

## Forslag

til

Lov om ændring af udlændingeloven  
(Indførelse af mulighed for overførsel af asylansøgere  
til asylsagsbehandling og indkvartering i tredjelande)

### § 1

I udlændingeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1513 af 22. oktober 2020, som ændret senest ved lov nr. 2230 af 29. december 2020 foretages følgende ændringer:

1. *Overskriften* til kapitel 5 affattes således:

»Kapitel 5  
*Afvisning af udlændinge og overførsel af asylansøgere til tredjelande*«.

2. Efter § 28 indsættes:

»§ 29. En udlænding, der påberåber sig at være omfattet af § 7, og som ikke er registreret som asylansøger efter § 48 e, stk. 2, overføres til et tredjeland med henblik på asylsagsbehandling efter en overenskomst eller et hertil svarende arrangement, som Danmark har indgået med et eller flere lande, medmindre dette vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

*Stk. 2.* Udlændinge- og integrationsministeren kan fastsætte nærmere regler om, at visse udlændinge omfattet af stk. 1, skal undtages herfra.«

3. I § 33, *stk. 3*, indsættes efter »klage,«: »jf. dog stk. 8,«.

4. I § 33 indsættes efter *stk. 7* som nyt stykke:

»*Stk. 8.* Stadfæstes en afgørelse efter § 53 a, stk. 1, nr. 1, eller frafaldes en sådan klage, fastsættes der ikke en udrejsefrist.«

5. I § 36, *stk. 1, 1. pkt.*, ændres »kapitlerne 1 og 3-5« til: »kapitlerne 1, 3 og 4 og § 28«.

6. I § 36, *stk. 1*, indsættes efter 1. pkt. som nyt punktum:

»Med henblik på at sikre muligheden for overførsel efter § 29, stk. 1, kan politiet bestemme, at der skal ske frihedsberøvelse, hvis der er væsentlig risiko for, at den pågældende udlænding forsvinder, og de i § 34 nævnte foranstaltninger ikke er tilstrækkelige.«

7. I § 36 indsættes efter *stk. 9* som nyt stykke:

»Stk. 10. Ved beslutning om frihedsberøvelse efter § 36, stk. 1, 2. pkt., skal der navnlig lægges vægt på, om der er risiko for, at udlændingen vil forsvinde eller unddrage sig overførslen, eller om den pågældende vil undvige eller lægge hindringer i vejen for forberedelsen af overførselsprocessen. Risiko for, at udlændingen vil forsvinde eller unddrage sig overførslen, foreligger, når den pågældende ikke har medvirket under eller har lagt hindringer i vejen for sagens behandling, eller når der i øvrigt på baggrund af oplysningerne om udlændingen og opholdets varighed og karakter er grund til at antage, at udlændingen vil forsvinde eller unddrage sig overførsel.«

Stk. 10 bliver herefter stk. 11.

8. I § 36, stk. 10, 1. pkt., der bliver stk. 11, 1. pkt., ændres »§ 36, stk. 1, 2. pkt.« til: »§ 36, stk. 1, 3. pkt.«

9. To steder i § 37, stk. 3, 4. pkt., ændres »§ 36, stk. 1, 5. pkt.« til: »§ 36, stk. 1, 6. pkt.«

10. I § 37, stk. 7, 2. pkt., ændres »§ 36, stk. 1, 2. pkt.,« til: »§ 36, stk. 1, 2. og 3. pkt.,«

11. I § 37, stk. 9, 1. pkt., ændres »§ 36, stk. 1, 2. pkt.« til: »§ 36, stk. 1, 3. pkt.«

12. I § 37, stk. 10, 1. pkt., indsættes efter »med henblik på«: »overførsel efter § 29, stk. 1 eller«.

13. I § 42 a, stk. 2, ændres »kapitel 1 og 3-5« til: »kapitel 1, 3 og 4 og § 28«.

14. I § 43, stk. 2, indsættes efter 2. pkt. som nyt punktum:

»Udgifterne til overførsel af en udlænding efter § 29, stk. 1, afholdes endeligt af statskassen.«

15. I § 48 a, stk. 1, 1. pkt., indsættes efter »afgørelse om«: »overførsel efter § 29, stk. 1 eller om«.

16. I § 53 a, stk. 1, indsættes før nr. 1 som nyt nr.:

»1) Overførsel efter § 29, stk. 1.«

Nr. 1-8 bliver herefter nr. 2-9.

17. I § 53 a, stk. 2, 3. pkt., indsættes efter »§ 8, stk. 1 eller 2,«: »træffer Udlændingestyrelsen afgørelse om overførsel efter § 29, stk. 1«.

18. I § 53 a, stk. 2, 4. pkt., ændres »1-6« til: »1-7«.

19. I § 56 indsættes efter stk. 3 som nyt stykke:

»Stk. 4. Sager om overførsel efter § 29, stk. 1 behandles på skriftligt grundlag. Flygtningenævnets formand eller den, formanden bemyndiger dertil, kan henvise en sag vedrørende overførsel efter § 29 til mundtlig behandling, hvis særlige forhold gør det påkrævet.«

Stk. 4-9 bliver herefter stk. 5-10.

## § 2

Udlændinge- og integrationsministeren fastsætter tidspunktet for lovens ikrafttræden.

## § 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 henholdsvis færøske og grønlandske forhold tilsiger.

## Indholdsfortegnelse

<b>1. Indledning og baggrund</b> .....	5
<b>2. Lovforslagets hovedindhold</b> .....	6
<b>2.1. Indledende sagsbehandling i Danmark</b> .....	6
2.1.1. Gældende ret .....	7
2.1.2. Udlændinge- og Integrationsministeriets overvejelser .....	10
2.1.3. Den foreslåede ordning .....	12
<b>2.2. Klagesagsbehandling</b> .....	14
2.2.1. Gældende ret .....	14
2.2.2. Udlændinge- og Integrationsministeriets overvejelser .....	16
2.2.3. Den foreslåede ordning .....	18
<b>2.3 Udrejsefrist og indrejseforbud</b> .....	19
2.3.1. Gældende ret .....	19
2.3.2. Udlændinge- og Integrationsministeriets overvejelser .....	21
2.3.3. Den foreslåede ordning .....	21
<b>2.4. Kontrolforanstaltninger, frihedsberøvelse og udrejse</b> .....	22
2.4.1. Gældende ret .....	22
2.4.2. Udlændinge- og Integrationsministeriets overvejelser .....	29
2.4.3. Den foreslåede ordning .....	31
<b>3. Forholdet til Danmarks internationale forpligtelser</b> .....	32
<b>3.1 FN's Flygtningekonvention</b> .....	34
<b>3.2 Den Europæiske Menneskerettighedskonvention</b> .....	35
<b>3.3 FN's Børnekonvention</b> .....	40
<b>4. Økonomiske og implementeringskonsekvenser for det offentlige</b> .....	40
<b>4.1. Økonomiske konsekvenser</b> .....	40
<b>4.2. Implementeringsmæssige konsekvenser</b> .....	41
<b>5. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.</b> .....	41
<b>6. Administrative konsekvenser for borgerne</b> .....	41
<b>7. Klima- og miljømæssige konsekvenser</b> .....	41
<b>8. Forholdet til EU-retten</b> .....	41
<b>8.1. Udsendelsesdirektivet</b> .....	41
<b>8.2. Dublinforordningen</b> .....	43
<b>9. Hørte myndigheder og organisationer m.v.</b> .....	44
<b>10. Sammenfattende skema</b> .....	46

*Bemærkninger til lovforslaget*  
*Almindelige bemærkninger*

## **1. Indledning og baggrund**

Siden 2015 er der indgivet flere end 4,9 mio. asylansøgninger i EU. Men en stor del opfylder ikke betingelserne for asyl. Samtidig er flere end 16.500 flygtninge og migranter druknet i Middelhavet i forsøget på at nå frem til EU. Alene i Danmark er der registreret flere end 38.000 ansøgninger om asyl siden 2015. I 2020 var anerkendelsesprocenten kun 44 pct. i sager om asyl afgjort i 1. instans. Det koster i gennemsnit den danske stat ca. 300.000 kroner at indkvartere én afvist asylansøger på et hjem- eller udrejsecenter i Danmark om året.

I forståelsespapiret ”Retfærdig retning for Danmark” mellem Socialdemokratiet, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten fra juni 2019 fremgår det, at: *”Det vil være en væsentlig prioritet i en ny dansk regerings udenrigspolitik at søge international tilslutning til et fremtidigt og mere humant asylsystem inden for gældende international ret”*.

Det er regeringens opfattelse, at den incitamentsstruktur, der kendetegner det eksisterende asylsystem, og som får flygtninge og migranter til at søge mod EU, er uholdbar. Derfor vil regeringen arbejde for et mere retfærdigt og humant asylsystem inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser.

Et nyt asylsystem skal bidrage til, at langt færre søger asyl i Danmark, at langt færre flygtninge og migranter drukner i Middelhavet og udsættes for overgreb på migrationsruterne, at danske ressourcer målrettes personer, der har et reelt beskyttelsesbehov i nærområderne, og at flere flygtninge derved beskyttes bedre i nærområderne. Et nyt asylsystem skal samtidig bidrage til, at Danmark selv har kontrol med indvandringen.

Ét af elementerne i regeringens plan om et retfærdigt og humant asylsystem er at skabe en ordening, hvor tredjelandstatsborgere og statsløse, der søger om international beskyttelse (asyl) i Danmark, overføres til et tredjeland, hvor realitetsbehandlingen af asylansøgningen og indkvarteringen af asylansøgerne under denne sagsbehandling skal finde sted. Ved en sådan overførsel til et tredjeland vil en asylansøgning, der oprindeligt blev indgivet i Danmark, som udgangspunkt herefter ikke længere kunne føre til en opholdstilladelse i Danmark.

Ordningen bygger således på en forudsætning om, at Danmark ikke yder beskyttelse i tilfælde af, at udlændingen bliver meddelt asyl efter endt realitetsbehandling af asylansøgningen i tredjelandet. Beskyttelsen ydes derimod af det pågældende tredjeland. Meddeles ansøgeren afslag på asyl, er det ligeledes det pågældende tredjeland, der drager omsorg for udsendelsen af den pågældende.

Med lovforslaget foreslås det at skabe et lovgivningsmæssigt grundlag for, at Danmark efter indgåelse af en overenskomst eller et hertil svarende arrangement med et tredjeland vil kunne overføre udlændinge, der søger international beskyttelse (asyl) i Danmark, til det pågældende tredjeland med henblik på realitetsbehandling af asylansøgningen og indkvartering under denne sagsbehandling under overholdelse af Danmarks internationale forpligtelser. Det bemærkes, at der, afhængigt af bl.a. den nærmere udformning af ordningen i tredjelandet og den overenskomst eller hertil svarende arrangement, Danmark måtte indgå med et tredjeland, vil kunne være behov for yderligere regulering.

Den foreslåede ordning vil bero på, at Danmark indgår en overenskomst eller et hertil svarende arrangement med et eller flere tredjelande om, at udlændinge, der har søgt asyl i Danmark, overføres til tredjelandet med henblik på realitetsbehandling af asylansøgningen og indkvartering og efterfølgende beskyttelse i tredjelandet eller udsendelse af den pågældende fra tredjelandet.

Det forudsættes, at en indgået overenskomst eller et hertil svarende arrangement vil skulle indeholde tilstrækkelige garantier for, at Danmarks internationale forpligtelser overholdes, og at disse garantier må forventes at blive efterlevet i praksis.

Det vil endvidere være en forudsætning, at der i overenskomsten eller det hertil svarende arrangement indskrives et krav om en monitoreringsmekanisme, der har til formål at påse, at tredjelandet efterlever sine forpligtelser i relation til overenskomsten eller det hertil svarende arrangement. Dette skal sikre, at tredjelande, som Danmark har indgået en overenskomst eller et hertil svarende arrangement med, reelt overholder de forpligtelser, der følger heraf.

Med lovforslaget foreslås det, at der skabes det nødvendige retsgrundlag for, at Udlændingestyrelsen vil kunne træffe afgørelse om overførsel efter den foreslåede ordning, og at klager over Udlændingestyrelsens afgørelser behandles af det uafhængige Flygtningenævnet. Det foreslås endvidere, at klagesagerne automatisk indbringes for Flygtningenævnet, og at klagen i alle tilfælde tillægges opsættende virkning.

Med lovforslaget foreslås det endvidere, at udlændinge- og integrationsministeren bemyndiges til at kunne fastsætte nærmere regler om, at visse grupper af asylansøgere generelt skal være undtaget fra den foreslåede ordning.

Endelig indeholder lovforslaget de nødvendige lovhjemler til, at der kan pålægges kontrol- og tvangsforanstaltninger eller ske frihedsberøvelse af en udlænding, for hvem der er truffet afgørelse om overførsel efter den foreslåede ordning samt til afholdelsen af overførselsudgifterne.

## **2. Lovforslagets hovedindhold**

### **2.1. Indledende sagsbehandling i Danmark**

### 2.1.1. Gældende ret

Hvis en udlænding ved indrejsen eller efter indrejsen i Danmark ansøger om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 (asyl), bliver den pågældende ansøger registreret ved navn, fødselsdata og nationalitet på baggrund af oplysninger fra ansøgeren eller data, som fremgår af dokumenter vedrørende ansøgeren. I forbindelse hermed bliver ansøgerens fingeraftryk og personfoto optaget og registreret, jf. udlændingelovens §§ 40 a og 40 b, ligesom der foretages en sammenligning af ansøgerens fingeraftryk med fingeraftryk i det centrale Eurodac-system (den såkaldte Eurodac-høring) og VIS (Visuminformationssystemet).

Efterfølgende får ansøgeren igen optaget biometri (fingeraftryk og personfoto) til brug for udstedelse af eventuelt opholdskort, og ansøgeren får udstedt et asylansøgerkort, ligesom ansøgeren bliver anmodet om at udfylde et asylansøgningsskema, medmindre den pågældende eksempelvis er analfabet eller mindreårig.

Når en udlænding påberåber sig at være omfattet af udlændingelovens § 7 (asyl), træffer Udlændingestyrelsen snarest muligt afgørelse om afvisning eller overførsel efter reglerne i udlændingelovens kapitel 5 a eller kapitel 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, jf. udlændingelovens § 48 a, stk. 1, 1. pkt.

Det betyder, at når en udlænding ansøger om asyl i Danmark, kommer ansøgningen først i den såkaldte indledende asylfase, hvor udlændingemyndighederne skal beslutte, om asylansøgningen skal realitetsbehandles i Danmark eller i et andet land. I den indledende asylfase vil ansøgeren i de fleste tilfælde og kort tid efter ansøgningens indgivelse bl.a. blive indkaldt til en første samtale med Udlændingestyrelsen, hvor formålet med samtalen oftest bl.a. er at fastlægge ansøgerens identitet, rejserute og asylmotiv.

En endelig afgørelse om, at en udlænding, der påberåber sig at være omfattet af § 7 (asyl), skal afvises, udvises eller overføres og i givet fald udsendes, med den virkning, at asylansøgningen ikke bliver realitetsbehandlet i Danmark, kan af udlændingemyndighederne træffes med hjemmel i følgende bestemmelser:

I overensstemmelse med 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 tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (Dublinforordningen) følger det af udlændingelovens kapitel 5 a, at en udlænding kan afvises eller overføres til en anden 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. udlændingelovens kapitel 5 a.

Det er ikke muligt ved indrejsen til Danmark fra et andet land, som er omfattet af Dublinforordningen, at afvise en udlænding, der påberåber sig at være omfattet af § 7 (asyl). Det skyldes, at Danmark efter reglerne i Dublinforordningen skal give udlændinge, der ansøger om asyl, adgang til Danmark, mens udlændingemyndighederne vurderer, hvilket land der efter Dublinforordningen er ansvarlig for at realitetsbehandle asylansøgningen.

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

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

I særlige tilfælde vil udlændinge- og integrationsministeren kunne beslutte at aktivere den såkaldte asylretlige nødbremse efter udlændingelovens § 28, stk. 7, hvorefter udlændinge, der i forbindelse med indrejsen påberåber sig at være omfattet af udlændingelovens § 7 (asyl), kan afvises allerede ved indrejsen fra et land, som er omfattet af Dublinforordningen. Det vil 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.

Afvisningen kan ske efter bestemmelserne i udlændingelovens § 28, stk. 1, nr. 1-7. Dette indebærer bl.a., at Udlændingestyrelsen i en sådan situation ikke skal vurdere, om en udlænding skal overføres til en anden medlemsstat efter reglerne i Dublinforordningen.

Til brug for behandlingen af en afgørelse om afvisning efter udlændingelovens § 28, stk. 7, vurderer Flygtningenævnet, om betingelserne i udlændingelovens § 48 a, stk. 1, 3. og 4. pkt., er iagttaget, og Flygtningenævnets vurdering lægges til grund ved afgørelsen af sagen.

Det er derudover en forudsætning for at kunne afvise en udlænding ved grænsen efter udlændingelovens § 28, stk. 7, at Danmark i øvrigt overholder sine internationale forpligtelser i den forbindelse.

Afvisninger og overførsler efter udlændingelovens kapitel 5 a, 5 b eller den såkaldte asylretlige nødbremse må 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, jf. herved udlændingelovens § 48 a, stk. 1, 3. pkt. Betingelsen om, at landet faktisk skal respektere Flygtningekonventionen, indebærer, at landet i praksis skal respektere forbuddet mod refoulement i Flygtningekonventionen.



Det er herudover alene muligt, jf. udlændingelovens § 48 a, stk. 1, 4. pkt., at udsende en udlænding til et land, hvor vedkommende ikke 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.

Bestemmelserne i udlændingelovens § 48 a, stk. 1, 3. og 4. pkt., indeholder således en beskyttelse for den enkelte udlænding, der svarer til den beskyttelse, der følger af udlændingelovens § 31 om det såkaldte refoulementsforbud.

Såfremt Udlændingestyrelsen træffer afgørelse om undladelse af afvisning, udvisning, overførsel eller udsendelse, har udlændingen ret til at få sin ansøgning om asyl realitetsbehandlet i Danmark, jf. udlændingelovens § 48 a, stk. 2. Udlændingestyrelsen træffer herved formelt en afgørelse om, at den pågældende kan opholde sig her i landet under asylsagens behandling (processuelt ophold), jf. udlændingelovens § 48 e, stk. 2. Herved registreres den pågældende officielt som asylansøger i Danmark. Dernæst påbegyndes vurderingen af asylansøgningen, og asylsagen realitetsbehandles enten i den såkaldte normalprocedure eller i åbenbart grundløs-proceduren efter § 53 b.

Afgørelser om asyl træffes af Udlændingestyrelsen i 1. instans med – i tilfælde af afslag – automatisk klageadgang til det uafhængige Flygtningenævn, medmindre asylsagen behandles i åbenbart grundløs-proceduren efter § 53 b. Asylmyndighederne vurderer, om den enkelte asylansøger vil være i konkret og individuel risiko for forfølgelse eller asylrelevante overgreb ved en tilbagevenden til sit hjemland eller tidligere opholdsland. I denne vurdering indgår ansøgerens forklaring om asylmotivet sammenholdt med de foreliggende baggrundsoplysninger om situationen i ansøgerens hjemland eller tidligere opholdsland.

Asylansøgere har ret til at opholde sig i Danmark (processuelt ophold), så længe asylansøgningen behandles. De pågældende kan ikke udsendes under det processuelle ophold og har som udgangspunkt ret til indkvartering og forsørgelse, indtil de meddeles opholdstilladelse, udrejser eller udsendes af Danmark.

I perioden fra at der er indgivet en ansøgning om asyl til, at Udlændingestyrelsen har truffet afgørelse om, hvorvidt asylansøgningen skal realitetsbehandles i Danmark, eller om der skal ske afvisning eller overførsel (indledende asylfase), har udlændingen ikke et formelt opholdsgrundlag i Danmark. Udlændingen kan dog i denne periode ikke udsendes af Danmark, idet dette vil kunne være i strid med forbuddet mod refoulement, jf. udlændingelovens § 48 a, stk. 1, 3. og 4. pkt.

Hertil kommer, at en afgørelse om afvisning eller overførsel til en anden medlemsstat efter udlændingelovens kapitel 5 a og 5 b i medfør af udlændingelovens § 53 a, stk. 1, nr. 1, kan påklages til Flygtningenævnet. I henhold til udlændingelovens § 53 a, stk. 2, 4. pkt., har udlændingen ret til at opholde sig i Danmark, indtil Flygtningenævnet har behandlet klagen.

En udlænding, som har påberåbt sig at være omfattet af udlændingelovens § 7 (asyl), anses således for at opholde sig lovligt her i landet, indtil de danske udlændingemyndigheder har truffet afgørelse om det modsatte.

Træffer Udlændingestyrelsen afgørelse om undladelse af afvisning, udvisning eller overførsel og i givet fald udsendelse, skal asylansøgeren gøres bekendt med adgangen til at sætte sig i forbindelse med Dansk Flygtningehjælp. Udlændinge- og integrationsministeren kan endvidere fastsætte nærmere regler om, at asylansøgere allerede forud for Udlændingestyrelsens afgørelse skal gøres bekendt med adgangen til at sætte sig i forbindelse med Dansk Flygtningehjælp. Der henvises herved til udlændingelovens § 48 a, stk. 3.

### 2.1.2. Udlændinge- og Integrationsministeriets overvejelser

Et element i regeringens plan om et retfærdigt og humant asylsystem er at skabe en ordening, hvor tredjelandstatsborgere og statsløse, der ansøger om international beskyttelse (asyl) i Danmark, kan overføres til et tredjeland, hvor realitetsbehandlingen af asylansøgningen og indkvarteringen af de pågældende skal finde sted.

