



JUSTITSMINISTERIET

Udlændingeafdelingen

Dato: 26. september 2013
Kontor: Asyl- og Visumkontoret
Sagsbeh: Gry Ahlefeld-Engel
Sagsnr.: 2012-969-0039
Dok.: 901265

KOMMENTERET OVERSIGT

over

høringssvar om udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Gennemførelse af den reviderede Dublinforordning af 26. juni 2013)

I. Høringen

Et udkast til lovforslag har været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Advokatsamfundet, Amnesti Nu, Amnesty International, Børnerådet, Børns Vilkår, Dansk Flygtningehjælp, Danske Advokater, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Den Katolske Kirke i Danmark, DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Flygtningenævnet, Flygtninge Under Jorden, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Færøernes Landsstyre, Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre), Indvandreradvisningen, Institut for Menneskerettigheder, Kirkernes Integrationstjeneste, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, samtlige byretter, Red Barnet, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Røde Kors, Rådet for Etniske Minoriteter, SOS mod Racisme, Udlændingestyrelsen, UNHCR og Ægteskab Uden Grænser.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra:

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Advokatsamfundet, Børnerådet, Dansk Flygtningehjælp, Datatilsynet, Den Katolske Kirke i Danmark, DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Flygtningenævnet, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Institut for Menneskerettigheder, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Red Barnet, Refugees Welcome (Flygtninge under Jordan), Rigspolitiet, Røde Kors, Rådet for Etniske Minoriteter samt Vestre og Østre Landsret.

Bemærkninger af generel politisk karakter samt forslag og bemærkninger, der ikke vedrører lovforslaget, indgår ikke i høringsoversigten.

Justitsministeriets kommentarer til høringssvarene er anført i kursiv.

II. Høringssvarene

1. Generelle bemærkninger

Datatilsynet, Den Katolske Kirke, Rigspolitiet, Rådet for Etniske Minoriteter, samt Vestre og Østre Landsret har ingen bemærkninger til lovforslaget.

Advokatsamfundet finder overordnet set lovforslaget positivt, idet det indeholder en række forbedringer af retssikkerheden for de berørte udlændinge. Advokatsamfundet peger i den forbindelse navnlig på, at klagesagsbehandlingen overgår til Flygtningenævnet, at klager automatisk tillægges opsættende virkning, at der gives mulighed for gratis retshjælp, og at betingelserne for frihedsberøvelse tydeliggøres og strammes.

Dansk Flygtningehjælp finder som udgangspunkt lovforslaget positivt, idet det rummer vigtige forbedringer i procedurene for overførsel efter Dublinforordningen. Dansk Flygtningehjælp finder det særligt positivt, at klagesagsbehandlingen foreslås varetaget af Flygtningenævnet, at klager tillægges opsættende virkning, at ansøgerne gives mulighed for gratis retshjælp, samt at reglerne om frihedsberøvelse strammes.

DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur er positiv over for de foreslåede ændringer til udlændingeloven. Instituttet mener, at især styrkelse af retsgarantierne for ansøgere om international beskyttelse, ændring af klagemyndighed, udvidet hensyn til uledsagede mindreårige og bemyndigelse af UNHCR til monitorering og kontrolbesøg af flygtninge i Danmark vil medvirke til overholdelsen af internationale menneskeretlige forpligtelser.

Institut for Menneskerettigheder finder, at flere af ændringerne som følge af gennemførelsen af den reviderede Dublinforordning er positive, eksempelvis at Flygtningenævnet tillægges beføjelse til at behandle klager om overførsel til en anden medlemsstat, at udlændingene tilbydes retshjælp, og at der fastsættes regler for den tidsmæssige udstrækning af frihedsberøvelse.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater er tilfreds med, at der nu gives en mere reel prøvelsesadgang i forbindelse med overførsler mv. efter Dublinforordningen.

Røde Kors finder det meget positivt, at der med lovforslaget gennemføres en sikring af retsgarantierne på området, herunder navnlig at der formuleres klare begrænsninger for frihedsberøvelse af asylansøgere med henblik på udsendelse i medfør af Dublinforordningen. Røde Kors bemærker endvidere, at klageadgangen til Flygtningenævnet og retshjælpen fra Dansk Flygtningehjælp er forbedringer, der vil være medvirkende til at øge gennemsigtigheden i Dublinprocessen for asylansøgerne.

SOS mod Racisme er grundlæggende imod en parallelaftale om gennemførelse af Dublinforordningen i dansk ret.

2. Særlige bemærkninger

2.1. Særligt om meddelelse om afgørelse om overførsel

Dansk Flygtningehjælp finder det positivt, at asylansøgerne i forbindelse med Udlændingestyrelsens såkaldte oplysnings- og motivsamtale meddeles en afgørelse om overførsel efter Dublinforordningen og i forlængelse heraf vejledes om retsmidler, frister, retshjælp mv., jf. herved Dublinforordningens artikel 26. Flygtningehjælpen har i den forbindelse lagt vægt på, at den personlige samtale giver bedre mulighed for at forklare proceduren, herunder vedrørende klageadgang, mulighed for retshjælp mv.

