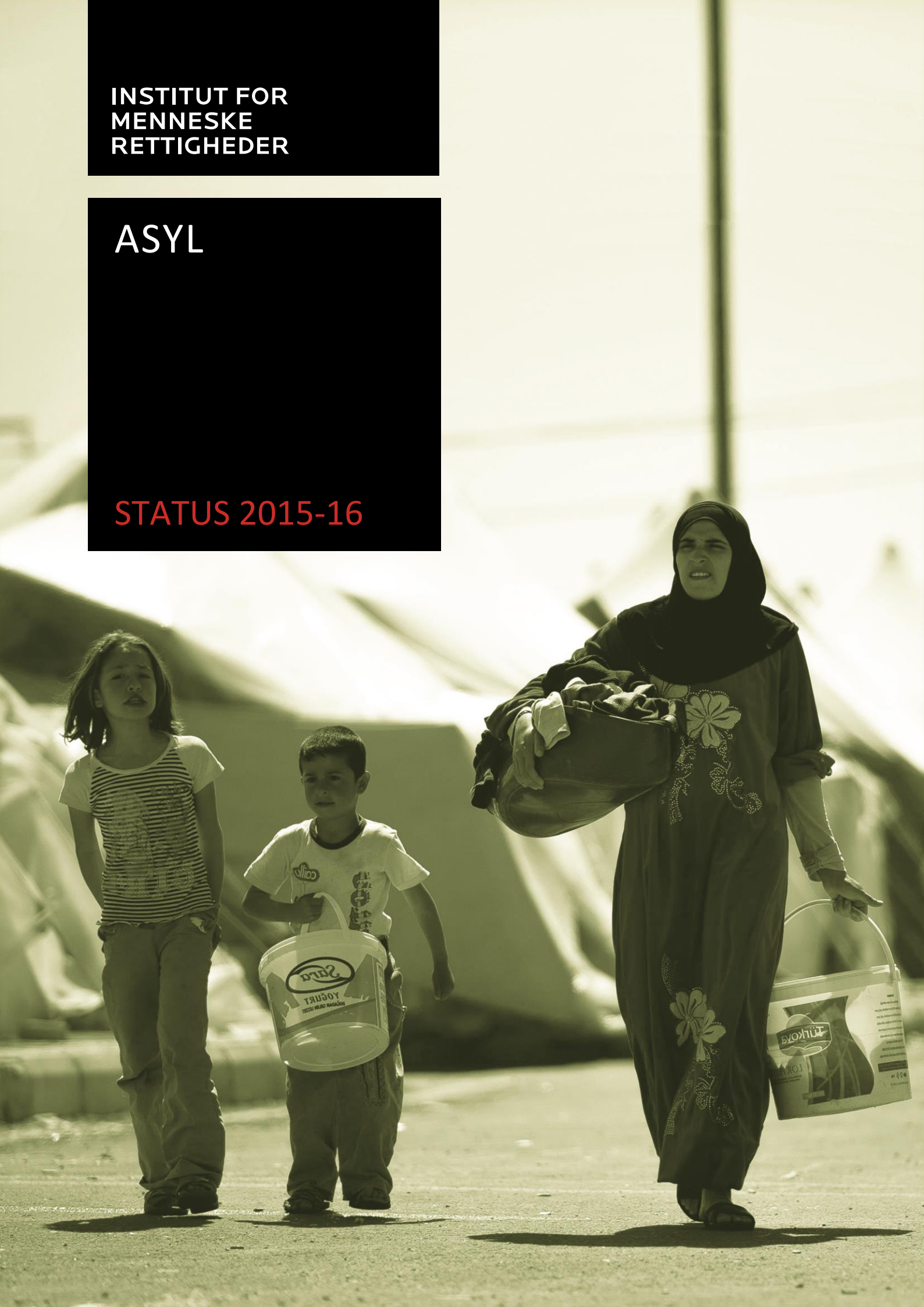


INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

ASYL

STATUS 2015-16



ASYL STATUS 2015-16

Denne delrapport er en del af Institut for Menneskerettigheders rapport 'Menneskerettigheder i Danmark, Status 2015-16'. 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, forvaltningens kontrol, frihedsberøvelse, handicap, køn, magtanvendelse, religion, retfærdig rettergang, retten til bolig, statsborgerskab, uddannelse, udvisning og udlevering, uregistrerede migranter, 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.

