

INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

ASYL

STATUS 2014-15



ASYL STATUS 2014-15

Denne delrapport er en del af Institut for Menneskerettigheders rapport 'Menneskerettigheder i Danmark, Status 2014-15'. Rapporten behandler udvalgte menneskeretlige emner og giver anbefalinger til forbedring af menneskeretsbeskyttelsen i Danmark.

Rapporten behandler emner om introduktion til menneskeretten, gennemførelse af menneskeretten, asyl, børn, databeskyttelse, etnisk oprindelse, familieliv, frihedsberøvelse, forvaltningens kontrol, handicap, køn, magtanvendelse, menneskehandel, religion, retfærdig rettergang, retten til bolig, 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.

© 2015 Institut for Menneskerettigheder
Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution

Wilders Plads 8 K
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. Læs mere om tilgængelighed på www.menneskeret.dk/tilgaengelighed

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	DEN MENNESKERETLIGE UDVIKLING	14
4.1	NYE UDFORDRINGER PÅ GRUND AF STORE INDREJSETAL	14
5	HER KAN MENNESKERETTIGHEDERNE STYRKES I DANMARK	17
5.1	UDSENDELSENS BETYDNING FOR ASYLSAGEN	17
5.1.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	17
5.1.2	DANSKE FORHOLD	20
5.1.3	ANBEFALINGER	25
5.2	OVERFØRELSE AF ASYLANSØGERE TIL ET ANDET EU-LAND EFTER DUBLIN-FORORDNINGEN	25
5.2.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	25
5.2.2	DANSKE FORHOLD	28
5.2.3	ANBEFALINGER	31
5.3	ULEDSAGEDE MINDREÅRIGE ASYLANSØGERE	31
5.3.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	31
5.3.2	DANSKE FORHOLD	34
5.3.3	ANBEFALINGER	37
5.4	STRAF TIL ASYLANSØGERE, SOM INDREJSER MED FALSKE PAPIRER	38
5.4.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	38
5.4.2	DANSKE FORHOLD	39
5.4.3	ANBEFALINGER	41
5.5	FRIHEDSBERØVELSE AF SÅRBARE ASYLANSØGERE	42
5.5.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	42
5.5.2	DANSKE FORHOLD	44
5.5.3	ANBEFALINGER	47
	SLUTNOTER	48

FORKORTELSER

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

KAPITEL 1

1 OVERBLIK

1.1 INDHOLD OG AFGRÆNSNING

I slutningen af 2013 var der på verdensplan cirka 16,7 mio. flygtninge – personer tvunget på flugt fra deres eget land for at redde deres liv og bevare deres frihed. Pr. 30. juni 2014 var der 13 mio. flygtninge under FN's Højkommissariat for Flygtninges (UNHCR) mandat.¹

I 2013 steg antallet af asylansøgninger i de europæiske lande samlet set med cirka 32 procent i forhold til 2012, og der blev i alt registreret 484.600 asylansøgninger i Europa. Til og med juni 2014 blev der registreret 264.000 asylansøgninger i de europæiske lande. Antallet af asylansøgninger fra syrere havde den største stigning i såvel 2013 som første halvdel af 2014.

I de nordiske lande steg antallet af asylansøgninger med 22 procent fra 2012 til 2013. Blandt de nordiske lande modtog Sverige igen i 2013 det største antal asylansøgninger (cirka 54.300), hvilket svarer til cirka 70 procent af ansøgningerne i de nordiske lande, mens Norge modtog næstflest asylansøgninger i de nordiske lande (cirka 11.500). Danmark modtog cirka 7.500 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.

Denne delrapport 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. Delrapporten omhandler spørgsmål, som knytter sig til asylsagsprocessen. Det gælder udsendelsens betydning for asylsagen, overførsel 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 delrapporten om introduktion til menneskeretten, delrapporten om udvisning og udlevering, hvor blandt andet udvisning af udlændinge og "tålt ophold" behandles, familieliv, hvor blandt andet spørgsmålet om familiesammenføring behandles, samt til delrapporten om etnisk oprindelse, hvor blandt andet problemstillinger, som kan udgøre en barriere for, at alle uanset etnisk oprindelse har lige adgang til sundhed, herunder tolkning.

2 DEN INTERNATIONALE RAMME

2.1 KONVENTIONERNE SÆTTER RAMMERNE

Enhver stat har som udgangspunkt ret til at kontrollere udlændinges, herunder asylansøgeres, indrejse og ophold i staten. Denne ret kan imidlertid begrænses 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 den pågældende derved risikerer at blive udsat for overgreb, for eksempel 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.

Selv om Flygtningekonventionen ikke forpligter staterne til at fastsætte en egentlig asylsagsproces eller give 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 udsende flygtninge til lande, hvor de vil risikere at blive forfulgt (princippet om non-refoulement). Dette er ifølge Flygtningekonventionen 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

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 organ, udsteder desuden i tilknytning til Flygtningekonventionen en række anbefalinger (ExCom Conclusions), for eksempel vedrørende frihedsberøvelse af asylansøgere. UNHCR's vejledninger og anbefalinger er ikke juridisk 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 (ICCPR) 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 for 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 fremgår det af EMRK, at enhver skal have adgang til at få prøvet rimeligt begrundede klager om krænkelse af rettigheder omfattet af EMRK ved en uafhængig og upartisk instans, for eksempel en domstol.⁹

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 krænkede 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.

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 for eksempel tortur, dødsstraf eller livstidsfængsel, og et generelt princip om, at der skal tages hensyn til barnets bedste i alle foranstaltninger vedrørende børn. Det gælder også mindreårige asylansøgere. Derudover indeholder Børnekonventionen bestemmelser om adskillelse af børn fra forældre, eftersøgning af forældre, inddragelse af børn i beslutninger, der vedrører dem, frihedsberøvelse af børn med videre.

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.¹⁰

3 DEN NATIONALE RAMME

3.1 UDLÆNDINGELOVEN REFLEKTERER DE INTERNATIONALE FORPLIGTELSER

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

I Danmark sondres der mellem såkaldte "spontane asylansøgere" og "kvoteflygtninge". 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 beskyttelsesværet i andre internationale konventioner, navnlig Torturkonventionen og EMRK. I 2015 indføres tillige en "midlertidig beskyttelsesstatus", der gives til asylansøgere, der skal have opholdstilladelse på grund af en særlig alvorlig situation i hjemlandet præget af vilkårlig voldsudøvelse og overgreb på civile. 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.¹¹

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 videre.

Spørgsmål om asylansøgere 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 med videre. Politiet kan træffe afgørelse om at frihedsberøve asylansøgere, herunder afviste

asylansøgere, ligesom politiet kan beslutte at iværksætte såkaldte motivationsfremmende foranstaltninger, for eksempel meldepligt, med henblik på at udsende en udlænding.

Spørgsmål om integration af personer med opholdstilladelse på grund af asyl hører under Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold. 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 kompetence til at fastlægge den pågældendes identitet, nationalitet og rejserute samt indhente andre nødvendige oplysninger. Udlændingestyrelsen kan under visse omstændigheder iværksætte nødvendige undersøgelser, for eksempel en aldersundersøgelse.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 besluttes, 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, som for eksempel Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD), FN's komiteer og UNHCR. Mere generelt påvirkes praksis naturligvis også af de skiftende forhold i de lande, asylansøgerne kommer fra. Baggrundoplysningerne for de enkelte lande og persongrupper opdateres derfor løbende af blandt andet 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 den såkaldte 'åbenbart grundløs-procedure' 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.¹⁴ Hvis den afviste asylansøger ikke selv udrejser, kan politiet tvangsmæssigt udsende den pågældende.¹⁵

Tabel 3.1 Antallet af ansøgninger om asyl i Danmark i perioden 1999-2014¹⁶

År	Asylansøgninger i alt
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
2013	7.557
2014	14.815

Tabel 3.2 Antallet af ansøgninger om asyl i Danmark i perioden 2009-2014 fordelt på udvalgte lande¹⁷

År	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I alt	3.855	5.115	3.806	6.184	7.557	14.815
Heraf fra:						
Afghanistan	1.059	1.512	906	577	426	321
Eritrea	37	27	20	57	98	2.293
Iran	334	614	462	549	375	285
Irak	309	254	116	136	113	150
Rusland	341	358	300	525	982	526
Serbien	151	247	192	559	466	104
Somalia	179	114	113	919	965	688
Syrien	383	832	429	822	1.710	7.185
Andre	1.062	1.157	1.268	2.040	2.422	2.633

Tabel 3.3 Antallet af meddelte opholdstilladelser i asylsager i perioden 2009-2014¹⁸

År	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I alt	1.279	1.961	2.057	2.460	3.806	6.022
Heraf:						
Konventionsstatus	414	797	957	1.267	1.872	3.910
Beskyttelsesstatus	413	669	584	725	1.419	1.773
Kvoteflygtning	452	494	516	468	515	339
Særlig ansøgning	0	1	0	0	0	0

4 DEN MENNESKERETLIGE UDVIKLING

4.1 NYE UDFORDRINGER PÅ GRUND AF STORE INDREJSETAL

I slutningen af 2013 var der 16,7 mio. flygtninge på verdensplan – det tal var i slutningen af 2012 15,4 mio. Ud af de 16,7 mio. flygtninge hører 11,7 mio. under UNHCR's mandat, og dette tal var steget til 13 mio. i juni 2014.¹⁹ Stigningen hænger blandt andet sammen med de humanitære kriser i Syrien, Irak, Sydsudan og Den Centralafrikanske Republik. FN har placeret alle fire kriser i den mest alvorlige kategori (såkaldte "niveau 3-kriser"), og det er første gang, at der er fire igangværende kriser i den mest alvorlige kategori på samme tidspunkt.²⁰