Den foreslåede ordening bygger på en forudsætning om, at Danmark ikke yder beskyttelse i tilfælde af, at udlændingen bliver meddelt asyl efter endt realitetsbehandling af asylsagen i tredjelandet. Beskyttelsen vil derimod skulle ydes af det pågældende tredjeland. Meddeles udlændingen afslag på asyl, vil det ligeledes være det pågældende tredjeland, der vil skulle drage omsorg for udsendelsen af den pågældende.

Der er i dag ikke hjemmel i dansk ret til at overføre tredjelandstatsborgere eller statsløse, der søger om international beskyttelse (asyl) i Danmark, til et tredjeland med henblik på realitetsbehandling af deres asylansøgning og indkvartering i det pågældende tredjeland.

Med lovforslaget foreslås det at skabe et lovgivningsmæssigt grundlag i udlændingeloven for, at Udlændingestyrelsen kan træffe afgørelse om, at en tredjelandstatsborger eller statsløs uden lovligt ophold, der søger om opholdstilladelse efter § 7 (asyl) i Danmark, ikke skal have sin asylsag realitetsbehandlet i Danmark, men skal overføres til et tredjeland i henhold til en overenskomst eller et hertil svarende arrangement, som Danmark har indgået med et tredjeland.

Ordningen forudsætter, at der indgås en overenskomst eller et hertil svarende arrangement med et tredjeland, hvorefter tredjelandstatsborgere og statsløse, der indgiver ansøgning om asyl i Danmark, overføres til det pågældende tredjeland, hvor realitetsbehandlingen af asylansøgningen og indkvarteringen skal finde sted.

Ordningen forudsætter endvidere, at en indgået overenskomst eller et hertil svarende arrangement vil skulle indeholde tilstrækkelige garantier for, at Danmarks internationale forpligtelser overholdes, og at disse garantier må forventes at blive efterlevet i praksis.

Idet Udlændingestyrelsen i dag allerede behandler en række ansøgninger, hvor der skal tages stilling til, om betingelserne for indrejse og ophold er opfyldt, er det Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at det er mest hensigtsmæssigt, hvis Udlændingestyrelsen varetager opgaven med at træffe afgørelse i 1. instans vedrørende overførsel af udlændinge til et tredjeland efter den foreslåede ordning.

Det er en forudsætning for overførsel efter den foreslåede ordning, at det i det konkrete tilfælde vurderes, at overførslen vil kunne ske inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser.

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder, at Danmarks forpligtelser efter bl.a. artikel 4 i tillægsprotokol 4 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) indebærer, at danske udlændingemyndigheder vil skulle tage hensyn til udlændingens individuelle omstændigheder, når der træffes afgørelse efter den foreslåede ordning, ligesom udlændingen skal have adgang til at fremføre sine argumenter imod overførsel af den pågældende.

På den baggrund er det Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at en afgørelse efter den foreslåede ordning bl.a. vil skulle træffes på baggrund af en vurdering af udlændingens individuelle omstændigheder.

Det er endvidere Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at der kan være tilfælde, hvor en overførsel efter den foreslåede ordning vil kunne være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Som eksempler på sager, hvor overførsel til et tredjeland vil kunne være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, kan f.eks. nævnes sager, hvor et familiemedlem til personer med lovligt ophold i Danmark eller danske statsborgere søger asyl, og hvor en overførsel til et tredjeland efter en individuel vurdering vil udgøre en krænkelse af EMRK artikel 8 (retten til respekt for privat- og familieliv), samt sager, hvor udlændingemyndighederne træffer afgørelse om overførsel af meget alvorligt syge udlændinge, selvom udlændingemyndighederne vidste eller burde have vidst, at der ikke er adgang til nødvendig og tilstrækkelig sundhedsbehandling i tredjelandet, idet der i så fald vil være tale om en krænkelse af EMRK artikel 3.

Herudover finder ministeriet, at der kan være særlige hensyn, der taler for en overførsel efter reglerne i kapitel 5 a (overførsel efter Dublinforordningen), herunder navnlig i sager, hvor en uledsaget mindreårig udlænding har et familiemedlem, der opholder sig lovligt i et andet EU-land, der er ansvarlig efter Dublinforordningen, og hvor en overførsel til den pågældende medlemsstat vil tjene den mindreåriges tarv bedst.

Det er endvidere Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at der herudover vil kunne være behov for generelt at undtage grupper af udlændinge fra den foreslåede ordning, f.eks. af ressourcemæssige hensyn eller på baggrund af andre saglige hensyn.

Ministeriet finder herefter, at der f.eks. kan være behov for generelt at undtage grupper af udlændinge efter den foreslåede ordning, hvis sag forventes at kunne udtages til behandling efter f.eks. kapitel 5 a (overførsel efter Dublinforordningen), og sager, hvor tredjelandstatsborgere eller statsløse efter Dublinforordningen er henvist af en anden medlemsstat til asylsagsbehandling i Danmark, samt sager, der kan udtages til behandling efter den i § 53 b, stk. 1, nævnte procedure (åbenbart grundløs-proceduren).

På den baggrund finder ministeriet det hensigtsmæssigt, at udlændinge- og integrationsministeren bemyndiges til at fastsætte nærmere regler om, at grupper af udlændinge generelt kan undtages fra ordningen.

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder desuden, at udlændinge, der på tidspunktet for asylansøgningens indgivelse allerede har et lovligt opholdsgrundlag i Danmark, i sagens natur ikke skal være omfattet, da disse har ret til at opholde sig her i landet.

### 2.1.3. Den foreslåede ordning

Det foreslås med lovforslaget, at Udlændingestyrelsen i den indledende fase af asylsagsproceduren vil kunne træffe afgørelse om, at en tredjelandstatsborger eller statsløs, der påberåber sig at være omfattet af udlændingelovens § 7 (asyl), og som ikke er registreret som asylansøger efter § 48 e, stk. 2, skal overføres til et tredjeland med henblik på realitetsbehandling af asylsagen og indkvartering i det pågældende tredjeland. Afgørelsen vil bl.a. skulle træffes på baggrund af de oplysninger, der er fremkommet ved en Eurodac-høring, i det af ansøgeren udfyldte asylansøgningsskema og under den første samtale med Udlændingestyrelsen, hvor generel information om asylansøgeren, herunder nationalitet, rejserute, familieforhold m.v., søges afdækket.

Der tilsigtes med lovforslaget ingen ændringer i udlændingelovens kapitel 7 om kontrollen med udlændinge i forbindelse med indrejse, ophold og udrejse m.v., herunder udlændingelovens §§ 40 a og 40 b om optagelse af fingeraftryk og personfotografi (biometri) vedrørende udlændinge, der ansøger om opholdstilladelse efter § 7.

Med den foreslåede ordning vil Udlændingestyrelsen kunne træffe afgørelse om overførsel til et tredjeland af en udlænding, der indgiver ansøgning om asyl i Danmark, og som endnu ikke er registreret som asylansøger i Danmark – uafhængig af, om ansøgningen om asyl indgives i forbindelse med eller efter indreisen her i landet, uanset om udlændingen er indrejst over en ydre eller indre Schengenrænse, og uanset hvor længe udlændingen har opholdt sig i Danmark, inden vedkommende søger asyl.

Den foreslåede ordning vil ikke omfatte udlændinge, der har lovligt ophold her i landet, herunder f.eks. hvis den pågældende har en gyldig opholdstilladelse på andet grundlag eller processuelt ophold, herunder bl.a. på baggrund af en ansøgning om opholdstilladelse på andet grundlag end asyl.

Ordringen vil heller ikke omfatte udlændinge, der har lovligt opholdsgrundlag i et andet EU-land eller i øvrigt har et opholdsgrundlag efter EU-retten.

Det bemærkes i øvrigt, at udlændinge, der har søgt om international beskyttelse (asyl) i Danmark, ikke vil kunne overføres til et tredjeland, hvis de er statsborgere i det pågældende tredjeland. Det gælder tilsvarende for statsløse, der herefter ikke vil kunne overføres til et tredjeland, der tillige er de pågældendes tidligere opholdsland.

Det forudsættes efter den foreslåede ordning, at såfremt en udlænding ikke kan overføres til et tredjeland, fordi udlændingemyndighederne har vurderet, at en overførsel vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, eller udlændingen i øvrigt ikke kan udvises, afvises eller overføres efter udlændingelovens § 48 a, stk. 1, 1. pkt., registreres udlændingen som asylansøger efter udlændingelovens § 48 e, stk. 2, hvorefter udlændingens ansøgning om asyl realitetsbehandles i Danmark.

Som eksempler på sager, hvor overførsel til et tredjeland vil kunne være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, kan f.eks. nævnes sager, hvor et familiemedlem til udlændinge med lovligt ophold i Danmark eller danske statsborgere søger asyl, og hvor en overførsel til et tredjeland efter en individuel vurdering vil udgøre en krænkelse af EMRK artikel 8 (retten til respekt for privat- og familieliv), samt sager, hvor udlændingemyndighederne træffer afgørelse om overførsel af meget alvorligt syge udlændinge, selvom udlændingemyndighederne vidste eller burde have vidst, at der ikke er adgang til nødvendig og tilstrækkelig sundhedsbehandling i tredjelandet, idet der i så fald vil være tale om en krænkelse af EMRK artikel 3.

Herudover finder ministeriet, at der kan være særlige hensyn, der taler for en overførsel efter reglerne i kapitel 5 a (overførsel efter Dublinforordningen), herunder navnlig i sager, hvor en uledsaget mindreårig udlænding har et familiemedlem, der opholder sig lovligt i et andet EU-land, der er ansvarlig efter Dublinforordningen, og hvor en overførsel til den pågældende medlemsstat vil tjene den mindreåriges tarv bedst.

Ministeriet foreslår, at udlændingen får mulighed for at fremføre sine argumenter imod en overførsel ved udfyldelsen af et asylansøgningsskema og under den første samtale med Udlændingestyrelsen, hvor generel information om udlændingen, herunder familie- og helbredsmæssige forhold søges afdækket. Under sagens behandling i Flygtningenævnet vil udlændingen have mulighed for at fremføre sine argumenter i det skriftlige advokatindlæg, der vil indgå i sagen.

Det foreslås, at betingelserne for udsendelse, der følger af udlændingelovens § 48 a, stk. 1, 3. og 4. pkt., vil skulle overholdes ved overførsel efter den foreslåede ordning.

Der vil efter den foreslåede ordning derfor alene kunne ske overførsel til et tredjeland, der har tiltrådt og faktisk respekterer Flygtningekonventionen af 28. juli 1951, og hvor der er adgang til en forsvarlig asylprocedure. Endvidere må en overførsel 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. Betingelsen om, at landet faktisk skal respektere Flygtningekonventionen, indebærer, at landet i praksis skal respektere refoulementsforbuddet i Flygtningekonventionen.

Der henvises i øvrigt til afsnit 3 samt bemærkningerne til § 2, nr. 2 og nr. 14.

Med lovforslaget foreslås det endvidere, at udlændinge- og integrationsministeren bemyndiges til at fastsætte nærmere regler om, at grupper af udlændinge generelt kan undtages fra ordningen.

Vedtages lovforslaget, er det hensigten, at udlændinge- og integrationsministeren vil kunne fastsætte nærmere regler om, i hvilket omfang grupper af udlændinge, der ikke er blevet registreret som asylansøgere i Danmark efter udlændingelovens § 48 e, stk. 2, generelt skal undtages fra den foreslåede ordning. Det vil f.eks. kunne omfatte udlændinge, hvis sag forventes at kunne udtages til behandling efter kapitel 5 a (overførsel efter Dublinforordningen), og sager, hvor tredjelandstatsborgere eller statsløse efter Dublinforordningen er henvist af en anden medlemsstat til asylsagsbehandling i Danmark, samt sager, der kan udtages til behandling efter den i § 53 b, stk. 1, nævnte procedure.

Det bemærkes, at udlændinge omfattet af den foreslåede ordning ikke vil være berettiget til at søge om humanitær opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, da udlændingen ikke registreres som asylansøger, jf. udlændingelovens § 48 e, stk. 2.

Frafalder en udlænding sin ansøgning om asyl under sagens behandling i Udlændingestyrelsen, afsluttes sagsbehandlingen. Hvis udlændingen herefter ikke har et lovligt opholdsgrundlag, har den pågældende udlændinge ikke længere har ret til at opholde sig i Danmark og har således pligt til at udrejse, jf. udlændingelovens § 30, stk. 1.

## **2.2. Klagesagsbehandling**

### **2.2.1. Gældende ret**

Flygtningenævnet er et uafhængigt domstolslignende forvaltningsorgan, der behandler klager over asylrelaterede afgørelser. Flygtningenævnets afgørelser er endelige, jf. udlændingelovens § 56, stk. 8.

Ved Flygtningenævnets behandling af en sag medvirker formanden eller en næstformand, en advokat og et medlem, der gør tjeneste i Udlændinge- og Integrationsministeriets departement, jf. udlændingelovens § 53, stk. 6. Nævnets møder er som udgangspunkt mundtlige, jf. udlændingelovens § 56, stk. 2. Nævnets formand eller den, formanden bemyndiger dertil kan dog henvise en sag til behandling på skriftligt grundlag, jf. udlændingelovens § 56, stk. 4. Endvidere behandles sager, der behandles efter § 53, stk. 8-15, på skriftligt grundlag, jf. udlændingelovens § 56, stk. 3.

Det fremgår af udlændingelovens § 55, stk. 1, at Flygtningenævnet om fornødent kan beskikke en advokat for udlændingen, medmindre den pågældende selv har antaget en sådan. Bortset fra sager, der behandles efter udlændingelovens § 53, stk. 8, 9, 10 og 13, samt klager over statusvalg, er udgangspunktet, at der i sager, som behandles på skriftligt grundlag, beskikkes en advokat for udlændingen, og at advokaten har mulighed for at fremkomme med sine bemærkninger til sagen.

Ved skriftlig behandling af sager træffer Flygtningenævnet på et møde beslutning i sagen på grundlag af det skriftlige materiale, herunder indlæg fra udlændingen, dennes advokat og Udlændingestyrelsen, jf. Flygtningenævnets forretningsorden § 38. Efter nævnets behandling af en sag på skriftligt grundlag modtager parterne en kopi af afgørelsen.

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 en ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, idet udlændingen allerede har opnået beskyttelse i et land, som omhandlet i § 29 a, stk. 1 (Dublinlandene), påklages til Flygtningenævnet.

Klagesager vedrørende afvisning eller overførsel efter reglerne i kapitel 5 a eller 5 b behandles som udgangspunkt på skriftligt grundlag af Flygtningenævnets formand eller en næstformand alene, jf. udlændingelovens § 53, stk. 10, 1. pkt., og § 56, stk. 3, 1. pkt.

Formanden eller næstformanden vil dog i helt særlige tilfælde, hvor sagen rejser væsentlige principielle spørgsmål, kunne henvise sagen til skriftlig behandling i nævnet, hvor formanden eller en næstformand, en advokat og et medlem, der gør tjeneste i Udlændinge- og Integrationsministeriets departement medvirker ved sagens behandling. Dette kan navnlig være i tilfælde, hvor sagen giver anledning til spørgsmål om forholdene i asylsystemet i den medlemsstat til Dublinforordningen, hvortil udlændingen om muligt skal overføres, eller spørgsmål om fastlæggelse af Flygtningenævnets praksis i forhold til en given bestemmelse i Dublinforordningen.

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.

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

Klager over afgørelser om afvisning eller overførsel efter kapitel 5 a (overførsel efter Dublinforordningen) tillægges opsættende virkning, jf. udlændingelovens § 53 a, stk. 2, 4. pkt. Udlændingen har herved ret til at opholde sig i Danmark, mens klagen behandles af Flygtningenævnet.

En klage over afvisning efter kapitel 5 b tillægges derimod ikke opsættende virkning, jf. udlændingelovens § 53 a, stk. 2, 5. pkt. Dette medfører, at udlændingens ret til at opholde sig her i landet som følge af sin ansøgning om asyl ophører fra tidspunktet for Udlændingestyrelsens afgørelse. Udlændingen vil således fra dette tidspunkt være omfattet af de almindelige regler om udsendelse m.v. Det forudsættes imidlertid ifølge lovbemærkningerne til lov nr. 153 af 18. februar 2015 om ændring af udlændingeloven (Midlertidig beskyttelsesstatus for visse udlændinge samt afvisning af realitetsbehandling af asylansøgninger, når ansøgeren har opnået beskyttelse i et andet EU-land m.v.), at Rigspolitiet (nu Hjemrejsestyrelsen) orienterer udlændingemyndighederne i verserende sager om datoen for udlændingens udsendelse, og at Flygtningenævnet bestræber sig på at træffe afgørelse, inden udlændingen skal udsendes, jf. Folketingstidende 2014-2015, tillæg A, L 72 som fremsat, s. 22.

I de helt særlige tilfælde, hvor Dublinsager og sager om afvisning efter § 29 b, henvises til behandling på nævn, beskikker Flygtningenævnet en advokat for udlændingen, jf. udlændingelovens § 55, stk. 5.

I sager om klager over afgørelser om overførsel efter Dublinforordningen, der behandles på formandskompetence, er det Dansk Flygtningehjælp, der efter Dublinforordningens artikel 27, stk. 5, yder retshjælp. Retshjælpen omfatter bl.a. udarbejdelse af et eventuelt skriftligt indlæg i sagen. Det fremgår endvidere af lovbemærkningerne, at udlændingen kan vælge at lade sig repræsentere af andre, herunder en advokat, i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige principper herom. Udlændingen må i så fald selv afholde eventuelle udgifter hertil, jf. Folketingstidende 2013-2014, tillæg A, L 7 som fremsat, s. 10.

I tilfælde af en krisesituation, hvor udlændinge- og integrationsministeren har besluttet at aktivere den såkaldte asylretlige nødbremse i udlændingelovens § 28, stk. 7, har politiet kompetence til at træffe afgørelse om afvisning. Disse afgørelser kan påklages til Udlændingenævnet, jf. udlændingelovens § 46 a, stk. 2, nr. 3. En sådan klage kan kun tillægges opsættende virkning, hvis særlige grunde taler derfor, jf. udlændingelovens § 33 b, stk. 2.

### 2.2.2. Udlændinge- og Integrationsministeriets overvejelser

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder, at Flygtningenævnet, henset til dets organisation, sammensætning og nuværende opgaveportefølje, mest hensigtsmæssigt vil kunne varetage opgaven som rekursmyndighed for Udlændingestyrelsens afgørelser efter den foreslåede ordning om overførsel af asylansøgere til et tredjeland, og at sagerne som udgangspunkt vil kunne behandles på skriftligt grundlag.

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder endvidere, at sager efter den foreslåede ordning i nogen udstrækning kan sidestilles med Dublinsager, idet Flygtningenævnet ved behandlingen af sager efter Dublinforordningen ikke tager stilling til, hvorvidt udlændingen er berettiget til asyl, men alene om



en ansøgning om asyl skal realitetsbehandles i Danmark eller et andet EU-land. Der er således tale om en processuel afgørelse.

Klagesager om afvisning eller overførsel efter reglerne i udlændingelovens kapitel 5 a eller 5 b, dvs. afgørelser af et processuelt spørgsmål om, hvorvidt en asylansøgning skal realitetsbehandles i Danmark, bliver som udgangspunkt truffet på skriftligt grundlag af formanden eller en næstformand alene. Henset til, at der med lovforslaget foreslås indført en helt ny ordning, der har til formål at skabe et nyt asylsystem, vurderer Udlændinge- og Integrationsministeriet imidlertid, at det vil være mest hensigtsmæssigt, hvis klagesagerne som udgangspunkt behandles af et samlet nævn på skriftligt grundlag. Dvs. at en formand eller en næstformand, en advokat og et medlem, der gør tjeneste i Udlændinge- og Integrationsministeriets departement deltager ved behandlingen af en klagesag i Flygtningenævnet. Derved sikres, at klagesager om overførsel til et tredjeland behandles af et bredt sammensat sagkyndigt uafhængigt organ af domstolslignende karakter.

Udlændinge- og Integrationsministeriet vurderer samtidig, at formanden eller en næstformand skal kunne henvise en sag til mundtlig behandling, hvis særlige forhold undtagelsesvist gør det påkrævet.

Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at Flygtningenævnet som et uafhængigt domstolslignende forvaltningsorgan lever op til EMRK 13, hvorefter enhver, hvis rettigheder og friheder efter EMRK er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler.

Regeringen ønsker, at varigheden af opholdet i Danmark for de udlændinge, som efter den foreslåede ordning skal overføres til et tredjeland, hvor realitetsbehandlingen af deres asylsager skal foregå, bliver så kort som mulig. Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at en ordning, hvor påklage sker automatisk og i alle tilfælde har opsættende virkning, er mest hensigtsmæssig både ud fra retssikkerheds- og ressourcemæssige betragtninger.

Udlændinge- og Integrationsministeriet henviser endvidere til, at den gældende ordning for automatisk indbringelse af afgørelser i spontane asylsager efter udlændingelovens § 7, der blev indsat i udlændingeloven med lov nr. 421 af 1. juni 1994 om ændring af udlændingeloven og lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v. (Effektivisering af asylsagsbehandlingen, foranstaltning af isolation og brev- og besøgskontrol over for frihedsberøvede udlændinge, betalingsordning for asylansøgere underhold m.v.), er begrundet i en meget høj klageprocent samt til, at der ved en fremsendelse til Flygtningenævnet ex officio kunne spares tid og ressourcer hos udlændingemyndighederne og politiet, jf. Folketingstidende 1993-94, tillæg A, spalte 7345 f.

