees Welcome har anført, at det ikke er korrekt, at der ved klagesagsbehandling i Flygtningenævnet sikres, at klagesagerne behandles af et bredt sammensat sagkyndigt uafhængigt organ af domstolslignende karakter, idet sagerne alene vil blive behandlet af tre medlemmer, som ikke nødvendigvis har nogen viden om asylret eller hjemlandene, og at "ét af de tre medlemmer er en medarbejder hos en politisk valgt minister med en helt specifik dagsorden."

Ministeriet har noteret bemærkningen fra Refugees Welcome, men har ikke fundet anledning til at justere den foreslåede ordning. Ministeriet bemærker, at Højesteret i UfR 1997.1157 H har lagt til grund, at Flygtningenævnet er et sagkyndigt nævn af domstolslignende karakter. Ministeriet bemærker i øvrigt, at medlemmer af Flygtningenævnet er uafhængige og ikke kan modtage eller søge instruktion fra den beskikkende eller indstillende myndighed eller organisation, jf. udlændingelovens § 53, stk. 1, 2. pkt. Der henvises til afsnit 2.2.2 i lovbemærkningerne.

UNHCR har bemærket, at Dublinsystemet er baseret på principper om ansvarsfordeling og solidaritet mellem stater, mens den foreslåede ordning er et ensidigt initiativ, der er uforenelig med global ansvarsfordeling og solidaritet, og at sager efter den foreslåede ordning derfor ikke kan sammenlignes med Dublinsager.

Ministeriet har noteret bemærkningen fra UNHCR.

SOS Racisme har bemærket, at sager efter den foreslåede ordning ikke kan sammenlignes med sager om overførsel efter Dublinforordningen, idet tredjelandet ikke er et Dublinland.

Institut for Menneskerettigheder har bemærket, at sager om overførsel efter den foreslåede ordning ikke kan sammenlignes med sager om overførsel efter Dublinforordningen, idet Dublinforordningen er baseret på bl.a. EU's Charter om grundlæggende rettigheder og EU's asyl-aquis. Instituttet har endvidere bemærket, at en overenskomst med et endnu ikke kendt tredjeland uden for EU dermed ikke garanterer de samme rettigheder som EU's nuværende asylsystem, og at det således er misvisende at sammenligne den foreslåede ordning med Dublinsystemet.

Ministeriet har noteret bemærkningerne fra SOS Racisme og Institut for Menneskerettigheder. Det bemærkes hertil, at ministeriet finder, at sager efter den foreslåede ordning i nogen udstrækning kan sidestilles med Dublinsager, idet udlændingemyndighederne ved behandlingen af sager efter Dublinforordningen ikke tager stilling til, hvorvidt udlændingen er berettiget til asyl, men alene om en ansøgning om asyl skal realitetsbehandles i Danmark eller i et andet land, der har tilsluttet sig Dublinforordningen. Der er således tale om en processuel afgørelse. I sager efter den foreslåede ordning vil udlændingemyndighederne ikke skulle tage stilling til, om udlændingen er berettiget til asyl, men alene om ansøgningen om asyl skal realitetsbehandles i Danmark eller i et tredjeland. Der er således ligeledes tale om en processuel afgørelse.

Ministeriet bemærker endvidere, at den foreslåede ordning forudsætter, at der med et tredjeland vil skulle indgås en overenskomst eller et hertil svarende arrangement, som vil skulle indeholde tilstrækkelige garantier for, at Danmarks internationale forpligtelser overholdes, og at disse garantier må forventes at blive efterlevet i praksis. Det er samtidig en forudsætning for overførsel efter den foreslåede ordning, at både Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet i det konkrete tilfælde vurderer, at overførslen vil kunne ske inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser.

Institut for Menneskerettigheder har anbefalet, at Udlændinge- og Integrationsministeriet skriver i lovbemærkningerne, at klagesager, der vedrører identitetsfastlæggelse og troværdighed som udgangspunkt bør behandles på et mundtligt nævnsmøde.

Advokatsamfundet har bemærket, at udgangspunktet ikke bør være, at klagesager om overførsel af asylansøgere til et tredjeland skal behandles på skriftligt grundlag i Flygtningenævnet. Det skyldes, at Flygtningenævnet vil skulle tage stilling til, om en konkret asylansøger skal overføres til et tredjeland, og således antageligvis foretage en bedømmelse af asylansøgerens flugtrute, hvordan asylansøgeren har opholdt sig i det pågældende tredjeland, og hvorvidt asylansøgeren har oplevet problemer under opholdet m.v. Idet sådanne forhold af normal bevismæssig karakter er knyttet til asylansøgerens troværdighed, finder Advokatsamfundet, at klagesagerne altid bør undergives mundtlig nævnsbehandling.

Ministeriet har noteret bemærkningerne fra Institut for Menneskerettigheder og Advokatsamfundet, men har ikke fundet anledning til at justere den foreslåede ordning. Ministeriet bemærker hertil, at Flygtningenævnet i de enkelte sager skal foretage en konkret og individuel vurdering af, om overførsel til et tredjeland kan gennemføres inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser.

Ministeriet skal henvise til afsnit 2.2.3, hvoraf det fremgår, at Flygtningenævnets afgørelser af klagesager om overførsel af udlændinge til et tredjeland efter den foreslåede ordning som udgangspunkt vil skulle behandles af et samlet nævn og som altovervejende hovedregel på skriftligt grundlag, men at klager over afgørelser efter den foreslåede ordning vil kunne henvises til behandling på mundtligt nævn, hvis særlige forhold undtagelsesvist gør det påkrævet. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis det skønnes nødvendigt for oplysningen af sagen, at udlændingen afgiver mundtlig forklaring for nævnet.

Refugees Welcome har bemærket, at det forhold, at Flygtningenævnet vil kunne indlede undersøgelser af forholdene i tredjelandet og sætte klagesagerne i bero, mens undersøgelserne pågår, vil føre til urimelige ventetider.

Ministeriet har noteret bemærkningen fra Refugees Welcome, men har ikke fundet anledning til at justere lovforslaget.

UNHCR har udtrykt bekymring for, at personer, der søger om international beskyttelse i Danmark ikke vil blive registreret efter udlændingelovens § 48 e, stk. 2, og at det derfor er uklart, hvilke rettigheder der tilkommer disse. Efter UNHCR's opfattelse vil disse personer være afskåret fra at opnå opholdstilladelse i Danmark, herunder humanitær opholdstilladelse.

Ministeriet har noteret sig bemærkningerne fra UNHCR, men har ikke fundet anledning til at foretage justeringer.

Det bemærkes, at når en udlænding påberåber sig at være omfattet af udlændingelovens § 7 (asyl), træffer Udlændingestyrelsen efter gældende ret snarest muligt afgørelse om afvisning eller overførsel efter bl.a. reglerne i udlændingelovens kapitel 5 a (Dublinforordningen) eller om afvisning efter § 28, stk. 1, nr. 1, 2, 6 eller 7, eller § 28, stk. 2 eller 3, jf. stk. 1, nr. 1, 2, 6 eller 7, om hvornår en udlænding kan eller skal afvises ved en ydre grænse eller ved indrejsen til Danmark, og i givet fald udsendelse, jf. udlændingelovens § 48 a, stk. 1, 1. pkt. En afgørelse om afvisning efter § 28 har den konsekvens, at udlændingen nægtes indrejse i Danmark og straks tilbagesendes til det land, som udlændingen senest har opholdt sig i.

