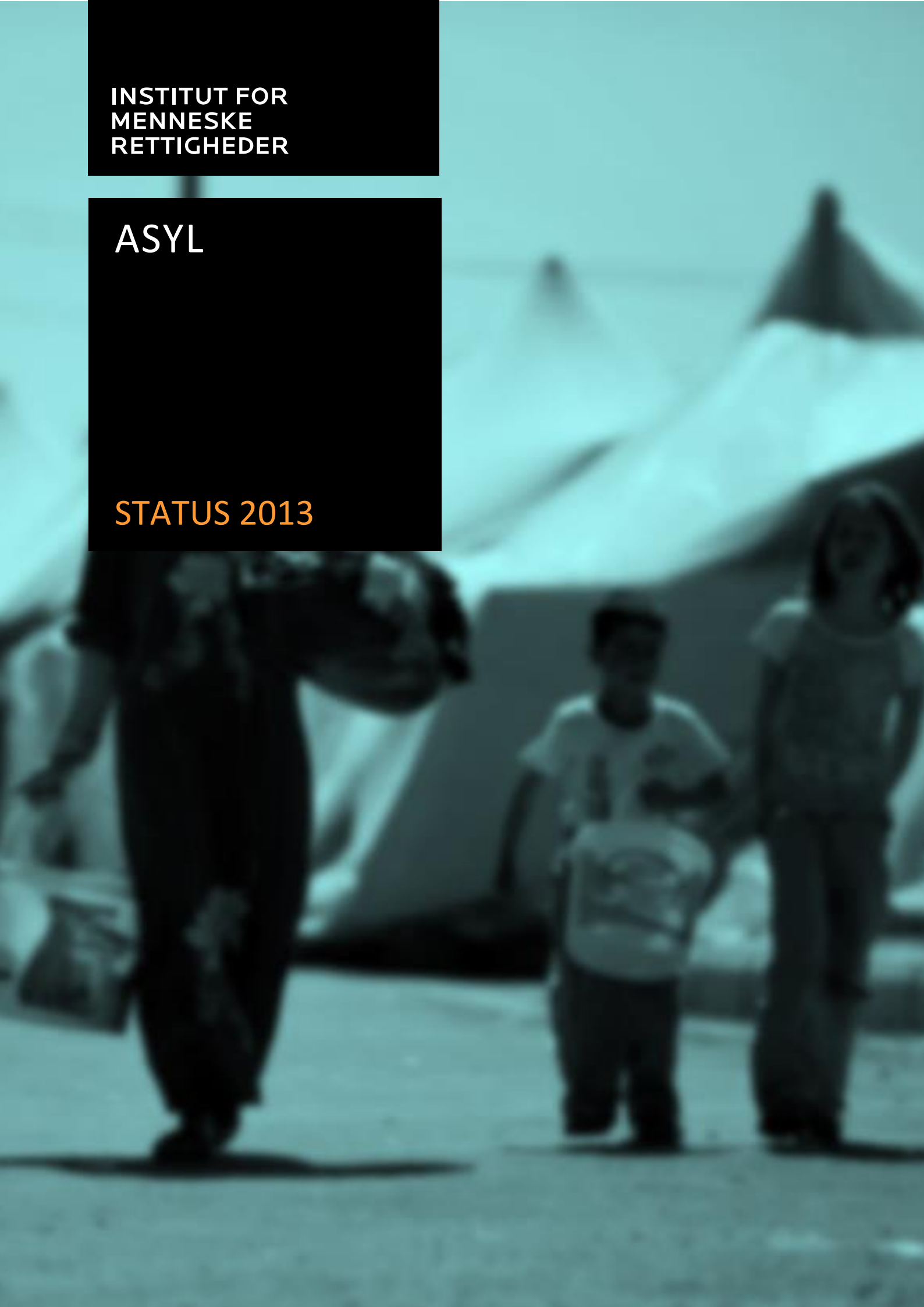


INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

ASYL

STATUS 2013



ASYL
STATUS 2013

Dette kapitel er en del af Institut for Menneskerettigheders rapport 'Menneskerettigheder i Danmark, Status 2013'. Rapporten behandler udvalgte menneskeretlige emner og giver anbefalinger til forbedring af menneskeretsbeskyttelsen i Danmark.

Rapporten behandler emner om gennemførelse af menneskeretten, asyl, børn, databeskyttelse, frihedsberøvelse, handicap, køn, magtanvendelse, menneskehandel, race og etnisk oprindelse, religion, retfærdig rettergang, statsborgerskab, uddannelse, udvisning og udlevering, væbnet konflikt, ytringsfrihed og ældre.

Rapporten kan læses i sin fulde længde på instituttets hjemmeside, www.menneskeret.dk. Der findes også et sammendrag af rapporten, i trykt form og på hjemmesiden. Rapporten vil løbende blive udbygget, og instituttet modtager gerne kommentarer på statusrapport@menneskeret.dk.

© 2013 Institut for Menneskerettigheder
Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution

Wilders Plads 8K
1403 København K
Telefon 3269 8888
www.menneskeret.dk

Institut for Menneskerettigheders publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden.

Vi tilstræber, at vores udgivelser bliver så tilgængelige som muligt. Vi bruger f.eks. store typer, korte linjer, få orddelinger, løs bagkant og stærke kontraster. Vi arbejder på at få flere tilgængelige pdf'er og letlæste resumeer. Læs mere om tilgængelighed på www.menneskeret.dk

INDHOLD

1	OVERBLIK	5
1.1	INDHOLD OG AFGRÆNSNING	5
2	DEN INTERNATIONALE RAMME	7
2.1	KONVENTIONERNE SÆTTER RAMMERNE	7
3	DEN NATIONALE RAMME	10
3.1	UDLÆNDINGELOVEN REFLEKTERER DE INTERNATIONALE FORPLIGTELSE	10
4	HER KAN MENNESKERETTIGHEDERNE STYRKES I DANMARK	14
4.1	GENERELLE FORHOLD I ET LAND OG BEROSTILLELSE AF DEN TVANGSMÆSSIGE UDSENDELSE	14
4.1.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	14
4.1.2	DANSKE FORHOLD	17
4.1.3	ANBEFALINGER	20
4.2	TILBAGESENDELSE/OVERFØRELSE AF ASYLANSØGERE TIL ET ANDET EU-LAND EFTER DUBLIN-FORORDNINGEN	21
4.2.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	21
4.2.2	DANSKE FORHOLD	23
4.2.3	ANBEFALINGER	25
4.3	ULEDSAGEDE MINDREÅRIGE ASYLANSØGERE	26
4.3.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	26
4.3.2	DANSKE FORHOLD	30
4.3.3	ANBEFALINGER	32
4.4	STRAF TIL ASYLANSØGERE, SOM INDREJSER MED FALSKE PAPIRER	34
4.4.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	34
4.4.2	DANSKE FORHOLD	35
4.4.3	ANBEFALINGER	37
4.5	FRIHEDSBERØVELSE AF SÅRBARE ASYLANSØGERE	38
4.5.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	38
4.5.2	DANSKE FORHOLD	39
4.5.3	ANBEFALINGER	42

FORKORTELSER

CPR	FN's konvention om civile og politiske rettigheder
EMD	Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol
EMRK	Den Europæiske Menneskerettighedskonvention
EU	Den Europæiske Union
ExCom	FN's Højkommisariat for Flygtninges Eksekutivkomité
FN	De Forenede Nationer
UNHCR	FN's Højkommisariat for Flygtninge

1 OVERBLIK

1.1 INDHOLD OG AFGRÆNSNING

I slutningen af 2012 var der på verdensplan cirka 15,4 mio. flygtninge – personer tvunget på flugt fra deres eget land for at redde deres liv og bevare deres frihed. 55 procent af disse flygtninge var fra Afghanistan, Somalia, Irak, Syrien og Sudan. 46 procent af flygtningene var under 18 år. I Europa opholdt der sig i slutningen af 2012 cirka 1,8 mio. flygtninge, hvoraf de 11.402 var personer med anerkendt beskyttelsesbehov i Danmark.¹

I 2012 steg antallet af asylansøgninger i de europæiske lande samlet set med cirka 8 procent i forhold til 2011. Antallet af asylansøgninger fra syrere havde den største stigning. 355.500 asylansøgninger i alt blev registreret i Europa, hvilket var en stigning på 9 procent i forhold til 2011, og det er det højeste årlige antal siden 2003. I forhold til 2011, hvor den største stigning i asylansøgninger skete i Sydeuropa, skete den største stigning i 2012 i de nordiske lande. De nordiske lande modtog 38 procent flere ansøgninger, end de modtog i 2011. Blandt de nordiske lande modtog Sverige det største antal asylansøgninger (cirka 43.900), hvilket svarer til cirka 70 procent af ansøgningerne i de nordiske lande, mens Norge modtog næst flest asylansøgninger i de nordiske lande (cirka 9.800). Danmark modtog cirka 6.150 asylansøgninger, svarende til cirka 10 procent af asylansøgningerne i de nordiske lande.²

Alle flygtninge har ret til beskyttelse mod forfølgelse, hvilket i praksis betyder, at asylansøgere har ret til at få prøvet deres ansøgning om asyl og således mulighed for at blive anerkendt som flygtning. En flygtning har en række politiske, sociale og økonomiske rettigheder i asyllandet (det land, hvor pågældende har søgt asyl). Asylansøgere og personer med opholdstilladelse på baggrund af asyl er desuden beskyttet af menneskerettighederne på lige fod med landets andre borgere.

Dette kapitel behandler nogle af de udfordringer, som Danmark har i forbindelse med at beskytte og fremme rettighederne for asylansøgere og personer med opholdstilladelse på baggrund af asyl. Kapitlet omhandler spørgsmål, som knytter sig til asylsagsprocessen. Det gælder beskyttelse på grund af generelle

forhold i et land og berostillelse af den tvangsmæssige udsendelse, tilbagesendelse af asylansøgere til et andet asylland efter den såkaldte Dublin-forordning, de særlige forhold for uledsagede mindreårige asylansøgere, strafforfølgning af asylansøgere for indrejse med falske papirer samt frihedsberøvelse af sårbare asylansøgere.

Der henvises tillige til kapitlet om introduktion til menneskeretten, kapitlet om udvisning og udlevering, hvor blandt andet udvisning af udlændinge og "tålt ophold" behandles, samt til kapitlet om etnisk oprindelse, hvor blandt andet kvoteflygtnings adgang til sundhedsydelser efter deres ankomst til Danmark behandles.

2 DEN INTERNATIONALE RAMME

2.1 KONVENTIONERNE SÆTTER RAMMERNE

Enhver stat har ret til at kontrollere udlændinges, herunder asylansøgere, indrejse og ophold i staten. Denne ret begrænses imidlertid af staternes internationale forpligtelser. Det følger af FN's Verdenserklæring om Menneskerettighederne, at enhver har ret til i andre lande at søge og nyde asyl mod forfølgelse.³

Princippet om "non-refoulement" indebærer, at en stat ikke må udsende en udlænding til pågældendes hjemland eller til et land, som vil videresende den pågældende dertil, hvis pågældende derved risikerer at blive udsat for overgreb, eksempelvis politisk forfølgelse eller tortur. Staterne kan således være forpligtet til at acceptere den pågældendes ophold i landet. Dette princip betyder i praksis, at staterne igangsætter en individuel asylprocedure og giver den pågældende beskyttelse, hvis betingelserne herfor er opfyldt. Princippet om non-refoulement er hjørnестenen i FN's Genève-konvention af 28. juli 1951 om flygtnings retsstilling (Flygtningekonventionen), men det følger også af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) og FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (Torturkonventionen).

Flygtnings rettigheder reguleres nærmere i Flygtningekonventionen og konventionens tilhørende protokol.⁴ Ifølge Flygtningekonventionen er en flygtning en person, der "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 han har statsborgerret, og som ikke er i stand til – eller på grund af sådan frygt, ikke ønsker – at søge dette lands beskyttelse".⁵ En medlemsstats afgørelse om, at en person er flygtning i Flygtningekonventionens forstand, er en konstaterende afgørelse og således en formel anerkendelse af, at den pågældende er flygtning. Pågældende er dog flygtning, allerede når betingelserne er opfyldt, det vil sige uanset, om pågældende har været igennem en asylprocedure eller ej.

Uanset Flygtningekonventionen ikke forpligter staterne til at fastsætte en egentlig asylsagsproces eller meddele opholdstilladelse til en flygtning (hvilket dog sker i de fleste lande), begrænser Flygtningekonventionen i væsentligt omfang staternes adgang til at udsende en flygtning. Et asylland må i hovedreglen ikke på nogen måde udsende flygtninge til lande, hvor de vil risikere at blive forfulgt (princippet om non-refoulement). Dette er kun muligt, hvis flygtningen udgør en trussel for landets nationale sikkerhed, eller flygtningen er dømt for særlig alvorlig kriminalitet og af den grund udgør en fare for samfundet. Asyllandet er således normalt forpligtet til at lade flygtningen opholde sig i landet, indtil risikoen for forfølgelse er ophørt, eller udsendelse er muligt til et sikkert tredjeland.⁶

FN's Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR), der blandt andet er bemyndiget til at overvåge Flygtningekonventionens anvendelse, har udgivet en håndbog om procedurer og kriterier for fastlæggelse af flygtningestatus. Håndbogen indeholder en vejledende fortolkning af Flygtningekonventionens bestemmelser. UNHCR's Eksekutivkomité (ExCom), der er UNHCR's politikformulerende, rådgivende og budgetfastlæggende forum, udsteder desuden i tilknytning til Flygtningekonventionen en række anbefalinger ("ExCom Conclusions"), eksempelvis vedrørende frihedsberøvelse af asylansøgere. UNHCR's vejledninger og anbefalinger er ikke folkeretligt bindende, men de bør indgå i staternes vurderinger vedrørende flygtninge.

Ved siden af Flygtningekonventionen er personer også beskyttet mod udsendelse efter blandt andet Torturkonventionen, FN's konvention om civile og politiske rettigheder (CPR) og EMRK, som blandt andet supplerer princippet om non-refoulement i Flygtningekonventionen. Disse konventioner indeholder forbud mod at udsende en person til et land, hvor der er reel risiko for at blive udsat for tortur eller lignende.⁷

Det følger således af EMRK artikel 3, at et land ikke må udsende en person til et land, hvor der er reel risiko for at blive udsat for tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Et land må heller ikke udsende en person til et land, hvorfra personen risikerer at blive videresendt til et tredjeland, hvor personen risikerer tortur eller lignende. I modsætning til Flygtningekonventionen gælder beskyttelsen mod udsendelse til tortur med videre i EMRK for enhver. Det vil sige ikke alene personer, som er flygtninge i Flygtningekonventionens forstand. Beskyttelsen er desuden absolut, hvilket vil sige, at der ikke gælder undtagelser i forbindelse med personer, der kan udgøre en risiko for den nationale sikkerhed.