Dansk Flygtningehjælp bemærker dog samtidig, at det ikke fremgår klart af bemærkningerne, hvordan kravene i Dublinforordningens artikel 26 opfyldes, når asylansøgeren ikke i forbindelse med oplysnings- og motivsamtalen, men på et senere tidspunkt oplyses om en afgørelse om overførsel.

Som det fremgår af de almindelige bemærkninger til lovforslaget, afsnit 2.3.3, finder Justitsministeriet det fortsat mest hensigtsmæssigt, at Udlændingestyrelsens afgørelse så vidt muligt træffes allerede i forbindelse med

eller i umiddelbar forlængelse af oplysnings- og motivsamtalen, idet den pågældende udlænding således allerede på et tidligt tidspunkt i processen og umiddelbart efter, at afgørelsen er kommet til udlændingens kendskab, får vejledning om klageadgang og retshjælp mv. Det sikres herved, at processen og dermed udlændingens uvished ikke forlænges unødigt, hvilket er i overensstemmelse med Dublinforordningens grundlæggende hensyn til hurtig og effektiv sagsbehandling. Hertil kommer, at det er lettere for udlændingen at klage i forbindelse med oplysnings- og motivsamtalen, hvor der er personlig kontakt med udlændingemyndighederne, og hvor der er en tolk til stede.

2.2. Særligt om klageadgangen til Flygtningenævnet

Dansk Flygtningehjælp har – under henvisning til hensynet til en hurtig sagsbehandling og i lyset af, at Flygtningenævnets formand og næstformændene er dommere, samt at et betydeligt antal af sagerne om overførsel efter Dublinforordningen må formodes at være ukomplicerede – som udgangspunkt ingen indvendinger imod, at klagesagerne afgøres på formandskompetence. Dansk Flygtningehjælp foreslår dog samtidig, at adgangen til at henvise en klagesag til behandling i Flygtningenævnet både på skriftligt og mundtligt grundlag udvides.

Dansk Flygtningehjælp påpeger i den forbindelse, at særligt sager indeholdende principielle spørgsmål vedrørende f.eks. forholdene i modtagerlandene eller betydningen af, at en ansøger er syg eller på anden måde sårbar, samt fastlæggelse af ændringer af nævnets praksis bør henvises til behandling i nævnet. Flygtningehjælpen finder på den baggrund, at ikke alene spørgsmål af ”væsentlig principiel betydning”, men tillige spørgsmål af ”principiel betydning” skal kunne henvises til behandling i nævnet.

Foreningen af Udlændingeretsadvokater kan i det væsentligste tilslutte sig, at de fleste ukomplicerede sager afgøres på formandskompetence. Foreningen finder imidlertid, at der med lovforslaget lægges for snævre grænser for behandling på henholdsvis skriftlige og mundtlige nævn, og at nævnsbehandling ikke bør reserveres til sager ”af væsentlig principiel betydning”. Foreningen finder det endvidere uklart, hvorledes ”væsentlig principiel betydning” adskiller sig fra ”principiel betydning”.

Klagesager vedrørende overførsel efter Dublinforordningen afgøres efter Justitsministeriets opfattelse mest hensigtsmæssigt på formandskompetence på skriftligt grundlag, jf. herved lovforslagets almindelige bemærkning-

ger, afsnit 2.4.3.1. Justitsministeriet finder dog, at der i visse tilfælde kan være behov for at henvise sagerne til skriftlig behandling i Flygtningenævnet under medvirken af 5 medlemmer, jf. § 53, stk. 6, hvis der opstår væsentlige principielle spørgsmål. Som præciseret i lovforslaget almindelige bemærkninger, i forhold til det udkast der har været udsendt i høring, kan det navnlig være spørgsmål om forholdene i asylsystemet i den medlemsstat, hvortil udlændingen skal overføres, eller spørgsmål om fastlæggelsen af Flygtningenævnets praksis i forhold til en given bestemmelse i forordningen.

I sager, hvor der opstår væsentlige principielle spørgsmål, kan særlige forhold herudover helt undtagelsesvist gøre det påkrævet, at sagen behandles mundtligt. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis det skønnes nødvendigt for oplysningen af sagen, at udlændingen afgiver mundtlig forklaring for nævnet.

Justitsministeriet skal bemærke, at det efter lovforslaget er Flygtningenævnets formand eller den, formanden bemyndiger hertil, der henviser en sag til behandling i nævnet efter de foreslåede ændringer til udlændingelovens §§ 53, stk. 8, og 56, stk. 3.

2.3. Særligt om afrapportering

Refugees Welcome anbefaler, at der stilles krav til Flygtningenævnet om afrapportering af antal og type af klagersager, der ikke afgøres på formandskompetence, men henvises til nævnsbehandling.