Flygtningesituationen på verdensplan har betydning for antallet af asylansøgere i Danmark og resten af Europa. Indrejsetallet steg således kraftigt i Danmark i 2014 sammenlignet med tidligere år. I begyndelsen af 2014 indrejste der mellem 400 og 750 asylansøgere om måneden, men i juni til september steg tallet til henholdsvis 1.012, 1.738, 2.308 og 3.150. Tallet faldt igen, og i oktober til december indrejste henholdsvis 1.862, 1.116 og 769 asylansøgere.²¹

Den pludselige stigning i indrejsetallet har lagt pres på systemet, blandt andet i relation til indkvarteringspladser til asylansøgere, behov for fleksible løsninger i sagsbehandlingen grundet den geografiske spredning af asylansøgere samt midler til integration.²²

Der er imidlertid også sket forbedringer siden 'Status 2013', om end forbedringer på et område ikke betyder, at der ikke stadig kan være menneskeretlige udfordringer:

- I foråret 2014 var der en stor debat om, hvorvidt Justitsministeriets behandling af sager om afslag på forlængelse af humanitært ophold stemte overens med Børnekonventionen. Efter et større pres fra blandt andet Institut for Menneskerettigheder og civilsamfundet gennemgik ministeriet 585 afsluttede sager. 20 af disse omhandlede forlængelse af humanitært ophold med børn, og i seks tilfælde er familierne ikke blevet vejledt om muligheden for at søge ophold efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, der blandt andet vedrører børns tilknytning til Danmark.

Ministeriet besluttede, at det nu udtrykkeligt skal fremgå af alle afgørelser om humanitært ophold med børn, at hensynet til barnets bedste er inddraget i vurderingen af sagen. Ministeriet sendte også gennemgangen til andre myndigheder, så de kan overveje, om barnets bedste er tilstrækkeligt inddraget i deres sagsbehandling og afgørelser.²³

- I 2014 blev udlændingeloven ændret for at gennemføre en række ændringer af Dublin-forordningen. Flere af ændringerne var positive og i tråd med instituttets tidligere anbefalinger, for eksempel giver man nu opsættende virkning for klager over Dublin-overførsler.²⁴
- Kvoteflygtninge blev tidligere udvalgt ud fra integrationspotentiale, men i 2014 blev reglerne ændret, så man nu kigger på, om en tilladelse må forventes at indebære en varig forbedring i livssituationen ud fra udlændingens behov og forventninger.²⁵
- Reglerne om tilkendelse af førtidspension og folkepension blev ændret i december 2014. Det betød, at en kritiseret ændring fra 2010 vedrørende beregning af flygtnings bopælstid blev trukket tilbage.²⁶

Udviklingen på området har også medført nye menneskeretlige udfordringer:

- Udlændingeloven blev ændret i februar 2015, så opholdstilladelse til asylansøgere bliver givet for en kortere periode, når asylansøgeren får ophold på grund af en særlig alvorlig situation i hjemlandet præget af vilkårlig voldsudøvelse og overgreb på civile.²⁷ Blandt andet instituttet har udtrykt bekymring over den uvished, det skaber for udlændingene over, om de kan få forlænget tilladelsen, samt at der gives afslag på forlængelse eller sker inddragelse af tilladelser uden en reel mulighed for udsendelse.²⁸ For den del af lovændringen, som handler om familiesammenføring, se delrapporten om familieliv.

Internationale organer har også i løbet af 2014 vurderet forholdene i Danmark:

- I juli 2014 fandt EMD, at det ikke var en krænkelse af torturforbuddet i EMRK, at Danmark i 2010 udsendte en udvist udlænding til Syrien.²⁹
- I marts 2014 udtalte FN's Menneskerettighedskomité i en konkret sag, at det ville være i strid med ICCPR at udsende en person til Eritrea, blandt andet fordi han ikke kunne bevise, at han var udrejst legalt fra landet.³⁰

- Europarådets Menneskerettighedskommissær udtrykte i marts 2014 blandt andet bekymring over afviste asylansøgere længerevarende ophold i asylcentre, herunder særligt børnenes.³¹
- Europarådets Torturkomité udtrykte i september 2014 kritik af forholdene for frihedsberøvede udlændinge i Ellebæk (Direktoratet for Kriminalforsorgens lukkede institution for frihedsberøvede udlændinge, som er frihedsberøvet efter udlændingeloven), herunder for så vidt angår frihedsberøvelse af børn, den helbredsmæssige screening og tolkning.³²

5 HER KAN MENNESKERETTIGHEDERNE STYRKES I DANMARK

5.1 UDSENDELSENS BETYDNING FOR ASYLSAGEN

Hvis en asylansøger får afslag på asyl, afslag på forlængelse af sin opholdstilladelse eller får inddraget sin opholdstilladelse, fastsættes der en udrejsefrist for den pågældendes udrejse. Hvis ansøgeren ikke udrejser frivilligt, kan den afviste asylansøger udsendes med tvang af politiet. Det hænder dog, at blandt andet situationen i hjemlandet forhindrer, at der kan ske tvangsmæssig udsendelse, hvilket kan betyde, at afviste asylansøgere kan befinde sig i asylsystemet i en længere årrække uden at blive udsendt.

5.1.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Som omtalt ovenfor i afsnit 2 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.

En forfølgelse kan være begrundet i ansøgerens særlige individuelle forhold, men hvis situationen i et land udvikler sig til for eksempel krig eller borgerkrig, rejser det spørgsmål om, hvorvidt asylansøgeren af den grund kan anses for at være flygtning eller i øvrigt have et berettiget behov for beskyttelse.

Ifølge UNHCR skal en asylansøger som udgangspunkt sandsynliggøre at være individuelt forfulgt.³³ UNHCR har præciseret, at det ikke er en forudsætning for at være flygtning i Flygtningekonventionens forstand, at den pågældende er blevet specifikt udpeget (singled out), ligesom der heller ikke kan stilles krav om, at en person, som befinder sig i en væbnet konflikt, risikerer en større risiko end andre i samme situation.³⁴

En person, som må forlade sit hjemland på grund af den generelle situation i hjemlandet, for eksempel krig eller borgerkrig, vil normalt ikke blive anset som flygtning efter Flygtningekonventionen. Det kan dog forekomme, at en asylansøger må anses for forfulgt, selv om 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).³⁵

UNHCR har ligeledes anført, at en generelt dårlig/svær situation i hjemlandet kombineret med for eksempel forskellige former for chikane eller diskrimination, men som dog ikke har en sådan intensitet, at det i sig selv udgør forfølgelse, kan betyde, at en ansøgers påstand om frygt for forfølgelse er berettiget.³⁶ Den generelle situation i et land kan således lempe vurderingen af, hvornår en ansøger har en berettiget frygt for forfølgelse i henhold til Flygtningekonventionen.

UNHCR har for eksempel vedrørende situationen i Syrien udtalt, at mange syriske asylansøgere sandsynligvis vil leve op til betingelserne i Flygtningekonventionen eller alternativt kriterierne for supplerende beskyttelse, som blandt andet er vedtaget på regional basis (for eksempel 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. Derudover har UNHCR udtalt, at der på grund af udviklingen i Syrien kan være grund til at genåbne sager, hvor der tidligere er givet afslag på asyl.³⁷

For så vidt angår de danske regler, har UNHCR i forbindelse med vedtagelsen af den nye § 7, stk. 3, som behandles nedenfor i afsnit 5.1.2., udtalt, at UNHCR tidligere har identificeret et "hul" i den danske lovgivning, som til tider har betydet, at personer, som de danske myndigheder har vurderet, ikke er i en risiko for individuel forfølgelse, står i et limbo, fordi de pågældende ikke har kunnet få opholdstilladelse, men samtidig ikke har kunnet udsendes på grund af en risiko for overgreb, for eksempelvis tortur (refoulement).³⁸

Ifølge Flygtningekonventionens artikel 33 gælder der et forbud mod refoulement, som omtalt ovenfor 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 og EMRK's tillægsprotokoller 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.³⁹ 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 EMRK 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 reel risiko for at blive udsat for en behandling i strid med EMRK artikel 3.⁴⁰ De individuelle forhold for ansøgeren er i disse tilfælde uden selvstændig betydning.

I juni 2011 fandt EMD, at volden i Somalias hovedstad, Mogadishu, var på et sådant niveau, at alle i byen ville risikere behandling i strid med EMRK 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.⁴¹ 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.

I september 2013 afsagde EMD endnu en dom, hvor blandt andet den generelle situation i Mogadishu blev vurderet. På baggrund af blandt andet de ovenfor nævnte kriterier og den efterfølgende udvikling i Mogadishu fandt EMD, at den menneskeretlige og den sikkerhedsmæssige situation i Mogadishu var alvorlig, skrøbelig og på mange måder uforudsigelig, men at ikke alle personer i Mogadishu på tidspunktet for domsafsigelsen var i risiko for at blive udsat for en behandling i strid med EMRK artikel 3.⁴²

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 ved for eksempel væbnede konflikter.⁴³

Det fremgår blandt andet af EU's kvalifikationsdirektiv,⁴⁴ som Danmark grundet retsforbeholdet ikke er bundet af, at personer, som ved en tilbagevenden til hjemlandet 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.⁴⁵ 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.⁴⁶

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 for eksempel 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 foreløbigt at udsende den pågældende.⁴⁷

5.1.2 DANSKE FORHOLD

Ifølge udlændingelovens § 7 gives der opholdstilladelse til en udlænding omfattet af Flygtningekonventionen (stk. 1), til en udlænding, som ved en tilbagevenden til sit hjemland risikerer dødsstraf eller at blive underkastet tortur, eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf på baggrund af særlige individuelle forhold (stk. 2) eller til en udlænding, som risikerer en behandling som i stk. 2, som følge af en særlig alvorlig situation i hjemlandet præget af vilkårlig voldsudøvelse og overgreb på civile (stk. 3). Udlændingelovens § 7 giver således personer, som lever op til betingelserne for at få asyl, et retskrav på opholdstilladelse i Danmark.