4. tillægsprotokol til EMRK indeholder desuden bestemmelser om forbud mod udvisning af egne statsborgere og kollektiv udvisning af udlændinge. 6. og 13. tillægsprotokol indebærer forbud mod udsendelse til dødsstraf,⁸ og 7. tillægsprotokol indeholder en række processuelle garantier, som der skal tages højde for i forbindelse med en afgørelse om udvisning.

Herudover indebærer EMRK artikel 13, at enhver skal have adgang til at få prøvet rimeligt begrundede klager om krænkelse af rettigheder omfattet af EMRK hos en uafhængig og upartisk instans, eksempelvis en domstol.

FN's konvention om barnets rettigheder (Børnekonventionen) er særlig relevant i spørgsmål vedrørende mindreårige asylansøgere. Børnekonventionen indeholder blandt andet et forbud mod at udsende børn til lande, hvor de risikerer eksempelvis tortur, dødsstraf eller livstidsfængsel og et generelt princip om, at der skal tages hensyn til "barnets bedste interesse" i alle foranstaltninger vedrørende børn, herunder mindreårige asylansøgere. Derudover indeholder Børnekonventionen bestemmelser om adskillelse af børn fra forældre, eftersøgning af forældre, høring af børn, frihedsberøvelse af børn m.m.

Efter EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder (EU-chartret) skal asylretten sikres, blandt andet under iagttagelse af Flygtningekonventionen. Desuden indeholder EU-chartret et forbud mod at udsende personer til lande, hvor der er alvorlig risiko for at blive udsat for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende straf eller behandling. Endvidere skal enhver, som har fået krænket rettigheder omfattet af EU-retten, have adgang til prøvelse hos en domstol. EU-retsakter på asylområdet og den nationale gennemførelse heraf skal respektere EU-chartret. Danmark er på grund af sit forbehold for retlige og indre anliggender ikke bundet af de retsakter, som EU vedtager på asylområdet. Danmark kan dog tiltræde sådanne retsakter ved såkaldte parallelaftaler med EU på mellemstatsligt grundlag, hvilket man har gjort, for så vidt angår Dublin-forordningen og Eurodac-forordningen.

Danmarks øvrige internationale menneskeretlige forpligtelser gælder også i forhold til asylansøgere og personer med opholdstilladelse på baggrund af asyl her i landet. Der henvises i øvrigt til kapitlet om introduktion til menneskeretten.⁹

3 DEN NATIONALE RAMME

3.1 UDLÆNDINGELOVEN REFLEKTERER DE INTERNATIONALE FORPLIGTELSE

Udlændingeloven regulerer asylansøgers adgang til at rejse ind og opholde sig i Danmark. Loven indeholder i den forbindelse særlige bestemmelser, der skal sikre, at Danmark overholder Flygtningekonventionen og øvrige internationale forpligtelser om beskyttelse af udlændinge.

I Danmark sondres der mellem en spontan asylansøger og en kvoteflygtning. En spontan asylansøger anmoder om asyl ved grænsen eller efter indrejse her i landet og gives opholdstilladelse med enten "konventionsstatus", hvis den pågældende er omfattet af Flygtningekonventionens flygtningedefinition, eller "beskyttelsesstatus", hvis den pågældende ikke er omfattet af Flygtningekonventionen, men af beskyttelsesværnet i andre internationale konventioner, navnlig Torturkonventionen og EMRK. En kvoteflygtning er en flygtning, der i udlandet er udpeget som flygtning af UNHCR, og som genbosættes i Danmark efter aftale mellem UNHCR og Danmark.¹⁰

Udlændingeloven indeholder blandt andet regler om, hvordan (spontane) asylansøgere skal indgive asylansøgning, hvordan ansøgningen skal behandles, hvordan asylansøgere skal indkvarteres og forsørges samt andre vilkår for asylansøgere. Loven indeholder også regler om frihedsberøvelse af asylansøgere, udsendelse af afviste asylansøgere, bortfald og inddragelse af opholdstilladelser, udvisning af udlændinge med mere.

Spørgsmål om asylansøgers adgang til at rejse ind og opholde sig i Danmark hører under Justitsministeriet. Udlændingestyrelsen behandler ansøgninger om asyl i første instans med klageadgang til Flygtningenævnet. Udlændingestyrelsen træffer også afgørelser om indkvarteringsforhold for asylansøgere m.m. Politiet kan træffe afgørelse om at frihedsberøve asylansøgere, herunder afviste asylansøgere, ligesom politiet kan beslutte at iværksætte såkaldte motivationsfremmende foranstaltninger, eksempelvis meldepligt, med henblik på at udsende en udlænding.

Spørgsmål om integration af personer med konventionsstatus eller beskyttelsesstatus hører under Social- og Integrationsministeriet. Kommunerne har i den forbindelse ansvaret for en række opgaver, herunder at boligplacere disse personer og tilbyde dem et introduktionsprogram. Reglerne herom findes blandt andet i integrationsloven og danskuddannelsesloven.

Asylproceduren i Danmark inddeles i tre faser: 1) den indledende fase, 2) realitetsbehandlingen og 3) udsendelsesfasen.

Udlændingestyrelsen afgør i den indledende fase, om asylsagen skal behandles i Danmark, eller om ansøgeren skal overføres eller tilbageføres til et andet land i henhold til Dublin-forordningen eller afvises til et sikkert tredjeland. Politiet registrerer en udlændings navn, fødselsdata, nationalitet, foto og fingeraftryk og udsteder et asylansøgerkort, når denne søger asyl. I maj 2013 overtog Udlændingestyrelsen dele af den indledende fase fra politiet, således at Udlændingestyrelsen nu har kompetencen til at fastlægge pågældendes identitet, nationalitet og rejserute samt indhente andre nødvendige oplysninger. Udlændingestyrelsen kan i den forbindelse under visse omstændigheder iværksætte nødvendige undersøgelser, eksempelvis aldersundersøgelser.¹¹ Det tager i gennemsnit tre måneder for myndighederne at fastlægge, om asylansøgningen skal behandles i Danmark.¹²

En udlænding registreres formelt som asylansøger, når Udlændingestyrelsen har truffet afgørelse om, at en udlænding kan opholde sig i Danmark, mens asylsagen behandles. Sagen overgår således til anden fase, hvor ansøgningen realitetsbehandles, og det beslutes, om ansøgeren kan meddeles opholdstilladelse. Hvis asylansøgeren får opholdstilladelse, bliver denne visiteret til en kommune.

I forbindelse med realitetsbehandlingen af asylsager er der to internationale forhold, som er med til at sætte rammerne for praksis på området. Det ene forhold er den løbende udvikling i afgørelser, udtalelser, anbefalinger med videre fra internationale organer, såsom eksempelvis Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD), FN's komitéer og UNHCR. Mere generelt påvirkes praksis naturligvis også af de skiftende forhold i de lande, asylansøgerne kommer fra. Baggrundoplysningerne for de enkelte lande og grupper opdateres derfor løbende af eksempelvis myndighederne og ngo'er. Vedrørende baggrundsmateriale har EMD udtalt, at de nationale myndigheders vurdering af en sag skal være underbygget af fyldestgørende og tilstrækkeligt baggrundsmateriale fra nationale myndigheder, FN-organer og anerkendte ngo'er.¹³

Såfremt asylansøgeren får afslag på asyl – enten af Udlændingestyrelsen i åbenbart grundløs-proceduren uden klageadgang eller af Flygtningenævnet i normalproceduren – overgår sagen til udsendelsesfasen. I forbindelse med et afslag bliver den afviste asylansøger meddelt en udrejsefrist, inden for hvilken den pågældende skal udrejse. Hvis den afviste asylansøger ikke selv udrejser, kan politiet tvangsmæssigt udsende den pågældende.

Tabel 3.1. Antallet af ansøgninger om asyl i Danmark i perioden 1999-2012¹⁴

År	Asylansøgninger i alt
1999	12.331
2000	12.200
2001	12.512
2002	6.068
2003	4.593
2004	3.235
2005	2.281
2006	1.960
2007	2.246
2008	2.409
2009	3.855
2010	5.115
2011	3.806
2012	6.184

Tabel 3.2 Antallet af ansøgninger om asyl i Danmark i perioden 2007-2012 fordelt på udvalgte lande¹⁵

År	2007	2008	2009	2010	2011	2012
I alt	2.246	2.409	3.855	5.115	3.806	6.184
Heraf fra:						
Afghanistan	144	424	1.059	1.512	906	577
Iran	109	202	334	614	462	549
Irak	1.071	562	309	254	116	136
Rusland	115	184	341	358	300	525
Serbien	44	61	151	247	192	559
Somalia	37	66	179	114	113	919
Syrien	74	107	383	832	429	822
Andre	652	803	1.099	1.184	1.288	2.097

Tablet 3.3 Antallet af meddelte opholdstilladelser i asylsager i perioden 2007-2012¹⁶

År	2007	2008	2009	2010	2011	2012
I alt	1.013	1.242	1.279	1.961	2.057	2.460
Heraf:						
Konventionsstatus	98	311	414	797	957	1.267
Beskyttelsesstatus	443	367	413	669	584	725
Kvoteflygtning	472	564	452	494	516	468
Særlig ansøgning	0	0	0	1	0	0

4 HER KAN MENNESKERETTIGHEDERNE STYRKES I DANMARK

4.1 GENERELLE FORHOLD I ET LAND OG BEROSTILLELSE AF DEN TVANGSMÆSSIGE UDSENDELSE

I henhold til Flygtningenævnets praksis kan generelle forhold som udgangspunkt ikke i sig selv begrunde opholdstilladelse. Såfremt en asylansøger får afslag på asyl, fastsættes der en udrejsefrist, inden for hvilken pågældende skal udrejse. Flygtningenævnet har eksempelvis i flere tilfælde udtalt, at man ikke finder, at den generelle situation på det givne tidspunkt i Syrien har en sådan karakter, at den i sig selv kan begrunde opholdstilladelse. Den tvangsmæssige udsendelse til Syrien er dog sat i bero, således at politiet ikke foretager udsendelsesbestræbelser i disse sager. Denne praksis giver anledning til en række generelle overvejelser, såsom i hvilke situationer den generelle situation i et land kan begrunde meddelelse af opholdstilladelse, samt under hvilke omstændigheder en tvangsmæssig udsendelse kan sættes i bero, selvom der er givet afslag på asyl.

4.1.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Som ovenfor omtalt fremgår det af Flygtningekonventionen, hvornår en person er flygtning. I henhold hertil skal risiko for forfølgelse være baseret på en eller flere af følgende fem årsager: race, nationalitet, religion, medlemskab af en særlig socialgruppe eller politisk overbevisning.

Hvis situationen i et land udvikler sig til eksempelvis krig eller borgerkrig, rejser det spørgsmål om, hvorvidt asylansøgeren kan anses for at være flygtning eller i øvrigt har behov for beskyttelse.

Ifølge UNHCR skal en asylansøger som udgangspunkt sandsynliggøre at være individuelt forfulgt.¹⁷ En person, som må forlade sit hjemland på grund af den generelle situation i hjemlandet, eksempelvis krig eller borgerkrig, vil normalt ikke blive anset som flygtning efter Flygtningekonventionen. Det kan dog forekomme, at en asylansøger må anses for forfulgt, selvom denne ikke kan sandsynliggøre at være individuelt forfulgt. Det kan være tilfældet, hvis asylansøgeren er medlem af en gruppe, som har forladt hjemlandet under omstændigheder, som tyder på, at alle gruppens medlemmer må anses for at

være udsat for asylbegrundende forfølgelse. Medlemmerne af gruppen kan i disse situationer anses for flygtninge uden bevis for individuel forfølgelsesrisiko (prima facie-flygtninge).¹⁸

UNHCR har ligeledes anført, at en generelt dårlig/svær situation i hjemlandet sammen med andre grunde, eksempelvis forskellige former for chikane eller diskrimination – som ikke har en sådan intensitet, at det i sig selv udgør forfølgelse – kan betyde, at en ansøgers påstand om frygt for forfølgelse er berettiget.¹⁹ Den generelle situation i et land kan således lempe vurderingen af, hvornår en ansøger har en berettiget frygt for forfølgelse i henhold til Flygtningekonventionen.

For så vidt angår den aktuelle situation i Syrien, har UNHCR udtalt, at mange personer fra Syrien sandsynligvis vil leve op til betingelserne i Flygtningekonventionen eller alternativt kriterierne for supplerende beskyttelse, som blandt andet er vedtaget på regional basis (eksempelvis EU's kvalifikationsdirektiv, se nedenfor). UNHCR finder det positivt, hvis stater suspenderer den tvangsmæssige udsendelse af personer til Syrien. Sådanne tiltag skal gælde, indtil den sikkerhedsmæssige og menneskeretlige situation i Syrien er væsentligt forbedret.²⁰

Ifølge Flygtningekonventionens artikel 33 gælder der et forbud mod refoulement, som omtalt oven for under afsnit 2.1. Dette forbud beskytter alene flygtninge, og forbuddet mod refoulement gælder ikke, hvis den pågældende med rimelig grund må anses for en fare for statens sikkerhed, eller hvis den pågældende efter endelig dom for visse forbrydelser må betragtes som en fare for samfundet.

I henhold til EMRK artikel 3, artikel 1 i 6. tillægsprotokol til EMRK og 13. tillægsprotokol til EMRK må et land ikke udsende en person til et land, hvor vedkommende risikerer dødsstraf eller at blive udsat for tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. I modsætning til Flygtningekonventionen gælder EMRK enhver udlænding og ikke kun flygtninge, ligesom beskyttelsen i EMRK er absolut.

EMD har i flere sager taget stilling til, hvorvidt udsendelse af udlændinge vil være i strid med EMRK. EMD's praksis har betydning både i forbindelse med vurderingen af, hvorvidt en ansøger skal meddeles asyl, og i vurderingen af, hvorvidt afviste asylansøgere kan udsendes.

EMD har vedrørende den generelle situation i modtagerlandet fundet, at en udsendelse normalt ikke i sig selv vil udgøre en krænkelse af artikel 3, men at der

kan forekomme ekstreme tilfælde, hvor den generelle vold i modtagerlandet har et sådant niveau, at alene det at blive udsendt til landet vil være forbundet med en risiko for at blive udsat for en behandling i strid med EMRK artikel 3.²¹ De individuelle forhold for ansøgeren er i disse tilfælde uden selvstændig betydning.

I juni 2011 fandt EMD, at volden i Mogadishu, Somalia, var på et sådant niveau, at alle i byen ville risikere behandling i strid med artikel 3, medmindre de pågældende havde ekstraordinære forbindelser til magtfulde aktører. Domstolen lagde ved vurderingen af forholdene vægt på følgende fire kriterier:

- Hvorvidt konfliktens parter anvender metoder eller taktikker, som øger risikoen for civile ofre eller direkte sigter på at ramme civile
- Hvorvidt sådanne metoder og/eller taktikker er udbredte blandt konfliktens parter
- Hvorvidt kampene er begrænset til geografisk afgrænsede områder eller er udbredte
- Antallet af civile dræbte, sårede og fordrevne.

