

Justitsministeriet

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

07.11.14

**Høring vedrørende Forslag til Lov 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 mv.)**

Ministeriet har ved e-mail af 24. oktober 2014 anmodet Dansk Flygtningehjælp om en udtalelse om forslaget.

Dansk Flygtningehjælp sætter pris på muligheden for at fremkomme med bemærkninger, men beklager den korte høringsfrist.

Indledende bemærkninger:

Som det fremgår af bemærkningerne til udkastet til lovforslag er baggrunden for det fremsendte lovforslag, at millioner af mennesker er drevet på flugt fra deres hjemsted, særligt fra Syrien. Faktisk har antallet af mennesker på flugt ikke været højere siden 2. verdenskrig. Som det også fremgår af bemærkningerne til det fremsendte udkast til lovforslag, har Danmark bidraget både i form af hjælp i nærområdet og ved at reservere en del af årets genbosætningskvote til syrerne. Disse bidrag støtter Dansk Flygtningehjælp naturligvis op om, og vi glæder os over regeringens ønske, som det ligeledes er beskrevet i bemærkningerne, om en human tilgang til asylpolitikken og en opfattelse af, at Danmark bør tage del i ansvaret for verdens flygtninge.

Dansk Flygtningehjælp mener imidlertid, at det fremsendte udkast til lovforslag desværre hverken harmonerer med en virkelighed, hvor et historisk højt antal mennesker har behov for beskyttelse, eller med et ønske om en human tilgang til asylpolitikken og en opfattelse af, at Danmark bør tage del i ansvaret for verdens flygtninge. Set i forhold til

et historisk højt antal mennesker på flugt er antallet af flygtninge, der ankommer til Danmark og anmoder om beskyttelse, ganske begrænset. Antallet er heller ikke højere end, at det med den rette indsats burde være muligt for Danmark, herunder de danske kommuner, at løfte opgaven med at modtage og integrere disse mennesker på en værdig og meningsfuld måde uden at gennemføre de foreslåede regler.

#### Indførelsen af en ny midlertidig beskyttelsesstatus:

Dansk Flygtningehjælp finder det beklageligt, at et velstående og velfungerende land som Danmark vil byde mennesker, der har været i risiko for – og ofte faktisk udsat for – ekstreme og vilkårlige overgreb i deres hjemland så ringe vilkår, som der med det fremsendte udkast til lovforslag lægges op til.

At en opholdstilladelse meddelt efter de her foreslåede regler skal forlænges allerede efter det første år forekommer, særligt i de tilfælde hvor alle pålidelige oplysninger tyder på en langvarig konflikt, hensynsløst over for den enkelte flygtning og i øvrigt unødvendigt ressourcetungt for de danske udlændingemyndigheder.

Mennesker, der har behov for beskyttelse bør naturligvis behandles med respekt. De bør tilbydes forhold hvorved deres kompetencer bevares og gerne styrkes med henblik på at kunne opbygge en værdig og selvforsørgende tilværelse. Hermed skabes de bedste forudsætninger for såvel en integrationsproces som for en eventuel repatrieringsproces. Flygtninge skal naturligvis ikke nedbrydes mens de opholder sig i Danmark. Mange måneder eller sågar år med usikkerhed og adskillelse fra den nære familie kan være medvirkende til at flygtninge nedbrydes.

Dansk Flygtningehjælp mener desuden, at der er grund til at tro, at de foreslåede regler om kortere varighed og begrænset adgang til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelse, kan være i strid med diskriminationsforbuddet i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) art. 14. Påstanden om at generelle risici i sig selv skulle gøre beskyttelsesbehovet 'generelt mere midlertidigt' synes ubegrundet, ikke mindst i lyset af at konflikten i Syrien ikke forekommer at have nogen nært forestående afslutning. På det helt afgørende punkt, nemlig behovet for beskyttelse mod behandling i strid med grundlæggende menneskerettigheder, særligt EMRK art. 3, er de to kategorier i udlændingelovens § 7, stk. 2 og stk. 3 tværtimod helt sammenlignelige.