Hvis Udlændingestyrelsen træffer afgørelse om udsendelse af afvisning, udvisning, overførsel eller udsendelse, har udlændingen ret til at få sin ansøgning om asyl realitetsbehandlet i Danmark, jf. udlændingelovens § 48 a, stk. 2.

Når Udlændingestyrelsen har truffet afgørelse om, at en udlænding, der påberåber sig at være omfattet af § 7, kan opholde sig her i landet under asylsagens behand-

ling, registrerer Udlændingestyrelsen udlændingen som asylansøger, jf. udlændingelovens § 48 e, stk. 2. Dernæst påbegyndes vurderingen af asylansøgningen, og asylsagen realitetsbehandles enten i den såkaldte normalprocedure eller i åbenbart grundløs-proceduren efter udlændingelovens § 53 b, stk. 1 eller 2.

Tilsvarende forudsættes det efter forslaget, at hvis udlændingen ikke vil kunne overføres efter den foreslåede bestemmelse i § 29, stk. 1, eller i øvrigt ikke er omfattet af bestemmelserne om afvisning, udvisning, overførsel eller udsendelse som angivet i udlændingelovens § 48 a, stk. 1, 1. pkt., registreres udlændingen som asylansøger, jf. § 48 e, stk. 2, og sagen vil skulle realitetsbehandles af de danske udlændingemyndigheder enten i den såkaldte normalprocedure eller efter udlændingelovens § 53 b, stk. 1 eller 2 (åbenbart grundløs-proceduren).

Det bemærkes, at en ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b om humanitær opholdstilladelse kun kan indgives af udlændinge, som er registrerede som asylansøgere efter udlændingelovens § 48 e, stk. 2.

Den foreslåede ordning vil således ikke adskille sig fra de gældende regler om afvisning, udvisning, overførsel eller udsendelse som angivet i udlændingelovens § 48 a, stk. 1, 1. pkt., hvorefter udlændinge ikke registreres som asylansøgere efter udlændingelovens § 48 e, stk. 2, og derfor ikke kan indgive en ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b om humanitær opholdstilladelse i Danmark.

Det bemærkes endvidere, at enhver udlænding, der opholder sig her i landet og indgiver ansøgning om opholdstilladelse i medfør af lovens § 7 (asyl), herunder udlændinge, der kunne blive omfattet af den foreslåede bestemmelse i § 29, vil – som hidtil – som udgangspunkt få udgifterne til underhold og nødvendige sundhedsmæssige ydelser dækket af Udlændingestyrelsen, indtil udlændingen meddeles opholdstilladelse, eller udlændingen udrejses, overføres eller udsendes, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 1, 1. pkt.

2.4. Adgang til retshjælp i Danmark

Kvindernes Internationale Liga for Fred og Frihed (Kvindefredsligaen) har bemærket, at den påtænkte eksternalisering af asylsagsbehandlingen betyder, at den opmærksomhed og det engagement, som dansk asylpolitik og asylansøgerne hidtil har været genstand for i den brede danske offentlighed (NGO'er, frivillige i Røde Kors, aktivister, bedsteforældre, kirkelige kredse, specialestuderende, kunstnere m.v.) med en humanisering af området til følge, vil blive effektivt afskåret.

Ministeriet har noteret bemærkningen fra Kvindernes Internationale Liga for Fred og Frihed (Kvindefredsligaen), men har ikke fundet anledning til at justere den foreslåede ordning. Ministeriet bemærker dog, at der med lovforslaget ikke tilsigtes en begrænsning af asylansøgere adgang til det danske civilsamfund.

Refugees Welcome har anført, at adgangen til uvildig juridisk rådgivning stort set vil forsvinde, og at asylansøgerne vil have meget begrænsede muligheder for at opnå kontakt til danske borgere eller organisationer.

Amnesty International har bemærket, at de er usikre på, om alle asylansøgere vil have fuld adgang til hjælp og støtte fra Dansk Flygtningehjælp.

Ministeriet har noteret bemærkningerne fra Refugees Welcome og Amnesty International. Ministeriet bemærker, at det følger af lovforslaget, at Flygtningenævnets eksisterende adgang efter udlændingelovens § 55, stk. 1, til at beskikke en advokat for udlændinge, der har verserende sager i nævnet, udvides til også at skulle gælde i sager, hvor Udlændingestyrelsen har truffet afgørelse om overførsel til et tredjeland efter den foreslåede ordning. Det sker med henblik på at sikre, at udlændingen i klagesager efter den foreslåede ordning har adgang til den nødvendige juridiske bistand. Der henvises til afsnit 2.2.2 og 2.2.3.

Herudover bemærker ministeriet, at udlændingen, i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige principper herom, ligeledes kan vælge at lade sig repræsentere af andre, herunder en advokat eller en retshjælp, under sagens behandling i Udlændingestyrelsen. Udlændingen må i så fald selv afholde eventuelle udgifter hertil. Ministeriet bemærker i øvrigt, at der med lovforslaget ikke tilsigtes en begrænsning af asylansøgere adgang til juridisk rådgivning fra Dansk Flygtningehjælp, herunder også før indgivelse af en ansøgning om asyl eller efter endeligt afslag fra de danske myndigheder.

2.5. Screening af asylansøgere

Amnesty International finder ikke, at lovforslaget tager stilling til, hvordan asylansøgere vil blive identificeret i forhold til syge personer og/eller i forhold til torturoverleverere, der kan have et særligt behov for beskyttelse og behandling og anbefaler, at der kommer en systematisk og grundig screeningsordning, hvor det kan afklares, om der skal udvises særlige hensyn til nogle grupper af flygtninge.

DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur har bemærket, at lovforslaget i sin nuværende form ikke tager højde for torturoverleveres særlige behov og rettigheder, hvis de ankommer til Danmark og indgiver en ansøgning om asyl. DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur opfordrer til, at der redegøres for, hvordan den nye asylordning

vil sikre beskyttelse af rettighederne for særligt sårbare og traumatiserede torturoverlever, som søger asyl i Danmark.

Røde Kors finder, at proceduren for screening af den enkelte asylansøger bør udbygges med henblik på at sikre, at de særligt sårbare identificeres systematisk.

Ministeriet har noteret sig bemærkningerne fra Amnesty International, DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur og Røde Kors, men har ikke fundet anledning til at justere lovforslaget.

Ministeriet bemærker, at den foreslåede ordning forudsætter, at både Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet i det konkrete tilfælde vurderer, at overførsel vil kunne ske inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser.

Ministeriet bemærker endvidere, at alle asylansøgere ved ankomsten til Danmark bliver tilbudt en lægelig undersøgelse, som blandt andet kan afdække, om disse har været udsat for tortur. Ministeriet bemærker videre, at det er muligt for asylansøgere på et hvilket som helst tidspunkt under sagsbehandlingen at kontakte indkvarteringsstedets sundhedspersonale. Sundhedspersonalet vil herefter undersøge den pågældende.

Det er på den baggrund ministeriets vurdering, at der eksisterer de nødvendige værktøjer til at identificere sårbare asylansøgere, hvor en overførsel ikke vil kunne ske inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser.

2.6. Undtagelser til ordningen

Amnesty International finder det positivt, at der i lovforslaget står nævnt, at visse grupper vil blive undtaget fra den foreslåede ordning, men anfører at listen af undtagelser bør være ganske omfattende og ikke udtømmende, så den også inkluderer LGBTI+-personer, etniske, politiske og religiøse mindretal m.v. med henblik på at sikre, at der ikke vil ske overgreb mod disse personer på indkvarteringsstedet i tredjelandet.

DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur finder, at det ikke er tydeligt, hvorvidt alle særligt sårbare og traumatiserede torturoverlever, som søger asyl i Danmark, vil være undtaget efter den foreslåede § 29, stk. 2, og således fortsat have ret til asylbehandling i Danmark. DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur anbefaler samtidig, at alle relevante retskilder vedrørende princippet om non-refoulement med angivelse af alle situationer, hvor overdragelse til tredjeland ikke er muligt på grund af Danmarks bindende juridiske forpligtelser, medtages.

Røde Kors finder at torturoverlevere, stærkt traumatiserede og LGBT+-personer bør undtages fra overførsel efter den foreslåede ordning.

Ministeriet har noteret sig bemærkningerne fra Amnesty International, DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur og Røde Kors.

Ministeriet skal bemærke, at ordningen efter den foreslåede § 29, stk. 1, som udgangspunkt vil gælde tredjelandsstatsborgere og statsløse, der påberåber sig at være omfattet af § 7 (asyl) i Danmark, og som ikke er registreret som asylansøger efter § 48 e, stk. 2, medmindre dette vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Ministeriet bemærker videre, at der med den foreslåede § 29, stk. 1, er lagt op til, at udlændingemyndighederne i de enkelte sager skal foretage en konkret og individuel vurdering af, om overførslen til tredjelandet kan gennemføres inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser.

Ministeriet skal endvidere bemærke, at det i lovforslaget forudsættes, at den foreslåede ordning ikke vil kunne omfatte udlændinge, der har et lovligt opholdsgrundlag efter EU-reglerne, eller på andet grundlag har lovligt ophold her i landet, herunder f.eks. udlændinge der har en gyldig opholdstilladelse her i landet i den periode, hvor de pågældende har ret til at opholde sig her i landet. Det er derfor en forudsætning, at udlændinge- og integrationsministeren i medfør af den foreslåede § 29, stk. 2, fastsætter nærmere regler om, at udlændinge, der har et lovligt opholdsgrundlag efter EU-reglerne, og udlændinge, der i øvrigt har lovligt ophold her i landet, undtages fra ordningen.

Ministeriet har herudover fundet, at der vil kunne være yderligere behov for generelt at undtage udlændinge efter den foreslåede ordning. f.eks. af ressourcemæssige hensyn eller på baggrund af andre saglige hensyn. Det kan bl.a. være udlændinge, hvis sag forventes at kunne udtages til behandling efter f.eks. kapitel 5 a (overførsel efter Dublinforordningen), og sager, hvor tredjelandsstatsborgere eller statsløse efter Dublinforordningen er henvist af en anden medlemsstat til asylsagsbehandling i Danmark, samt sager, der kan udtages til behandling efter den i udlændingelovens § 53 b, stk. 1 eller 2, nævnte procedure (åbenbart grundløs-proceduren). Endvidere finder ministeriet, at der f.eks. vil kunne være behov for generelt at undtage de udlændinge, hvorom Udlændingestyrelsen måtte træffe en afgørelse efter kapitel 5 b om afvisning af en ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 (asyl), idet udlændingene allerede har opnået beskyttelse (asyl) i et land, som omhandlet i § 29 a, stk. 1 (Dublinlandene). Der kan desuden være tale om udlændinge, der ikke (længere) har ret til at opholde sig i Danmark, men som har et

opholdsgrundlag, der ikke er på baggrund af asyl, i et andet EU/EØS-land eller Schweiz.

Amnesty International anfører, at det er uklart, hvordan asylbehandlingen i Danmark vil fortsætte for personer, som ikke overføres efter den foreslåede ordning.

Ministeriet bemærker, at i de tilfælde, hvor udlændingemyndighederne vurderer, at en udlænding ikke vil kunne overføres efter den foreslåede bestemmelse i § 29, stk. 1, eller i øvrigt ikke er omfattet af bestemmelserne om afvisning, udvisning, overførsel eller udsendelse som angivet i udlændingelovens § 48 a, stk. 1, 1. pkt., vil udlændingen skulle registreres som asylansøger, jf. udlændingelovens § 48 e, stk. 2, og asylansøgningen vil herefter blive realitetsbehandlet i Danmark enten i den såkaldte normalprocedure eller efter udlændingelovens § 53 b, stk. 1 eller 2 (åbenbart grundløs-proceduren).

SOS Racisme finder, at det er uklart, om det er alle børn, der har et nært familie-medlem i Danmark, der vil blive undtaget fra overførsel til et tredjeland uden for Europa.

Røde Kors bemærker, at det ikke fremgår af lovforslaget, hvorvidt uledsagede mindreårige er undtaget og opfordrer til, at disse undtages som en generel regel. Røde Kors finder det endvidere positivt, at der i lovforslaget er taget stilling til, at en afgørelse om overførsel af alvorligt syge udlændinge vil være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3, hvis de danske udlændingemyndigheder vidste eller burde have vidst, at der ikke er adgang til nødvendig og tilstrækkelig sundhedsbehandling i tredjelandet og bemærker, at det efter Røde Kors' opfattelse er nødvendigt at undtage flere fra overførsel af helbredsmæssige grunde.

Amnesty International anfører, at uledsagede mindreårige automatisk bør sikres beskyttelse i Danmark, da der er risiko for krænkelse af deres rettigheder i tredjelandet. Amnesty International anfører samtidig, at der i lovforslaget mangler en konkretisering af hensynet til uledsagede mindreårige uden familie i EU-lande, og hvordan Danmark vil sikre sig mod brud på Børnekonventionens artikel 37 i tilfælde af overførsel efter Dublinforordningen.

Red Barnet anbefaler, at det i lovforslaget præciseres, at uledsagede mindreårige, grundet deres sårbarhed og behov for særlig beskyttelse, som udgangspunkt altid vil være undtaget fra den foreslåede ordning, medmindre det er i barnets tarv at overføre til tredjeland. Red Barnet anfører samtidig, at hensynet til barnets tarv altid skal komme i første række i alle foranstaltninger, der vedrører børn i medfør

af artikel 3 i Børnekonventionen og FN's Børnekomites seneste anbefalinger til Danmark: "Komitéen opfordrer deltagerstaten til at sikre, at barnets tarv er et primært hensyn i alle beslutninger og aftaler i udlændingesager" (CRC/C/DNK/CO/5; 2017; H (39) og (40).

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at spørgsmålet om 'forrang' m.m. vedrørende barnets tarv i sager om uledsagede mindreårige, som beskrevet i lovudkastet, fremstår upræcis. Det fremstår således ikke klart, hvad der menes med, at barnets tarv har forrang i disse sager, og om det indebærer, at uledsagede mindreårige som udgangspunkt ikke vil blive overført. Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet præciserer i lovbemærkningerne, om uledsagede mindreårige som udgangspunkt vil være undtaget fra at blive overført til et tredjeland efter udlændingelovens § 29, stk. 1.

Ministeriet har noteret sig bemærkningerne fra SOS Racisme, Røde Kors, Amnesty International, Red Barnet og Institut for Menneskerettigheder, men har ikke fundet anledning til at justere lovforslaget.