EMD bemærkede, at de fire kriterier ikke er udtryk for en udtømmende liste, som kan finde anvendelse i alle sager fremover.²² De fire kriterier må dog fortsat kunne anses for at være en rettesnor for, hvilke kriterier der kan være relevante i vurderingen af, hvorvidt den generelle situation i et land eller område i sig selv vil kunne medføre, at en udsendelse hertil er i strid med EMRK artikel 3.

Europarådets Ministerkomité har anbefalet, at medlemsstaterne yder subsidiær beskyttelse til personer, som ikke er flygtninge i Flygtningekonventionens forstand, men som har behov for international beskyttelse, fordi den pågældende har været nødt til at flygte fra hjemlandet som følge af trusler på den pågældendes liv, sikkerhed eller frihed på grund af vilkårlig vold, som opstår fra situationer såsom væbnede konflikter.²³

Det fremgår blandt andet af EU's kvalifikationsdirektiv,²⁴ som Danmark grundet retsforbeholdet ikke er bundet af, at personer, som ved en tilbagevenden vil løbe en reel risiko for alvorlig og individuel trussel mod den pågældendes liv eller fysiske integritet som følge af vilkårlig vold i forbindelse med krig eller borgerkrig, skal tildeles subsidiær beskyttelsesstatus.²⁵ Der kan undtagelsesvist foreligge en alvorlig og individuel trussel mod en persons liv eller fysiske integritet, såfremt graden af vilkårlig vold har et sådant niveau, at der er alvorlig grund til at antage, at en person alene som følge af sin tilstedeværelse i landet eller regionen vil risikere en sådan trussel.²⁶

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt en tvangsmæssig udsendelse af en afvist asylansøger kan sættes i bero, er det ligeledes relevant at nævne regel 39 i EMD's procesreglement, hvorefter EMD eksempelvis kan henstille til en stat at undlade at udsende en udlænding, indtil EMD har afsagt dom i sagen. En sådan henstilling vil forpligte staten til ikke at udsende den pågældende indtil videre²⁷

4.1.2 DANSKE FORHOLD

Ifølge udlændingelovens § 7 kan der gives opholdstilladelse til en udlænding omfattet af Flygtningekonventionen (stk. 1) eller en udlænding, som ved en tilbagevenden til sit hjemland risikerer dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (stk. 2). § 7, stk. 1, skal således fortolkes i overensstemmelse med Flygtningekonventionen. § 7, stk. 2, er udformet i overensstemmelse med EMRK artikel 3, artikel 1 i 6. tillægsprotokol til EMRK og 13. tillægsprotokol til EMRK, og EMD's domme vedrørende fortolkningen heraf er derfor afgørende ved fortolkningen af bestemmelsen.

I forbindelse med en lovændring i 2002 blev de facto-flygtningebegrebet i den daværende § 7, stk. 2, afskaffet, og bestemmelsen fik sin nuværende ordlyd. Det blev ved lovændringen præciseret, at der fremover alene skal gives opholdstilladelse, hvis Danmark er internationalt forpligtet hertil. Derudover fremgik det, at en række forhold, såsom eksempelvis generelt dårlige forhold, herunder borgerkrigs-lignende tilstande, og almindelig chikane ikke i sig selv kan begrunde beskyttelsesstatus, men at der skal foretages en konkret og individuel vurdering af, om den enkelte asylansøger reelt risikerer en behandling i strid med EMRK artikel 3. Det blev samtidig understreget, at bestemmelsen i § 7, stk. 2, skal administreres i overensstemmelse med EMD's praksis på området.²⁸ EMD's løbende praksis på området vil således kunne påvirke indholdet af beskyttelsen i § 7, stk. 2.

Såfremt en asylansøger har fået afslag på asyl, fastsættes der en udrejsefrist (medmindre den pågældende har andet opholdsgrundlag), inden for hvilken vedkommende skal udrejse. Såfremt den pågældende ikke udrejser, vil politiet foretage en tvangsmæssig udsendelse.

Der kan dog forekomme situationer, hvor den tvangsmæssige udsendelse ikke kan foretages. Ifølge udlændingelovens § 31 må en udlænding ikke udsendes, hvis den pågældende risikerer forfølgelse i henhold til Flygtningekonventionen, dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller hvor den pågældende ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land. Beskyttelsen i § 31 er baseret på beskyttelsen

mod non-refoulement i Flygtningekonventionen og EMRK og skal derfor fortolkes i overensstemmelse hermed.

Både indholdet af udlændingelovens § 7 og § 31 er baseret på Danmarks internationale forpligtelser efter Flygtningekonventionen og EMRK, ligesom det i forbindelse med udarbejdelsen af bestemmelserne er blevet præciseret, at anvendelsen af § 7, stk. 2, og § 31, stk. 1, skal ske i overensstemmelse med EMD's praksis.²⁹ Der er således et sammenfald i betingelserne efter § 7 og § 31.

Selvom Flygtningenævnet (eller Udlændingestyrelsen i den såkaldte åbenbart grundløs-proceduren) har vurderet, at den pågældende tvangsmæssigt kan udsendes, hvis vedkommende ikke selv udrejser, kan der i udsendelsesfasen opstå situationer, hvor udsendelsen må sættes i bero for derved at afklare sagen og undgå, at den pågældende udsendes i strid med de internationale forpligtelser. Eksempler herpå kan være, at man afventer en dom vedrørende omfanget af de internationale forpligtelser, eller hvor der fremkommer nye baggrundoplysninger. Man skal således i visse situationer efter princippet i udlændingelovens § 31 udsætte den tvangsmæssige udsendelse for at afvente/skaffe yderligere oplysninger til brug for vurderingen af, om en udsendelse kan finde sted uden at være i strid med de internationale forpligtelser.

Det er dog spørgsmålet, om der efter § 31 er hjemmel til i længerevarende perioder generelt at sætte den tvangsmæssige udsendelse af hele grupper af asylansøgere i bero, såfremt der ikke er konkrete forhold eller omstændigheder, som afventer en nærmere afklaring.

I udsendelsesfasen kan der fremkomme oplysninger, såsom eksempelvis domme eller baggrundmateriale, som kan få asylretlig relevans for behandlingen af enkelte sager eller bestemte grupper og lande. Dette kan betyde, at asylsager genoptages til ny behandling.

Flygtningenævnets koordinationsudvalg, som drøfter spørgsmål om almindelige retningslinjer for Flygtningenævnets arbejde, har i flere tilfælde sat den tvangsmæssige udsendelse (og behandlingen af verserende sager) i bero. Koordinationsudvalget satte eksempelvis behandlingen af ansøgninger fra Irak og den tvangsmæssige udsendelse til Irak i bero i cirka 7 måneder i 2003, idet man afventede en fact-finding-mission fra Udlændingestyrelsen og anbefalinger fra UNHCR. Berostillelsen blev ophævet, da fact-finding-missionen blev udskudt på ubestemt tid, og UNHCR meddelte, at deres tidligere anbefalinger ikke ville blive ændret.³⁰ Derudover har den tvangsmæssige udsendelse til Libyen været sat i bero i cirka 7 måneder i 2011 på grund af den generelle situation i Libyen.³¹

For så vidt angår de somaliske asylansøgere, besluttede koordinationsudvalget i juni 2011 at sætte realitetsbehandlingen af verserende sager vedrørende somaliske statsborgere i bero, da EMD's afgørelse i Sufi og Elmi-sagen, som omtalt oven for under afsnit 4.1.1, endnu ikke var endelig. Derudover blev udrejsefristen for somaliske statsborgere i udsendelsesposition udsat. I december 2011, da dommen fra EMD var endelig, besluttede koordinationsudvalget at hjemvise de sager, hvor sagen endnu ikke var afgjort i nævnet, samt de sager, hvor ansøger var i udsendelsesposition, til fornyet behandling i Udlændingestyrelsen.³²

Koordinationsudvalget besluttede den 14. april 2011, på baggrund af behov for afklaring af forholdene for udsendte syreres indrejse i Syrien, at sætte den tvangsmæssige udsendelse til Syrien i bero. Derudover udsatte man afgørelserne i de sager, hvor ansøger ikke på det foreliggende grundlag kunne få opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, indtil Udenrigsministeriet havde besvaret høringen.³³ Den 6. maj 2011 besluttede nævnet at forlænge berostillelsen af de tvangsmæssige udsendelser indtil den 16. juni 2011, fordi man havde behov for yderligere oplysninger. Den 16. juni 2011 forlængede nævnet berostillelsen af tvangsmæssige udsendelser til Syrien indtil videre.³⁴

Den 2. september 2011 havde Flygtningenævnet modtaget oplysninger om situationen i Syrien. Ifølge oplysningerne havde en række lande, ligesom Danmark, ikke gennemført tvangsmæssige udsendelser siden foråret 2011. Flygtningenævnet besluttede på den baggrund at genoptage behandlingen af de sager, som var blevet udsat den 14. april 2011. Nævnet besluttede samtidig, at den tvangsmæssige udsendelse fortsat skulle være i bero.³⁵

Dansk Flygtningehjælp rettede herefter henvendelse til Flygtningenævnet med henblik på afklaring af de afviste syriske asylansøgers retsstilling. Dansk Flygtningehjælp har i den forbindelse blandt andet fremhævet, at de afviste syriske asylansøgere står i en uholdbar ventesituation i Danmark, som medfører yderligere psykisk pres på dem. Ifølge Dansk Flygtningehjælp opfylder situationen i Syrien umiddelbart kriterierne fra Sufi og Elmi-dommen om Somalia, som omtalt oven for under afsnit 4.1.1. De syriske asylansøgere, som ikke er omfattet af udlændingelovens § 7, stk. 1, bør derfor få opholdstilladelse efter § 7, stk. 2.³⁶

Flygtningenævnet har hertil blandt andet anført, at uanset at en generelt vanskelig sikkerhedsmæssig situation i et land normalt ikke i sig selv kan begrunde asyl, har nævnet ikke udelukket muligheden for, at en generel sikkerhedssituation i et land, som følge af tilfældig generaliseret vold, kan antage en så alvorlig og ekstrem karakter, at en person af den grund kan få

opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7. Nævnet finder imidlertid ikke, at situationen i Syrien på tidspunktet for besvarelsen havde en sådan karakter. Nævnet har endvidere anført, at berostillelsen af den tvangsmæssige udsendelse ikke skyldtes de generelle forhold i Syrien, men derimod baggrundsoplysninger om, at en politimæssig ledsaget tvangsudsendelse til Syrien kan medføre, at de syriske myndigheders opmærksomhed henledes på den udsendte. Nævnet har i samme forbindelse afvist at genoptage alle sagerne af egen drift og henvist til muligheden for at søge om genoptagelse i de konkrete sager.³⁷

I september 2013 ændrede Flygtningenævnet praksis, således at personer, der kommer fra områder i Syrien, hvor der ifølge de foreliggende baggrundsoplysninger er væbnede kampe eller sker angreb mod civile, eller hvor der for nylig har fundet sådanne handlinger sted, kan få asyl i Danmark.

Udlændingemyndighederne skal endvidere i asylafgørelsen træffe afgørelse om, hvorvidt udlændingen kan udsendes, hvis vedkommende ikke udrejser frivilligt.³⁸ Udlændingemyndighederne skal således ved vurderingen af asylsagen også tage stilling til, om udlændingelovens § 31 er til hinder for en udsendelse af en udlænding, som ikke udrejser frivilligt.³⁹ Eventuelle risici ved en udsendelse bør således indgå i myndighedernes behandling af asylansøgningen.

4.1.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at sikre, at krænkelser af menneskeretten undgås – at Danmark:

- redegør for, hvilke kriterier de danske asylmyndigheder tillægger betydning ved vurderingen af, hvorvidt en generel situation i et land kan begrunde opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7
- redegør for, i hvilket omfang det indgår i de danske asylmyndigheders vurdering af en asylansøgning, om der kan ske tvangsmæssig udsendelse, såfremt den pågældende ansøger meddeles afslag på asyl og ikke udrejser frivilligt
- redegør for, med hvilken hjemmel, under hvilke omstændigheder og på hvilke betingelser en tvangsmæssig udsendelse kan sættes i bero, herunder den tidsmæssige udstrækning heraf
- overvejer, om der i sager med en længerevarende berostillelse af den tvangsmæssige udsendelse, skal ske genoptagelse af de berørte asylsager med henblik på at vurdere, hvorvidt årsagerne til den fortsatte

berostillelse kan medføre opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7.

4.2 TILBAGESENDELSE/OVERFØRELSE AF ASYLANSØGERE TIL ET ANDET EU-LAND EFTER DUBLIN-FORORDNINGEN

EU-landene har med den såkaldte Dublin-forordning indgået en aftale, som skal sikre, at en asylansøgning, der indgives inden for EU, alene behandles af ét EU-land. Et EU-land, som har modtaget en asylansøger, der først har søgt om asyl i et andet EU-land, kan efter omstændighederne tilbagesende eller overføre asylansøgeren til dette EU-land.

4.2.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Efter Dublin-forordningen ligger ansvaret for at behandle en asylansøgning, der indgives i et EU-land, hos det EU-land, hvor ansøgeren først har søgt asyl, medmindre visse bestemte forhold gør sig gældende, eksempelvis at ansøgerens familie allerede opholder sig i et andet EU-land.⁴⁰ Et EU-land, der modtager en asylansøgning, kan dog altid vælge selv at behandle asylansøgningen, uanset om det påhviler et andet EU-land at behandle ansøgningen (suverænitetssklausulen).⁴¹

Den 26. juni 2013 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet Dublin III-forordningen, som Danmark på grund af retsforholdet ikke er bundet af (se afsnit 4.2.2 nedenfor).⁴² Formålet med ændringerne er at forbedre Dublinsystemets effektivitet og beskyttelsen af ansøgerne inden for rammerne af systemet. Ændringerne i Dublin-forordningen indeholder blandt andet regler om effektiv klageadgang, herunder ret til at blive på medlemsstatens område under en klagesags behandling, indtil der træffes afgørelse om det modsatte, større hensyntagen til uledsagede mindreåriges tilknytning til nære slægtninge i en medlemsstat, yderligere information til asylansøgere, frihedsberøvelse, afholdelse af personlige samtaler, inden der træffes afgørelse om den ansvarlige medlemsstat, samt procedure for tidlig varsling, beredskab og krisestyring.

