

Udlændinge- og Integrationsministeriet

Asyl og Visumkontoret

DANSK FLYGTNINGEHJÆLP  
Borgergade 10, 3.sal  
DK-1300 København K  
Tlf: 3373 5000  
[www.flygtning.dk](http://www.flygtning.dk)

17.02.17

## **Lov om ændring af udlændingeloven (Mulighed for i en krisesituation at afvise asylansøgere ved grænsen)**

Udlændinge- og Integrationsministeriet har ved mail af 19. januar 2017 fremsendt ovennævnte udkast til lovændring med anmodning om evt. bemærkninger inden den 17. februar.

Dansk Flygtningehjælp sætter pris på muligheden for at fremkomme med bemærkninger.

Dansk Flygtningehjælp er enig med ministeriet i, at det er afgørende, at der skabes fælles europæiske løsninger på flygtninge- og migrantsituationen. Kun ved fælles hjælp kan de eksisterende udfordringer løses på en hensigtsmæssig måde. Det fremsatte forslag ses desværre at være endnu et skridt i den forkerte retning, hvor nationalstater forsøger at skubbe ansvaret fra sig uden at bidrage til en reel løsning.

Det er en naturlig konsekvens af den nuværende Dublinforordning, at det er landene, der ligger ved EU's ydre grænser, der kommer til at bære størstedelen af ansvaret for at indkvartere og asylsagsbehandle de asylansøgere, der kommer til Europa. Med en så klar skævdeling af ansvaret er det ikke overraskende, at Dublinsystemet netop risikerer at bryde sammen i disse lande, når det samlede indrejsetal i Europa vokser.

Med lovforslaget fjernes nogle vigtige retsgarantier i forhold til at sikre beskyttelse af flygtninge og asylansøgere grundlæggende menneskerettigheder.

Med forslaget fjernes således den grundige og konkrete vurdering af om en given person vil være i risiko for umenneskelig og nedværdigende behandling i det land, personen påtænkes afvist/udsendt til. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har i adskillige afgørelser netop stillet krav om en sådan grundig vurdering.

UNHCR skriver i et notat fra 2016 om aftalen mellem EU og Tyrkiet<sup>1</sup>:  
*“When a state is considering applying the ‘first country of asylum’ or ‘safe third country’ concept, the individual asylum-seeker must have an opportunity within the procedure to be heard, and to rebut the presumption that she or he will be protected and afforded the relevant standards of treatment, in a previous State based on his or her circumstances.”*

EMD har flere gange understreget, at personer, der er udsat for mulige krænkelse af rettigheder beskyttet af den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), skal have adgang til effektive retsmidler. Klageadgang til Udlændingenævnet uden opsættende virkning som foreslået må anses som helt utilstrækkelig til at blive betragtet som et effektivt retsmiddel.

Derudover mener Dansk Flygtningehjælp, at der vil være betydelig risiko for krænkelse af retten til familieliv og hensynet til barnets tarv, hvis politiet skal stå på grænsen og træffe afgørelser om afvisning i form af standardformularer uden at der foretages en vurdering af asylansøgerens personlige forhold.

Dansk Flygtningehjælp anbefaler derfor, at forslaget trækkes tilbage.

Alternativt anbefaler Dansk Flygtningehjælp,

1. At den foreslåede procedure for afvisning på grænsen begrænses til lande, hvor almindeligt tilgængelige baggrundsoplysninger positivt bekræfter forudsætningen om, at modtagerlandet overholder sine internationale forpligtelser, herunder menneskeretlige forpligtelser. Lovforslaget kunne fx

---

<sup>1</sup> Legal considerations on the return of asylum-seekers and Refugees from Greece to Turkey as part of the EU – Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept. UNHCR marts 2016.

begrænses til de nordiske lande og Tyskland. Det bemærkes, at de norske regler om en 'nødbremse' ligeledes er begrænset, og kun omfatter ankomster fra nordiske lande. I forhold til lande, hvor rapporter fra troværdige kilder derimod giver anledning til tvivl, bør der aldrig være mulighed for afvisning uden en individuel vurdering af sagen samt en effektiv klageadgang med opsættende virkning.

2. At bemærkningerne til det foreslåede lovforslag revideres, så det fremgår helt utvetydigt, at hvis der er en reel risiko for at udlændingen i modtagerlandet udsættes for umenneskelig eller nedværdigende behandling, kan afvisning ikke finde sted - uanset om årsagen til risikoen er systemfejl i asylproceduren og modtageforholdene eller andre problemer.
  
