Udskriftsdato: 24. april 2024

2016/1 LSF 153 (Gældende)

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

Ministerium: Udlændinge- og Integrationsministeriet

Journalnummer: Udlændinge- og Integrationsmin., j.nr. 2016-11591

Fremsat den 15. marts 2017 af udlændinge- og integrationsministeren (Inger Støjberg)

Forslag

til

Lov om ændring af udlændingeloven

(Mulighed for i en krisesituation at afvise asylansøgere ved grænsen)

§ 1

I udlændingeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 412 af 9. maj 2016, som ændret senest ved lov nr. 228 af 7. marts 2017, foretages følgende ændringer:

1. I *§ 28* indsættes efter stk. 6 som nye stykker:

»*Stk. 7*. Udlændinge- og integrationsministeren kan i særlige tilfælde beslutte, at udlændinge, som påberåber sig at være omfattet af § 7, kan afvises ved indrejsen fra et land, som er omfattet af Dublinforordningen. Beslutningen træffes for en periode på op til 4 uger, som kan forlænges for en periode på op til 4 uger ad gangen. Afvisning efter 1. pkt. kan ske efter bestemmelserne i stk. 1, nr. 1-7.

Stk. 8. Til brug for behandlingen af en afgørelse om afvisning efter stk. 7 vurderer Flygtningenævnet, om betingelserne i § 48 a, stk. 1, 3. og 4. pkt., er opfyldt. Denne vurdering lægges til grund ved afgørelsen af sagen.«

Stk. 7 bliver herefter stk. 9.

2. I *§ 48, 1. pkt.,* ændres »stk. 1-4« til: »stk. 1-4 og stk. 7, 3. pkt.«

3. I *§ 48 a, stk. 1,* indsættes som *5. pkt.*:

»1. pkt. finder ikke anvendelse, hvis politiet efter § 28, stk. 7, 3. pkt., har truffet afgørelse om afvisning ved indrejsen.«

4. I *§ 52 b, stk. 5,* ændres »stk. 1-4« til: »stk. 1-4 og stk. 7, 3. pkt.«

§ 2

Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

§ 3

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de færøske og grønlandske forhold tilsiger.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

Indholdsfortegnelse

1. Indledning og baggrund
2. Lovforslagets hovedindhold
   2.1. Gældende ret
      2.1.1. Schengengrænsekodeksen
      2.1.2. Dublinforordningen
      2.1.3. Udlændingelovens bestemmelser om afvisning
      2.1.3.1. Afvisning efter udlændingelovens § 28, stk. 1
      2.1.3.2. Afvisning efter udlændingelovens § 28, stk. 2
      2.1.3.3. Afvisning efter udlændingelovens § 28, stk. 3
      2.1.3.4. Afvisning efter udlændingelovens § 28, stk. 4-7
      2.1.4. Paskontroloverenskomsten og den dansk-tyske grænseoverløberoverenskomst
      2.1.5. Kompetence- og klageregler
      2.1.5.1. Ikke-asylansøgere
      2.1.5.2. Asylansøgere
   2.2. Norske regler om afvisning på grænsen
   2.3. Ministeriets overvejelser
   2.4. Den foreslåede ændring
      2.4.1. Aktivering af nødbremsen
      2.4.2. Indrejse fra et land omfattet af Dublinforordningen
      2.4.3. Forlængelse
      2.4.4. Politiets afvisning af asylansøgere på grænsen
      2.4.5. Klageadgang
   2.5. Forholdet til Danmarks internationale forpligtelser
      2.5.1. FN's Flygtningekonvention
      2.5.2. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention
      2.5.3. FN's Børnekonvention
3. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige
4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.
5. Administrative konsekvenser for borgerne
6. Miljømæssige konsekvenser
7. Forholdet til EU-retten
8. Hørte myndigheder og organisationer m.v.
9. Sammenfattende skema

1. Indledning og baggrund

I efteråret 2015 oplevede Danmark en historisk stor tilstrømning af flygtninge og migranter. Det betød bl.a. et stort pres på den eksisterende kapacitet til indkvartering af asylansøgere, ligesom det udfordrede politiets kontrol med udlændinges indrejse og ophold i Danmark og opretholdelsen af ro og orden i samfundet.

En stor andel af de udlændinge, som indrejste i Danmark på dette tidspunkt, var ikke blevet registreret ved indrejsen i Schengenområdet. Schengen- og Dublin-samarbejdet kom under betydeligt pres.

Situationen i dag er væsentlig forskellig fra efteråret 2015. Dublinsamarbejdet fungerer i dag i al væsentlighed, og presset er taget af. Men situationen kan ændre sig, og der må derfor udvises rettidig omhu for at sikre, at Danmark ikke igen kommer til at stå i en situation som i efteråret 2015.

Som det fremgår af finanslovsaftalen for 2017 er regeringen og Dansk Folkeparti enige om, at der indføres en nødbremse i den danske udlændingelov – inspireret af en ændring af den norske udlændingelov – der gør det muligt at afvise asylansøgere ved grænsen, hvis der opstår en krisesituation, der sætter de danske grænser under pres.

2. Lovforslagets hovedindhold

2.1. Gældende ret

2.1.1. Schengengrænsekodeksen

Schengensamarbejdet er bl.a. reguleret i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 399/2016 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (kodifikation).

Danmark deltager i Schengensamarbejdet på mellemstatsligt grundlag, jf. protokollen om Danmarks stilling (forbeholdsprotokollen), der er knyttet til EU-traktaterne.

Schengengrænsekodeksen fastsætter regler for udøvelse af grænsekontrol af personer, der passerer Schengenområdets ydre grænser, ligesom kodeksen indeholder bestemmelser med henblik på at sikre, at personer ikke kontrolleres ved passage af de indre grænser mellem medlemsstaterne.

Efter Schengengrænsekodeksens artikel 14, stk. 1, skal en tredjelandsstatsborger, der ikke opfylder alle indrejsebetingelserne for passage af de ydre grænser, jf. Schengengrænsekodeksens artikel 6, stk. 1, og som ikke er undtaget herfor, nægtes indrejse på medlemsstaternes områder. Det følger endvidere af bestemmelsen, at dette bl.a. ikke berører anvendelsen af særlige bestemmelser om retten til asyl eller international beskyttelse.

Efter Schengengrænsekodeksens artikel 14, stk. 2, skal indrejse nægtes med angivelse af de præcise grunde til nægtelsen. Afgørelsen skal foreligge i form af en standardformular, som udleveres til tredjelandsstatsborgeren.

Efter Schengengrænsekodeksens artikel 14, stk. 3, har en tredjelandsstatsborger, der er nægtet indrejse, ret til at påklage afgørelsen.

I overensstemmelse med Schengengrænsekodeksen følger det af udlændingelovens § 38, stk. 1, at ved grænsen til et land, der ikke er tilsluttet Schengenkonventionen, skal ind- og udrejsekontrol finde sted i medfør af Schengengrænsekodeksens artikel 6 og 7 (ydre grænser).

I overensstemmelse med Schengengrænsekodeksen følger det endvidere af udlændingelovens § 38, stk. 2, 1. pkt., at ind- og udrejsekontrol ikke må finde sted ved grænsen til et Schengenland (indre grænser).

Der kan dog undtagelsesvis i medfør af Schengengrænsekodeksen ske kontrol ved en indre grænse (midlertidig grænsekontrol), jf. udlændingelovens § 38, stk. 2, 2. pkt.

Det følger af Schengengrænsekodeksen artikel 32, at hvis der genindføres grænsekontrol ved de indre grænser, finder de relevante bestemmelser i afsnit II, herunder bestemmelsen om ret til at påklage afgørelsen, tilsvarende anvendelse.

Efter Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 603/2013 af 26. juni 2013 (Eurodac-forordnin-

gen) er landene forpligtet til at optage fingeraftryk m.v. af asylansøgere og udlændinge, som er indrejst ulovligt i Schengenområdet, til en fælles europæisk database.

2.1.2. Dublinforordningen

Dublinsamarbejdet er reguleret i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (Dublin III-forordningen).

Alle EU-medlemsstater såvel som Norge, Island, Schweiz og Liechtenstein anvender Dublinforordningen.

Danmark er tilknyttet Dublinforordningen på mellemstatsligt grundlag via en parallelaftale, jf. 2006/188/EF Rådets afgørelse af 21. februar 2006 om indgåelse af aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Kongeriget Danmark om udvidelse af bestemmelserne i Rådets forordning (EF) nr. 343/2003 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandsborger i en af medlemsstaterne, og Rådets forordning (EF) nr. 2725/2000 om oprettelse af "Eurodac" til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af Dublin-konventionen til også at omfatte Danmark.

Dublinforordningens formål er at sikre, at en asylansøgning, der indgives i EU, kun behandles af én medlemsstat.

Det følger således af Dublinforordningens artikel 3, stk. 1, at en ansøgning om asyl kun skal behandles af den medlemsstat, der er ansvarlig efter kriterierne i forordningens kapitel III.

Ansvaret efter Dublinforordningen fastlægges som oftest på baggrund af fingeraftryk registreret i den centrale Eurodac-database. Der henvises til pkt. 2.1.1.

I overensstemmelse med Dublinforordningen følger det af udlændingelovens kapitel 5 a, at en udlænding kan afvises eller overføres til en anden EU-medlemsstat efter reglerne i Dublinforordningen eller efter en overenskomst eller et hertil svarende arrangement, som Danmark har indgået med et eller flere lande i tilslutning til Dublinforordningen, jf. § 29 a, stk. 1.