Tilbagesendelse af asylansøgere til et andet EU-land i medfør af Dublin-forordningen rejser blandt andet spørgsmål vedrørende EMRK artikel 3, der som nævnt oven for i afsnit 2.1. blandt andet indebærer, at et land ikke må udsende en asylansøger til et land, hvor der er reel risiko for at blive udsat for tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller til et land, hvorfra personen risikerer at blive videresendt til et tredjeland, hvor den pågældende risikerer tortur mv. Bestemmelsen gælder også, hvis udsendelsen sker på grundlag af en tilbagesendelsesaftale som eksempelvis Dublin-forordningen. En stat, som ønsker at udsende en person, herunder en asylansøger, skal altid tage højde for de potentielle konsekvenser heraf.⁴³

I 2008, 2009 og 2010 modtog EMD et stort antal klager fra asylansøgere, som opholdt sig i forskellige EU-lande, og som stod over for at blive tilbagesendt til Grækenland efter Dublin-forordningen. Asylansøgerne påstod, at de ved tilbagesendelse til Grækenland ville være i fare for behandling i strid med EMRK artikel 3 på grund af omstændighederne ved det græske asylsystem. Det græske asylsystem var kommet under stort pres på grund af voldsomme stigninger i antallet af asylansøgninger. I løbet af sommeren 2010 blev det EMD's faste praksis i sådanne klagesager at anmode stater om at suspendere tilbagesendelser af asylansøgere til Grækenland. EMD rettede desuden en mere generel henvendelse til regeringerne i de lande, hvorfra der var indbragt mange af disse klager. I henvendelsen oplyste EMD, at EMD ville anmode staterne om at suspendere tilbagesendelse af asylansøgere til Grækenland i alle sager, indtil der var afsagt dom i en principiel sag om problemstillingen, den såkaldte M.S.S.-sag.⁴⁴

Den 21. januar 2011 afsagde EMD dom i M.S.S.-sagen, der handlede om tilbagesendelse af asylansøgere fra Belgien til Grækenland.⁴⁵ EMD fandt blandt andet, at Belgien havde krænket EMRK artikel 3 ved i medfør af Dublin-forordningen at have udsendt en asylansøger til det mangelfulde asylsystem i Grækenland, hvor asylansøgeren ikke havde en garanti for, at hans asylansøgning ville blive ordentligt behandlet. EMD henviste i den forbindelse blandt andet til anbefalinger fra UNHCR, jf. nedenfor. EMD fandt, at Belgien havde krænket EMRK artikel 13.

Som nævnt oven for i afsnit 2.1. indebærer EMRK artikel 13, at enhver skal have adgang til at få prøvet rimeligt begrundede klager om krænkelse af rettigheder omfattet af EMRK hos en uafhængig og upartisk instans, eksempelvis en domstol. Med hensyn til klager vedrørende udsendelse i strid med EMRK artikel 3 skal der foretages en indgående prøvelse af klagers påstand, og der skal være mulighed for at suspendere gennemførelsen af afgørelsen om udsendelse.⁴⁶ EMD fandt i M.S.S.-sagen, at Belgien havde krænket EMRK artikel 13 ved ikke at have givet asylansøgeren mulighed for en grundig behandling af hans klage forud for udsendelsen til Grækenland. EMD lagde i den forbindelse vægt på, at klagen over udsendelsen ikke havde opsættende (suspensiv) virkning.⁴⁷

Flygtningekonventionen forpligter ikke staterne til at fastsætte en egentlig asylsagsproces med bestemte garantier. UNHCR har imidlertid vedrørende Dublin-forordningen blandt andet udtalt, at asylansøgere bør have adgang til en effektiv prøvelse af en afgørelse om tilbagesendelse efter Dublin-forordningen, og at en asylansøger skal have mulighed for at blive i det EU-land, der ønsker at tilbagesende asylansøgeren til et andet EU-land, indtil der er truffet afgørelse om opsættende virkning.⁴⁸ UNHCR har også udtalt, at der ikke bør ske

tilbagesendelse til et EU-land, hvor der er risiko for krænkelse af international menneskeret. I sådanne tilfælde bør suverænitetsklausulen i Dublin-forordningen anvendes, således at landet selv behandler asylansøgningen.⁴⁹

Særligt med hensyn til situationen i Grækenland anbefalede UNHCR i april 2008 på baggrund af en analyse af de aktuelle asylprocedurer og modtageforhold i Grækenland, at stater indtil videre undlod at tilbagesende asylansøgere til Grækenland i medfør af Dublin-forordningen, og at staterne i stedet behandlede asylansøgningerne selv.⁵⁰ UNHCR fastholdt denne anbefaling i december 2009 og januar 2011.⁵¹

EU-chartret indeholder også et forbud mod at udsende personer til stater, hvor der er en alvorlig risiko for at blive udsat for tortur mv. Forbuddet indebærer, for så vidt angår Dublin-forordningen, blandt andet, at et EU-land ikke må tilbagesende en asylansøger til et andet EU-land, når EU-landet "ikke kan være uvidende om, at de systemmæssige mangler ved asylproceduren og modtagelsesforholdene for asylansøgere i dette EU-land giver alvorlig grund til at antage, at asylansøgeren vil blive udsat for en reel risiko for at blive undergivet umenneskelig eller nedværdigende behandling".⁵² Det følger desuden af EU-chartret, at enhver, som har fået krænket rettigheder omfattet af EU-retten, skal have adgang til prøvelse hos en domstol.

I februar 2013 udgav en række europæiske ngo'er en komparativ rapport om anvendelsen af Dublin-forordningen i 11 medlemsstater. Af rapporten fremgår det, at der er store forskelle i medlemsstaternes anvendelse af forordningen. Rapporten peger på forskelle i anvendelsen af blandt andet kriterierne for, hvilken medlemsstat der skal behandle en asylansøgning, hvilket har ført til flere eksempler med splittelse af familier. Derudover fremhæves det, at de skønmæssige klausuler – suverænitetsklausulen samt den humanitære klausul (hvorefter en medlemsstat, selvom denne ikke er ansvarlig efter forordningens kriterier, kan sammenføre familiemedlemmer og andre slægtninge, som er økonomisk afhængige af asylansøgeren, af humanitære årsager) – sjældent anvendes. På den baggrund anbefales det blandt andet, at medlemsstaterne anvender suverænitetsklausulen i sager, hvor en overførsel af en asylansøger vil være i strid med statens internationale forpligtelser, samt at suverænitetsklausulen og den humanitære klausul anvendes på en fleksibel måde under hensyntagen til den enkelte asylansøgers sag.⁵³

4.2.2 DANSKE FORHOLD

Dublin-forordningen er som nævnt omfattet af Danmarks retsforbehold. Danmark har imidlertid tiltrådt Dublin II-forordningen ved en parallelaftale, hvorfor Danmark har ret til fortsat at være tilsluttet retsakter med ændringer,

såfremt Danmark inden for 30 dage efter vedtagelsen meddeler Kommissionen, at man vil gennemføre indholdet af ændringerne i sin lovgivning.⁵⁴ Regeringen fik den 30. november 2012 Folketingets samtykke til at meddele Kommissionen, at Danmark ønsker at tilslutte sig ændringerne i Dublin-forordningen. Gennemførelsen vil kræve enkelte ændringer i udlændingeloven.⁵⁵ Justitsministeriet sendte den 22. august 2013 et udkast til forslag om ændring af udlændingeloven vedrørende gennemførelse af Dublin III-forordningen i ekstern høring.⁵⁶ Udkastet lægger blandt andet op til, at Flygtningenævnet tillægges beføjelse til at behandle klager om overførsel til en anden medlemsstat, at klager tillægges opsættende virkning, at udlændingene tilbydes retshjælp gennem Dansk Flygtningehjælp, og at der fastsættes regler for den tidsmæssige udstrækning af en frihedsberøvelse.

Dublin-forordningen er indført i dansk ret gennem bestemmelser i udlændingeloven.⁵⁷

Som nævnt ovenfor under pkt. 3.1. har Udlændingestyrelsen siden maj 2013 haft til opgave at fastlægge en spontan asylansøgers identitet, nationalitet og rejserute. Dette sker blandt andet med henblik på, at Udlændingestyrelsen snarest muligt kan afgøre, om Danmark skal behandle ansøgningen, eller om asylansøgeren skal (tilbage)sendes til et andet EU-land og have behandlet sin ansøgning dér.

Udlændingestyrelsens afgørelse om at tilbagesende en asylansøger til et andet EU-land efter Dublin-forordningen kan påklages til Justitsministeriet. En klage har ikke opsættende virkning, hvilket betyder, at asylansøgeren ikke har ret til at blive i Danmark, mens Justitsministeriet behandler klagen.⁵⁸ Justitsministeriet oplyste i marts 2013, at man fremover i klager om overførsel til alle Dublin-lande vil screene sagerne med henblik på at vurdere, om der i den konkrete sag måtte være grundlag for at udsætte overførslen under ministeriets behandling af sagen.⁵⁹

Som nævnt ovenfor er det græske asylsystem gennem de senere år kommet under stort pres på grund af voldsomme stigninger i antallet af asylansøgninger. Fra sommeren 2010 blev det i klagesager til EMD om tilbagesendelser til Grækenland efter Dublin-forordningen EMD's faste praksis at anmode stater om at suspendere tilbagesendelser af asylansøgere til Grækenland, indtil der var afsagt dom i den såkaldte M.S.S.-sag.

Danmark satte tilbagesendelser af asylansøgere til Grækenland i bero i de sager, hvor asylansøgeren havde klaget til EMD over en forestående tilbagesendelse, og hvor EMD som følge heraf anmodede Danmark herom. Der var ifølge Dansk

Flygtningehjælp – som hjalp mange af de pågældende asylansøgere i forbindelse med deres klager – tale om over 300 sager. Danmark satte imidlertid ikke tilbagesendelser af asylansøgere til Grækenland i bero i sager, hvor asylansøgeren ikke havde klaget til EMD. Danmark tilbagesendte i perioden fra den 14. maj 2008 – hvor EMD første gang suspenderede en tilbageførsel til Grækenland i en sag om tilbagesendelse fra Storbritannien til Grækenland – og indtil udgangen af januar 2011 33 personer til Grækenland efter Dublin-forordningen.⁶⁰

Den 21. januar 2011 traf EMD som nævnt ovenfor dom i M.S.S.-sagen. Den 23. januar 2011 meddelte den daværende integrationsminister i en pressemeddelelse, at Danmark på baggrund af M.S.S.-dommen ville behandle asylansøgningerne fra de asylansøgere, hvis tilbagesendelser til Grækenland var blevet sat i bero. Danmark ville ikke foretage yderligere i de sager, hvor asylansøgere allerede var blevet tilbagesendt til Grækenland.⁶¹

Danmark har indgået forlig i syv sager, hvor de pågældende inden EMD's afsigelse af M.S.S.-dommen var blevet tilbagesendt til Grækenland i medfør af Dublin-forordningen. Disse personer vil således modtage økonomisk kompensation for tilbagesendelsen.⁶²

Justitsministeriet besluttede i juni 2012 – på grund af forholdene for asylansøgere og nogle personer med opholdstilladelser i Italien samt to anmodninger fra EMD om at udsætte overførslen til Italien under EMD's behandling af sagerne – at der fremover som udgangspunkt ikke skulle ske overførsel af særligt sårbare personer til Italien.⁶³ Udlændingemyndighederne indførte i den forbindelse ligeledes en særlig midlertidig klageprocedure for Dublin-sager vedrørende tilbagesendelse til Italien, således at Udlændingestyrelsen af egen drift sendte alle sager om afgørelser om overførsel til Italien til klagesagsbehandling i Justitsministeriet. Denne særlige klageordning blev ophævet i marts 2013, idet Justitsministeriet alene havde fundet grundlag til at hjemvise eller omgøre få afgørelser om overførsel til Italien, og at disse afgørelser var begrundet i nye sagsoplysninger, som var fremkommet under Justitsministeriets klagesagsbehandling. Udlændingestyrelsens afgørelser om overførsel til Italien efter Dublin-forordningen vil således kunne påklages på almindelig vis.⁶⁴ Det har imidlertid ikke været muligt at finde oplysninger efter juni 2012 om praksis for overførsel af asylansøgere, herunder sårbare asylansøgere, til Italien.

4.2.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at sikre, at krænkelse af menneskeretten undgås – at Danmark:

- ændrer udlændingeloven, så det fremgår udtrykkeligt, at en klage over en afgørelse om at tilbagesende/overføre en asylansøger til et andet EU-land efter Dublin-forordningen kan tillægges opsættende virkning.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder og imødekomme internationale anbefalinger – at Danmark:

- ændrer udlændingeloven, således at det fremgår udtrykkeligt, at Danmark skal behandle en asylansøgning i overensstemmelse med suverænitetsklausulen i Dublin-forordningen, hvis det må antages, at en asylansøger ved at blive sendt tilbage/overført til et andet EU-land risikerer at blive behandlet i strid med torturforbuddet.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Danmark:

- særligt i lyset af eksemplet fra Grækenland overvejer nærmere, om der i forbindelse med sagsbehandling efter Dublin-proceduren i Danmark er behov for at styrke monitoreringen af forholdene i eventuelle modtagerlande.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på en afklaring i forhold til menneskeretten – at Danmark:

- redegør nærmere for praksis vedrørende tilbagesendelse eller overførsel af asylansøgere, herunder sårbare asylansøgere, til Italien.

4.3 ULEDSAGEDE MINDREÅRIGE ASYLANSØGERE

En særlig sårbar gruppe af spontane asylansøgere er børn, der indrejser uden en forælder eller anden myndig person, der er trådt i forældrenes sted. Disse børn kaldes uledsagede mindreårige asylansøgere.

4.3.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Flygtningekonventionen indeholder ikke særlige bestemmelser om uledsagede mindreårige asylansøgere. UNHCR har imidlertid fremsat en række anbefalinger vedrørende staters håndtering af (uledsagede) mindreårige asylansøgere og behandling af asylansøgninger fra disse.

UNHCR har blandt andet udstedt konklusion nr. 107 (2007) om børn i risiko, hvoraf det blandt andet fremgår, at stater bør sikre, at et barn, som er i stand til

at udforme sine egne synspunkter, skal have ret til at udtrykke disse synspunkter frit i forbindelse med alle foranstaltninger, som vedrører barnet, og at barnets synspunkter skal tillægges vægt i overensstemmelse med barnets alder og modenhed. Det fremgår også, at uledsagede mindreårige asylansøgere bør have kvalificeret gratis juridisk eller anden bistand, samt at der bør udpeges en personlig repræsentant (værge) eller rådgiver, når et uledsaget barn er identificeret.