Formålet med automatisk påklage i sager vedrørende overførsel af asylansøgere til et tredjeland vil være, at varigheden af opholdet i Danmark for de asylansøgere, for hvem der bliver truffet en endelig afgørelse om, at de skal overføres til et tredjeland, hvor realitetsbehandlingen af deres asylsag vil finde sted, bliver så kort som mulig.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har endvidere lagt vægt på, at økonomiske hensyn samtidig taler for en hurtig overførsel. Automatisk klageadgang til Flygtningenævnet vurderes således at være tids- og ressourcebesparende for både udlændingemyndighederne og politiet, ligesom indkvarteringsomkostningerne i asylsystemet er betydelige. Det bemærkes, at det ikke i samme udstrækning vil være muligt for Flygtningenævnet at holde sagsbehandlingstiden kort, hvis nævnet forinden afgørelsen af selve klagesagen vil skulle træffe selvstændig afgørelse vedrørende spørgsmålet om opsættende virkning.

### 2.2.3. Den foreslåede ordning

Det foreslås, at klager over Udlændingestyrelsens afgørelser om overførsel til et tredjeland behandles af Flygtningenævnet. Det foreslås endvidere, at klagesagerne automatisk indbringes for nævnet, og at sagerne i alle tilfælde tillægges opsættende virkning.

Endvidere foreslås det, at Flygtningenævnets afgørelser af klagesager om overførsel af udlændinge til et tredjeland efter den foreslåede ordning som udgangspunkt behandles af et samlet nævn og som altovervejende hovedregel vil skulle behandles på skriftligt grundlag.

Herudover foreslås det, at klager over afgørelser om overførsel efter den foreslåede ordning vil kunne henvises til behandling på mundtligt nævn, hvis særlige forhold undtagelsesvist gør det påkrævet. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis det skønnes nødvendigt for oplysningen af sagen, at udlændingen afgiver mundtlig forklaring for nævnet.

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

Hvis Flygtningenævnet vurderer, at det vil være nødvendigt at foretage en nærmere undersøgelse af, om tredjelandet i praksis lever op til sine forpligtelser efter den indgåede overenskomst eller et hertil svarende arrangement, og at en overførsel derved kan gennemføres inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser, kan Flygtningenævnet sætte verserende sager om overførsler til det pågældende tredjeland i bero. I så fald vil sager, hvor der allerede er truffet endelig afgørelse om overførsel til tredjelandet, og hvor de pågældende udlændinge derfor er i en såkaldt overførelsesposition, ligeledes skulle sættes i bero.

Det bemærkes, at Flygtningenævnet vil kunne beslutte at sætte sager om overførsler i bero, hvis det skønnes nødvendigt at undersøge de generelle forhold i tredjelandet såvel som forholdene for enkelte grupper af udlændinge i tredjelandet.

Det foreslås, at Flygtningenævnets eksisterende adgang efter udlændingelovens § 55, stk. 1, til at beskikke en advokat for udlændinge, der har verserende sager i nævnet, udvides til også at skulle gælde i sager, hvor Udlændingestyrelsen har truffet afgørelse om overførsel til et tredjeland efter den foreslåede ordning.

Træffer Flygtningenævnet afgørelse om, at en udlænding ikke kan overføres til et tredjeland, fordi en overførsel efter den foreslåede ordning vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, henvises sagen til realitetsbehandling i Udlændingestyrelsen. Se nærmere herom i afsnit 2.1 om den indledende sagsbehandling og bemærkningerne til § 2, nr. 2.

Frafalder en udlænding sin ansøgning om asyl under klagesagens behandling i Flygtningenævnet, afsluttes sagsbehandlingen, og sagens akter returneres til Udlændingestyrelsen, hvorefter udlændingens udrejse foranstalles, idet udlændinge, der ikke længere har ret til at opholde sig i Danmark har pligt til at udrejse, jf. udlændingelovens § 30, stk. 1.

## **2.3 Udrejsefrist og indrejseforbud**

### **2.3.1. Gældende ret**

Det følger af udlændingelovens § 33, stk. 1, 1. pkt., at en afgørelse eller beslutning, hvorved det meddeles en udlænding, at vedkommende i medfør af reglerne i kapitel 1 og 3-4 a ikke har ret til at opholde sig i landet, skal indeholde en frist for udrejse.

Der træffes herudover en række udlændingeretlige afgørelser og beslutninger, hvor det alene konstateres, at en udlænding, der har ulovligt ophold, i medfør af udlændingelovens § 30, stk. 1, har pligt til at udrejse af landet, men som ikke er omfattet af udlændingelovens § 33 om fastsættelse af udrejsefrist. Dette omfatter bl.a. afgørelser om afvisning ved indrejse efter udlændingelovens § 28.

Det bemærkes, at der ikke træffes selvstændige afgørelser efter udlændingelovens § 30, stk. 1, da bestemmelsen alene fastslår princippet om, at en udlænding skal udrejse, når den pågældende ikke har det fornødne opholdsgrundlag her i landet.

Danmark gennemførte i 2011 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (udsendelsesdirektivet) ved lov nr. 248 af 30. marts 2011 om ændring af udlændingeloven (Ændringer som følge af direktiv om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (udsendelsesdirektivet) m.v.).

Udlændingelovens § 33, stk. 2, fastsætter de i udsendelsesdirektivet angivne udrejsefrister, hvorefter en tilbagesendelsesafgørelse i udsendelsesdirektivets forstand skal indeholde en frist for udrejse på mellem 7 og 30 dage, som i nogle tilfælde kan fastsættes til straks.

Det fremgår således af udlændingelovens § 33, stk. 2, at udrejsefristen fastsættes til 1 måned i afgørelser, der er omfattet af udlændingelovens § 33, stk. 1, 1. pkt., hvis udlændingen er statsborger i et andet nordisk land og har haft bopæl her i landet, hvis udlændingen er omfattet af de regler, der er nævnt i udlændingelovens § 2, stk. 4, (EU-reglerne), eller hvis udlændingen hidtil har haft opholdstilladelse. I afgørelser om afslag på ansøgning om opholdstilladelse efter § 9 b (humanitær opholdstilladelse) og § 9 c, stk. 3, nr. 2 (opholdstilladelse til uledsagede mindreårige på grund af manglende familiemæssigt netværk), fastsættes udrejsefristen til 15 dage. For andre udlændinge fastsættes udrejsefristen til 7 dage. I påtrængende tilfælde fastsættes udrejsefristen til straks.

Efter udlændingelovens § 33, stk. 2, 5. pkt., er der navnlig tale om et påtrængende tilfælde, hvis udlændingen er til fare for statens sikkerhed eller en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, når udlændingen har begået et strafbart forhold, når der er tale om svig eller en åbenbart grundløs ansøgning, eller når der er risiko for, at udlændingen vil forsvinde eller unddrage sig udsendelse. Risiko for, at udlændingen vil forsvinde eller unddrage sig udsendelse, foreligger, når udlændingen ikke har medvirket under sagens behandling, eller når der i øvrigt på baggrund af oplysningerne om udlændingen og opholdets varighed og karakter er grund til at antage, at udlændingen vil forsvinde eller unddrage sig udsendelse, jf. udlændingelovens § 33, stk. 2, 6. pkt.

Det følger af udlændingelovens § 33, stk. 3, at stadfæstes en afgørelse om afvisning eller overførsel efter kapitel 5 a (overførsel efter Dublinforordningen), der er påklaget til Flygtningenævnet, og hvor klagen derved er tillagt opsættende virkning eller frafaldes en sådan klage, fastsættes der en ny frist for udrejse.

Et indrejseforbud er en afgørelse om, at udlændingen ikke uden tilladelse på ny må indrejse og opholde sig her i landet eller på området for medlemsstaterne til udsendelsesdirektivet.

Efter udlændingelovens § 32, stk. 1, fastsættes der i en række tilfælde et indrejseforbud, hvorefter den pågældende udlænding ikke uden tilladelse på ny må indrejse og opholde sig på det i afgørelsen fastsatte område. Et indrejseforbud gælder således for det område, som er fastsat i afgørelsen, og kan være afgrænset til enten Danmark eller til medlemsstater, der er bundet af udsendelsesdirektivet. Et indrejseforbud, der er omfattet af udsendelsesdirektivet, skal gælde for alle medlemsstaternes område.

Et indrejseforbud skal efter udlændingelovens § 32, stk. 1, bl.a. meddeles, hvis udlændingen er pålagt at udrejse af landet straks eller ikke udrejser i overensstemmelse med en udrejsefrist fastsat efter udlændingelovens § 33, stk. 2.

Meddelelse af indrejseforbud til udlændinge, som er pålagt at udrejse af landet straks, eller som ikke er udrejst i overensstemmelse med en udrejsefrist, jf. § 33, stk. 2, skal foregå systematisk, medmindre

indrejseforbuddet undlades meddelt i overensstemmelse med § 32, stk. 3, hvorefter meddelelse af indrejseforbud kan undlades i særlige tilfælde, herunder når det sker af hensyn til familiens enhed. Det betyder, at den myndighed, der fastsætter en udrejsefrist til straks, samtidig skal træffe afgørelse om indrejseforbud.

### 2.3.2. Udlændinge- og Integrationsministeriets overvejelser

Udlændingelovens § 33, stk. 2, fastsætter de i udsendelsesdirektivet angivne udrejsefrister, hvorefter en tilbagesendelsesafgørelse i udsendelsesdirektivets forstand skal indeholde en frist for udrejse på mellem 7 og 30 dage, som i nogle tilfælde kan fastsættes til straks.

Det vurderes, at en afgørelse om overførsel efter den foreslåede ordning ikke udgør en tilbagesendelsesafgørelse i udsendelsesdirektivets forstand.

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder det mest hensigtsmæssigt, at der i sager efter den foreslåede ordning ikke vil skulle fastsættes en frist for frivillig udrejse, som omfattet af udlændingelovens § 33, stk. 2, idet dette vil forlænge selve effektueringen af overførslen.

Ministeriet finder således, at hensynet til en effektiv og hurtig tilrettelæggelse af den faktiske overførsel efter den foreslåede ordning taler for, at der ikke fastsættes en udrejsefrist i medfør af udlændingelovens § 33, stk. 2, i afgørelser efter den foreslåede ordning.

På den baggrund finder Udlændinge- og Integrationsministeriet det mest hensigtsmæssigt, at der ikke vil skulle fastsættes en udrejsefrist i sager, der er omfattet af den foreslåede ordning.

Efter udlændingelovens § 32, stk. 1, fastsættes der i en række tilfælde et indrejseforbud. Det gælder f.eks. i tilfælde, hvor udlændingen er pålagt at udrejse af landet straks eller ikke udrejser i overensstemmelse med en udrejsefrist, der er fastsat efter udlændingelovens § 33, stk. 2, hvorefter den pågældende ikke uden tilladelse på ny må indrejse og opholde sig på det i afgørelsen fastsatte område.

Som beskrevet ovenfor finder Udlændinge- og Integrationsministeriet det ikke hensigtsmæssigt at meddele en udrejsefrist efter udlændingelovens § 33, stk. 2, for udlændinge, der er omfattet af den foreslåede ordning, og det er således ministeriets vurdering, at der ligeledes ikke vil skulle fastsættes indrejseforbud for udlændinge omfattet af den foreslåede ordning.

### 2.3.3. Den foreslåede ordning

Det foreslås, at der i afgørelser om overførsel efter den foreslåede ordning ikke fastsættes en udrejsefrist i medfør af udlændingelovens § 33. Det vil således gælde, at en udlænding, som følge af en endelig afgørelse om overførsel efter den foreslåede § 29, stk. 1, vil have pligt til at udrejse af

landet i medfør af udlændingelovens § 30, stk. 1, som fastslår princippet om, at en udlænding skal udrejse, når den pågældende ikke har det fornødne opholdsgrundlag her i landet.

For så vidt angår tredjelandsstatsborgere, der er eller har været omfattet af EU-reglerne om fri bevægelighed i direktiv 2004/EF/38 (opholdsdirektivet), gælder der særlige beskyttelsesregler, herunder særlige regler om f.eks. udrejsefrist. I tilfælde, hvor en asylansøger tillige påberåber sig EU-reglerne, eller hvor det på anden vis fremgår af sagen, at den pågældende kan have eller tidligere har haft en opholdsret i Danmark i henhold til EU-reglerne, skal Styrelsen for International Rekruttering og Integration vurdere, om opholdsretten fortsat består, og hvis det ikke er tilfældet, træffe afgørelse om ophør, hvorved der fastsættes en udrejsefrist i henhold til EU-reglerne.

Det foreslås endvidere, at Hjemrejsestyrelsen vil skulle forestå en udlændings overførsel, når der er truffet afgørelse efter den foreslåede ordning.

Forslaget indebærer samtidig, at der i afgørelser efter den foreslåede ordning ikke vil blive meddelt indrejseforbud.

## **2.4. Kontrolforanstaltninger, frihedsberøvelse og udrejse**

### 2.4.1. Gældende ret

#### *Kontrolforanstaltninger og frihedsberøvelse*

Der er i udlændingelovens kapitel 6 fastsat bl.a. nærmere regler om kontrolforanstaltninger og frihedsberøvelse af udlændinge i forbindelse med behandling af sager efter udlændingeloven, jf. udlændingelovens §§ 34 og 36.

En udlænding kan pålægges forskellige pligter, når det anses for nødvendigt for at sikre udlændingens tilstedeværelse i tilfælde, hvor der endnu ikke er truffet afgørelse om afvisning, udvisning, overførsel eller udsendelse af udlændingen, og indtil en sådan afgørelse kan iværksættes, jf. udlændingelovens § 34, stk. 1.

Det afgøres efter reglerne i udlændingelovens kapitel 1 og 3-5 a, hvornår en udlænding har fået en afgørelse om afvisning, udvisning, overførsel eller udsendelse.

Det fremgår af bestemmelsen i udlændingelovens § 34, stk. 1, at kompetencen til at træffe bestemmelse om de mindre indgribende foranstaltninger som at blive pålagt at, 1) deponere sit pas, eller anden rejselogitimation og billet, 2) stille en fastsat sikkerhed, 3) tage ophold efter nærmere bestemmelse og 4) give møde på nærmere angivne tidspunkter, henhører under politiet.

Som følge af ressortoverførelsen ved kongelig resolution af 10. september 2019, jf. bekendtgørelse nr. 946 af 12. september 2019 om ændring i forretningernes fordeling mellem ministrene, har

Udlændingestyrelsen siden den 1. august 2020 – foruden politiet – haft kompetence til at træffe afgørelser om foranstaltninger efter § 34, stk. 1, for at sikre en udlændings, for hvem der endnu ikke er truffet afgørelse om afvisning, udvisning, overførsel eller udsendelse, tilstedeværelse. Endvidere har Hjemrejsestyrelsen siden den 1. august 2020 truffet afgørelser om foranstaltninger efter § 34 vedrørende udlændinge uden lovligt ophold for at sikre de pågældende udlændinges tilstedeværelse eller medvirken med henblik på den efterfølgende iværksættelse af en afgørelse om afvisning, udvisning, overførsel eller udsendelse.

Pligterne efter udlændingelovens § 34, stk. 1, som pålægges en udlænding, for hvem der endnu ikke er truffet afgørelse om afvisning, udvisning, overførsel eller udsendelse, pålægges således af enten politiet eller Udlændingestyrelsen, mens pligterne efter udlændingelovens § 34, stk. 1, som pålægges en udlænding, der skal udrejse, efter at der er truffet afgørelse om afvisning, udvisning, overførsel eller udsendelse, pålægges af Hjemrejsestyrelsen.

Det følger af udlændingelovens § 48, stk. 1, 5. pkt., at Udlændinge- og Integrationsministeriet er klageinstans for politiets afgørelser efter udlændingelovens § 34, stk. 1. Endvidere er Udlændinge- og Integrationsministeriet pr. 1. august 2020 klageinstans for Udlændingestyrelsens og Hjemrejsestyrelsens afgørelser efter udlændingelovens § 34, stk. 1, som følge af den kongelige resolution af 10. september 2019, jf. bekendtgørelse nr. 946 af 12. september 2019 om ændring i forretningernes fordeling mellem ministrene.

Overtrædelse af udlændingelovens § 34, stk. 1, straffes med bøde eller under skærpende omstændigheder med fængsel indtil 1 år, efter udlændingelovens § 60, stk. 1.

Efter udlændingelovens § 34, stk. 2, kan Udlændingestyrelsen i overensstemmelse med den kongelige resolution af 10. september 2019, jf. ovenfor, bestemme, at en udlænding, hvis det skønnes hensigtsmæssigt for at sikre udlændingens tilstedeværelse eller medvirken til sagens behandling, skal give møde hos styrelsen på nærmere angivne tidspunkter, såfremt udlændingen bl.a. indgiver ansøgning om opholdstilladelse efter § 7 og ikke medvirker til sagens oplysning, jf. § 40, stk. 1, 1. og 2. pkt. (nr. 1), uden rimelig grund udebliver fra en samtale med Udlændingestyrelsen (nr. 2), har udvist voldelig eller truende adfærd over for personer, der udfører opgaver med driften af et indkvarteringssted for udlændinge, eller over for de personer, der i øvrigt opholder sig på indkvarteringsstedet (nr. 3), eller ikke efterkommer Udlændingestyrelsens bestemmelse om, at udlændingen skal tage ophold efter styrelsens nærmere bestemmelse (nr. 4).

Kapitel 6 i udlændingeloven indeholder i § 36 nærmere regler om administrativ frihedsberøvelse af udlændinge.

Administrativ frihedsberøvelse efter udlændingelovens § 36, stk. 1, 1. og 2. pkt., kan anvendes til at sikre muligheden for afvisning, for administrativ udvisning, for overførsel eller tilbageførsel eller for udsendelse af en udlænding, der i øvrigt ikke har ret til at opholde sig her i landet. Herudover er der efter udlændingelovens § 36 i en række situationer hjemmel til at frihedsberøve en udlænding, der

ikke i tilstrækkelig grad medvirker til udlændingemyndighedernes sagsbehandling, ligesom der kan ske frihedsberøvelse af asylansøgere i forbindelse med indrejsen.

Hjemrejsestyrelsen overtog pr. 1. august 2020, i henhold til kongelig resolution af 10. september 2019 i bekendtgørelse nr. 946 af 12. september 2019 om ændring i forretningernes fordeling mellem ministrene, udsendelsesarbejdet fra politiet. Det er således Hjemrejsestyrelsen, der drager omsorg for udrejsen, hvis udlændingen ikke udrejser frivilligt, jf. udlændingelovens § 30, stk. 2. Hvis udlændingen ikke medvirker til udsendelsen, kan Hjemrejsestyrelsen anmode politiet om bistand i forbindelse med udsendelsen, således at politiet kan anvende deres magtbeføjelser til at effektuere udsendelsen.

Politiet har fortsat enekompetencen til at udøve magt eller tvang og træffer derfor den endelige afgørelse om iværksættelse af frihedsberøvelse efter anmodning fra Hjemrejsestyrelsen eller Udlændingestyrelsen, ligesom politiet står for at foretage den faktiske frihedsberøvelse.

Politiet kan således efter anmodning fra Hjemrejsestyrelsen frihedsberøve udlændinge i udsendelsesposition efter udlændingelovens § 36, stk. 1, 1. pkt., såfremt det skønnes nødvendigt for at sikre muligheden for udvisning eller overførsel, og foranstaltningerne i udlændingelovens § 34 ikke er tilstrækkelige.

Efter udlændingelovens § 36, stk. 9, skal der ved en beslutning om frihedsberøvelse efter udlændingelovens § 36, stk. 1, 1. pkt., navnlig lægges vægt på, om der er risiko for, at udlændingen vil forsvinde eller unddrage sig udsendelse, eller om udlændingen vil undvige eller lægge hindringer i vejen for forberedelsen af tilbagesendelses- eller udsendelsesprocessen. Risiko for, at udlændingen vil forsvinde eller unddrage sig udsendelse, foreligger, når udlændingen ikke har medvirket under eller har lagt hindringer i vejen for sagens behandling, eller når der i øvrigt på baggrund af oplysningerne om udlændingen og opholdets varighed og karakter er grund til at antage, at udlændingen vil forsvinde eller unddrage sig udsendelse.

Det er et ubetinget krav for frihedsberøvelse, at foranstaltninger for at sikre en udlændings tilstedeværelse eller medvirken efter udlændingelovens § 34 ikke vurderes at være tilstrækkelige til at sikre den pågældendes tilstedeværelse. Det beror på en konkret vurdering, hvorvidt der er grundlag for frihedsberøvelse efter udlændingelovens § 36, stk. 1, 1. pkt., eller om foranstaltninger efter udlændingelovens § 34 for at sikre en udlændings tilstedeværelse eller medvirken kan anses for tilstrækkelige for at sikre udlændingens tilstedeværelse.

For udlændinge, der kan afvises eller overføres 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. udlændingelovens kapitel 5 a, kan politiet efter anmodning fra Udlændingestyrelsen i medfør af udlændingelovens § 36, stk. 1, 2. pkt., bestemme, at der skal ske frihedsberøvelse af en udlænding, hvis der er en væsentlig risiko for, at den pågældende forsvinder, og de i udlændingelovens § 34 nævnte foranstaltninger ikke er tilstrækkelige.