Efter udlændingelovens kapitel 5 b kan en ansøgning om opholdstilladelse efter § 7 (asyl) endvidere afvises, hvis udlændingen allerede har opnået beskyttelse i et land som omhandlet i § 29 a, stk. 1, jf. § 29 b.

En udlænding kan dog ikke udsendes til en anden medlemsstat, hvis der er væsentlige grunde til at tro, at systemfejl i asylproceduren og i modtageforholdene i modtagelandet medfører en risiko for, at udlændingen udsættes for umenneskelig eller nedværdigende behandling som defineret i artikel 4 i EU's charter om grundlæggende rettigheder.

Efter udlændingelovens § 48 a, stk. 1, træffer Udlændingestyrelsen – såfremt en udlænding påberåber sig at være omfattet af udlændingelovens § 7 (asyl) – snarest muligt afgørelse om, hvorvidt ansøgningen skal behandles i Danmark, eller om der skal ske bl.a. afvisning eller overførsel efter reglerne i udlændingelovens kapitel 5 a eller 5 b.

Det følger således heraf, at det ikke er muligt ved indrejsen til Danmark fra et andet land omfattet af Dublinforordningen at afvise en udlænding, der påberåber sig at være omfattet af § 7 (asyl). Det skyldes, at Danmark efter Dublinforordningen skal give asylansøgere adgang til landet, mens udlændingemyndighederne vurderer, hvilket land der efter Dublinforordningen er ansvarligt for at behandle asylansøgningen.

2.1.3. Udlændingelovens bestemmelser om afvisning

Udlændingelovens kapitel 5 indeholder i § 28 bestemmelser om, hvornår en udlænding kan eller skal afvises ved indrejsen til Danmark. En afgørelse om afvisning har den konsekvens, at udlændingen nægtes indrejse i Danmark og straks tilbagesendes til det land, som udlændingen senest har opholdt sig i.

I udlændingelovens § 28 sondres der mellem 1) udlændinge, der ikke har opholdstilladelse eller har fået udstedt registreringsbevis eller opholdskort i Danmark og nordiske statsborgere, som ikke har fast bopæl i Danmark, og 2) udlændinge, der er statsborgere i lande, der ikke er tilsluttet Schengenkonventionen eller EU. Der sondres endvidere mellem, om der sker indrejse over de indre eller ydre Schengengrænser.

Udlændingelovens § 28, stk. 1, regulerer i hvilke tilfælde udlændinge, der ikke har opholdstilladelse eller har fået udstedt registreringsbevis eller opholdskort i Danmark, og nordiske statsborgere, som ikke har fast bopæl i Danmark, kan afvises ved indrejsen fra et land, som ikke er med i Schengen (ydre grænser).

Udlændingelovens § 28, stk. 2, regulerer i hvilke tilfælde udlændinge, der er statsborgere i lande, der ikke er tilsluttet Schengenkonventionen eller EU, skal afvises ved indrejsen fra et land, som ikke er med i Schengen (ydre grænser).

Udlændingelovens § 28, stk. 3, regulerer i hvilke tilfælde udlændinge, der ikke har opholdstilladelse eller har fået udstedt registreringsbevis eller opholdskort i Danmark, og nordiske statsborgere, som ikke har fast bopæl i Danmark, kan afvises ved indrejse fra et Schengenland (indre grænser).

2.1.3.1. Afvisning efter udlændingelovens § 28, stk. 1

Som det fremgår ovenfor under pkt. 2.1.3, regulerer udlændingelovens § 28, stk. 1, i hvilke tilfælde udlændinge, der ikke har opholdstilladelse eller har fået udstedt registreringsbevis eller opholdskort i Danmark, og nordiske statsborgere, som ikke har fast bopæl i Danmark, kan afvises ved indrejsen fra et land, som ikke er med i Schengen (ydre grænser).

Efter § 28, stk. 1, nr. 1, kan der ske afvisning af en udlænding, der har et indrejseforbud, og som ikke har fået udstedt et visum efter §§ 4 eller 4 a, jf. § 3 a, 1. pkt.

Efter § 28, stk. 1, nr. 2, kan en udlænding afvises, hvis den pågældende ikke opfylder de bestemmelser om rejselegitimation, visum og indrejse, som er fastsat efter udlændingelovens kapitel 7 (bl.a. gyldigt pas og eventuelt visum).

Efter § 28, stk. 1, nr. 3, kan en udlænding afvises, hvis der er grund til at antage, at den pågældende vil tage ophold eller arbejde her i landet uden fornøden tilladelse. Udlændinge, som er omfattet af EU-reglerne, jf. § 2, stk. 1 eller 2, kan dog ikke afvises af denne grund.

Efter § 28, stk. 1, nr. 4, kan en udlænding afvises, hvis udlændingen ikke kan forevise dokumentation for opholdets formål og nærmere omstændigheder. Udlændinge, som er omfattet af EU-reglerne, jf. § 2, stk. 1 eller 2, kan dog ikke afvises af denne grund.

Efter § 28, stk. 1, nr. 5, kan en udlænding afvises, hvis udlændingen ikke har de nødvendige midler til sit underhold både med hensyn til hele det påtænkte ophold i Schengenlandene og til enten hjemrejsen eller gennemrejsen til et land, der ikke er tilsluttet Schengenkonventionen, og hvor den pågældende er sikret indrejse, og ikke er i stand til på lovlig vis at erhverve disse midler. Udlændinge, som er omfattet af EU-reglerne, jf. § 2, stk. 1 eller 2, kan dog ikke afvises af denne grund.

Efter § 28, stk. 1, nr. 6, kan en udlænding afvises, hvis vedkommende er indberettet til SIS II som

uønsket i medfør af SIS II-forordningen, og udlændingen ikke er statsborger i et Schengenland eller i en EU-medlemsstat.

Efter § 28, stk. 1, nr. 7, kan en udlænding afvises, hvis andre hensyn til Schengenlandenes offentlige orden, forhold til fremmede magter eller sikkerheds- eller sundhedsmæssige grunde tilsiger, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet.

2.1.3.2. Afvisning efter udlændingelovens § 28, stk. 2

Som det fremgår ovenfor under pkt. 2.1.3, regulerer udlændingelovens § 28, stk. 2, i hvilke tilfælde udlændinge, der er statsborgere i lande, der ikke er tilsluttet Schengenkonventionen eller EU, skal afvises ved indrejsen fra et land, som ikke er med i Schengen (ydre grænser).

Efter § 28, stk. 2, skal en tredjelandsborger afvises efter bestemmelserne i § 28, stk. 1, nr. 1-7, ved indrejsen fra et land, som ikke er med i Schengen.

2.1.3.3. Afvisning efter udlændingelovens § 28, stk. 3

Som det fremgår ovenfor under pkt. 2.1.3, regulerer udlændingelovens § 28, stk. 3, i hvilke tilfælde udlændinge, der ikke har opholdstilladelse eller har fået udstedt registreringsbevis eller opholdskort i Danmark, og nordiske statsborgere, som ikke har fast bopæl i Danmark, kan afvises ved indrejse fra et Schengenland (indre grænser).

Efter § 28, stk. 3, 1. pkt., kan udlændinge, der ikke har opholdstilladelse eller har fået udstedt registreringsbevis eller opholdskort i Danmark, og nordiske statsborgere, som ikke har fast bopæl i Danmark afvises ved indrejsen fra et Schengenland efter bestemmelserne i § 28, stk. 1, nr. 1-7.

Efter § 28, stk. 3, 2. pkt., kan en nordisk statsborger dog kun afvises efter § 28, stk. 1, nr. 2, såfremt den pågældende indrejser fra et ikke-nordisk land, jf. § 39, stk. 4.

2.1.3.4. Afvisning efter udlændingelovens § 28, stk. 4-7

Efter udlændingelovens § 28, stk. 4, kan en udlænding, der ikke er nordisk statsborger og ikke er omfattet af § 2, stk. 1 eller 2, afvises ved indrejsen i Danmark, hvis den pågældende kan afvises efter de regler, der gælder i det andet nordiske land, hvortil den pågældende må antages at ville rejse.

Efter udlændingelovens § 28, stk. 5, må afvisning efter § 28, stk. 1-4, ikke ske, hvis udlændingen i medfør af Schengengrænsekodeksens artikel 6, stk. 5, litra c, har opnået særlig tilladelse til at indrejse i Danmark på baggrund af humanitære grunde eller af hensyn til nationale interesser eller internationale forpligtelser.

Efter udlændingelovens § 28, stk. 6, kan en udlænding, der ikke har fast bopæl her i landet, uanset bestemmelserne i udlændingelovens kapitel 1 afvises, såfremt det findes påkrævet af hensyn til statens sikkerhed.

Efter udlændingelovens § 28, stk. 7, kan udlændinge- og integrationsministeren fastsætte nærmere regler om afvisning og udsendelse af blindpassagerer.

2.1.4. Paskontroloverenskomsten og den dansk-tyske grænseoverløberoverenskomst

De almindelige afvisningsbestemmelser i udlændingelovens § 28 suppleres af de overenskomster, som Danmark har med nabolandene om tilbagesendelse af ulovligt indrejste udlændinge.

Der kan i den forbindelse henvises til den nordiske paskontroloverenskomst mellem Danmark, Finland,

Norge og Sverige om ophævelse af paskontrollen ved de fællesnordiske grænser af 12. juli 1957 med senere ændringer samt den dansk-tyske grænseoverløberoverenskomst af 31. maj 1954.

Med den nordiske paskontroloverenskomst gennemføres princippet om fri bevægelighed uden paskontrol ved de indre grænser inden for Norden.