Det fremgår desuden, at stater bør sikre, at aldersundersøgelser alene anvendes i sager, hvor der er tvivl om barnets alder, at både barnets fysiske udseende og psykiske modenhed skal indgå i aldersundersøgelsen, at en aldersundersøgelse skal gennemføres på en videnskabelig, sikker, børnevenlig og rimelig måde med respekt for menneskelig værdighed, samt at stater bør betragte den pågældende som et barn i tilfælde af usikkerhed.⁶⁵

UNHCR har endvidere i en meddelelse fra august 2010 om anvendelse af særlige foranstaltninger i forbindelse med tilbagesendelse af uledsagede og separerede børn til Afghanistan blandt andet anbefalet, at en stat ikke udsender et uledsaget barn til Afghanistan, uden at der er truffet en afgørelse herom i en formel procedure, som indeholder alle nødvendige sikkerhedsforanstaltninger, en vurdering af alle mulige løsninger for barnet samt sikrer, at barnets bedste interesse er et primært hensyn. UNHCR har også anbefalet, at staten i samarbejde med Afghanistan sikrer, at der gennemføres en reel indsats med henblik på at spore barnets familie, og at udsendelse til en børnepasningsinstitution (et modtage- og omsorgscenter) i Afghanistan kan overvejes som en sidste mulighed, hvis barnets familie ikke kan spores.⁶⁶

UNHCR har desuden i forbindelse med FN's Universelle Periodiske Bedømmelse af Danmark i 2011 afgivet et skriftligt indlæg, hvoraf det blandt andet fremgår, at UNHCR er bekymret over regler om opholdstilladelse til uledsagede mindreårige, som udløber, når den mindreårige fylder 18 år, idet en tilladelse til alene at opholde sig midlertidigt i landet sandsynligvis vil få en negativ indvirkning på barnets udvikling og velvære. UNHCR anbefaler, at sådanne regler ikke indføres.⁶⁷

Børnekonventionen indeholder ikke bestemmelser, der direkte regulerer børns, herunder uledsagede mindreårige asylansøgers, adgang til at få opholdstilladelse i en stat som flygtning eller på andet grundlag.

Efter Børnekonventionens artikel 3 skal barnets bedste interesse imidlertid komme i første række i alle foranstaltninger vedrørende børn, hvad enten disse udøves af offentlige eller private institutioner for socialt velfærd, domstole,

forvaltningsmyndigheder eller lovgivende organer. Staterne skal påtage 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 staterne skal med henblik herpå træffe alle passende lovgivningsmæssige og administrative forholdsregler.⁶⁸

FN's Børnekomité har i sin generelle kommentar nr. 14 fra 2013 uddybet indholdet af Børnekonventionens artikel 3 om barnets bedste interesse (tarv). Det fremgår blandt andet, at barnets bedste interesse afgøres individuelt ud fra barnets specifikke forhold, og at barnets personlige baggrund, situation og behov bør tages i betragtning. Vedrørende sårbare børn, såsom eksempelvis mindreårige asylansøgere, fremhæves det, at myndighederne skal vurdere sårbarheden af det enkelte barn ud fra dets konkrete forhold.⁶⁹

Det fremgår endvidere af Børnekonventionen, at staterne skal sikre et barn, herunder en uledsaget mindreårig asylansøger, der er i stand til at udforme sine egne synspunkter, retten til frit at udtrykke disse synspunkter i alle forhold, der vedrører barnet, at barnets synspunkter skal tillægges passende vægt i overensstemmelse med dets alder og modenhed, samt at barnet med henblik herpå især skal gives mulighed for at udtale sig i enhver behandling ved dømmende myndighed eller forvaltningsmyndighed af sager, der vedrører barnet.⁷⁰

Det følger desuden af Børnekonventionen, at staterne i det omfang, de anser det for passende, skal samarbejde om enhver bestræbelse udfoldet af FN og andre ansvarlige mellemstatslige organisationer eller private organisationer, der samarbejder med FN, med henblik på at spore forældrene eller andre medlemmer af familien til ethvert barn, der er flygtning, med det formål at opnå de oplysninger, der er nødvendige, for at barnet skal kunne genforenes med sin familie.⁷¹

FN's Børnekomité har i tilknytning til Børnekonventionen udstedt generel kommentar nr. 6 (2005) om behandling af uledsagede og separerede børn uden for deres hjemland, hvoraf det blandt andet fremgår, at uledsagede mindreårige asylansøgere bør have udpeget både en personlig repræsentant (værge) og en juridisk repræsentant, som begge bør være til stede under alle samtaler i asylsagerne, samt at den personlige repræsentant bør udpeges, så snart en uledsaget mindreårig er identificeret. Det fremgår endvidere, at sporing af familiemedlemmer bør prioriteres, medmindre en sporing konkret vil være i strid med barnets bedste interesse eller bringe de eftersørgtes grundlæggende rettigheder i fare. Det fremgår også, at tilbagesendelse af uledsagede mindreårige til deres hjemland alene skal ske, hvis det efter en omhyggelig

vurdering af hensynet til barnets bedste interesse over for andre rettighedsbaserede hensyn må lægges til grund, at sidstnævnte vejer tungere end hensynet til barnets bedste interesse. Statens interesse i generel indvandringskontrol vejer ikke tungere end barnets bedste interesse. Det fremgår endvidere, at en uledsaget mindreårig, som ikke kan sendes tilbage til sit hjemland – enten af juridiske eller faktuelle grunde – bør integreres lokalt, og at denne integration skal være baseret på en sikker retlig status, herunder opholdsstatus. Børnekomitéen giver desuden anbefalinger vedrørende aldersundersøgelser, som svarer til UNHCR's anbefalinger.⁷²

I Børnekomitéens seneste konkluderende bemærkninger til Danmark fra 4. februar 2011 udtrykte Børnekomitéen bekymring over, at der i sager om uledsagede mindreårige asylansøgere ikke tages tilstrækkeligt hensyn til barnets bedste interesse, og at Danmark bør sikre, at dette sker. Børnekomitéen anbefalede desuden Danmark at sikre, at alle uledsagede mindreårige asylansøgere får en personlig repræsentant (værge) samt, hvis det er nødvendigt, retshjælp fra det tidspunkt, hvor den mindreårige ankommer, og indtil den pågældendes asylsag er afsluttet. Børnekomitéen anbefalede også Danmark at ændre udlændingeloven, således at det forhold, at en uledsaget mindreårig ikke ønsker at medvirke til en aldersundersøgelse, ikke skal tillægges processuel skadevirkning. Endelig var Børnekomitéen bekymret over, at der er uledsagede mindreårige asylansøgere, som forsvinder forud for afgørelsen af deres sag. Komitéen anbefalede, at Danmark iværksætter en systematisk undersøgelse af uledsagede mindreårige asylansøgere forsvinden. Komitéen anbefalede også, at Dublin-forordningen kun anvendes, hvis dette er i barnets interesse.⁷³

EU-Domstolen afsagde den 6. juni 2013 en dom om fortolkningen af en bestemmelse i Dublin II-forordningen (som behandlet i afsnit 4.2.) om tilbagesendelse eller overførsel af uledsagede mindreårige. Domstolen fastslog, at såfremt en mindreårig asylansøger, som ikke har nogen familiemedlemmer, der befinder sig lovligt på en medlemsstats område, har indgivet asylansøgninger i mere end én medlemsstat, er den ansvarlige medlemsstat den stat, hvori den mindreårige befinder sig efter at have indgivet en ansøgning om asyl. Domstolen lagde i den forbindelse vægt på barnets bedste interesse, og at proceduren til at fastsætte den ansvarlige medlemsstat ikke forlænges mere end strengt nødvendigt.⁷⁴ EU-Domstolen anførte ligeledes, at en sådan fortolkning ikke indebærer, at en uledsaget mindreårig, der har fået realitetsbehandlet og fået afslag på sin asylansøgning, kan tvinge en anden medlemsstat til at behandle en asylansøgning.

4.3.2 DANSKE FORHOLD

I 2012 søgte 355 uledsagede mindreårige om asyl i Danmark. 114 af disse var fra Afghanistan, 51 fra Algeriet og 44 fra Somalia.⁷⁵ Et varierende antal af de uledsagede mindreårige forsvinder i løbet af få uger eller måneder efter deres ankomst, og inden deres asylsag er færdigbehandlet. I vid udstrækning er der kun formodninger om, at de tager videre og søger asyl i andre lande.⁷⁶

I Danmark er der fastlagt en særlig procedure for uledsagede mindreårige asylansøgere. En uledsaget mindreårig skal kun gennemgå en asylsagsbehandling, hvis Udlændingestyrelsen vurderer, at den mindreårige er moden nok hertil. Børn under 12 år anses normalt ikke for at være modne nok til at gennemgå en asylsagsbehandling, mens børn over 15 år normalt anses for at være modne nok hertil.⁷⁷

Hvis Udlændingestyrelsen vurderer, at den mindreårige ikke er moden nok til at gennemgå en asylsagsbehandling, eller den mindreårige efter en asylsagsbehandling får afslag på asyl, kan den mindreårige i visse tilfælde alligevel få en opholdstilladelse (opholdstilladelse som uledsaget mindreårig). Det er i den forbindelse en betingelse, at den mindreårige ikke har et familiemæssigt netværk (eller offentlig omsorg) i hjemlandet eller mulighed for at tage ophold på et modtage- og omsorgscenter i hjemlandet, og at den mindreårige således stilles i en reel nødsituation.⁷⁸ Den mindreårige kan desuden i visse andre undtagelsesvise tilfælde få opholdstilladelse, eksempelvis på grund af alvorlig sygdom.⁷⁹

Der findes endnu ikke modtage- og omsorgscentre i udlandet, men Danmark deltager sammen med Nederlandene, Norge, Storbritannien og Sverige i en igangværende udvikling af et pilotprojekt, der har til formål at udarbejde en mulig model for modtage- og omsorgsfaciliteter for unge uledsagede mindreårige i Afghanistan. Den danske regering har ikke taget stilling til, hvorvidt Danmark deltager i projektet, idet et endeligt pilotprojekt endnu ikke foreligger.⁸⁰

En opholdstilladelse som uledsaget mindreårig vil altid udløbe, når den mindreårige fylder 18 år. Herefter skal udlændingen rejse ud af landet, medmindre der foreligger helt særlige omstændigheder, der undtagelsesvist kan begrunde en ny opholdstilladelse. Dette kan eksempelvis være tilfældet, hvis udlændingen har fået opholdstilladelse som helt lille, har stærk tilknytning her til landet og meget ringe tilknytning til hjemlandet samt er velintegreret i det danske samfund. Forud for en udsendelse af landet skal Udlændingestyrelsen – som følge af princippet om non-refoulement – desuden altid tage stilling til, om

udlændingen skal meddeles opholdstilladelse som flygtning, hvis der ikke allerede er taget stilling hertil.⁸¹

Uledsagede mindreårige asylansøgere bliver indkvarteret på særlige asylcentre med specialuddannet personale. De tildeles en uafhængig personlig repræsentant, der skal varetage deres interesser. En uledsaget mindreårig, der får behandlet sin sag i den særlige procedure for åbenbart grundløse asylansøgninger, får desuden beskikket en advokat inden forelæggelse hos Dansk Flygtningehjælp. En uledsaget mindreårig, der får behandlet sin sag i normalproceduren, vil – på linje med voksne asylansøgere – først få beskikket en advokat i forbindelse med behandling af en klagesag i Flygtningenævnet.⁸²

Udlændingestyrelsen iværksætter i visse tilfælde en eftersøgning af den mindreåriges forældre eller andre familiemedlemmer. Dette sker, hvis følgende betingelser er opfyldt: 1) Den mindreårige har ikke kendskab til forældrenes eller andre familiemedlemmers opholdssted, 2) Den mindreårige samtykker til en eftersøgning, 3) Den mindreårige kommer fra et land, hvor der ikke er passende modtage- og omsorgsfaciliteter, og 4) Den mindreårige har før indrejsen i Danmark ikke været undergivet offentlig omsorg, som vil kunne genetableres ved en tilbagevenden til hjemlandet.⁸³ Den mindreårige kan derudover benytte sig af Internationalt Røde Kors' eftersøgningstjeneste. Højesteret har fundet, at udlændingemyndighederne ikke har pligt til at gennemføre en eftersøgning af den mindreåriges familie, før de træffer afgørelse om opholdstilladelse som uledsaget mindreårig.⁸⁴

De nævnte regler betyder blandt andet, at en uledsaget mindreårig, som har gennemgået en asylsagsbehandling og fået afslag på asyl, men gives opholdstilladelse som uledsaget mindreårig, vil kunne tage ophold i Danmark – i princippet op til flere år – indtil den pågældende som det klare udgangspunkt skal udrejse som 18-årig.

Reglerne betyder også, at en uledsaget mindreårig, som ikke vurderes at være moden nok til at gennemgå en asylsagsbehandling, men som ikke kan gives opholdstilladelse som uledsaget mindreårig (eksempelvis fordi der er etableret et modtage- og omsorgscenter i den mindreåriges hjemland), vil skulle opholde sig i Danmark uden opholdstilladelse, indtil den pågældende vurderes at være moden nok til at gennemgå en asylsagsbehandling, for derefter enten at få asyl eller blive pålagt at udrejse af landet. Der kan også her være tale om ophold gennem flere år. Udlændingestyrelsen vil i sådanne tilfælde desuden ikke være forpligtet til at eftersøge den mindreåriges forældre.

Derudover betyder reglerne, at asylansøgningen for en uledsaget mindreårig, som ikke vurderes at være moden nok til at gennemgå en asylsagsbehandling, og som bliver meddelt opholdstilladelse som uledsagede mindreårig, frafaldes og dermed ikke realitetsbehandles. Den mindreårige kan imidlertid selv vælge at fastholde asylansøgning og således få ansøgningen realitetsbehandlet.⁸⁵ Dette kan eksempelvis betyde, at i de tilfælde, hvor en generel situation i den uledsagede mindreåriges hjemland har en sådan karakter, at asylansøgere derfra allerede af den grund kan få asyl, vil den uledsagede mindreårige kunne blive meddelt en opholdstilladelse som uledsaget mindreårig, som udløber, når denne fylder 18 år, i stedet for asyl, hvis tidsmæssige udstrækning ikke afhænger af ansøgerens alder. Det vil således ikke altid være i en uledsaget mindreårig asylansøgers interesse at få ophold som uledsaget mindreårig i stedet for en normal asylsagsbehandling.

Hvis der er tvivl om en asylansøgers alder – eksempelvis på grund af manglende identitetspapirer – kan Udlændingestyrelsen iværksætte en aldersundersøgelse af udlændingen. En aldersundersøgelse foretages ved Retsmedicinsk Institut og Tandlægeskolen. Undersøgelsen indeholder en røntgenundersøgelse af håndrod og tandsæt samt en fysisk undersøgelse. Aldersundersøgelser er normalt forbundet med usikkerhed, og resultatet heraf vil ofte være en anslået alder, der spænder over flere år. Udlændingestyrelsen træffer afgørelse om udlændingens alder på baggrund af konkret individuel vurdering, hvor undersøgelsesresultatet indgår. Afgørelsen kan påklages til Justitsministeriet. Hvis en udlænding ikke vil medvirke til en aldersundersøgelse, kan der efter en konkret vurdering træffes afgørelse på det foreliggende grundlag, således at det umiddelbart lægges til grund, at udlændingen ikke er mindreårig (processuel skadevirkning).⁸⁶

Den 27. august 2009 afsagde Højesteret en kendelse, hvor Højesteret tilsidesatte udlændingemyndighedernes aldersvurdering i en sag om afslag på familie-sammenføring med et barn under henvisning til, at ansøgeren var over 18 år. Højesteret fandt, at den statistiske usikkerhed forbundet med aldersundersøgelser kombineret med de øvrige oplysninger i sagen måtte føre til en anden bevisvurdering end udlændingemyndighedernes.

