



Lukket ekspert møde i UUI den 9. december 2014 vedr L 72 om midlertidig beskyttelsesstatus mm.

Jeg vil gerne indledningsvis takke for invitationen til at komme her i dag og få mulighed for at uddybe nogle af de punkter, som vi har anført i vores høringssvar til lovforslaget om midlertidig opholdstilladelse mm. Jeg vil naturligvis også forsøge at svare fyldestgørende på eventuelle spørgsmål fra udvalget.

Jeg vil gerne fokusere på tre områder, som også fremgår af vores høringssvar – de ændrede ophørsgrunde efter § 19, familiesammenføring og den foreslåede procedure i henhold til § 29 b.

Ophørsgrundene som formuleret i udl. § 19, stk. 1, nr. 1, 2. pkt:

Justitsministeriet ønsker at ændre den nuværende fortolkning af ophørsgrundene, således at de ophørsgrunde, som Flygtningenævnet nu anvender, fremover kun skal gælde for flygtninge med konventionsstatus. D.v.s. at ændringerne i hjemlandet skal være fundamentale, stabile og varige, således som det fremgår af Flygtningekonventionens art 1C. For personer med opholdstilladelse efter udl § 7, stk. 2 og stk. 3, vil der kunne ske inddragelse, allerede hvis de generelle forhold i hjemlandet relativt set er blevet bedre, men altså stadig er alvorlige og må betegnes som skrøbelige og uforudsigelige, når blot ændringerne ikke er af helt midlertidig karakter. D.v.s. at forholdene i hjemlandet gerne må være skrøbelige og uforudsigelige og at ændringerne, som er indtrådt, efter man første gang vurderede, at der var behov for beskyttelse, godt må være af midlertidig karakter på tidspunktet for den nye vurdering.

Der er flere grunde til, at vi er kritiske over for disse nye kriterier. For det første kan man forestille sig, at kriterierne er opfyldte i en meget kort periode og at de flygtninge, som måtte være udsendt til hjemlandet derfor atter vil befinde sig i en situation, hvor de bliver nødt til at flygte pga risikoen for forfølgelse og overgreb. Denne situation er på ingen måde usædvanlig, når vi ser på, hvordan konflikter udvikler sig mange steder i verden. Et eksempel er Somalia, hvor situationen i f.eks. Mogadishu kan ændre sig radikalt fra den ene uge til den næste. En anden følge af de nye kriterier for ophør kan være, at myndighederne inddrager opholdstilladelsen uden at være i stand til at hjemsende de pågældende, fordi situationen i hjemlandet stadig er så skrøbelig, at hjemlandet ikke er klar til at modtage store grupper af flygtninge fra Danmark. Sådanne lande vil i første omgang typisk have store grupper af internt fordrevne, som de skal finde varige løsninger til, før de har overskud til at modtage flygtninge fra andre lande.

De foreslåede kriterier vil endvidere skabe stor usikkerhed blandt de flygtninge, som er vurderet til at have krav på beskyttelse og er langt mere usikre end de kriterier som både UNHCR anbefaler og som EU's Kvalifikationsdirektiv fastlægger. *(I henhold til Kvalifikationsdirektivets art 16, stk. 2 og stk. 3 skal ændringerne i forholdene være væsentlige og ikke blot midlertidige og den enkelte flygtning skal kunne påberåbe sig tvingende grunde angående tidligere alvorlig overlast til ikke at ville søge beskyttelse i hjemlandet.)*

Med henblik på at undgå de før nævnte meget u hensigtsmæssige situationer med mennesker der må flygte igen eller sidder i udsendelsesposition på ubestemt tid i DK, og for at sikre den stabilitet som flygtninge har behov for, opfordres til at denne del af lovforslaget genovervejes.