Udlændingeloven § 7, stk. 1, skal således fortolkes i overensstemmelse med Flygtningekonventionen, mens § 7, stk. 2 og 3, er udformet i overensstemmelse med EMRK artikel 3, samt 6. og 13. tillægsprotokol til EMRK. EMD's domme er derfor afgørende ved fortolkningen af stk. 2 og 3.

Flygtningeævnet udgiver en årlig beretning, hvori der blandt andet redegøres for praksis.

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, som for eksempel 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.⁴⁸

§ 7, stk. 3, blev indført i februar 2015 på baggrund af det stigende indrejsetal, hvilket blandt andet skyldtes situationen i Syrien. Ændringen har ikke til hensigt at udvide adgangen til at opnå asyl i Danmark, men derimod at give mulighed for at sende denne gruppe af personer, som har behov for beskyttelse på grund af den generelle situation i hjemlandet, tilbage, når de værste uroligheder er overstået. Opholdstilladelsen meddeles i første omgang for et år, og en eventuel forlængelse gives efterfølgende for to år ad gangen.

Det er fortsat udgangspunktet, at en generel voldstilstand og den blotte mulighed for overgreb på grund af den generelle situation i ansøgerens hjemland ikke i sig selv kan begrunde asyl, og at dette udgangspunkt kun fraviges i de mest ekstreme tilfælde af generel voldsudøvelse, hvor ens tilstedeværelse i området indebærer en reel risiko for overgreb. Der henvises i den forbindelse blandt andet til kriterierne fra EMD-dommen i juni 2011, som omtalt ovenfor i afsnit 5.1.1.

I forbindelse med en ansøgning om forlængelse af en opholdstilladelse givet efter § 7, stk. 2 eller 3, vil der blive foretaget en ny vurdering af, om den pågældende fortsat har behov for beskyttelse. Såfremt en ansøger har fået opholdstilladelse på grund af den generelle situation i hjemlandet, vil denne kunne få afslag på forlængelse, selv om situationen i hjemlandet fortsat er alvorlig, skrøbelig og uforudsigelig. Derudover vil en ansøger, som har fået opholdstilladelse efter stk. 2 eller 3, fremover kunne få inddraget sin opholdstilladelse, uanset om forholdene trods forbedringer fortsat er alvorlige, skrøbelige og uforudsigelige. Inddragelse af opholdstilladelsen vil dog kræve, at ændringerne ikke kan antages at være af helt midlertidig karakter. For så vidt angår personer med flygtningestatus (§ 7, stk. 1), kan inddragelse alene ske, hvis der er fundamentale, stabile og varige ændringer i hjemlandet.⁴⁹

Instituttet udtrykte i forbindelse med behandlingen af lovforslaget blandt andet bekymring over forholdene for de personer, som har haft en opholdstilladelse,

men kan risikere at miste denne, selv om der reelt ikke er mulighed for at kunne udsende den pågældende, fordi der ikke er en udsendelseftale med hjemlandet.⁵⁰ Justitsministeriet afviste dog, at det forhold, at der i praksis ikke var udsigt til at kunne gennemføre en tvangsmæssig udsendelse, skulle inddrages i spørgsmålet om inddragelse af opholdstilladelsen.⁵¹

Hvis en asylansøger har fået afslag på asyl og ikke udrejser inden for den fastsatte udrejsefrist, vil politiet foretage en tvangsmæssig udsendelse.⁵²

Der kan dog forekomme situationer, hvor en tvangsmæssig udsendelse ikke kan ske. 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 bestemmelsen 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 3, og § 31, stk. 1, skal ske i overensstemmelse med EMD's praksis.⁵³ Der er således et sammenfald i betingelserne efter § 7 og § 31.

Selv om Flygtningenævnet (eller Udlændingestyrelsen i den såkaldte "åbenbart grundløs-procedure") 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 baggrundsoplysninger. 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 uklart, 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, som for eksempel 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 for eksempel 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.⁵⁴ 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.⁵⁵ 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 ovenfor under afsnit 5.1.1 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 ansøgeren var i udsendelsesposition til fornyet behandling i Udlændingestyrelsen.⁵⁶

For så vidt angår syriske asylansøgere besluttede Koordinationsudvalget i 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. Frem til september 2013 udtalte Flygtningenævnet i flere omgange, at den generelle sikkerhedssituation i Syrien ikke havde en sådan karakter, at en asylansøger af den grund kunne få opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7. I september 2013 ændrede Flygtningenævnet imidlertid 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. Flygtningenævnet genoptog herefter behandlingen af sagerne, hvor de pågældende havde fået afslag på asyl, men hvor man havde stillet den tvangsmæssige udsendelse i bero.

Den tvangsmæssige udsendelse af syrere var således sat i bero fra april 2011 frem til september 2013 – årsagerne hertil varierede i løbet af perioden. I starten af perioden var såvel den tvangsmæssige udsendelse og afgørelserne i de sager,

hvor man ikke på baggrund af de foreliggende oplysninger kunne få opholdstilladelse, sat i bero, fordi man var i gang med at indhente yderligere oplysninger. I september 2011 havde Flygtningenævnet modtaget oplysninger om situationen i Syrien og besluttede på den baggrund at genoptage behandlingen af de sager, som var blevet udsat fra april 2011. Nævnet besluttede samtidig, at den tvangsmæssige udsendelse fortsat skulle være sat i bero. På baggrund af henvendelser fra Dansk Flygtningehjælp præciserede Flygtningenævnet i februar 2013, at berostillelsen af den tvangsmæssige udsendelse ikke skyldtes de generelle forhold i Syrien, men derimod baggrundsoplysninger om, at en politimæssig ledsaget tvangsudsendelse til Syrien kunne medføre, at de syriske myndigheders opmærksomhed blev henledt på den udsendte. Nævnet afviste i samme forbindelse at genoptage alle sagerne af egen drift og henviste til muligheden for at søge om genoptagelse i de konkrete sager.⁵⁷

Det bemærkes hertil, at Flygtningenævnet i forbindelse med opfølgningen på Institut for Menneskerettigheders statusrapport 2013 har oplyst, at Flygtningenævnet er særdeles tilbageholdende med at berostille tvangsmæssige udsendelser generelt, og at der pr. 1. maj 2014 ikke aktuelt var truffet generelle beslutninger om berostillelse af tvangsmæssige udsendelser.⁵⁸ Pr. 1. februar 2015 var der ligeledes ikke truffet generelle beslutninger herom.

Udlændingemyndighederne skal i asylafgørelsen også træffe afgørelse om, hvorvidt udlændingen kan udsendes, hvis vedkommende ikke udrejser frivilligt.⁵⁹ 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.⁶⁰ Eventuelle risici ved en tvangsmæssig udsendelse bør derfor indgå i myndighedernes behandling af asylansøgningen. Det forekommer imidlertid uklart, i hvilket omfang dette sker, herunder om dette sker i forbindelse med behandling af genoptagelsesansøgninger.

Situationen med de syriske asylansøgere, som fra april 2011 til september 2013 ikke kunne få opholdstilladelse på grund af den generelle situation, men som samtidig ikke kunne udsendes tvangsmæssigt, fordi man – i hvert fald i den sidste del af perioden – kunne risikere, at syriske myndigheder blev opmærksomme på den udsendte, viser således, at der er behov for en afklaring af, i hvilket omfang det indgår i vurderingen af asylsagen, om der kan ske tvangsmæssig udsendelse, hvis ansøgeren ikke frivilligt udrejser, samt at der er behov for klare regler om berostillelse af den tvangsmæssige udsendelse.

5.1.3 ANBEFALINGER

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

- 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 udrejses frivilligt
- vedtager klare regler for, med hvilken hjemmel, under hvilke omstændigheder og på hvilke betingelser og hvor længe en tvangsmæssig udsendelse kan sættes i bero, samt under hvilke omstændigheder 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
- i situationer med ændrede forhold i hjemlandet undlader at give afslag på forlængelse eller inddrage en opholdstilladelse på baggrund af asyl, medmindre der er reel mulighed for udsendelse af den pågældende.

5.2 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, samt at der er et land, som er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen. Et EU-land, som har modtaget en asylansøger, der først har søgt om asyl i et andet EU-land, kan efter omstændighederne overføre asylansøgeren til dette EU-land.

5.2.1 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, for eksempel at ansøgerens familie allerede opholder sig i et andet EU-land, eller hvis hensynet til barnets tarv tilsiger, at ansøgningen behandles i opholdslandet.⁶¹ 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 (suverænitetklausulen).⁶² Der lægges i Dublin-forordningen blandt andet vægt på, at spørgsmålet om den ansvarlige medlemsstat afgøres hurtigst muligt, at barnets bedste skal være et primært hensyn i forbindelse med forordningens procedurer, og at familielivet bør indgå som et primært hensyn.⁶³

I juni 2013 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet Dublin III-forordningen.⁶⁴ Formålet med ændringerne var at gøre Dublinsystemet mere effektivt og forbedre 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 behandlingen af en klagesag, indtil der træffes afgørelse om overførsel, større hensyntagen til uledsagede mindreåriges tilknytning til nære slægtninge i en medlemsstat, frister vedrørende frihedsberøvelse, samt procedure for tidlig varsling, beredskab og krisestyring.

