

SOS mod Racisme  
Nørre Allé 7, 2200 Kbh. N.  
[sos@sosmodracisme.dk](mailto:sos@sosmodracisme.dk)  
[www.sosmodracisme.dk](http://www.sosmodracisme.dk)



København, d. 20. februar 2017

Udlændinge- og Integrationsministeriet  
Slotsholmsgade 10, 1216 København K.  
[uibm@uibm.dk](mailto:uibm@uibm.dk); [pcb@uibm.dk](mailto:pcb@uibm.dk)

SOS mod Racisme fremsender hermed – lidt forsinket – et høringssvar på Lovforslag om: Lov om ændring af udlændingeloven (Mulighed for i en krisesituation at afvise asylansøgere ved grænsen), Sags nr. 2016 – 11591.

I kommentarerne til udkastet henvises der til, at Norge også har vedtaget en ”nødbremse”, som skal gælde i en krisesituation, hvor man reelt vil regne Dublinsamarbejdet for ikke-fungerende, og at så kan Danmark jo gøre det samme.

Modsat så mange andre høringssvar har det ikke været nemt for os at skrive dette, idet Danmark nyligt har gennemført andre, helt urimelige bestemmelser i Udlændingeloven (§36-§37) i forbindelse med samme tænkte krisesituation, hvor der pludselig skulle komme mange asylansøgere ind i Europa og nå helt op til den dansk-tyske grænse. Denne lovgivning ophæver asylansøgers retssikkerhed i Danmark i krisesituationer og tillader administrativ frihedsberøvelse på ubestemt tid uden dom. Det er klart, at hvis man bare afviser alle asylansøgere ved Danmarks grænser, får man ikke brug for § 37.

Vi er bekendt med Institut for Menneskerettigheders syn på sagen, herunder at Flygtningekonventionen intet skriver om åbne grænser for asylansøgere. Imidlertid har Danmark forpligtet sig til at samarbejde med UNHCR. Hvis man – når der er mest brug for det, da verden aldrig har haft så mange flygtninge som nu - afviser at tage imod asylansøgere per se, modarbejder man Flygtningekonventionens formål.

Denne er også indeholdt i FN's Verdenserklæringen om menneskerettigheder:

**Artikel 14. 1. Enhver har ret til i andre lande at søge og få tilstået asyl mod forfølgelse.**

Danmark har desuden pligt til at overholde Børnekonventionen, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og Konventionen mod Tortur. De er i dette tilfælde aktuelle for så vidt angår børn, familiesammenføring og forbuddet mod refolement.

Hvor det gælder **børn**, står der i bemærkningerne:

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

**interesse i at kontrollere indvandringen.** Efter Børnekonventions artikel 9 skal staten sikre, at barnet ikke adskilles fra sine forældre mod deres vilje, ligesom bestemmelsen forpligter staten til at genskabe en sådan kontakt, hvis adskillelsen skyldes årsager iværksat af staten.”

Når det gælder **familiens enhed** tænker vi, at Danmark ikke ved grænsen kan afvise et nært familiemedlem til en flygtning eller asylansøger i Danmark efter EMRK art. 8.

Og under alle omstændighederne må der sikres mod refoulement efter EMRK, CAT og Flygtningekonventionen.

### **Vedr. afvisning af asylansøgere på grænsen til et andet Dublin-land:**

Forslagsstillerne er enige om – på linje med Norge – at indføre en lovhjemmel, så myndighederne kan afvise asylansøgere på grænsen til et Dublin-land og sende dem tilbage, hvis der opstår en krisesituation.

I Lovforslaget betragtes det som en ”krisesituation” at 1) der kommer mange flygtninge igennem Europa, som når helt op til Danmark 2) og at Dublinsamarbejdet formelt set stadig gælder, men samarbejdet efter den danske regerings opfattelse i realiteten er ophørt med at fungere.

Når det gælder ophævelse af Folkeretlige traktater, som et land er forpligtet på, er denne definition på en krisesituation utilstrækkelig. Der skal være tale om alvorlig skade for landet, for at kunne løse sig selv fra en traktat. Det er der jo ikke tale om, fordi der kommer 5.000 eller 10.000 flygtninge til Danmark inden for kortere tid. Det vil selvfølgelig belaste økonomien i Danmark de første år, men med årene måske bringe overskud, og det vil ikke slå bunden ud af dansk økonomi. Vi har tidligere modtaget over 20.000 flygtninge på et vinterhalvår i første del af 90’erne – især fra Bosnien. På det tidspunkt var der relativt høj arbejdsløshed i Danmark. Men Danmark gik ikke konkurs, tværtimod kom der gang i økonomien i Danmark få år efter! De vandrede ikke på motorvejene, men nogle blev kørt herop fra det tidligere Jugoslavien med busser ad motorvejene. Ligesom andre lande dengang tog imod flygtninge fra Bosnien.