4.3.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik at fremme den enkeltes menneskerettigheder og imødekomme internationale anbefalinger – at Danmark:

- iværksætter en undersøgelse af uledsagede mindreårige asylansøgers forsvinden og overvejer, om der er grundlag for særlige initiativer med henblik på at forebygge disse forsvindinger

- overvejer at ændre udlændingeloven, så uledsagede mindreårige udlændinge ved deres ankomst ud over at blive tildelt en personlig repræsentant (værge) også får beskikket en juridisk repræsentant
- forpligter udlændingemyndighederne til at iværksætte en eftersøgning af en uledsaget mindreårig asylansøgers familiemedlemmer, uanset om der er etableret et modtage- og omsorgscenter i den pågældendes hjemland
- ændrer udlændingeloven, så det fremgår udtrykkeligt, at myndighederne i sager om opholdstilladelse som uledsaget mindreårig primært skal lægge vægt på, hvad der er i barnets bedste interesse, herunder inddrage barnet og den fornødne faglige ekspertise
- undersøger nærmere, hvilke konsekvenser det har for uledsagede mindreåriges udvikling og velvære at blive meddelt midlertidig opholdstilladelse, der som udgangspunkt ophører ved det fyldte 18. år, samt overvejer, om der på den baggrund er grund til at ændre reglerne om varigheden af disse tilladelser
- fastsætter en klar retlig status, herunder opholdsstatus, for de uledsagede mindreårige asylansøgere, som ikke bliver vurderet til at være modne nok til at gennemgå en asylsagsbehandling, men samtidig ikke kan få opholdstilladelse som uledsaget mindreårig
- ved tilrettelæggelse af integrationsindsatsen tager højde for de særlige behov, som uledsagede mindreårige – uanset deres opholdsstatus – måtte have
- vurderer anvendelsen af Retsmedicinsk Instituts aldersundersøgelser med henblik på, at risikoen for forkerte aldersvurderinger minimeres, og overvejer – også på baggrund af andre landes erfaringer – om der i sådanne aldersvurderinger tillige bør indgå psykologiske modenhedsundersøgelser samt aspekter som underernæring og genetisk oprindelse.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Danmark:

- ændrer udlændingeloven, så asylansøgninger indgivet af uledsagede mindreårige, som ikke vurderes at være modne til at gennemgå en asylsagsbehandling, realitetsbehandles på udlændingemyndighedernes

eget initiativ i en procedure, som tager hensyn til denne gruppes særlige forhold

- alene tilbagesender eller overfører en uledsaget mindreårig asylansøger til et andet EU-land efter Dublin-forordningen, hvis dette vil være i barnets bedste interesse, og at Danmark i modsat fald selv behandler den mindreåriges asylansøgning i overensstemmelse med suverænitetklausulen i Dublin-forordningen.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på en afklaring i forhold til menneskeretten – at Danmark:

- redegør for praksis for tilbagesendelse eller overførsel af en uledsaget mindreårig i medfør af Dublin-forordningen.

4.4 STRAF TIL ASYLANSØGERE, SOM INDREJSER MED FALSK PAPIRER

I Danmark er der fastsat nærmere regler om adgang til at strafforfølge visse personer, som indrejser i landet med falske identitetspapirer.

4.4.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Efter Flygtningekonventionen må en flygtning, som umiddelbart efter sin indrejse i et land søger asyl, ikke straffes for ulovlig indrejse eller ophold.⁸⁷

Flygtningekonventionen beskytter udlændinge, der er omfattet af Flygtningekonventionens flygtningebegreb – såkaldte flygtninge med konventionsstatus.

Børnekonventionen indeholder et forbud mod at forskelsbehandle grupper af børn, for så vidt angår de rettigheder, som er omfattet af Børnekonventionen.⁸⁸ Det fremgår desuden af Børnekonventionen, at intet barn ulovligt eller vilkårligt må berøves sin frihed. Anholdelse, tilbageholdelse eller fængsling af et barn skal følge lovens forskrifter og må kun bruges som en sidste udvej og for det kortest mulige passende tidsrum.⁸⁹

FN's Børnekomité har i tilknytning til Børnekonventionen udstedt generel kommentar nr. 6 (2005) om behandling af uledsagede og separerede børn uden for deres hjemland, hvoraf det blandt andet fremgår, at stater i forbindelse med udvikling af politikker vedrørende uledsagede eller separerede børn bør sikre, at sådanne børn ikke kriminaliseres alene på grund af ulovlig indrejse eller ophold i staten.⁹⁰

Torturkonventionen og EMRK indeholder ikke tilsvarende beskyttelser mod strafforfølgning af udlændinge, der rejser ind i et land og søger asyl, og som følge af disse konventioner ikke kan udsendes af landet på grund af risiko for tortur mv. – såkaldte flygtninge med beskyttelsesstatus.

EMRK indeholder imidlertid et diskriminationsforbud, som indebærer, at stater, for så vidt angår rettigheder omfattet af EMRK – herunder retten til frihed og sikkerhed samt retten til privatliv – ikke må udøve ulovlig forskelsbehandling. En forskelsbehandling er ulovlig (diskriminerende), hvis der er tale om direkte eller indirekte forskelsbehandling af personer i sammenlignelige situationer på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller ethvert andet forhold, og forskelsbehandlingen ikke er saglig og proportional.

Der findes også diskriminationsforbud i en række andre menneskeretsdokumenter.

4.4.2 DANSKE FORHOLD

Hvis en udlænding ved indrejse eller ophold i Danmark anvender et falsk/forfalsket identifikationspapir, er der som udgangspunkt tale om en overtrædelse af straffelovens bestemmelse om dokumentfalsk.⁹¹ Det betyder, at der som udgangspunkt skal indledes en straffesag. Dømmes en udlænding for dokumentfalsk, risikerer udlændingen at blive udvist af landet.⁹²

I de seneste år har der fra flere sider været rejst spørgsmål til den danske praksis vedrørende strafforfølgning af asylansøgere, der indrejser i Danmark med falske dokumenter, herunder om praksis er i overensstemmelse med menneskeretten – særligt Flygtningekonventionen og Børnekonventionen.

I november 2009 kom det frem, at det var Københavns Politis praksis ikke at rejse sigtelse for dokumentfalsk i sager, hvor en person med falsk pas søger asyl på grænsen. En undersøgelse fra Rigsadvokaten tydede dog på, at andre relevante politikredse ikke førte samme praksis på området. Der var på dette tidspunkt ikke udstedt retningslinjer for behandlingen af sådanne sager.⁹³

I juni 2010 fastlagde Rigsadvokaten retningslinjer på området. Efter retningslinjerne skal politiet ikke indlede strafforfølgning mod en udlænding, der rejser ind i Danmark på falske identitetspapirer, hvis udlændingen umiddelbart efter sin indrejse søger asyl, og udlændingen meddeles opholdstilladelse med konventionsstatus (omfattet af flygtningebegrebet i Flygtningekonventionen). Politiet skal derimod som udgangspunkt indlede strafforfølgning, hvis der er tale

om en udlænding, der tilsvarende rejser ind i Danmark med falske identitetspapirer og umiddelbart efter søger asyl, men enten:

- meddeles opholdstilladelse med beskyttelsesstatus (omfattet af beskyttelsesværn i andre internationale konventioner, men ikke af Flygtningekonventionens flygtningebegreb),
- overføres til et andet land i medfør af Dublin-forordningen eller
- meddeles afslag på opholdstilladelse som flygtning.

Politiet skal således først tage stilling til, om der skal ske strafforfølgning, når asylsagen er afgjort i Danmark. Retningslinjerne gælder også for børn, herunder uledsagede mindreårige asylansøgere.⁹⁴

Rigsadvokatens retningslinjer er udarbejdet på baggrund af og tager højde for Flygtningekonventionens bestemmelse om forbud mod straf for ulovlig indrejse. Flygtningekonventionen beskytter som ovenfor nævnt kun udlændinge, der er omfattet af Flygtningekonventionens flygtningebegreb (flygtninge med konventionsstatus). Flygtningekonventionen beskytter derimod ikke udlændinge, der "alene" er omfattet af beskyttelsesværnet i andre internationale konventioner, navnlig Torturkonventionen og EMRK (personer med beskyttelsesstatus). På den baggrund skelnes der i retningslinjerne mellem de to persongrupper.

Spørgsmålet er imidlertid, om denne forskelsbehandling kan og skal opretholdes. Det kan i den forbindelse fremhæves, at begge persongrupper har ret til opholdstilladelse i Danmark (efter henholdsvis udlændingelovens § 7, stk. 1, og § 7, stk. 2), ligesom udlændingemyndighederne behandler sagerne ens, det vil sige på samme oplysningsgrundlag og i samme procedure. De to former for opholdstilladelse giver stort set samme rettigheder. Men det bliver afgørende for den enkelte, om det er behovet for beskyttelse i henhold til Flygtningekonventionen eller en anden konvention, der fører til opholdstilladelsen.

Den person, der indrejser med falske papirer og søger asyl, kan i visse tilfælde med rimelighed have søgt asyl med formodning om at få opholdstilladelse med konventionsstatus (§ 7, stk. 1). I så fald kan personen indrejse med udsigt til ikke at blive straffet. Hvis den pågældende imidlertid får opholdstilladelse med beskyttelsesstatus eksempelvis efter EMRK (§ 7, stk. 2), kan vedkommende risikere, at der rejses straffesag om dokumentfalsk.

Når en person med beskyttelsesstatus (udlændingelovens § 7, stk. 2) dømmes for dokumentfalsk og samtidig udvises af landet samt mister sin opholdstilladelse,

skal udlændingemyndighederne tage stilling til, om udlændingen kan sendes ud af landet.⁹⁵ Hvis udlændingen ikke kan udsendes på grund af risiko for tortur med videre, skal udlændingemyndighederne også træffe afgørelse om, hvorvidt udlændingen på ny skal meddeles opholdstilladelse på baggrund af asyl. En udvisning ved dom kan betyde, at den pågældende ikke kan få opholdstilladelse på ny i medfør af reglerne om udelukkelse.⁹⁶ En udlænding, som er udelukket fra at få opholdstilladelse, og som ikke kan udsendes, opholder sig i Danmark på et såkaldt "tålt ophold". Selv om udlændingen skulle blive meddelt opholdstilladelse på ny, ændrer dette ikke ved, at denne starter sin tilværelse i Danmark med en "plettest" straffeattest og en eventuel gæld for straffesagens sagsomkostninger.

Den 3. februar 2012 afsagde Højesteret dom i to sager vedrørende to unge udlændinge, der i Østre Landsret var idømt 40 dages fængsel og udvisning med indrejseforbud i seks år for at have benyttet falske pas/identitetspapirer i forbindelse med deres indrejse i Danmark, hvor de søgte asyl. De to udlændinge var på gerningstidspunktet henholdsvis 16 og 17 år, og de var inden landsrettens domme meddelt opholdstilladelse med beskyttelsesstatus. Højesteret fandt ikke grundlag for at frifinde de to udlændinge for straf, da de ikke var flygtninge i Flygtningekonventionens forstand. Højesteret fandt imidlertid, at der forelå sådanne særlige forhold og formildende omstændigheder, at straffen burde bortfalde. Højesteret lagde i den forbindelse blandt andet vægt på, at der efter det oplyste ikke siden juni 2010 var rejst tiltale mod mindreårige asylansøgere for dokumentfalsk begået i forbindelse med indrejse i Danmark. Højesteret frifandt desuden de to udlændinge for udvisning, selv om de var dømt for dokumentfalsk.⁹⁷

4.4.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på en afklaring i forhold til menneskeretten – at Danmark:

- overvejer, om forskelsbehandlingen mellem asylansøgere, der får opholdstilladelse som henholdsvis konventionsflygtning og asylansøgere med beskyttelsesstatus, bør opretholdes
- overvejer, om det er i overensstemmelse med Børnekonventionen, at børn, der rejser ind i Danmark med falske identitetspapirer, søger asyl og meddeles opholdstilladelse som flygtning med beskyttelsesstatus, som udgangspunkt strafforfølges for dokumentfalsk i henhold til Rigsadvokaten retningslinjer

- overvejer, om det er i overensstemmelse med menneskerettighederne, herunder Flygtningekonventionen, at en asylansøger, som er rejst ind i Danmark med falske identitetspapirer, og som derefter overføres eller tilbageføres til et andet land efter Dublin-forordningen og dér meddeles opholdstilladelse på baggrund af asylansøgningen, som udgangspunkt strafforfølges for dokumentfalsk i Danmark.

4.5 FRIHEDSBERØVELSE AF SÅRBARE ASYLANSØGERE

I Danmark er der under visse betingelser adgang til at frihedsberøve asylansøgere under behandlingen af deres asylsag. I det følgende ses nærmere på frihedsberøvelse af sårbare asylansøgere, herunder særligt mindreårige asylansøgere samt andre fysisk og psykisk sårbare asylansøgere.