ISBN: 978-87-93241-62-6

EAN: 9788793241626

ISSN: 2445-8872

© 2016 Institut for Menneskerettigheder
Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution

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

Vi tilstræber, at vores udgivelser bliver så tilgængelige som muligt. Vi bruger fx 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	6
3	DEN NATIONALE RAMME	9
4	DEN MENNESKERETLIGE UDVIKLING	12
5	HER KAN MENNESKERETTIGHEDERNE STYRKES I DANMARK	15
5.1	OVERFØRELSE AF ASYLANSØGERE TIL ET ANDET MEDLEMSLAND EFTER DUBLIN-FORORDNINGEN	15
5.1.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	15
5.1.2	DANSKE FORHOLD	17
5.1.3	ANBEFALINGER	19
5.2	ULEDSAGEDE MINDREÅRIGE ASYLANSØGERE	19
5.2.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	20
5.2.2	DANSKE FORHOLD	21
5.2.3	ANBEFALINGER	23
5.3	FRIHEDSBERØVELSE, HERUNDER FRIHEDSBERØVELSE AF SÅRBARE ASYLANSØGERE	23
5.3.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	23
5.3.2	DANSKE FORHOLD	27
5.3.3	ANBEFALINGER	30
5.4	BEROSTILLELSE AF TVANGSMÆSSIG UDSENDELSE	31
5.4.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	31
5.4.2	DANSKE FORHOLD	33
5.4.3	ANBEFALINGER	36
	SLUTNOTER	37

FORKORTELSER

ECRE	European Council on Refugees and Exiles
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

Flygtningesituationen, herunder stigningen i antallet af flygtninge og asylansøgere, giver løbende anledning til store diskussioner og overvejelser, både internationalt, regionalt og nationalt. I kapitel 4 om den menneskeretlige udvikling er nogle af tallene på området gengivet.

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 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 overførsel af asylansøgere til et andet asylland efter den såkaldte Dublin-forordning, de særlige forhold for uledsagede mindreårige asylansøgere samt frihedsberøvelse af asylansøgere, herunder særligt sårbare asylansøgere, samt berostillelse af den tvangsmæssige udsendelse.

Der henvises i øvrigt til delrapporten om introduktion til menneskeretten, som indeholder en kort beskrivelse af de juridiske rammer for fortolkning, gennemførelse og overvågning af menneskeretten i Danmark. Derudover henvises der til delrapporten om gennemførelse af menneskeretten, hvor spørgsmålet om revision af udlændingeloven behandles, delrapporten om udvisning og udlevering, hvor blandt andet udvisning af udlændinge og "tålt ophold" behandles, delrapporten om 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.

KAPITEL 2

2 DEN INTERNATIONALE RAMME

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.¹

Forbuddet mod refoulement (også kaldet princippet om "non-refoulement") indebærer, at en stat ikke må udsende en udlænding til den 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. Forbuddet mod refoulement er hjørnестenen i FN's Genève-konvention af 28. juli 1951 om flygtninges 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). FN's Komité om Afskaffelse af Alle Former for Diskrimination Imod Kvinder (Kvindekomitéen), som overvåger staternes implementering af FN's Konvention om Afskaffelse af Alle Former for Diskrimination Imod Kvinder (Kvindekonventionen), har ligeledes udtalt, at udsendelse af kvinder til blandt andet seriøs kønsbaseret forfølgelse eller vold ligeledes er i strid med Kvindekonventionen.²

Flygtninges rettigheder reguleres nærmere i Flygtningekonventionen og konventionens tilhørende protokol.³ Ifølge Flygtningekonventionen er en flygtning en person, der "som følge af velbegrundet 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 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. Den pågældende er dog flygtning, allerede når betingelserne er opfyldt, det vil sige, uanset om den 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 (forbuddet mod 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.⁵

FN's Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR), der blandt andet er bemyndiget til at overvåge Flygtningekonventionens anvendelse, har udgivet en håndbog om procedurer og kriterier for fastlæggelse af flygtningestatus. Håndbogen indeholder en vejledende fortolkning af Flygtningekonventionens bestemmelser. UNHCR's Eksekutivkomité (ExCom), der er UNHCR's politikformulerende, rådgivende og budgetfastlæggende 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 forbuddet mod 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.⁶

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 mv. 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,⁷ 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 artikel 13, 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.

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. 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, både ledsagede og uledsagede. 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. 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, som indeholder en kort beskrivelse af de juridiske rammer for fortolkning, gennemførelse og overvågning af menneskeretten i Danmark.⁸

KAPITEL 3

3 DEN NATIONALE RAMME

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 Danmarks øvrige internationale forpligtelser om beskyttelse af udlændinge.

