

Justitsministeriet
Asyl- og Visumkontoret
asyl.visumkontoret@jm.dk

DANSK FLYGTNINGEHJÆLP
Borgergade 10, 3.sal
DK-1300 København K
www.flygtning.dk

19.09.2013

Høring vedr. udkast til forslag til Lov om ændring af udlændingeloven (Gennemførelse af Dublin III-forordningen)

Dansk Flygtningehjælp har modtaget ovennævnte udkast til lovforslag i høring den 22. august 2013 med frist for bemærkninger den 19. september 2013.

Dansk Flygtningehjælp finder som udgangspunkt det fremsendte udkast til lovforslag positivt, da det rummer vigtige forbedringer i procedurerne for overførsel i henhold til Dublin-forordningen.

Dansk Flygtningehjælp finder det særligt positivt, at klagesagsbehandlingen vedrørende afgørelser om overførsel i henhold til Dublin-forordningen foreslås varetaget af Flygtningenævnet, at klager tillægges opsættende virkning, at ansøgerne gives mulighed for gratis retshjælp, samt at reglerne omkring frihedsberøvelse strammes.

Dansk Flygtningehjælp påtager sig gerne opgaven med at yde retshjælp til asylansøgere, som påtænkes overført i henhold til Dublin-forordningen. Det er naturligvis afgørende herfor, at der afsættes de fornødne ressourcer til opgaven. Dansk Flygtningehjælp har den nødvendige ekspertise og erfaring til at varetage denne opgave, som er fint i tråd med vores mandat og øvrige opgaver.

Meddelelse om afgørelse om overførsel

I bemærkningerne til udkastet til lovforslag forudsættes det flere steder, at beslutningen om at anmode et andet medlemsland om overførsel finder sted i forbindelse med oplysnings- og motivsamtalen, og at meddelelse om afgørelsen og oplysning om retsmidler, frister og retshjælp jfr. Dublin-forordningens art. 26 således kan gennemføres i forbindelse med denne samtale. Dansk Flygtningehjælp finder denne ordning positiv, da den personlige samtale giver bedre mulighed for at forklare proceduren, herunder klageadgang, mulighed for retshjælp mv.

Ifølge Flygtningehjælpens erfaringer beslutes det imidlertid ofte først på et senere tidspunkt at anmode om overførsel. Dette kan skyldes, at der først skal gennemføres aldersundersøgelser, forespørges på ambassaden om der er udstedt visum eller andre forhold skal undersøges. Det synes ikke klart at fremgå af lovforslaget eller bemærkningerne, hvordan man i sådanne tilfælde

vil opfylde kravene i Dublin-forordningens art. 26 om meddelelse af afgørelsen og oplysning om retsmidler, frister, retshjælp mv.

Klageadgang til Flygtningenævnet

Som nævnt indledningsvist finder Dansk Flygtningehjælp det meget positivt, at klagesagsbehandlingen overføres fra Justitsministeriet til Flygtningenævnet og håber hermed, at der i sager vedrørende overførsel i henhold til Dublin-forordningen kommer større fokus på flygtninge og asylansøgers rettigheder og behov for beskyttelse.

I forlængelse heraf ønsker Dansk Flygtningehjælp at understrege, at en afgørelse om overførsel i henhold til Dublinforordningen er langt mere end blot et processuelt spørgsmål, som det ellers fremgår af bemærkningerne. Afgørelser om overførsel af en asylansøger til et andet land kan have store konsekvenser for den enkelte og det er samtidig en afgørelse, der nødvendigvis må være baseret på en grundig og konkret vurdering af sagens omstændigheder, herunder ansøgers personlige forhold og forholdene i det land, ansøger påtænkes overført til. At sidstnævnte skal indgå i afgørelsen følger af Dublin-forordningens art. 3, stk. 2 og er desuden fastslået i flere domme fra både Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og EU-Domstolen.

Af hensyn til en hurtig sagsbehandling og i lyset af, at nævnsformanden og næstformændene er dommere og et betydeligt antal af sagerne må formodes at være ukomplicerede, har Dansk Flygtningehjælp for så vidt ingen indvendinger imod en hovedregel om, at sagerne afgøres af formanden eller en næstformand alene, som foreslået i en ny § 53, stk. 8, 1. punktum. Imidlertid finder vi, at bestemmelsens 2. punktum bør ændres, så der kan ske henvisning til behandling i nævnet i f.eks. 'særlige tilfælde' frem for kun i 'helt særlige tilfælde'. At begrænse muligheden for at henvise sager til behandling i nævnet til *helt særlige* tilfælde forekommer både at være uhensigtsmæssigt og usædvanligt. Som nævnt ovenfor kan disse sager have store konsekvenser for ansøger og kræve vurderinger af bl.a. rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser.