Det følger af udlændingelovens § 36, stk. 10, at ved beslutning om frihedsberøvelse efter § 36, stk. 1, 2. pkt., om udlændinge, der skal afvises eller overføres efter § 29 a (overførsel efter Dublinforordningen), skal der lægges særligt vægt på, om udlændingen har søgt asyl i andre lande, der er tilsluttet Dublinforordningen, eller om udlændingen under opholdet i Danmark har forsøgt at indrejse og søge asyl i en anden medlemsstat. Endvidere skal der bl.a. lægges vægt på, om udlændingen antræffes af politiet og ikke har indgivet ansøgning om asyl her i landet eller i øvrigt ikke har lovligt ophold her i landet, om udlændingen tidligere har været overført fra Danmark i medfør af Dublinforordningen og på ny er indrejst her i landet, og om udlændingen tidligere har unddraget sig eller forsøgt at unddrage sig afvisning eller overførsel, om udlændingen har forsømt at overholde foranstaltninger, som denne er pålagt i medfør af § 34 til sikring af dennes tilstedeværelse, om udlændingen over for udlændingemyndighederne eller politiet har givet udtryk for ikke at ville følge en afgørelse om afvisning eller overførsel eller om sagens omstændigheder i øvrigt, herunder længden af et ulovligt ophold, bestyrker vurderingen af, at der er en væsentlig risiko for forsvinden.

#### *Domstolsprøvelse og foranstaltninger under en frihedsberøvelse § 37*

Spørgsmålet om domstolsprøvelse af afgørelser om frihedsberøvelse efter bl.a. udlændingelovens § 36, stk. 1, 1. og 2. pkt., er nærmere reguleret i udlændingelovens § 37, stk. 1. Bestemmelsen i udlændingelovens § 37 indebærer, at en afgørelse om frihedsberøvelse efter udlændingelovens § 36 skal indbringes for retten, hvis den varer mere end 3 døgn, og at kompetencen til at træffe afgørelse om frihedsberøvelsens lovlighed og fortsatte opretholdelse herefter henhører under retten.

Efter udlændingelovens § 37, stk. 10, skal frihedsberøvelse efter § 36 med henblik på afvisning eller overførsel efter reglerne i kapitel 5 a eller udsendelse eller af udlændinge, der ansøger om opholdstilladelse efter § 7, finde sted i særlige faciliteter. Hvis dette ikke er muligt, skal den frihedsberøvede holdes adskilt fra almindelige indsatte. Uledsagede mindreårige må ikke frihedsberøves i fængsler.

Udlændingeloven indeholder i §§ 37 a-37 b bestemmelser om bl.a. domstolsprøvelse og i §§ 37 c-37 e regler om iværksættelse af en række nærmere bestemte foranstaltninger under en frihedsberøvelse efter udlændingelovens § 36.

Efter bestemmelsen i udlændingelovens § 37 c kan der træffes afgørelse om udelukkelse fra fællesskab (isolation). Bestemmelsen indebærer, at en udlænding, der er frihedsberøvet efter udlændingelovens § 36, fuldstændig eller delvis kan udelukkes fra fællesskab med andre frihedsberøvede.

Efter bestemmelsen i udlændingelovens § 37 d kan der træffes afgørelse om besøgskontrol. Bestemmelsen i udlændingelovens § 37 d indebærer, at en udlænding, der er frihedsberøvet i medfør af udlændingelovens § 36, kan undergives besøgskontrol. Ved besøgskontrol forstås nægtelse af, at en frihedsberøvet modtager besøg, eller et krav om at besøg finder sted under kontrol.

Endelig kan der efter bestemmelsen i udlændingelovens § 37 e træffes afgørelse om brevkontrol. Bestemmelsen i udlændingelovens § 37 e indebærer, at politiet kan bestemme, at en udlænding, der er frihedsberøvet i medfør af udlændingelovens § 36, skal undergives brevkontrol. Ved brevkontrol forstås dels adgangen til at gennemse breve til og fra den frihedsberøvede inden modtagelsen henholdsvis afsendelsen, jf. herved udlændingelovens § 37 e, stk. 1, 1. pkt., dels adgangen til at tilbageholde sådanne breve, jf. herved udlændingelovens § 37 e, stk. 3 og 4.

Politiet og anklagemyndigheden har ansvaret for fremstillinger for retten af udlændinge efter udlændingelovens § 37, stk. 1, og for effektivering af løsladelse af en frihedsberøvet udlænding. Det er endvidere anklagemyndigheden, som møder i retten i sager om frihedsberøvelse efter udlændingelovens § 36.

Ved frihedsberøvelsens iværksættelse skal politiet efter en række nærmere angivne bestemmelser i udlændingelovens § 37 skriftligt gøre udlændingen bekendt med reglerne om domstolsprøvelse af frihedsberøvelsen og beskikkelse af en advokat på et sprog, som udlændingen forstår eller med rimelighed kan formodes at forstå. Politiet skal endvidere gøre udlændingen bekendt med adgangen til at sætte sig i forbindelse med en repræsentant for Dansk Flygtningehjælp.

### *Udrejse*

En udlænding, der ikke har ret til at opholde sig her i landet, har pligt til at udrejse af landet, jf. udlændingelovens § 30, stk. 1. Der træffes ikke selvstændige afgørelser efter udlændingelovens § 30, stk. 1, da bestemmelsen alene fastslår princippet om, at en udlænding skal udrejse, når den pågældende ikke har det fornødne opholdsgrundlag her i landet.

Dette indebærer, at det er en myndighedsforpligtelse at sikre, at udlændinge uden lovligt ophold udrejser af landet i overensstemmelse med udlændingemyndighedernes afgørelse, og en udsendelse kan om nødvendigt gennemføres tvangsmæssigt. Hjemrejsestyrelsen overtog pr. 1. august 2020, i henhold til kongelig resolution af 10. september 2019 i bekendtgørelse nr. 946 af 12. september 2019 om ændring i forretningernes fordeling mellem ministrene, udsendelsesarbejdet fra politiet. Det er således Hjemrejsestyrelsen, der drager omsorg for udrejsen, hvis udlændingen ikke udrejser frivilligt, jf. udlændingelovens § 30, stk. 2.

Udlændingelovens § 30, stk. 2, finder bl.a. anvendelse ved forkyndelse af afgørelser om endeligt afslag på asyl og afgørelser om f.eks. udvisning med indrejseforbud.

Hjemrejsestyrelsen foretager desuden kontrol med, om en udlænding er udrejst i overensstemmelse med pligten hertil, når udlændingen ikke har det fornødne opholdsgrundlag her i landet (udrejsekontrol), jf. udlændingelovens § 30, stk. 2, 1. pkt.

De nærmere regler om udrejsekontrol er efter udlændingelovens § 30, stk. 2, 2. pkt., udmøntet i cirkulære af 15. august 2006 om forkyndelser og udrejsekontrol i asylsager m.v., hvoraf det bl.a. fremgår, at der skal foretages udrejsekontrol i umiddelbar tilknytning til forkyndelse af et endeligt afslag på asyl i sager, hvor udlændingen er pålagt at udrejse straks.

Hjemrejsestyrelsen har ansvaret for selve udsendelsen, herunder planlægningen og tilrettelæggelsen af denne. Politiet alene bistår styrelsen med anvendelse af tvang og magt over for udlændinge, hvor dette er påkrævet for at sikre udsendelsens gennemførelse.

Medvirker udlændingen til sin udrejse, kan Hjemrejsestyrelsen være behjælpelig med at tilvejebringe forudsætningerne for udrejsen, som f.eks. ved at yde bistand til at få fremskaffet den nødvendige rejседokumentation eller tilbagerejsetilladelse. Hjemrejsestyrelsen kan derudover under visse betingelser betale billetter til tog, fly m.v.

Medvirker udlændingen ikke til sin udrejse, sørger Hjemrejsestyrelsen med bistand fra politiet for udlændingens udsendelse, når udlændingen ikke er udrejst i overensstemmelse med den frist for udrejse, som udlændingen er givet efter udlændingelovens § 33, stk. 1, 1. pkt.

En udsendelse kan enten være påset eller ledsaget.

Ved påset udsendelse overvåger Hjemrejsestyrelsen udlændingens udrejse af landet. En påset udsendelse vil som udgangspunkt være frivillig, således at udlændingen f.eks. efter aftale giver møde på et bestemt tidspunkt i en lufthavn, hvorefter udlændingens ombordstigning på et fly påses. Derudover kan en påset udsendelse ske ved politiets bistand, hvis det vurderes, at det er nødvendigt at frihedsberøve den pågældende udlænding efter udlændingelovens § 36 for at sikre udlændingens tilstedeværelse forud for ombordstigning på et fly. Er udlændingen således frihedsberøvet med henblik på at sikre muligheden for udsendelse, transporteres udlændingen af politiet til f.eks. lufthavnen med henblik på politiets løsladelse af udlændingen i forbindelse med ombordstigningen.

Ved ledsaget udsendelse ledsager Hjemrejsestyrelsen og politiet, efter anmodning fra Hjemrejsestyrelsen, hvor anvendelse af magt og tvang er påkrævet, udlændingen til den pågældendes hjemland eller et tredjeland, hvor udlændingen har ret til at opholde sig. Ledsaget udsendelse anvendes som udgangspunkt i tilfælde, hvor udlændingen ikke medvirker til sin udrejse, og omfatter således ofte anvendelse af magt eller tvang (tvangsmæssig udsendelse). Ledsaget udsendelse kan endvidere ske uden anvendelse af magt eller tvang, men hvor ledsagelsen begrundes i andre hensyn, såsom hensynet til udlændingens helbred, særlige behov m.v.

Behovet for ledsagelse vil typisk være begrundet i, at udlændingen fysisk modsætter sig udsendelsen, og at det således er nødvendigt at gennemtvinge denne. Hvis udsendelsen foregår med fly kan hensyntagen til flysikkerheden og de øvrige passagerer endvidere betyde, at kaptajnen stiller krav om, at en urolig udlænding ledsages.

Ledsaget udsendelse sker som udgangspunkt med rutefly, men der kan også anvendes særfly, som chartres alene eller sammen med andre lande. Fælles flyvninger organiseres derudover af EU's grænse- og kystvagtsgentur, Frontex.

Gennemføres udsendelsen med fly, tager Hjemrejsestyrelsen og politiet hensyn til de fælles retningslinjer for sikkerhedsbestemmelser i forbindelse med fælles udsendelse med fly, der er optaget som bilag til beslutning 2004/573/EF om tilrettelæggelse af en samlet udsendelse med fly fra to eller flere medlemsstaters område, med senere ændringer, jf. udlændingelovens § 30, stk. 3. Bestemmelsen gennemfører artikel 8, stk. 5 i udsendelsesdirektivet.

Politiet har fortsat kompetencen til at udøve magt eller tvang, og har derfor i forbindelse med en udsendelse – som kræver anvendelse af magt eller tvang – bl.a. kompetencen til at iværksætte frihedsberøvelse af udlændingen, foretage legemsbesigtigelse for farlige genstande og ledsage udlændingen under en udsendelse, efter anmodning fra Hjemrejsestyrelsen.

Når Hjemrejsestyrelsen skal drage omsorg for en udlændings udrejse, skal udlændingen efter udlændingelovens § 40, stk. 6, meddele de nødvendige oplysninger og medvirke til at tilvejebringe nødvendig rejselegitimation og visum til udrejsen, ligesom udlændingen skal medvirke til udrejsen i øvrigt.

Hjemrejsestyrelsens arbejde med de konkrete udsendelsessager for så vidt angår tilrettelæggelse af rejserute, den konkrete udrejsedato m.v. har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed, hvilket indebærer, at forvaltningslovens regler om partshøring, begrundelse m.v. ikke finder anvendelse.

Når politiet bistår Hjemrejsestyrelsen i forbindelse med udsendelsesarbejdet, skal politiet desuden iagttage de almindelige regler for politiets virksomhed i henhold til politiloven, f.eks. vedrørende magtanvendelse, og almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om god forvaltningsskik, f.eks. om høflighed, skånsomhed og hensynsfuldhed.

#### *Udgifter forbundet med udlændingens udrejse*

Det påhviler som udgangspunkt en udlænding selv at afholde de udgifter, som er forbundet med den pågældendes udrejse, jf. udlændingelovens § 43, stk. 2, 1. pkt. Har udlændingen ikke tilstrækkelige midler til sin udrejse, afholdes udgifterne foreløbigt af statskassen, jf. udlændingelovens § 43, stk. 2, 2. pkt.

Herudover afholdes udgifterne endeligt af statskassen, hvis udlændingen har indgivet ansøgning om opholdstilladelse efter § 7 (asyl) og medvirker til sagens oplysning i overensstemmelse med § 40, stk. 1, 1. og 2. pkt., og den pågældende efter afslag på eller frafald af ansøgningen selv udrejser eller medvirker til udrejsen uden ugrundet ophold, jf. § 43, stk. 2, 3. pkt. Det gælder dog ikke, hvis udlændingen er omfattet af udlændingelovens § 10 (udelukkelse fra at blive meddelt opholdstilladelse), eller hvis ansøgningen som følge af udlændingens nationalitet, og fordi der ikke

er generelle udsendelsehindringer til vedkommendes hjemland, er behandlet efter udlændingelovens § 53 b, stk. 1 (åbenbart grundløs-proceduren), jf. udlændingelovens § 43, stk. 2, 5. pkt.

Udgifter, der er forbundet med udlændingens udrejse, vil navnlig være udgifter til fly- eller togbillet, hoteludgifter, hvis overnatning er nødvendig for at afvente en flyforbindelse, fortæring, udgifter til tolke m.v. samt udgifter til transport og forsendelse af bagage. I forbindelse med udsendelsen vil eventuelle kontante midler, som udlændingen måtte være i besiddelse af, skulle inddrages til dækning af udgifter til udsendelsen.

Det afgøres i umiddelbar tilknytning til udrejsen, om udgifterne afholdes endeligt af statskassen.

Når en udlænding skal overføres til en anden medlemsstat efter reglerne i udlændingelovens kapitel 5 a (overførsel efter Dublinforordningen), gælder det, at udgifterne hertil skal afholdes endeligt af statskassen, jf. udlændingelovens § 43, stk. 2, 4. pkt. Det gælder uagtet, at udlændingen ikke har medvirket til sagens oplysning, og selvom den pågældende ikke kontinuerligt har medvirket til sin udrejse af Danmark, efter der er truffet endelig afgørelse om overførsel.

#### 2.4.2. Udlændinge- og Integrationsministeriets overvejelser

Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at foranstaltningerne i udlændingelovens § 34, stk. 1, der kan pålægges en udlænding for at sikre dennes tilstedeværelse eller medvirken, ligeledes vil kunne pålægges udlændinge, der er omfattet af den foreslåede ordning, og at foranstaltningerne, på samme måde som i dag, vil kunne pålægges af både Udlændingestyrelsen, politiet og Hjemrejsestyrelsen.

Det anses efter Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse endvidere for nødvendigt, at udlændinge omfattet af den foreslåede ordning kan frihedsberøves for at sikre muligheden for overførsel. Det er derfor Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at der skal kunne ske frihedsberøvelse af en udlænding, der skal overføres i henhold til den foreslåede ordning, hvis der er en væsentlig risiko for, at den pågældende forsvinder, og de i § 34 nævnte foranstaltninger (deponering af pas, meldepligt m.v.) ikke er tilstrækkelige til at sikre udlændingens tilstedeværelse eller medvirken i forbindelse med overførslen efter den foreslåede ordning.

Hjemrejsestyrelsen skal således efter Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse kunne anmode politiet om at frihedsberøve udlændinge i overførselsposition efter udlændingelovens § 36, stk. 1, 2. pkt., såfremt Hjemrejsestyrelsen skønner det nødvendigt for at sikre muligheden for overførsel efter den foreslåede ordning, og foranstaltningerne i udlændingelovens § 34, stk. 1, ikke er tilstrækkelige.

Det er i den forbindelse Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at der ved beslutning om frihedsberøvelse efter den foreslåede ordning navnlig skal lægges vægt på, om der er risiko for, at

udlændingen vil forsvinde eller unddrage sig overførsel, eller om udlændingen vil undvige eller lægge hindringer i vejen for forberedelsen af overførselsprocessen.

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder det mest hensigtsmæssigt, at den foreslåede ordning omfattes af bestemmelserne i udlændingelovens §§ 37-37 b om bl.a. domstolsprøvelse. Endvidere finder Udlændinge- og Integrationsministeriet det mest hensigtsmæssigt, at den foreslåede ordning omfattes af bestemmelserne i udlændingelovens §§ 37 c-37 e, om iværksættelse af en række nærmere bestemte foranstaltninger under en frihedsberøvelse efter udlændingelovens § 36.

Med lovforslaget lægges der op til, at en udlænding efter endelig afgørelse om overførsel efter den foreslåede § 29, stk. 1, ikke vil have ret til at opholde sig her i landet og vil således være forpligtet til at udrejse i medfør af udlændingelovens § 30, stk. 1.

Udlændinge- og Integrationsministeriet vurderer, at det vil være uhensigtsmæssigt, hvis en udlænding forpligtes til på egen hånd at arrangere sin overførsel efter den foreslåede ordning. Det vil derfor efter Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse være mest hensigtsmæssigt, at Hjemrejestyrelsen vil skulle arrangere en udlændings overførsel, når der er truffet endelig afgørelse efter den foreslåede ordning, og at politiet kan bistå styrelsen med anvendelse af tvang og magt over for udlændinge, hvor dette er påkrævet for at sikre overførselens gennemførelse.

Det påhviler som udgangspunkt en udlænding, som ikke er omfattet af reglerne i udlændingelovens kapitel 5 a (overførsel efter Dublinforordningen), selv at afholde de udgifter, som er forbundet med den pågældendes udrejse.

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder, at udgifter til overførsel af udlændinge efter den foreslåede ordning bør afholdes endeligt af statskassen. Ministeriet har i den forbindelse lagt vægt på, at gruppen af udlændinge, der er omfattet af den foreslåede ordning, er udlændinge, som har søgt om international beskyttelse (asyl) i Danmark, og hvis anmodning om asyl ikke har været genstand for realitetsbehandling forud en afgørelse om overførsel.

Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at der ved en konkret udmøntning af en overenskomst eller et hertil svarende arrangement med et tredjeland, vil skulle tages nærmere stilling til Danmarks forpligtelser i forhold til videregivelse af personoplysninger til tredjelandet i henhold til forvaltningsloven, og hvorledes en given ordning vil kunne tilrettelægges inden for rammerne af de databeskyttelsesretlige regler, herunder databeskyttelsesforordningens regler om behandling af oplysninger (udveksling m.v.), god databehandlingsskik samt forordningens regler om overførsel af personoplysninger til tredjelande i databeskyttelsesforordningens forstand.

Det er endvidere Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at der ved en konkret udmøntning af en overenskomst eller et hertil svarende arrangement med et tredjeland, vil skulle tages nærmere stilling til, hvilke pligter en udlænding vil have – f.eks. til at afgive fingeraftryk, foto, m.v. - til brug for udstedelse af et rejsedokument, og hvilket rejsedokument der er nødvendigt med henblik

på overførsel af en udlænding. Det er således Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at dette vil bero på den konkrete overenskomst eller hertil svarende arrangement indgået med et tredjeland.

#### 2.4.3. Den foreslåede ordning

Pligterne efter udlændingelovens § 34, stk. 1, pålægges af Hjemrejsestyrelsen for så vidt angår de udlændinge, som skal udrejse, efter at der er truffet afgørelse om afvisning, udvisning, overførsel eller udsendelse. Pligter som pålægges en udlænding, for hvem der endnu ikke er truffet afgørelse om afvisning, udvisning, overførsel eller udsendelse, pålægges af Udlændingestyrelsen.

Der tilsigtes ingen ændringer i reglerne om pligter som pålægges en udlænding, for hvem der endnu ikke er truffet afgørelse om afvisning, udvisning, overførsel eller udsendelse, der pålægges af Udlændingestyrelsen.

Med lovforslaget foreslås det, at politiet efter indstilling fra Hjemrejsestyrelsen kan bestemme, at der skal ske frihedsberøvelse af en udlænding, der skal overføres i henhold til den foreslåede ordning, hvis der er en væsentlig risiko for, at den pågældende forsvinder, og de i udlændingelovens § 34 nævnte foranstaltninger (deponering af pas, meldepligt m.v.) ikke er tilstrækkelige til at sikre udlændingens tilstedeværelse eller medvirken i forbindelse med overførslen.

Det vil betyde, at der ved beslutning om frihedsberøvelse efter den foreslåede bestemmelse herom, navnlig skal lægges vægt på, om der er risiko for, at udlændingen vil forsvinde eller unddrage sig overførsel, eller om udlændingen vil undvige eller lægge hindringer i vejen for forberedelsen af overførselsprocessen. Risiko for, at udlændingen vil forsvinde eller unddrage sig overførsel, foreligger, når udlændingen ikke har medvirket under eller har lagt hindringer i vejen for sagens behandling, eller når der i øvrigt på baggrund af oplysningerne om udlændingen og opholdets varighed og karakter er grund til at antage, at udlændingen vil forsvinde eller unddrage sig udsendelse.

Hjemrejsestyrelsen vil fortsat have ansvaret for den indledende sagsbehandling i forbindelse med iværksættelse af en frihedsberøvelse, herunder om betingelserne for frihedsberøvelsen efter styrelsernes opfattelse er opfyldt, og om frihedsberøvelse efter styrelsernes opfattelse er nødvendig med henblik på at sikre en udlændings tilstedeværelse til brug for overførsel.

