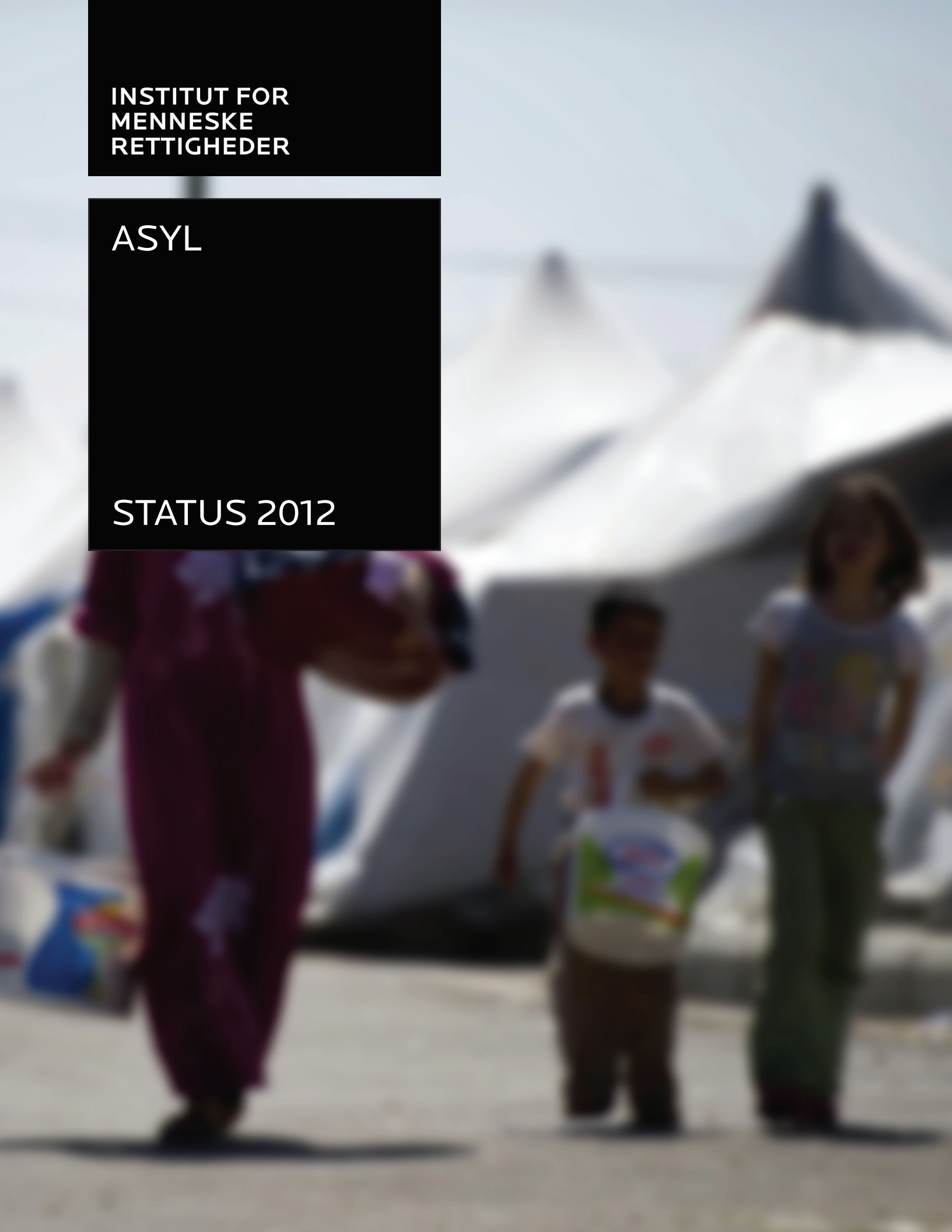


INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

ASYL

STATUS 2012



ASYL

©2012 Institut for Menneskerettigheder
Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution
Strandgade 56
DK-1401 København K
Tlf. 32 69 88 88
www.menneskeret.dk

Institut for Menneskerettigheders publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden. Vi tilstræber, at vores udgivelser bliver så tilgængelige som muligt. Vi bruger f.eks. store typer, korte linjer, få orddelinger, løs bagkant og stærke kontraster. Vi arbejder på at få flere tilgængelige pdf'er og letlæste resumeer. Læs mere om tilgængelighed på www.menneskeret.dk

Maj 2012

INDHOLD

1. OVERBLIK	4
1.1. INDHOLD OG AFGRÆNSNING	4
2. DEN INTERNATIONALE RAMME.....	5
2.1. FLYGTNINGEKONVENTIONEN SIKRER BESKYTTELSE.....	5
3. DEN NATIONALE RAMME	8
3.1. UDLÆNDINGELOVEN SÆTTER REGLERNE.....	8
4. HER KAN MENNESKERETTIGHEDERNE STYRKES I DANMARK	10
4.1. DUBLIN-PROCEDUREN	10
Den menneskeretlige beskyttelse	10
Danske forhold.....	12
Anbefalinger.....	13
4.2. ULEDSAGEDE MINDREÅRIGE ASYLANSØGERE.....	14
Den menneskeretlige beskyttelse	14
Danske forhold.....	17
Anbefalinger.....	19
4.3. STRAF FOR FLYGTNINGES INDREJSE MED FALSKE PAPIRER	21
Den menneskeretlige beskyttelse	21
Danske forhold.....	22
Anbefalinger.....	24
4.4. FRIHEDSBERØVELSE AF SÅRBARE ASYLANSØGERE	25
Den menneskeretlige beskyttelse	25
Danske forhold.....	26
Anbefalinger.....	28
NOTER.....	30

1. OVERBLIK

1.1. INDHOLD OG AFGRÆNSNING

I slutningen af 2010 var der på verdensplan cirka 15,5 mio. flygtninge – personer tvunget på flugt fra deres eget land for at redde deres liv og bevare deres frihed. Størstedelen af disse flygtninge var afghanere, irakere og somaliere, og cirka 80 procent opholdt sig i et uland, heraf størstedelen i Pakistan, Iran og Den Syriske Arabiske Republik. I Europa opholdt der sig i slutningen af 2010 cirka 1,6 mio. flygtninge, hvoraf de 17.922 var anerkendte flygtninge i Danmark.¹

I 2011 steg antallet af asylansøgninger i de europæiske lande samlet set med cirka 19 procent i forhold til 2010. Den største stigning skete i Sydeuropa, hvor de fleste ansøgere ankom med båd til Italien og Malta. I modsætning til det samlede billede faldt antallet af asylansøgninger i de nordiske lande med i gennemsnit 10 procent. Blandt de nordiske lande modtog Sverige det største antal asylansøgninger (cirka 29.600), mens Norge modtog næst flest asylansøgninger (cirka 9.100). Danmark modtog cirka 3.800 asylansøgninger.²

Alle flygtninge har ret til asyl, til tryk beskyttelse. Når et asylland har konstateret, at en person (asylansøger) er flygtning, betegnes personen som anerkendt flygtning. En anerkendt flygtning har bestemte sociale og økonomiske rettigheder i asyllandet. Asyllandet skal desuden beskytte både anerkendte flygtninges og asylansøgers menneskerettigheder i øvrigt på lige fod med landets andre borgere.