4.5.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

EMRK artikel 5 om retten til frihed og sikkerhed giver en stat adgang til at frihedsberøve udlændinge, der endnu ikke har fået tilladelse til at opholde sig i staten. Det er dog et krav, at frihedsberøvelsen er lovlig, og at frihedsberøvelsen ikke er vilkårlig. Desuden skal frihedsberøvelse af mindreårige asylansøgere ske under passende omstændigheder.⁹⁸

Torturforbuddet i EMRK artikel 3 indebærer, at en stat skal tage særligt hensyn til sårbare mennesker, hvis staten ønsker at frihedsberøve dem. En stat skal eksempelvis overvåge udviklingen i tilstanden hos frihedsberøvede syge, og de pågældende skal sikres den nødvendige behandling, herunder lægelig og psykologisk behandling. EMD har i flere sager fundet, at europæiske lande – dog ikke Danmark – har frihedsberøvet fysisk og psykisk syge i strid med EMRK artikel 3.⁹⁹

Europarådets Ministerkomité anbefaler blandt andet, at personer, der lider af en psykisk sygdom, og hvis psykiske helbredstilstand er uforenelig med frihedsberøvelse i et fængsel, bør frihedsberøves i en institution, der er særligt indrettet til formålet. Hvis sådanne personer alligevel undtagelsesvis frihedsberøves i et fængsel, skal der være særlige regler, der tager hensyn til deres status og behov.¹⁰⁰

Europarådets Ministerkomité anbefaler også, at blandt andet mindreårige asylansøgere kun frihedsberøves som en sidste udvej og for den korteste mulige periode, samt at mindreårige asylansøgere ikke frihedsberøves under fængselslignende forhold.¹⁰¹

Efter Flygtningekonventionen kan en stat kun pålægge en flygtning, der indrejser uden tilladelse (spontan asylansøger), nødvendige begrænsninger i bevægelses-

friheden, og kun indtil flygtningens forhold er blevet ordnet, eller indtil den pågældende har opnået adgang til et andet land.¹⁰²

UNHCR har i tilknytning til Flygtningekonventionen udstedt konklusion nr. 44 om frihedsberøvelse af flygtninge og asylansøgere (1986), hvoraf det blandt andet fremgår, at frihedsberøvelse af asylansøgere bør undgås, og om nødvendigt kan ske efter lov.¹⁰³ Dette gælder også børn, som dog kun bør frihedsberøves som en sidste udvej og for det korteste mulige tidsrum under iagttagelse af hensynet til barnets bedste interesse.¹⁰⁴

UNHCR har også udstedt retningslinjer vedrørende frihedsberøvelse af asylansøgere, hvoraf det med hensyn til frihedsberøvelse af sårbare asylansøgere blandt andet fremgår, at en stat aktivt bør overveje mulige alternativer forud for en frihedsberøvelse af børn, uledsagede ældre, ofre for tortur eller traume samt fysisk eller psykisk syge. Idet en frihedsberøvelse kan have en negativ effekt på den pågældendes helbred og trivsel, bør en asylansøger kun frihedsberøves efter udtalelse fra en læge, ligesom der løbende skal foretages en vurdering af konsekvenserne af frihedsberøvelsen af den enkelte.¹⁰⁵

Det følger endelig af Børnekonventionen, at barnets bedste interesse (tarv) skal komme i første række i alle foranstaltninger vedrørende børn. Desuden må intet barn vilkårligt berøves friheden. Anholdelse, tilbageholdelse eller fængsling af et barn skal følge lovens forskrifter og må kun bruges som en sidste udvej og for den kortest mulige passende periode. Et barn skal holdes adskilt fra voksne, medmindre en sådan adskillelse ikke tjener barnets bedste interesse.¹⁰⁶

4.5.2 DANSKE FORHOLD

Efter udlændingelovens regler kan politiet beslutte administrativt at frihedsberøve udlændinge. Politiet kan blandt andet frihedsberøve en asylansøger, der ikke i tilstrækkelig grad medvirker til udlændingemyndighedernes eller politiets sagsbehandling, eller en asylansøger, hvis ansøgning om asyl bliver behandlet i den såkaldte åbenbart grundløs-procedure, og hvor der er risiko for, at asylansøgeren vil forsvinde.¹⁰⁷

Det fremgår af forarbejderne til udlændingeloven, at frihedsberøvelse af asylansøgere skal undlades, hvis frihedsberøvelse vil virke særlig belastende for den pågældende; eksempelvis hvis den pågældende er enlig og har små børn, eller hvis den pågældende er alvorligt syg og kan dokumentere dette ved lægeerklæring.¹⁰⁸

Efter Rigspolitiets strategi for anvendelse af varetægtsfængsling og frihedsberøvelse efter udlændingeloven (senest ajourført den 4. januar 2011) skal

frihedsberøvelse altid anvendes med omtanke og kun, hvis og så længe det er nødvendigt for at tilgodese et ønsket sagligt formål. Det fremgår også, at 1) en frihedsberøvelse skal have hjemmel i loven, 2) en frihedsberøvelse altid iværksættes efter en konkret og individuel vurdering, 3) en frihedsberøvelse kun iværksættes, hvis mindre indgribende foranstaltninger ikke er tilstrækkelige, 4) en frihedsberøvelse altid skal være proportional og så kort som muligt, 5) sager om frihedsberøvelse skal prioriteres og fremmes mest muligt, og 6) der skal tages hensyn til sårbare grupper (syge, ældre, mindreårige, gravide mv.).¹⁰⁹

Rigspolitiet skrev i januar 2013 til politikredsene i Danmark for at henlede deres opmærksomhed på muligheden for at frihedsberøve asylansøgere, som har en verserende asylsag, og som er administrativt udvist efter udlændingelovens § 25, stk. 1 (for småkriminalitet). Rigspolitiet har oplyst, at denne rundskrivelse var begrundet i aktualiteten af asylansøgers kriminalitet.¹¹⁰

Rigspolitiet har ligeledes oplyst, at når politiet frihedsberøver en udlænding, udleverer politiet en vejledningsblanket til den pågældende. I blanketten står der blandt andet: "Lider De af en sygdom, der kræver behandling, bør De hurtigst muligt fortælle det til politiet". Herved får politiet muligvis et vist kendskab til sygdomme, herunder psykiske lidelser. Politiet har som udgangspunkt ikke anden adgang til oplysninger om udlændingens helbredsforhold, når udlændingen frihedsberøves.¹¹¹

Frihedsberøvede asylansøgere bliver indsat i institutionen Ellebæk, som er Direktoratet for Kriminalforsorgens lukkede fængsel for frihedsberøvede udlændinge, som er frihedsberøvet efter udlændingeloven. Hvis en administrativ frihedsberøvelse varer mere end tre døgn, skal sagen prøves af retten. Retten tager stilling til frihedsberøvelsens lovlighed og fortsatte opretholdelse.¹¹²

Amnesty International har i februar 2011 oplyst, at sårbare asylansøgere, herunder psykisk sårbare individer, handlede kvinder, gravide og torturofre, frihedsberøves i Ellebæk. Desuden har Amnesty International i 2010 overværet mere end 50 sager i retten i Hillerød om administrativ frihedsberøvelse, hvor dommeren i samtlige sager fulgte politiets anbefaling om fortsat frihedsberøvelse. Amnesty International er af den umiddelbare opfattelse, at sagerne foregår rutinemæssigt uden en nærmere vurdering af, om mindre indgribende foranstaltninger kan anvendes.¹¹³

Dansk Røde Kors, som driver asylcentret Kongelunden – et center for asylansøgere, der af fysiske eller psykiske årsager er særligt sårbare – har i september 2011 oplyst, at asylansøgere, som er visiteret til Kongelunden, bliver

frihedsberøvet i Ellebæk på linje med asylansøgere visiteret til almindelige asylcentre.¹¹⁴

Statistik fra Direktoratet for Kriminalforsorgen viser, at der i 2012 var 1.494 nyindsættelser i Kriminalforsorgens institutioner for frihedsberøvede asylansøgere. Dette tal dækker dog over både varetægtsfængslinger og frihedsberøvelser efter udlændingeloven. Derudover registreres overførsler som en ny indsættelse, uanset der er tale om den samme person. Tallene viser også, at der i gennemsnit dagligt var cirka 86 frihedsberøvede asylansøgere.¹¹⁵ Derudover viser tal fra Kriminalforsorgen, at der i perioden fra 1. januar 2013 til 30. september 2013 i fængsler og arresthuse i gennemsnit om ugen var 1,4 indsatte under 18 år, som var frihedsberøvet på udlændingeloven.¹¹⁶ Det har ikke i øvrigt været muligt at finde anden statistik vedrørende iværksatte administrative frihedsberøvelser af asylansøgere. Der foreligger derfor ikke – så vidt vides – officielle tal på indsættelse af fysisk og psykisk sårbare asylansøgere i Ellebæk.

Af en undersøgelse fra 2013 fra Amnesty International fremgår det, at der i 2011 var 769 indsættelser i Ellebæk, heraf var 84 kvinder, 25 var mellem 15 og 17 år, og fem indsættelser var forældre/barn-indsættelser. Derudover havde Ellebæk oplyst, at en nylig undersøgelse havde vist, at 43 procent var frihedsberøvet i mindre end 14 dage, og at opholdstiden i gennemsnit var 31 dage. 268 indsatte opholdt sig i op til ti dage i Ellebæk, og det længste ophold var på 403 dage.¹¹⁷

I juli 2010 gennemgik institutionen Ellebæk en såkaldt OPCAT-inspektion i henhold til den valgfri protokol til Torturkonventionen. Folketingets Ombudsmand er i Danmark udpeget til at gennemføre disse tortur-kontrolbesøg af fængsler mv. med fornøden inddragelse af sagkundskab fra DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur og Institut for Menneskerettigheder. Ombudsmanden fandt på baggrund af inspektionen i Ellebæk ikke, at der var fremkommet oplysninger, som gjorde det påkrævet at fremkomme med bemærkninger over for de ansvarlige myndigheder.¹¹⁸

I en undersøgelse, offentliggjort af Amnesty Internationals Danske Lægegruppe i 2013, af 22 frihedsberøvede asylansøgere i Ellebæk fremgår det, at resultaterne indikerer, at nuværende lovgivning og retningslinjer ikke sikrer, at særligt sårbare personer ikke frihedsberøves i Ellebæk. Lægegruppen anbefaler, at der indføres en formaliseret screeningsordning, således at frihedsberøvelse af sårbare asylansøgere undgås. Undersøgelsen havde til formål at belyse frihedsberøvede, ikke-kriminelle asylansøgers fysiske og psykiske helbred, hvorimod spørgsmålet om effekten af frihedsberøvelsen på ansøgernes helbred ikke blev behandlet i undersøgelsen.¹¹⁹

4.5.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder og imødekomme internationale anbefalinger – at Danmark:

- søger at begrænse frihedsberøvelse af fysisk og psykisk sårbare asylansøgere, herunder navnlig at minimere frihedsberøvelsen af børn
- indfører en obligatorisk helbredsundersøgelse af de asylansøgere, som politiet har til hensigt at frihedsberøve, herunder inddrager for eksempel læger, psykologer mv.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder og styrke vidensgrundlaget – at Danmark:

- overvåger praksis for frihedsberøvelse af asylansøgere i Ellebæk, og indfører registrering og dataindsamling på området. Politiet bør registrere en administrativ frihedsberøvelse af en asylansøger, herunder om den pågældendes helbredsforhold er undersøgt, varigheden samt de konkrete grunde til, at frihedsberøvelse har været nødvendig.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Danmark:

- sikrer at asylansøgere kun frihedsberøves, hvis mindre indgribende foranstaltninger ikke er tilstrækkelige.

SLUTNOTER

- ¹ "UNHCR Global Trends 2012", UNHCR 2013.
- ² "Asylum Trends 2012, Levels and Trends in Industrialized Countries", UNHCR 2013, samt UNHCR's pressemeddelelse herom af 21. marts 2013.
- ³ FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder af 10. december 1948, artikel 14.
- ⁴ FN's Genève-konvention af 28. juli 1951 om flygtnings retsstilling.
- ⁵ Jf. Flygtningekonventionens artikel 1(A)(2).
- ⁶ Jf. Flygtningekonventionens artikel 1 og 33.
- ⁷ Jf. Torturkonventionens artikel 3, CPR artikel 7 og EMRK artikel 3.
- ⁸ Der indfortolkes i dag også et forbud mod dødsstraf i EMRK artikel 2 og 3, jf. EMD, Al-Saadoon og Mufdhi mod Storbritannien, dom af 2. marts 2010, app. nr. 61498/08.
- ⁹ Se også "Notat om Danmarks internationale forpligtelser på udlændinge- og statsborgerretsområdet", Justitsministeriet 5. marts 2012.
- ¹⁰ Jf. udlændingelovens §§ 7 og 8.
- ¹¹ Lov nr. 430 af 1. maj 2013 om ændring af udlændingeloven, kildeskatteloven og integrationsloven (Adgang for asylansøgere til at arbejde og bo uden for asylcentre m.v. samt overdragelse af en del af politiets sagsbehandling i den indledende fase af asylprocessen til Udlændingestyrelsen) og lovforslag nr. L 130 fremsat i Folketinget den 30. januar 2013 om ændring af udlændingeloven, kildeskatteloven og integrationsloven (Adgang for asylansøgere til at arbejde og bo uden for asylcentre m.v. samt overdragelse af en del af politiets sagsbehandling i den indledende fase af asylprocessen til Udlændingestyrelsen).
- ¹² Tal er hentet fra udlændingemyndighedernes hjemmeside. Tilgængelig på: www.nyidanmark.dk.
- ¹³ Jf. eksempelvis EMD, NA. mod Storbritannien, dom af 17. juli 2008, app. nr. 25904/07, pr. 118-122, og EMD, Sufi og Elmi mod Storbritannien, dom af 28. juni 2011, app. nr. 8319/07 og 11449/07 pr. 230-234.
- ¹⁴ Tallene er hentet fra udlændingemyndighedernes hjemmeside, www.nyidanmark.dk.
- ¹⁵ Tallene er hentet fra udlændingemyndighedernes hjemmeside, www.nyidanmark.dk.
- ¹⁶ Tallene er hentet fra udlændingemyndighedernes hjemmeside, www.nyidanmark.dk.
- ¹⁷ "Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status", UNHCR 1979.
- ¹⁸ "Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status", UNHCR 1979, pkt. 44-45 og 164.
- ¹⁹ "Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status", UNHCR 1979, pkt. 53.
- ²⁰ "International Protection Considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic, Update I", UNHCR december 2012, og "Responding to protection needs of displaced Syrians in Europe", UNHCR juni 2013.
- ²¹ EMD, NA. mod Storbritannien, dom af 17. juli 2008, app. nr. 25904/07, pr. 114-115.
- ²² EMD, Sufi og Elmi mod Storbritannien, dom af 28. juni 2011, app. nr. 8319/07 og 11449/07, pr. 241 og 248-250.

²³ "Recommendation Rec (2001)18 of the Committee of Ministers to member states on subsidiary protection", Council of Europe, Committee of Ministers, vedtaget af Ministerkomitéen den 27. november 2001.

²⁴ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse.

²⁵ Jf. Kvalifikationsdirektivet artikel 2, litra e, artikel 15, litra c og artikel 18.

²⁶ EU-domstolen, Elgafaji mod Nederlandene, dom af 17. februar 2009, præjudiciel sag C-465/07.

²⁷ EMD, Mamatkulov og Askarov mod Tyrkiet, dom af 4. februar 2005, app. nr. 46827/99 og 46951/99, pr. 108 og 128.

²⁸ Lovforslag nr. L 152 til lov om ændring af udlændingeloven og ægteskabsloven med flere love (Afskaffelse af de facto-flygtningebegrebet, effektivisering af asylsagsbehandlingen, skærpede betingelser for meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse og stramning af betingelserne for familiesammenføring m.v.) fremsat i Folketinget den 28. februar 2002, bemærkninger til lovforslaget § 1, nr. 2.

²⁹ For § 7, stk. 2 se note 14. For § 31 se lovforslag nr. L 32 til lov om ændring af udlændingeloven (Initiativer mod terrorisme m.v. opfølgning på FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 af 28. september 2001 om bekæmpelse af terrorisme), fremsat skriftligt den 13. december 2001, bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 9.

³⁰ Nyheder på Flygtningenævnets hjemmeside 20. marts 2003, "Pressemeddelelse af 20. marts 2003" og 29. oktober 2003 "Flygtningenævnet genoptager behandlingen af sager vedrørende irakiske asylansøgere". Tilgængelig på: www.fl.n.dk.

³¹ Nyheder på Flygtningenævnets hjemmeside 22. marts 2011, "Berostillelse af udsendelser til Libyen" og 16. november 2011 "Normalisering af sagsbehandlingen vedrørende Libyen". Tilgængelig på: www.fl.n.dk.

³² Nyheder på Flygtningenævnets hjemmeside 30. juni 2011, "Berostillelse af sager vedrørende somaliske statsborgere" og 15. december 2011 "Hjemvisning af sager vedrørende somaliske statsborgere". Tilgængelig på: www.fl.n.dk.

