



7. november 2014

Amnesty Internationals bemærkninger til udkast til forslag til 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.) J.nr. 2014—941-0040.

Ved brev af 24. oktober 2014 har Justitsminister fremsendt ovennævnte udkast og anmodet om Amnesty Internationals eventuelle bemærkninger til udkastet.

Forslaget vil indføre en ny, subsidieret beskyttelse til personer, som ikke er individuelt forfulgt, men som kommer fra områder, hvor der hersker så ekstreme forhold med så omfattende, vilkårlig voldsudøvelse og overgreb mod civile, at det vil være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3 at sende dem tilbage til disse områder. Der er tale om forhold, hvor volden og overgrebene er så omfattende, at alle – alene ved at være i det pågældende område – vil være i faktisk, håndgribelig – og dermed konkret - risiko for at blive mishandlet eller dræbt. (I det følgende benævnes personer med opholdstilladelse efter forslaget til ny § 7, stk. 3, krigsflygtninge).

Det vil sige, at den nye § 7, stk. 3, vil skulle anvendes i stedet for – som i dag - udlændingelovens § 7, stk. 2, (beskyttelsesstatus) ved f.eks. syrere, der kommer fra områder, hvor der pågår krigshandlinger eller som i Mogadishu, Somalia indtil 2013, hvor krigen mellem regeringsstyrkerne og Al-Shabaab og overgrebene på civile havde et niveau, at alle reelt var i fare – hele tiden – og hvor Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i Sufi og Elmi mod UK af 28. juni 2011, blandt andet udtalte, at den generelle vold i Mogadishu aktuelt havde nået et niveau, hvor enhver, der vendte tilbage til byen, som udgangspunkt ville være i reel risiko for at blive udsat for overgreb i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3.

Den gældende praksis, hvor der gives asylansøgere beskyttelsesstatus jf. § 7, stk. 2, når de kommer fra helt ekstreme forhold, er i overensstemmelse med praksis efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3, og ikke udtryk for, at de danske regler giver et højere beskyttelsesniveau, end hvad Danmark har forpligtet



sig til ved undertegnelsen af konventionen.

Den foreslåede bestemmelse – om beskyttelse til personer, hvor risikoen for dødsstraf eller for at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf har baggrund i en særlig alvorlig situation i hjemlandet præget af vilkårlig voldsudøvelse og overgreb på civile – er således ikke udtryk for, at Danmark indfører et højere beskyttelsesniveau end efter gældende ret – men alene, at man flytter beskyttelsen af ”krigsflygtninge” til en særskilt bestemmelse.

Der er således udtrykkeligt ikke lagt op til, at ”regionale uroligheder eller hårde vilkår” skal kunne give beskyttelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3. Kun de altomfattende, ekstreme forhold, som kan sammenlignes med den syriske borgerkrig vil kunne give beskyttelse efter den nye § 7, stk. 3.

Udlændingelovens § 7, stk. 2, vil herefter alene skulle omfatte personer, som er flygtninge fra konkret, individuel forfølgelse. Denne præcisering betyder ikke, at syrere på flugt fra kamphandlinger og overgreb i Syrien ikke kan opnå beskyttelse efter udlændingelovens § 7, stk. 2. Hvis krigsflygtninge kan sandsynliggøre, at de udover de generelle krigs- og voldshandlinger risikerer forfølgelse af personlige, individuelle årsager (personlige konflikter eller modsætningsforhold), kan de stadig opnå beskyttelse efter udlændingelovens § 7, stk. 2, (eller § 7 stk., 1, hvis de er forfulgt af de grunde, som nævnes i Flygtningekonventionen.)

Samlet set må man forstå udkastet således, at hensigten ikke er at indføre et forringet eller lavere beskyttelsesniveau, og Amnesty International har ikke bemærkninger til denne del af forslaget.

Midlertidig beskyttelse og retten til familieliv.

Modsat flygtningestatus efter udlændingelovens § 7, stk. 1 og 2, som meddeles med henblik på varigt ophold, skal ”krigsflygtningestatus” efter den foreslåede § 7, stk. 3, alene gives med henblik på midlertidigt ophold. Første gang tænkes tilladelsen meddelt for 1 år, derefter for to år ad gangen.