Ministeriet skal indledningsvist bemærke, at ordningen efter den foreslåede § 29, stk. 1, om overførsel til et tredjeland med henblik på asylsagsbehandling efter en overenskomst eller et hertil svarende arrangement, som Danmark har indgået med et eller flere lande, som udgangspunkt også vil gælde uledsagede mindreårige og familier med mindreårige børn, der påberåber sig at være omfattet af § 7 (asyl), og som ikke er registreret som asylansøgere efter udlændingelovens § 48 e, stk. 2, medmindre dette vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Det er således en forudsætning for overførsel efter den foreslåede ordning, at det i det konkrete tilfælde vurderes, at overførslen vil kunne ske inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser, herunder princippet om hensynet til barnets tarv.

Som anført tidligere er der med ordningen lagt op til, at udlændingemyndighederne i de enkelte sager skal foretage en konkret og individuel vurdering af, om overførslen til tredjelandet kan gennemføres inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser. Det indebærer bl.a., at myndighederne løbende skal vurdere, om forholdene i asylsystemet og den generelle menneskerettighedssituation – for både asylansøgere og udlændinge, der er meddelt asyl eller afslag på asyl – i det pågældende tredjeland er af en sådan karakter, at overførsel efter den foreslåede bestemmelse vil være i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Det fremgår af afsnit 3.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at barnets tarv som udgangspunkt ikke vil gå forud for Danmarks ret til at regulere indvandringen,

hvilket er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Er et barn efterladt uden sine forældres eller en anden primær omsorgspersons beskyttelse i et fremmed land (uledsaget mindreårig), har barnets tarv dog forrang i en eventuel konflikt mellem barnets tarv og statens interesse i at kontrollere indvandringen.

Det fremgår endvidere af afsnit 3.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at en udlænding efter forslaget som udgangspunkt f.eks. ikke vil kunne overføres til et tredjeland, hvis overførslen de facto vil medføre eller fastholde en adskillelse af en mindreårig udlænding fra sin nærmeste familie.

Det er på den baggrund ministeriets opfattelse, at hensynet til barnets tarv i forbindelse med en afgørelse om overførsel efter den foreslåede ordning vil skulle iagttages på baggrund af en konkret og individuel vurdering foretaget af udlændingemyndighederne i de enkelte sager.

UNHCR anfører, at lovforslaget ikke tager stilling til, hvorvidt asylansøgere, der indrejser fra et andet Dublinland, omfattes af Dublinforordningen eller vil blive overført til et tredjeland.

Ministeriet skal bemærke, at ordningen efter den foreslåede § 29, stk. 1, om overførsel til et tredjeland med henblik på asylsagsbehandling efter en overenskomst eller et hertil svarende arrangement, som Danmark har indgået med et eller flere lande, som udgangspunkt vil gælde enhver udlænding, der påberåber sig at være omfattet af udlændingelovens § 7 (asyl), og som ikke er registreret som asylansøger efter udlændingelovens § 48 e, stk. 2, medmindre dette vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Ministeriet skal endvidere bemærke, at det i lovforslaget forudsættes, at den foreslåede ordning ikke vil kunne omfatte udlændinge, der har et lovligt opholdsgrundlag efter EU-reglerne, eller på andet grundlag har lovligt ophold her i landet, herunder f.eks. udlændinge der har en gyldig opholdstilladelse her i landet i den periode, hvor de pågældende har ret til at opholde sig her i landet. Det er derfor en forudsætning, at udlændinge- og integrationsministeren i medfør af den foreslåede § 29, stk. 2, fastsætter nærmere regler om, at udlændinge, der har et lovligt opholdsgrundlag efter EU-reglerne, og udlændinge, der i øvrigt har lovligt ophold her i landet, undtages fra ordningen.

Udgangspunktet er således, at den foreslåede ordning også vil omfatte asylansøgere omfattet af Dublinforordningen.

2.7. Frihedsberøvelse

UNHCR anfører, at lovforslaget ikke indeholder en absolut grænse for udstrækningen af frihedsberøvelser med henblik på overførsel, og at dette vil være i strid med internationale forpligtelser.

Ministeriet har noteret sig bemærkningen fra UNHCR. Ministeriet skal bemærke, at det i afsnit 2.4.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger fremgår, at det med ordningen tilsigtes, at udlændingelovens § 37, stk. 1-8, ligeledes vil skulle finde anvendelse for udlændinge omfattet af den foreslåede ordning.

Det følger af udlændingelovens § 37, stk. 8, at en iværksat frihedsberøvelse altid skal være af så kort varighed som muligt og inden for de grænser for frihedsberøvelsens samlede varighed, der fremgår af udlændingelovens § 37, stk. 8.

Ministeriet skal bemærke, at indholdet af udlændingelovens § 37, stk. 8, er blevet præciseret i bemærkningerne til lovforslaget, således at bestemmelsens nærmere regler om frihedsberøvelsens varighed fremgår af bemærkningerne.

Refugees Welcome og **Amnesty International** anfører, at enhver asylansøger vil kunne blive frihedsberøvet efter den foreslåede bestemmelse i § 36, stk. 1, 2. pkt.

Indvanderrådgivningen finder, at myndighederne vil have øgede beføjelser til at frihedsberøve folk.

Dansk Flygtningehjælp bemærker, at der er grund til at tro, at magtanvendelse kan blive nødvendig og tilføjer, at magtanvendelse samt frihedsberøvelse af mennesker, der ikke har begået eller er mistænkt for en kriminel handling altid er problematisk og bør begrænses til det allermest nødvendige.

Ministeriet har noteret sig bemærkningerne fra Refugees Welcome, Indvanderrådgivningen, Dansk Flygtningehjælp og Amnesty International, men har ikke fundet anledning til at justere lovforslaget.

Ministeriet bemærker, at der med den foreslåede § 36, stk. 1, 2. pkt., om frihedsberøvelse ikke er tale om en udvidelse af adgangen til frihedsberøvelse. Det skal således bemærkes, at der med den foreslåede ordning kan ske frihedsberøvelse, hvis der er væsentlig risiko for, at den pågældende udlænding forsvinder, eller unddrager sig overførslen, eller at den pågældende vil undvige eller lægge hindringer i vejen for forberedelsen af overførselsprocessen, og de i udlændingelovens § 34 nævnte foranstaltninger ikke er tilstrækkelige.

Ministeriet bemærker, at der i vidt omfang er tale om en videreførelse af gældende ret, idet anvendelsen af mindre indgribende foranstaltninger som alternativ til frihedsberøvelse således vil skulle ske i samme omfang som i dag.

Amnesty International anfører, at den foreslåede ordning vil kunne medføre en stigning i antallet af frihedsberøvelser og udtrykker bekymring over, at frihedsberøvelserne kan blive lange, hvis danske myndigheder afventer svar fra tredjelandets myndigheder. Amnesty International bemærker samtidig, at frihedsberøvelse kun bruges som allersidste udvej og i så kort tid som muligt.

Ministeriet har noteret sig bemærkningerne fra Amnesty International. Det er ministeriets vurdering, at den foreslåede § 36, stk. 1., 2. pkt., ikke i sig selv vil medføre en stigning i antallet af frihedsberøvelser.

Ministeriet skal bemærke, at en beslutning truffet af politiet om frihedsberøvelse af en udlænding i medfør af den foreslåede § 36, stk. 1, 2. pkt., skal indbringes for retten inden 3 døgn efter frihedsberøvelsens iværksættelse, medmindre den pågældende forinden løslades i medfør af udlændingelovens § 37. Frihedsberøvelsens lovlighed undergår således en domstolsprøvelse. Ministeriet bemærker desuden, at den foreslåede bestemmelse ikke ændrer herved.