Det følger af paskontroloverenskomstens artikel 8, sidste afsnit, at ethvert af de nordiske lande ved grænsen til et andet nordisk land kan afvise enhver udlænding, herunder asylansøgere, som ikke har tilladelse til at indrejse i vedkommende stat.

Efter Dublinreglernes ikrafttræden og de øvrige nordiske landes tilslutning dertil har paskontroloverenskomsten mistet sin betydning i forhold til afvisning af asylansøgende udlændinge.

Den dansk-tyske grænseoverløberoverenskomst af 31. maj 1954 mellem Danmark og Tyskland omhandler "udbringelse" af personer fra Danmark til Tyskland og fra Tyskland til Danmark.

Efter overenskomstens afsnit A, art. II, modtager Tyskland efter anmodning udlændinge, som Danmark agter at udsende, herunder afvise eller udvise, hvis disse personer ulovligt er indrejst fra Tyskland til Danmark.

Overenskomsten gælder for alle tilfælde af udbringelse fra Danmark til Tyskland og har tidligere i praksis først og fremmest fundet anvendelse i forbindelse med afvisning af asylansøgere.

Ligesom med den nordiske paskontroloverenskomst har ikrafttrædelsen af Dublin-reglerne betydet, at grænseoverløberoverenskomsten har mistet sin betydning i forhold til udbringelse af asylansøgende udlændinge, men ikke for øvrige udlændinge.

2.1.5. Kompetence- og klageregler

2.1.5.1. Ikke-asylansøgere

Efter udlændingelovens § 48, 1. pkt., er kompetencen til at træffe afgørelse om afvisning ved indrejsen efter § 28, stk. 1-4, tillagt vedkommende politidirektør.

Det betyder, at politiet, når politiet antræffer en udlænding ved den danske grænse, har mulighed for på stedet at træffe afgørelse om afvisning, således at den pågældende udlænding nægtes indrejse i Danmark.

Efter udlændingelovens § 48, 5. pkt., kan politiets afgørelse om afvisning ved indrejsen efter § 28, stk. 1-4, påklages til Udlændingenævnet, jf. § 52 b, stk. 5.

Udlændingenævnet er et uafhængigt domstolslignende forvaltningsorgan, der behandler klager på udlændingeområdet.

En klage til Udlændingenævnet over politiets afgørelser efter § 28, skal være indgivet inden 8 uger efter, at klageren har fået meddelelse om afgørelsen, jf. udlændingelovens § 52 b, stk. 6.

En klage over politiets afgørelse om afvisning ved indrejsen har ikke opsættende virkning, jf. udlændingelovens § 48, 6. pkt. Klagen giver således ikke udlændingen ret til at indrejse i Danmark.

2.1.5.2. Asylansøgere

Udtrykker en udlænding ved indrejsen ønske om asyl, er kompetencen til at træffe afgørelse om afvisning tillagt Udlændingestyrelsen.

Det fremgår således af udlændingelovens § 48 a, stk. 1, 1. pkt., at såfremt en udlænding påberåber sig

at være omfattet af § 7 (asyl), træffer Udlændingestyrelsen snarest muligt afgørelse om afvisning eller overførsel efter reglerne i kapitel 5 a eller 5 b 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, eller udvisning efter § 25, nr. 2, eller § 25 b og i givet fald udsendelse.

Efter udlændingelovens § 48 a, stk. 1, 3. pkt., må udsendelse efter 1. pkt. dog kun finde sted til et land, der har tiltrådt og faktisk respekterer flygtningekonventionen af 28. juli 1951, og hvor der er adgang til en forsvarlig asylprocedure. Udsendelse efter 1. pkt. må endvidere ikke finde sted til et land, hvor udlændingen vil være i risiko for dødsstraf eller for at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller hvor der ikke er beskyttelse mod videresendelse til et sådant land, jf. § 48 a, stk. 1, 4. pkt.

Det fremgår af de specielle bemærkninger til bestemmelsen, jf. Folketingstidende 2001-2002, tillæg A, side 4044, at vurderingen af, om der foreligger en risiko for dødsstraf eller for at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, skal foretages på baggrund af en generel vurdering af det pågældende tredjelands overholdelse af principperne i bl.a. artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, Den Europæiske Menneskerettighedskonventions 6. tillægsprotokol og FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Efter udlændingelovens § 52 b, stk. 1, nr. 7, kan Udlændingestyrelsens afgørelser efter § 28 påklages til Udlændinge- nævnet.

En klage til Udlændingenævnet over Udlændingestyrelsens afgørelser efter § 28 skal være indgivet inden 8 uger efter, at klageren har fået meddelelse om afgørelsen, jf. udlændingelovens § 52 b, stk. 6.

En klage over Udlændingestyrelsens afgørelse om afvisning ved indrejsen har ikke opsættende virkning, jf. udlændinge- lovens § 33, stk. 11. Klagen giver således ikke udlændingen ret til at indrejse i Danmark.

Efter udlændingelovens § 53 a, stk. 1, nr. 1, kan Udlændingestyrelsens afgørelser efter reglerne i kapitel 5 a om overførsel m.v. efter reglerne i Dublinforordningen samt kapitel 5 b om afvisning af visse ansøgninger om opholdstilladelse efter § 7 påklages til Flygtningenævnet.

Flygtningenævnet er et uafhængigt domstolslignende forvaltningsorgan, der behandler klager vedrørende asylrelaterede afgørelser.

En klage til Flygtningenævnet over Udlændingestyrelsens afgørelse om afvisning eller overførsel efter kapitel 5 a og 5 b, der ikke er indgivet inden 7 dage, afvises, jf. udlændinge- lovens § 53 a, stk. 2, 1. pkt.

En klage over en afgørelse om overførsel efter kapitel 5 a tillægges som udgangspunkt opsættende virkning, jf. udlændingelovens § 53 a, stk. 2, 4. pkt. Udlændingen kan således ikke udsendes af Danmark, før klagen er behandlet i Flygtningenævnet.

En klage over en afgørelse om afvisning efter kapitel 5 b tillægges ikke opsættende virkning, jf. udlændingelovens § 53 a, stk. 2, 5. pkt. Klagen giver således ikke udlændingen ret til at opholde sig i Danmark, mens klagen behandles i Flygtningenævnet.

2.2. Norske regler om afvisning på grænsen

Det norske parlament, Stortinget, vedtog den 16. juni 2016 en ændring af den norske udlændingelov (innstramninger II), hvorefter kongen i statsråd kan beslutte, at en udlænding, der ankommer til den norske grænse direkte fra et andet nordisk land, ikke kan få en ansøgning om asyl realitetsbehandlet under henvisning til, at ansøgeren indrejser fra et sikkert tredjeland.

Ordningen er ifølge lovforslagets bemærkninger tiltænkt anvendt i en krisesituation, hvor Dublinsamarbejdet stadig formelt fungerer, men hvor samarbejdet efter den norske regerings opfattelse i realiteten er ophørt med at fungere, og Norge derfor ikke længere anser sig forpligtet til at følge Dublinprocedurerne. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis andre lande ikke registrerer asylansøgere som fastsat i forordningen, og forudsætningerne for et velfungerende Dublinsamarbejde dermed svigter.

Det er en forudsætning for aktivering af ordningen, at antallet af asylansøgere, der ankommer til Norge, er ekstraordinært højt, at modtagekapaciteten er udfordret, og at der er indført midlertidig grænsekontrol ved den pågældende nordiske grænse. Samtidig vil anvendelsen af ordningen kræve, at regeringen har udtømt alle andre muligheder, herunder iværksat beredskabsplaner, mobiliseret relevante myndigheder og udtømt mulighederne for særlige hasteprocedurer i det eksisterende regelværk.

En beslutning af kongen om, at en udlænding, der ankommer til den norske grænse direkte fra et andet nordisk land, ikke kan få en ansøgning om asyl realitetsbehandlet, skal fortrinsvis gælde i to uger og maksimalt i seks uger. Beslutningen kan herefter fornys to gange.

En beslutning om at nægte realitetsbehandling af en ansøgning om asyl vil kunne danne grundlag for en beslutning om bortvisning efter den norske udlændingelov. Kongen vil endvidere i statsråd kunne fastsætte forenklede sagsbehandlingsprocedurer, således at de almindelige forvaltningsretlige principper for behandling af ansøgningssager (høring, skriftlighed og klageadgang) tilsidesættes, og at beslutningskompetencen kan overføres fra Utlendingsdirektoratet til politiet.

Ved en betydelig tilstrømning af asylansøgere vil en beslutning om at nægte realitetsbehandling kunne meddeles udlændinge mundtligt og uden mulighed for klageadgang.

2.3. Ministeriets overvejelser

Det er afgørende, at der skabes fælles europæiske løsninger på flygtninge- og migrantsituationen. Danmark medvirker aktivt til at finde sådanne fælles europæiske løsninger, så der kan komme styr på EU's ydre grænser, og det kan sikres, at Dublinsystemet forbliver på sporet.

Hvis flere medlemsstater imidlertid ikke lever op til deres forpligtelser, sætter det de øvrige medlemsstater og hele Dublinsystemet under pres. Dette var tilfældet i efteråret 2015, hvor der var en pludselig og massiv tilstrømning af ulovlige indvandrere og asylansøgere til Danmark.

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder det afgørende, at myndighederne har de nødvendige redskaber, der matcher de udfordringer, som kan opstå i en krisesituation, hvor der sker en stigning i antallet af ulovlige indvandrere og asylansøgere, som indrejser og opholder sig i Danmark.