Politiet vil fortsat have enekompetencen til at udøve magt eller tvang og træffer derfor den endelige afgørelse om iværksættelse af frihedsberøvelse efter anmodning fra Hjemrejsestyrelsen, ligesom politiet står for at foretage den faktiske frihedsberøvelse.

Det vil være et ubetinget krav for frihedsberøvelse, at foranstaltninger for at sikre en udlændings tilstedeværelse eller medvirken efter udlændingelovens § 34, stk. 1, (deponering af pas, meldepligt m.v.) ikke vurderes at være tilstrækkelige til at sikre den pågældendes tilstedeværelse. Det vil bero på en konkret vurdering, om der vil være grundlag for frihedsberøvelse efter den foreslåede

bestemmelse herom, eller om mindre indgribende foranstaltninger vil kunne anses for tilstrækkelige for at sikre udlændingens tilstedeværelse.

Kompetencen til at træffe afgørelse om frihedsberøvelse efter den foreslåede § 36, stk. 1, nr. 2, vil efter den foreslåede ordning henhøre under politiet.

Forslaget indebærer endvidere, at udlændingelovens § 37, stk. 10, om frihedsberøvelse i særlige faciliteter også vil omfatte udlændinge, der frihedsberøves efter den foreslåede ordning.

Den foreslåede ordning indebærer ingen ændringer i de gældende regler om foranstaltninger med henblik på at sikre en udlændings tilstedeværelse eller medvirken efter udlændingelovens § 34.

Den foreslåede ordning indebærer endvidere ingen ændringer i de gældende regler i udlændingeloven §§ 37 a-37 e om adgangen til domstolsprøvelse og legemsundersøgelse, isolation samt brev- og besøgskontrol over for udlændinge, der frihedsberøves efter den foreslåede ændring af udlændingelovens § 36, stk. 1, 2. pkt.

Det tilsigtes således med ordningen, at reglerne om domstolsprøvelse, beskikkelse af advokat m.v. i medfør af udlændingelovens § 37, stk. 1-8 ligeledes vil skulle finde anvendelse for udlændinge omfattet af den foreslåede ordning.

Efter den foreslåede ordning vil en udlænding efter endelig afgørelse om overførsel efter den foreslåede § 29, stk. 1 ikke have ret til at opholde sig her i landet, og vil således være forpligtet til at udrejse i medfør af udlændingelovens § 30, stk. 1.

Med forslaget lægges der op til, at den pågældendes overførsel arrangeres af Hjemrejsestyrelsen, når der er truffet endelig afgørelse efter den foreslåede § 29, stk. 1, og at politiet kan bistå styrelsen med anvendelse af tvang og magt over for udlændinge, hvor dette er påkrævet for at sikre overførsels gennemførelse.

Udlændinge- og Integrationsministeriet foreslår, at udgifter til overførsel af en udlænding til et tredjeland efter den foreslåede bestemmelse afholdes endeligt af statskassen, uagtet at den pågældende udlænding ikke har medvirket til sagens oplysning, og selvom den pågældende ikke kontinuerligt har medvirket til sin overførsel, efter der er truffet endelig afgørelse om overførsel efter den foreslåede ordning.

### **3. Forholdet til Danmarks internationale forpligtelser**

Overførsel af en udlænding efter den foreslåede ordning med henblik på realitetsbehandling af asylansøgningen og indkvartering vil alene kunne ske på baggrund af en overenskomst eller et hertil svarende arrangement, som Danmark har indgået med et eller flere tredjelande.



Det forudsættes, at en indgået overenskomst eller et hertil svarende arrangement vil skulle indeholde tilstrækkelige garantier for, at Danmarks internationale forpligtelser overholdes, og at disse garantier må forventes at blive efterlevet i praksis.

Det forudsættes, at en overenskomst eller et hertil svarende arrangement skal have den nødvendige retlige fasthed i beskrivelsen af aftaleparternes rettigheder og pligter, hvilket vil kunne forudsætte en folkeretlig bindende aftale (traktat) mellem Danmark og tredjelandet.

En fastlæggelse af de overordnede rammer i traktatform giver mulighed for en fasthed i fastlæggelsen af parternes pligter og rettigheder, der samtidig vil være reguleret af Traktatretskonventionen. Det vil sige, at der vil være en veletableret folkeretlig ramme for at håndtere og løse eventuelle problemer, der kan opstå med overenskomsten eller et hertil svarende arrangement, f.eks. hvordan overenskomsten eller et hertil svarende arrangement kan opsiges, hvordan den skal fortolkes og konsekvenser af brud på overenskomsten eller et hertil svarende arrangement.

Det forudsættes således, at det fastsættes i overenskomsten eller et hertil svarende arrangement, hvordan parterne skal forholde sig ved uenighed om overholdelsen af de indgåede overenskomster eller et hertil svarende arrangement, f.eks. ved etablering af en mæglingsproces. Kan der ikke opnås enighed, kan der i sidste instans ske ophævelse af de indgåede overenskomster eller de hertil svarende arrangementer. Det følger af den almindelige traktatret, at et væsentligt brud på en bilateral traktat fra en af deltagernes side berettiger den anden part til at påberåbe sig bruddet som grund til at bringe traktaten til ophør eller suspendere den helt eller delvis, jf. traktatretskonventionens artikel 60, stk. 1. Et væsentligt traktatbrud defineres som: (a) en fornægtelse af traktaten, som ikke er hjemlet i traktatretskonventionen, eller (b) krænkelse af en bestemmelse i den indgåede traktat, som er afgørende for opnåelsen af traktatens formål og hensigt, jf. traktatretskonventionens artikel 60, stk. 3.

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

Udformningen af specifikke garantier kan tage udgangspunkt i de kriterier, der er fastlagt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 9. maj 2012 i sagen Othman mod Storbritannien, der bl.a. vedrører monitorering af en aftales overholdelse og garantier for overholdelse af internationale forpligtelser.

Det forudsættes i den forbindelse, at såvel Udlændingestyrelsen som Flygtningenævnet efter den foreslåede ordning vil skulle foretage en individuel vurdering af, om det vil være i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser at overføre den enkelte udlænding.

Det forudsættes endvidere, at der i overenskomsten eller det hertil svarende arrangement indskrives et krav om en monitoreringsmekanisme, der har til formål at påse, at tredjelandet efterlever sine forpligtelser i relation til overenskomsten eller et hertil svarende arrangement. Dette skal sikre, at tredjelande, som Danmark har indgået en overenskomst eller et hertil svarende arrangement med, reelt overholder garantierne indeholdt i overenskomsten eller det hertil svarende arrangement.

Monitorering vil skulle gennemføres af et uafhængigt organ. Organet vil bl.a. kunne gennemføre anmeldte og uanmeldte besøg i indkvarteringsfaciliteterne, få adgang til oplysninger om behandling af asylansøgere og asylsager, føre private samtaler med asylansøgerne, samt monitorere realitetsbehandlingen af asylansøgningerne og den videre behandling af anerkendte flygtninge og afviste asylansøgere.

Det bemærkes, at monitoreringsmekanismen bl.a. skal bidrage til de danske udlændingemyndigheders vurdering af, om en overførsel af en udlænding er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Det er på den baggrund Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at den foreslåede ordning kan gennemføres inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser.

Nedenfor følger en kort gennemgang af forholdet til de mest relevante konventioner.

### **3.1 FN's Flygtningekonvention**

Flygtningekonventionen af 28. juli 1951 fastlægger bl.a., hvornår en person skal anerkendes som flygtning, og hvilke rettigheder og pligter en flygtning har i opholdslandet. Flygtningekonventionen forpligter derimod ikke staterne til at behandle en asylansøgning eller meddele asyl til en udlænding, og konventionen indeholder heller ikke udtrykkelige bestemmelser, der stiller nærmere krav til asylproceduren.

Konventionen begrænser dog i væsentligt omfang staternes adgang til at afvise, udvise eller på anden måde tvangsudsende udlændinge, som er anerkendte flygtninge. Efter konventionens artikel 33, stk. 1, må ingen kontraherende stat således på nogen måde udvise eller afvise en flygtning ved grænserne til sådanne 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 (princippet om non-refoulement).

Det fremgår af Flygtningekonventionens artikel 1 A (2), at en udlænding skal betragtes som flygtning, hvis den pågældende som følge af velbegrunnet frygt for forfølgelse på grund af sin race, religion, nationalitet, sit tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller sine politiske anskuelser befinder sig uden for det land, i hvilket den pågældende har statsborgerret, eller det land, hvor den pågældende

tidligere havde fast bopæl, hvis den pågældende er statsløs, og som ikke er i stand til – eller på grund af en sådan frygt ikke ønsker – at søge dette lands beskyttelse.

Flygtningekonventionens artikel 1 C-1 F indeholder en række undtagelser hertil, herunder hvis den pågældende eksempelvis har begået krigsforbrydelser eller alvorlige, ikke-politiske forbrydelser inden ankomsten til Danmark m.v. Er en person udelukket i medfør af artikel 1 F, er den pågældende således ikke 'flygtning' i Flygtningekonventionens forstand og dermed heller ikke omfattet af konventionens garantier.

Betragtes en udlænding herefter som flygtning, følger det af Flygtningekonventionens artikel 33, at Danmark ikke må udvise eller afvise den pågældende til områder, hvor vedkommende risikerer forfølgelse omfattet af Flygtningekonventionen. Dette gælder dog ikke, hvis flygtningen med rimelig grund må anses for en fare for Danmarks sikkerhed eller efter en endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må betragtes som en fare for samfundet.

Det er almindeligt anerkendt, at asylansøgere ikke har en ubegrænset ret til at vælge de lande, de ønsker beskyttelse i, og at Flygtningekonventionen ikke forpligter staterne til at give asyl. Flygtningekonventionen indeholder heller ikke udtrykkelige bestemmelser, der nærmere angiver betingelser for asylproceduren.

Flygtningekonventionen indeholder heller ikke et forbud mod overførsel af en asylansøger til et tredjeland, så længe vedkommende ikke risikerer at blive behandlet i strid med princippet om non-refoulement i det pågældende land (direkte refoulement) eller derfra udsendes til et land, hvor det er tilfældet (indirekte refoulement).

Princippet om non-refoulement følger bl.a. af udlændingelovens § 48 a, 3. pkt., hvorefter udsendelse af en udlænding, der påberåber sig at være omfattet af § 7, kun må finde sted til et land, der har tiltrådt og faktisk respekterer Flygtningekonventionen. Betingelsen om, at landet faktisk skal respektere Flygtningekonventionen, indebærer, at Danmark i praksis skal respektere princippet om non-refoulement i Flygtningekonventionen.

Det er på den baggrund Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at den foreslåede ordning kan gennemføres inden for rammerne af Flygtningekonventionen.

### **3.2 Den Europæiske Menneskerettighedskonvention**

Lovforslaget bygger på en generel forudsætning om, at Danmark alene overfører tredjelandstatsborgere og statsløse, der påberåber sig at være omfattet af § 7 (asyl), efter den foreslåede ordning, hvis det sker på baggrund af en overenskomst eller et hertil svarende arrangement med et tredjeland, der indeholder tilstrækkelige garantier for, at Danmarks internationale forpligtelser, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), overholdes, og at disse garantier må forventes at blive efterlevet i praksis.

Herudover bygger lovforslaget på en forudsætning om, at såvel Udlændingestyrelsen som Flygtningenævnet under den indledende sagsbehandling vil skulle foretage en konkret og individuel vurdering af, om overførsel af den enkelte asylansøger, uanset indholdet af den indgåede overenskomst eller et hertil svarende arrangement, som følge af omstændighederne i den enkelte sag vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, herunder EMRK. Hvis det er tilfældet, vil en overførsel ikke kunne finde sted.

Udlændinge- og Integrationsministeriet er ikke bekendt med, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (Domstolen) har taget stilling til en ordning som den foreslåede, hvorved spontane asylansøgere, i overensstemmelse med en overenskomst eller et hertil svarende arrangement, kan overføres til et tredjeland med henblik på indkvartering, realitetsbehandling af asylansøgningen og eventuel beskyttelse eller udsendelse.

EMRK beskytter grundlæggende rettigheder og friheder. Retten til asyl er ikke udtrykkeligt omtalt i EMRK, men det vurderes, at navnlig EMRK artikel 2, 3, 5, 8 og 13 vil skulle iagttages i den foreslåede ordning.

#### *Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 2 og 3*

Det følger af Domstolens praksis om EMRK artikel 2, at en person ikke må udsendes, hvis der foreligger vægtige grunde til at antage, at vedkommendes liv vil være i fare i modtagerlandet.

Efter EMRK artikel 3 må ingen underkastes tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Bestemmelsen har eksterritorial virkning, hvilket indebærer, at en udlænding aldrig kan udsendes til et land, hvor der er vægtige grunde til at antage, at den pågældende vil være i reel risiko for at blive behandlet i strid med artikel 3.

Efter Domstolens praksis kan en stat alene ifalde ansvar for den eksterritoriale virkning af EMRK artikel 3, hvis en sådan reel risiko har været en forudsigelig konsekvens af beslutningen om overførsel. Risikoen skal vurderes i lyset af den generelle situation i tredjelandet (herunder om tortur m.v. er udbredt og praktiseres systematisk i landet) såvel som den pågældendes personlige forhold.

Det følger af praksis, at behandlingen skal have en vis intensitet ("level of severity") for at være omfattet af EMRK artikel 3. Hvorvidt en behandling opfylder intensitetskravet, beror på en konkret og individuel vurdering.

Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering baseret på Domstolens praksis, at det forhold, at der blot foreligger en mulighed for, at en udlænding i forbindelse med en overførsel til et tredjeland vil blive udsat for behandling i strid med EMRK artikel 3, ikke vil være tilstrækkeligt til at udgøre en krænkelse af artikel 3. Der skal på overførselstidspunktet foreligge vægtige grunde til at antage, at der foreligger en reel risiko for behandling i strid med EMRK artikel 3. Vurderingen af,

hvorvidt en overførsel af en udlænding til et tredjeland vil udgøre en krænkelse af EMRK artikel 3, vil således bero på, om danske myndigheder vidste eller burde vide, at udlændingen var i en reel risiko for behandling i strid med EMRK artikel 3 ved en overførsel til tredjelandet.

Det påhviler som udgangspunkt asylansøgeren at sandsynliggøre, at der er vægtige grunde til at tro, at vedkommende ved en overførsel til et tredjeland vil være i reel risiko for at blive udsat for behandling i strid med EMRK artikel 3 eller blive videresendt fra tredjelandet og derved være i reel risiko for behandling i strid med bestemmelsen. Sker dette, påhviler det de danske myndigheder at tilbagevise tvivlen herom.

I sager, hvor en udlænding har sandsynliggjort, at der ved overførsel er en reel risiko for behandling i strid med EMRK artikel 3 om forbuddet mod tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling og EMRK artikel 2 om retten til liv sammenholdt med artikel 13 i EMRK følger det af Domstolens praksis, at ansøger skal sikres en reel national klageadgang, og at klagen skal tillægges opsættende virkning.

Det følger af Domstolens praksis, at udsendelse af en asylansøger til ekstrem fattigdom eller fattige levevilkår kan udgøre en overtrædelse af EMRK artikel 3. Overbelægning og meget begrænset adgang til husly, vand og sanitet under indkvartering vil også kunne udgøre en krænkelse af artikel 3.

I sager om udsendelse af børnefamilier efter Dublinforordningen har Domstolen desuden udtalt, at familier med mindreårige børn ved en overførsel skal tages hånd om på en måde, som er tilpasset børnenes alder, herunder at indkvarteringen i tredjelandet er indrettet på en sådan måde, at familier med mindreårige børn vil blive modtaget under passende forhold, og at familien ikke adskilles.

Domstolen har også udtalt, at en overførsel ikke kræver individuelle garantier, men at en generel garanti om, at familier vil blive modtaget under passende forhold og ikke blive separeret, vil kunne anses for tilstrækkelig.

Danmark vil forud for en overførsel af en alvorligt syg asylansøger til et tredjeland kunne være forpligtet til at undersøge, om der er reel adgang til livsnødvendig medicinske og sundhedsfaglige behandling af asylansøgere i tredjelandet. Desuden vil mangel på tilstrækkelig psykiatrisk bistand i tredjelandet endvidere efter omstændighederne kunne udgøre en krænkelse i EMRK artikel 3's forstand.

Overførsel efter den foreslåede ordning vil således bl.a. være betinget af, at der f.eks. ikke er tale om overførsel til et tredjeland, hvor der ikke er vished eller garanti for livsnødvendig behandling af en alvorligt syg udlænding. Det vil således ikke være muligt efter den foreslåede ordning at overføre en meget alvorlig syg ansøger til et land, hvis udlændingen ved behandlingsafbrydelse risikerer alvorlig, hurtig og uoprettelig forværring af helbredet, der resulterer i intens lidelse eller væsentlig reduktion i

forventet restlevetid, medmindre det konkret er undersøgt på forhånd, at pågældende kan få behandling eller garanti herfor i tredjelandet.

Efter omstændighederne kan de faktiske forhold i forbindelse med udsendelsen, herunder udsendelsesmåden, være i strid med EMRK artikel 3. Eksempelvis vil en eventuel magtanvendelse i forbindelse med gennemførelse af en tvangsmæssig overførsel skulle vurderes i forhold til artikel 3.

Det er på den ovenfor anførte baggrund Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at den foreslåede ordning kan gennemføres inden for rammerne af EMRK artikel 2 og 3.

#### *Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 5*

Frihedsberøvelse af en udlænding med henblik på at sikre dennes tilstedeværelse ved en overførsel efter den foreslåede ordning, kan ikke finde sted, hvis det vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

EMRK indeholder i artikel 5, stk. 1, litra f, en regel vedrørende frihedsberøvelse af udlændinge. Efter bestemmelsen kan der ske frihedsberøvelse af en person ”for at hindre ham i uretmæssigt at trænge ind i landet. Der kan endvidere ske frihedsberøvelse af en person, mod hvem der tages skridt til udvisning eller udlevering.” Andet led vedrører således frihedsberøvelse med henblik på udsendelse.

Ifølge praksis fra Domstolen er det dog i disse situationer en betingelse for en frihedsberøvelses forenelighed med EMRK, at der er en reel mulighed for, at udsendelsen af udlændingen gennemføres. Domstolen har samtidig udtalt, at myndighederne skal udvise passende omhu, når de tager skridt til udsendelse m.v. Domstolen vil således foretage en vurdering af, om den tidsmæssige udstrækning af frihedsberøvelsen er rimelig, ligesom frihedsberøvelsen ophører med at være i overensstemmelse med EMRK artikel 5, stk. 1, litra f, hvis sagen ikke fremmes med den fornødne omhu.

Efter artikel 5, stk. 4, har enhver, der er frihedsberøvet, ret til at indbringe sagen for en domstol, for at denne hurtigt kan træffe afgørelse om lovligheden af frihedsberøvelsen og beordre ham løsladt, hvis frihedsberøvelsen ikke er lovlig.

Det foreslås, at der efter udlændingelovens § 36, stk. 1, 1. pkt., indsættes et nyt punktum som § 36, stk. 1, 2. pkt., hvorefter politiet med henblik på at sikre muligheden for overførsel efter den foreslåede § 29, stk. 1 kan bestemme, at der skal ske frihedsberøvelse, hvis der er en væsentlig risiko for, at den pågældende forsvinder, og de i § 34 nævnte foranstaltninger ikke er tilstrækkelige.

På den baggrund er det Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at den foreslåede ordning kan gennemføres inden for rammerne af EMRK artikel 5.

#### *Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8*

Efter EMRK artikel 8 har enhver ret til respekt for bl.a. sit privatliv og familieliv.

EMRK artikel 8 indebærer ikke en generel og ubetinget ret til familiesammenføring, da en familie efter bestemmelsen ikke har en umiddelbar ret til at vælge det land, hvori den vil udøve familielivet.

Retten til et familieliv omfatter efter Domstolens praksis retten til at opretholde et eksisterende familieliv, f.eks. ved at staten undlader at udsende 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.

I sager, hvor udlændingen har ægtefælle og børn, der bor i opholdsstaten, er det afgørende, om der er åbenbare og uoverstigelige hindringer for at udøve familielivet et andet sted. Hvis dette er tilfældet, kan udvisning af udlændingen udgøre en krænkelse af EMRK artikel 8. Overførsel til et tredjeland efter den foreslåede ordning vil således ikke kunne ske i tilfælde, hvor en asylansøger har etableret et beskyttelsesværdigt familieliv med en herboende ægtefælle eller mindreårige børn, som Danmark er nærmest til at beskytte, herunder fordi den herboende familie ikke vil kunne henvises til at udøve familielivet med asylansøgeren i tredjelandet, jf. EMRK artikel 8. Ved en beslutning om overførsel vil Danmark derfor være forpligtet til at vurdere sagen efter EMRK artikel 8 om retten til respekt for privatliv og familieliv.

Overførsel efter den foreslåede ordning medfører ikke, at udlændingen meddeles indrejseforbud, og afvisningen er dermed ikke til hinder for, at udlændingen senere meddeles familiesammenføring, hvis kravene hertil er opfyldt.

Det er på den ovenfor anførte baggrund Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at den foreslåede ordning kan gennemføres inden for rammerne af EMRK artikel 8.

### *Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 13*

Efter EMRK artikel 13 skal enhver, hvis rettigheder og friheder efter konventionen er blevet krænket, have adgang til effektive retsmidler ved en national myndighed. Det bemærkes, at det ifølge praksis fra Domstolen alene er en forudsætning for retten til effektive retsmidler, at der er tale om en "rimeligt begrundet" klage over en mulig krænkelse af en af konventionens bestemmelser.