Ministeriet skal endvidere bemærke, at det i afsnit 2.4.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger fremgår, at det tilsigtes med ordningen, at udlændingelovens § 37, stk. 1-8, ligeledes vil skulle finde anvendelse for udlændinge omfattet af den foreslåede ordning.

Det følger af udlændingelovens § 37, stk. 8, at en iværksat frihedsberøvelse altid skal være af så kort varighed som muligt og inden for de grænser for frihedsberøvelsens samlede varighed, der fremgår af udlændingelovens § 37, stk. 8.

Dansk Socialrådgiverforening bemærker, at der i den foreslåede bestemmelse i § 36, stk. 1, står, at frihedsberøvelse kan ske, hvis der er "væsentlig risiko for, at pågældende forsvinder", mens der i den foreslåede bestemmelse i § 36, stk. 10, står anført "risiko for, at udlændingen vil forsvinde."

Ministeriet har noteret sig bemærkningen fra Dansk Socialrådgiverforening.

Ministeriet skal bemærke, at den foreslåede § 36, stk. 1, 2. pkt., vil medføre, at der kan ske frihedsberøvelse af en udlænding, der skal overføres i henhold til den foreslåede bestemmelse i § 29, stk. 1, hvis der er en væsentlig risiko for, at den pågældende vil forsvinde eller unddrage sig overførslen, eller at den pågældende vil undvige eller lægge hindringer i vejen for forberedelsen af overførselsprocessen, og de

i § 34 nævnte foranstaltninger ikke vurderes at være tilstrækkelige til at sikre, at overførslen kan gennemføres.

Ministeriet skal bemærke, at ministeriet har præciseret den foreslåede § 36, stk. 10, således, at denne stemmer overens med den foreslåede § 36, stk. 1, 2. pkt.

Ministeriet skal endvidere bemærke, at en beslutning truffet af politiet om frihedsberøvelse af en udlænding i medfør af den foreslåede § 36, stk. 1, 2. pkt., skal indbringes for retten inden 3 døgn efter frihedsberøvelsens iværksættelse, medmindre den pågældende forinden løslades i medfør af udlændingelovens § 37. Frihedsberøvelsens lovlighed undergår således en domstolsprøvelse. Ministeriet bemærker desuden, at den foreslåede bestemmelse ikke ændrer herved.

2.8. Monitorering

Den Danske Europabevægelse har anbefalet, at regeringen grundigt og kontinuerligt undersøger, om implementeringen af et modtagecenter i et tredjeland øger risikoen for overtrædelse af konventionerne og iværksætter kontroller for at imødegå dette.

Retspolitisk Forening har bemærket, at risikoen for, at Danmarks internationale forpligtelser vil blive overtrådt er reel, idet en ikke uanseelig andel af de lande, der formodes at være aktuelle i forhold til den foreslåede ordning selv er asylproducerende, og at det derfor ikke vil være muligt for den danske stat i tilstrækkeligt omfang at forhindre eller forebygge en krænkelse.

Amnesty International har stillet spørgsmål til, hvordan Danmark vil sikre, at asylansøgerne ikke bliver udsat for overgreb og menneskerettighedskrænkelser, og hvordan den danske stat kan være overbevist om, at asylansøgerne ikke frihedsberøves i tredjelandet, og at alle asylansøgere – uanset race, etnisk identitet, alder, køn m.v. – beskyttes i tredjelandet. Amnesty International har desuden udtrykt bekymring for, at Danmark i en aftale med et tredjeland ikke vil kunne sikre sig mod såkaldt kæde-refoulement, samt opfordret til, at Danmark sammen med uvildige observatører løbende monitorer og vurderer forholdene på indkvarteringsstederne i tredjelandet.

Ministeriet har noteret bemærkningerne fra Den Danske Europabevægelse, Retspolitisk Forening og Amnesty International, men har ikke fundet anledning til at justere lovforslaget. Ministeriet skal henvisse til afsnit 3.1 i lovbemærkningerne, hvor det fremgår, at det forudsættes, at der i en overenskomst eller et hertil svarende arrangement med et tredjeland indskrives en monitoreringsmekanisme, der har til formål at påse, at tredjelandet efterlever sine forpligtelser i relation til overenskomsten el-

ler det hertil svarende arrangement. Monitorering vil skulle gennemføres af et uafhængigt organ, og mekanismen skal bl.a. bidrage til de danske udlændingemyndigheders vurdering af, om en overførsel af en udlænding er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Kvindernes Internationale Liga for Fred og Frihed (Kvindefredsligaen) har bemærket, at det er en meget lidt betryggende garanti, at det fremgår af lovforslaget, at monitorering af internationale forpligtelser skal gennemføres af et ikke nøjere specificeret uafhængigt organ.

DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur har bemærket, at det er afgørende for deres stilling til lovforslaget, at monitoreringsinstitutionen bliver identificeret.

Ministeriet har noteret bemærkningerne fra Kvindernes Internationale Liga for Fred og Frihed (Kvindefredsligaen) og DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur, men har ikke fundet anledning til at justere lovbemærkningerne.

DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur har bemærket, at det er afgørende for deres stilling til lovforslaget, at monitoreringsmekanismen beskrives bedre, herunder med hensyn til beføjelser, hvis krænkelse af menneskerettighederne identificeres.

Røde Kors har bemærket, at danske myndigheder i den foreslåede model overlader ansvaret for asylansørgernes sikkerhed og rettigheder til det udvalgte tredjeland, og at den foreslåede monitoreringsmekanisme dermed får en central rolle i samarbejdet mellem danske myndigheder og tredjelandet. Røde Kors har endvidere bemærket, at monitoreringsorganets ansvar, kompetencer og opgaver således bør beskrives indgående og i detaljer, samt at den manglende beskrivelse af monitoreringsmekanismen gør det umuligt at fastslå, om asylansøgerne modtager den beskyttelse, som de under rimelige antagelser kan gives.

Red Barnet har bemærket, at de er bekymret for monitoreringsmekanismen og for Danmarks muligheder for at tage ansvar og intervenere, hvis børns rettigheder krænkes under opholdet i tredjelandet eller ved eventuelt senere afslag på ophold.

Amnesty International har bemærket, at det fremstår uklart, hvordan og hvilke muligheder monitoreringsmekanismen vil have for at overvåge den menneskelige situation.

Ministeriet har noteret bemærkningerne fra DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur, Røde Kors, Red Barnet og Amnesty International, men har ikke fundet anledning til at justere lovforslaget. Ministeriet bemærker, at monitorering vil skulle gennemføres af et uafhængigt organ.

res af et uafhængigt organ. Organet vil bl.a. kunne gennemføre anmeldte og uanmeldte besøg i indkvarteringsfaciliteterne, få adgang til oplysninger om behandling af asylansøgere og asylsager, føre private samtaler med asylansøgerne, samt monitorere realitetsbehandlingen af asylansøgningerne og den videre behandling af anerkendte flygtninge og afviste asylansøgere. Der henvises til afsnit 3.1 i lovbetænkningerne. Det er ministeriets opfattelse, at en yderligere konkretisering af monitoreringsmekanismen, herunder organets ansvar og opgaver samt beføjelser i tilfælde af, at der konstateres krænkelser af Danmarks eller tredjelandets internationale forpligtelser i forbindelse med asylsagsbehandlingen, indkvarteringen eller den efterfølgende beskyttelse i tredjelandet eller udsendelse derfra, vil skulle fastlægges i den overenskomst eller det hertil svarende arrangement, der indgås med tredjelandet.