Det er i dag ikke muligt at afvise en udlænding ved indrejsen fra et andet land omfattet af Dublinforordningen, dvs. umiddelbart på grænsen, hvis den pågældende søger asyl i Danmark. Det skyldes, at Danmark efter Dublinforordningen skal give asylansøgere adgang til landet, mens Udlændingestyrelsen vurderer, hvilket land der efter Dublinforordningen er ansvarligt for at behandle asylansøgningen.

Regeringen blev i forbindelse med finanslovsaftalen for 2017 sammen med Dansk Folkeparti enige om – på linje med Norge – at indføre en lovhjemmel, så myndighederne kan afvise asylansøgere på grænsen og sende dem tilbage, hvis der opstår en krisesituation, hvor Dublinsamarbejdet formelt set stadig gælder, men hvor samarbejdet efter den danske regerings opfattelse i realiteten er ophørt med at fungere, og hvor Danmark således ud fra en folkeretlig vurdering ikke længere kan anses som forpligtet til at følge Dublinprocedurerne.

2.4. Den foreslåede ændring

Det foreslås med lovforslaget, at der i udlændingeloven indsættes en hjemmel, hvorefter udlændinge- og integrationsministeren i særlige tilfælde kan beslutte, at udlændinge, der i forbindelse med indrejsen påberåber sig at være omfattet af udlændingelovens § 7 (asyl), kan afvises af politiet ved indrejsen fra et land, som er omfattet af Dublinforordningen (nødbremse).

Det foreslås endvidere med lovforslaget, at udlændinge- og integrationsministeren kan beslutte at aktivere nødbremsen for en periode på op til 4 uger, som kan forlænges for en periode på op til 4 uger ad gangen.

Desuden foreslås det med lovforslaget, at udlændinge, der i forbindelse med indrejsen påberåber sig at være omfattet af udlændingelovens § 7, kan afvises efter de gældende afvisningsbestemmelser i udlændingelovens § 28, stk. 1, nr. 1- 7.

Det foreslås herudover med lovforslaget, at Flygtningenævnet til brug for behandlingen af en afgørelse om afvisning efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 28, stk. 7, vurderer, om betingelserne i udlændingelovens § 48 a, stk. 1, 3. og 4. pkt., er opfyldt. Denne vurdering skal efter forslaget lægges til grund ved afgørelsen af sagen.

Endelig foreslås det med lovforslaget, at politiets afgørelser om afvisning skal kunne påklages til Udlændingenævnet.

2.4.1. Aktivering af nødbremsen

Med den foreslåede bestemmelse bemyndiges udlændinge- og integrationsministeren til i en krisesituation at træffe beslutning om, at politiet kan afvise asylansøgere på grænsen til et land, som er omfattet af Dublinforordningen, efter udlændingelovens almindelige regler om afvisning. Dette indebærer, at Udlændingestyrelsen i en sådan situation ikke skal vurdere, om en asylansøger skal overføres til et andet land efter reglerne i Dublinforordningen.

Det er efter forslaget en betingelse, at nødbremsen alene aktiveres i særlige tilfælde. Det vil således være en forudsætning for udlændinge- og integrationsministerens beslutning om at aktivere nødbremsen, at der foreligger en krisesituation, hvor Dublinsamarbejdet formelt set stadig fungerer, men hvor samarbejdet efter den danske regerings opfattelse i realiteten er holdt op med at fungere, og hvor Danmark således efter en folkeretlig vurdering ikke længere kan anses for forpligtet til at følge procedurerne i Dublinforordningen.

I den almindelige folkeret er det anerkendt, at der gælder en klausul, hvorefter en folkeretlig aftale kan bringes til ophør uanset grundprincippet om aftalers bindende kraft. Det følger heraf, at enhver aftale anses for indgået med det forbehold, at omstændighederne ikke forandrer sig væsentligt, således at aftalens opfyldelse bliver til alvorlig skade for parten. Hvis der er tale om forandringer, der indebærer, at uforandret opfyldelsespligt alvorligt ville true statens eksistens eller velfærd, vil aftalen kunne tilsidesættes ud fra almindelige nødretsgrundsætninger. Der henvises til beskrivelsen af den såkaldte clausula rebus sic stantibus i "Folkeret" af Claus Gulmann m.fl., Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1995, s. 68-69.

Det er således muligt folkeretligt i ekstraordinære situationer at påberåbe sig reglerne om fundamentalt ændrede omstændigheder. I overensstemmelse hermed vil den foreslåede nødbremse alene kunne anvendes i en sådan situation.

En effektiv overholdelse af medlemsstaternes forpligtelser er en forudsætning for, at Dublinsamarbejdet i praksis kan fungere efter hensigten. Hvis flere medlemsstater ikke lever op til deres forpligtelser efter Dublinforordningen, f.eks. ved ikke at foretage registrering i Eurodac-systemet af asylansøgere eller ved ikke at acceptere at tilbagetage udlændinge i medfør af Dublinreglerne, sætter det hele Dublinsystemet og de andre medlemsstater under pres. Det gør sig navnlig gældende, hvis der er tale om medlemsstater

med ydre grænser og medlemsstater med store migrationsstrømme. Det kan i sidste ende føre til, at Dublinsamarbejdet reelt må anses for at være brudt sammen.

Det vil bero på en konkret vurdering af en række omstændigheder, om Dublinsamarbejdet kan anses for ophørt med at fungere, således at nødbremsen kan aktiveres.

Bemyndigelsen for udlændinge- og integrationsministeren til at aktivere ordningen om afvisning af asylansøgere på grænsen vil på den ene side i hvert fald kunne udnyttes i en situation, hvor samtlige lande er ophørt med at overholde Dublinprocedurerne. Bemyndigelsen vil derimod på den anden side ikke kunne udnyttes, hvis der f.eks. er tale om, at enkelte lande ikke lever op til deres forpligtelser efter forordningen.

Det er vanskeligt nærmere at angive, hvor mange lande der ikke længere skal overholde Dublinprocedurerne, før det er muligt at anvende nødbremsen. Ved vurderingen vil det have betydning, hvordan migrationsstrømmene bevæger sig i forhold til de lande, som ikke længere overholder procedurerne.

Det bemærkes, at der ikke eksisterer en fast procedure, hvor f.eks. Europa-Kommissionen vil være forpligtet til at konstatere, om Dublinsamarbejdet er ophørt med at fungere. Ligeledes er der ikke i øvrigt efter EU-retten en formel procedure om aktivering af foranstaltninger i tilfælde af Dublinsamarbejdets sammenbrud.

Det vil imidlertid, inden udlændinge- og integrationsministeren beslutter at aktivere nødbremsen, være relevant at tage kontakt til øvrige Dublinlande samt Europa-Kommissionen i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt Dublinsamarbejdet reelt er ophørt med at fungere. Det vil dog alene være regeringens beslutning, om nødbremsen kan og skal aktiveres.

Det bemærkes, at i den periode, hvor nødbremsen er sat i kraft, vil Dublinforordningens regler ikke kunne anvendes til at overføre asylansøgere til et andet Dublinland.

2.4.2. Indrejse fra et land omfattet af Dublinforordningen

Efter lovforslaget vil der alene kunne ske afvisning ved indrejse fra et land, som er omfattet af Dublinforordningen.

Afvisning vil således efter forslaget kunne finde sted ved en udlændings forsøg på at passere en dansk luft-, sø- eller landegrænse direkte fra et andet land, som er omfattet af Dublinforordningen.

Det bemærkes i den forbindelse, at det med lovforslaget forudsættes, at der kan ske afvisning af asylansøgere til lande omfattet af Dublinforordningen, der som udgangspunkt er at sidestille med sikre tredjelande.

Efter praksis kan et land anses som et sikkert tredjeland, hvis det vurderes, at betingelserne i udlændingelovens § 48 a, stk. 1, 3. og 4. pkt., er opfyldt. Som det fremgår af pkt. 2.1.5.2, må udsendelse efter udlændingelovens § 48 a, stk. 1, 3. og 4. pkt., af en udlænding, der påberåber sig at være omfattet af § 7 (asyl), kun finde sted til et land, der har tiltrådt og faktisk respekterer Flygtningekonventionen, hvor der er adgang til en forsvarlig asylprocedure, og hvor udlændingen ikke vil være i risiko for dødsstraf eller for at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller hvor der er beskyttelse mod videresendelse til et sådant land (refoulement).

Det bemærkes i den forbindelse, som det fremgår af pkt. 2.1.5.2, at vurderingen af, om der foreligger en risiko for dødsstraf eller for at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, skal foretages på baggrund af en generel vurdering af det pågældende tredjelands overholdelse af principperne i bl.a. artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, Den Europæiske

Menneskerettighedskonventions 6. tillægsprotokol og FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Efter lovforslaget skal Flygtningenævnet til brug for behandlingen af en afgørelse om afvisning efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 28, stk. 7, vurdere, om betingelserne i udlændingelovens § 48 a, stk. 1, 3. og 4. pkt., er opfyldt.

Flygtningenævnet skal således efter forslaget foretage en generel vurdering af, om et land omfattet af Dublinforordningen i en krisesituation, hvor Dublinsamarbejdet i realiteten er holdt op med at fungere, er at sidestille med et sikkert tredjeland.

Det bemærkes i den forbindelse, at Flygtningenævnet er et fagkyndigt organ, der behandler klager vedrørende asylrelaterede afgørelser, heriblandt særligt klager over afslag på asyl samt afgørelser om overførsel til et andet EU-land efter Dublinforordningen. Flygtningenævnet besidder således en særlig ekspertise på det asylretlige område, herunder viden om de enkelte landes asylforhold og procedurer, og vil på den baggrund kunne udarbejde en asylfaglig vurdering af forholdene i det enkelte land.