Det skal således efter national ret være mulighed for at få efterprøvet en afgørelse fra f.eks. en administrativ myndighed. EMRK artikel 13 kræver ikke, at efterprøvelsen skal ske ved en domstol. Det afgørende er, om efterprøvelsen er "effektiv". Der skal således være adgang til en stillingtagen til sagens realitet og – i tilfælde af krænkelse – passende oprejsning.

I den foreslåede ordning tillægges Flygtningenævnet, som er et uafhængigt domstolslignende forvaltningsorgan, at behandle klagesager over Udlændingestyrelsens afgørelse efter forslaget til

udlændingelovens § 29, stk. 1, jf. § 48 a, stk. 1. Klagen vil automatisk blive påklaget, og alle sager vil tillægges opsættende virkning.

Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at den foreslåede ordning kan gennemføres inden for rammerne af EMRK artikel 13.

### **3.3 FN's Børnekonvention**

FN's Børnekonvention indeholder en regulering af børns rettigheder på alle samfundsområder. Ifølge Børnekonventionens 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 Børnekonventionens 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 efter forslaget som udgangspunkt f.eks. ikke kunne overføres til et tredjeland, hvis overførslen de facto vil medføre eller fastholde en adskillelse af en mindreårig udlænding fra sin nærmeste familie.

Det er på den baggrund Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at den foreslåede ordning kan gennemføres inden for rammerne af Børnekonventionen.

## **4. Økonomiske og implementeringskonsekvenser for det offentlige**

### **4.1. Økonomiske konsekvenser**

[Under udarbejdelse]



## **4.2. Implementeringsmæssige konsekvenser**

[Under udarbejdelse]

## **5. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.**

[Under udarbejdelse]

## **6. Administrative konsekvenser for borgerne**

[Under udarbejdelse]

## **7. Klima- og miljømæssige konsekvenser**

Lovforslaget har ikke klima- eller miljømæssige konsekvenser.

## **8. Forholdet til EU-retten**

Det danske forbehold vedrørende retlige og indre anliggender (retsforbeholdet) i protokol nr. 22 om Danmarks stilling indebærer, at Danmark som udgangspunkt ikke deltager i vedtagelsen af de foranstaltninger, der foreslås med hjemmel i tredje del, afsnit V, i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde, hvorunder EU-samarbejdet om grænsekontrol, asyl og indvandring hører, ligesom disse foranstaltninger ikke er bindende for og finder anvendelse i Danmark.

Danmark har imidlertid indgået en parallelaftale vedrørende Dublinforordningen og Eurodacforordningen, hvorefter Danmark har tilsluttet sig retsakterne, som Danmark er bundet af på mellemstatsligt grundlag. Herudover deltager Danmark på mellemstatsligt grundlag i Schengensamarbejdet i kraft af den såkaldte "Schengenteknikalitet". Det følger heraf, at Danmark kan træffe afgørelse om at gennemføre retsakter, der udgør en videreudvikling af Schengenreglerne, i dansk ret på mellemstatsligt grundlag.

### **8.1. Udsendelsesdirektivet**

Danmark gennemførte i 2011 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (udsendelsesdirektivet) ved lov nr. 248 af 30. marts 2011 om ændring af udlændingeloven (Ændringer som følge af direktiv om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (udsendelsesdirektivet) m.v.). Udsendelsesdirektivet er omfattet af det danske retsforbehold, men da direktivet udgør en delvis videreudvikling af Schengenreglerne, har Danmark i medfør af forbeholdsprotokollen truffet afgørelse om at gennemføre udsendelsesdirektivet i dansk ret. Danmark har således tiltrådt udsendelsesdirektivet på mellemstatsligt grundlag.

Udsendelsesdirektivet forpligter medlemsstaterne til at træffe afgørelse om tilbagesendelse i forhold til tredjelandstatsborgere, der opholder sig ulovligt i medlemsstaterne, og træffe alle nødvendige foranstaltninger til at fuldbyrde afgørelsen om tilbagesendelse, herunder eventuel tvangsmæssig udsendelse af de pågældende tredjelandstatsborgere.

Udsendelsesdirektivet definerer, hvad der forstås ved ”tilbagesendelse” i direktivets forstand, jf. artikel 3, nr. 3. Det fremgår heraf, at tilbagesendelse er ”processen i forbindelse med en tredjelandstatsborgers tilbagevenden – enten frivilligt i overensstemmelse med en forpligtelse til at vende tilbage eller tvangsmæssigt – til: vedkommende tredjelandstatsborgers oprindelsesland eller; et transitland i henhold til tilbagetagelsesaftaler på fælleskabsplan eller bilateralt plan eller i henhold til andre ordninger eller; et andet tredjeland, som den pågældende tredjelandstatsborger frivilligt beslutter at vende tilbage til, og hvor vedkommende vil blive modtaget”.

En ”afgørelse om tilbagesendelse” defineres efter udsendelsesdirektivets artikel 3, nr. 4, som ”en administrativ eller retslig afgørelse eller retsakt, der fastslår eller erklærer, at en tredjelandstatsborgers ophold er ulovligt, og som pålægger eller fastslår en forpligtelse for den pågældende til at vende tilbage”.

Afgørelser om tilbagesendelse skal i medfør af udsendelsesdirektivet indeholde en udrejsefrist. Udrejser udlændingen ikke i overensstemmelse med udrejsefristen, eller fastsættes udrejsefristen til straks, skal den pågældende, medmindre særlige hensyn taler derimod, meddeles et indrejseforbud. Herudover indeholder udsendelsesdirektivet bl.a. regler om maksimumlængde af frihedsberøvelser, der sker med henblik på udsendelse, vilkår for frihedsberøvelsen samt regler om et tilsyn med tvangsmæssige udsendelser.

Efter den foreslåede ordning vil Udlændingestyrelsen kunne træffe afgørelse om overførsel af tredjelandstatsborgere eller statsløse til et tredjeland med henblik på realitetsbehandling af asylansøgningen og indkvartering dér. Det forudsættes, at en afgørelse efter den foreslåede bestemmelse ikke vil udgøre en tilbagesendelsesafgørelse i udsendelsesdirektivets forstand, idet en overførselsafgørelse efter den foreslåede ordning ikke vil pålægge eller fastslå en forpligtelse for den pågældende til at vende tilbage. En eventuel tilbagesendelsesafgørelse vil først skulle træffes i det pågældende tredjeland, når en udlænding efter endt realitetsbehandling af asylansøgningen vurderes ikke at have krav på beskyttelse.

Det vurderes således, at udsendelsesdirektivet ikke vil være til hinder for, at Danmark indgår en overenskomst eller et hertil svarende arrangement med et tredjeland om overførsel til det pågældende tredjeland under forudsætning af, at udsendelsesdirektivets sagsbehandlingsregler m.v. fuldt ud iagttages enten af Danmark eller af tredjelandet i forbindelse med tilbagesendelsen af en afvist asylansøger.

Danmarks forpligtelser efter udsendelsesdirektivet gælder således, uagtet om en asylsagsbehandling finder sted i Danmark eller i et tredjeland efter en overenskomst eller et hertil svarende arrangement,

som er indgået mellem Danmark og tredjelandet. Uanset, at ansvaret for tilbagesendelsesfasen aftales overdraget til et tredjeland, vil Danmark derfor være ansvarlig for, at tredjelandet efterlever de retssikkerhedsgarantier, som udsendelsesdirektivet opstiller for så vidt angår håndhævelse og effektivering af en tilbagesendelsesafgørelse.

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder på den baggrund, udsendelsesdirektivet ikke finder anvendelse for afgørelser om overførsel efter den foreslåede ordning.

## **8.2. 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.

Seneste ændring af Dublinforordningen (Dublin III-forordningen) er gennemført ved lov nr. 1619 af 26. december 2013 om ændring af udlændingeloven (Gennemførelse af den reviderede Dublinforordning af 26. juni 2013).

Formålet med Dublinforordningen er at fastsætte kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilket medlemsland der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, som indgives af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i et medlemsland. Det betyder, at Danmark i medfør af Dublinforordningen kan overføre asylansøgere til et medlemsland, hvis betingelserne herfor er opfyldt, jf. udlændingelovens § 29 a.

Udlændinge, der allerede har opnået beskyttelse i et andet land, hvor Dublinforordningen finder anvendelse, har som udgangspunkt ikke ret til at få deres ansøgning om asyl behandlet i Danmark, jf. udlændingelovens § 29 b. En asylansøgning kan således afvises, hvis udlændingen allerede har opnået beskyttelse i et land omfattet af Dublinforordningen. Det er ikke et krav, at udlændingen kan leve på fuldt ud samme niveau som det andet medlemslands egne statsborgere eller som flygtninge i Danmark, eller at udlændingen på afgørelsestidspunktet fortsat har en gyldig opholdstilladelse.

Det bemærkes, at det efter Danmarks parallelaftale til Dublin- og Eurodac-forordningens artikel 5, stk. 2, fremgår, at Danmark skal afholde sig fra at indgå internationale aftaler, som kan påvirke eller ændre anvendelsesområdet for de nævnte forordninger, og som vedrører fastsættelse af ansvaret for behandling af asylansøgninger eller foranstaltninger vedrørende sammenligning af tredjelandstatsborgeres fingeraftryk.

Det følger imidlertid af EU-Domstolens dom af 17. marts 2016, C-695/15, at Dublinforordningen ikke indeholder regler, der er til hinder for, at en ansøger sendes til et sikkert tredjeland, hverken før eller efter det er afgjort, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, idet forordningen begrænser sig til at fastsætte kriterierne og procedurerne til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse.

Det vurderes på den baggrund, at Danmark inden for sine forpligtelser efter parallelaftalen kan overføre udlændinge, der påberåber sig at være omfattet af § 7 (asyl) i Danmark, efter den foreslåede ordning, både før eller efter der er truffet endelig afgørelse om, hvilken medlemsstat der er ansvarlig i henhold til Dublinforordningen.

## **9. Hørte myndigheder og organisationer m.v.**

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

Advokatrådet (Advokatsamfundet)  
Amnesti Nu  
Amnesty International  
Asylret  
Bedsteforældre for Asyl  
Børnerådet  
Børne- og Kulturchefforeningen  
Børns vilkår  
Centralorganisationernes Fællesudvalg CFU  
Danes Worldwide  
Danmarks Biblioteksforening  
Danmarks Rederiforening  
Danmarks Rejsebureau Forening  
Danner  
Dansk Arbejdsgiverforening  
Dansk Flygtningehjælp  
DFUNK – Dansk Flygtningehjælp Ungdom  
Dansk Socialrådgiverforening  
Danske Advokater  
Datatilsynet  
Den Danske Dommerforening  
Den Danske Europabevægelse  
Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder  
Den Katolske Kirke i Danmark  
Det Centrale Handicapråd  
DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur

Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination  
Dommerfuldmægtigforeningen  
Domstolsstyrelsen  
Finansrådet  
Flygtningenævnet  
Folkehøjskolernes Forening i Danmark  
Folketingets Ombudsmand  
Foreningen af Offentlige Anklagere  
Foreningen af Udlændingeretsadvokater  
Færøernes Landsstyre  
Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre)  
HK/Danmark  
Indvandrermedicinsk klinik, Odense Universitetshospital  
Indvandrerådgivningen  
Institut for Menneskerettigheder  
International Organization for Migration (IOM)  
Journalistforbundet  
Kirkernes Integrationstjeneste  
KL  
Knud Vilby (på vegne af Fredsfonden)  
Kvindernes Internationale Liga for Fred og Frihed (Kvindefredsligaen)  
Samtlige byretter  
Landsforeningen Adoption & Samfund  
Landsforeningen af Forsvarsadvokater  
Landsorganisation af kvindekrisecentre (LOKK)  
Mellemløst Samvirke  
Parliamentary Assembly of the Organization for Security and Cooperation in Europe  
Plums Fond for fred, økologi og bæredygtighed (Tidl. Fredsfonden)  
Politiforbundet i Danmark  
PRO-Vest  
Præsidenten for Vestre Landsret  
Præsidenten for Østre Landsret  
Red Barnet  
Reden Stop Kvindehandel  
Refugees Welcome  
Retslægerådet  
Retspolitisk Forening  
Rigsadvokaten  
Rigspolitiet  
Røde Kors  
Rådet for Etniske Minoriteter  
Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen

SOS Racisme  
 Udlændingenævnet  
 Udlændingestyrelsen  
 UNHCR (Regional Representation for Northern Europe)  
 Work-live-stay southern Denmark  
 Ældresagen  
 Ægteskab uden grænser  
 Aarhus Erhverv / International Community  
 3F  
 3F Privat Service, Hotel og Restauration (3F PSHR)

## 10. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/mindreudgifter (hvis ja, angiv omfang, hvis nej, angiv "ingen")	Negative konsekvenser/merudgifter (hvis ja, angiv omfang, hvis nej, angiv "ingen")
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	[Under udarbejdelse]	[Under udarbejdelse]
Implementeringskonsekvenser for stat, kommuner og regioner	[Under udarbejdelse]	[Under udarbejdelse]
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	[Under udarbejdelse]	[Under udarbejdelse]
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	[Under udarbejdelse]	[Under udarbejdelse]
Administrative konsekvenser for borgerne	[Under udarbejdelse]	[Under udarbejdelse]
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	[Under udarbejdelse]	
Er i strid med de fem principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering / Går videre	[Under udarbejdelse]	[Under udarbejdelse]

end minimumskrav i EU-regulering (sæt X)	
---	--

*Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser*

*Til § 1*

Til nr. 1

Overskriften til udlændingelovens kapitel 5 afspejler kapitlets anvendelsesområde, som er regler om, hvornår en udlænding kan eller skal afvises ved indrejsen til Danmark.

Det foreslås, at *overskriften* til kapitel 5 ændres til følgende: ”Afvisning af udlændinge og overførsel af asylansøgere til tredjelande”.

Baggrunden for forslaget er, at det med lovforslagets § 1, nr. 2, foreslås at indsætte en ny bestemmelse i udlændingelovens kapitel 5, hvorefter tredjelandstatsborgere og statsløse, som har indgivet ansøgning om asyl i Danmark, vil kunne overføres til et tredjeland med henblik på realitetsbehandling af deres asylsag efter en overenskomst eller et hertil svarende arrangement, som Danmark har indgået med et eller flere tredjelande, medmindre dette vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Den ændrede overskrift til kapitel 5 vil således afspejle, at kapitel 5 efter forslaget både vil omfatte bestemmelser om afvisning af udlændinge og overførsel af asylansøgere til tredjelande.

Til nr. 2

Der er i dag ikke hjemmel til at overføre tredjelandstatsborgere eller statsløse, der søger om international beskyttelse (asyl) i Danmark, til et tredjeland med henblik på, at realitetsbehandlingen af asylansøgningen og den videre indkvartering af ansøgeren foretages i det pågældende land.

Bestemmelsen i den foreslåede § 29 har til formål at gøre det muligt at overføre en tredjelandstatsborger eller statsløs, der påberåber sig at være omfattet af § 7 (asyl) i Danmark til et tredjeland med henblik på, at realitetsbehandlingen af asylansøgningen og den videre indkvartering af den pågældende foretages af tredjelandet samt at bemyndige udlændinge- og integrationsministeren til at fastsætte nærmere regler om, at visse udlændinge kan undtages fra den foreslåede ordning.

Det foreslås i bestemmelsens *stk. 1*, at en udlænding, der påberåber sig at være omfattet af § 7, og som ikke er registreret som asylansøger efter § 48 e, stk. 2, kan overføres til et tredjeland med henblik på realitetsbehandling af asylsagen efter en overenskomst eller et hertil svarende arrangement, som Danmark har indgået med et eller flere lande, medmindre dette vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Ordningsen forudsætter, at Danmark har indgået en overenskomst eller et hertil svarende arrangement med det pågældende tredjeland. Det vil endvidere være en forudsætning for overførsel efter den foreslåede § 29, stk. 1, at overførslen ikke vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, herunder navnlig Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, princippet om non-refoulement i Flygtningekonventionen og princippet om barnets tarv i FN's Børnekonvention. Der henvises i øvrigt til afsnit 4 i de almindelige bemærkninger.

Den foreslåede ordning bygger på en forudsætning om, at Danmark ikke vil skulle yde beskyttelse i tilfælde af, at udlændingen bliver meddelt beskyttelse (asyl) efter endt realitetsbehandling af asylsagen i tredjelandet. Beskyttelsen vil derimod skulle ydes af det pågældende tredjeland i henhold til overenskomsten eller det hertil svarende arrangement. Meddeles udlændingen afslag på beskyttelse, er det ligeledes det pågældende tredjeland, der vil skulle drage omsorg for udsendelsen af den pågældende i henhold til overenskomsten eller det hertil svarende arrangement.

Forslaget vil indebære, at udlændinge omfattet af den foreslåede ordning ikke vil være berettiget til at søge om humanitær opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, da de pågældende ikke registreres som asylansøgere, jf. udlændingelovens § 48 e, stk. 2.

En afgørelse om overførsel efter den foreslåede § 29, stk. 1, vil bl.a. skulle træffes på baggrund af de oplysninger, der er fremkommet ved en Eurodac-høring, i det af ansøgeren udfyldte asylansøgningsskema og under den første samtale med Udlændingestyrelsen, hvor generel information om asylansøgeren, herunder nationalitet, rejserute, familieforhold m.v., søges afdækket.

Efter den foreslåede bestemmelse vil udlændingemyndighederne kunne træffe afgørelse om overførsel til et tredjeland af en udlænding, der indgiver ansøgning om asyl i Danmark, og som endnu ikke er registreret som asylansøger i Danmark, jf. udlændingelovens § 48 e, stk. 2.

Bestemmelsen i den foreslåede § 29, stk. 1, vil skulle anvendes både i forhold til udlændinge, der pågribes umiddelbart efter grænseoverskridelsen, og i forhold til udlændinge, som først pågribes på et senere tidspunkt.

Den foreslåede ordning vil ikke omfatte en udlænding, der har lovligt ophold her i landet, herunder f.eks. hvis den pågældende har en gyldig opholdstilladelse på andet grundlag eller processuelt ophold, herunder bl.a. på baggrund af en ansøgning om opholdstilladelse på andet grundlag end asyl.



For så vidt angår tredjelandsstatsborgere, der er eller har været omfattet af EU-reglerne om fri bevægelighed i direktiv 2004/EF/38 (opholdsdirektivet), gælder der særlige beskyttelsesregler, herunder særlige regler om f.eks. udrejsefrist. I tilfælde, hvor en asylansøger tillige påberåber sig EU-reglerne, eller hvor det på anden vis fremgår af sagen, at den pågældende kan have eller tidligere har haft en opholdsret i Danmark i henhold til EU-reglerne, skal Styrelsen for International Rekruttering og Integration vurdere, om opholdsretten fortsat består, og hvis det ikke er tilfældet, træffe afgørelse om ophør, hvorved der fastsættes en udrejsefrist i henhold til EU-reglerne.

Det bemærkes i øvrigt, at udlændinge, der har et opholdsgrundlag efter EU-retten vil være undtaget fra den foreslåede ordning.

Endelig bemærkes det, at udlændinge, der har søgt om international beskyttelse (asyl) i Danmark, ikke vil kunne overføres til et tredjeland, hvis de er statsborgere i det pågældende tredjeland. Det gælder tilsvarende for statsløse, der herefter ikke vil kunne overføres til et tredjeland, der tillige er de pågældendes tidligere opholdsland.

Det forudsættes, at der kun vil kunne ske overførsel efter en overenskomst eller et hertil svarende arrangement, som Danmark har indgået med et tredjeland, og som lever op til betingelserne om bl.a. forbuddet mod non-refoulement, jf. udlændingelovens § 48 a, stk. 1, 3. og 4. pkt. Der henvises herom til de almindelige bemærkninger til afsnit 2.1 og afsnit 3 samt bemærkningerne til § 2, nr. 15.

Det foreslås, at Udlændingestyrelsens afgørelse om overførsel efter den foreslåede bestemmelse i § 29, stk. 1, automatisk vil blive påklaget til Flygtningenævnet, der herved i de konkrete klagesager vil skulle tage stilling til, om forholdene i asylsystemet og den generelle menneskerettighedssituation i tredjelandet gør det muligt at overføre den pågældende til det givne tredjeland.

Forslaget indebærer således, at hvis Udlændingestyrelsen eller Flygtningenævnet vurderer, at det vil være nødvendigt at foretage en nærmere undersøgelse af, om tredjelandet i praksis lever op til sine forpligtelser efter den indgåede overenskomst eller hertil svarende arrangement, og at en overførsel derved kan gennemføres inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser, vil verserende sager om overførsel til det pågældende tredjeland kunne sættes i bero. I så fald vil sager, hvor der allerede er truffet endelig afgørelse om overførsel til tredjelandet, og hvor de pågældende udlændinge derfor er i en såkaldt overførelsesposition, ligeledes skulle sættes i bero.

Det bemærkes, at Udlændingestyrelsen eller Flygtningenævnet vil kunne beslutte, at sager om overførsler sættes i bero, hvis det skønnes nødvendigt at undersøge de generelle forhold i tredjelandet såvel som forholdene for enkelte grupper af udlændinge i tredjelandet.

Forslaget indebærer endvidere, at det vil være en forudsætning for overførsel efter den foreslåede bestemmelse i § 29, stk. 1, at overførslen ikke vil være i strid med Danmarks øvrige internationale forpligtelser.