Dansk Flygtningehjælp foreslår i lighed hermed, at Flygtningenævnets sekretariat f.eks. kvartalsvis afrapporterer til Flygtningenævnets koordinationsudvalg om de klagesager, der er afgjort på formandskompetence.

Justitsministeriet bemærker, at Flygtningenævnet er et uafhængigt, domstolslignende organ, som selv fastsætter sin forretningsorden, jf. udlændingelovens § 56, stk. 9.

Det kan i øvrigt oplyses, at det følger af § 16 i bekendtgørelse nr. 1063 af 15. november 2012 om forretningsorden for Flygtningenævnet, at Flygtningenævnets formandskab årligt skal afgive en beretning om Flygtningenævnets virksomhed. Beretningen offentliggøres.

Det bemærkes desuden, at det følger af udlændingelovens § 53, stk. 7, og § 17 i bekendtgørelse nr. 1063 af 15. november 2012 om forretningsorden for Flygtningenævnet, at Flygtningenævnets koordinationsudvalg drøfter spørgsmål om almindelige retningslinjer for nævnets arbejde.

2.4. Særligt om klagefristen

Advokatsamfundet kan ikke støtte en absolut klagefrist på 7 dage, idet det indebærer en væsentlig risiko for, at der træffes forkerte afgørelser, navnlig i tilfælde, hvor der efter udløbet af klagefristen fremkommer væsentlige, nye oplysninger, som giver en udlænding anledning til at klage. Advokatsamfundet finder på den baggrund, at der bør være en dispensationsmulighed med henblik på at tillade klager, der er indkommet efter fristen, ligesom der bør være mulighed for genoptagelse af sager, som allerede er afgjort af Flygtningenævnet.

Advokatsamfundet finder endvidere, at fristen på 3 dage for skriftlige indlæg er for kort, henset til at der – i det omfang en udlænding gør brug af juridisk bistand – vil skulle arrangeres et møde med tolkebistand, hvorefter der skal udarbejdes et indlæg, som skal fremsendes til Udlændingestyrelsen. Advokatsamfundet finder på den baggrund, at der i stedet bør fastsættes en frist på 10 dage.

Advokatsamfundet påpeger tillige, at det er problematisk, at fristen for skriftlige indlæg er absolut og henviser i den forbindelse til, at Flygtningenævnet kan blive tvunget til at træffe materielt forkerte afgørelser, idet nævnet eventuelt må se bort fra for sent indkomne oplysninger, der ville kunne have ændret nævnets afgørelse, hvis de var kommet frem rettidigt. Advokatsamfundet bemærker endelig, at fristen for skriftlige indlæg bør fremgå af lovtæksten.

Dansk Flygtningehjælp finder ikke, at klagefristen bør løbe, før accept fra den anmodede medlemsstat foreligger. Som følge heraf bør fristen for indgivelse af skriftlige indlæg endvidere tidligst fastsættes til 7 dage efter, at udlændingen eller dennes repræsentant har modtaget meddelelse om, at overførsel er accepteret. Fristen på 3 dage for indgivelse af skriftlige indlæg bør under alle omstændigheder ikke udløbe før klagefristen.

Dansk Flygtningehjælp anfører til støtte herfor, at det efter flygtningehjælpens opfattelse forekommer 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 anmodende 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, herunder f.eks. grundlaget for accepten, idet accepten af overførsel ikke altid er identisk med baggrunden for anmodningen.

Dansk Flygtningehjælp har endvidere anført, at det er flygtningehjælpens erfaring, at perioden fra anmodning om overførsel til accept af overførsel kan svinge fra få dage til adskillige måneder. Ansøger eller dennes repræsentant vil således ikke vide, hvornår fristen for at indgive skriftligt indlæg udløber. Særligt i de tilfælde, hvor ansøger først beslutter at klage efter den såkaldte oplysnings- og motivsamtale, 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 3 dage. I nogle sager vil der desuden skulle indhentes lægeoplysninger samt specifikke baggrundsoplysninger eller anden relevant dokumentation.

På den baggrund finder Dansk Flygtningehjælp det endvidere afgørende, at der kan dispenseres fra både fristen for at klage og en eventuel frist for at indgive indlæg. Flygtningehjælpen finder tillige, at afgjorte klagesager i særlige tilfælde skal kunne genoptages. Der henvises i den sammenhæng til, at der, mens den dublinforhandlede asylansøger afventer overførsel til et andet EU-medlemsland, kan opstå væsentlige, nye omstændigheder, der nødvendiggør en fornyet vurdering af spørgsmålet om overførsel.

Dansk Flygtningehjælp bemærker i øvrigt, at det er uhensigtsmæssigt at fastsætte frister i lovbemærkningerne.