I Danmark har statsministeren ofte anført at han ikke ønsker en gentagelse fra efteråret 2015 med flygtninge på motorvejene. Men lukning af motorveje i nogle dage kan vel ikke alene retfærdiggøre et dansk traktatbrud! Der må altså skulle noget helt andet til for at der skal være tale om en krisesituation, end hvad der er anført i lovforslagets bemærkninger. At Danmark sender flere flygtninge ud end det modtager efter Dublinsamarbejdet, betyder jo også, at det ikke vil kunne betale sig at påberåbe sig en krisesituation, hvor den ikke findes!

I lovforslaget er anført, at Norge har indført den lignende ”nødbremse”. I den forbindelse, skal vi minde om UNHCR’s hørings svar med hård kritik heraf til den norske regering forud for lovændringerne i 2016 (1), hvor UNHCR skriver at lovændringerne er i modstrid med ånden, hensigten og formålet med Flygtningekonventionen, og at stramningerne kan forlede andre lande i Europa til også at stramme (hvilket det nye lovforslag jo også er et eksempel på!).

### **Der er en tydelig selvmodsigelse i at skrive at:**

1. Afvisning af asylansøgere ved grænsen kan kun indføres hvis Dublin-samarbejdet reelt er ophørt med at fungere (alene efter den danske regerings opfattelse).
2. Da Dublinsamarbejdet reelt ikke fungerer, skønt det formelt stadig findes – kan Danmark ensidigt anse sig som ikke-forpligtet af Dublinsamarbejdet (det svarer vel til at man kører

uden tændte cykellygter i lygtetændingstiden, fordi det er der også andre der gør, uden at de bliver straffet for det).

3. Danmark kan sende asylansøgere tilbage til andre Dublinlande, selv om Danmark ikke kan gå ud fra, at disse lande vil overholde deres forpligtelser til at tage imod asylansøgerne, da Dublin-samarbejdet jo netop i realiteten ikke fungerer.
4. Danmark kan heller ikke vide, om det Dublinland, de kommer fra, vil refoulere asylansøgeren til et land, hvor han/hun risikerer tortur, nedværdigende eller umenneskelig behandling eller forfølgelse eller dødsstraf – for det er jo en krisesituation, hvor disse lande typisk har fået mange flere asylansøgere end Danmark har, - og de øvrige lande vil måske heller ikke føle sig bundet af Dublinsamarbejdet, hvis Danmark og Norge ikke gør det.

At der ikke kun er tale om teoretiske overvejelser i forbindelse med den manglende logik i argumentation, kan ses af, at i forbindelse med de høje asylansøgerantal i efteråret 2015 har Bulgarien, Ungarn, og Grækenland selv overtrådt art. 3 i EMRK eller refouleret asylansøgere til hjemlandet. Selv om de lande, vi direkte har grænser med: Tyskland og Sverige i øjeblikket formentlig ikke refoulerer til hjemlandet, kan vi ikke vide, hvad der vil ske ved et sammenbrud af Dublinsamarbejdet.

Man kan altså ikke tage for givet, at den anførte afvisning af asylansøgere ved den danske grænse, ikke resulterer i refoulement og dermed død eller tortur eller svær lidelse for asylansøgeren, og at et andet Dublinland i virkeligheden vil modtage den afviste asylansøger. Det vil betyde, at Danmark selv står med et ansvar for refoulement.

Dansk lukning af grænserne for asylansøgere vil altså stride imod:

- Retten til at søge asyl mod forfølgelse
  - Flygtningekonventionens ånd og formål
- og kan komme til at stride mod:

Retten til familiesammenføring efter Dublinsamarbejdet og EMRK  
Asylbørns tarv jf. Børnekonventionen  
Forbuddet mod refoulement.

Når det gælder Børnekonventionen står der lidt forblømt i bemærkningerne til loven, at: ”Barnets tarv vil som udgangspunkt **ikke gå forud** for Danmarks ret til at regulere indvandringen. Er et barn efterladt uden sine forældres eller en anden primær omsorgspersons beskyttelse i et fremmed land (**uledsagede mindreårige**), **har barnets tarv dog forrang i en eventuel konflikt mellem barnets tarv og statens interesse i at kontrollere indvandringen.**

Efter Børnekonventions artikel 9 skal staten sikre, at barnet ikke adskilles fra sine forældre mod deres vilje, ligesom bestemmelsen forpligter staten til at genskabe en sådan kontakt, hvis adskillelsen skyldes årsager iværksat af staten. ”

Det bør eksplicit stå i loven – hvis den alligevel gennemføres - , at **alle** børn under 18 år skal have adgang til en asylproces i Danmark.

For os at se, er det ekstra groft at tørre myndighedsudøvelsen og beslutningerne om nægtelse af asylbehandling af på Dansk Politi. Det kræver speciel viden og opmærksomhed, at finde ud af, om de pågældende har en særlig ret til asylbehandling i Danmark – udover retten til at søge asyl i et andet land ifølge Verdenserklæringen om menneskerettighederne.