Det fremgår af bemærkningerne til udkastet, at formålet med at meddele § 7, stk. 3-tilladelse med henblik på midlertidigt ophold er at gøre det enklere at inddrage tilladelse og sende de omfattede tilbage til deres oprindelsesland, når forholdene i hjemlandet forbedres.

Hvor inddragelse af flygtningestatus efter udlændingelovens § 7, stk. 1 og 2, kræver betydelige og varige forbedringer af forholdene i hjemlandet, kræver inddragelse af en krigsflygtningestatus alene en vis, ikke nærmere defineret forbedring, og afgørelsen har ikke karakter af en inddragelse, men alene af, at man undlader at forlænge beskyttelsen til krigsflygtningen, fremgår det.

Den Europæiske Menneskerettighedskonventionen og Flygtningekonventionen



udtaler sig ikke imod, at beskyttelse til flygtninge gives som midlertidig beskyttelse, og Amnesty har isoleret set ikke bemærkninger til, at man vil meddele krigsflygtningestatus med henblik på midlertidigt ophold – i en vis indledende årrække.

På det praktiske plan er det derimod tvivlsomt, om en ordning, hvor hver eneste sag skal behandles som en ny ansøgning efter et år, vil medføre nogen ressourcemæssig lettelse. Så vidt Amnesty International er orienteret, er der ikke nogen kilder eller observatører, danske eller internationale, som tror, at borgerkrigen i Syrien er slut om et år – eller to-tre-fire år, for den sags skyld.

Om krigsflygtninges ret til familieliv.

Efter udkastet skal personer med krigsflygtningestatus ikke have ret til familiesammenføring før efter 1 års forløb – dvs. først efter at krigsflygtningen har fået forlænget sin opholdstilladelse ud over det første år.

Eneste undtagelse er, hvis et afslag på familiesammenføring helt konkret skønnes i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Bemærkningerne nævner som eksempel, at krigsflygtningens slægtninge har handicap eller af andre årsager er afhængig af den herværende krigsflygtnings hjælp og pleje.

Efter bemærkningerne er begrundelsen for at afskære krigsflygtninge fra at få deres ægtefælle og/eller børn til Danmark, at krigsflygtninge, som endnu ikke har været i Danmark mere end 1 år, ikke har den nødvendige tilknytning til landet. Det anføres i bemærkningerne, side 22, *”at karakteren af opholdet her i landet for en udlænding, som er meddelt en 1-årig opholdstilladelse efter foreslåede ordning, er så usikker og varigheden af opholdet så begrænset, at den pågældendes familie bl.a. under hensyn til opretholdelse af en effektiv immigrationskontrol ikke som udgangspunkt bør meddeles opholdstilladelse her i landet”.*

Man vil altså fortælle syriske krigsflygtninge, der meddeles krigsflygtningestatus, at de ikke kan få deres ægtefælle og børn, som opholder sig i udkanten af konfliktområdet, hertil det første års tid, fordi de ikke har den fornødne tilknytning til Danmark, og af hensyn til ”opretholdelse af en effektiv immigrationskontrol”.

En sådan ordning udgør et markant skridt væk fra Danmarks traditionelle asylpolitiske tilgang til, hvordan mennesker på flugt skal behandles. Historisk har Danmark opereret på sikker, asylretlig grund med en generel humanitær grundholdning. Med forslaget vil man helt lavpraktisk bede herværende krigsflygtninge fra Syrien om at sætte sig og vente og krydse fingre for, at deres ægtefælle og deres børn kan klare sig igennem i randområderne til konflikten, indtil der er gået 1 år.

Ordnningen vil efter Amnesty Internationals opfattelse være i strid med retten til familieliv, jf. artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.



Det fremgår af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, stk. 2, at der alene kan gøres indgreb i retten til familieliv, når indgrebet er ”nødvendigt i et demokratisk samfund”, og bestemmelsen opremser en række meget betydelige samfundsinteresser, herunder national sikkerhed, offentlige sundhed mv.

I bemærkningerne til nærværende forslag angives alene to hensyn for at afskære familiesammenføring det første år: 1) at krigsflygtningens tilknytning til Danmark efter sit omfang (tid) og sin karakter alene er begrænset, og 2) hensynet til at opretholde en effektiv immigrationskontrol.