Flygtningenaævnet finder, at det bør overvejes, hvorvidt det er foreneligt med Dublinforordningens artikel 26, stk. 1 og 2, at klagefristberegningen påbegyndes, når der træffes afgørelse om overførsel til en anden medlemsstat. I forordningen synes det således at være tidspunktet for den anden medlemsstats eventuelle accept af anmodningen, der er udgangspunktet for beregningen.

Flygtningenævnet bemærker i øvrigt, at det bør overvejes at lovfæste 3 dages fristen for eventuelle skriftlige indlæg.

Foreningen af Udlændingeretsadvokater finder, at klagefristen er for kort og mere passende kan fastsættes til 14 dage. Foreningen finder endvidere, at fristen for eventuelle skriftlige indlæg er for kort, og at de absolutte frister kan stride mod internationale forpligtelser og forvaltningsretlige principper.

Refugees Welcome er meget glade for, at klager over Udlændingestyrelsens afgørelser efter den reviderede Dublinforordning tillægges opsættende virkning, og bemærker, at det er fornuftigt og i alles interesse, at asylproceduren bliver iværksat hurtigst muligt. Organisationen finder dog, at klagefristen på 7 dage er for kort, herunder henset til at det inden for perioden vil være svært for den enkelte asylansøger at forstå sin situation, op søge Dansk Flygtningehjælp eller en advokat samt få klagen formuleret og afsendt, idet der bl.a. kan være problemer i forhold til transport, tolkebi stand og periodevis stort arbejdspress hos Dansk Flygtningehjælp.

Institut for Menneskerettigheder finder det uhensigtsmæssigt og potentielt i strid med Dublinforordningen og EMRK, at en klage indgivet efter 7 dage i alle tilfælde skal afvises. Til støtte herfor anfører instituttet, at der kan forekomme særlige situationer, eksempelvis sygdom, hvor en klage alligevel bør behandles.

Instituttet finder det endvidere retssikkerhedsmæssigt betænkeligt at afskære relevante oplysninger fra at indgå i klagesagsbehandlingen, fordi de er indkommet efter fristens udløb. Samtidig finder instituttet, at det bør overvejes, om en frist på 3 dage reelt giver ansøgeren mulighed for at fremkomme med sine bemærkninger, ligesom det bør sikres, at alle ansøgere, herunder ansøgere der ikke kan læse/og eller forstå en skriftlig anmodning, har mulighed for at fremkomme med sine bemærkninger.

For så vidt angår udlændingens mulighed for at læse og forstå Udlændingestyrelsens afgørelser efter Dublinforordningen skal Justitsministeriet oplyse, at styrelsen altid er opmærksom på, at udlændingen modtager oplysning om, at der træffes eller vil blive truffet afgørelse efter Dublinforordningen, på et sprog og i en form, som denne kan forstå.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater bemærker, at klagefristen forekommer meget kort, navnlig henset til at asylansøgere hører til blandt de

svageste grupper i samfundet, ligesom der kan være langsommelig postgang i asylcentre. Det påpeges endvidere, at det forhold, at asylansøgeren skal have sproglig og juridisk bistand, inden rimeligheden i en klage kan afgøres, kan gøre fristen særdeles kort. Landsforeningen finder på den baggrund, at en klagefrist på 14 dage ville være mere passende.

For så vidt angår den fastsatte klagefrist, tidspunktet for klagefristens beregning samt den fastsatte frist for afgivelse af skriftlige indlæg kan Justitsministeriet i det hele henviser til lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 2.4.3.2.

Justitsministeriet bemærker, at det er udlændingemyndighedernes erfaring, at mange klager allerede indgives i forbindelse med den såkaldte oplysnings- og motivsamtale, hvor der er personlig kontakt med udlændingemyndighederne, og hvor der er en tolk til stede. Dette kan bl.a. hænge sammen med, at klagevejledningen typisk sker i forbindelse med denne samtale, og at der er ingen formkrav til klagen. Efter den foreslåede ordning vil udlændingen fremover desuden blive tilbudt gratis retshjælp.

Justitsministeriet finder det ikke uforeneligt med Dublinforordningen, at afgørelse træffes i umiddelbar forlængelse af oplysnings- og motivsamtalen, at udlændingens vejledes om klageadgang og retshjælp mv., og at klagefristen regnes fra dette tidspunkt. Justitsministeriet har herved lagt vægt på, at hurtig og effektiv sagsbehandling er et grundlæggende hensyn i Dublinforordningen, således at udlændingen fastholdes så kort tid som muligt i Dublinproceduren og den usikre situation, som udlændingen dermed befinder sig i. Hertil kommer, at der ikke er nogen væsentlige hensyn, som tilsiger, at forberedelse af klagesagsbehandlingen herunder indgivelse af klage og partsindlæg mv. ikke bør kunne finde sted allerede fra det tidspunkt, hvor Udlændingestyrelsen har truffet afgørelse om overførsel.