### **Konklusion:**

SOS mod Racisme foreslår at forslaget afvises, alternativt at det nedstemmes.

Vi foreslår samtidig, at Danmark ophæver § 36 og § 37 i Udlændingeloven, for at Danmark kan kalde sig for et retssamfund!

Hvis loven fastholdes, må man i det mindste overholde Børnekonventionen, og indskrive i loven, at uledsagede børn under 18 år og børn med nær familie i Danmark ikke kan afvises, men skal have adgang til at bo i Danmark under asylproceduren.

Hvis loven vedtages, er vi ligeledes enige med Advokatsamfundet i, at der må gives en meget tydeligere definition af, hvilke øvrige betingelser, der skal til, for at der er tale om en krisesituation. Der må redegøres for, hvilken form for skade eller trussel, Danmark skal have lidt, ved at tage imod flere asylansøgere end sædvanligt. Og den lange periode på 4 uger, som afvisningerne skal gælde, bør sættes ned til fx. 2 uger.

Hvis asylproblematikkerne skal løses, vil vi i stedet foreslå:

- At Danmark deltager i en retfærdig fælles asylpolitik i EU, hvor de rigere lande i midt og nord tager imod relativt flere flygtninge.
- Og at Danmark aflaster nærområderne, så folk ikke behøver at flygte over Middelhavet.

Venlig hilsen,

Anne Nielsen,  
Næstformand, SOS mod Racisme

(1). UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Observations on the proposed amendments to the Norwegian Immigration Act and Regulation: Høring – Endringer i utlendingslovgivningen (Innstramninger II)*, 12 February 2016, available at: <http://www.refworld.org/docid/56c1c6714.html> [accessed 20 February 2017].

### **Uddrag af høringsvaret til Norge:**

“4. UNHCR wishes to recall that the Vienna Convention on the Law of Treaties (hereafter “VCLT”)<sup>6</sup> offers guidance concerning the interpretation of international treaties. Articles 26 and 31 are considered as part of customary international law and therefore binding on Norway although it is not a party to the VCLT.<sup>7</sup> These provisions explicitly state that the obligations of a convention must be performed by the parties “in good faith” and “in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose”. In this respect, UNHCR wishes to note that the language of the Proposal is in stark contrast to the Preamble of the 1951 Convention, which contains strong human rights language and recognizes the importance of burden sharing and international co-operation in finding a satisfactory solution to the humanitarian nature of the problem of refugees. **UNHCR therefore finds it regrettable that the Government of Norway is proposing changes to its national legal framework which are contrary to the spirit, object and purpose of the 1951 Convention.**”

10. UNHCR further notes that the Proposal seems to imply that the 1951 Convention does not apply to asylum-seekers. In this respect, UNHCR recalls the declaratory nature of refugee status and that any person is a refugee within the framework of the 1951 Convention if s/he meets the criteria of the refugee definition in that instrument. This would necessarily occur prior to the time at the

context of forced returns which refugee status is formally determined.<sup>22</sup> **To give effect to their obligations in good faith under the 1951 Convention, States Parties are required to make independent inquiries as to the need for international protection as refugees of persons seeking asylum, i.e. asylum-seekers, and provide them access to a fair and efficient refugee status determination procedure.**<sup>23</sup>

11. The signal Norway's introduction of further restrictions sends to other countries in the world, including the major refugee hosting countries and European countries that need to strengthen their asylum and integration capacity in order to receive higher numbers of refugees, is worrisome and could fuel fear and xenophobia. These measures can also contribute to other States' introduction of similar restrictions that would reduce – rather than expand - the asylum space globally and put refugees in need of protection at life-threatening risks. **In the context of the European refugee situation, UNHCR has repeatedly called on States to demonstrate the principles of international solidarity and responsibility sharing**, set out in international instruments relating to refugees, and in Conclusions on International Protection adopted unanimously by UNHCR's Executive Committee, including Norway.<sup>24</sup> UNHCR has in the same context called for the creation of credible legal alternatives to dangerous irregular movements; such alternatives may include enhanced resettlement opportunities, humanitarian admission programmes, facilitate greater access to family reunion options, student and employment visas for refugees and other forms of legal admission to Europe.<sup>25</sup>

12. UNHCR therefore appeals to the Government of Norway to reconsider its intention to further restrict the national asylum space and urges Norway to instead use its standing as a global advocate for human rights, democracy and solutions to focus on promoting and building a coordinated European response. **This needs to be done through the implementation of fully-functional hotspots, an internal relocation scheme and the opening-up of more legal entry channels, including expanded resettlement and family reunification programmes, and through support to European countries in need to further develop the capacity of their asylum and integration systems. This would, in UNHCR's view, be a more effective, positive, and humanitarian way of reaching a sustainable solution to the unequal distribution of refugees in Europe, than by introducing restrictions that challenge the international protection regime** that Norway has been a strong supporter of for decades.