Institut for Menneskerettigheder har bemærket, at lovforslaget ikke beskriver, hvilken eventuel beslutningskompetence monitoreringsmekanismen vil få, og heller ikke beskriver betydningen af, at mekanismen f.eks. konstaterer, at aftalen med tredjelandet er blevet overtrådt. Instituttet har således anbefalet, at ministeriet klarlægger beslutningskompetencen for monitoreringsmekanismen.

Dansk Flygtningehjælp har bemærket, at lovforslaget mangler en nærmere beskrivelse af de mulige konsekvenser, det kan have, hvis den foreslåede monitoreringsmekanisme afdækker problematiske forhold, herunder om asylansøgerne i så fald overføres tilbage til Danmark.

UNHCR har udtrykt bekymring over, at lovforslaget mangler oplysninger om, hvorledes situationer, hvor tredjelandets system overbelastes, og det pågældende tredjeland derfor ikke har mulighed for at tage imod flere asylansøgere fra Danmark, skal håndteres. UNHCR har bemærket, at det således er uklart, hvad der skal ske, hvis tredjelandet ikke længere er i stand til at yde effektiv beskyttelse, herunder om Danmark i så fald er forpligtet til at tilbagetage overførte asylansøgere, suspendere fremtidige overførsler eller foretage realitetsbehandling af asylansøgninger her i landet.

DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur har bemærket, at det er afgørende for deres stillingtagen til lovforslaget, at regeringen angiver, hvilke forholdsregler Danmark vil tage, hvis tredjelandet ikke lever op til sine konventionsmæssige forpligtelser, herunder om Danmark vil kræve, at asylansøgerne sendes tilbage til Danmark.

Advokatsamfundet har bemærket, at der i den foreslåede ordning bør tages stilling til, hvilke rettigheder en asylansøger har for at blive overført tilbage til Danmark med henblik på asylsagsbehandling her i landet, hvis der i forbindelse med monito-

reringen af asylsagsprocessen i tredjelandet afdækkes omstændigheder, der bevirker, at den konkrete asylansøger eller asylansøgere generelt ikke sikres en adækvat behandling af deres ansøgning om beskyttelse.

Ministeriet har noteret bemærkningerne fra Institut for Menneskerettigheder, Dansk Flygtningehjælp, UNHCR, DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur og Advokatsamfundet, men har ikke fundet anledning til at justere i lovforslaget.

Som beskrevet i afsnit 2.2.3 i lovbemærkningerne skal udlændingemyndighederne i de enkelte sager foretage en konkret og individuel vurdering af, om overførslen til tredjelandet kan gennemføres inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser. Det indebærer bl.a., at myndighederne løbende skal vurdere, om forholdene i asylsystemet og den generelle menneskerettighedssituation – for både asylansøgere og udlændinge, der er meddelt asyl eller afslag på asyl – i det pågældende tredjeland, er af en sådan karakter, at overførsel efter den foreslåede bestemmelse vil være i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Hvis Flygtningenævnet vurderer, at det vil være nødvendigt at foretage en nærmere undersøgelse af, om tredjelandet i praksis lever op til sine forpligtelser efter den indgåede overenskomst eller det hertil svarende arrangement, og om en overførsel derved kan gennemføres inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser, kan Flygtningenævnet sætte verserende sager om overførsler til det pågældende tredjeland i bero. I så fald vil sager, hvor der allerede er truffet endelig afgørelse om overførsel til tredjelandet, og hvor de pågældende udlændinge derfor er i en såkaldt overførselsposition, ligeledes skulle sættes i bero. Det bemærkes, at Flygtningenævnet vil kunne beslutte at sætte sager om overførsler i bero, hvis det skønnes nødvendigt at undersøge de generelle forhold i tredjelandet såvel som forholdene for enkelte grupper af udlændinge i tredjelandet.

Endelig bemærkes, at det er ministeriets vurdering, at lovforslaget indeholder tilstrækkelige retssikkerhedsmæssige garantier til at sikre, at udlændingemyndighederne i den enkelte sag vil foretage en konkret og individuel vurdering af, om overførsel af den pågældende vil være i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

2.9. Internationale konventioner

UNHCR har bemærket, at lovforslaget ikke indeholder tilstrækkelige detaljer og en uddybning af den foreslåede ordning i forhold til Danmarks overholdelse af Flygtningekonventionen og andre internationale og regionale menneskerettighedskonventioner.

Dansk Flygtningehjælp finder, at afsnittet om Danmarks internationale forpligtelser illustrerer en foruroligende fortolkning af karakteren og omfanget af Danmarks

internationale forpligtelser og underminerer værdien af udsagnet om, at Danmarks internationale forpligtelser skal overholdes. Dansk Flygtningehjælp har endvidere bemærket, at Børnekonventionen og de deraf følgende forpligtelser er beskrevet meget generelt og yderst kortfattet.

Amnesty International anfører, at lovforslaget mangler at referere til bl.a. FN's Konvention mod Tortur og FN's Konvention om Civile og Politiske Rettigheder.

DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur anser det for bemærkelsesværdigt, at FN's Torturkonvention ikke er behandlet i lovforslaget og opfordrer i den forbindelse til, at lovforslaget forholder sig til Danmarks konventionsmæssige forpligtelser i medfør af denne konvention.

Ministeriet har noteret sig bemærkningerne fra UNHCR, Dansk Flygtningehjælp, Amnesty og DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur, men har ikke fundet anledning til at foretage justeringer.

Det bemærkes, at gennemgangen af Danmarks internationale forpligtelser i afsnit 3 i lovforslagets almindelige bemærkninger i overensstemmelse med dansk lovgivningstradition ikke er anført som udtømmende. Det skal hertil bemærkes, at udlændingemyndighederne i den enkelte sag ligeledes er forpligtet til at iagttage Danmarks øvrige internationale forpligtelser.

Som det fremgår af den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 29, stk. 1, er det en forudsætning for overførsel efter den foreslåede ordning, at Danmark overholder sine internationale forpligtelser i den forbindelse.

Det er således ministeriets vurdering, at lovforslaget indeholder tilstrækkelige retssikkerhedsmæssige garantier til at sikre, at udlændingemyndighederne i den enkelte sag vil foretage en konkret og individuel vurdering af, om overførsel af den pågældende vil være i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

2.10. Forholdet til EU-retten

Den Danske Europabevægelse mener, at ordningen bør ske i tæt samarbejde med de andre EU-lande, og at en eventuel implementering kun bør ske i forståelse med EU's institutioner samt de andre EU-lande.

Ministeriet har noteret sig bemærkningerne fra Den Danske Europabevægelse.

Røde Kors finder ikke, at lovforslagets konsekvenser for Dublin og øvrige asylinstrumenter i EU er tilstrækkeligt belyst.

Ministeriet har noteret sig bemærkningen fra Røde Kors, men har ikke fundet anledning til at justere i lovforslaget.

Det er ministeriets vurdering, at der i afsnit 8 i lovforslagets almindelige bemærkninger er redegjort for Danmarks mellemstatslige forpligtelser over for EU.

Advokatrådet bemærker, at lovforslagets forhold til EU-retten synes underbelyst og anfører, at uanset at Danmark ikke er bundet af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU, der fastsætter en fælles procedure for behandling af asylsager i EU, indeholder den EU-retlige regulering på området en klar ret for asylansøgere til at forblive på en medlemsstats område, på nær i situationer, hvor der sker overførelse efter Dublinforordningen, indtil der er taget stilling til ansøgningen om beskyttelse.