Styrken af den herboendes tilknytning til Danmark og hensynet til effektiv immigrationskontrol er ikke relevante hensyn eller kriterier, når man taler om flygtninge og krigsflygtninge, som er her, fordi de har behov for beskyttelse mod forfølgelse eller krigshandlinger eller vilkårlige overgreb.

Sådanne kriterier – som tilknytning og immigrationskontrol – er alene relevante ved vurderingen af, om arbejdstagere, indvandrede og familiesammenførte har en sådan tilknytning til Danmark, at de skal have lov til at få deres familie til Danmark, eller om de kan henvises til at etablere familie i et andet land. Det er også over for disse udlændinge, at man stiller krav om forsørgelse, egnet bolig, kendskab til det danske samfund, danskprøver etc.

Over for udlændinge, som er flygtet fra forfølgelse og krigshandlinger og overgreb på civile (dvs. flygtninge og krigsflygtninge) – og som har stiftet familie forud for flugten fra hjemlandet – kan man ikke stille disse krav uden at komme i konflikt med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, (og efter omstændighederne Flygtningekonventionen – de lande, som oprindeligt vedtog konventionen, herunder Danmark, erklærede ved vedtagelsen, at flygtninges ret til familieliv skulle respekteres og nyde fremme).

Asylansøgere, som får opholdstilladelse efter den foreslåede § 7, stk.3, får ophold i Danmark, fordi man anerkender, at de – selv om de ikke er individuelt forfulgt - ikke kan være i deres hjemland på grund af krigshandlinger og vilkårlig voldsudøvelse og overgreb på civile. De danske myndigheder har altså anerkendt, at de har et beskyttelsesbehov. Det betyder, at man ikke kan henvise dem til at etablere deres familieliv i hjemlandet. Derfor kan man ikke stille kravet om, at krigsflygtninge skal have oparbejdet en 1-årig tilknytning til Danmark, inden de kan få familiesammenføring.

Amnesty International skal opfordre til, at man ændrer denne del af forslaget, således at krigsflygtninges ret til familieliv respekteres som forudsat i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 og efter samme kriterier og vurderinger, som anlægges ved flygtninges (jf. udlændingelovens § 7, stk.1 og 2.)ret til familiesammenføring.

Om statusvalg

Det fremgår af forslaget, at en ansøgning om opholdstilladelse efter



udlændingelovens § 7, stk.3, tillige skal anses som en ansøgning om asyl efter udlændingelovens § 7, stk. 1 og 2. Når der meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, er der samtidig givet afslag på ansøgningen om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1 og 2.

En asylansøger, som meddeles opholdstilladelse som krigsflygtning efter udlændingelovens § 7, stk. 3, kan påklage afslaget på opholdstilladelse efter § 7, stk. 1 og 2. Det fremgår af bemærkningerne, at en sådan klage skal behandles som en klage over status-valg. Sådanne såkaldte statusvalgs-klager behandles af Flygtningenævnet på skriftligt grundlag.

Efter den gældende ordning behandles klager over statusvalg (mellem § 7, stk. 1, og § 7, stk. 2) også på skriftligt grundlag. Klagerne går typisk på, at en flygtning har fået asyl efter udlændingelovens § 7, stk. 2, om beskyttelsesstatus, men ønsker den såkaldte "konventionsstatus" efter udlændingelovens § 7, stk. 1. For begge typer asyl gælder, at asylansøgeren anses for at risikere konkret og individuel forfølgelse i sit hjemland – forskellen ligger alene i hvilke årsager – forfølgelsesgrunde – der er til konflikten og efter omstændighederne hvem, der i givet fald ville foretage forfølgelsen.

Der er stort set ingen forskel i retsvirkningerne, dvs. de rettigheder, som flyder af en flygtningestatus efter § 7, stk. 1, og de rettigheder, som flyder af en flygtningestatus efter § 7, stk. 2, i forhold til ophold, familiesammenføring, integrationsindsats mv. På den baggrund forekommer det ressourcemæssigt og retssikkerhedsmæssigt velbegrunderet at behandle disse sager på skriftligt grundlag.

Ved anerkendelse af en asylansøger som krigsflygtning efter den foreslåede udlændingelovens § 7, stk. 3, har udlændingemyndighederne vurderet, at ansøgeren ikke var konkret og individuelt forfulgt i hjemlandet, men at de generelle forhold var præget af krigshandlinger, voldsudøvelse og overgreb på civile i en sådan grad, at ansøgeren ikke kan pålægges at vende tilbage, uden at man derved kommer i konflikt med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3.