Det forudsættes med lovforslaget, at Flygtningenævnet foretager en generel vurdering af forholdene i det enkelte land og på den baggrund ud fra en generel betragtning vurderer, om betingelserne i § 48 a, stk. 1, 3. og 4. pkt., er opfyldt, og om det pågældende land således er at sidestille med et sikkert tredjeland.

Der lægges med lovforslaget op til, at Flygtningenævnets vurdering skal lægges til grund ved afgørelsen af, om en udlænding, der påberåber sig at være omfattet af udlændingelovens § 7, kan afvises ved indrejsen fra et land, som er omfattet af Dublinforordningen.

Det bemærkes i den forbindelse, at det med lovforslaget forudsættes, at Flygtningenævnets vurdering lægges til grund såvel ved politiets afgørelse om afvisning som ved behandlingen af en eventuel efterfølgende klage i Udlændingenævnet.

Det bemærkes endvidere, at det efter forslaget er en forudsætning for at kunne afvise en udlænding ved grænsen, at Danmark i øvrigt overholder sine internationale forpligtelser i den forbindelse. Der henvises til pkt. 2.5.

Der lægges med lovforslaget op til, at en udlænding skal være standset eller pågrebet i umiddelbar forbindelse med indrejsen til Danmark.

2.4.3. Forlængelse

Der lægges med lovforslaget op til, at udlændinge- og integrationsministerens beslutning om, at udlændinge, som påberåber sig at være omfattet af udlændingelovens § 7, kan afvises ved indrejsen fra et land, som er omfattet af Dublinforordningen, alene skal gælde for en midlertidig og kortere periode.

Det foreslås således med lovforslaget, at en beslutning om at aktivere nødbremsen i første omgang kan træffes for en periode på op til 4 uger.

Det foreslås endvidere, at beslutningen kan forlænges for en periode på op til 4 uger ad gangen. Der er efter forslaget således ingen øvre grænse for, hvor længe nødbremsen kan være aktiveret.

Det er imidlertid en forudsætning for forlængelse af beslutningen, at der fortsat vurderes at foreligge en krisesituation, hvor Dublinsamarbejdet efter den danske regerings opfattelse fortsat ikke fungerer, og hvor Danmark således efter en folkeretlig vurdering fortsat ikke kan anses for forpligtet til at følge procedurerne i Dublinforordningen.

Som det fremgår af pkt. 2.4.1, vil det være relevant at tage kontakt til de øvrige Dublinlande samt Europa-Kommissionen i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt Dublinsamarbejdet reelt er ophørt med at fungere.

Det bemærkes, at det forudsættes med lovforslaget, at nødbremsen alene forbliver aktiveret i perioder, hvor der fortsat vurderes at foreligge en krisesituation, hvor Dublinsamarbejdet efter den danske regerings opfattelse fortsat ikke fungerer, og hvor Danmark således efter en folkeretlig vurdering fortsat ikke kan anses for forpligtet til at følge procedurerne i Dublinforordningen.

Det forudsættes således med lovforslaget, at beslutningen om at aktivere nødbremsen ophæves i en situation, hvor betingelserne for at aktivere nødbremsen ikke længere er til stede.

2.4.4. Politiets afvisning af asylansøgere på grænsen

Efter lovforslaget vil det – når nødbremsen er aktiveret – være politiet, der i de enkelte tilfælde træffer afgørelse om afvisning ved grænsen efter udlændingelovens almindelige regler.

Det foreslås således med lovforslaget, at politiet i udlændingelovens § 48, stk. 1, 1. pkt., tillægges kompetence til efter den foreslåede regel i udlændingelovens § 28, stk. 7, at træffe afgørelse om afvisning ved grænsen.

En aktivering af nødbremsen vil således i praksis forudsætte, at der er grænsekontrol.

Det foreslås med lovforslaget, at udlændinge, der påberåber sig at være omfattet af udlændingelovens § 7, skal kunne afvises efter de almindelige afvisningsbestemmelser i udlændingelovens § 28, stk. 1, nr. 1-7.

Politiets afgørelse om afvisning meddeles udlændingen skriftligt. Dette kan ske ved anvendelsen af en standardformular om, at afvisning har fundet sted, samt efter hvilken bestemmelse i udlændingeloven afvisning er sket.

2.4.5. Klageadgang

Det foreslås med lovforslaget, at politiets afgørelse om afvisning efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 28, stk. 7, kan påklages til Udlændingenævnet, jf. udlændingelovens § 52 b, stk. 5.

En klage til Udlændingenævnet over politiets afgørelse om afvisning tillægges ikke opsættende virkning, jf. udlændingelovens § 48, 6. pkt. En udlænding, der afvises ved indrejsen fra et land, som er omfattet af Dublinforordningen, vil således ikke have mulighed for at indrejse og tage ophold i Danmark under klagesagens behandling.

En klage vil i overensstemmelse med den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 52 b, stk. 6, skulle være indgivet inden 8 uger efter, at udlændingen har fået meddelelse om afgørelsen.

2.5. Forholdet til Danmarks internationale forpligtelser

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder, at den foreslåede ændring af udlændingeloven, hvorved udlændinge- og integrationsministeren i særlige tilfælde kan beslutte, at udlændinge, som påberåber sig at være omfattet af § 7, kan afvises ved indrejsen fra et land, som er omfattet Dublinforordningen, er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Forslaget bygger på en generel forudsætning om, at de øvrige lande, som er omfattet Dublinforordningen – selvom Dublinsamarbejdet mellem landene reelt er brudt sammen – fortsat har til hensigt at overholde deres menneskeretlige forpligtelser. Det bemærkes i den forbindelse, at Flygtningenævnet efter forslaget skal vurdere, om betingelserne i udlændingelovens § 48 a, stk. 1, 3. og 4. pkt., er opfyldt, således at det

sikres, at de øvrige lande, som er omfattet af Dublinforordningen, reelt overholder deres menneskeretlige forpligtelser.

Som det fremgår af pkt. 2.1.5.2 skal denne vurdering foretages på baggrund af en generel vurdering af det pågældende lands overholdelse af principperne i bl.a. artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Der henvises i den forbindelse til pkt. 2.5.2 nedenfor.

Som det fremgår af pkt. 2.4.2, vil det endvidere være en forudsætning for at kunne afvise en udlænding ved grænsen, at Danmark i øvrigt overholder sine internationale forpligtelser i den forbindelse.

2.5.1. FN's Flygtningekonvention

Flygtningekonventionen af 28. juli 1951 fastlægger bl.a., hvornår et land efter konventionen er forpligtet til at meddele en person flygtningestatus. Konventionen regulerer endvidere, hvilke rettigheder og pligter en flygtning har i opholdslandet.

Flygtningekonventionen forpligter ikke staterne til at behandle en asylansøgning eller meddele asyl til en udlænding. Konventionen begrænser imidlertid i væsentligt omfang staternes adgang til at afvise, udvise eller på anden måde tvangsudsende udlændinge, som er anerkendt som flygtninge.

Efter konventionens artikel 33, stk. 1, må ingen stat således på nogen som helst måde udvise eller afvise en flygtning ved grænserne til områder, hvor hans liv eller frihed ville være truet på grund af hans race, religion, nationalitet, hans tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller hans politiske anskuelser (refoulement).

Som det fremgår af pkt. 2.4.2, skal Flygtningenævnet til brug for behandlingen af en afgørelse om afvisning foretage en generel vurdering af, om betingelserne i udlændingelovens § 48 a, stk. 1, 3. og 4. pkt., hvorefter udsendelse af en udlænding, der påberåber sig at være omfattet af § 7 (asyl) kun må finde sted til et land, der har tiltrådt og faktisk respekterer Flygtningekonventionen, hvor der er adgang til en forsvarlig asylprocedure, og hvor udlændingen ikke vil være i risiko for dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller hvor der er beskyttelse mod videresendelse til et sådant land (refoulement), er opfyldt. Denne vurdering skal lægges til grund ved afgørelsen af sagen.

Det er på den baggrund Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at den foreslåede ordning er i overensstemmelse med Flygtningekonventionen.

2.5.2. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention beskytter grundlæggende borgerlige rettigheder og friheder.

Efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3 må ingen underkastes tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Bestemmelsen afskærer således staterne fra at overgive en person til myndighederne i et tredjeland, hvor personen er i konkret og individuel risiko for at ville blive udsat for en behandling i strid med bestemmelsen. Konventionen hjemler dog ikke en ret til asyl.

Som det fremgår af pkt. 2.4.2, forudsættes det, at de lande, der er omfattet af Dublinforordningen, som udgangspunkt er sikre lande, hvortil der kan ske afvisning af asylansøgere. Der henvises endvidere til det ovenfor under pkt. 2.5.1 anførte.

Efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 har enhver ret til respekt for sit privatliv og familieliv.

Retten til et familieliv omfatter efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis retten til at opretholde et eksisterende familieliv, f.eks. ved at staten undlader at udvise et familiemedlem, samt i visse situationer statens positive forpligtelse til at tilvejebringe de nødvendige forudsætninger for at udøve et familieliv, f.eks. ved at staten giver et familiemedlem opholdstilladelse. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 indebærer ikke en generel og ubetinget ret til familiesammenføring, da familier efter bestemmelsen ikke har en umiddelbar ret til at vælge det land, hvori de vil udøve deres familieliv.