Dansk Flygtningehjælp finder det derfor vigtigt, at der ikke udvises tilbageholdenhed i forhold til at henvise sager til behandling i nævnet. Særligt sager indeholdende principielle spørgsmål vedrørende f.eks. forholdene i modtagelandene eller betydningen af, at ansøger er syg eller på anden måde sårbar, samt fastlæggelse og ændringer af nævnets praksis i øvrigt bør henvises til behandling i nævnet. Det bør derfor heller ikke kun være spørgsmål af "væsentlig principiel betydning", der henvises til nævnet, men blot spørgsmål af "principiel betydning", jf. bemærkningerne til § 53, stk. 8. I samme forbindelse bemærkes, at vi forudsætter at Flygtningenævnet præjudicielt kan forelægge sager af principiel betydning for EU domstolen.

Dansk Flygtningehjælp ønsker desuden at foreslå, at Flygtningenævnets sekretariat f.eks. kvartalsvis afrapporterer til Flygtningenævnets Koordinationsudvalg om sager vedr. klage over overførsel, som er afgjort af formanden eller en næstformand alene.

Det forudsættes i bemærkningerne til udkastet til lovforslag, at Flygtningenævnet ved overtagelse af opgaven som klageinstans tager udgangspunkt i den gældende praksis på området. Dansk Flygtningehjælp ønsker her at understrege, at de gennemførte ændringer i Dublin-forordningen er betydelige og er gennemført med henblik på at rette op på en række mangler og for at styrke beskyttelsesniveauet. Det må forventes, at disse ændringer vil afspejle sig i en ændret praksis.

Klagefrister

Ifølge udkastets forslag til en ny § 53a, stk. 1, 2. pkt. skal der gælde en frist på 7 dage for at klage over en afgørelse om overførsel. I bemærkningerne til udkastet til lovforslag forudsættes det, at der i tiden mellem den betingede afgørelse om overførsel og den anmodede medlemsstats accept vil være tid til at forberede klagen, samt at skriftlige indlæg indgives hurtigst muligt og som hovedregel inden den anmodede medlemsstats accept af overførslen.

Ifølge Dansk Flygtningehjælps erfaringer kan perioden fra anmodning om overførsel til accept af overførsel svinge fra få dage til adskillige uger/måneder. Ansøger eller dennes repræsentant vil således ikke vide, hvornår fristen for at indgive skriftligt indlæg er, hvilket kan medføre, at den effektive klageadgang gøres illusorisk.

Særligt i de tilfælde, hvor ansøger først beslutter at klage efter oplysnings- og motivsamtalen, kan det blive vanskeligt at overholde den stramme tidsfrist, da partsrepræsentanten skal indkalde ansøger og tolk til en samtale, afholde samtalen og udarbejde et indlæg, som skal fremsendes til Udlændingestyrelsen inden for max. 3 dage. I nogle sager vil der desuden skulle indhentes lægeoplysninger, samt specifikke baggrundsoplysninger eller anden relevant dokumentation.

Derudover forekommer det principielt problematisk, at en klage skal være indgivet på et tidspunkt, hvor den afgørelse, der klages over, stadig har karakter af en betinget afgørelse.

Et krav om at det skriftlige indlæg skal være indgivet inden den anmodede stat har accepteret overførslen indebærer desuden et problem i forhold til at sikre en effektiv klageadgang, da en effektiv klageadgang må forudsætte, at alle relevante omstændigheder er kendte. I forhold til at klage over en afgørelse om overførsel kan det være vigtigt at vide, om der er tale om 'accept by default' eller, hvis der er tale om en eksplicit accept, at kende grundlaget for accepten. Ifølge Flygtningehjælps erfaring er grundlaget for at acceptere overførsel ikke altid identisk med baggrunden for anmodningen. Fristen for at indgive et skriftligt indlæg bør naturligvis ikke ligge på et tidspunkt, hvor omstændigheder relevante for klagen derfor endnu ikke er kendte.