Justitsministeriet bemærker, at udlændingen og dennes partsrepræsentant også i perioden mellem klagefristens udløb og acceptens modtagelse kan fremsende partsindlæg til brug for Flygtningenævnets behandling af klagesagen. Desuden er det i lovforslagets almindelige bemærkninger blevet præciseret i forhold til det udkast, der har været udsendt i høring, at Udlændingestyrelsen efter de almindelige forvaltningsretlige principper som udgangspunkt vil være forpligtet til at genoptage en afgjort sag, hvis der fremkommer oplysninger, som styrelsen ikke var bekendt med på tids-

punktet for den oprindelige afgørelse, og som må antages at medføre en væsentlig anden vurdering af sagen.

Særligt for så vidt angår fristen for indgivelse af partsindlæg skal Justitsministeriet endvidere henlede opmærksomheden på, at det i lovforslagets bemærkninger er blevet præciseret i forhold til det udkast, der har været udsendt i høring, at såfremt Udlændingestyrelsen på tidspunktet for den anmodede medlemsstats accept af overførslen ikke har modtaget et skriftligt indlæg fra partsrepræsentanten, meddeler Udlændingestyrelsen en frist på 3 dage for indgivelse heraf. Indgives indlæg ikke inden for denne frist, videresendes sagens akter til Flygtningenævnet, der kan træffe afgørelse på det foreliggende grundlag. Formålet hermed er at sikre, at klagesagsbehandlingen ikke forlænges unødigt.

Det forudsættes fortsat, at partsindlægget almindeligvis vil være indgivet, inden accepten foreligger, jf. ovenfor, og at 3-dages fristen således skal fungere som en sikkerhedsforanstaltning i de tilfælde, hvor partsindlægget undtagelsesvist ikke foreligger på dette tidspunkt.

2.5. Særligt om retshjælp

Dansk Flygtningehjælp bemærker, at flygtningehjælpen gerne påtager sig opgaven med at yde retshjælp til asylansøgere, som påtænkes overført efter Dublinforordningen, idet flygtningehjælpen har den nødvendige ekspertise og erfaring til at varetage opgaven. Flygtningehjælpen bemærker endvidere, at det dog samtidig er en forudsætning, at der afsættes de fornødne ressourcer til opgaven.

Justitsministeriet henviser til lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 3, hvoraf det fremgår, at den i lovforslaget forudsatte retshjælp indebærer merudgifter på 2,7 mio. kr. der afsættes på konto 11.51.23.50. Dansk Flygtningehjælp – Dokumentation og rådgivning.

Foreningen af Udlændingeretsadvokater finder, at retshjælp i Dublinforordningens forstand indebærer ret til bistand af en advokat, og at konsekvensen ved ordningen vil være, at den hidtidige adgang til retshjælp i forbindelse med klager over offentlige myndigheders afgørelser under den offentlige retshjælpsordning vil bortfalde.

Idet der henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 2.4.3.4, skal det bemærkes, at Dublinforordningen efter Justitsministeriets opfattelse ikke kræver, at retshjælpen ydes af en advokat.

2.6. Særligt om Flygtningenævnets sagsbehandlingstid

Flygtningenævnet finder, at det anførte i lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 2.4.3.1 om, at nævnet som udgangspunkt skal kunne afgøre en klage ”inden 10 hverdage fra indgivelsen af klagen”, bør ændres til ”inden 10 hverdage fra modtagelsen af klagen” med henblik på at sikre den fornødne tid til behandlingen af klagen.

Refugees Welcome finder tillige, at Flygtningenævnets afgørelsesfrist på 10 dage er for kort.

Justitsministeriet skal henvide til lovforslaget almindelige bemærkninger, afsnit 2.4.3.1, hvor det er præciseret, at nævnet som udgangspunkt skal kunne afgøre en klage inden 10 hverdage, fra Flygtningenævnet modtager klagen fra Udlændingestyrelsen.

Justitsministeriet skal endvidere bemærke, at fristen bl.a. er fastsat ud fra hensynet til udlændingens krav på hurtig og effektiv sagsbehandling, som er et af de grundlæggende hensyn i Dublinforordningen.

2.7. Særligt om ophævelse af udlændingelovens §§ 48 c og d

SOS mod Racisme finder ikke, at udlændingelovens § 48 c bør ophæves, idet bestemmelsen vil være relevant i forhold til at samle en asylfamilie, jf. herved Dublinforordningens artikel 17. Bevægelsen finder endvidere ikke, at udlændingelovens § 48 d bør ophæves.

Justitsministeriet skal henlede opmærksomheden på, at ophævelsen af udlændingelovens § 48 c er af lovteknisk karakter. Da Dublinforordningen i sin helhed er gennemført i dansk ret ved henvisningen i udlændingelovens § 29 a, findes det unødvendigt at opretholde en bestemmelse, der alene har til formål at gennemføre en bestemmelse særskilt.

Ophævelsen af udlændingelovens § 48 d er en konsekvens af, at klage over afgørelser om overførsel efter den nye Dublinforordning fremover skal behandles af Flygtningenævnet, og at der etableres en ordning, hvorefter sådanne klager tillægges opsættende virkning.