Dette kapitel behandler nogle af de udfordringer, som Danmark har i forhold til at beskytte og fremme anerkendte flygtninges og asylansøgers rettigheder i Danmark, når de kommer til landet for at opholde sig her. Kapitlet omhandler spørgsmål, som knytter sig til asylsagsprocessen. Det gælder tilbagesendelse af asylansøgere til et andet asylland efter den såkaldte Dublin-forordning, de særlige forhold for uledsagede mindreårige asylansøgere, strafforfølgning af flygtninge for indrejse med falske papirer samt frihedsberøvelse af sårbare asylansøgere.

Der henvises også til kapitlet om udvisning og udlevering, hvor blandt andet udvisning af udlændinge samt 'tålt ophold' behandles, samt til kapitlet om race og etnisk oprindelse, hvor blandt andet kvoteflygtninges adgang til sundhedsydelser efter deres ankomst til Danmark behandles.

2. DEN INTERNATIONALE RAMME

2.1. FLYGTNINGEKONVENTIONEN SIKRER BESKYTTELSE

Efter folkeretten har en stat ret til at kontrollere udlændinges, herunder flygtnings, indrejse og ophold i staten. Staten skal dog respektere sine internationale forpligtelser.

Det følger af FN's Verdenserklæring om Menneskerettighederne, at enhver har ret til i andre lande at søge og få asyl mod forfølgelse.

FN's Genève-konvention af 28. juli 1951 om flygtnings retsstilling (Flygtningekonventionen) samt konventionens tilhørende protokol regulerer flygtnings rettigheder nærmere.³

Efter 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".⁴

Flygtningekonventionen angiver, hvornår et asylland skal anerkende en person som flygtning. Konventionen begrænser samtidig i væsentligt omfang et asyllands adgang til at tvangsudsende en anerkendt flygtning. Et asylland må som det klare udgangspunkt ikke tvangsudsende anerkendte flygtninge til lande, hvor de vil risikere at blive forfulgt (non-refoulement-princippet). Dette er kun muligt, hvis flygtningen udgør en fare for landets sikkerhed, eller flygtningen har begået særlig farlig kriminalitet og af den grund udgør en fare for samfundet. Asyllandet er således normalt forpligtet til at lade flygtningen opholde sig i landet, indtil det er muligt at udsende den pågældende til et sikkert tredjeland, eller indtil risikoen for forfølgelse er ophørt.⁵ Flygtningekonventionen forpligter ikke staterne til at fastsætte en egentlig asylsagsproces eller meddele opholdstilladelse til en flygtning. Det sker dog i de fleste lande.

FN's højkommisariat for flygtninge (UNHCR) har udgivet en håndbog om procedurer og kriterier for fastlæggelse af flygtningestatus. Håndbogen indeholder en vejledende fortolkning af Flygtningekonventionens bestemmelser. UNHCR's Eksekutivkomité, der er UNHCR's politikformulerende, rådgivende og budgetfastlæggende forum, udsteder desuden i tilknytning til Flygtningekonventionen en række anbefalinger ('Excom Conclusions'), f.eks. vedrørende frihedsberøvelse af asylansøgere. UNHCR's vejledninger og anbefalinger er ikke

folkeretligt bindende, men bør indgå i staternes vurderinger vedrørende flygtninge.

Ved siden af Flygtningekonventionen er også FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (Torturkonventionen) samt FN's konvention om civile og politiske rettigheder (CPR) særlig relevante. Begge konventioner indeholder forbud mod at tvangsudsende en person til et land, hvor der er reel risiko for at blive udsat for tortur eller lignende.⁶

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) indeholder bestemmelser, der ligner bestemmelserne i Torturkonventionen og CPR. Efter EMRK artikel 3 må et land aldrig 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.⁷

Tillægsprotokol nr. 4 til EMRK indeholder desuden bestemmelser om forbud mod udvisning af egne statsborgere og kollektiv udvisning af udlændinge. Tillægsprotokol nr. 6 indebærer forbud mod udsendelse til dødsstraf⁸, og tillægsprotokol nr. 7 indeholder en række processuelle garantier, som der skal tages højde for i forbindelse med en afgørelse om udvisning.

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

FN's konvention om barnets rettigheder (Børnekonventionen) er særlig relevant i spørgsmål vedrørende flygtningebørn. Børnekonventionen indeholder forbud mod at udsende børn til lande, hvor de risikerer tortur, dødsstraf eller fængsel på livstid uden mulighed for løsladelse. Børnekonventionen indeholder også bestemmelser om adskillelse af børn fra forældre, eftersøgning af forældre, høring af børn, frihedsberøvelse af børn m.m.

Efter EU's charter om grundlæggende rettigheder (EU-chartret) skal asylretten blandt andet sikres under iagttagelse af Flygtningekonventionen. Desuden indeholder EU-chartret også 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. Danmark har på denne måde tiltrådt Dublin-forordningen og Eurodac-forordningen.

Danmarks øvrige internationale menneskeretlige forpligtelser gælder også i forhold til flygtninge og asylansøgere her i landet. Der henvises til kapitlet om introduktion til menneskeretten.⁹

3. DEN NATIONALE RAMME

3.1. UDLÆNDINGELOVEN SÆTTER REGLERNE

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

I Danmark betragtes en flygtning enten som en spontan flygtning eller en kvoteflygtning. En spontan flygtning 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 FN's Torturkonvention og EMRK). En kvoteflygtning er en flygtning, der i udlandet er udpeget som flygtning af UNHCR, og som genbosættes i Danmark efter aftale mellem UNHCR og Danmark.¹⁰

Udlændingeloven indeholder blandt andet regler om, hvordan (spontane) asylansøgere skal indgive asylansøgning, hvordan ansøgningen skal behandles, hvordan asylansøgere skal indkvarteres og forsørges samt andre vilkår for asylansøgere. Loven indeholder også regler om frihedsberøvelse af asylansøgere, udsendelse af afviste asylansøgere, bortfald af flygtnings opholdstilladelse, udvisning af flygtninge m.m.

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

Spørgsmål om integration af flygtninge hører under Social- og Integrationsministeriet. Kommunerne har i den forbindelse ansvaret for en række opgaver, herunder at boligplacere anerkendte flygtninge og tilbyde anerkendte flygtninge et introduktionsprogram. Reglerne herom findes blandt andet i integrationsloven og danskuddannelsesloven.

Tabel 3.1 Antallet af ansøgninger om asyl i Danmark i perioden 2006-2010

	2007	2008	2009	2010
I alt	2.246	2.409	3.855	5.114
Heraf fra:				
Afghanistan	144	424	1.059	1.512
Iran	109	202	334	614
Irak	1.071	562	309	254
Rusland	115	184	341	358
Serbien og Montenegro	96	121	277	414
Somalia	37	66	179	114
Syrien	74	107	383	832
Andre	600	743	973	1.016

Kilde: Tal er hentet fra udlændingemyndighedernes hjemmeside, www.nyidanmark.dk.