I juni 2014 fremsatte Europa-Kommissionen forslag om ændring af Dublin III-forordningens artikel 8, stk. 4, vedrørende uledsagede mindreårige, som ikke har familie i en anden medlemsstat.⁶⁵ Forslaget blev fremsat på grund af en dom fra EU-Domstolen vedrørende fortolkning af bestemmelsen om overførsel af uledsagede mindreårige og for at skabe klarhed om bestemmelsen. I dommen slog EU-Domstolen fast, at hvis en mindreårig asylansøger, som ikke har nogen familiemedlemmer, der befinder sig lovligt på en medlemsstats område, og som 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 (opholdslandet). Domstolen lagde i den forbindelse vægt på barnets bedste, og at proceduren for at fastlægge den ansvarlige medlemsstat ikke forlænges mere end strengt nødvendigt. 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.⁶⁶

Overførsel af asylansøgere til et andet EU-land i medfør af Dublin-forordningen kan rejse spørgsmål vedrørende EMRK artikel 3, der som nævnt ovenfor i afsnit 2.1. 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 med videre. Bestemmelsen gælder også, hvis udsendelsen sker på grundlag af en tilbagesendesaftale som for eksempel Dublin-forordningen. En stat, som ønsker at overføre en asylansøger, skal således altid tage højde for de potentielle konsekvenser, herunder om den pågældende ved en overførsel risikerer behandling i strid med EMRK artikel 3.⁶⁷

Det ses løbende, at asylsystemerne i de lande, som modtager mange asylansøgere, kommer under et stort pres, hvilket kan rejse spørgsmål om,

hvorvidt der kan ske overførsel efter Dublin-forordningen til det pågældende land.

Dette var for eksempel tilfældet i Grækenland fra 2008 og frem, hvor et stort antal asylansøgere påstod, at de ved overførsel fra forskellige EU-lande til Grækenland ville være i fare for behandling i strid med EMRK artikel 3 på grund af omstændighederne ved det græske asylsystem. I sommeren 2010 anmodede EMD staterne om at suspendere overførsel af asylansøgere til Grækenland i alle sager, hvor ansøger påstod at være i risiko for behandling i strid med EMRK, indtil der var afsagt dom i en principiel sag om problemstillingen, den såkaldte M.S.S.-sag.⁶⁸

I januar 2011 afsagde EMD dom i M.S.S.-sagen, der handlede om overførsel af asylansøgere fra Belgien til Grækenland.⁶⁹ For så vidt angik Belgiens ansvar under EMRK, fandt EMD 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, ligesom Belgien blev dømt for at krænke EMRK artikel 3 ved at udsende ansøgeren til leveforholdene for asylansøgere i Grækenland.

For så vidt angår overførsel til Italien, afsagde EMD i november 2014 dom i Tarakhel-sagen mod Schweiz om overførsel efter Dublin-forordningen af et ægtepar og deres seks mindreårige børn.⁷⁰ Ansøgerne havde i sagen påberåbt sig, at en overførsel til Italien ville være i strid med EMRK artikel 3 på grund af modtageforholdene for asylansøgere i Italien. EMD udtalte i sagen, at asylansøgere er en særlig underprivilegeret og sårbar gruppe, som har behov for særlig beskyttelse, samt at børn er ekstremt sårbare, og at de har særlige behov. Selv om EMD ikke fandt, at de generelle forhold for asylansøgere i Italien var sammenlignelige med forholdene i Grækenland, fandt EMD, at det påhvilede de schweiziske myndigheder at indhente individuelle garantier fra de italienske myndigheder, som garanterede, at familien ville blive behandlet på en måde, som stemte overens med børnenes alder, og at familien ikke ville blive afskilt. Det ville således udgøre en krænkelse af EMRK artikel 3, hvis en sådan individuel garanti ikke var indhentet.

Det kan hertil i øvrigt bemærkes, at Justitsministeriet i januar 2015 har oplyst, at der verserer 11 sager mod Danmark, som handler om, hvorvidt det er i strid med EMRK at udsende de pågældende i medfør af Dublin-forordningen til Italien, hvor de tidligere har søgt asyl.⁷¹

EU-chartret indeholder også et forbud mod at udsende personer til stater, hvor der er en alvorlig risiko for at blive udsat for tortur med videre. Forbuddet indebærer, for så vidt angår Dublin-forordningen, blandt andet, at et EU-land ikke må overføre 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".⁷²

Flygtningekonventionen forpligter ikke staterne til at fastsætte en egentlig asylsagsproces med bestemte garantier. UNHCR har imidlertid vedrørende Dublin-forordningen blandt andet udtalt, at der ikke bør ske overførsel til et EU-land, hvor der er risiko for krænkelse af international menneskeret. I sådanne tilfælde bør suverænitetetsklausulen i Dublin-forordningen anvendes, således at landet selv behandler asylansøgningen.⁷³ UNHCR har ligeledes udtalt sig om overførsel efter Dublin-forordningen til specifikke lande, for eksempel Grækenland⁷⁴ og Bulgarien.⁷⁵

I februar 2013 udgav en række europæiske ngo'er en rapport, der sammenholdt 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 på splittelse af familier, og at det at identificere den ansvarlige stat kan tage lang tid. Derudover fremhæves det, at de skønsmæssige klausuler, blandt andet suverænitetetsklausulen, sjældent anvendes. På den baggrund anbefales det blandt andet, at medlemsstaterne anvender suverænitetetsklausulen i sager, hvor en overførsel af en asylansøger vil være i strid med statens internationale forpligtelser, samt at suverænitetetsklausulen anvendes på en fleksibel måde under hensyntagen til den enkelte asylansøgers sag.⁷⁶

5.2.2 DANSKE FORHOLD

Dublin-forordningen er omfattet af Danmarks retsforbehold, men Danmark har tiltrådt Dublin-forordningen ved en parallelaftale.⁷⁷ Dublin-forordningen er i sin helhed gennemført i dansk ret gennem bestemmelser i udlændingeloven.⁷⁸

I december 2013 blev udlændingeloven ændret som led i gennemførelse af Dublin III-forordningen.⁷⁹ Flere af ændringerne har styrket asylansøgernes retssikkerhed, blandt andet fik Flygtningenævnet kompetence til at behandle klager om overførsel til en anden medlemsstat, klager tillægges nu opsættende virkning, udlændingene tilbydes retshjælp af Dansk Flygtningehjælp i Dublin-

fasen, og der fastsættes regler for den tidsmæssige udstrækning af en frihedsberøvelse.

Udlændingestyrelsen har, som nævnt ovenfor under afsnit 3.1, 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 overføres til et andet EU-land og have behandlet sin ansøgning dér.

Flygtningenævnet udgiver årligt en beretning, hvori der redegøres for nævnets praksis det pågældende år. Nævnets beretning for 2014 er ikke udkommet endnu men må forventes ligeledes at indeholde en beskrivelse af relevant praksis vedrørende Dublin-overførsler.

Det følger som nævnt i afsnit 5.2.1 af Dublin-forordningens suverænitetklausul, at en medlemsstat kan beslutte at behandle en ansøgning om asyl, selv om det ikke efter forordningens kriterier påhviler staten at behandle den pågældende ansøgning. Det er dog uklart, i hvilket omfang klausulen anvendes i Danmark, herunder i sager med opsplitning af familier, sårbare personer og lange sagsbehandlingstider i Dublin-fasen. En sådan klarhed bør skabes, om end det naturligvis ikke kan gøres på udtømmende vis.

Dansk Flygtningehjælp har til instituttet oplyst, at man oplever sager, hvor Dublin-forordningens artikel 7, stk. 2 (hvorefter det er situationen på det tidspunkt, hvor en ansøger første gang indgiver sin ansøgning, som er afgørende for vurderingen af, hvilken stat der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen), betyder, at en ansøger, som år forinden har søgt beskyttelse i et andet land, og som i mellemtiden for eksempel har etableret familie i Danmark, skilles fra familien, fordi der lægges vægt på situationen ved første ansøgning. Forholdene kan således være ændret væsentligt i den mellemliggende periode.⁸⁰

Som nævnt ovenfor i afsnit 5.2.1 kommer asylsystemerne i en række lande løbende under et stort pres, hvilket får betydning for, i hvilket omfang Danmark kan overføre asylansøgere til disse lande efter Dublin-forordningen.