Justitsministeriet kan i det hele henvide til lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 2.4, og specielle bemærkninger ad lovforslaget nr. 17.

2.8. Særligt om gældende praksis

Dansk Flygtningehjælp understreger, at ændringerne i Dublinforordningen er betydelige og gennemført med henblik på at rette op på en række mangler og for at styrke beskyttelsesniveauet, hvorfor det må forventes, at ændringerne vil afspejle sig i en ændret praksis.

Refugees Welcome bemærker ligeledes, at organisationen finder det uheldigt, at det i lovens bemærkninger forudsættes, at Flygtningenævnet generelt tager udgangspunkt i den gældende praksis på området. Organisationen påpeger i den forbindelse bl.a., at der er tale om en ny forordningstekst, som skal fortolkes af en dommer.

Det bemærkes, at Flygtningenævnet er et uafhængigt, domstolslignende organ, som ikke er underlagt Justitsministeriets instruktion. Med bemærkningerne til lovforslaget henvises der bl.a. til, at der i forbindelse med sagerne overdragelse til Flygtningenævnet skal ske vidensdeling mellem Justitsministeriet og Flygtningenævnet. Dette findes desuden bedst stemmen- de med det forvaltningsretlige lighedsprincip.

2.9. Særligt om mindreårige

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det i lovforslaget fremhæves, at uledsagede mindreårige alene tilbagesendes eller overføres til et andet EU medlemsland efter Dublinforordningen, hvis dette vil være i barnets bedste interesse, og at Danmark i modsat fald selv behandler den mindreåriges asylansøgning i overensstemmelse med suverænitetensklausulen. Instituttet anbefaler endvidere, at der i bemærkningerne til lovforslaget redegøres nærmere for praksis for overførsel af særligt uledsagede mindreårige i medfør af udlændingeloven.

Red Barnet er positiv over for, at den reviderede Dublinforordning indeholder en del forbedringer for uledsagede mindreårige. Red Barnet undrer sig dog samtidig over, at disse hensyn ikke fremgår af lovforslaget, og foreslår, at hensynene skrives ind i den danske udlændingelov i forbindelse med gennemførelsen af den reviderede Dublinforordning. Organisationen foreslår endvidere, at der etableres procedurer, der sikrer, at hensynet til

barnets tarv bliver det primære hensyn i alle Dublinafgørelser, der omfatter børn.

Børnerådet anfører, at hensynet til barnets tarv, der er gennemgående i den reviderede Dublinforordning, herunder både i forordningens præambel og lovttekst, bør vægtes tilsvarende højt i den danske lovgivning.

Justitsministeriet kan i den forbindelse oplyse, at den reviderede Dublinforordning af 26. juni 2013 i sin helhed gennemføres i dansk ret ved ændringen af udlændingelovens § 29 a, stk. 2. De danske udlændingemyndigheder er således forpligtet af alle forordningens bestemmelser, herunder de bestemmelser hvorefter hensynet til barnets tarv skal indgå i myndighedernes behandling af sager.

2.10. Særligt om frihedsberøvelse med henblik på overførsel

Dansk Flygtningehjælp bemærker, 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 § 36. Dansk Flygtningehjælp anfører i den forbindelse, at der ikke ses at være nogen grund til at stille større krav til frihedsberøvelse med henblik på overførsel efter Dublinforordningen end til anden frihedsberøvelse. Efter Dansk Flygtningehjælps opfattelse vil det også blive vanskeligt at operere med for politiet.

Efter Dublinforordningens artikel 28, stk. 2, kan medlemsstaterne frihedsberøve en person, når der er væsentlig risiko for, at den pågældende ellers forsvinder.

Udlændingelovens § 36 indeholder – ud over den foreslåede bestemmelse om frihedsberøvelse med henblik på afvisning eller overførsel efter reglerne i kapitel 5 a – en række forskellige bestemmelser om frihedsberøvelse, som finder anvendelse på forskellige grupper af udlændinge i forskellige situationer. Justitsministeriet finder på den baggrund ikke, at der er grundlag for at lade det særlige krav efter Dublinforordningen finde anvendelse generelt. Det kan i den forbindelse oplyses, at udsendelsesdirektivet ikke opererer med, at der skal foreligge en væsentlig risiko for forsvinden.

2.11. Særligt om frihedsberøvelsens varighed

Dansk Flygtningehjælp bemærker, frihedsberøvelse ikke bør kunne opretholdes i situationer, hvor det anmodede land har afvist Udlændingestyrelsens anmodning om overtagelse eller tilbagetagelse. Der henvises i den forbindelse til, at Dublinforordningen ikke indeholder frister for besvarelse af en anmodning om revurdering, og at det er Dansk Flygtningehjælps erfaring, at denne periode kan være meget lang.