## Forlængelse og inddragelse

Der har i Danmark været en lang tradition for på væsentlige områder at ligestille flygtninge med henholdsvis konventionsstatus og beskyttelsesstatus. Rationalet har været, at de to grupper ligner hinanden på alle væsentlige punkter: De er i risiko for alvorlige overgreb i deres hjemland på grund af omstændigheder uden for deres kontrol, og de kan ikke få den beskyttelse de har behov for i deres hjemland. De har ofte været udsat for voldsomme overgreb og har ofte gennemgået en lang og farefuld flugt fra hjemlandet, før de har fundet sikkerhed. De to grupper flygtninge har således også det samme behov for stabilitet og en varig løsning på deres situation.

Dansk Flygtningehjælp finder derfor, at det er med god grund, at Flygtningenævnet i sager om inddragelse og nægtelse af forlængelse har administreret udlændingelovens § 19, stk. 1 nr. 1 i overensstemmelse med flygtningekonventionens art. 1C uanset det har drejet sig om beskyttelses- eller konventionsstatus. At dette har været fast praksis i mange år ses både af Flygtningenævnets praksis og årsberetninger, der flere gange over årene fastslår helt generelt, at udlændingelovens § 19, stk. 1 nr. 1 skal administreres i overensstemmelse med flygtningekonventionens art. 1C. Efter en gennemgang af artikel 1C og kravet om, at forandringen i hjemlandet skal være fundamental, skriver Flygtningenævnet på s. 104 i beretningen fra 2005: "Undtagelsen afspejler imidlertid et mere alment humanitært princip, som også kan anvendes på andre flygtninge end konventionsflygtninge". Dette ses i øvrigt ikke på nogen måde at være i strid med hverken lovtekst eller forarbejder.

Dansk Flygtningehjælp beklager, at man med det fremsendte udkast til lovforslag ønsker at bryde med dette princip og skal i lyset af den klare hidtidige praksis samtidig understrege, at der må være tale om en grundlæggende ændring, og ikke bare en præcisering, som derfor ikke bør få betydning for flygtninge, der har indgivet deres ansøgning om asyl før lovforslagets fremsættelse.

Dansk Flygtningehjælp skal opfordre til, at man genovervejer de foreslåede betingelser for forlængelse af opholdstilladelse meddelt efter udlændingelovens § 7, stk. 2 eller stk. 3, således at flygtningenes behov for stabilitet og en varig løsning i højere grad imødekommes. Hvis ikke det nuværende niveau svarende til flygtningekonventionens artikel 1C ønskes bevaret, bør der findes et andet niveau. Et niveau, der som minimum sikrer at personer, der kort tid forinden fandtes at være i risiko for alvorlige overgreb i deres hjemland, ikke sendes tilbage til et hjemland, der stadig er præget af en alvorlig, skrøbelig og

uforudsigelig situation, med en dertil hørende risiko for, at de samme personer igen bliver drevet på flugt, eller ender i en fastlåst og udsigtsløs situation i Danmark, fordi udsendelse ikke er praktisk mulig.

Der skal desuden gøres opmærksom på, at der for så vidt angår børn gælder særlige forpligtelser, jf. FNs Børnekonvention. Hensynet til barnets tarv skal således altid komme i første række. En eventuel risiko for igen at måtte flygte eller udsigten til en fastlåst situation i Danmark må ved vurderingen af barnets tarv tale med betydelig vægt i mod nægtelse af forlængelse af en opholdstilladelse meddelt efter udlændingelovens § 7, stk. 2 eller stk. 3.

Vedrørende behovet for stabilitet og klare regler for ophør af subsidiær beskyttelse skal der desuden henvises til UNHCRs EXCOM Conclusion on the Provision on International Protection Including Through Complementary Forms of Protection No. 103 fra 2005:

*“(n) Encourages States, in granting complementary forms of protection to those persons in need of it, to provide for the highest degree of stability and certainty by ensuring the human rights and fundamental freedoms of such persons without discrimination, taking into account the relevant international instruments and giving due regard to the best interest of the child and family unity principles;*

*(o) Recommends that, where it is appropriate to consider the ending of complementary forms of protection, States adopt criteria which are objective and clearly and publicly enunciated; and notes that the doctrine and procedural standards developed in relation to the cessation clauses of Article 1C of the 1951 Convention may offer helpful guidance in this regard;”*

Dansk Flygtningehjælp beklager, at hensynene i udlændingelovens § 26 ikke påtænkes anvendt ved afgørelser om forlængelse af en opholdstilladelse meddelt efter den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 3. Dansk Flygtningehjælp finder, at hensynene i § 26 i det mindste bør finde anvendelse ved den anden forlængelse.