Danmark satte for eksempel i 2010 overførsler til Grækenland i bero, hvis ansøgeren havde klaget til EMD på grund af den på tidspunktet verserende M.S.S.-sag. Dette betød ifølge Dansk Flygtningehjælp, at over 300 sager blev sat i bero. I de sager, hvor ansøger ikke havde klaget til EMD, blev overførslen imidlertid ikke sat i bero. Efter domsafsigelsen i M.S.S.-sagen meddelte den daværende integrationsminister, at Danmark på baggrund af dommen ville

behandle asylansøgningerne fra de asylansøgere, hvis overførsler til Grækenland var blevet sat i bero. 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, hvor der blev afsagt dom i M.S.S.-sagen, 33 personer til Grækenland efter Dublin-forordningen.⁸¹

For så vidt angår Italien, har der i flere omgange været tvivl om, hvorvidt der kunne Dublin-overføres hertil, særligt for så vidt angår særligt sårbare personer.⁸² Justitsministeriet oplyste blandt andet i april 2014, at der fortsat skulle foretages en samlet vurdering af, om ansøgerens personlige, sundhedsmæssige og familiemæssige forhold sammenholdt med oplysningerne om vilkårene i Italien kan føre til, at den pågældende ikke skal overføres til Italien. Indtil dommen i Tarakhel-sagen blev afsagt, burde der ifølge ministeriet ikke ske tvangsmæssig udsendelse til Italien af familier med mindreårige børn, hvis der er oplysninger om alvorlige fysiske eller psykiske lidelser, eller hvor et eller flere af børnene er under 5 år.⁸³

Efter afsigelse af Tarakhel-dommen i november 2014 meddelte Justitsministeriet, at der ikke – indtil Justitsministeriet og Flygtningenævnet har overvejet betydningen og rækkevidden af dommen – vil ske tvangsmæssig udsendelse efter Dublin-forordningen af familier med mindreårige børn til såvel Italien, Malta, Bulgarien og Ungarn.⁸⁴ I januar 2015 oplyste Flygtningenævnet, at også andre personer end familier med mindreårige børn kan anses for ekstremt sårbare ved en overførsel til Italien, hvorfor der også i disse sager kan være behov for at indhente individuelle garantier fra de italienske myndigheder. Derudover redegjorde Flygtningenævnet for praksis vedrørende Malta, Ungarn og Bulgarien.⁸⁵

Dansk Flygtningehjælp har til instituttet oplyst om eksempler på sager vedrørende Italien, hvor ansøgerne har ventet i en længere periode i Dublin-fasen, for eksempel fordi man har afventet en afklaring af muligheden for overførsel til Italien, og efter afsigelse af Tarakhel-dommen, fordi man afventer indhentelse af individuelle garantier.⁸⁶

Uanset det således er positivt, at Danmark grundet situationen for asylansøgere i en række lande ikke udsender bestemte persongrupper til det pågældende land, så risikerer de enkelte personer i længere perioder at sidde i asylsystemet uden viden om, i hvilket land de kan forvente at få behandlet deres sag. Det bemærkes i den forbindelse, at der i Dublin-forordningen blandt andet lægges vægt på, at spørgsmålet om den ansvarlige medlemsstat bør afgøres hurtigst muligt.

5.2.3 ANBEFALINGER

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

- sikrer klarhed vedrørende anvendelsen af suverænitetsklausulen, herunder hvorvidt bestemmelsen skal anvendes i situationer med opsplitning af familier og langvarige sagsbehandlingstider ved vurdering af ansvaret efter Dublin-forordningen
- i vurderingen af konkrete sager vedrørende familier sikrer, at hensynet til familiens enhed inddrages i det fornødne omfang og anvender suverænitetsklausulen, såfremt hensynet til familien tilsiger dette.

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

- sikrer, at der løbende redegøres nærmere for praksis vedrørende overførsel af asylansøgere, herunder sårbare asylansøgere, til lande, hvor der generelt er problemer vedrørende overførslen, og at denne praksis ligeledes løbende offentliggøres.

5.3 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.

5.3.1 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 deres asylansøgninger.

UNHCR har blandt andet udtalt sig om børn i risiko og har i den forbindelse anført, 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.⁸⁷

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 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.⁸⁸

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.⁸⁹

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

Efter Børnekonventionen skal barnets bedste 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.⁹⁰

FN's Børnekomité har i sin generelle kommentar fra 2013 uddybet indholdet af Børnekonventionens bestemmelse om barnets bedste. Det fremgår blandt

andet, at barnets bedste afgøres individuelt ud fra barnets specifikke forhold, og at barnets personlige baggrund, situation og behov bør tages i betragtning. Vedrørende sårbare børn, såsom for eksempel mindreårige asylansøgere, fremhæves det, at myndighederne skal vurdere sårbarheden af det enkelte barn ud fra dets konkrete forhold.⁹¹

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.⁹²

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.⁹³

FN's Børnekomité har i tilknytning til Børnekonventionen i 2005 udstedt en generel kommentar 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 eller bringe de eftersøgte 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 over for andre rettighedsbaserede hensyn må lægges til grund, at sidstnævnte vejer tungere end hensynet til barnets bedste. Statens interesse i generel indvandringskontrol vejer ifølge komitéen ikke tungere end barnets bedste. 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.⁹⁴

I Børnekomitéens seneste anbefalinger til Danmark på baggrund af komiteens periodiske kontrol med staternes implementering af Børnekonventionen fra 2011 udtrykte Børnekomitéen blandt andet bekymring over, at der i sager om uledsagede mindreårige asylansøgere ikke tages tilstrækkeligt hensyn til barnets bedste, 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.⁹⁵

European Council on Refugees and Exiles (ECRE) udgav i juli 2014 i samarbejde med en række organisationer, herunder Dansk Flygtningehjælp, en komparativ rapport om juridisk bistand til uledsagede mindreårige. I rapporten identificeres en række udfordringer, ligesom der peges på positive eksempler fra praksis på området. Af rapporten fremgår det blandt andet, at det er afgørende for de uledsagede mindreåriges adgang til effektive retsmidler, at juridisk bistand ikke alene udpeges i asylproceduren, men ligeledes er til rådighed i forbindelse med en klage over aldersafgørelse.⁹⁶

5.3.2 DANSKE FORHOLD

I 2014 søgte 838 uledsagede mindreårige om asyl i Danmark. 249 af disse var fra Syrien, 196 fra Eritrea og 96 fra Marokko.⁹⁷

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.⁹⁸

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.⁹⁹ Den mindreårige kan desuden i visse andre undtagelsesvisse tilfælde få opholdstilladelse, for eksempel på grund af alvorlig sygdom.¹⁰⁰ Der findes endnu ikke modtage- og omsorgscentre i udlandet.

En opholdstilladelse som uledsaget mindreårig vil altid udløbe, når den mindreårig 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 for eksempel 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.¹⁰¹

Uledsagede mindreårige asylansøgere bliver indkvarteret på særlige asylcentre med specialuddannet personale. De tildeles en uafhængig personlig repræsentant, der skal varetage deres interesser. Såfremt en uledsaget mindreårig ønsker at påklage en afgørelse vedrørende overførsel efter Dublin-forordningen (se afsnit 5.2), kan denne få retshjælp af Dansk Flygtningehjælp. 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.¹⁰²

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.¹⁰³ 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.¹⁰⁴

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 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 (for eksempel 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 sin asylansøgning og således få ansøgningen realitetsbehandlet.¹⁰⁵ Dette kan for eksempel 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 – for eksempel på grund af manglende identitetspapirer – kan Udlændingestyrelsen iværksætte en aldersundersøgelse af udlændingen.¹⁰⁶ 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 blandt andet 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).¹⁰⁷

Den 27. august 2009 afsagde Højesteret en kendelse, hvor Højesteret tilsidesatte udlændingemyndighedernes aldersvurdering i en sag om afslag på familiesammenføring 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.

5.3.3 ANBEFALINGER

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

- 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
- ændrer udlændingeloven, så det udtrykkeligt fremgår, at myndighederne i sager om opholdstilladelse vedrørende børn, herunder uledsagede mindreårige, primært skal lægge vægt på, hvad der er i barnets bedste, 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 opholdstilladelsen som uledsaget mindreårig
- 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
- i forbindelse med en afgørelse af, hvorvidt en asylansøger er mindreårig, ved siden af aldersundersøgelserne ligeledes inddrager 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 visse 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, såfremt dette er barnets bedste.

5.4 STRAF TIL ASYLANSØGERE, SOM INDREJSER MED FALSKE PAPIRER

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

5.4.1 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.¹⁰⁸

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.¹⁰⁹ 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.¹¹⁰

FN's Børnekomité har i tilknytning til Børnekonventionen i 2005 udstedt en generel kommentar 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.¹¹¹

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 med videre – 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.¹¹² 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.

5.4.2 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.¹¹³ Det betyder, at der som udgangspunkt skal indledes en straffesag. Dømmes en udlænding for dokumentfalsk, risikerer udlændingen at blive udvist af landet.¹¹⁴

Der har 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 politikredse ikke førte samme praksis på området. Der var på dette tidspunkt ikke udstedt retningslinjer for behandlingen af sådanne sager.¹¹⁵

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.¹¹⁶

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 beskyttelsesværet i andre internationale konventioner, navnlig Torturkonventionen og EMRK (personer med beskyttelsesstatus). På den baggrund skelnes der i retningslinjerne mellem de to persongrupper. Retningslinjerne er udarbejdet før indførelsen af den nye gruppe af personer med opholdstilladelse, nemlig "midlertidig beskyttelsesstatus" i udlændingelovens § 7, stk. 3, men da denne gruppe ikke falder under Flygtningekonventionen, må det lægges til grund, at de falder under samme betragtninger som § 7, stk. 2, for så vidt angår spørgsmålet om straf for indrejse på falske dokumenter.

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, og den nye § 7, stk. 3), ligesom udlændingemyndighederne behandler sagerne ens, det vil sige på samme oplysningsgrundlag og i samme procedure. Det bliver således 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 for eksempel efter EMRK (§ 7, stk. 2), kan vedkommende risikere, at der rejses straffesag om dokumentfalsk. Derudover har man anerkendt den pågældendes beskyttelsesbehov, og baggrunden for dette beskyttelsesbehov kan have betydet, at den pågældende har haft tungtvejende grunde til at tilsidesætte normale kontrolforanstaltninger for at kunne søge asyl, uanset om denne meddeles konventionsstatus eller beskyttelsesstatus, herunder midlertidig beskyttelsesstatus.