Advokatsamfundet bemærker i lighed hermed, at frihedsberøvelse ikke bør kunne opretholdes i sager, hvor det anmodede land har afvist Udlændingestyrelsens anmodning om en overførsel, herunder hvor Udlændingestyrelsen herefter anmoder modtagelandet om at genoverveje sagen.

Dublinforordningen indeholder ikke særlige frister for frihedsberøvelse i den situation, hvor den anmodede medlemsstat ikke accepterer overtagelse eller tilbagetagelse. Justitsministeriet har derfor heller ikke fundet anledning til at fastsætte særlige frister herfor.

Justitsministeriet kan i øvrigt bemærke, at det med lovforslaget kommer til at fremgå udtrykkeligt af bestemmelsen i § 37, stk. 9, at en frihedsberøvelse skal være af så kort varighed som muligt, og at den kun må opretholdes, så længe afvisningen eller overførslen er under forberedelse og gennemføres med omhu.

Af de specielle bemærkninger til den foreslåede bestemmelse fremgår det, at bestemmelsen afspejler dansk rets almindelige proportionalitetsprincip, hvorefter det løbende skal vurderes, om betingelserne for at opretholde en frihedsberøvelse fortsat er til stede.

2.12. Særligt om frihedsberøvelse af sårbare personer

Institut for Menneskerettigheder anbefaler at begrænse frihedsberøvelse af sårbare asylansøgere, herunder børn samt andre fysisk og psykisk sårbare asylansøgere. Institut for Menneskerettigheder foreslår også, at der indføres obligatorisk helbredsundersøgelse af de asylansøgere, som politiet har til hensigt at frihedsberøve.

Refugees Welcome bemærker, at det i lovforslaget anførte om, at der gælder særlige regler for fængsling af sårbare personer, ikke efterlevs, idet

der ikke foregår nogen form for screening af, om der kunne være tale om en sårbar person, inden vedkommende indsættes i Ellebæk.

Det er allerede et hovedprincip i Rigspolitiets strategi for anvendelse af varetægtsfængsling og frihedsberøvelse efter udlændingeloven, at frihedsberøvelse er en meget indgribende foranstaltning, som altid skal anvendes med omtanke og kun, hvis og så længe det er nødvendigt for at tilgodese det ønskede saglige formål. Strategien præciserer i øvrigt bl.a., at frihedsberøvelse altid iværksættes efter en konkret og individuel vurdering og kun, hvis mindre indgribende foranstaltninger ikke er tilstrækkelige. Frihedsberøvelse skal altid være proportional og så kort som mulig, og der skal tages særlige hensyn til sårbare grupper, herunder syge, ældre, mindreårige, gravide mv.

Som anført af Institut for Menneskerettigheder, anvender politiet på tidspunktet for iværksættelsen af frihedsberøvelse en blanket til brug for vejledning af den frihedsberøvede, hvor udlændingen opfordres til at oplyse, hvis vedkommende lider af en sygdom, der kræver behandling. De oplysninger, som politiet i den forbindelse modtager, indgår i vurderingen af, om den pågældende udlænding skal frihedsberøves, og oplysningerne videregives i relevant omfang til Kriminalforsorgen.

Efter lovforslaget skal frihedsberøvelse med henblik på afvisning eller overførsel efter reglerne i kapitel 5 a eller udsendelse finde sted i særlige faciliteter. Hvis det ikke er muligt, skal den frihedsberøvede holdes adskilt fra almindelige indsatte. Bestemmelsen svarer til praksis i dag vedrørende frihedsberøvelse af asylansøgere. Disse anbringes således i den særlige institution Ellebæk eller i den særlige afdeling i Arresthuset Aabenraa.

Institutionen Ellebæk er opmærksom på, at de frihedsberøvede i institutionen ofte befinder sig i en uafklaret og vanskelig situation, der kan medføre særlige psykiske og somatiske problemstillinger. Dette forsøger institutionen at tage højde for både læge- og kriminalforsorgsfagligt. Institutionen har tilknyttet læge, sygeplejerske og psykolog, og alle indsatte tilses af en sygeplejerske i forbindelse med indsættelsen eller snarest herefter. De frihedsberøvede kan endvidere blive tilset af en læge efter henvisning fra sygeplejersken eller efter anmodning. Der er herudover mulighed for tilsyn af en psykiater på Vestre Hospital i Københavns Fængsler eller i akutte tilfælde på den psykiatriske skadestue på Hillerød Sygehus. Hvis der ved indsættelsen konstateres at være problemstillinger i forhold til den indsatte psykiske tilstand, vil tilsynet af sygeplejersken blive fremskyndet, lige-

som der eventuelt vil blive truffet foranstaltninger i forhold til psykiatrisk konsultation.

Personer, der er frihedsberøvet i asyldelingen i Aabenraa, kan blive tilset af en arresthuslæge og/eller vagtlæge, såfremt personalet skønner, at der er behov herfor.

Justitsministeriet finder på den baggrund ikke, at der er behov for yderligere tiltag.