3. At uledsagede mindreårige helt undtages og aldrig afvises på grænsen, da det ikke under de foreslåede procedurer vil være muligt at lave en tilstrækkelig vurdering af et uledsaget mindreårigt barns tarv.

Disse anbefalinger begrundes nærmere i det følgende.

#### **Ad 1) Begrænsning af den foreslåede afvisningsprocedure til lande, hvor baggrundsplysninger bekræfter, at landene overholder deres menneskeretlige forpligtelser**

- Forudsætningen skal kunne afkræftes, særligt hvor der er grund til tvivl om forholdene i de pågældende lande.

Det foreliggende forslag bygger på en generel forudsætning om, at de øvrige lande, der er omfattet af Dublin-forordningen, overholder deres menneskeretlige forpligtelser og således kan tjene som sikre tredjelande.

EMD har i flere afgørelser taget stilling til betydningen af en formodning om et modtagerlands respekt for menneskeretlige forpligtelser. At der i et vist omfang kan opereres med en sådan formodning afvises ikke af EMD, men det er samtidig meget klart, at formodningen må kunne afkræftes.

*"In the case of "Dublin" returns, the presumption that a Contracting State which is also the "receiving" country will comply with Article 3 of the Convention can therefore validly be rebutted where "substantial grounds have been shown for believing" that the person whose return*

*is being ordered faces a "real risk" of being subjected to treatment contrary to that provision in the receiving country."*<sup>2</sup>

Det er ligeledes klart fra EMDs praksis, at en generel formodning om et lands overholdelse af sine menneskeretlige forpligtelser ikke kan opretholdes, hvis rapporter fra troværdige kilder giver anledning til alvorlig tvivl om forholdene i det pågældende modtagerland:

*"The Court must therefore now consider whether the Belgian authorities should have regarded as rebutted the presumption that the Greek authorities would respect their international obligations in asylum matters,.."*<sup>3</sup>.

- Klageadgang til Udlændingenævnet uden opsættende virkning.

Som det også fremgår af bemærkningerne til det fremsendte lovforslag følger det af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) art 13, at enhver hvis rettigheder efter konventionen er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler.

Belgien blev i 2011 dømt for krænkelse af art. 13, da prøvelsen af om en forestående udsendelse af en asylansøger til Grækenland var i strid med art. 3, var yderst begrænset, og da de belgiske myndigheder i praksis aldrig på grund af sagens konkrete omstændigheder udsatte udrejsefristen:

*".. the Court reiterates that it is also established in its case-law (..) that any complaint that expulsion to another country will expose an individual to treatment prohibited by Article 3 of the Convention requires close and rigorous scrutiny and that, subject to a certain margin of appreciation left to the States, conformity with Article 13 requires that the competent body must be able to examine the substance of the complaint and afford proper reparation."*<sup>4</sup>

Videre i same afgørelse fremgår det, at

*"The Court concludes that the procedure for applying for a stay of execution under the extremely urgent procedure does not meet the requirements of Article 13 of the Convention.  
The fact that a few judgments, against the flow of the established*

---

<sup>2</sup> TARAKHEL v. SWITZERLAND (2014) pkt 104.

<sup>3</sup> M.S.S. v. BELGIUM AND GREECE (2011) pkt. 345.

<sup>4</sup> M.S.S. v. BELGIUM AND GREECE (2011) pkt. 387.

*case-law at the time, have suspended transfers to Greece (..) does not alter this finding as the suspensions were based not on an examination of the merits of the risk of a violation of Article 3...*<sup>5</sup>

Dansk Flygtningehjælp finder det i øvrigt uhensigtsmæssigt, at Udlændingenævnet foreslås at skulle fungere som klageinstans i sager om afvisning. Udlændingenævnet har så vidt vides ingen eller yderst begrænset erfaring i anvendelsen af EMRK art. 3 og EU's Charter om grundlæggende rettigheder (EU Chartret) art. 4. Derimod har Flygtningenævnet omfattende ekspertise og erfaring for så vidt angår vurderinger af risiko for behandling i strid med EMRK art. 3 og EU Chartret art. 4, og forekommer derfor at være bedre egnet som klageinstans.