Når en person med beskyttelsesstatus og midlertidig beskyttelsesstatus (udlændingelovens § 7, stk. 2, og 3) dømmes for dokumentfalsk og samtidig udvises af landet samt mister sin opholdstilladelse, skal udlændingemyndighederne tage stilling til, om udlændingen kan sendes ud af landet.¹¹⁷ 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.¹¹⁸ 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 "plettet" 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.¹¹⁹

Rigsadvokaten har (gennem Justitsministeriet) som opfølgning til 'Status 2013' oplyst, at man ved en kommende revision af retningslinjerne vil anføre, at der skal meddeles tiltalefrafald efter § 1, nr. 3, i bekendtgørelse om politimestrenes og statsadvokaternes adgang til at fratage tiltale, hvis en mindreårig asylansøger meddeles beskyttelsesstatus, såfremt de øvrige betingelser for tiltalefrafald er opfyldt. Rigsadvokaten oplyser ligeledes, at man også i de reviderede retningslinjer vil indarbejde, at tiltalefrafald bør være det klare udgangspunkt, hvis voksne får beskyttelsesstatus.¹²⁰ En sådan revision ses imidlertid ikke at være foretaget endnu.

5.4.3 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 til et andet land efter Dublin-forordningen og dér meddeles opholdstilladelse på baggrund af asylansøgningen, som udgangspunkt strafforfølges for dokumentfalsk i Danmark.

5.5 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.

5.5.1 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.¹²¹

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 for eksempel 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 samt børn i strid med EMRK artikel 3.¹²²

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.¹²³

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.¹²⁴

Efter Flygtningekonventionen kan en stat kun pålægge en flygtning, der indrejser uden tilladelse (spontan asylansøger), nødvendige begrænsninger i bevægelsesfriheden, og kun indtil flygtningens forhold er blevet ordnet, eller indtil den pågældende har opnået adgang til et andet land.¹²⁵

UNHCR har i tilknytning til Flygtningekonventionen i 1986 udstedt anbefalinger om frihedsberøvelse af flygtninge og asylansøgere, hvoraf det blandt andet fremgår, at frihedsberøvelse af asylansøgere bør undgås og om nødvendigt kan ske efter lov.¹²⁶ 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.¹²⁷

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.¹²⁸

Det følger endelig af Børnekonventionen, at barnets bedste 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.¹²⁹

Europarådets Torturkomité afgav i september 2014 en rapport om forholdene i Danmark, hvori komiteen blandt andet udtrykker bekymring over forholdene for udlændinge, som frihedsberøves under udlændingeloven. Torturkomiteens delegation besøgte som led i rapportens udarbejdelse blandt andet Ellebæk (Direktoratet for Kriminalforsorgens lukkede institution for frihedsberøvede udlændinge, som er frihedsberøvet efter udlændingeloven, og hvor blandt andet asylansøgere kan frihedsberøves).¹³⁰

Angående frihedsberøvelse af mindreårige anførte komiteen blandt andet, at alle tiltag skal tages med henblik på at undgå at frihedsberøve en mindreårig irregulær migrant, at frihedsberøvelse af mindreårige, herunder uledsagede

mindreårige, sjældent kan retfærdiggøres, og hvis en mindreårig undtagelsesvist frihedsberøves, skal frihedsberøvelsen være så kort som muligt. På baggrund af besøget i Ellebæk, hvor én ung person var frihedsberøvet på tidspunktet for besøget, udtalte komiteen, at Ellebæk ikke udgjorde et egnet sted til at frihedsberøve børn, fordi Ellebæk ikke har et passende miljø eller en passende støtte for mindreårige. Komiteen anbefalede derfor, at de danske myndigheder ophørte med at frihedsberøve børn i Ellebæk.

For så vidt angår sundhedsydelse for frihedsberøvede i Ellebæk, udtalte komiteen, at disse var tilstrækkelige fra mandag til fredag mellem kl. 8 og 16, hvor to sygeplejersker var til stede, ligesom en praktiserende læge besøgte Ellebæk to gange ugentligt. Komiteen pegede imidlertid på, at der for udlændinge, som ankom fredag efter kl. 16, først er en sygeplejerske til rådighed mandag. Forsinkelsen i en helbredsmæssig screening ved ankomst forværres ifølge komiteen af, at den indledende vurdering er forholdsvis overfladisk og alene indeholder en beskrivelse af, hvordan man skal kontakte en sygeplejerske eller medarbejder, hvis der er et akut problem, samt en drøftelse om medicin modtaget før ankomst til Ellebæk. Derudover indhentes der ikke oplysninger om pågældendes helbred, ligesom der ikke udføres en fysisk undersøgelse af udlændingen.

Komiteen anbefalede på den baggrund blandt andet, at de danske myndigheder sikrer, at alle nyankomne frihedsberøvede klinisk vurderes af en læge eller en fuldt ud kvalificeret sygeplejerske, som rapporterer til en læge, snarest muligt efter den pågældendes ankomst til Ellebæk. Derudover anbefalede komiteen, at der indføres en særlig screening med henblik på at identificere ofre for tortur.

Derudover udtalte komiteen kritik af tolkningen for frihedsberøvede personer i Ellebæk, idet frihedsberøvede tolkede for hinanden i stedet for at der blev anvendt for eksempel telefonisk tolkning. Dette betyder en mangel på fortrolighed og potentielt en mulighed for misforståelser, hvilket kan få konsekvenser for den frihedsberøvedes helbred. Komiteen anbefalede derfor, at de danske myndigheder sikrer, at tolkningsydelser stilles til rådighed, når det er nødvendigt.

5.5.2 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.¹³¹

Det fremgår af forarbejderne til udlændingeloven, at frihedsberøvelse af asylansøgere skal undlades, hvis frihedsberøvelse vil virke særlig belastende for den pågældende; for eksempel hvis den pågældende er enlig og har små børn, eller hvis den pågældende er alvorligt syg og kan dokumentere dette ved lægeerklæring.¹³²

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 mulig, 5) sager om frihedsberøvelse skal prioriteres og fremmes mest muligt, og 6) der skal tages hensyn til sårbare grupper (syge, ældre, mindreårige, gravide med videre).¹³³

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 mindre alvorlig kriminalitet). Rigspolitiet har oplyst, at denne rundskrivelse var begrundet i aktualiteten af asylansøgers kriminalitet.¹³⁴

Direktoratet for Kriminalforsorgen har blandt andet oplyst, at Ellebæk har tilknyttet læge, sygeplejerske og psykolog, og at alle indsatte i Ellebæk snarest efter indsættelsen tilses af en sygeplejerske. Hvis sygeplejersken henviser hertil, eller den pågældende selv anmoder herom, tilses den indsatte af en læge. Tilsynet af sygeplejersken kan fremskyndes, hvis der ved indsættelsen konstateres at være problemer vedrørende den indsatte psykiske tilstand.¹³⁵

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.¹³⁶

Hvis en administrativ frihedsberøvelse varer mere end tre døgn, skal udlændingen fremstilles for retten, der tager stilling til frihedsberøvelsens lovlighed og fortsatte opretholdelse.¹³⁷ En udlænding, som frihedsberøves med henblik på udsendelse, må ikke frihedsberøves i mere end 6 måneder,

medmindre der foreligger særlige omstændigheder. Hvis det er tilfældet, kan retten forlænge frihedsberøvelsen i op til yderligere 12 måneder.¹³⁸ I forbindelse med den reviderede Dublin-forordning i 2013 blev der indført frister for udstrækningen af frihedsberøvelser med henblik på Dublin-overførsler, ligesom udlændingeloven blev ændret, så frihedsberøvelse af en udlænding med henblik på Dublin-overførsel forudsætter, at der er væsentlig risiko for, at den pågældende forsvinder, og at andre foranstaltninger ikke er tilstrækkelige.¹³⁹

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.¹⁴⁰

Statistik fra Direktoratet for Kriminalforsorgen viser, at der i 2013 var 1.558 nyindsættelser i Kriminalforsorgens institutioner for frihedsberøvede asylansøgere. Tallet var i 2012 1.494. Dette tal dækker dog over både varetægtsfængslinger og frihedsberøvelser efter udlændingeloven. Derudover kan der være tale om den samme person på grund af overførsler mellem forskellige institutioner. Tallene viser, at der i gennemsnit dagligt var cirka 115 frihedsberøvede asylansøgere.¹⁴¹ Derudover viser tal fra Kriminalforsorgen, at der i perioden fra 1. januar 2014 til 31. december 2014 i fængsler og arresthuse i gennemsnit om ugen var 0,4 indsatte under 18 år, som var frihedsberøvet på udlændingeloven.¹⁴² Det har ikke i øvrigt været muligt at finde anden statistik vedrørende iværksatte administrative frihedsberøvelser af asylansøgere, herunder vedrørende indsættelse af fysisk og psykisk sårbare asylansøgere.

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.¹⁴³

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 ansøgenes helbred ikke blev behandlet i undersøgelsen.¹⁴⁴

5.5.3 ANBEFALINGER

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

- alene frihedsberøver mindreårige, herunder uledsagede mindreårige, såfremt frihedsberøvelsesfaciliteterne kan opfylde de mindreåriges særlige behov
- sikrer adgang til kvalificeret tolkning til frihedsberøvede asylansøgere.

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

- forud for eller i umiddelbar tilknytning til frihedsberøvelsen foretager en obligatorisk og mere omfattende helbredsundersøgelse af alle asylansøgere, som politiet har til hensigt at frihedsberøve, herunder inddrager læger, psykologer med videre.

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

SLUTNOTER

¹ 'UNHCR Global Trends 2013', UNHCR 2014, og 'UNHCR Mid-Year Trends 2014', UNHCR, 7. januar 2015.

² 'Asylum Trends 2013, Levels and Trends in Industrialized Countries', UNHCR 2014, og 'UNHCR Asylum Trends, First half 2014, Levels and Trends in Industrialized Countries', 26. september 2014.

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 Flygtningekonventionens artikel 1(A)(2).

⁶ Flygtningekonventionens artikel 1 og 33.