Det bemærkes desuden, at tendensen i EU har været i retning af en højere grad af ligestilling mellem konventionsstatus og subsidiær beskyttelse. I EU's Kvalifikationsdirektiv ses der således ikke at være forskel på reglerne om ophør af de to typer beskyttelse, for så vidt angår kravene til de ændrede omstændigheders væsentlighed og ikke midlertidige karakter.

Den begrænsede adgang til familiesammenføring

Dansk Flygtningehjælp beklager meget den begrænsede adgang til familiesammenføring, som udkastet til lovforslag lægger op til. At personer om hvem Danmark anerkender, at de - på grund af en ekstrem situation i deres hjemland - har behov for international beskyttelse, ikke har ret til at blive familiesammenført med deres ægtefæller og mindreårige børn er helt urimeligt. Særligt urimeligt bliver det i tilfælde, hvor der er al mulig grund til at tro, at et fortsat ophold i hjemlandet kan være decideret farligt for den tilbageværende familie.

I bemærkningerne s. 38 til det fremsendte udkast til lovforslag henvises der til nogle af de momenter som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) typisk anvender i vurderingen af om art. 8 om retten til familieliv er blevet krænket. Ifølge bemærkningerne er det Justitsministeriets opfattelse, at særligt det korte ophold i Danmark, opholdstilladelsens korte gyldighed og det faktum at retten til familieliv er udskudt og ikke permanent afskåret vil indgå med betydelig vægt i en vurdering af, hvorvidt flygtninge med midlertidig beskyttelse efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) art. 8 vil have krav på familiesammenføring.

Heroverfor er det Dansk Flygtningehjælps opfattelse, at andre af de på side 38 i bemærkningerne oplyste momenter ofte tillægges større betydning, når EMD skal vurdere, hvorvidt retten til familieliv er blevet krænket, særligt i sager om familiesammenføring til flygtninge. I disse sager ses det således ofte tillagt betydelig vægt, at den flygtede person typisk vil være uden skyld i afbrydelsen af familielivet, der netop skyldes flugt fra forfølgelse eller andre alvorlige overgreb, og at der ikke er muligheder for at udøve familielivet andre steder. Netop disse omstændigheder er med til, at staterne ifølge EMD er underlagt en særlig forpligtelse til at etablere fleksible og effektive procedurer, der kan sikre retten til familieliv i art. 8.

I en af de seneste domme vedrørende artikel 8 fra EMD (*Mugenzi v. France*) fra juli i år bemærker domstolen, at ansøger var uden skyld i at familielivet var blevet afbrudt og at det ikke var muligt for ansøger at genoptage familielivet andet steds. Domstolen fastslår desuden, at familiens enhed er en grundlæggende ret for flygtninge, og at familiesammenføring er fundamentalt for flygtnings mulighed for at genoptage et normalt liv. Videre bemærker domstolen, at flygtninge tilhører en sårbar gruppe, og at flygtninge har et større behov for adgang til familiesammenføring end andre udlændinge.

Dansk Flygtningehjælp finder derfor, at det kan være nødvendigt enten at lømpe på de foreslåede regler om begrænset adgang til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus eller i det mindste administrere udlændingelovens § 9c, stk. 1 på en måde som tager højde for flygtnings særlige situation og behov for familiesammenføring. Et afslag på familiesammenføring må således allerede inden for det første år vurderes at være særligt indgribende for i al fald uledsagede mindreårige, hvor også børnekonventionen finder anvendelse, samt for flygtninge, der ønsker familiesammenføring med mindreårige børn, sårbare slægtninge eller med slægtninge, der opholder sig i et land, hvor de er i fare for alvorlige overgreb.