UNHCR har bemærket, at lovforslaget ikke indeholder tilstrækkelige detaljer og udbygning af den foreslåede ordning i forhold til Danmarks overholdelse af EU-retten.

Dansk Flygtningehjælp anfører, at idet lovforslaget ikke er i overensstemmelse med EU-retten, herunder asylproceduredirektivet, som ikke giver mulighed for ekstraterritorial asylsagsbehandling, vil en grundig analyse af, hvorvidt et dansk forsøg på opnåelse af en international aftale vil skade EU's målsætninger inden for asylområdet være nødvendig for at kunne vurdere, om Danmark kan vedblive at være en del af Dublin-samarbejdet, uanset om Danmark i praksis undtager Dublin-overførte eller ej. I den forbindelse finder Dansk Flygtningehjælp den i lovforslaget foretagne sammenligning med EU-Domstolens dom af 17. marts 2016, C-695/15 (Mirza-dommen) for utilstrækkelig, idet Mirza-dommen ikke forholder sig til forpligtelserne under Dublinforordningen i forbindelse med en tredjelaftale, der klart er i modstrid med EU-retten.

Ministeriet har noteret sig bemærkningerne fra Dansk Flygtningehjælp og Advokatsamfundet, men har ikke fundet anledning til at justere lovforslaget, da Danmark grundet retsforbeholdet ikke er bundet af asylproceduredirektivet.

Det er ministeriets opfattelse, at Danmark ikke kan stilles ringere end EU-lande, der deltager i asylproceduredirektivet med hensyn til muligheden for at sende en ansøger om international beskyttelse til et sikkert tredjeland. Det er på den baggrund ministeriets opfattelse i medfør af EU-Domstolens dom af 17. marts 2016, C-695/15 (Mirza-dommen), at Dublinforordningen ikke indeholder regler, der er til hinder for, at en ansøger sendes til et sikkert tredjeland, hverken før eller efter det er afgjort,

hvilken medlemsstat der er ansvarlig, idet forordningen begrænser sig til at fastsætte kriterierne og procedurerne til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse.

2.11. Aftalegrundlag og garantier

Institut for Menneskerettigheder har foreslået, at der igangsættes en ny høring, når en aftale med et eller flere tredjelande er kommet på plads med en gennemgang af aftalens indhold og forholdet til Danmarks internationale forpligtelser, idet det nuværende lovforslag og eventuelle udfordringer konkret er vanskeligt at forholde sig til, når tredjelandet er ukendt. Instituttet bemærker hertil, at der vil være stor forskel på, hvilket land regeringen indgår aftale med, herunder hvilket asylsystem landet har etableret, men også hvilke rettigheder flygtninge har i landet.

Ministeriet har noteret bemærkningerne fra Institut for Menneskerettigheder.

Røde Kors har anført, at det er helt afgørende, at aftalen med et tredjeland bliver folkeretligt bindende, da den ellers ikke kan garantere den centrale beskyttelse af asylansøgere, der overføres, og at dette bør fremgå af lovteksten.

Refugees Welcome har anført, at det udestår, hvilken form for kontrakt, traktat eller aftale det vil være.

Advokatsamfundet finder, at det er forbundet med generelle retssikkerhedsmæssige betænkeligheder, at der ikke i lovforslaget sker nærmere og konkret beskrivelse af de aftaler, som forudsættes indgået med tredjelande, herunder hvilke forpligtelser for udformningen og indholdet i sådanne aftaler der kan udledes af Danmarks internationale forpligtelser.

Dansk Socialrådgiverforening har bemærket, at der i lovforslaget står meget lidt om, hvad en traktat skal indeholde og bemærker endvidere, at der i lovforslaget kun er en meget kort omtale af, hvordan uenigheder mellem Danmark og det land, der er indgået en traktat med, kan løses. Foreningen bemærker således, at der kun nævnes en "mæglingsproces", og at "der i sidste instans kan ske ophævelse af de indgåede overenskomster", og at dette virker som en meget svag sikring mod uenigheder og overtrædelse af aftalte vilkår og dermed også en meget svag sikring af de mennesker, det drejer sig om.

Amnesty International har anført, at der i lovforslaget ikke er nøjagtige beskrivelser af, hvilken form for kontrakt, traktat eller aftale der vil være mellem Danmark og tredjelandet.

Ministeriet har noteret sig bemærkningerne fra Røde Kors, Refugees Welcome, Advokatsamfundet og Dansk Socialrådgiverforening, men har ikke fundet anledning til at justere lovforslaget.

Det bemærkes, at det fremgår af afsnit 3.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at det forudsættes, at en overenskomst eller et hertil svarende arrangement skal have den nødvendige retlige fasthed i beskrivelsen af aftaleparternes rettigheder og pligter, hvilket vil kunne forudsætte en folkeretligt bindende aftale (traktat) mellem Danmark og tredjelandet.

En fastlæggelse af de overordnede rammer i traktatform giver mulighed for en fasthed i fastlæggelsen af parternes pligter og rettigheder, der samtidig vil være reguleret af Traktatretskonventionen. Det vil sige, at der vil være en veletableret folkeretlig ramme for at håndtere og løse eventuelle problemer, der kan opstå med overenskomsten eller det hertil svarende arrangement, f.eks. hvordan overenskomsten eller det hertil svarende arrangement kan opsiges, hvordan den skal fortolkes og konsekvenser af brud på overenskomsten eller det hertil svarende arrangement. Det forudsættes således, at det fastsættes i overenskomsten eller det hertil svarende arrangement, hvordan parterne skal forholde sig ved uenighed om overholdelsen af de indgåede overenskomster eller de hertil svarende arrangementer.

Det bemærkes, at det nærmere indhold og udformning af en overenskomst eller det hertil svarende arrangement, Danmark måtte indgå med et tredjeland om den foreslåede ordning, vil være genstand for drøftelser med tredjelandet.

2.12. Garantier

DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur har bemærket, at lovforslaget ikke indeholder en grundig juridisk vurdering af Danmarks folkeretlige forpligtelser med hensyn til diplomatiske forsikringer, der nu som en nyskabelse foreslås anvendt over for asylansøgere, men alene henviser til, at der i fremtiden kan tages udgangspunkt i de kriterier, der blev fastlagt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 9. maj 2012 i sagen Othman mod Storbritannien. DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur bemærker i den forbindelse, at de fraråder brugen af diplomatiske garantier.

Ministeriet har noteret sig bemærkningerne fra DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur, men har ikke fundet anledning til at justere lovforslaget. Det bemærkes, at det i afsnit 3.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger fremgår, at en overenskomst eller et hertil svarende arrangement efter omstændighederne f.eks. kan suppleres af specifikke garantier for enkeltpersoner eller visse særligt sårbare grupper, der har et særligt beskyttelsesbehov, herunder f.eks. børnefamilier med mindreårige børn eller alvorligt syge behandlingskrævende personer.

Det fremgår videre af afsnit 3.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at udformningen af specifikke garantier kan tage udgangspunkt i de kriterier, der er fastlagt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 9. maj 2012 i sagen Othman mod Storbritannien, der bl.a. vedrører monitorering af en aftales overholdelse og garantier for overholdelse af internationale forpligtelser.

Det bemærkes endvidere, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol den 4. november 2014 afsagde dom i sagen Tarakhel mod Schweiz (29217/12) om individuelle garantier vedrørende asylansøgere omfattet af Dublinforordningen.