Tabel 3.2 Antallet af meddelte opholdstilladelser som flygtning i perioden 2006-2011

	2007	2008	2009	2010	2011 (foreløbige tal)
I alt	1.013	1.242	1.279	1.961	2.250
Heraf:					
Konventionsstatus	98	311	414	797	958
Beskyttelsesstatus	443	367	413	669	584
Kvoteflygtninge	472	564	452	494	516
Særlig ansøgning	0	0	0	1	0

Kilde: Tal er hentet fra udlændingemyndighedernes hjemmeside, www.nyidanmark.dk.

4. HER KAN MENNESKERETTIGHEDERNE STYRKES I DANMARK

4.1. DUBLIN-PROCEDUREN

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. Ansvar for at behandle en asylansøgning ligger hos det EU-land, hvor ansøgeren først har søgt om asyl, medmindre visse bestemte forhold gør sig gældende. Et EU-land, som har modtaget en asylansøger, der har søgt om asyl i et andet EU-land først, kan derfor tilbagesende asylansøgeren til dette EU-land.

DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Tilbagesendelse af asylansøgere til et andet EU-land i medfør af Dublin-forordningen rejser blandt andet spørgsmål i forhold til EMRK artikel 3, der som nævnt ovenfor i afsnit 2.1. blandt andet indebærer, at et land ikke må udsende en asylansøger til et land, hvor der er reel risiko for at blive udsat for tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller til et land, hvorfra personen risikerer at blive videresendt til et tredjeland, hvor den pågældende risikerer tortur mv. Bestemmelsen gælder uanset, om udsendelsen sker på grundlag af en tilbagesendelsesaftale som f.eks. Dublin-forordningen. En stat, som ønsker at udsende en person, herunder en asylansøger, skal altid tage højde for de antagelige konsekvenser heraf.¹¹

I 2008, 2009 og 2010 modtog Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) i alt et stort antal klager fra asylansøgere, som opholdt sig i forskellige EU-lande, og alle stod over for at blive tilbagesendt til Grækenland efter Dublin-forordningen. Asylansøgerne påstod, at de ved tilbagesendelse til Grækenland ville være i fare for behandling i strid med EMRK artikel 3 på grund af omstændighederne ved det græske asylsystem. Det græske asylsystem var kommet under stort pres på grund af voldsomme stigninger i antallet af asylansøgninger. I løbet af sommeren 2010 blev det EMD's faste praksis i sådanne klagesager at anmode stater om at suspendere tilbagesendelser af asylansøgere til Grækenland. EMD rettede desuden en mere generel henvendelse til regeringerne i de lande, hvorfra der var indbragt mange af disse klager. I henvendelsen oplyste EMD, at EMD ville anmode stater om at suspendere tilbagesendelse af asylansøgere til Grækenland i alle sager, indtil der var afsagt dom i en principiel sag om problemstillingen, den såkaldte M.S.S.-sag.¹²

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

Som nævnt ovenfor i afsnit 2.1. indebærer EMRK artikel 13, at enhver skal have adgang til at få prøvet rimeligt begrundede klager om krænkelse af rettigheder omfattet af EMRK hos en uafhængig og upartisk instans, f.eks. en domstol. Med hensyn til klager vedrørende udsendelse i strid med EMRK artikel 3 skal der foretages en indgående prøvelse af klagers påstand, og der skal være mulighed for at suspendere gennemførelsen af afgørelsen om udsendelse.¹³ EMD fandt i M.S.S.-sagen, at Belgien havde krænket EMRK artikel 13 ved ikke at have givet asylansøgeren mulighed for en grundig behandling af hans klage forud for udsendelsen til Grækenland. EMD lagde i den forbindelse vægt på, at klagen over udsendelsen ikke havde opsættende (suspensiv) virkning.¹⁴

Flygtningekonventionen forpligter ikke staterne til at fastsætte en egentlig asylsagsproces med bestemte garantier. UNHCR har imidlertid vedrørende Dublin-forordningen blandt andet udtalt, at asylansøgere bør have adgang til en effektiv prøvelse af en afgørelse om tilbagesendelse efter Dublin-forordningen, og at en asylansøger skal have mulighed for at blive i det EU-land, der ønsker at tilbagesende asylansøgeren til et andet EU-land, indtil der er truffet afgørelse om opsættende virkning.¹⁵ UNHCR har også udtalt, at der ikke bør ske tilbagesendelse til et EU-land, hvor der er risiko for krænkelse af international menneskeret. I sådanne tilfælde bør suverænitetklausulen i Dublin-forordningen anvendes, således at EU-landet selv behandler asylansøgningen.¹⁶

Særligt med hensyn til situationen i Grækenland anbefalede UNHCR i april 2008 på baggrund af en analyse af de aktuelle asylprocedurer og modtageforhold i Grækenland, at stater indtil videre undlod at tilbagesende asylansøgere til Grækenland i medfør af Dublin-forordningen, og at staterne i stedet behandlede asylansøgningerne selv.¹⁷ UNCHR fastholdt denne anbefaling i december 2009 og januar 2011.¹⁸

EU-chartret indeholder som nævnt ovenfor i afsnit 2.1. også et forbud mod at udsende personer til stater, hvor der er en alvorlig risiko for at blive udsat for tortur mv. Forbuddet indebærer i forhold til Dublin-forordningen blandt andet, at et EU-land ikke må tilbagesende en asylansøger til et andet EU-land, når EU-

landet "ikke kan være uvidende om, at de systemmæssige mangler ved asyl-proceduren 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".¹⁹ Det følger desuden af EU-chartret, at enhver, som har fået krænket rettigheder omfattet af EU-retten, skal have adgang til prøvelse hos en domstol.

DANSKE FORHOLD

Dublin-forordningen er omfattet af Danmarks retlige forbehold, men Danmark har tiltrådt forordningen med en parallelaftale. Dublin-forordningen gælder derfor også for Danmark. Europa-Kommissionen har i december 2008 fremsat forslag til ændring af Dublin-forordningen, men forslaget er endnu til forhandling.²⁰

Efter Dublin-forordningen ligger ansvaret for at behandle en asylansøgning, der indgives i et EU-land, som nævnt hos det EU-land, hvor ansøgeren først har søgt asyl, medmindre visse bestemte forhold gør sig gældende, f.eks. at ansøgerens familie allerede opholder sig i et andet EU-land.²¹ 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 (suverænitetetsklausulen).²²

Dublin-forordningen er indført i dansk ret gennem bestemmelser i udlændinge-loven.²³

Når en spontan asylansøger rejser ind i Danmark, skal asylansøgeren som det første møde hos Rigspolitiet, Nationalt Udlændingecenter (NUC). NUC har til opgave at fastlægge asylansøgerens identitet, nationalitet og rejserute. Dette sker blandt andet med henblik på, at Udlændingestyrelsen snarest muligt kan afgøre, om Danmark skal behandle ansøgningen, eller om asylansøgeren skal (tilbage)sendes til et andet EU-land og have behandlet sin ansøgning dér.