#### Ændrede regler vedrørende første asylland

Dansk Flygtningehjælp kan naturligvis fuldt og helt tilslutte sig, at det danske asylsystem skal vedblive at være velfungerende og effektivt. Dansk Flygtningehjælp ønsker dog at understrege, at formålet med et velfungerende og effektivt asylsystem må være, at systemet formår at træffe troværdige og korrekte afgørelser om menneskers behov for beskyttelse i Danmark. Forkerte afgørelser kan have meget alvorlige menneskelige konsekvenser. Det overordnede formål må derfor altid være at sikre et system, der formår at træffe korrekte afgørelser i alvorlige og ofte komplekse sager.

Dansk Flygtningehjælp har for så vidt ikke indvendinger i mod, at man ændrer i proceduren således, at spørgsmålet om første asylland træffes inden, der træffes afgørelse om, hvorvidt ansøger er flygtning. Blot skal Dansk Flygtningehjælp bemærke, at betingelserne, der gælder for at en person kan meddeles afslag på beskyttelse i Danmark med henvisning til et første asylland, ifølge UNHCR er bredere, end hvad der fremgår af bemærkningerne til det fremsendte udkast til lovforslag. Ifølge UNHCR indgår således også et vist socialøkonomisk element og et hensyn til at sikre familiens enhed.

- Hvor det mulige første asyllandet er et andet EU-land, forslag om en ny § 29b.

Dansk Flygtningehjælp skal indledningsvist bemærke, at vores indtryk fra mange samtaler med asylansøgere, der har fået asyl i et andet EU-land, er at disse personer er rejst videre til Danmark på grund af reelle problemer og ikke for at opnå et midlertidigt processuelt ophold i Danmark.

Forholdene for personer med beskyttelse i fx Italien og Bulgarien er ifølge flertallet af troværdige kilder ganske problematiske. Hittidige erfaringer viser da også, at der er tale om komplekse sager, og at det kan være vanskeligt at nå frem til en rigtig afgørelse i disse sager.

Dansk Flygtningehjælp finder derfor den foreslåede afvisningsprocedure uegnet til at sikre korrekte og troværdige afgørelser.

Forholdene i Italien for personer med beskyttelse beskrives i en UNHCR rapport fra 2013 som "*one of the most problematic areas of the Italian asylum system.*" Videre fremgår det af rapporten, at mange personer med asyl er hjemløse, og at "*...growing numbers of beneficiaries of international protection, including families with children and persons with mental disabilities, live in destitute conditions in spontaneous settlements or occupied buildings...*"

Tilsvarende skriver Europarådets Menneskerettighedskommissær i en rapport fra 2012, at "*the near absence of an integration framework for refugees and other beneficiaries of international protection, and the effective abandonment of this very vulnerable group, has created a serious human rights problem in Italy.*"

I praksis har det desuden vist sig vanskeligt for politiet at udsende personer med en opholdstilladelse til Italien, hvis opholdstilladelsen er udløbet for mere end seks måneder siden.

Flere rapporter om situationen i Bulgarien beretter ligeledes om kritisable forhold for personer med flygtningestatus eller subsidiær beskyttelse. Der er intet integrationsprogram og adgang til sociale ydelser og sundsydelser betinges i praksis ofte af en fast adresse, hvilket er umuligt at leve op til for flertallets vedkommende. Mange ender derfor i hjemløshed uden adgang til hverken sociale ydelser, sundhedsydelser eller uddannelsessystem.

Sagernes kompleksitet illustreres af Flygtningenævnets praksis og praksis fra FN's Menneskerettighedskomiteé.

Flygtningenævnet har således i en del tilfælde hjemvist sager til Udlændingestyrelsen, fordi det har været uafklaret, om ansøger faktisk ville kunne indrejse i fx Italien og hvilke rettigheder personen ville have. Andre sager har været flertalsafgørelser. I oktober i år omgjorde Flygtningenævnet Udlændingestyrelsens afgørelse i en sag vedrørende en person med en behandlingskrævende sygdom, da man ikke vurderede, at Italien kunne tjene som ansøgerens første asylsøgningsland.