Som eksempler på sager, hvor overførsel til et tredjeland vil kunne være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, kan f.eks. nævnes sager, hvor et familiemedlem til udlændinge med lovligt ophold i Danmark eller danske statsborgere søger asyl, og hvor en overførsel til et tredjeland efter en individuel vurdering vil udgøre en krænkelse af EMRK artikel 8 (retten til respekt for privat- og familieliv), samt sager, hvor udlændingemyndighederne træffer afgørelse om overførsel af meget alvorligt syge udlændinge, selvom udlændingemyndighederne vidste eller burde have vidst, at der ikke er adgang til nødvendig og tilstrækkelig sundhedsbehandling i tredjelandet, idet der i så fald vil tale om en krænkelse af EMRK artikel 3.

Der henvises i øvrigt til afsnit 3 om forholdet til Danmarks internationale forpligtelser.

Herudover finder ministeriet, at der kan være særlige hensyn, der taler for en overførsel efter reglerne i kapitel 5 a (overførsel efter Dublinforordningen), herunder navnlig i sager, hvor en uledsaget mindreårig udlænding har et familiemedlem, der opholder sig lovligt i et andet EU-land, der er ansvarlig efter Dublinforordningen, og hvor en overførsel til den pågældende medlemsstat vil tjene den mindreåriges tarv bedst.

I bestemmelsens *stk. 2*, foreslås, at udlændinge- og integrationsministeren vil kunne fastsætte nærmere regler om, at visse udlændinge omfattet af *stk. 1*, skal undtages herfra.

Det betyder, at udlændinge- og integrationsministeren vil kunne fastsætte nærmere regler om generelt at undtage grupper af udlændinge, der ikke er blevet registreret som asylansøgere i Danmark efter udlændingelovens § 48 e, *stk. 2*, fra ordningen, hvis der vurderes at være behov herfor, f.eks. af ressourcemæssige hensyn eller på baggrund af andre saglige hensyn, herunder f.eks. udlændinge, der forventes at være omfattet af kapitel 5 a (overførsel efter Dublinforordningen) eller den i § 53 b, *stk. 1*, nævnte procedure (åbenbart grundløs-proceduren), ligesom der vil kunne fastsættes nærmere regler om at undtage tredjelandsstatsborgere eller statsløse, der efter reglerne i Dublinforordningen er henvist af en anden medlemsstat til Danmark til realitetsbehandling af deres asylsag.

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

Der tilsigtes med lovforslaget ingen ændringer i udlændingelovens kapitel 7 om kontrollen med udlændinge i forbindelse med indrejse, ophold og udrejse m.v. Der tilsigtes med ændringen således ingen ændringer i bestemmelsernes anvendelse eller omfang.

Der henvises i øvrigt til de almindelige bemærkninger til afsnit 2.1.

Til nr. 3

Det fremgår af udlændingelovens § 33, stk. 3, at stadfæstes en afgørelse, der er tillagt opsættende virkning efter § 33 b eller § 53 a, stk. 2, 4. pkt., eller frafaldes en sådan klage, fastsættes der en ny frist for udrejse efter reglerne i stk. 2.

Det foreslås, at der i udlændingelovens § 33, stk. 3, indsættes en henvisning til den foreslåede § 33, stk. 8.

Baggrunden for forslaget er, at det med lovforslagets § 1, nr. 4, sammenholdt med lovforslagets § 1, nr. 2 og 18, foreslås, at der ikke skal fastsættes en udrejsefrist, såfremt Flygtningenævnet måtte stadfæste Udlændingestyrelsens afgørelse om, at en asylansøger skal overføres til et tredjeland.

Der henvises i øvrigt til afsnit 2.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 4

Det fremgår af udlændingelovens § 33, stk. 1, 1. pkt., at en afgørelse eller beslutning, hvorved det meddeles en udlænding, at vedkommende i medfør af reglerne i kapitel 1 og 3-4 a ikke har ret til at opholde sig i landet, skal indeholde en frist for udrejse.

Det fremgår endvidere af udlændingelovens § 33, stk. 2, at i afgørelser, der er omfattet af stk. 1, 1. pkt., fastsættes udrejsefristen til 1 måned, hvis udlændingen er statsborger i et andet nordisk land og har haft bopæl her i landet, hvis udlændingen er omfattet af de regler, der er nævnt i § 2, stk. 4, (EU-reglerne), eller hvis udlændingen hidtil har haft opholdstilladelse. I afgørelser om afslag på ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b og § 9 c, stk. 3, nr. 2, fastsættes udrejsefristen til 15 dage. For andre udlændinge fastsættes udrejsefristen til 7 dage. I påtrængende tilfælde fastsættes udrejsefristen altid til straks.

Det foreslås, at der i udlændingelovens § 33 tilføjes et nyt stykke, som bliver til stk. 8, og at der efter denne bestemmelse ikke skal fastsættes en udrejsefrist, hvis en afgørelse efter den foreslåede nye bestemmelse i § 53 a, stk. 1, nr. 1, stadfæstes, eller hvis en sådan klage frafaldes.

Forslaget skal ses i sammenhæng med lovforslagets § 1, nr. 18, hvorved Flygtningenævnet tillægges kompetence til at behandle klager over Udlændingestyrelsens afgørelser efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 29, stk.1, jf. lovforslagets § 1, nr. 2.

Forslaget indebærer, at der ikke vil skulle fastsættes en udrejsefrist efter udlændingelovens § 33, stk. 2, i afgørelser efter den foreslåede bestemmelse i § 29, stk. 1. Det vil således gælde, at en udlænding, som følge af en endelig afgørelse om overførsel efter den foreslåede § 29, stk. 1, vil have pligt til at udrejse af landet i medfør af udlændingelovens § 30, stk. 1, som fastslår princippet om, at en udlænding skal udrejse, når den pågældende ikke har det fornødne opholdsgrundlag her i landet.

For så vidt angår tredjelandsstatsborgere, der er eller har været omfattet af EU-reglerne om fri bevægelighed i direktiv 2004/EF/38 (opholdsdirektivet), gælder der særlige beskyttelsesregler, herunder særlige regler om f.eks. udrejsefrist. I tilfælde, hvor en asylansøger tillige påberåber sig EU-reglerne, eller hvor det på anden vis fremgår af sagen, at den pågældende kan have eller tidligere har haft en opholdsret i Danmark i henhold til EU-reglerne, skal Styrelsen for International Rekruttering og Integration vurdere, om opholdsretten fortsat består, og hvis det ikke er tilfældet, træffe afgørelse om ophør, hvorved der fastsættes en udrejsefrist i henhold til EU-reglerne.

Det foreslås endvidere, at Hjemrejsestyrelsen vil skulle arrangere en udlændings overførsel, når der er truffet endelig afgørelse efter den foreslåede bestemmelse i § 29, stk. 1. Den foreslåede ordning vil således indebære at, Hjemrejsestyrelsen straks efter, der er truffet endelig afgørelse om overførsel efter den foreslåede bestemmelse i § 29, stk. 1, arrangerer overførslen. Lovforslaget indeholder ingen ændringer i de gældende regler om tvangsmæssig udsendelse, jf. udlændingelovens § 30, stk. 2.

Der henvises i øvrigt til afsnit 2.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 5

Det fremgår af udlændingelovens § 36, stk. 1, 1. pkt., at såfremt de i § 34 nævnte foranstaltninger ikke er tilstrækkelige til at sikre muligheden for afvisning, for udvisning efter § 25, nr. 2, §§ 25 a, 25 b og 25 c eller for udsendelse af en udlænding, der efter reglerne i kapitlerne 1 og 3-5 i øvrigt ikke har ret til at opholde sig her i landet, skal politiet så vidt muligt bestemme, at den pågældende skal frihedsberøves.

Det foreslås at ændre udlændingelovens § 36, stk. 1, 1. pkt., således at henvisningen til kapitlerne 1 og 3-5 ændres til kapitlerne 1, 3 og 4 og § 28.

Det betyder, at udlændingelovens § 36, stk. 1, 1. pkt., der tillige indgår i kapitel 5, ikke vil finde anvendelse for sager, der er omfattet af den foreslåede bestemmelse i § 29, stk. 1, jf. lovforslagets § 1, nr. 2.

Forslaget skal ses i sammenhæng med lovforslagets § 1, nr. 6 og 7, hvorved det foreslås, at politiet med henblik på at sikre muligheden for overførsel efter den foreslåede bestemmelse i § 29, stk. 1, kan bestemme, at der skal ske frihedsberøvelse, hvis der er en væsentlig risiko for, at den pågældende forsvinder, og de i § 34 nævnte foranstaltninger ikke er tilstrækkelige.

Der er med ændringen ikke tilsigtet yderligere materielle ændringer af bestemmelsen i udlændingelovens § 36, stk. 1, 1. pkt.

Til nr. 6

Det følger af udlændingelovens § 36, stk. 1, 1. pkt., at såfremt de i § 34 nævnte foranstaltninger ikke er tilstrækkelige til at sikre muligheden for afvisning, for udvisning efter § 25, nr. 2, §§ 25 a, 25 b og 25 c eller for udsendelse af en udlænding, der efter reglerne i kapitlerne 1 og 3-5 i øvrigt ikke har ret til at opholde sig her i landet, skal politiet så vidt muligt bestemme, at den pågældende skal frihedsberøves.

Det følger af udlændingelovens § 36, stk. 1, 2. pkt., at politiet med henblik på at sikre muligheden for afvisning eller overførsel efter reglerne i kapitel 5 a kan bestemme, at der skal ske frihedsberøvelse, hvis der er en væsentlig risiko for, at den pågældende forsvinder, og de i § 34 nævnte foranstaltninger ikke er tilstrækkelige.

Det fremgår af bestemmelsen i udlændingelovens § 34, stk. 1, at kompetencen til at træffe bestemmelse om de mindre indgribende foranstaltninger som at blive pålagt at, 1) deponere sit pas, eller anden rejselogitimation og billet, 2) stille en fastsat sikkerhed, 3) tage ophold efter nærmere bestemmelse og 4) give møde på nærmere angivne tidspunkter, henhører under politiet.

Som følge af ressortoverførelsen ved kongelig resolution af 10. september 2019, jf. bekendtgørelse nr. 946 af 12. september 2019 om ændring i forretningernes fordeling mellem ministrene, har Udlændingestyrelsen siden den 1. august 2020 – foruden politiet – haft kompetence til at træffe afgørelser om foranstaltninger efter § 34, stk. 1, for at sikre en udlændings, for hvem der endnu ikke er truffet afgørelse om afvisning, udvisning, overførsel eller udsendelse, tilstedeværelse. Endvidere har Hjemrejsestyrelsen siden den 1. august 2020 truffet afgørelser om foranstaltninger efter § 34 vedrørende udlændinge uden lovligt ophold for at sikre de pågældende udlændinges tilstedeværelse eller medvirken med henblik på den efterfølgende iværksættelse af en afgørelse om afvisning, udvisning, overførsel eller udsendelse.

Det fremgår af udlændingelovens § 37, stk. 8, at frihedsberøvelse med henblik på udsendelse efter § 36 ikke må finde sted i et tidsrum, der overstiger 6 måneder. Retten kan dog forlænge dette tidsrum i op til yderligere 12 måneder, hvis der foreligger særlige omstændigheder, såfremt udsendelsesproceduren uanset alle rimelige bestræbelser kan forventes at tage længere tid som følge af udlændingens manglende medvirken til udsendelsen eller forsinkelser i forbindelse med fremskaffelse af nødvendig rejselogitimation og indrejsetilladelse. Frihedsberøvelsen skal være af så kort varighed som muligt og må kun opretholdes, så længe udsendelsen er under forberedelse og gennemføres med omhu.

Det foreslås, at der i udlændingelovens § 36, stk. 1, indsættes et nyt 2. punktum, hvorefter politiet med henblik på at sikre muligheden for overførsel efter den foreslåede bestemmelse i § 29, stk. 1, kan bestemme, at der skal ske frihedsberøvelse, hvis der er en væsentlig risiko for, at den pågældende forsvinder, og de i § 34 nævnte foranstaltninger ikke er tilstrækkelige.

Den foreslåede ændring vil medføre, at politiet kan bestemme, at der skal ske frihedsberøvelse af en udlænding, der skal overføres i henhold til den foreslåede bestemmelse i § 29, stk. 1, jf. lovforslagets

§ 1, nr. 2, hvis der er en væsentlig risiko for, at den pågældende forsvinder, og de i § 34 nævnte foranstaltninger ikke vurderes at være tilstrækkelige til at sikre, at overførslen kan gennemføres.

Det bemærkes, at politiet fortsat vil have enekompetencen til at udøve magt eller tvang. Politiet vil derfor træffe den endelige afgørelse om iværksættelse af frihedsberøvelse efter anmodning fra Hjemrejsestyrelsen eller Udlændingestyrelsen, ligesom politiet vil stå for at foretage den faktiske frihedsberøvelse.

Det bemærkes endvidere, at politiet og anklagemyndigheden efter den foreslåede ordning fortsat vil have ansvaret for fremstillinger for retten af udlændinge efter udlændingelovens § 37, stk. 1, og for effektivering af løsladelse af en frihedsberøvet udlænding. Det er endvidere anklagemyndigheden, som møder i retten i sager om frihedsberøvelse efter udlændingelovens § 36.

Forslaget skal ses i sammenhæng med lovforslagets § 1, nr. 7, hvorved det foreslås, at der i udlændingelovens § 36, som et nyt stk. 10, indsættes en bestemmelse om, at der ved beslutning om frihedsberøvelse efter den foreslåede nye bestemmelse i udlændingelovens § 36, stk. 1, 2. pkt., navnlig skal lægges vægt på, om der er risiko for, at udlændingen vil forsvinde eller unddrage sig overførslen, eller om udlændingen vil undvige eller lægge hindringer i vejen for forberedelsen af overførselsprocessen, og at risiko for, at udlændingen vil forsvinde eller unddrage sig overførsel, foreligger, når udlændingen ikke har medvirket under eller har lagt hindringer i vejen for sagens behandling, eller når der i øvrigt på baggrund af oplysningerne om udlændingen og opholdets varighed og karakter er grund til at antage, at udlændingen vil forsvinde eller unddrage sig overførsel.

Ved vurderingen af, hvorvidt der foreligger en væsentlig risiko for forsvinden, vil der navnlig skulle lægges vægt på, om der er risiko for, at udlændingen vil forsvinde eller unddrage sig overførsel, eller om udlændingen vil undvige eller lægge hindringer i vejen for forberedelsen af overførslen efter den foreslåede bestemmelse i § 29, stk. 1.

Risiko for, at udlændingen vil forsvinde eller unddrage sig overførsel, foreligger, når den pågældende ikke har medvirket under eller har lagt hindringer i vejen for sagens behandling, eller når der i øvrigt på baggrund af oplysningerne om udlændingen og opholdets varighed og karakter er grund til at antage, at udlændingen vil forsvinde eller unddrage sig overførsel.

Herudover vil der kunne lægges vægt på, om den pågældende har forsømt at overholde foranstaltninger, som den pågældende er pålagt i medfør af udlændingelovens § 34 til sikring af den pågældendes tilstedeværelse, og om den pågældende over for udlændingemyndighederne har givet udtryk for, at vedkommende ikke vil følge en afgørelse om overførsel.

Endelig vil der kunne lægges vægt på, om den pågældende antræffes af politiet, og ikke på dette tidspunkt har indgivet ansøgning om asyl her i landet eller i øvrigt ikke har lovligt ophold, og om den pågældende har indgivet ansøgning om asyl i flere andre lande før indgivelse af asylansøgningen i

Danmark, eller om den pågældende under opholdet i Danmark har forsøgt at indrejse og søge asyl i et andet land.

Det vil være et ubetinget krav for frihedsberøvelse, at foranstaltninger for at sikre en udlændings tilstedeværelse eller medvirken, f.eks. meldepligt efter udlændingelovens § 34, ikke vurderes at være tilstrækkelige til at sikre den pågældendes tilstedeværelse. Det vil bero på en konkret vurdering af sagens samlede omstændigheder, om der er grundlag for frihedsberøvelse efter den foreslåede § 36, stk. 1, 2. pkt., eller om mindre indgribende foranstaltninger kan anses for tilstrækkelige for at sikre udlændingens tilstedeværelse.

Det forhold, at udlændingen alene er genstand for en afgørelse om overførsel efter den foreslåede § 29, stk. 1, er ikke tilstrækkeligt til at begrunde frihedsberøvelse.

Den foreslåede ændring har til formål at sikre, at overførsel efter den foreslåede bestemmelse i § 29, stk. 1, vil kunne gennemføres, selvom udlændingen ikke medvirker hertil.

Frihedsberøvelse efter den foreslåede § 36, stk. 1, 2. pkt., vil skulle ske under domstolskontrol efter udlændingelovens § 37.

Der henvises i øvrigt til afsnit 2.4 i de almindelige bemærkninger.

Til nr. 7

Det fremgår af udlændingelovens § 36, stk. 1, 1. pkt., at hvis de i § 34 nævnte foranstaltninger ikke er tilstrækkelige til at sikre muligheden for afvisning, for udvisning efter § 25, nr. 2, §§ 25 a, 25 b og 25 c eller for udsendelse af en udlænding, der efter reglerne i kapitlerne 1 og 3-5 i øvrigt ikke har ret til at opholde sig her i landet, skal politiet så vidt muligt bestemme, at den pågældende skal frihedsberøves.

Det fremgår endvidere af udlændingelovens § 36, stk. 9, at der ved beslutning om frihedsberøvelse efter § 36, stk. 1, 1. pkt., navnlig skal lægges vægt på, om der er risiko for, at udlændingen vil forsvinde eller unddrage sig udsendelse, eller om udlændingen vil undvige eller lægge hindringer i vejen for forberedelsen af tilbagesendelses- eller udsendelsesprocessen. Risiko for, at udlændingen vil forsvinde eller unddrage sig udsendelse, foreligger, når udlændingen ikke har medvirket under eller har lagt hindringer i vejen for sagens behandling, eller når der i øvrigt på baggrund af oplysningerne om udlændingen og opholdets varighed og karakter er grund til at antage, at udlændingen vil forsvinde eller unddrage sig udsendelse.

Endvidere fremgår det af udlændingelovens § 36, stk. 1, 2. pkt., at politiet med henblik på at sikre muligheden for afvisning eller overførsel efter reglerne i kapitel 5 a kan bestemme, at der skal ske frihedsberøvelse, hvis der er en væsentlig risiko for, at den pågældende forsvinder, og de i § 34 nævnte foranstaltninger ikke er tilstrækkelige.

Det fremgår af udlændingelovens § 36, stk. 10, at der i vurderingen af, hvorvidt der foreligger en væsentlig risiko for forsvinden, skal lægges særlig vægt på, om den pågældende udlænding har indgivet ansøgning om asyl i flere andre medlemsstater, der er tilsluttet Dublinforordningen, før indgivelse af asylansøgning i Danmark, eller under opholdet i Danmark har forsøgt at indrejse og søge asyl i en anden medlemsstat.

Endvidere skal der lægges vægt på, om den pågældende antræffes af politiet og ikke har indgivet ansøgning om asyl her i landet eller i øvrigt ikke har ret til at opholde sig her i landet, om den pågældende tidligere har været overført fra Danmark i medfør af Dublinforordningen og på ny er indrejst her i landet, eller om den pågældende tidligere har unddraget sig eller forsøgt at unddrage sig afvisning eller overførsel.

Herudover skal der lægges vægt på, om den pågældende har forsømt at overholde foranstaltninger, som den pågældende er pålagt i medfør af udlændingelovens § 34 til sikring af den pågældendes tilstedeværelse, om den pågældende over for udlændingemyndighederne eller politiet har givet udtryk for ikke at ville følge en afgørelse om afvisning eller overførsel, eller om den pågældende er blevet udvist administrativt efter udlændingelovens § 25 a, stk. 2, eller § 25 b.

Endelig skal det tillægges vægt, om den pågældende er indrejst i strid med et indrejseforbud udstedt her i landet eller i en andet medlemsstat, eller om sagens omstændigheder i øvrigt, herunder længden af et ulovligt ophold, bestyrker vurderingen af, at der er en væsentlig risiko for forsvinden.

Det foreslås, at i udlændingelovens § 36, som et nyt stk. 10, indsættes en bestemmelse om, at der ved beslutning om frihedsberøvelse efter den foreslåede nye bestemmelse i udlændingelovens § 36, stk. 1, 2. pkt., navnlig skal lægges vægt på, om der er risiko for, at udlændingen vil forsvinde eller unddrage sig overførslen, eller om udlændingen vil undvige eller lægge hindringer i vejen for forberedelsen af overførselsprocessen, og at risiko for, at udlændingen vil forsvinde eller unddrage sig overførsel, foreligger, når udlændingen ikke har medvirket under eller har lagt hindringer i vejen for sagens behandling, eller når der i øvrigt på baggrund af oplysningerne om udlændingen og opholdets varighed og karakter er grund til at antage, at udlændingen vil forsvinde eller unddrage sig overførsel. Udlændingelovens § 36, stk. 10, bliver som konsekvens heraf til § 36, stk. 11.

Forslaget skal ses i sammenhæng med lovforslagets § 1, nr. 6, hvorved det foreslås at indsætte et nyt 2. pkt. § 36, stk. 2, om adgang til frihedsberøvelse af udlændinge omfattet af den foreslåede bestemmelse i § 29, stk. 1, jf. lovforslagets § 1, nr. 2.