Ved politiets afvisning af en asylansøger på grænsen efter den foreslåede ordning skal der ikke foretages en vurdering af asylansøgerens personlige forhold, herunder eventuel familie i Danmark. Afvisningen medfører dog ikke, at udlændingen meddeles indrejseforbud, og afvisningen er dermed ikke til hinder for, at udlændingen senere meddeles familiesammenføring, hvis kravene hertil er opfyldt.

Efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 13 skal enhver, hvis rettigheder og friheder efter denne konvention er blevet krænket, have adgang til effektive retsmidler.

Kravet om effektive retsmidler er ikke et specifikt krav om adgang til domstolsprøvelse, men et krav om adgang til et organ, som har de fornødne beføjelser og retssikkerhedsgarantier til at foretage en reel materiel og processuel efter- prøvelse af den trufne afgørelse og af, om klagerens rettigheder er blevet tilsidesat.

Politiets afgørelse om afvisning meddeles efter den foreslåede ordning udlændingen skriftligt. Afgørelsen kan påklages til Udlændingenævnet. Der henvises i den forbindelse til pkt. 2.4.4 og 2.4.5.

Det er på den baggrund Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at den foreslåede ordning er i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

2.5.3. FN's Børnekonvention

FN's Børnekonvention indeholder en regulering af børns rettigheder på alle samfundsområder.

Efter Børnekonventions artikel 3 skal barnets tarv i alle foranstaltninger vedrørende barnet komme i første række. Deltagerstaterne påtager sig at sikre barnet den beskyttelse og omsorg, der er nødvendig for barnets trivsel under hensyntagen til de rettigheder og pligter, der gælder for barnets forældre, værge eller andre personer med juridisk ansvar for barnet, og skal med henblik herpå træffe alle passende lovgivningsmæssige og administrative forholdsregler.

Barnets tarv vil som udgangspunkt ikke gå forud for Danmarks ret til at regulere indvandringen. Er et barn efterladt uden sine forældres eller en anden primær omsorgspersons beskyttelse i et fremmed land (uledsagede mindreårige), har barnets tarv dog forrang i en eventuel konflikt mellem barnets tarv og statens interesse i at kontrollere indvandringen.

Efter Børnekonventions artikel 9 skal staten sikre, at barnet ikke adskilles fra sine forældre mod deres vilje, ligesom bestemmelsen forpligter staten til at genskabe en sådan kontakt, hvis adskillelsen skyldes årsager iværksat af staten. Forpligtelsen er ikke afhængig af, om barnet eller et af barnets familiemedlemmer er meddelt en opholdstilladelse i Danmark.

En udlænding vil således efter forslaget som udgangspunkt f.eks. ikke kunne afvises ved grænsen, hvis afvisningen de facto vil fastholde en adskillelse af en mindreårig udlænding fra sin nærmeste familie.

Det er på den baggrund Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at den foreslåede ordning er i overensstemmelse med Børnekonventionen.

3. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Indførelsen af lovhjemlen om mulighed for i en krisesituation at afvise asylansøgere ved grænsen vil isoleret set ikke have økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.

Lovforslaget har ingen økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.

5. Administrative konsekvenser for borgerne

Lovforslaget har ingen administrative konsekvenser for borgerne.

6. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser.

7. Forholdet til EU-retten

Danmark er tilknyttet Dublinsamarbejdet på mellemstatsligt grundlag via en parallelaftale mellem EU og Danmark om både Dublinforordningen og Eurodac-forordningen, jf. 2006/188/EF Rådets afgørelse af 21. februar 2006 om indgåelse af aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Kongeriget Danmark om udvidelse af bestemmelserne i Rådets forordning (EF) nr. 343/2003 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandsborger i en af medlemsstaterne, og Rådets forordning (EF) nr. 2725/2000 om oprettelse af "Eurodac" til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af Dublin-konventionen til også at omfatte Danmark.

Det er en forudsætning for aktiveringen af nødbremsen, at der foreligger en krisesituation, hvor Dublinsamarbejdet formelt set stadig fungerer, men hvor samarbejdet efter den danske regerings opfattelse i realiteten er holdt op med at fungere, og hvor Danmark således efter en folkeretlig vurdering ikke længere kan anses for forpligtet til at følge procedurerne i Dublinforordningen.

I den almindelige folkeret er det anerkendt, at der gælder en klausul, hvorefter en folkeretlig aftale kan bringes til ophør uanset grundprincippet om aftalers bindende kraft. Det følger heraf, at enhver aftale anses for indgået med det forbehold, at omstændighederne ikke forandrer sig væsentligt, således at aftalens opfyldelse bliver til alvorlig skade for parten. Hvis der er tale om forandringer, der indebærer, at uforandret opfyldelsespligt alvorligt ville true statens eksistens eller velfærd, vil aftalen kunne tilsidesættes ud fra almindelige nødretsgrundsætninger. Der henvises til beskrivelsen af den såkaldte clausula rebus sic stantibus i "Folkeret" af Claus Gulmann m.fl., Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1995, s. 68-69.

Det er således muligt folkeretligt i ekstraordinære situationer at påberåbe sig reglerne om fundamentalt ændrede omstændigheder. I overensstemmelse hermed vil den foreslåede nødbremse alene kunne anvendes i en sådan situation.

8. Hørte myndigheder og organisationer m.v.

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 19. januar 2017 til den 17. februar 2017 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer m.v.:

3F Sømændene, A. P. Møller - Mærsk A/S, Abildskou A/S, Advokatrådet, Air Greenland A/S, Alba

Turist ApS, Amnesti Nu, Amnesty International, Arriva Dan- mark ApS, Assuranceforeningen SKULD, Asylret, Atlantic Airways, BARD – Board of Airline Representatives in Denmark, Bedsteforældre for Asyl, Besa Trans, Billund Lufthavn, Brancheforeningen Dansk Kollektiv Trafik, Brancheforeningen Dansk Luftfart, Børnerådet, Børns Vilkår, Centralorganisationernes Fællesudvalg CFU, Danes Worldwide, Danish Air Transport, Danmarks Biblioteksforening, Danmarks Fiskeriforening, Danmarks Rederiforening, Danmarks Rejsebureau Forening, Dan- marks Skibskredit A/S, Danmarks Skibsmæglerforening, Danpilot, Dansk Arbejds- giverforening, Dansk Byggeri, Dansk Erhverv, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Industri, Dansk Luftfart, Dansk Metals Maritime Afdeling, Dansk Rib Charter Branche- forening, Dansk Socialrådgiverforening, Dansk Tog, Dansk Transport og Logistik, Dansk Turistfart ApS, Dansk Ungdoms Fællesråd, Danske Advokater, Danske Bus- vognmænd, Danske Færger, Danske Handicaporganisationer, Danske Havne, Dan- ske Havnevirksomheder, Danske Regioner, Danske Speditører, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Den Danske Europabevægelse, Den Danske Helsinki- Komité for Menneskerettigheder, Den Katolske Kirke i Danmark, Det Centrale Handicapråd, Det Danske Spejderkorps, DI Transport, DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Dokumentations- og Rådgivnings- centret om Racediskrimination, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, DSB, DSI, DUI-LEG og Virke, Egons Turist & Minibusser A/S, Erhvervsflyvningens Sammenslutning, Espergærde Turist ApS, Eurolines Scandinavia ApS, Fagligt Fælles Forbund (3F), Finansrådet, Fiskeriets Arbejdsmiljøråd, Fiskernes Forbund, Flygtninge Under Jorden, Flygtningenævnet, FOA - Fag og Arbejde, Focus Advokater, Folkehøjskolernes Forening i Danmark, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Rejsearrangører i Danmark, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Foreningen for Grønlandske Børn, Forsikring & Pension, Fredsfonden, Funktionærernes & Tjenestemændenes Fællesråd (FTF), Færøernes Landsstyre, Gorrissen Federspiel, Gråhundbus, Handels, Transport og Serviceerhvervene, HK Ser- vice, HK/Danmark, HORESTA, ICORN, Indvandrermedicinsk Klinik, Odense Universitetshospital, Indvandrerrådgivningen, Institut for Menneskerettigheder, International Transport Danmark, Jet Time, John's Turist og Minibus ApS, Karup Lufthavn, Kirkernes Integrationstjeneste, KL, Kromann Reumert, Københavns Lufthavne A/S, Landsforeningen Adoption og Samfund, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsorganisation af kvindekrisecentre (LOKK), Lands- organisationen i Danmark, Maskinmestrenes Forening, Mellemfolkeligt Samvirke, NeptunBus, North Sea Operators Committee Denmark, Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre), Offentlige Ansattes Organisationer, OMEP, Politiforbundet, Primera Air Scandinavia, PRO-Vest, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Red Barnet, Refugees Welcome, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Røde Kors, Rådet for Etniske Minoriteter, Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen, Sammenslutningen af Mindre Erhvervsfartøjer, Samtlige byretter, SAS Head Office, Småøernes Færgeselskaber, SOS mod Racisme, Sydtrafik, Sø- og Handelsretten, Søfartens Arbejdsmiljøråd, Søfartens Ledere, Søfartsraadet, Sønderborg Lufthavn, Søværnets Operative Kommando, Top Tourist ApS, Træskibs Sammenslutningen, Udlændingenævnet, Udlændingestyrelsen, Ungdommens Røde Kors, UNHCR Regional Representation for Northern Europe, UNICEF Danmark, Ægteskab Uden Grænser, Aalborg Lufthavn og Aarhus Lufthavn.

9. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/mindreudgifter	Negative konsekvenser/merudgifter
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Indførelsen af lovhjemlen om mulighed for i en krisesituation at afvise asylansøgere ved grænsen vil	Indførelsen af lovhjemlen om mulighed for i en krisesituation at afvise asylansøgere ved grænsen vil

	isoleret set ikke have økonomiske konsekvenser for det offentlige.	isoleret set ikke have økonomiske konsekvenser for det offentlige.
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Indførelsen af lovhjemlen om mulighed for i en krisesituation at afvise asylansøgere ved grænsen vil isoleret set ikke have administrative konsekvenser for det offentlige.	Indførelsen af lovhjemlen om mulighed for i en krisesituation at afvise asylansøgere ved grænsen vil isoleret set ikke have administrative konsekvenser for det offentlige.
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Forslaget vurderes til at være i overensstemmelse med EU-retten. Der henvises til pkt. 7.	
Overimplementering af EU-retlige minimumsforpligtelser (sæt X)	JA	NEJ X

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

§ 1

Til nr. 1

Efter udlændingelovens § 28 kan udlændinge i visse tilfælde afvises ved grænsen til Danmark. Udlændinge, der påberåber sig at være omfattet af udlændingelovens § 7 (asyl), kan dog som udgangspunkt ikke umiddelbart afvises ved grænsen, idet Danmark efter Dublinforordningen skal give asylansøgere adgang til landet, mens udlændingemyndighederne vurderer, hvilket land der efter Dublinforordningen er ansvarligt for at behandle asylansøgningen.

Det foreslås med § 28, stk. 7, 1. pkt., at udlændinge- og integrationsministeren i særlige tilfælde kan beslutte, at udlændinge, som påberåber sig at være omfattet af § 7, kan afvises ved indrejsen fra et land, som er omfattet af Dublinforordningen.

Det er efter forslaget en betingelse, at nødbremsen alene aktiveres i særlige tilfælde. Det vil således være en forudsætning for udlændinge- og integrationsministerens beslutning om at aktivere nødbremsen, at der foreligger en krisesituation, hvor Dublinsamarbejdet formelt set stadig fungerer, men hvor samarbejdet efter den danske regerings opfattelse i realiteten er holdt op med at fungere, og hvor Danmark således efter en folkeretlig vurdering ikke længere kan anses for forpligtet til at følge procedurerne i Dublinforordningen.

En effektiv overholdelse af medlemsstaternes forpligtelser er en forudsætning for, at Dublinsamarbejdet i praksis kan fungere efter hensigten. Hvis flere medlemsstater ikke lever op til deres forpligtelser efter Dublinforordningen, f.eks. ved ikke at foretage registrering i Eurodac-systemet af asylansøgere eller ved ikke at acceptere at tilbagetage udlændinge i medfør af Dublinreglerne, sætter det hele Dublinsystemet og de andre medlemsstater under pres. Det gør sig navnlig gældende, hvis der er tale om medlemsstater med ydre grænser og medlemsstater med store migrationsstrømme. Det kan i sidste ende føre til, at Dublinsamarbejdet reelt må anses for at være brudt sammen.

Det vil bero på en konkret vurdering af en række omstændigheder, om Dublinsamarbejdet kan anses for ophørt med at fungere, således at nødbremsen kan aktiveres.

Bemyndigelsen for udlændinge- og integrationsministeren til at aktivere ordningen om afvisning af asylansøgere på grænsen vil på den ene side i hvert fald kunne udnyttes i en situation, hvor samtlige lande er ophørt med at overholde Dublinprocedurerne. Bemyndigelsen vil derimod på den anden side ikke kunne udnyttes, hvis der f.eks. er tale om, at enkelte lande ikke lever op til deres forpligtelser efter forordningen.

Det er vanskeligt nærmere at angive, hvor mange lande der ikke længere skal overholde Dublinprocedurerne, før det er muligt at anvende nødbremsen. Ved vurderingen vil det have betydning, hvordan migrationsstrømmene bevæger sig i forhold til de lande, som ikke længere overholder procedurerne.

Det bemærkes, at der ikke eksisterer en fast procedure, hvor f.eks. Europa-Kommissionen vil være forpligtet til at konstatere, om Dublinsamarbejdet er ophørt med at fungere. Ligeledes er der ikke i øvrigt efter EU-retten en formel procedure om aktivering af foranstaltninger i tilfælde af Dublinsamarbejdets sammenbrud.

Det vil imidlertid, inden udlændinge- og integrationsministeren beslutter at aktivere nødbremsen, være relevant at tage kontakt til øvrige Dublinlande samt Europa-Kommissionen i forhold til spørgsmålet

om, hvorvidt Dublinsamarbejdet reelt er ophørt med at fungere. Det vil dog alene være regeringens beslutning, om nødbremsen kan og skal aktiveres.

Efter lovforslaget vil der alene kunne ske afvisning ved indrejse fra et land, som er omfattet af Dublinforordningen.

Der lægges med lovforslaget op til, at en udlænding skal være standset eller pågrebet i umiddelbar forbindelse med indrejsen til Danmark. Afvisning vil efter forslaget kunne finde sted ved en udlændings forsøg på at passere en dansk luft-, sø- eller landegrænse direkte fra et andet land, som er omfattet af Dublinforordningen.

Det bemærkes i den forbindelse, at det med lovforslaget forudsættes, at der kan ske afvisning af asylansøgere til lande omfattet af Dublinforordningen, der som udgangspunkt er at sidestille med sikre tredjelande.

Efter praksis kan et land anses som et sikkert tredjeland, hvis det vurderes, at betingelserne i udlændingelovens § 48 a, stk. 1, 3. og 4. pkt., er opfyldt. Som det fremgår af pkt. 2.1.5.2, må udsendelse efter udlændingelovens § 48 a, stk. 1, 3. og 4. pkt., af en udlænding, der påberåber sig at være omfattet af § 7 (asyl) kun finde sted til et land, der har tiltrådt og faktisk respekterer Flygtningekonventionen, hvor der er adgang til en forsvarlig asylprocedure, og hvor udlændingen ikke vil være i risiko for dødsstraf eller for at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller hvor der er beskyttelse mod videresendelse til et sådant land (refoulement).

Det bemærkes i den forbindelse, som det fremgår af pkt. 2.1.5.2, at vurderingen af, om der foreligger en risiko for dødsstraf eller for at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, skal foretages på baggrund af en generel vurdering af det pågældende tredjelands overholdelse af principperne i bl.a. artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, Den Europæiske Menneskerettighedskonventions 6. tillægsprotokol og FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Det foreslås med § 28, stk. 8, at Flygtningenævnet til brug for behandlingen af en afgørelse om afvisning efter den foreslåede bestemmelse i stk. 7 skal vurdere, om betingelserne i udlændingelovens § 48 a, stk. 1, 3. og 4. pkt., er opfyldt.

Flygtningenævnet skal således efter forslaget foretage en generel vurdering af, om et land omfattet af Dublinforordningen i en krisesituation, hvor Dublinsamarbejdet i realiteten er holdt op med at fungere, er at sidestille med et sikkert tredjeland.

Det bemærkes i den forbindelse, at Flygtningenævnet er et fagkyndigt organ, der behandler klager vedrørende asylrelaterede afgørelser, heriblandt særligt klager over afslag på asyl samt afgørelser om overførsel til et andet EU-land efter Dublinforordningen. Flygtningenævnet besidder således en særlig ekspertise på det asylretlige område, herunder viden om de enkelte landes asylforhold og procedurer, og vil på den baggrund kunne udarbejde en asylfaglig vurdering af forholdene i det enkelte land.

Det forudsættes med lovforslaget, at Flygtningenævnet foretager en generel vurdering af forholdene i det enkelte land og på den baggrund ud fra en generel betragtning vurderer, om betingelserne i § 48 a, stk. 1, 3. og 4. pkt., er opfyldt, og om det pågældende land således er at sidestille med et sikkert tredjeland.

Der lægges med lovforslaget op til, at Flygtningenævnets vurdering skal lægges til grund ved afgørelsen af, om en udlænding, der påberåber sig at være omfattet af udlændingelovens § 7, kan afvises ved indrejsen fra et land, som er omfattet af Dublinforordningen.

Det er herudover efter forslaget en forudsætning for at kunne afvise en udlænding ved grænsen, at Danmark i øvrigt overholder sine internationale forpligtelser i den forbindelse.

Det foreslås med § 28, stk. 7, 2. pkt., at en beslutning om at aktivere nødbremsen i første omgang kan træffes for en periode på op til 4 uger.

Der lægges således med lovforslaget op til, at udlændinge- og integrationsministerens beslutning om, at udlændinge, som påberåber sig at være omfattet af udlændingelovens § 7, kan afvises ved indrejsen fra et land, som er omfattet af Dublinforordningen, alene skal gælde for en midlertidig og kortere periode.

Det foreslås endvidere med § 28, stk. 7, 2. pkt., at beslutningen kan forlænges for en periode på op til 4 uger ad gangen. Der er efter forslaget således ingen øvre grænse for, hvor længe nødbremsen kan være aktiveret.

Det er imidlertid en forudsætning for forlængelse af beslutningen, at der fortsat vurderes at foreligge en krisesituation, hvor Dublinsamarbejdet efter den danske regerings opfattelse fortsat ikke fungerer, og hvor Danmark således efter en folkeretlig vurdering fortsat ikke kan anses for forpligtet til at følge procedurerne i Dublinforordningen.