³³ Nyhed på Flygtningenævnets hjemmeside 14. april 2011, "Berostillelse af tvangsmæssige udsendelser til Syrien". Tilgængelig på: www.fl.n.dk.

³⁴ Nyhed på Flygtningenævnets hjemmeside 6. maj 2011 og 16. juni 2011, "Fortsat berostillelse af tvangsmæssige udsendelser til Syrien". Tilgængelig på: www.fl.n.dk.

³⁵ Nyhed på Flygtningenævnets hjemmeside 2. september 2011, "Fortsat berostillelse af tvangsmæssige udsendelser til Syrien; Genoptagelse af behandlingen af udsatte sager". Tilgængelig på: www.fl.n.dk.

³⁶ Breve fra Dansk Flygtningehjælp til Flygtningenævnet af 29. maj 2012, "Vedrørende: Afviste syriske asylansøgere" og 14. januar 2013 "Vedrørende: dansk asylpraksis for syriske asylansøgere".

³⁷ Breve fra Flygtningenævnet til Dansk Flygtningehjælp af henholdsvis 20. juni 2012 (j.nr. 12/043446) og 8. februar 2013.

³⁸ Jf. udlændingelovens § 32 a.

³⁹ Lovforslag nr. L 257 om lov om ændring af udlændingeloven m.v. (Familiesammenføring, effektivisering af asylsagsbehandlingen m.v.), fremsat i Folketinget den 1. april 1992, pkt. 3.6. og bemærkningerne til § 1, nr. 7.

⁴⁰ Se Dublin II-forordningen, kap. III.

⁴¹ Jf. Dublin II-forordningen, artikel 3, stk. 2, i.

⁴² 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 (omarbejdning).

⁴³ Se klagesag, EMD, T.I. mod Storbritannien, afgørelse af 7. marts 2000, app. nr. 43844/98, samt EMD, M.S.S. mod Belgien og Grækenland, dom af 21. januar 2011, app. nr. 30696/09.

⁴⁴ Jf. regel 39 i EMD's procesreglement samt Jens Vedsted Hansen, "Ubesvarede Dublin-spørgsmål efter menneskerets dom", artikel i Advokaten den 23. maj 2011.

⁴⁵ EMD, M.S.S. mod Belgien og Grækenland, dom af 21. januar 2011, app. nr. 30696/09.

⁴⁶ Se eksempelvis EMD, Jabari mod Tyrkiet, dom af 11. juli 2000, app. nr. 40035/98, EMD Gebremedhin (Gaberamadhien) mod Frankrig, dom af 26. april 2007, app. nr. 25389/05 og EMD Muminov mod Rusland, dom af 4. maj 2009, app. nr. 42502/06.

⁴⁷ EMD, M.S.S. mod Belgien og Grækenland, dom af 21. januar 2011, app. nr. 30696/09, pr. 385-397.

⁴⁸ "The Dublin II Regulation – a UNHCR discussion paper", UNHCR april 2006, samt "Comments on the European Commission's Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person ("Dublin II") (COM(2008) 820, 3 December 2008) and the European Commission's Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of [the Dublin II Regulation] (COM(2008) 825, 3 December 2008)", UNHCR 18. marts 2009.

⁴⁹ "The Dublin II Regulation – a UNHCR discussion paper", UNHCR april 2006.

⁵⁰ "UNHCR position on the return of asylum-seekers to Greece under the "Dublin regulation"", UNHCR 15. april 2008.

⁵¹ "Observations on Greece as a country of asylum", UNHCR, december 2009, samt "Asylum situation in Greece including for Dublin II transferees", UNHCR, 31. januar 2011.

⁵² EU-domstolens præjudicielle dom af 21. december 2011 i de forenede sager C-411/10 og C-493/10.

⁵³ "Dublin II Regulation – Lives on hold, European Comparative Report", udgivet af Forum Réfugiés-Cosi, ECRE, the Hungarian Helsinki Committee og deres nationale partnere i februar 2013.

⁵⁴ Jf. Aftale mellem Det Europæiske Fællesskab og Kongeriget Danmark om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet i Danmark eller en anden EU-medlemsstat, og om "Eurodac" til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af Dublin-konventionen, 8. marts 2006, artikel 3, stk. 2.

⁵⁵ Besvarelse af 26. juni 2013 af spørgsmål nr. 432 (alm. del) stillet af Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik til justitsministeren den 19. juni 2013.

⁵⁶ Udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (gennemførelse af Dublin III-forordningen), Justitsministeriets Udlændingeafdeling, Asyl- og Visumkontoret, 22. august 2013, sagsnr. 2012-969-0039.

⁵⁷ Se udlændingelovens §§ 29 a og 48 a-48 d.

⁵⁸ Jf. udlændingelovens § 48 d.

⁵⁹ Justitsministeriets brev til Udlændingestyrelsen af 8. marts 2013, sagsnr. 2013-914-0006.

⁶⁰ Besvarelse af spørgsmål nr. 182 (alm. del) stillet af Folketingets Integrationsudvalg til integrationsministeren den 1. februar 2011 samt besvarelse af spørgsmål nr. 175 (alm. del) stillet af Folketingets Integrationsudvalg til integrationsministeren den 24. januar 2011.

⁶¹ Besvarelse af spørgsmål nr. 175 (alm. del) stillet af Folketingets Integrationsudvalg til integrationsministeren den 24. januar 2011.

⁶² Justitsministeriets Statsrets- og Menneskeretskontors brev af 14. marts 2013 til Folketingets Retsudvalg, REU alm. del, endeligt svar på spørgsmål 586, Spørgsmål om redegørelse for domme afsagt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i 2012 i sager mod Danmark.

⁶³ Justitsministeriets Udlændingekontors brev af 11. juni 2012 til Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik 2011-12, UUI alm. del, bilag 137, "Orientering om overførsel af særligt sårbare personer til Italien (Dublin forordningen)".

⁶⁴ "Årsrapport 2012", Dansk Flygtningehjælp, 2013, side 18, og Justitsministeriets brev til Udlændingestyrelsen af 8. marts 2013, sagsnr. 2013-914-0006.

⁶⁵ "Executive Committee Conclusion No. 107 (LVIII) – 2007: Children at risk", UNHCR. Se også "Guidelines on international protection: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees", UNHCR, 22. december 2009, samt "Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum", UNHCR, februar 1997.

⁶⁶ "Aide-mémoire – Special measures applying to the return of unaccompanied and separated children to Afghanistan", UNHCR, august 2010. Sendt til den tidligere integrationsminister ved brev af 25. august 2010.

⁶⁷ "Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees for the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report – Universal Periodic Report – Denmark", UNHCR, november 2010.

⁶⁸ Jf. Børnekonventionens artikel 3.

⁶⁹ UN Committee on the Rights of the Child, General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (article 3, paragraph 1), 29. maj 2013, CRC/C/GC/14.

⁷⁰ Jf. Børnekonventionens artikel 12 og 22, stk. 1.

⁷¹ Jf. Børnekonventionens artikel 22, stk. 2.

⁷² UN Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 6 (2005): Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin.

⁷³ UN Committee on the Rights of the Child, Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention, Concluding observations: Denmark, 7. april 2011, CRC/C/DNK/CO/4.

⁷⁴ EU-Domstolens dom af 6. juni 2013 i sag C-648-11.

⁷⁵ "Tal og fakta på udlændingeområdet 2012". Tilgængelig på: www.nyidanmark.dk/da-dk/Statistik/SearchStatistics.htm?searchtype=statistics.

⁷⁶ Se Dansk Røde Kors' hjemmeside samt "Supplerende NGO-rapport – til den danske regerings fjerde periodiske rapport til FN's Komité for Barnets Rettigheder, maj 2009", udarbejdet af samarbejdsgruppen maj 2009 til FN's Komité for Barnets Rettigheder.

⁷⁷ Jf. lovforslag nr. L 37 fremsat i Folketinget den 28. oktober 2010 om ændring af udlændingeloven og integrationsloven (Revision af reglerne om uledsagede mindreårige udlændinge m.v.).

⁷⁸ Jf. udlændingelovens § 9 c, stk. 3.

⁷⁹ Jf. udlændingelovens §§ 9 b eller 9 c, stk. 1.

⁸⁰ Besvarelse af spørgsmål nr. 174 (alm. del) stillet af Folketingets Integrationsudvalg til justitsministeren den 17. januar 2012 samt åbent samråd i Integrationsudvalget den 20. november 2012 kl. 17.30, pkt. 2.

⁸¹ Jf. lovforslag nr. L 37 fremsat i Folketinget den 28. oktober 2010 om ændring af udlændingeloven og integrationsloven (Revision af reglerne om uledsagede mindreårige udlændinge m.v.).

⁸² Jf. udlændingelovens § 56 a, stk. 1-8.

⁸³ Jf. udlændingelovens § 56 a, stk. 9-11.

⁸⁴ U.2013.1404H.

⁸⁵ Jf. Notat vedrørende Integrationsministeriets udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven og integrationsloven (Behandlingen af sager vedrørende uledsagede mindreårige asylansøgere), Det Danske Center for Menneskerettigheder, 1. oktober 2002. Notat om de i perioden fra 2. oktober 2002 til 11. november 2002 indkomne høringssvar vedrørende udkast til lov om ændring af udlændingeloven og integrationsloven (Behandlingen af sager vedrørende uledsagede mindreårige asylansøgere), Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, 22. november 2002. Notat vedrørende Integrationsministeriets udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven og lov om ægteskabs indgåelse og opløsning (Regeringens handlingsplan til bekæmpelse af handel med mennesker 2007-2010 m.v.), Institut for Menneskerettigheder 2007. Lovforslag nr. L 37 fremsat i Folketinget den 28. oktober 2010 om ændring af udlændingeloven og integrationsloven (Revision af reglerne om uledsagede mindreårige udlændinge m.v.).

⁸⁶ Jf. udlændingelovens §§ 40, stk. 1, og 48 e, stk. 3 samt lovforslag nr. 130 af 30. januar 2013 om ændring af udlændingeloven, kildeskatteloven og integrationsloven (Adgang for asylansøgere til at arbejde og bo uden for asylcentre m.v. samt overdragelse af en del af politiets sagsbehandling i den indledende fase af asylprocessen til Udlændingestyrelsen).

⁸⁷ Jf. Flygtningekonventionens artikel 31, stk. 1.

⁸⁸ Jf. Børnekonventionens artikel 2.

⁸⁹ Jf. Børnekonventionens artikel 37 (b).

⁹⁰ UN Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 6 (2005): Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin.

⁹¹ Jf. straffelovens § 171.

⁹² Jf. udlændingeloven, kapitel 4.

⁹³ Udkast til tale til brug for besvarelse af samrådspørgsmål Q og R (alm. del) stillet den 20. november 2009 af Folketingets Retsudvalg til justitsministeren.

⁹⁴ "Strafpåstanden i sager om overtrædelse af straffeloven", Rigsadvokaten, meddelelse nr. 9/2005 rettet juli 2013.

⁹⁵ Jf. udlændingelovens § 49 a.

⁹⁶ Jf. udlændingelovens § 10, stk. 3.

⁹⁷ Jf. Højesterets domme af 3. februar 2012, jf. U.2012.1670H.

⁹⁸ Jf. EMRK artikel 5, stk. 1, litra (f), og eksempelvis EMD, Saadi mod Storbritannien, dom af 29. januar 2008, app. nr. 13229/03, samt Mubilanzila Mayeka og Kaniki Mitunga mod Belgien, dom af 12. oktober 2006, app. nr. 13178/03.

⁹⁹ Se eksempelvis EMD, Slawomir Musial mod Polen, dom af 20. januar 2009, app. nr. 28300/06.

¹⁰⁰ Europarådets Ministerkomité: Recommendation Rec(2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules. Se også Europarådets Ministerkomité: Recommendation No. R(98)7 of the Committee of Ministers to member states concerning the ethical and organizational aspects of health care in prison.

¹⁰¹ Europarådets Ministerkomité: Recommendation Rec(2003)5 of the Committee of Ministers to member states on measures of detention of asylum seekers.

¹⁰² Jf. Flygtningekonventionens artikel 31, stk. 2.

¹⁰³ "Detention of Refugees and Asylum-Seekers", UN High Commissioner for Refugees 13 October 1986, No. 44 (XXXVII) – 1986. Tilgængelig på: www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68c43c0.html.

¹⁰⁴ "Executive Committee Conclusion No. 107 (LVIII) – 2007: Children at risk", UNHCR, 2007.

¹⁰⁵ "Detention Guidelines, Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention", UNHCR, 2012, side 33.

¹⁰⁶ Børnekonventionens artikel 3 og 37.

¹⁰⁷ Jf. udlændingelovens § 36.

¹⁰⁸ Lovforslag nr. L 191 fremsat i Folketinget den 20. marts 2001 om ændring af udlændingeloven (Frihedsberøvelse af asylansøgere og administrativ udvisning m.v.).

¹⁰⁹ "Strategi for anvendelse af varetægtsfængsling og frihedsberøvelse efter udlændingeloven", Rigspolitiet 25. august 2009 (senest ajourført d. 4. januar 2011), J.nr.: 2009-5200-23.

¹¹⁰ Besvarelse af 22. marts 2013 af spørgsmål nr. 597 af 21. februar 2013 (REU alm. del) fra Folketingets Retsudvalg til justitsministeren, sagsnr.: 2013-0030-1313.

¹¹¹ Besvarelse af spørgsmål nr. 221 (alm. del) stillet af Folketingets Integrationsudvalg til integrationsministeren den 16. februar 2011.

¹¹² Jf. udlændingelovens § 37.

¹¹³ Medlemsblad for Amnesty International, nr. 1, februar 2011.

¹¹⁴ "En forskel for asylansøgere siden 1984 – anbefalinger til et bedre asylsystem", Dansk Røde Kors holdningspapir fra september 2011.

¹¹⁵ Direktoratet for Kriminalforsorgen, Statistik 2012, udgivet i juli 2013.

¹¹⁶ Direktoratet for Kriminalforsorgen, Gennemsnitligt ugebelæg af indsatte under 18 år indsat i fængsler og arresthuse, Opgjort for perioden 1. januar 2013 - 30. september 2013.

¹¹⁷ Amnesty Internationals Danske Lægegruppe, "Frihedsberøvede asylansøgere i Ellebæk, Traumatiseringsgrad og helbredstilstand blandt frihedsberøvede asylansøgere i Institutionen Ellebæk", Amnesty International 2013, side 7.

¹¹⁸ "Årsrapport fra ombudsmandens OPCAT-enhed, Ingen tegn på nedværdigende behandling af frihedsberøvede i Danmark", Folketingets Ombudsmand, Nyhed af 18. februar 2011.

¹¹⁹ Amnesty Internationals Danske Lægegruppe, "Frihedsberøvede asylansøgere i Ellebæk, Traumatiseringsgrad og helbredstilstand blandt frihedsberøvede asylansøgere i Institutionen Ellebæk", Amnesty International 2013.

INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