I den periode, hvor politiets undersøgelser og Udlændingestyrelsens sagsbehandling finder sted, befinder asylansøgeren sig i såkaldt afvisningsposition. Det tager i gennemsnit tre måneder for myndighederne at fastlægge, om asylansøgningen skal behandles i Danmark.²⁴ Imens indkvarteres asylansøgeren normalt i asylcentret Center Sandholm.

Udlændingestyrelsens afgørelse om at tilbagesende en asylansøger til et andet EU-land efter Dublin-forordningen kan påklages til Justitsministeriet. En klage har ikke opsættende virkning, hvilket betyder, at asylansøgeren ikke har ret til at blive i Danmark, mens Justitsministeriet behandler klagen (udlændingelovens § 48 d).

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

Danmark satte tilbagesendelser af asylansøgere til Grækenland i bero i de sager, hvor asylansøgeren havde klaget til EMD over en forestående tilbagesendelse, og hvor EMD som følge heraf anmodede Danmark herom. Der var ifølge Dansk Flygtningehjælp – som hjalp mange af de pågældende asylansøgere i forbindelse med deres klager – tale om over 300 sager. Danmark satte imidlertid ikke tilbagesendelser af asylansøgere til Grækenland i bero i sager, hvor asylansøgeren ikke havde klaget til EMD. Danmark tilbagesendte i perioden fra den 14. maj 2008 – hvor EMD første gang suspenderede en tilbageførsel til Grækenland i en sag om tilbagesendelse fra Storbritannien til Grækenland – og indtil udgangen af januar 2011 33 personer til Grækenland efter Dublin-forordningen.²⁵

Den 21. januar 2011 traf EMD som nævnt ovenfor dom i M.S.S.-sagen. Den 23. januar 2011 meddelte den daværende integrationsminister i en pressemeddelelse, at Danmark på baggrund af M.S.S.-dommen ville behandle asylansøgningerne fra de asylansøgere, hvis tilbagesendelser til Grækenland var blevet sat i bero. Danmark ville ikke foretage yderligere i de sager, hvor asylansøgere allerede var blevet tilbagesendt til Grækenland.²⁶

Dansk Flygtningehjælp har oplyst over for Institut for Menneskerettigheder, at Dansk Flygtningehjælp er bekendt med, at EMD efterfølgende er gået ind i syv sager vedrørende asylansøgere, der i sin tid blev tilbagesendt fra Danmark til Grækenland inden EMD's afsigelse af M.S.S.-dommen. I disse syv sager har Danmark tilbudt forlig, således at disse personer vil modtage økonomisk kompensation.

ANBEFALINGER

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

- Ændrer udlændingelovens § 48 d, således at en klage over en afgørelse om at (tilbage)sende en asylansøger til et andet EU-land efter Dublin-forordningen kan tillægges opsættende virkning, og at Justitsministeriet

ved behandling af sådanne klager altid skal tage stilling til, om asylansøgeren skal have ret til at opholde sig i Danmark under klagesagen.

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

- Ændrer udlændingeloven, således at det fremgår udtrykkeligt, at en asylansøgning behandles i overensstemmelse med suverænitetsklausulen i Dublin-forordningen, hvis det må antages, at en asylansøger ved en tilbagesendelse til et andet EU-land i medfør af Dublin-forordningen vil risikere tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf – f.eks. som følge af et mangelfuldt asylsystem.

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

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

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

- Særligt i lyset af EMD's M.S.S.-dom overvejer nærmere, hvordan Danmark kan råde bod på de krænkelse, der har fundet sted i sager, hvor asylansøgere forud for den 23. januar 2011 er blevet tilbagesendt til Grækenland efter Dublin-forordningen.

4.2. 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.

DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

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

UNHCR har blandt andet udstedt konklusion nr. 107 (2007) om børn i risiko, hvoraf det blandt andet fremgår, at stater bør sikre, at et barn, som er i stand til at udforme sine egne synspunkter, skal have ret til at udtrykke disse synspunkter frit i forbindelse med alle foranstaltninger, som vedrører barnet, og at barnets synspunkter skal tillægges vægt i overensstemmelse med barnets alder og modenhed. Det fremgår også, at uledsagede mindreårige asylansøgere bør have kvalificeret gratis juridisk eller anden bistand, samt at der bør udpeges en personlig repræsentant (værge) eller rådgiver, når et uledsaget barn er identificeret.

Det fremgår desuden, at stater bør sikre, at aldersundersøgelser alene anvendes i sager, hvor der er tvivl om barnets alder, at både barnets fysiske udseende og psykologiske 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.²⁷

UNHCR har endvidere i en meddelelse fra august 2010 om anvendelse af særlige foranstaltninger i forbindelse med tilbagesendelse af uledsagede og separerede børn til Afghanistan blandt andet anbefalet, at en stat ikke udsender et uledsaget barn til Afghanistan, uden at der er truffet en afgørelse herom i en formel procedure, som indeholder alle nødvendige sikkerhedsforanstaltninger, en vurdering af alle mulige løsninger for barnet samt sikrer, at barnets bedste interesse er et primært hensyn. UNHCR har også anbefalet, at staten i samarbejde med Afghanistan sikrer, at der gennemføres en reel indsats med henblik på at spore barnets familie, og at udsendelse til en børnepasningsinstitution (et modtage- og omsorgscenter) i Afghanistan kan overvejes som en sidste mulighed, hvis barnets familie ikke kan spores.²⁸

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.²⁹

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

Efter Børnekonventionen skal barnets bedste interesse imidlertid komme i første række i alle foranstaltninger vedrørende børn, hvad enten disse udøves af offentlige eller private institutioner for socialt velfærd, domstole, forvaltningsmyndigheder eller lovgivende organer. Staterne skal påtage sig at sikre barnet den beskyttelse og omsorg, der er nødvendig for barnets trivsel, under hensyntagen til de rettigheder og pligter, der gælder for barnets forældre, værge eller andre personer med juridisk ansvar for barnet, og staterne skal med henblik herpå træffe alle passende lovgivningsmæssige og administrative forholdsregler.³⁰

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.³¹

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.³²

FN's Børnekomité har i tilknytning til Børnekonventionen udstedt generel kommentar nr. 6 (2005) om behandling af uledsagede og separerede børn uden for deres hjemland, hvoraf det blandt andet fremgår, at uledsagede mindreårige asylansøgere bør have udpeget både en personlig repræsentant (værge) og en juridisk repræsentant. Det fremgår endvidere, at sporing af familiemedlemmer bør prioriteres, medmindre en sporing konkret vil være i strid med barnets bedste interesse 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 interesse over for andre rettighedsbaserede hensyn må lægges til grund, at sidstnævnte vejer tungere end hensynet til barnets bedste interesse. Statens interesse i generel indvandringskontrol vejer ikke tungere end barnets bedste interesse. Det fremgår endvidere, at en uledsaget mindreårig, som ikke kan sendes tilbage til sit hjemland – enten af juridiske eller faktuelle grunde – bør integreres lokalt, og at denne integration skal være baseret på en sikker retlig

status, herunder opholdsstatus. Børnekomitéen giver desuden anbefalinger vedrørende aldersundersøgelser, som svarer til UNHCR's anbefalinger.³³