Flygtningehjælpen finder derfor, at fristen for at klage ikke bør ligge før accept fra den anmodede medlemsstat og at fristen for indgivelse af skriftlige indlæg tidligst er f.eks. 7 dage efter at, udlændingen eller dennes repræsentant har modtaget meddelelse om, at overførsel er accepteret.

Som følge af disse forhold, skal Dansk Flygtningehjælp videre foreslå at man fjerner den i bemærkningerne foreslåede 3-dages absolutte frist for indgivelse af indlæg i tilfælde, hvor Udlændingestyrelsen ikke har modtaget et skriftligt indlæg på tidspunktet for den anmodede medlemsstats accept. Som minimum finder Flygtningehjælpen, at det bør præciseres, at 3-dages fristen naturligvis ikke kan udløbe før den lovbestemte 7-dages frist for at indgive klage. Flygtningehjælpen finder det i øvrigt uhensigtsmæssigt at fastsætte frister i bemærkningerne til et lovforslag.

Derudover finder Dansk Flygtningehjælp, at det er afgørende, at der kan dispenseres fra både fristen for at klage og en evt. frist for at indgive indlæg. Ikke mindst hvis forudsætningerne om meget kort sagsbehandlingstid i Flygtningenævnet brister, kan det være nødvendigt at kunne dispensere fra disse frister, da nye væsentlige omstændigheder i så fald kan opstå. Nye væsentlige omstændigheder kan f.eks. være nye oplysninger om en ægtefælles opholdssted, opstået sygdom eller ændrede forhold i modtagelandet.

Derudover finder Dansk Flygtningehjælp, at der er behov for, at disse sager i særlige tilfælde kan genoptages. I bemærkningerne til lovforslaget forudsættes det, at udsendelsen kan finde sted i løbet af ca. 10 dage efter endelig afgørelse om overførsel. Ifølge Flygtningehjælpens erfaringer er realiteterne dog, at udsendelse ofte trækker ud - i nogle sager endog ganske længe. I sådanne tilfælde kan der opstå nye væsentlige omstændigheder som beskrevet ovenfor, som nødvendiggør en fornyet vurdering af spørgsmålet om overførsel i henhold til Dublin-forordningen.

Frihedsberøvelse med henblik på overførsel

Som nævnt indledningsvist finder Dansk Flygtningehjælp den foreslåede skærpelse omkring adgangen til frihedsberøvelse meget positiv. Dog finder vi, at det ville være naturligt at lade det ekstra kriterium om, at der skal være 'væsentlig risiko' for, at personen forsvinder, gælde for alle typer frihedsberøvelse hjemlet i udlændingelovens § 36. Der ses ikke at være nogen grund til at stille større krav til en frihedsberøvelse med henblik på overførsel i henhold til Dublin-forordningen end til andre frihedsberøvelser med henblik på afvisning, udsendelse mv. og de forskellige grader af risiko forekommer at kunne blive vanskelige at operere med for både politiet, domstolene og andre involverede.

For så vidt angår de i § 37 stk. 9 specificerede frister for opretholdelse af frihedsberøvelse finder Dansk Flygtningehjælp anledning til at bemærke, at frihedsberøvelse ikke bør kunne opretholdes i situationer hvor det anmodede land har afvist Udlændingestyrelsens anmodning om overtagelse eller tilbagemtagelse.

Dansk Flygtningehjælp henviser i denne forbindelse til hensigten med Dublin-forordningens artikel 28, som det fremgår af artikel 28, stk. 3, netop er at sikre, at frihedsberøvelse med henblik på at sikre tilstedeværelse i Dublin proceduren skal være så kort som mulig og ikke må overskride det tidsrum, der med rimelighed kan kræves for at gennemføre de nødvendige administrative procedurer. Det hensyn ses ikke foreneligt med situationer, hvor frihedsberøvelse opretholdes i perioden, hvor Udlændingestyrelsen

anmoder en medlemsstat, der har afvist en første anmodning om overtagelse eller tilbagetagelse, om at revurdere denne anmodning. Dublin-forordningen indeholder ikke frister for besvarelse af sådanne anmodninger om revurdering og det er Dansk Flygtningehjælps erfaring, at denne periode kan være meget lang.

Med venlig hilsen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Andreas Kamm'.

Andreas Kamm,
Generalsekretær
Dansk Flygtningehjælp
Email: andreas.kamm@drc.dk/Direkte telefon: 33 73 51 30