2.13. Databeskyttelse

Datatilsynet har opfordret til, at der i lovforslaget tages konkret stilling til, om den behandling af personoplysninger, som forslaget vil foranledige, kan ske inden for rammerne af databeskyttelsesreglerne, herunder særligt reglerne i databeskyttelsesforordningens kapitel 5 om overførsler af personoplysninger til tredjelande eller internationale organisationer.

Datatilsynets hørings svar har givet anledning til en præcisering af lovbemærkningerne. Det fremgår nu af de almindelige bemærkninger i lovforslagets afsnit 2.4.2, at det forudsættes, at den behandling af personoplysninger, som forslaget vil indebære, herunder udmøntningen af en overenskomst eller et hertil svarende arrangement med et tredjeland, vil skulle ske inden for rammerne af databeskyttelsesreglerne, herunder de grundlæggende behandlingsprincipper i databeskyttelsesforordningens artikel 5 og krav til behandlingssikkerhed i databeskyttelsesforordningens artikel 32, hvorefter der skal tilvejebringes et tilstrækkeligt sikkerhedsniveau for behandling af personoplysninger ud fra en samlet risikovurdering.

Det fremgår endvidere, at der ved en nærmere detaljeret konkret udmøntning af en overenskomst eller et hertil svarende arrangement med et tredjeland vil blive taget konkret stilling til, om den behandling af personoplysninger, som forslagets vedtagelse vil foranledige, kan ske inden for rammerne af databeskyttelsesreglerne, herunder særligt reglerne i databeskyttelsesforordningens kapitel V om overførsler af personoplysninger til tredjelande eller internationale organisationer.

Det er i den forbindelse Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at der ved en konkret udmøntning af en overenskomst eller et hertil svarende arrangement med et tredjeland, vil skulle tages nærmere stilling til, hvilke pligter en udlænding måtte have eller kan pålægges – f.eks. til at afgive fingeraftryk og foto (biometriske data) m.v. - til brug for udstedelse af et rejsedokument, og hvilket rejsedokument der er nødvendigt med henblik på overførsel af en udlænding, herunder hvilke kategorier af personoplysninger der skal behandles.

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder imidlertid, at en konkret stillingtagen til, hvorledes en given ordning bør tilrettelægges i forhold til behandling af personoplysninger, vil skulle foretages i forbindelse med den konkrete udmøntning af en overenskomst eller et hertil svarende arrangement med et bestemt tredjeland.

2.14. Økonomiske konsekvenser

Bedsteforældre for Asyl har bemærket, at lovforslaget mangler et overslag over omkostninger.

Dansk Flygtningehjælp har bemærket, at bemærkningerne til lovforslagets økonomiske konsekvenser ikke forelå på høringstidspunktet.

Lovforslagets afsnit 4 og 5, der vedrører forslagens økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige samt økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v., udestod på høringstidspunktet. Der er efterfølgende udarbejdet en vurdering af lovforslagets økonomiske konsekvenser, og der henvises derfor til lovforslagets afsnit 4 og 5.

2.15. Ikrafttrædelse

Dansk Flygtningehjælp har bemærket, at det bør overvejes, at lovforslaget først fremsættes, når der foreligger en aftale med et tredjeland, eller når en aftale med et tredjeland om den foreslåede ordning er nært forestående, så Folketinget har mulighed for at gennemskue de faktiske konsekvenser af den lovgivning, der ønskes gennemført.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har noteret bemærkningen fra Dansk Flygtningehjælp. Det bemærkes, at lovforslaget har til formål at skabe det overordnede lovgivningsmæssige grundlag for, at Danmark efter indgåelse af en overenskomst eller et hertil svarende arrangement med et tredjeland vil skulle overføre udlændinge, der søger om asyl i Danmark, til det pågældende tredjeland med henblik på realitetsbehandling af asylansøgningerne og indkvartering under asylsagsbehandlingen under overholdelse af Danmarks internationale forpligtelser.

3. Lovforslaget i forhold til lovudkastet

I forhold til lovudkastet indeholder lovforslaget følgende indholdsmæssige ændringer:

1. Lovforslagets titel er ændret fra "Lov om ændring af udlændingeloven (Indførelse af mulighed for overførsel af asylansøgere til asylsagsbehandling og indkvartering i tredjelände)" til "Lov om ændring af udlændingeloven (Indførelse af mulighed for

overførsel af asylansøgere til asylsagsbehandling og eventuel efterfølgende beskyttelse i tredjelande)".

2. I lovforslagets § 1, nr. 2 (den foreslåede § 29) er det i stk. 1 præciseret, at en udlænding, der påberåber sig at være omfattet af § 7, og som ikke er registreret som asylansøger efter § 48 e, stk. 2, overføres til et tredjeland med henblik på asylsagsbehandling og eventuel efterfølgende beskyttelse efter en overenskomst eller et hertil svarende arrangement, som Danmark har indgået med det pågældende tredjeland, medmindre dette vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Herudover er bestemmelsens stk. 2 ændret, således at det nu foreslås, at udlændinge- og integrationsministeren fastsætter nærmere regler om, at visse udlændinge omfattet af stk. 1 skal undtages herfra.

3. Lovforslagets afsnit 2.1.2 og 2.1.3 samt bemærkningerne til § 1, nr. 2, er justeret, således at udlændinge- og integrationsministeren i medfør af den foreslåede § 29, stk. 2, vil kunne undtage de udlændinge, hvorom Udlændingestyrelsen måtte træffe en afgørelse efter kapitel 5 b om afvisning af en ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 (asyl), idet udlændingene allerede har opnået beskyttelse (asyl) i et land, som omhandlet i § 29 a, stk. 1 (Dublinlandene). Endvidere er det anført, at udlændinge, der ikke (længere) har ret til at opholde sig i Danmark, men som har et opholdsgrundlag, der ikke er på baggrund af asyl, i et andet EU/EØS-land eller Schweiz, vil kunne undtages efter den foreslåede § 29, stk. 2.

4. I lovforslagets § 1, nr. 6 (ny § 36, stk. 1, 2. pkt.) er det præciseret, at politiet med henblik på at sikre muligheden for overførsel efter den foreslåede § 29, stk. 1, kan bestemme, at der skal ske frihedsberøvelse, hvis der er væsentlig risiko for, at den pågældende udlænding forsvinder eller undrager sig overførslen, eller at den pågældende vil undvige eller lægge hindringer i vejen for forberedelsen af overførselsprocessen, og de i § 34 nævnte foranstaltninger ikke er tilstrækkelige.

5. I lovforslaget § 1, nr. 7, er det præciseret, at der ved vurderingen af, om der kan ske frihedsberøvelse efter den foreslåede § 36, stk. 1, 2. pkt., skal lægges vægt på, om der foreligger en væsentlig risiko for, at den pågældende udlænding forsvinder eller undrager sig overførslen, eller at den pågældende vil undvige eller lægge hindringer i vejen for forberedelsen af overførselsprocessen. Med bestemmelsen præciseres det endvidere, hvornår en sådan væsentlig risiko foreligger.

6. I lovforslagets bemærkninger til § 1, nr. 11, er det præciseret, at udlændingelovens § 37, stk. 10, hvoraf det fremgår, at uledsagede mindreårige ikke må friheds-

berøves i fængsler, tillige vil omfatte udlændinge, der frihedsberøves efter den foreslåede ordning. Med forslaget ændres der dermed ikke på gældende ret om, at mindreårige ikke frihedsberøves i fængsler.

Herudover er der foretaget en række justeringer af sproglig og lovteknisk karakter. Der er ikke hermed tilsigtet en indholdsmæssig ændring af den foreslåede ordning.