Det fremgår endvidere af Børnekomitéens seneste konkluderende bemærkninger ('Concluding Observations') vedrørende Danmark fra 4. februar 2011, at Børnekomitéen er bekymret over, at der i sager om uledsagede mindreårige asylansøgere ikke tages tilstrækkeligt hensyn til barnets bedste interesse, og at Danmark bør sikre, at dette sker. Børnekomitéen anbefaler desuden Danmark at sikre, at alle uledsagede mindreårige asylansøgere får en personlig repræsentant (værge) og, hvis det er nødvendigt, også retshjælp fra det tidspunkt, hvor den mindreårige ankommer, og indtil den pågældendes asylsag er afsluttet. Børnekomitéen anbefaler også Danmark at ændre udlændingeloven, således at det forhold, at en uledsaget mindreårig ikke ønsker at medvirke til en aldersundersøgelse, ikke skal tillægges processuel skadevirkning. Endelig er Børnekomitéen bekymret over, at der er uledsagede mindreårige asylansøgere, som forsvinder forud for afgørelsen af deres sag. Komitéen anbefaler Danmark at iværksætte en systematisk undersøgelse af uledsagede mindreårige asylansøgers forsvinden.

DANSKE FORHOLD

I 2010 søgte 432 uledsagede mindreårige om asyl i Danmark. 313 af disse var fra Afghanistan.³⁴ Et svingende antal af de uledsagede mindreårige forsvinder i løbet af få uger eller måneder efter deres ankomst, og inden deres asylsag er færdigbehandlet. I vid udstrækning er der kun formodninger om, at de tager videre og søger asyl i andre lande.³⁵

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.³⁶

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.³⁷ Den mindreårige kan desuden i visse andre undtagelsesvisse tilfælde få opholdstilladelse, f.eks. på grund af alvorlig sygdom.³⁸

Der findes endnu ikke modtage- og omsorgscentre i udlandet, men Danmark deltager sammen med Holland, Norge, Storbritannien og Sverige i udviklingen af et pilotprojekt, der har til formål at udarbejde en mulig model for modtage- og omsorgsfaciliteter for unge uledsagede mindreårige i Afghanistan.³⁹

En opholdstilladelse som uledsaget mindreårig vil altid udløbe, når den mindreårige fylder 18 år. Herefter skal udlændingen rejse ud af landet, medmindre der foreligger helt særlige omstændigheder, der undtagelsesvist kan begrunde en ny opholdstilladelse. Dette kan f.eks. 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 non-refoulement-princippet – desuden altid tage stilling til, om udlændingen skal meddeles opholdstilladelse som flygtning, hvis der ikke allerede er taget stilling hertil.⁴⁰

Uledsagede mindreårige, der søger asyl i Danmark, bliver indkvarteret på særlige asylcentre med specialuddannet personale. Uledsagede mindreårige tildeles en uafhængig personlig repræsentant, der skal varetage den pågældendes interesser. En uledsaget mindreårig, der får behandlet sin sag i den særlige procedure for åbenbart grundløse asylansøgninger, får desuden beskikket en advokat fra sagens start. 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.⁴¹

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 indreisen i Danmark ikke været undergivet offentlig omsorg, som vil kunne genetableres ved en tilbagevenden til hjemlandet. Den mindreårige kan derudover benytte sig af Internationalt Røde Kors' eftersøgningstjeneste.⁴²

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

Reglerne betyder også, at en uledsaget mindreårig, som ikke vurderes at være moden nok til at gennemgå en asylsagsbehandling, men som ikke kan gives opholdstilladelse som uledsaget mindreårig (f.eks. 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.

Hvis der er tvivl om en ung asylansøgers alder – f.eks. på grund af manglende identitetspapirer – kan politiet eller Udlændingestyrelsen iværksætte en aldersundersøgelse af udlændingen. En aldersundersøgelse foretages ved Retsmedicinsk Institut og indeholder en somatisk undersøgelse, en røntgenundersøgelse af knogler/håndrod og en tandstatus. Aldersundersøgelser er normalt forbundet med usikkerhed, og resultatet heraf vil ofte være en anslået alder, der spænder over flere år. Udlændingestyrelsen træffer afgørelse om udlændingens alder på baggrund af konkret individuel vurdering, hvor undersøgelsesresultatet indgår. Afgørelsen kan påklages til Justitsministeriet. Hvis en udlænding ikke vil medvirke til en aldersundersøgelse, kan der efter en konkret vurdering træffes afgørelse på det foreliggende grundlag, således at det umiddelbart lægges til grund, at udlændingen ikke er mindreårig (processuel skadevirkning).⁴³

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

ANBEFALINGER

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

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

- Overvejer at ændre udlændingeloven, således at uledsagede mindreårige asylansøgere i forbindelse med deres ankomst ud over at blive tildelt en personlig repræsentant (værge) også får beskikket en advokat.
- Forpligter udlændingemyndighederne til at iværksætte en eftersøgning af en uledsaget mindreårig asylansøgers familiemedlemmer, uanset om der er etableret et modtage- og omsorgscenter i den pågældendes hjemland.
- Ændrer udlændingeloven, således at det fremgår udtrykkeligt, at myndighederne i sager om opholdstilladelse som uledsaget mindreårig skal vurdere som et primært hensyn, hvad der er i barnets bedste interesse, samt at myndighederne i den forbindelse skal høre barnet og inddrage 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 (af hensyn til barnets bedste interesse) er grund til at ændre reglerne om varigheden af disse tilladelser.
- Fastsætter en klar retlig status, herunder opholdsstatus, for de uledsagede mindreårige asylansøgere, som ikke vurderes at være modne til at gennemgå en asylsagsbehandling, men samtidig ikke kan gives opholdstilladelse som uledsaget mindreårig og derfor sidder i 'venteposition', indtil en asylsagsbehandling kan gennemføres.
- Ved tilrettelæggelse af integrationsindsatsen tager højde for de særlige behov, som uledsagede mindreårige – uanset deres opholdsstatus – måtte have.
- Vurderer sin anvendelse af Retsmedicinsk Instituts aldersundersøgelser med henblik på, at risikoen for forkerte aldersvurderinger minimeres, samt i den forbindelse nærmere overvejer – også på baggrund af andre landes erfaringer – om der i sådanne aldersvurderinger tillige bør indgå psykologiske modenhedsundersøgelser samt aspekter som underernæring og genetisk oprindelse.

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

- Alene tilbagesender en uledsaget mindreårig asylansøger til et andet EU-land efter Dublin-forordningen, hvis dette vil være i barnets bedste interesse, og at Danmark i modsat fald selv behandler den mindreåriges asylansøgning i overensstemmelse med suverænitetsklausulen i Dublin-forordningen (se nærmere om Dublin-forordningen ovenfor i afsnit 4.1.).