Hvis man fastholder at ville slække på kravene til ophør af beskyttelse, mener vi, at disse ændringer i det mindste kun bør have effekt for personer, som søger om asyl efter fremsættelsen af lovforslaget. Det er et helt almindeligt princip ved udarbejdelse af ny lovgivning, at ændrede regler ikke skal have tilbagevirkende kraft medmindre der er helt særlige hensyn som gør sig gældende og sådanne hensyn ses ikke på nogen måde at være til stede her.

Justitsministeriet skriver hertil i bemærkningerne, at Flygtningenævnet i visse sager synes at have ligestillet udl § 7 stk. 1 og § 7, stk 2 ved vurderingen af ophørsgrundene, men vi kan ikke se andet, end at både Flygtningenævnet og Udlændingestyrelsen helt konsekvent har haft den opfattelse, at Flygtningekonventionens ophørsgrunde fandt anvendelse for begge grupper, hvilket ud fra et beskyttelsesmæssigt og humanitært synspunkt også synes oplagt.

Familiesammenføring

Som det fremgår af vores hørings svar, mener vi, at den foreslåede bestemmelse om, at flygtninge med opholdstilladelse efter udl. § 7, stk. 3 først kan søge om familiesammenføring efter den første forlængelse af deres opholdstilladelse, d.v.s. efter 1 år, vil være i strid med EMRK art 8. Man skal desuden huske på i denne sammenhæng, at perioden vil blive endnu længere pga den sagsbehandlingstid der måtte være i Udlændingestyrelsen til den tid både i forhold til forlængelse af opholdstilladelsen og i forhold til behandlingen af ansøgningen om familiesammenføring.

Som det fremgår af Justitsministeriets bemærkninger, ses EMD ikke at have taget stilling i en konkret sag, som ligner det vi kommer til at se med de foreslåede ændringer, men EMD har tidligere udtalt, at der bør lægges betydelig vægt på, at den flygtede person er uden skyld i afbrydelsen af familielivet, der jo netop skyldes flugt fra forfølgelse eller andre alvorlige overgreb og at der ikke er mulighed for at udøve familielivet andre steder. EMD har desuden for nylig fastslået, at familiens enhed er en grundlæggende ret for flygtninge og at familiesammenføring er fundamentalt for flygtninges mulighed for at genoptage et normalt liv. Heroverfor står statens ønske om at opretholde en effektiv immigrationskontrol ved at udskyde familiesammenføringen i et år.

Vi har svært ved at forestille os, at EMD vil tillægge ønsket om en effektiv immigrationskontrol særlig stor vægt, når det er tydeligt, at familielivet ikke kan udøves andre steder end i Danmark og at den tilbageblevne familie vil opholde sig i stor fare, uanset om de fortsat opholder sig i Syrien eller et af de omkringliggende lande. Fra vores arbejde i nærområdet ved vi således, at særligt enlige kvinder, med eller uden børn, er i særlig risiko for overgreb, fordi de ikke har en mandlig forsørger i nærheden. Vi ved også, at mange familier ikke har mulighed for at sende deres børn i skole eller har råd til helt

basal lægehjælp og at denne situation forværres for enlige forsørgere som både skal forsøge at finde arbejde og passe deres børn i en meget vanskelig og til tider truende situation.

Udover den umiddelbare risiko om overgreb for den tilbageblevne familie i hjemlandet, risikerer vi også med denne ændring, at flere flygtningefamilier med børn bliver tvunget til at begive sig ud på den farefulde vej fra hjemlandet til beskyttelse i Europa, fordi ægtefællen ikke kan beskytte dem, når først han selv er taget afsted, og de ikke kan/tør vente et år eller mere.

Ny procedure for første asyllandsvurderingen

Justitsministeriet lægger i bemærkningerne til denne ændring af udlændingeloven op til, at der bruges uforholdsmæssige og unødvendige ressourcer på at behandle disse sager og at det forhold, at en ansøger vil blive indkvarteret på et asylcenter, medens en asylansøgning behandles, kan være et incitament til at søge asyl i Danmark for personer, som ikke har behov herfor.