- Situationen for flygtninge og asylansøgere i visse lande omfattet af Dublin-forordningen

Der er i løbet af de seneste år truffet adskillige afgørelser om, at udsendelse til et andet land omfattet af Dublin-forordningen ville indebære en risiko for, at den pågældende udlænding ville blive udsat for umenneskelig eller nedværdigende behandling.

FN's Menneskerettighedskomite fandt fx i 2014, at udsendelse af en sårbar kvinde og hendes tre små børn til Italien ville være i strid med CCPR art 7, der svarer til EMRK art. 3 og EU Chartret art 4<sup>6</sup>. I de efterfølgende år har Menneskerettighedskomiteen på lignende vis fundet udsendelse til Italien og Bulgarien af sårbare familier i strid med forbuddet mod udsendelse til umenneskelig eller nedværdigende behandling.

Flygtningenævnet har i et mindre antal sager de seneste par år fundet udsendelse til Italien, Bulgarien og Grækenland i strid med EU Chartret art. 4. Der har typisk været tale om særligt sårbare personer, der i modtagerlandet har oplevet store problemer med overgreb fra myndighedspersoner og/eller manglende adgang til lægebehandling og indkvartering.

I forhold til flere lande omfattet af Dublin-forordningen fx Bulgarien, Italien, Grækenland og Ungarn, findes et stort antal rapporter om yderst vanskelige forhold og problemer med at få adgang til beskyttelse og indkvartering, samt for så vidt angår Ungarn, om risiko for udsendelse til Serbien.

---

<sup>5</sup> M.S.S. v. BELGIUM AND GREECE (2011) pkt. 390 og 391.

<sup>6</sup> Warda Jasin et al. Communication No. 2360/2014.

I øvrigt forekommer det – modsat hvad der fremgår af bemærkningerne til lovforslaget på side 16 øverst - nærliggende at betragte en eventuel manglende overholdelse af Dublin-forordningen som en mulig indikation på, at landet generelt mangler vilje og/eller evne til at overholde sine internationale forpligtelser, herunder menneskeretlige forpligtelser. De hidtidige eksempler på manglende overholdelse af Dublinforordningen synes at understøtte en formodning om en sådan sammenhæng.

Med henvisning til ovennævnte afgørelser og rapporter finder Dansk Flygtningehjælp det uforvarsligt at åbne op for en procedure med afvisning på grænsen til alle lande omfattet af Dublinforordningen, herunder lande hvor der er alvorlig tvivl om forholdene for asylansøgere og flygtninge, uden at der foretages en grundig vurdering af den enkeltes konkrete forhold sammenholdt med forholdene i det pågældende land. Yderligere uforvarsligt bliver det, hvis klage over en sådan afgørelse ikke tillægges opsættende virkning og i øvrigt behandles ved en instans uden relevant ekspertise og erfaring.

## **Ad 2) Bemærkningerne til det foreslåede lovforslag bør revideres**

Andre forhold end systemfejl i asylproceduren og modtageforholdene kan afkræfte forudsætningen om modtagerlandets overholdelse af sine menneskeretlige forpligtelser og give anledning til, at afvisning må undlades. Bemærkningerne til det fremsendte lovforslag forekommer imidlertid at kunne give indtryk af det modsatte.

Det følger af EMRK art. 3 og Chartrets art 4, at Danmark ikke må udsende personer, hvis der er reel risiko for, at den pågældende i modtagerlandet udsættes for tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling. Der er intet i disse bestemmelser, der indikere, at beskyttelsen begrænser sig til tilfælde, hvor risikoen er begrundet i systemfejl i asylproceduren og modtageforholdene i modtagerlandet.

I EMD ses det afgørende spørgsmål i forhold til om en udsendelse vil udgøre en krænkelse af art 3 typisk formuleret som, hvorvidt der er væsentlig grund (*substantial ground*) til at tro, at personen i modtagerlandet er i reel risiko (*real risk*) for umenneskelig eller nedværdigende behandling. (Fx Tarakhel 102)

At årsagen til risikoen ikke er afgørende ses tydeligt i Tarakhel:

*“The source of the risk does nothing to alter the level of protection guaranteed by the Convention or the Convention obligations of the State ordering the person’s removal. It does not exempt that State from carrying out a thorough and individualised examination of the situation of the person concerned and from suspending enforcement of the removal order should the risk of inhuman or degrading treatment be established” (Tarakhel 104)*

**Ad 3) Uledsagede mindreårige bør helt undtages og altså aldrig afvises på grænsen uanset den foreslåede nødbremse iværksættes.**

Danmark er forpligtet til at sikre hensynet til barnets tarv i medfør af Børnekonventionens artikel 3 hvoraf fremgår, at barnets tarv skal komme i første række i alle foranstaltninger vedrørende børn.