4.3. STRAF FOR FLYGTNINGES INDREJSE MED FALSKE PAPIRER

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

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.⁴⁴ 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.⁴⁵

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.⁴⁶

FN's Børnekomité har i tilknytning til Børnekonventionen udstedt generel kommentar nr. 6 (2005) om behandling af uledsagede og separerede børn uden for deres hjemland, hvoraf det blandt andet fremgår, at stater i forbindelse med udvikling af politikker vedrørende uledsagede eller separerede børn bør sikre, at sådanne børn ikke kriminaliseres alene på grund af ulovlig indrejse eller ophold i staten.⁴⁷

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

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

Der findes også diskriminationsforbud i en række andre menneskeretsdokumenter.

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.⁴⁸ Det betyder, at der som udgangspunkt skal indledes en straffesag. Dømmes en udlænding for dokumentfalsk, risikerer udlændingen at blive udvist af landet.⁴⁹

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

I november 2009 kom det frem, at det var Københavns Politis praksis ikke at rejse sigtelse for dokumentfalsk i sager, hvor en person med falsk pas søger asyl på grænsen. En undersøgelse fra Rigsadvokaten tydede dog på, at andre relevante politikredse ikke førte samme praksis på området. Der var på dette tidspunkt ikke udstedt retningslinjer for behandlingen af sådanne sager.⁵⁰

I maj 2011 fastlagde Rigsadvokaten retningslinjer på området.⁵¹ 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 som konventionsflygtning (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 på falske identitetspapirer og umiddelbart efter søger asyl, men enten:

- 1) Meddeles opholdstilladelse som flygtning med beskyttelsesstatus (omfattet af beskyttelsesværn i andre internationale konventioner, men ikke af Flygtningekonventionens flygtningebegreb)

2) Overføres til et andet land i medfør af Dublin-forordningen

3) Meddeles afslag på opholdstilladelse som flygtning.

Politiet skal først tage stilling til, om der skal ske strafforfølgning, når asylsagen er afgjort i Danmark. Retningslinjerne gælder også for børn.⁵²

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 FN's Torturkonvention og EMRK (flygtninge med beskyttelsesstatus). På den baggrund sondres der i retningslinjerne mellem de to persongrupper.

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

Den person, der indrejser på falske papirer og søger asyl, kan i visse tilfælde med rimelighed have søgt asyl med formodning om at få opholdstilladelse som konventionsflygtning (§ 7, stk. 1). I så fald kan personen indrejse med udsigt til ikke at blive straffet. Hvis flygtningen imidlertid efterfølgende får opholdstilladelse som flygtning, men med beskyttelsesstatus f.eks. efter EMRK (§ 7, stk. 2), så rejses der straffesag om dokumentfalsk.

Når en flygtning med beskyttelsesstatus (udlændingelovens § 7, stk. 2), dømmes for dokumentfalsk og samtidig udvises af landet, skal udlændingemyndighederne tage stilling til, om udlændingen kan sendes ud af landet. Hvis udlændingen ikke kan udsendes på grund af risiko for tortur mv., skal udlændingemyndighederne også træffe afgørelse om, hvorvidt udlændingen på ny skal meddeles opholdstilladelse som flygtning. Selv om udlændingen skulle blive meddelt opholdstilladelse på ny, ændrer dette ikke ved, at flygtningen starter sin tilværelse i Danmark med en 'pletet' 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 som flygtninge 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.

ANBEFALINGER

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

- Nærmere overvejer, om det er i overensstemmelse med menneskerettens diskriminationsforbud, at udlændinge, der rejser ind i Danmark med falske identitetspapirer, søger asyl og meddeles opholdstilladelse som flygtning med konventionsstatus, ikke strafforfølges for dokumentfalsk, mens udlændinge, der rejser ind i Danmark med falske identitetspapirer, søger asyl og meddeles opholdstilladelse som flygtning med beskyttelsesstatus, som udgangspunkt strafforfølges for dokumentfalsk.
- Særligt med hensyn til børn nærmere 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.
- Nærmere overvejer, om det er i overensstemmelse med menneskeretten, herunder Flygtningekonventionen, at en asylansøger, som er rejst ind i Danmark med falske identitetspapirer, men overføres til et andet land efter Dublin-forordningen og dér meddeles opholdstilladelse som flygtning, som udgangspunkt strafforfølges for dokumentfalsk i Danmark.

4.4. 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 asylansøgerbørn og fysisk og psykisk sårbare asylansøgere.

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 lovlige, og at frihedsberøvelsen ikke er vilkårlig. Desuden skal frihedsberøvelse af asylansøgerbørn ske under passende omstændigheder.⁵³

Torturforbuddet i EMRK artikel 3 indebærer, at en stat skal tage særligt hensyn til sårbare mennesker, hvis staten ønsker at frihedsberøve dem. For eksempel skal staten overvåge udviklingen i tilstanden hos frihedsberøvede syge, og de pågældende skal sikres den nødvendige behandling, herunder lægelig og psykologisk behandling. EMD har i flere sager fundet, at europæiske lande – dog ikke Danmark – har frihedsberøvet fysisk og psykisk syge i strid med EMRK artikel 3.⁵⁴

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.⁵⁵

Europarådets Ministerkomité anbefaler også, at asylansøgerbørn kun frihedsberøves som en sidste udvej og for det korteste mulige tidsrum, samt at asylansøgerbørn ikke frihedsberøves under fængselslignende forhold.⁵⁶

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.⁵⁷

UNHCR har i tilknytning til Flygtningekonventionen udstedt konklusion nr. 44 om frihedsberøvelse af flygtninge og asylansøgere (1986), hvoraf det blandt andet fremgår, at frihedsberøvelse af asylansøgere bør undgås, og om nødvendigt kan ske efter lov.⁵⁸ Dette gælder også børn, som dog kun bør frihedsberøves som en

sidste udvej og for det korteste mulige tidsrum under iagttagelse af hensynet til barnets bedste interesse.⁵⁹

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 uledsagede ældre, ofre for tortur eller traume samt fysisk eller psykisk syge. Hvis en sådan asylansøger frihedsberøves, bør dette alene ske efter udtalelse fra en læge om, at frihedsberøvelse ikke vil have en negativ effekt på den pågældendes helbred og trivsel.⁶⁰

Det følger endelig af FN's Børnekonvention, at barnets bedste interesse (tarv) skal komme i første række i alle foranstaltninger vedrørende børn. Desuden må intet barn vilkårligt berøves friheden. Anholdelse, tilbageholdelse eller fængsling af et barn skal følge lovens forskrifter og må kun bruges som en sidste udvej og for det kortest mulige passende tidsrum. Et barn skal holdes adskilt fra voksne, medmindre en sådan adskillelse ikke tjener barnets bedste interesse.⁶¹

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 der er risiko for, at asylansøgeren vil forsvinde.⁶²

Det fremgår af forarbejderne til udlændingeloven, at frihedsberøvelse af asylansøgere skal undlades, hvis frihedsberøvelse vil virke særlig belastende for den pågældende; f.eks. hvis den pågældende er enlig og har små børn, eller hvis den pågældende er alvorligt syg og kan dokumentere dette ved lægeerklæring.⁶³

Efter Rigspolitiets Strategi for anvendelse af varetægtsfængsling og frihedsberøvelse efter udlændingeloven (senest ajourført den 4. januar 2011) skal frihedsberøvelse altid anvendes med omtanke og kun, hvis og så længe det er nødvendigt for at tilgodese et ønsket sagligt formål. Det fremgår også, at 1) en frihedsberøvelse skal have hjemmel i loven, 2) en frihedsberøvelse altid iværksættes efter en konkret og individuel vurdering, 3) en frihedsberøvelse kun iværksættes, hvis mindre indgribende foranstaltninger ikke er tilstrækkelige, 4) en frihedsberøvelse altid skal være proportional og så kort som muligt, 5) sager om frihedsberøvelse skal prioriteres og fremmes mest muligt, og 6) der skal tages hensyn til sårbare grupper (syge, ældre, mindreårige, gravide mv.).