Lad mig komme med et eksempel fra det virkelige liv: En enlig gravid somalisk kvinde med en datter havde opholdstilladelse (subsidiær beskyttelse) i Italien, men intet sted at bo. De boede på togstationer eller i besatte bygninger med andre somaliere. Kort inden hun skulle føde tilbød en anden somalisk kvinde hende logi i sin lejlighed i en bygning, der stod til nedrivning. Da fødslen gik i gang, ville hospitalet ikke sende en ambulance, og hun fødte i lejligheden uden professionel assistance. Dagen efter tog de på sygehuset for at få barnet tjekket, men blev afvist. Efter to uger blev hun og hendes to små børn sat på gaden sammen med deres vært. Herefter boede hun på gaden og i besatte huse med sine to små børn, inden hun rejste til Danmark og søgte asyl.

Og dette eksempel er ikke enestående - tværtimod er der adskillige rapporter, der bekræfter, at personer med opholdstilladelse i bl.a. Italien og Bulgarien lever under særdeles problematiske forhold.

Selv om Flygtningenævnet typisk lægger til grund at de øvrige europæiske lande kan betragtes som førsteasyl lande, er mange af disse afgørelser flertalsafgørelser og i mindst to sager, har Flygtningenævnet lagt til grund, at henholdsvis Italien og Bulgarien i de konkrete sager ikke kunne betragtes som første asyllande.

Derudover verserer der også pt 10 sager ved FNs menneskerettighedskomite, hvor Danmark er blevet anmodet om ikke at udsende klagerne til henholdsvis Italien og Bulgarien på grund af risikoen for, at de vil blive behandlet umenneskeligt eller nedværdigende.

Alt dette peger i retning af, at dette er komplicerede vurderinger, hvor Danmark uden den fornødne omhyggelighed i sagsbehandlingen vil risikere at sende flygtninge tilbage til situationer, hvor deres rettigheder i henhold til EMRK art 3 risikerer at blive overtrådt. Det er på denne baggrund overraskende, at Justitsministeriet ikke mener, at der er behov for at en evt klage automatisk tillægges opsættende virkning på samme måde, som det er tilfældet for klager i Dublin proceduren. Jeg vil her gerne gøre opmærksom på, at manglende opsættende virkning var medvirkende til, at Belgien, i dommen M.S.S. v. Belgien og Grækenland, blev dømt for krænkelse af EMRK art 13 (effektive retsmidler)

sammenholdt med art. 3. Selve proceduren er heller ikke tilstrækkeligt beskrevet i bemærkningerne, og der er således end ikke indsat et krav om en personlig samtale i Udlændingestyrelsen forud for afgørelsen om afvisning. Og ud fra sager vi ser lige nu i vores rådgivning, tyder det på, at Udlændingestyrelsen i en del af sagerne vil træffe disse afgørelser om afvisning uden at have gennemført nogen form for personlig samtale med ansøgerne.

Det ville også være ønskeligt, hvis det tydeligt fremgik af bemærkningerne, at udlændingemyndighederne skal basere deres afgørelse på de konklusioner, der foreligger fra UNHCRs Executive Committee, som Danmark også er medlem af. Det fremgår tydeligt af disse konklusioner fra 1989, at man både skal vurdere risikoen for refoulement og risikoen for at den pågældende flygtning vil blive behandlet i overensstemmelse med anerkendte basale menneskerettigheder, før man træffer beslutning om at afslå beskyttelse.

Alt i alt mener vi derfor, at den foreslåede procedure har betydelige retssikkerhedsmæssige mangler og at man i lyset af den manglende klarhed vedr. proceduren bør overveje at udskyde denne del af lovforslaget til et senere tidspunkt, eller i det mindste sørge for at klager automatisk tillægges opsættende virkning, tydeliggøre at en henvisning til første asylland også forudsætter en vurdering af, at den pågældende flygtning vil blive behandlet i overensstemmelse med basale menneskerettigheder, og at der afholdes en personlig samtale.