⁷ Torturkonventionens artikel 3, ICCPR 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 EMRK artikel 13.

¹⁰ Se også 'Notat om Danmarks internationale forpligtelser på udlændinge- og statsborgerretsområdet', Justitsministeriet, 5. marts 2012.

¹¹ Udlændingelovens §§ 7 og 8.

¹² 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).

¹³ For eksempel 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 Udlændingelovens § 33.

¹⁵ Udlændingelovens § 30, stk. 2.

¹⁶ Tallene er hentet fra udlændingemyndighedernes hjemmeside, www.nyidanmark.dk.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ 'UNHCR Mid-Year Trends 2014', UNHCR, 7. januar 2015, 'UNHCR Global Trends 2013', UNHCR 2014, og 'UNHCR Global Trends 2012', UNHCR 2013.

²⁰ UN News Centre, pressemeddelelse, 14. august 2014:

<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=48483#.VC1wkf6KDMA>.

²¹ Tallene er hentet fra udlændingemyndighedernes hjemmeside, www.nyidanmark.dk.

²² TV 2, <http://nyhederne.tv2.dk/samfund/2014-08-05-i-11-time-politikere-vil-stoppe-asyllcenter>, 5 august 2014, Berlingske, <http://www.politiko.dk/nyheder/radikale-kommuner-er-noedt-til-at-tage-imod-flygtninge>, 26. september 2014, og information meddelt af Udlændingestyrelsen ved e-post af 21. oktober 2014.

²³ Justitsministeriet, 15. maj 2014, 'Notat om gennemgang af afgørelser efter udlændingelovens § 9 b om humanitært ophold til børnefamilier', sagsnr. 2014-945-0023, nyhed på Justitsministeriets hjemmeside, 26. marts 2014, 'Justitsministeriet overholder Børnekonventionen', samt nyheder på Institut for Menneskerettigheders hjemmeside, 25. marts 2014, 'Justitsministeriet bør se på gamle sager om humanitært ophold', 27. marts 2014, 'BLOG: Justitsministeren mangler at besvare centrale spørgsmål', og 20. maj 2014, 'En tredjedel af børnefamilier blev ikke vejledt viser sagsgennemgang'.

²⁴ Lov nr. 1619 af 26. december 2013 om ændring af udlændingeloven (Gennemførelse af den reviderede Dublinforordning af 26. juni 2013).

²⁵ Lov nr. 515 af 26. maj 2014 om ændring af udlændingeloven (Ændring af kriterierne for udvælgelse af kvoteflygtninge).

²⁶ Lov nr. 1527 af 27. december 2014 om ændring af lov om social pension (Genindførelse af tidligere gældende regler for optjening af ret til folkepension for flygtninge).

²⁷ Lovforslag nr. L72 af 14. november 2014 om ændring af udlændingeloven (Midlertidig beskyttelsesstatus for visse udlændinge samt afvisning af realitetsbehandling af asylansøgninger, når ansøgeren har opnået beskyttelse i et andet EU-land m.v.), vedtaget i Folketinget den 3. februar 2015.

²⁸ Institut for Menneskerettigheder, Høring over udkast til lovforslag om ændring af udlændingeloven (Midlertidig beskyttelsesstatus for visse udlændinge samt afvisning af realitetsbehandling af asylansøgninger, når ansøgeren har opnået beskyttelse i et andet EU-land mv.), j.nr. 540.10/31282, 7. november 2014, samt Institut for Menneskerettigheder, Talepapir – foretræde for UUI vedr. L 72/2014 den 2.12.2014, 2. december 2014.

²⁹ Case of M. E. v. Denmark, 8 July 2014, app. No. 58363/10.

³⁰ X v. Denmark, 26 March 2014, Communication no. 2007/2010, CCPR/C/110/D/2007/2010.

³¹ 'Report by Nils Muižnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Following his visit to Denmark from 19 to 21 November 2013', Commissioner for Human Rights, 24. marts 2014.

³² Council of Europe, 'Report to the Danish Government on the visit to Denmark carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 4 to 13 February 2014', september 2014, præmis 77, 79 og 81.

³³ 'Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status', UNHCR, 1979.

³⁴ 'International Protection Considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic, Update III', UNHCR, oktober 2014, og UNHCR, 'UNHCR Observations on the proposed amendments to the Danish Aliens Act (Lov om ændring af udlændingeloven (Midlertidig beskyttelsesstatus for visse udlændinge samt afvisning af realitetsbehandling af asylansøgninger, når ansøgeren har opnået beskyttelse i et andet EU-land mv.)', UNHCR Regional Representation for Northern Europe, Stockholm, november 2014.

³⁵ 'Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status', UNHCR, 1979, pkt. 44-45 og 164.

³⁶ 'Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status', UNHCR, 1979, pkt. 53.

- ³⁷ 'International Protection Considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic, Update III', UNHCR, oktober 2014, og 'Responding to protection needs of displaced Syrians in Europe', UNHCR, juni 2013.
- ³⁸ UNHCR, 'UNHCR Observations on the proposed amendments to the Danish Aliens Act (Lov om ændring af udlændingeloven (Midlertidig beskyttelsesstatus for vise udlændinge samt afvisning af realitetsbehandling af asylansøgninger, når ansøgeren har opnået beskyttelse i et andet EU-land mv.))', UNHCR Regional Representation for Northern Europe, Stockholm, november 2014.
- ³⁹ EMRK artikel 3, artikel 1 i 6. tillægsprotokol til EMRK og 13. tillægsprotokol til EMRK.
- ⁴⁰ EMD, NA. mod Storbritannien, dom af 17. juli 2008, app. nr. 25904/07, pr. 114-115.
- ⁴¹ EMD, Sufi og Elmi mod Storbritannien, dom af 28. juni 2011, app. nr. 8319/07 og 11449/07, pr. 241 og 248-250.
- ⁴² EMD, K.A.B. mod Sverige, dom af 5. september 2013, app.nr. 886/11, pr. 86-91.
- ⁴³ '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.
- ⁴⁴ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere 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.
- ⁴⁵ Kvalifikationsdirektivet, artikel 2, litra e, artikel 15, litra c, og artikel 18.
- ⁴⁶ EU-domstolen, Elgafaji mod Nederlandene, dom af 17. februar 2009, præjudiciel sag C-465/07.
- ⁴⁷ EMD, Mamatkulov og Askarov mod Tyrkiet, dom af 4. februar 2005, app. nr. 46827/99 og 46951/99, pr. 108 og 128.
- ⁴⁸ 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.
- ⁴⁹ Lov nr. 153 af 18. februar 2015 om ændring af udlændingeloven og lovforslag nr. L72 af 14. november 2014 om ændring af udlændingeloven (Midlertidig beskyttelsesstatus for visse udlændinge samt afvisning af realitetsbehandling af asylansøgninger, når ansøgeren har opnået beskyttelse i et andet EU-land m.v.).
- ⁵⁰ Institut for Menneskerettigheder, Høring over udkast til lovforslag om ændring af udlændingeloven (Midlertidig beskyttelsesstatus for visse udlændinge samt afvisning af realitetsbehandling af asylansøgninger, når ansøgeren har opnået beskyttelse i et andet EU-land mv.), j.nr. 540.10/31282, 7. november 2014 samt Institut for Menneskerettigheder, Talepapir – foretræde for UUI vedr. L 72/2014 den 2.12.2014, 2. december 2014.
- ⁵¹ Justitsministeriet, L72 endeligt svar på spørgsmål nr. 23, Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik 2014-15, 2. december 2014.
- ⁵² Udlændingelovens §§ 30, stk. 2 og 33.
- ⁵³ For § 7, stk. 2, se note 49, og stk. 3, se note 50. 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, og lovforslag nr. L72 af 14. november

2014 om ændring af udlændingeloven (Midlertidig beskyttelsesstatus for visse udlændinge samt afvisning af realitetsbehandling af asylansøgninger, når ansøgeren har opnået beskyttelse i et andet EU-land m.v.).

⁵⁴ 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.d.k.

⁵⁵ 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.d.k.

⁵⁶ 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.d.k.

⁵⁷ Nyhed på Flygtningenævnets hjemmeside af henholdsvis 14. april 2011, 'Berostillelse af tvangsmæssige udsendelser til Syrien', 6. maj 2011 og 16. juni 2011, 'Fortsat berostillelse af tvangsmæssige udsendelser til Syrien', 2. september 2011, 'Fortsat berostillelse af tvangsmæssige udsendelser til Syrien; Genoptagelse af behandlingen af udsatte sager', samt 18. september 2015 'Flygtningenævnet ændrer praksis som følge af den forværrede situation i Syrien'. Tilgængelige på: www.fl.n.d.k, breve fra Dansk Flygtningehjælp til Flygtningenævnet af 29. maj 2012, 'Vedrørende: Afviste syriske asylansøgere', og 14. januar 2013, 'Vedrørende: dansk asylpraksis for syriske asylansøgere' samt breve fra Flygtningenævnet til Dansk Flygtningehjælp af henholdsvis 20. juni 2012 (j.nr. 12/043446) og 8. februar 2013.

⁵⁸ Flygtningenævnet, brev til Institut for Menneskerettigheder vedrørende bemærkninger til instituttets anbefalinger i statusrapporten for 2013 om menneskerettighedssituationen i Danmark af 1. maj 2014, j.nr. 14/051301.

⁵⁹ Udlændingelovens § 32 a.

⁶⁰ 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.

⁶¹ Dublin III-forordningen, kap. II og III.

⁶² Dublin III-forordningen, artikel 17, stk. 1.

⁶³ Dublin III-forordningen, betragtning nr. 5, 13, 14 og 17 samt artikel 6.