Rigspolitiet har oplyst, at når politiet frihedsberøver en udlænding, udleverer politiet en vejledningsblanket til udlændingen. I blanketten står der blandt andet: "Lider De af en sygdom, der kræver behandling, bør De hurtigst muligt fortælle det til politiet". Herved får politiet muligvis et vist kendskab til sygdomme, herunder psykiske lidelser. Politiet har som udgangspunkt ikke anden adgang til oplysninger om udlændingens helbredsforhold, når udlændingen frihedsberøves.⁶⁴

Frihedsberøvede asylansøgere bliver indsat i institutionen Ellebæk, som er Direktoratet for Kriminalforsorgens lukkede fængsel for frihedsberøvede udlændinge efter udlændingeloven. Hvis en administrativ frihedsberøvelse varer mere end tre døgn, skal sagen prøves af retten. Retten tager stilling til frihedsberøvelsens lovlighed og fortsatte opretholdelse.⁶⁵

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.⁶⁶

Dansk Røde Kors, som driver asylcentret Kongelunden – et center for asylansøgere, der af fysiske eller psykiske årsager er særligt sårbare – har i september 2011 oplyst, at asylansøgere, som er visiteret til Kongelunden, bliver frihedsberøvet i Ellebæk på linje med asylansøgere visiteret til almindelige asylcentre.⁶⁷

Rigspolitiet fører generelt ikke statistik over antallet af iværksatte administrative frihedsberøvelser af asylansøgere. Der foreligger derfor ikke – så vidt vides – officielle tal på indsættelse af fysisk og psykisk sårbare asylansøgere i Ellebæk. Med hensyn til børn har Rigspolitiet i forbindelse med besvarelse af et folketingsspørgsmål oplyst, at der i 2010 blev indsat 18 børn i Ellebæk og 20 børn i 2011 frem til 8. november 2011. Rigspolitiet har samtidig oplyst, at tallene er opgjort med betydelig usikkerhed.⁶⁸

I juli 2010 gennemgik institutionen Ellebæk en såkaldt OPCAT-inspektion i henhold til den valgfri protokol til Torturkonventionen. Folketingets Ombudsmand er i Danmark udpeget til at gennemføre disse tortur-kontrolbesøg af fængsler mv. med fornøden inddragelse af sagkundskab fra Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre og Institut for Menneskerettigheder. Ombudsmanden fandt på baggrund af inspektionen i Ellebæk ikke, at der var

fremkommet oplysninger, som gjorde det påkrævet at fremkomme med bemærkninger over for de ansvarlige myndigheder.

ANBEFALINGER

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

- Søger at begrænse frihedsberøvelse af sårbare asylansøgere, herunder børn og fysisk og psykisk sårbare asylansøgere.
- Indfører obligatorisk helbredsundersøgelse af de asylansøgere, som politiet har til hensigt at frihedsberøve. Sagkyndige læger, psykologer m.fl. skal inddrages og afgive en sagkyndig udtalelse om, hvilken effekt frihedsberøvelse må forventes at have på de pågældendes helbredstilstand, navnlig hvis frihedsberøvelsen varer længere end en vis minimumsperiode.

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

- Overvåger praksis for frihedsberøvelse af asylansøgere i Ellebæk løbende, og at der i den forbindelse indføres registrering og dataindsamling på området. Politiet bør registrere en administrativ frihedsberøvelse af en asylansøger, herunder om den pågældendes helbredsforhold er undersøgt, samt de konkrete grunde til, at frihedsberøvelse (henholdsvis forlængelse af frihedsberøvelse) i den enkelte sag vurderes at være nødvendig. Politiet skal dermed samtidig redegøre for, hvorfor mindre indgribende foranstaltninger vurderes ikke at være tilstrækkelige til at opnå det givne saglige formål. Særligt med hensyn til børn skal der også redegøres for, hvordan hensynet til barnets bedste interesse er indgået i vurderingen. Endvidere bør varigheden af frihedsberøvelser efter udlændingeloven registreres.

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

- Indskærper over for politi (og domstole), at frihedsberøvelse af asylansøgere kun må anvendes, hvis det efter en konkret og individuel

vurdering må lægges til grund, at mindre indgribende foranstaltninger ikke er tilstrækkelige til at opnå et givent sagligt formål.

NOTER

¹ UNHCR: UNHCR Global Trends 2010, 2011.

² UNHCR: *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2011* samt UNHCR's pressemeddelelse herom af 27. marts 2011.

³ FN's Genève-konvention af 28. juli 1951 om flygtninges retsstilling.

⁴ Jf. FN's Flygtningekonventions artikel 1(A)(2).

⁵ Jf. FN's Flygtningekonventions artikel 1 og 33.

⁶ Jf. FN's Torturkonventions artikel 3 og artikel 7 i FN's konvention om civile og politiske rettigheder.

⁷ Jf. EMRK artikel 3.

⁸ Der indfortolkes i dag også et forbud mod dødsstraf i EMRK artikel 2 og 3, jf. Al-Saadoon og Mufdhi mod Storbritanien, EMD's dom af 2. marts 2010.

⁹ Se også Justitsministeriet: Notat om Danmarks internationale forpligtelser på udlændinge- og statsborgerretsområdet, 5. marts 2012.

¹⁰ Jf. udlændingelovens §§ 7 og 8.

¹¹ Se klagesag 43844/98, T.I. mod Storbritannien, afgørelse af 7. marts 2000, samt M.S.S. mod Belgien og Grækenland, dom af 21. januar 2011.

¹² Jf. regel 39 i EMD's procesreglement samt Jens Vedsted Hansen: "4 Ubesvarede Dublin-spørgsmål efter menneskerets dom", artikel i Advokaten, 23. maj 2011.

¹³ Se f.eks. Jabari mod Tyrkiet, dom af 11. juli 2000, Gebremedhin (Gaberamadhien) mod Frankrig, dom af 26. april 2007, og Muminov mod Rusland, dom af 4. maj 2009.

¹⁴ M.S.S. mod Belgien og Grækenland, dom af 21. januar 2011, pr. 385-397.

¹⁵ UNHCR: The Dublin II Regulation – a UNHCR discussion paper, april 2006, samt UNHCR comments on the European Commission's Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person ("Dublin II") (COM(2008) 820, 3 December 2008) and the European Commission's Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of [the Dublin II Regulation] (COM(2008) 825, 3 December 2008), 18. marts 2009.

¹⁶ UNHCR: The Dublin II Regulation – a UNHCR discussion paper, april 2006.