Det individuelle hensyn til barnet bør især når det gælder uledsagede mindreårige børn have forrang overfor statens interesser og ret til at regulere indvandringen, som også beskrevet i lovforslagets afsnit 2.5.3.

Barnets tarv er et hensyn, der i medfør af Børnekonventionen skal indgå med prioriteret vægt i sager, der vedrører børn. Børn, der er uledsagede af forældre eller andre befinder sig i en yderst sårbar situation, hvorved staternes forpligtelse til at beskytte denne gruppe får en særlig betydning.

Det fremgår af lovforslagets afsnit 2.4.4. at det vil være politiet, som træffer afgørelse om afvisning ved grænsen, såfremt nødbremsen er iværksat. Videre fremgår det, at afgørelsen vil have form af en udfyldt standardformular.

Børnekomiteen har i sin generelle kommentar fra 2013 om artikel 3 i Børnekonventionen vejledt om, hvordan børns tarv skal vurderes og opvejes mod andre hensyn i foranstaltninger vedrørende børn. Komiteen gør det klart, at staternes juridiske forpligtelse er todelt: staterne skal først aktivt undersøge og tage stilling til, hvad der er bedst for barnet og dernæst på baggrund heraf træffe beslutning om barnets skæbne. Komiteen understreger, at en vurdering af barnets tarv skal være en individuel vurdering, hvor der tages højde for det enkelte barns konkrete situation.

Dansk Flygtningehjælp finder, at det vil være helt umuligt for politiet under den foreslåede ordning, at foretage en vurdering af et uledsaget

mindreårigt barns tarv, der er tilstrækkeligt fyldestgørende og forsvarlig til at leve op til Børnekonventionen artikel 3.

### **Øvrige bemærkninger**

- Retten til familieliv

Det er Dansk Flygtningehjælps erfaring, at mange familier bliver ufrivilligt adskilt under flugten til Europa og Danmark. For at sikre retten til familieliv for sådanne familier, forudsætter Dansk Flygtningehjælp, at de danske myndigheder, uanset nødbremsen måtte være iværksat, fortsat vil behandle anmodninger om overtagelse efter Dublinforordningens regler om familiesammenføring fra de øvrige Dublinlande.

- På et sprog udlændingen forstår

Det fremgår af lovforslaget og bemærkningerne, at afgørelsen om afvisning skal være skriftlig i form af en standardformular. Der ses ikke at være et krav om, at det skal være på et sprog, som udlændingen forstår, men det formodes at være tilfældet, da udlevering af en standardformular på dansk vil være meningsløst. Det foreslås derfor, at det skrives ind i bemærkningerne, at afgørelsen skal formuleres på et sprog, som udlændingen må formodes at kunne forstå.

- Flere forudsætninger for aktivering af nødbremsen og en grænse for hvor mange gange, den kan fornys.

Med den foreslåede ordning fjernes vigtige retsgarantier i forhold til at sikre beskyttelse af flygtninges og asylansøgers grundlæggende menneskerettigheder. Man bør derfor skærpe forudsætningerne for aktivering af nødbremsen og sætte en grænse for, hvor længe den kan gælde.

På linje med den norske ordning finder Dansk Flygtningehjælp derfor, at nødbremsen kun bør kunne aktiveres, hvis modtagekapaciteten i Danmark er udfordret, hvis alle andre muligheder er udtømte, herunder at beredskabsplaner er iværksat, relevante myndigheder mobiliseret og mulighederne for særlige hasteprocedurer i det eksisterende regelværk er udtømte.

Ligeledes på linje med den norske ordning finder Dansk Flygtningehjælp, at beslutningen om at aktivere nødbremsen højst bør kunne fornys to gange.



Dansk Flygtningehjælp står naturligvis til rådighed, hvis der i anledning af vores bemærkninger til det fremsendte lovforslag skulle være spørgsmål eller bemærkninger.

Med venlig hilsen



Andreas Kamm

Generalsekretær

Dansk Flygtningehjælp