Krigsflygtninge efter udlændingelovens § 7, stk. 3, har markant ringere vilkår end flygtninge efter udlændingelovens § 7, stk. 1 og 2. De er ikke meddelt opholdstilladelse med henblik på varigt ophold, men med henblik på midlertidigt ophold, og de kan ikke opnå familiesammenføring før der er gået et år. Samtidig er den juridiske vurdering mere omfattende end blot en kvalitativ vurdering af, *hvilke forfølgelsesgrunde* der er tale om. Ved afgørelsen om at meddele krigsflygtningestatus har Udlændingestyrelsen også taget stilling til, om ansøgeren var personligt forfulgt, om der forelå den fornødne intensitet i forfølgelsen etc.

Hvis forslaget fastholdes i sin nuværende form – dvs. at en krigsflygtning ikke kan få familien til Danmark før efter et år – bør statusvalgsklagen behandles i Flygtningenævnet som afslag på asyl med almindelig mundtlig procedure.



Sager, hvor ansøgeren allerede har opnået beskyttelse i et andet land.

Om forslag til ny § 7, stk. 4. (Første asyllands-reglen).

Bestemmelsen, som erstatter den gældende § 7, stk. 3, siger, at opholdstilladelse efter § 7 (asyl), kan nægtes, hvis udlændingen allerede har opnået beskyttelse i et andet land eller på grund af længerevarende ophold, slægtninge i landet, eller tilsvarende forhold har nær tilknytning til et andet land, hvor udlændingen må antages at kunne opnå beskyttelse.

For at afslå ansøgningen med begrundelsen, at et andet land er nærmere til at yde beskyttelse, end Danmark er, må det anses for godtgjort, at udlændingen vil være i personlig sikkerhed og de facto beskyttet mod refoulement.

Efter den gældende praksis vurderer de danske asylmyndigheder først ansøgerens asylmotiv, dernæst, om ansøgeren allerede har opnået beskyttelse i et andet land eller må antages at kunne opnå beskyttelse på grund af længerevarende ophold i dette andet land.

Efter forslaget skal de danske myndigheder ikke realitetsbehandle selve asylmotivet, men alene se på, om ansøgeren har opnået beskyttelse eller nær tilknytning til et land, som ansøgeren kan henvises til at søge beskyttelse hos. Det fremgår af bemærkningerne, at det er ressourcespild at undersøge selve asylmotivet, når det afgørende spørgsmål er, om ansøgeren allerede har opnået beskyttelse – eller vil kunne opnå beskyttelse – i et andet land. Kun hvor asylmotivet kan have betydning for, om det andet land vil yde beskyttelse, skal de danske myndigheder gå ind i en realitetsvurdering.

(Som eksempel på sidstnævnte kan nævnes homoseksuelle fra Nigeria eller Uganda, som man ikke med rimelighed ville kunne henvises til at tage ophold i flere af de østeuropæiske medlemsstater, eftersom disse selv har omfattende problemer med homofobi og manglende myndighedsbeskyttelse af homoseksuelle).

Amnesty International har ikke bemærkninger til denne del af forslaget.

Om forslag til ny § 29 b – om afvisning af udlændinge, som allerede har opnået beskyttelse i et andet EU-land.

Efter forslaget skal de danske udlændingemyndigheder kunne afvise ansøgninger fra udlændinge, som allerede har opnået beskyttelse i et andet EU-land – uden realitetsbehandling. Udlændingestyrelsens afgørelse om afvisning i første instans kan påklages til Flygtningenævnet, hvor klagen som udgangspunkt behandles af formanden eller en næstformand på skriftligt grundlag. Kun under særlige omstændigheder behandles sagen af et helt Flygtningenævn, og ganske undtagelsesvis kan klagen undergives mundtlig behandling.

Idet Amnesty International forudsætter, at henvisning til behandling ved fuldt



nævn – og herunder mundtlig behandling - især skal finde anvendelse i sager, hvor der er tvivl om, hvorvidt det andet EU-land yder asylansøgere og anerkendte flygtninge den behandling og de rettigheder, som de har krav på i henhold til EU-retten og de internationale konventioner, har Amnesty ikke bemærkninger til denne del af forslaget.