¹⁷ UNHCR: UNHCR position on the return of asylum-seekers to Greece under the "Dublin regulation", 15. april 2008.

¹⁸ UNHCR: Observations on Greece as a country of asylum, december 2009, samt UNHCR: Asylum situation in Greece including for Dublin II transferees, 31. januar 2011.

¹⁹ EU-domstolens dom af 21. december 2011 i de forenede sager C-411/10 og C-493/10.

²⁰ Jf. KOM(2008)820.

²¹ Se Dublin-forordningen, kap. III.

-
- ²² Jf. artikel 3, stk. 2, i Dublin-forordningen.
- ²³ Se udlændingelovens §§ 29 a og 48 a-48 d.
- ²⁴ Tal er hentet fra udlændingemyndighedernes hjemmeside, www.nyidanmark.dk.
- ²⁵ 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.
- ²⁶ Besvarelse af spørgsmål nr. 175 (alm. del) stillet af Folketingets Integrationsudvalg til integrationsministeren den 24. januar 2011.
- ²⁷ UNHCR: Executive Committee Conclusion No. 107 (LVIII) – 2007: Children at risk. Se også UNHCR: 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, 22. december 2009, samt UNHCR: Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum, februar 1997.
- ²⁸ UNHCR: Aide-mémoire – Special measures applying to the return of unaccompanied and separated children to Afghanistan, august 2010. Sendt til den tidligere integrationsminister ved brev af 25. august 2010. Se også UNHCR's skriftlige indlæg fra november 2010 til brug for FN's UPR-rapport vedrørende Danmark. Tilgængelig på:
<http://www.unhcr.org/refworld/country,,UNHCR,,DNK,,4cd8f2872,0.html>.
- ²⁹ UNHCR: 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, november 2010.
- ³⁰ Jf. FN's Børnekonventions artikel 3.
- ³¹ Jf. FN's Børnekonventions artikel 12 og 22, stk. 1.
- ³² Jf. FN's Børnekonventions artikel 22, stk. 2.
- ³³ FN's Børnekomité: General Comment No. 6 (2005): Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin.
- ³⁴ www.nyidanmark.dk, 'Tal på udlændingeområdet pr. 30.06.2011'.
- ³⁵ Se Dansk Røde Kors' hjemmeside samt Supplerende NGO-rapport – til den danske regerings fjerde periodiske rapport til FN's Komité for Barnets Rettigheder, maj 2009. FN's Komité for Barnets Rettigheder.
- ³⁶ Jf. lovforslag nr. L 37 fremsat i Folketinget den 28. oktober 2010 om ændring af udlændingeloven og integrationsloven (Revision af reglerne om uledsagede mindreårige udlændinge m.v.).
- ³⁷ Jf. udlændingelovens § 9 c, stk. 3.
- ³⁸ Jf. udlændingelovens § 9 c, stk. 1.
- ³⁹ Besvarelse af spørgsmål nr. 174 (alm. del) stillet af Folketingets Integrationsudvalg til justitsministeren den 17. januar 2012.
- ⁴⁰ Jf. lovforslag nr. L 37 fremsat i Folketinget den 28. oktober 2010 om ændring af udlændingeloven og integrationsloven (Revision af reglerne om uledsagede mindreårige udlændinge m.v.).
- ⁴¹ Jf. udlændingelovens § 56 a, stk. 1-8.

-
- ⁴² Jf. udlændingelovens § 56 a, stk. 9-11.
- ⁴³ Jf. udlændingelovens § 40 c, stk. 2, samt 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.).
- ⁴⁴ Jf. FN's Flygtningekonventions artikel 31, stk. 1.
- ⁴⁵ Jf. FN's Børnekonventions artikel 2.
- ⁴⁶ Jf. FN's Børnekonventions artikel 37 (b).
- ⁴⁷ FN's Børnekomité: General Comment No. 6 (2005): Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin.
- ⁴⁸ Jf. straffelovens § 171.
- ⁴⁹ Jf. udlændingeloven, kapitel 4.
- ⁵⁰ Udkast til tale til brug for besvarelse af samrådspørgsmål Q og R (alm. del) stillet den 20. november 2009 af Folketingets Retsudvalg til justitsministeren.
- ⁵¹ Rigsadvokaten: Meddelelse om strafpåstanden i sager om overtrædelse af straffeloven, revideret maj 2011.
- ⁵² Rigsadvokaten: Strafpåstanden i sager om overtrædelse af straffeloven, meddelelse nr. 9/2005 rettet maj 2011.
- ⁵³ Jf. EMRK artikel 5, stk. 1, litra (f) og f.eks. Saadi mod Storbritanien, dom af 29. januar 2008, samt Mubilanzila Mayeka og Kaniki Mitunga mod Belgien, dom af 12. oktober 2006.
- ⁵⁴ Se f.eks. Slawomir Musial vs. Polen, dom af 20. januar 2009.
- ⁵⁵ 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.
- ⁵⁶ Europarådets Ministerkomité: Recommendation Rec(2003)5 of the Committee of Ministers to member states on measures of detention of asylum seekers.
- ⁵⁷ Jf. FN's Flygtningekonventions artikel 31, stk. 2.
- ⁵⁸ UNHCR: Executive Committee Conclusion No. 44 (XXXVII) – 1986, Detention of Refugees and Asylum-Seekers.
- ⁵⁹ UNHCR: Executive Committee Conclusion No. 107 (LVIII) – 2007: Children at risk.
- ⁶⁰ UNHCR: UNHCR's Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Declaration of Asylum-Seekers (February 1999).
- ⁶¹ FN's Børnekonventions artikel 3 og 37.
- ⁶² Jf. udlændingelovens § 36.
- ⁶³ Lovforslag nr. L 191 fremsat i Folketinget den 20. marts 2001 om ændring af udlændingeloven (Frihedsberøvelse af asylansøgere og administrativ udvisning m.v.).
- ⁶⁴ Besvarelse af spørgsmål nr. 221 (alm. del) stillet af Folketingets Integrationsudvalg til integrationsministeren den 16. februar 2011.
- ⁶⁵ Jf. udlændingelovens § 37.
- ⁶⁶ Medlemsblad for Amnesty International, nr. 1, februar 2011.

⁶⁷ Dansk Røde Kors: En forskel for asylansøgere siden 1984 – anbefalinger til et bedre asylsystem, holdningspapir fra september 2011.

⁶⁸ Besvarelse af spørgsmål nr. 39 (alm. del) stillet af Folketingets Integrationsudvalg til justitsministeren den 1. november 2011.

DETTE kapitel er en del af Institut for Menneskerettigheders rapport 'Menneskerettigheder i Danmark, Status 2012'.

Rapporten behandler udvalgte menneskeretlige emner og giver anbefalinger til forbedring af menneskeretsbeskyttelsen i Danmark.

Rapporten behandler emner om gennemførelse af menneskeretten, asyl, børn, databeskyttelse, frihedsberøvelse, handicap, køn, menneskehandel, race og etnisk oprindelse, statsborgerskab, uddannelse, udvisning/udlevering og ytringsfrihed.

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