⁶⁴ 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).

⁶⁵ Europa-Kommissionen, Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 604/2013 for så vidt angår fastlæggelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for at behandle en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af uledsagede mindreårige uden familiemedlemmer, søskende eller slægtninge med lovligt ophold i en medlemsstat, 26. juni 2014, COM(2014) 382 final.

⁶⁶ EU-Domstolens dom af 6. juni 2013 i sag C-648-11.

⁶⁷ Se klagesag, EMD, T.I. mod Storbritannien, afgørelse af 7. marts 2000, app. nr. 43844/98, EMD, M.S.S. mod Belgien og Grækenland, dom af 21. januar 2011, app. nr. 30696/09, samt EMD, Tarakhel mod Schweiz, dom af 4. november 2014, app. nr. 29217/12.

- ⁶⁸ Regel 39 i EMD's procesreglement samt Jens Vedsted Hansen, 'Ubesvarede Dublin-spørgsmål efter menneskerets dom', artikel i Advokaten den 23. maj 2011.
- ⁶⁹ EMD, M.S.S. mod Belgien og Grækenland, dom af 21. januar 2011, app. nr. 30696/09.
- ⁷⁰ EMD, Tarakhel mod Schweiz, dom af 4. november 2014, app. nr. 29217/12.
- ⁷¹ Justitsministeriet, notits om domme afsagt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i sager mod Danmark i 2014, 23. januar 2015, sagsnr. 2011-629-0054.
- ⁷² EU-Domstolens præjudicielle dom af 21. december 2011 i de forenede sager C-411/10 og C-493/10.
- ⁷³ 'The Dublin II Regulation – a UNHCR discussion paper', UNHCR, april 2006.
- ⁷⁴ 'UNHCR position on the return of asylum-seekers to Greece under the "Dublin regulation"', UNHCR, 15. april 2008, 'Observations on Greece as a country of asylum', UNHCR, december 2009, 'Asylum situation in Greece including for Dublin II transferees', UNHCR, 31. januar 2011, og 'Greece As a Country of Asylum – UNHCR Observations on the Current Situation of Asylum in Greece', UNHCR, december 2014.
- ⁷⁵ 'Bulgaria As a Country of Asylum – UNHCR Observations on the Current Situation of Asylum in Bulgaria', UNHCR, 2. januar 2014.
- ⁷⁶ '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.
- ⁷⁷ 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.
- ⁷⁸ Udlændingelovens §§ 29 a og 48 a – 48 b.
- ⁷⁹ Lov nr. 1619 af 26. december 2013 om ændring af udlændingeloven (Gennemførelse af den reviderede Dublinforordning af 26. juni 2013).
- ⁸⁰ Oplysninger meddelt af Dansk Flygtningehjælp ved e-mail af 9. og 10. marts 2015.
- ⁸¹ 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.
- ⁸² Se for eksempel 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)' og senere blandt andet besvarelse af spørgsmål nr. 572 (Alm. del) af 30. september 2013 stillet af Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik.
- ⁸³ Besvarelse af spørgsmål nr. 374 (Alm. del) af 22. april 2014 stillet af Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik.
- ⁸⁴ Justitsministeriet, 'Orientering om dom af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i sagen Tarakhel mod Schweiz – tvangsmæssige udsendelser fra Danmark', fremsendt til Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik den 11. november 2014, Alm. del 2014-15: Bilag 16.
- ⁸⁵ Flygtningenævnet, Brev til Justitsministeriet, j.nr. 15/010349-002, 22. januar 2015.
- ⁸⁶ Oplysninger meddelt af Dansk Flygtningehjælp ved e-mail af 9. og 10. marts 2015.

⁸⁷ '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.

⁸⁸ '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.

⁸⁹ '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.

⁹⁰ Børnekonventionens artikel 3.

⁹¹ 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.

⁹² Børnekonventionens artikel 12 og 22, stk. 1.

⁹³ Børnekonventionens artikel 22, stk. 2.

⁹⁴ UN Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 6 (2005): Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin.

⁹⁵ 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.

⁹⁶ European Council on Refugees and Exiles (ECRE), 'Right to Justice: Quality Legal Assistance for Unaccompanied Children, Comparative Report', juli 2014.

⁹⁷ 'Tal og fakta på udlændingeområdet 2012'. Tilgængelig på: www.nyidanmark.dk/da-dk/Statistik/SearchStatistics.htm?searchtype=statistics.

⁹⁸ 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.).

⁹⁹ Udlændingelovens § 9 c, stk. 3.

¹⁰⁰ Udlændingelovens §§ 9 b eller 9 c, stk. 1.

¹⁰¹ 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.).

¹⁰² Udlændingelovens § 56 a, stk. 1-8, og lovforslag nr. 7 fremsat i Folketinget den 2. oktober 2013 om ændring af udlændingeloven (Gennemførelse af den reviderede Dublinforordning af 26. juni 2013), pkt. 2.4.3.4.

¹⁰³ Udlændingelovens § 56 a, stk. 9-11.

¹⁰⁴ U.2013.1404H.

¹⁰⁵ 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.).

¹⁰⁶ Udlændingelovens § 40 c, stk. 2.

¹⁰⁷ 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).

¹⁰⁸ Flygtningekonventionens artikel 31, stk. 1.

¹⁰⁹ Børnekonventionens artikel 2.

¹¹⁰ Børnekonventionens artikel 37 (b).

¹¹¹ UN Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 6 (2005): Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin.

¹¹² EMRK artikel 14.

¹¹³ Straffelovens § 171.

¹¹⁴ Udlændingeloven, kapitel 4.

¹¹⁵ Udkast til tale til brug for besvarelse af samrådsspørgsmål Q og R (alm. del) stillet den 20. november 2009 af Folketingets Retsudvalg til justitsministeren.

¹¹⁶ 'Strafpåstanden i sager om overtrædelse af straffeloven', Rigsadvokaten, meddelelse nr. 9/2005 rettet november 2013.

¹¹⁷ Udlændingelovens § 49 a.

¹¹⁸ Udlændingelovens § 10, stk. 3.

¹¹⁹ Højesterets domme af 3. februar 2012, jf. U.2012.1670H.

¹²⁰ Justitsministeriets bemærkninger til anbefalingerne i Institut for Menneskerettigheders statusrapport 2013, sagsnr. 2014-629-0419, 1. oktober 2014.

¹²¹ EMRK artikel 5, stk. 1, litra (f), og for eksempel 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.

¹²² For eksempel EMD, Slawomir Musial mod Polen, dom af 20. januar 2009, app. nr. 28300/06. Se også EMD, 'Factsheet – Migrants in detention', juni 2014.

¹²³ 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.

¹²⁴ Europarådets Ministerkomité: Recommendation Rec(2003)5 of the Committee of Ministers to member states on measures of detention of asylum seekers.

¹²⁵ Flygtningekonventionens artikel 31, stk. 2.

¹²⁶ '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.

¹²⁷ 'Executive Committee Conclusion No. 107 (LVIII) – 2007: Children at risk', UNHCR, 2007.

¹²⁸ 'Detention Guidelines, Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention', UNHCR, 2012, side 33.

- ¹²⁹ Børnekonventionens artikel 3 og 37.
- ¹³⁰ Council of Europe, 'Report to the Danish Government on the visit to Denmark carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 4 to 13 February 2014', september 2014, præmis 77, 79 og 81.
- ¹³¹ Udlændingelovens § 36.
- ¹³² Lovforslag nr. L 191 fremsat i Folketinget den 20. marts 2001 om ændring af udlændingeloven (Frihedsberøvelse af asylansøgere og administrativ udvisning m.v.).
- ¹³³ 'Strategi for anvendelse af varetægtsfængsling og frihedsberøvelse efter udlændingeloven', Rigspolitiet 25. august 2009 (senest ajourført d. 4. januar 2011), j.nr.: 2009-5200-23.
- ¹³⁴ 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.
- ¹³⁵ Justitsministeriets bemærkninger til anbefalingerne i Institut for Menneskerettigheders 'Statusrapport 2013', sagsnr. 2014-629-0419, 1. oktober 2014.
- ¹³⁶ Besvarelse af spørgsmål nr. 221 (alm. del) stillet af Folketingets Integrationsudvalg til integrationsministeren den 16. februar 2011.
- ¹³⁷ Udlændingelovens § 37.
- ¹³⁸ Udlændingelovens § 37, stk. 8.
- ¹³⁹ Udlændingelovens § 36, stk. 1, 2. pkt., og § 37, stk. 9, samt lov nr. 1619 af 26. december 2013 om ændring af udlændingeloven (Gennemførelse af den reviderede Dublin-forordning af 26. juni 2013).
- ¹⁴⁰ Medlemsblad for Amnesty International, nr. 1, februar 2011.
- ¹⁴¹ Direktoratet for Kriminalforsorgen, 'Statistik 2013', udgivet i juli 2014.
- ¹⁴² Direktoratet for Kriminalforsorgen, Gennemsnitligt ugebelæg af indsatte under 18 år indsat i fængsler og arresthuse, Opgjort for perioden 1. januar 2013 – 30. september 2013.
- ¹⁴³ Amnesty Internationals Danske Lægegruppe, 'Frihedsberøvede asylansøgere i Ellebæk, Traumatiseringsgrad og helbredstilstand blandt frihedsberøvede asylansøgere i Institutionen Ellebæk', Amnesty International 2013, side 7.
- ¹⁴⁴ Amnesty Internationals Danske Lægegruppe, 'Frihedsberøvede asylansøgere i Ellebæk, Traumatiseringsgrad og helbredstilstand blandt frihedsberøvede asylansøgere i Institutionen Ellebæk', Amnesty International 2013.

INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