Forslaget indebærer, at der ved beslutning om frihedsberøvelse efter den foreslåede § 36, stk. 1, 2. pkt., navnlig skal lægges vægt på, om der er risiko for, at udlændingen vil forsvinde eller unddrage sig overførsel, eller om udlændingen vil undvige eller lægge hindringer i vejen for forberedelsen af overførselsprocessen. Risiko for, at udlændingen vil forsvinde eller unddrage sig overførsel, vil foreligge, når den pågældende ikke har medvirket under eller har lagt hindringer i vejen for sagens



behandling, eller når der i øvrigt på baggrund af oplysningerne om udlændingen og opholdets varighed og karakter er grund til at antage, at udlændingen vil forsvinde eller unddrage sig udsendelse.

Til nr. 8

Det fremgår af udlændingelovens § 36, stk. 10, 1. pkt., at ved beslutning om frihedsberøvelse efter § 36, stk. 1, 2. pkt., skal der lægges særlig vægt på, om den pågældende udlænding har indgivet ansøgning om asyl i flere andre medlemsstater, der er tilsluttet Dublinforordningen, før indgivelse af asylansøgning i Danmark, eller under opholdet i Danmark har forsøgt at indrejse og ansøge om asyl i en anden medlemsstat

Det foreslås, at § 36, stk. 10, 1. pkt., der bliver til stk. 11, 1. pkt., konsekvensrettes, således at henvisningen til § 36, stk. 1, 2. pkt., ændres til § 36, stk. 1, 3. pkt.

Forslaget er en konsekvens af lovforslagets § 1, nr. 6, hvori det foreslås at indsætte et nyt punktum i § 36, stk. 1, hvorved § 36, stk. 1, 2. pkt., bliver til § 36, stk. 1, 3. pkt.

Der er med ændringen ikke tilsigtet materielle ændringer.

Til nr. 9

Det fremgår af udlændingelovens § 37, stk. 3, 4. pkt., at hvis frihedsberøvelsen er iværksat i medfør af § 36, stk. 1, 5. pkt., kan frihedsberøvelsen opretholdes efter denne bestemmelse i højst 7 dage fra frihedsberøvelsens iværksættelse efter § 36, stk. 1, 5. pkt.

Det foreslås, at udlændingelovens § 37, stk. 3, 4. pkt., konsekvensrettes, således at henvisningerne til § 36, stk. 1, 5. pkt., ændres til § 36, stk. 1, 6. pkt.

Forslaget er en konsekvens af lovforslagets § 1, nr. 6, hvori det foreslås at indsætte et nyt punktum i § 36, stk. 1, hvorved § 36, stk. 1, 5. pkt., bliver § 36, stk. 1, 6. pkt.

Der er således med ændringen ikke tilsigtet materielle ændringer.

Til nr. 10

Det fremgår af § 37, stk. 7, 2. pkt., at politiet ved iværksættelsen af en frihedsberøvelse efter § 36, stk. 1, 2. pkt., giver udlændingen en skriftlig oversættelse af de væsentligste elementer i afgørelsen på et sprog, som udlændingen forstår eller med rimelighed kan formodes at forstå.

Det foreslås, at udlændingelovens § 37, stk. 7, 2. pkt., ændres, således at henvisningen til § 36, stk. 1, 2. pkt., ændres til § 36, stk. 1, 2. og 3. pkt.

Forslaget er dels en konsekvens af lovforslagets § 1, nr. 6, hvori det foreslås at indsætte et nyt punktum i § 36, stk. 1, hvorved § 36, stk. 1, 2. pkt., bliver § 36, stk. 1, 3. pkt.

Forslaget indebærer endvidere, at politiet ved iværksættelse af frihedsberøvelse efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 36, stk. 1, nr. 2, jf. lovforslagets § 1, nr. 6, af udlændinge, der er omfattet af den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 29, stk. 1, jf. lovforslagets § 1, nr. 2, skal sørge for, at den pågældende modtager en skriftlig oversættelse af de væsentligste elementer i afgørelsen, der ligger til grund for frihedsberøvelsen, og at oversættelsen sker på et sprog som den pågældende forstår eller med rimelighed kan formodes at forstå.

Hensigten med forslaget er at sikre, at frihedsberøvelse af udlændinge, der skal overføres til et tredjeland efter den foreslåede bestemmelse i § 29, stk. 1, vil blive omfattet af bestemmelsen i § 37, stk. 7, 2. pkt.

Til nr. 11

Det fremgår af udlændingelovens § 37, stk. 9, 1. pkt., at frihedsberøvelse efter § 36, stk. 1, 2. pkt., ikke må opretholdes, hvis Udlændingestyrelsen ikke inden 1 måned fra tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen om opholdstilladelse efter § 7 har indgivet en anmodning til en anden medlemsstat om overtagelse eller tilbagetagelse.

Det foreslås, at § 36, stk. 9, 1. pkt., konsekvensrettes, således at henvisningen til § 36, stk. 1, 2. pkt., ændres til § 36, stk. 1, 3. pkt.

Forslaget er en konsekvens af lovforslagets § 1, nr. 6, hvori det foreslås at indsætte et nyt punktum i § 36, stk. 1, hvorved § 36, stk. 1, 2. pkt., bliver til § 36, stk. 1, 3. pkt.

Der er således med ændringen ikke tilsigtet materielle ændringer.

Til nr. 12

Det fremgår af udlændingelovens § 37, stk. 10, at frihedsberøvelse efter § 36 med henblik på afvisning eller overførsel efter reglerne i kapitel 5 a eller udsendelse eller af udlændinge, der ansøger om opholdstilladelse efter § 7, skal finde sted i særlige faciliteter. Hvis dette ikke er muligt, skal den frihedsberøvede holdes adskilt fra almindelige indsatte. Uledsagede mindreårige må ikke frihedsberøves i fængsler.

Det foreslås, at der i § 37, stk. 10, 1. pkt., indsættes en henvisning til den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 29, jf. lovforslagets § 1, nr. 2.

Den foreslåede ændring vil indebære, at frihedsberøvelse med henblik på overførsel efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 29, stk. 1, jf. den lovforslagets § 1, nr. 2, – ligesom det

i dag er tilfældet for frihedsberøvelse med henblik på udsendelse eller afvisning eller overførsel efter reglerne i kapitel 5 a – skal finde sted i særlige faciliteter. Hvis dette ikke er muligt, skal den frihedsberøvede holdes adskilt fra almindelige indsatte.

Ved almindelige indsatte forstås personer, som enten er varetægtsfængslet på grund af kriminalitet eller som afsoner en idømt straf.

Mindreårige – såvel ledsagede som uledsagede mindreårige – må ikke frihedsberøves i fængsler.

Bestemmelsen i § 37, stk. 10. 1. pkt., vil – som hidtil – omfatte både voksne udlændinge og mindreårige udlændinge i aldersgruppen 15 til 17 år.

Til nr. 13

Det følger af udlændingelovens § 42 a, stk. 1, 1. pkt., at en udlænding, der opholder sig her i landet og indgiver ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, får udgifterne til underhold og nødvendige sundhedsmæssige ydelser dækket af Udlændingestyrelsen frem til tidspunktet, hvor udlændingen meddeles opholdstilladelse, eller udlændingen udrejser eller udsendes, jf. dog stk. 3 og 4 og § 43, stk. 1.

Det følger af udlændingeloven § 42 a, stk. 2, at har en udlænding, der ikke er omfattet af stk. 1 eller § 43, stk. 1, efter reglerne i kapitel 1 og 3-5 ikke ret til at opholde sig her i landet, får udlændingen udgifterne til underhold og nødvendige sundhedsmæssige ydelser dækket af Udlændingestyrelsen, hvis det er nødvendigt af hensyn til forsørgelsen af udlændingen, jf. dog stk. 3 og 4.

Udlændingestyrelsens forsørgelsespligt efter udlændingelovens § 42 a, stk. 1 og 2, gælder ikke for udlændinge, der er omfattet af udlændingelovens § 42 a, stk. 3 og 4, herunder falder bl.a. udlændinge, hvis opholdssted ikke kendes, eller udlændinge, der vurderes at have et andet forsørgelsesgrundlag.

Det foreslås at ændre udlændingelovens § 42 a, stk. 2, således at henvisningen til kapitlerne 1 og 3-5 ændres til en henvisning til kapitlerne 1, 3 og 4 og § 28.

Baggrunden for forslaget er, at udlændinge omfattet af den foreslåede bestemmelse i § 29 i udlændingelovens kapitel 5, jf. lovforslagets § 1, nr. 2, ikke skal være omfattet af udlændingelovens § 42 a, stk. 2.

Enhver udlænding, der opholder sig her i landet og indgiver ansøgning om opholdstilladelse i medfør af lovens § 7 (asyl), vil – som hidtil – som udgangspunkt få udgifterne til underhold og nødvendige sundhedsmæssige ydelser dækket af Udlændingestyrelsen, indtil udlændingen meddeles opholdstilladelse, eller udlændingen udrejser eller udsendes, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 1, 1. pkt.

Der er med ændringen således ikke tilsigtet materielle ændringer.

Til nr. 14

Der er ikke efter gældende ret hjemmel til at afholde udgifter til overførsel af udlændinge efter den foreslåede bestemmelse i § 29, stk. 1, hvorefter tredjelandstatsborgere og statsløse, der søger om international beskyttelse (asyl) i Danmark, skal overføres til et tredjeland, hvor realitetsbehandlingen af asylansøgningen og videre indkvartering af den pågældende udlænding skal finde sted.

Det foreslås, at der i udlændingelovens § 43, stk. 2, indsættes et nyt 2. punktum, hvorefter udgifterne til overførsel af en udlænding til et tredjeland efter den foreslåede § 29, stk. 1, afholdes endeligt af statskassen.

Den foreslåede tilføjelse til udlændingelovens § 43 har til formål at skabe hjemmel til afholdelse af udgifter til overførsel af udlændinge efter den foreslåede § 29, stk. 1.

Den foreslåede ændring vil medføre, at udgifterne til overførsel af en udlænding efter § 29, stk. 1, afholdes endeligt af statskassen, uagtet at den pågældende udlænding ikke har medvirket til sagens oplysning, og selvom den pågældende ikke kontinuerligt har medvirket til sin overførsel, efter der er truffet endelig afgørelse om overførsel efter den foreslåede ordning.

Til nr. 15

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

Det foreslås, at overførsel efter den foreslåede bestemmelse i § 29, stk. 1 omfattes af udlændingelovens § 48 a, stk. 1, 1. pkt., hvorefter Udlændingestyrelsen snarest muligt vil træffe afgørelse om afvisning efter § 29, stk. 1 hvis en udlænding påberåber sig at være omfattet af § 7.

Forslaget indebærer, at Udlændingestyrelsen i medfør af den foreslåede § 48 a, stk. 1, 1. pkt., får kompetence til at træffe afgørelse om overførsel af en tredjelandstatsborger eller statsløs uden lovligt ophold til et tredjeland efter den foreslåede bestemmelse i § 29, stk. 1.

Forslaget indebærer endvidere, at overførsel efter den foreslåede ordning efter § 48 a, stk. 1, 3. og 4. pkt. alene vil kunne 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 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. Betingelsen om, at landet faktisk skal respektere Flygtningekonventionen, vil indebære, at landet, der skal overføres til, i praksis skal respektere refoulementsforbuddet i Flygtningekonventionen.

Der henvises herom til afsnit 2.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Udlændingestyrelsen vil kunne træffe afgørelse efter den foreslåede § 29, stk. 1, i den indledende asylfase. Afgørelsen vil bl.a. skulle træffes på baggrund af de oplysninger, der er fremkommet ved bl.a. en Eurodac-høring, i det af ansøgeren udfyldte asylansøgningsskema og under den første samtale med Udlændingestyrelsen, hvor bl.a. generel information om asylansøgeren, herunder nationalitet, rejserute, familieforhold m.v. søges afdækket. Det bemærkes, at der med forslaget ikke ændres ved, at den indledende asylfase vil skulle finde sted i Danmark.

Der lægges med lovforslaget endvidere op til, at Udlændingestyrelsens afgørelse så vidt muligt vil skulle træffes allerede i forbindelse med eller i umiddelbar forlængelse af styrelsens førstesamtale med udlændingen, idet vedkommende således allerede på et tidligt tidspunkt i processen og umiddelbart efter, at afgørelsen er kommet til vedkommendes kundskab, vil kunne modtage vejledning om den videre proces, herunder den automatiske påklage m.v.

Til nr. 16

Det fremgår af udlændingelovens § 53 a, stk. 1, at der for Flygtningenævnet kan indbringes følgende klager over afgørelser, som Udlændingestyrelsen har truffet: 1) Afvisning eller overførsel efter reglerne i kapitel 5 a eller 5 b. 2) Nægtelse af opholdstilladelse til en udlænding, der påberåber sig at være omfattet af § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, og i den forbindelse udsendelse efter § 32 a. 3) Bortfald efter §§ 17, 17 a og 21 b, nægtelse af forlængelse efter § 11, stk. 2, og inddragelse efter §§ 19 eller 20 af en opholdstilladelse, der er givet efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, og i den forbindelse udsendelse efter § 32 a, og afgørelser efter § 33, stk. 4, truffet i forbindelse med disse bestemmelser. 4) Nægtelse af udstedelse af dansk rejsedokument for flygtninge eller inddragelse af et sådant rejsedokument. 5) Udsendelse efter § 32 b og § 49 a. 6) Afgørelser om varigheden af en tidsbegrænset opholdstilladelse meddelt efter § 7, stk. 1 og 2, og § 8, jf. dog § 53 b.

Det foreslås, at der i udlændingelovens § 53 a, stk. 1, indsættes et nyt nr. inden nr. 1, hvorefter at klager over Udlændingestyrelsens afgørelser om overførsel efter de foreslåede regler i § 29, stk. 1, vil kunne indbringes for Flygtningenævnet.

Forslaget indebærer, at Flygtningenævnet tillægges kompetence til at behandle klager over Udlændingestyrelsens afgørelser om overførsel efter den foreslåede bestemmelse i § 29, stk. 1.

Forslaget indebærer endvidere, at Flygtningenævnets afgørelser af klagesager om overførsel efter den foreslåede § 29, stk. 1, som udgangspunkt behandles af et samlet nævn og som altovervejende hovedregel vil skulle behandles på skriftligt grundlag.

Endvidere foreslås det, at klager over afgørelser efter den foreslåede § 29, stk. 1, vil kunne henvises til behandling på mundtligt nævn, hvis særlige forhold undtagelsesvist gør det påkrævet. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis det skønnes nødvendigt for oplysningen af sagen, at udlændingen afgiver mundtlig forklaring for nævnet.

Det bemærkes, at Flygtningenævnet er et uafhængigt domstolslignende fagkyndigt organ, der behandler klager vedrørende asylrelaterede afgørelser, heriblandt navnlig klager over afslag på asyl samt afgørelser om overførsel til et andet medlemsland efter Dublinforordningen. Flygtningenævnet besidder således en særlig ekspertise på det asylretlige område, herunder viden om andre landes asylforhold og procedurer.

Træffer Flygtningenævnet afgørelse om, at en udlænding ikke kan overføres til et tredjeland efter den foreslåede bestemmelse i § 29, stk. 1, henvises asylansøgningen til realitetsbehandling i Udlændingestyrelsen.

Der henvises i øvrigt til afsnit 2.2 i de almindelige bemærkninger.

Til nr. 17

Det fremgår af udlændingelovens § 53 a, stk. 2, 3. pkt., at afslår Udlændingestyrelsen at give opholdstilladelse efter § 7 (asyl) til en udlænding, der opholder sig her i landet, træffer Udlændingestyrelsen afgørelse om nægtelse af forlængelse eller om inddragelse af en opholdstilladelse meddelt efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, eller træffer Udlændingestyrelsen efter § 32 b eller § 49 a afgørelse om, at en udsendelse ikke vil være i strid med § 31, anses afgørelsen for påklaget til Flygtningenævnet. Det fremgår endvidere af udlændingelovens § 53 a, stk. 2, 4. pkt., at påklage af en afgørelse som nævnt i stk. 1, nr. 1-6, har opsættende virkning.

Det foreslås at ændre udlændingelovens § 53 a, stk. 2, 3. pkt., hvorefter Udlændingestyrelsens afgørelser om overførsel efter den foreslåede bestemmelse i § 29, stk. 1, omfattes af bestemmelsen i § 53, stk. 2, 3. pkt., og derved automatisk anses for påklaget til Flygtningenævnet.

Forslaget indebærer således, at en afgørelse truffet af Udlændingestyrelsen om overførsel efter den foreslåede bestemmelse i § 29, stk. 1 automatisk påklages til Flygtningenævnet.

Med lovforslaget lægges der op til, at Udlændingestyrelsen i sager, hvor der træffes afgørelse om overførsel efter den foreslåede bestemmelse i § 29, stk. 1, samtidig vil skulle underrette udlændingen om, at afgørelsen er indbragt for Flygtningenævnet, at den pågældende har ret til at opholde sig i landet under klagesagen, og at den pågældende har mulighed for at frafalde klagen, herunder hvilke konsekvenser dette medfører.

Forslaget skal ses i sammenhæng med lovforslagets § 2, nr. 18, hvorved indbringelsen for Flygtningenævnet vil have opsættende virkning, således at udlændingen har ret til at opholde sig her i landet under Flygtningenævnets behandling.

Der henvises i øvrigt til afsnit 2.2 i de almindelige bemærkninger.

Til nr. 18

Det følger af udlændingelovens § 53 a, stk. 2, 4. pkt., at påklage af en afgørelse til Flygtningenævnet som nævnt i stk. 1, nr. 1-6, har opsættende virkning.

Det foreslås at ændre § 53 a, stk. 2, 4. pkt., således at afgørelser efter den foreslåede bestemmelse i § 29, stk. 1, omfattes. Udlændinge, hvorom Udlændingestyrelsen har truffet afgørelse om, at de kan overføres til et tredjeland, vil herved have ret til at opholde sig her i landet under Flygtningenævnets behandling af klagesagen.

Der henvises i øvrigt til afsnit 2.2 i de almindelige bemærkninger.

Til nr. 19

Der er ikke efter gældende ret hjemmel til klagebehandling af afgørelser efter den foreslåede bestemmelse i § 29, stk. 1, hvorefter tredjelandsstatsborgere og statsløse, der søger om international beskyttelse (asyl) i Danmark, skal overføres til et tredjeland, hvor realitetsbehandlingen af asylsagen og videre indkvartering af den pågældende udlænding skal finde sted.

Det foreslås, at der i udlændingelovens § 56 tilføjes et nyt stykke, som bliver til stk. 4, der regulerer Flygtningenævnets behandling af klager over Udlændingestyrelsens afgørelser efter den foreslåede § 29, stk. 1.

Den foreslåede tilføjelse til udlændingelovens § 56 har til formål at skabe hjemmel til klagesagsbehandling af Udlændingestyrelsens afgørelser efter den foreslåede § 29, stk. 1.

Det foreslås i § 56, stk. 4, at sager om overførsel efter § 29, stk. 1, behandles på skriftligt grundlag. Det foreslås endvidere, at Flygtningenævnets formand eller den, formanden bemyndiger dertil, kan henvise en klagesag efter den foreslåede § 29, stk. 1, til mundtlig behandling, hvis særlige forhold gør det påkrævet.

Forslaget betyder, at klager over Udlændingestyrelsens afgørelser om overførsel efter den foreslåede § 29, stk. 1, som udgangspunkt vil blive behandlet på skriftligt.

Det foreslås endvidere, at formanden eller den, formanden bemyndiger dertil, kan henvise en sag om overførsel efter den foreslåede § 29, stk. 1, til mundtlig behandling, hvis særlige forhold gør det

påkrævet. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis det skønnes nødvendigt for oplysningen af sagen, at udlændingen afgiver mundtlig forklaring for nævnet.

Den foreslåede tilføjelse til udlændingelovens § 56 indebærer desuden, at Flygtningenævnets eksisterende adgang efter udlændingelovens § 55, stk. 1, til at beskikke en advokat for udlændinge, der har verserende sager i nævnet, udvides til også at skulle gælde i sager, hvor Udlændingestyrelsen har truffet afgørelse om overførsel til et tredjeland efter den foreslåede ordning.

Der henvises i øvrigt til afsnit 2.2 i de almindelige bemærkninger.

### *Til § 2*

Bestemmelsen fastsætter lovens ikrafttrædelsestidspunkt. Det foreslås, at Udlændinge- og integrationsministeren fastsætter tidspunktet for lovens ikrafttræden.

Med lovforslaget foreslås det at skabe et lovgivningsmæssigt grundlag i udlændingeloven for, at udlænding, der påberåber sig at være omfattet af § 7, og som ikke er registreret som asylansøger efter § 48 e, stk. 2, overføres til et tredjeland med henblik på realitetsbehandling af asylansøgningen efter en overenskomst eller et hertil svarende arrangement, som Danmark har indgået med et eller flere lande.

Der vil ikke kunne ske overførsel efter den foreslåede § 29, stk. 1, førend Danmark har indgået en overenskomst eller et hertil svarende arrangement med et tredjeland.

Det forudsættes, at den med lovforslaget foreslåede ordning alene vil finde anvendelse for så vidt angår tredjelandsstatsborgere og statsløse, der påberåber sig at være omfattet af udlændingelovens § 7, og som ikke er registreret som asylansøger efter § 48 e, stk. 2, efter lovens ikrafttræden. En tredjelandsstatsborger, der har påberåbt sig at være omfattet af udlændingelovens § 7, om som ikke er registreret som asylansøger efter § 48 e, stk. 2, før lovens ikrafttræden, vil således ikke kunne overføres efter den foreslåede ordning.

### *Til § 3*

Bestemmelsen, der vedrører lovens territoriale gyldighed, betyder, 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 henholdsvis færøske eller grønlandske forhold tilsiger.