Det bemærkes, at det forudsættes med lovforslaget, at nødbremsen alene forbliver aktiveret i perioder, hvor der fortsat vurderes at foreligge en krisesituation, hvor Dublinsamarbejdet efter den danske regerings opfattelse fortsat ikke fungerer, og hvor Danmark således efter en folkeretlig vurdering fortsat ikke kan anses for forpligtet til at følge procedurerne i Dublinforordningen. Det forudsættes således med lovforslaget, at beslutningen om at aktivere nødbremsen ophæves i en situation, hvor betingelserne for at aktivere nødbremsen ikke længere er til stede.

Det foreslås med § 28, stk. 7, 3. pkt., at udlændinge, der påberåber sig at være omfattet af udlændingelovens § 7, skal kunne afvises efter de almindelige afvisningsbestemmelser i udlændingelovens § 28, stk. 1, nr. 1-7.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.4.1-2.4.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 2

Efter udlændingelovens § 48, 1. pkt., kan afgørelse om afvisning ved indrejsen, jf. § 28, stk. 1-4, træffes af vedkommende politidirektør.

Efter lovforslaget vil det – når nødbremsen er aktiveret – være politiet, der i de enkelte tilfælde træffer afgørelse om afvisning ved grænsen efter udlændingelovens almindelige regler.

Det foreslås således med lovforslaget, at politiet i udlændingelovens § 48, stk. 1, 1. pkt., tillægges kompetence til efter den foreslåede regel i udlændingelovens § 28, stk. 7, at træffe afgørelse om afvisning ved grænsen.

En aktivering af nødbremsen vil således i praksis forudsætte, at der er grænsekontrol.

Flygtningenævnets vurdering efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 28, stk. 8, skal efter forslaget lægges til grund ved politiets afgørelse om afvisning ved grænsen.

Politiets afgørelse om afvisning meddeles udlændingen skriftligt. Dette kan ske ved anvendelsen af en standardformular om, at afvisning har fundet sted, samt efter hvilken bestemmelse i udlændingeloven afvisning er sket.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.4.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 3

Efter udlændingelovens § 48 a, stk. 1, 1. pkt., træffer Udlændingestyrelsen, hvis en udlænding påberåber sig at være omfattet af § 7, snarest muligt afgørelse om afvisning eller overførsel efter reglerne i kapitel 5 a eller 5 b 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, eller udvisning efter § 25, nr. 2, eller § 25 b og i givet fald udsendelse.

Det foreslås med lovforslaget, at § 48 a, stk. 1, ikke finder anvendelse, hvis politiet efter den foreslåede bestemmelse i § 28, stk. 7, 3. pkt., har truffet afgørelse om afvisning ved indrejsen.

Forslaget er en ændring som konsekvens af, at politiet i tilfælde, hvor udlændinge- og integrationsministeren har besluttet at aktivere nødbremsen, kan afvise en udlænding, som påberåber sig at være omfattet af § 7 (asyl) ved indrejsen fra et land, som er omfattet af Dublinforordningen.

I tilfælde, hvor nødbremsen er aktiveret, og politiet i overensstemmelse med den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 28, stk. 7, har afvist en udlænding ved indrejsen, træffer Udlændingestyrelsen således efter forslaget ikke afgørelse om bl.a. afvisning eller udvisning efter udlændingelovens § 48 a, 1. pkt., for så vidt angår en udlænding, der påberåber sig at være omfattet af § 7 (asyl).

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.4.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 4

Efter udlændingelovens § 52 b, stk. 5, kan Udlændingenævnet behandle klager over politiets afgørelser om afvisning, jf. § 28, stk. 1-4.

Det foreslås med lovforslaget, at politiets afgørelse om afvisning efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 28, stk. 7, tillige kan påklages til Udlændingenævnet, jf. udlændingelovens § 52 b, stk. 5.

En klage til Udlændingenævnet over politiets afgørelse om afvisning tillægges ikke opsættende virkning, jf. udlændingelovens § 48, 6. pkt. En udlænding, der afvises ved indrejsen fra et land, som er omfattet af Dublinforordningen, vil således ikke have mulighed for at indrejse og tage ophold i Danmark under klagesagens behandling.

En klage vil i overensstemmelse med den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 52 b, stk. 6, skulle være indgivet inden 8 uger efter, at udlændingen har fået meddelelse om afgørelsen.

Flygtningenævnets vurdering efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 28, stk. 8, skal efter forslaget lægges til grund ved Udlændingenævnets behandling af klagen.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.4.5 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til § 2

Det foreslås med bestemmelsen, at loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

Formålet hermed er at sikre, at nødbremsen, hvis det bliver nødvendigt, kan aktiveres dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

Til § 3

Bestemmelsen vedrører lovens territoriale gyldighed og indebærer, at loven ikke gælder for Færøerne og

Grønland, men ved kongelig anordning helt eller delvis kan sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de færøske eller grønlandske forhold tilsiger.

Bilag 1

Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

Gældende formulering	*Lovforslaget*
	§ 1
	I udlændingeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 412 af 9. maj 2016, som ændret senest ved lov nr. 228 af 7. marts 2017, foretages følgende ændringer:
§ 28. … Stk. 2-7. …	**1.** I *§ 28* indsættes efter stk. 6 som nye stykker: »*Stk. 7.* Udlændinge- og integrationsministeren kan i særlige tilfælde beslutte, at udlændinge, som påberåber sig at være omfattet af § 7, kan afvises ved indrejsen fra et land, som er omfattet Dublin-forordningen. Beslutningen træffes for en periode på op til 4 uger, som kan forlænges for en periode på op til 4 uger ad gangen. Afvisning efter 1. pkt. kan ske efter bestemmelserne i stk. 1, nr. 1-7. *Stk. 8.* Til brug for behandlingen af en afgørelse om afvisning efter stk. 7 vurderer Flygtningenævnet, om betingelserne i § 48 a, stk. 1, 3. og 4. pkt., er opfyldt. Denne vurdering lægges til grund ved afgørelsen af sagen.« Stk. 7 bliver herefter stk. 9.
§ 48. Afgørelse om afvisning ved indrejsen, jf. § 28, stk. 1-4, kan træffes af vedkommende politidirektør. Afgørelser efter § 30, § 33, stk. 9, § 34, § 36, § 37 c, stk. 5, § 37 d, stk. 1 og 3, § 37 e, stk. 1 og 4, §§ 37 g og 37 j, § 40, stk. 8 og 9, § 40 a, stk. 1 og 2, § 40 a, stk. 3, 1. pkt., § 40 a, stk. 4-9, § 40 b, stk. 1 og 2, § 40 b, stk. 3, 1. pkt., § 40 b, stk. 4-9, og § 43, stk. 2 og 3, kan træffes af Rigspolitichefen eller politidirektøren. Afgørelser efter § 40 a, stk. 1, nr. 3, og § 40 b, stk. 1, og afgørelser om, at dokumenter eller genstande og aktiver, der kan anvendes til dækning af de i § 42 a, stk. 4, 1. pkt., nævnte udgifter, tages i bevaring, jf. § 40, stk. 9, kan endvidere træffes af Udlændingestyrelsen. Afgørelser om ydelse af hjælp efter § 43 a kan træffes af Rigspolitichefen. De afgørelser, der er nævnt i 1. pkt., kan påklages til Udlændingenævnet, jf. § 52 b, stk. 5, og de afgørelser, der er nævnt i 2.-4.	**2.** I *§ 48, 1. pkt.,* ændres »stk. 1-4« til: »stk. 1-4 og stk. 7, 3. pkt.«

pkt., kan påklages til udlændinge-, integrations- og boligministeren, jf. dog 7. og 8. pkt. Klagen har ikke opsættende virkning. Politiets afgørelse om iværksættelse af foranstaltninger efter § 36 og §§ 37 c-37 e kan dog kun påklages til udlændinge-, integrations- og boligministeren, såfremt afgørelsen ikke kan indbringes for domstolene efter §§ 37, 37 c-37 e eller 37 k. Politiets afgørelser efter § 33, stk. 9, og § 43 a, stk. 2, kan ikke indbringes for udlændinge-, integrations- og boligministeren.

§ 48 a. Påberåber en udlænding sig at være omfattet af § 7, træffer Udlændingestyrelsen snarest muligt afgørelse om afvisning eller overførsel efter reglerne i kapitel 5 a eller 5 b 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, eller udvisning efter § 25, nr. 2, eller § 25 b og i givet fald udsendelse. Dette gælder tilsvarende for udlændinge, der opholder sig i Danmark uden opholdstilladelse, og som har søgt asyl i en anden medlemsstat uden at have opnået international beskyttelse. Udsendelse efter 1. pkt. må dog kun finde sted til et land, der har tiltrådt og faktisk respekterer flygtningekonventionen af 28. juli 1951, og hvor der er adgang til en forsvarlig asylprocedure. Udsendelse efter 1. pkt. må ikke finde sted til et land, hvor udlændingen vil være i risiko for dødsstraf eller for at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller hvor der ikke er beskyttelse mod videresendelse til et sådant land.

Stk. 2-3. …

§ 52 b. …

Stk. 2-4. …

Stk. 5. Udlændingenævnet kan endvidere behandle klager over politiets afgørelser om afvisning, jf. § 28, stk. 1-4.

Stk. 6. …

3. I *§ 48 a, stk. 1,* indsættes som *5. pkt.*:

»1. pkt. finder ikke anvendelse, hvis politiet efter § 28, stk. 7, 3. pkt., har truffet afgørelse om afvisning ved indrejsen.«

4. I *§ 52 b, stk. 5,* ændres »stk. 1-4« til: »stk. 1-4 og stk. 7, 3. pkt.«

§ 2

Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

§ 3

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de færøske og grønlandske forhold tilsiger.