I seks sager, der alle omfatter børn, hvor Flygtningenævnet havde vurderet, at Italien kunne tjene som første asylland, har FNs Menneskerettighedskomite med henvisning til komiteens 'Rules of Procedure' regel 92 anmodet Danmark om ikke at udsende de pågældende personer til Italien, så længe Komiteen behandler sagerne.

I en afgørelse fra den tyske forbundsdomstol fra september i år (2 BvR 1795/15) udtalte domstolen, at også overførsel af personer med opholdstilladelse i fx Italien kan udgøre en krænkelse af menneskerettighederne, og at de tyske myndigheder har et ansvar for at sikre situationen for de overførte.

Disse erfaringer, sammenholdt med de alvorlige konsekvenser, som forkerte afgørelser kan have, indikerer, at en grundig prøvelse af spørgsmålet om første asylland er nødvendig – også i tilfælde hvor det mulige første asylland er et andet EU land.

En grundig prøvelse forudsætter ikke mindst, at ansøger har mulighed for at redegøre for sin situation, og at der er en reel klageadgang. En reel klageadgang forudsætter blandt andet, at ansøger har den nødvendige juridiske bistand, at eventuelle frister er realistiske således, at ansøger faktisk kan nå at modtage afgørelsen, forstå den, søge juridisk bistand og indgive en velforberedt klage, samt at klagen har opsættende virkning.

Disse væsentlige forudsætninger ses ikke at være opfyldt i den foreslåede procedure. Proceduren findes tværtimod at have betydelige retssikkerhedsmæssige mangler.

Den manglende opsættende virkning er særligt problematisk. Opsættende virkning er en væsentlig garanti til sikring af korrekte afgørelser og en afgørende beskyttelse mod, at en person lider alvorlig og måske uoprettelig skade ved forkerte afgørelser i første instans. At fraværet af opsættende virkning skulle medvirke til, at afgørelse i klagesagerne træffes hurtigt, forekommer meningsløst. Ifølge tidligere gældende regler, havde klager i sager om dublinoverførsel heller ikke opsættende virkning. Her sås en lignende formodning at have været gældende. Imidlertid var konsekvensen, at afgørelse fra klageinstansen ofte kom adskillige måneder efter personen var udsendt fra Danmark.

Særligt i de tilfælde, hvor der kan være risiko for, at ansøger i modtagerlandet vil blive udsat for forhold i strid med EMRK art. 3 kan,



den manglende opsættende virkning af klagen være i strid med EMRK art. 13 om effektive retsmidler. Manglende opsættende virkning var således medvirkende til at Belgien, i dommen M.S.S. v. Belgium and Greece (30696/09) blev dømt for krænkelse af EMRK art. 13 sammenholdt med art. 3.

Dansk Flygtningehjælp finder desuden, at væsentlige elementer af den retshjælp, som ansøgerne påtænkes tilbudt er uklare. Dansk Flygtningehjælp kan derfor ikke på det foreliggende grundlag vurdere om den foreslåede retshjælp er tilstrækkelig.

#### Manglende klageadgang vedrørende afgørelser om varighed

Uanset at varigheden ikke formelt set har betydning for den materielle beskyttelse, har varigheden meget stor betydning for den enkeltes fornemmelse af faktisk beskyttelse. Dansk Flygtningehjælp finder derfor at der bør være adgang til at klage over opholdstilladelsens varighed, enten til Justitsministeriet eller til en anden relevant instans.

#### Klage over statusvalg

I lyset af den store betydning statusvalget vil få i fremtidige asylsager, såfremt det fremsendte udkast til lovforslag vedtages, finder Dansk Flygtningehjælp, at det er yderst vigtigt, at der informeres grundigt om muligheden for at klage over statusvalget. Ligeledes i lyset af den store betydning statusvalget vil få, skal Dansk Flygtningehjælp opfordre til at sager om statusændring i videst muligt omfang behandles på mundtligt møde i Flygtningenævnet samt at en advokat beskikkes.

Med venlig hilsen,



Andreas Kamm  
Generalsekretær  
Dansk Flygtningehjælp