2.13. Særligt om frihedsberøvelse af uledsagede mindreårige

SOS mod Racisme finder ikke, at det vil være i overensstemmelse med Børnekonventionen, hvorefter enhver handling skal ske ”efter barnets bedste”, at et barn frihedsberøves med henblik på afvisning eller overførsel til et andet land. SOS mod Racisme foreslår i den forbindelse, at det af § 37, stk. 10, fremgår, at uledsagede mindreårige ikke må frihedsberøves.

Red Barnet finder ikke, at lovforslaget tydeligt nok understreger, at børn som udgangspunkt ikke skal frihedsberøves, og bemærker i den forbindelse, at barnet, i den ekstraordinære situation hvor det frihedsberøves, skal være adskilt fra voksne og ikke bare voksne, der har begået kriminalitet. Red Barnet foreslår derfor, at det fremgår af lovforslaget, at børn kun kan frihedsberøves som sidste udvej i kortest mulige tidsrum og aldrig sammen med voksne.

Refugees Welcome finder, at det i lovforslaget anførte om, at ”mindreårige i praksis ikke frihedsberøves i fængsler i Danmark” ikke er korrekt, idet Institutionen Ellebæk på alle måder er at betragte som et fængsel.

Med lovforslaget kommer det til at fremgå udtrykkeligt af udlændingeloven, at uledsagede mindreårige ikke må frihedsberøves i fængsler. Uledsagede mindreårige vil dog fortsat kunne frihedsberøves i de særlige faciliteter.

Efter udlændingelovens § 36 kan frihedsberøvelse alene finde sted, hvis mindre indgribende foranstaltninger, jf. § 34, ikke er tilstrækkelige. Uledsagede mindreårige under 15 år vil som altovervejende hovedregel ikke blive frihedsberøvet med henblik på afvisning eller overførsel. Frihedsberøvelse af uledsagede mindreårige mellem 15 og 17 år med henblik på overførsel sker kun helt undtagelsesvist.

For så vidt angår spørgsmålet om adskillelse af mindreårige fra voksne bemærkes, at det efter Direktoratet for Kriminalforsorgens opfattelse ikke vil være i barnets tarv at frihedsberøve uledsagede mindreårige adskilt fra voksne. Direktoratet for Kriminalforsorgen henviser i den forbindelse til, at der i Ellebæk kun indsættes ganske få unge, og at der er tale om en etnisk meget varieret gruppe. Hvis den pågældende holdes adskilt fra de voksne, vil det derfor i realiteten indebære en social isolation, som ikke tjener barnets tarv. Anbringelsen sammen med voksne vurderes på den baggrund at være i overensstemmelse med FN's Børnekonvention.

2.14. Særligt om orientering af udlændinge i forbindelse med frihedsberøvelse

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det sikres, at frihedsberøvede udlændinge, som ikke kan læse og/eller forstå det skriftlige materiale udleveret i henhold til de foreståede bestemmelser i § 37, stk. 4, 1. pkt., og § 37, stk. 7, 2. pkt., ligeledes får adgang til samme informationer, som de udlændinge, som kan gøre sig bekendt hermed gennem det skriftlige materiale.

SOS mod Racisme finder, at der i tilfælde, hvor asylansøgeren ikke kan forstå en afgørelse, må tilkaldes en tolk med henblik på oversættelse heraf. SOS mod Racisme foreslår i den forbindelse, at sætningen "eller med rimelighed kan formodes at forstå" fjernes fra bestemmelserne i § 37, stk. 4, 1. pkt. og § 37, stk. 7, 2. pkt.

Justitsministeriet er enig i, at en asylansøger, der ikke kan læse en afgørelse, f.eks. fordi vedkommende er analfabet, skal have en mundtlig orientering. Derfor er det i bemærkningerne til de foreslåede bestemmelser præciseret, at den gældende praksis, hvorefter der sker mundtlig orientering af udlændingen ved en tolk, i fornødent omfang opretholdes. Herved sikres det, at f.eks. analfabeter også orienteres om adgangen til at få prøvet frihedsberøvelsen i retten og at få beskikket en advokat samt de væsentligste faktiske og retlige grunde for afgørelsen.

III. Lovforslaget i forhold til lovudkastet

I forhold til lovudkastet indeholder lovforslaget enkelte ændringer af lovteknisk karakter.

Lovforslaget indeholder endvidere, en præcisering i forhold til lovudkastets nr. 21, idet lovteksten sammenholdt med de almindelige bemærkninger kunne give anledning til tvivl om, hvortil klagen skal indgives.

Det er således i lovforslaget præciseret, at klage til Flygtningenævnet over Udlændingestyrelsens afgørelse om afvisning eller overførsel efter reglerne i kapitel 5 a, der indgives til Udlændingestyrelsen senere end 7 dage, efter at udlændingen har fået meddelelse om afgørelsen, afvises.

Herudover er der foretaget enkelte præciseringer i lovforslagets almindelige bemærkninger.