I Danmark sondres der mellem såkaldte "spontane asylansøgere" og "kvoteflygtninge".⁹

En spontan asylansøger anmoder om asyl ved grænsen eller efter indrejse her i landet. Opholdstilladelse gives med "konventionsstatus" (hvis den pågældende er omfattet af Flygtningekonventionens flygtningedefinition), "beskyttelsesstatus" (hvis den pågældende ikke er omfattet af Flygtningekonventionen, men af beskyttelsesværet i andre internationale konventioner, navnlig Torturkonventionen og EMRK) eller "midlertidig beskyttelsesstatus" (hvis den pågældende får opholdstilladelse på grund af en særlig alvorlig situation i hjemlandet præget af vilkårlig voldsudøvelse og overgreb på civile, som er omfattet af beskyttelsen i 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.

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

Spørgsmål om asylansøgers adgang til at rejse ind og opholde sig i Danmark hører under Udlændinge-, Integration- og Boligministeriet. Udlændingestyrelsen behandler ansøgninger om asyl i første instans med klageadgang til Flygtningegenævnet. Udlændingestyrelsen træffer også afgørelser om indkvarteringsforhold for asylansøgere mv. 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 eller overføre en udlænding.

Spørgsmål om integration af personer med opholdstilladelse på grund af asyl hører også under Udlændinge-, Integration- og Boligministeriet. 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, om ansøgeren skal overføres til et andet land i henhold til Dublin-forordningen eller afvises til et sikkert tredjeland. Politiet registrerer en asylansøgers navn, fødselsdata, nationalitet, foto og fingeraftryk og udsteder et asylansøgerkort. Udlændingestyrelsen fastlægger den pågældendes identitet, nationalitet og rejserute samt indhenter andre nødvendige oplysninger. Udlændingestyrelsen kan under visse omstændigheder iværksætte nødvendige undersøgelser, for eksempel en aldersundersøgelse.¹⁰

En udlænding registreres formelt som asylansøger, når Udlændingestyrelsen har truffet afgørelse om, at den pågældende kan opholde sig i Danmark, mens asylsagen behandles. Sagen overgår herefter til anden fase, hvor ansøgningen realitetsbehandles. 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. Det ene forhold er den løbende udvikling i afgørelser, udtalelser, anbefalinger mv. fra internationale organer, som for eksempel Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD), FN's komiteer og UNHCR. Som det andet forhold påvirkes praksis naturligvis også mere generelt af de skiftende forhold i de lande, asylansøgerne kommer fra. Baggrundoplysningerne for lande og persongrupper opdateres derfor løbende af blandt andet myndighederne og ngo'er. EMD har vedrørende baggrundsmateriale 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.¹¹

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.¹² Hvis den afviste asylansøger ikke selv udrejser, kan politiet tvangsmæssigt udsende den pågældende.¹³

Tabel 3.1 Antallet af ansøgninger om asyl i Danmark de sidste ti år¹⁴

År	Asylansøgninger i alt
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	14.792
2015	21.225

Tabel 3.2 Antallet af ansøgninger om asyl i Danmark fra 2009 til 2015 fordelt på udvalgte lande¹⁵

År	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
I alt	3.855	5.115	3.806	6.184	7.557	14.792	21.225
Heraf fra:							
Afghanistan	1.059	1.512	906	577	426	313	2.288
Eritrea	37	27	20	57	98	2.285	1.738
Iran	334	614	462	549	375	284	2.771
Irak	309	254	116	136	113	151	1.531
Somalia	179	114	113	919	965	683	259
Syrien	383	832	429	822	1.710	7.087	8.604
Andre	1.062	1.157	1.268	2.040	2.422	3.362	3.780

Tabel 3.3 Antallet af meddelte opholdstilladelser i asylsager fra 2010 til 2015¹⁶

År	2010	2011	2012	2013	2014	2015
I alt	1.961	2.057	2.460	3.806	6.104	10.856
Heraf:						
Konventionsstatus	797	957	1.267	1.872	3.913	7.819
Beskyttelsesstatus	669	584	725	1.419	1.774	1.317
Midlertidig beskyttelsesstatus						1.060
Kvoteflygtning	494	516	468	515	344	591

KAPITEL 4

4 DEN MENNESKERETLIGE UDVIKLING

I slutningen af 2014 var der 59,5 mio. fordrevne på verdensplan, heraf 38,2 mio. internt fordrevne, 19,5 mio. flygtninge og 1,8 mio. asylansøgere. Ud af de 19,5 mio. flygtninge hører 14,4 mio. under UNHCR's mandat, og tallet er steget fra 10,4 mio. i 2011. I midt 2015 er tallet estimeret til at være 15,1 mio. Heraf kommer størstedelen (4,2 mio.) fra Syrien. Langt de fleste flygtninge befinder sig fortsat i nærområderne. I midten af 2015 var der eksempelvis registreret 1,8 mio. syrere i Tyrkiet, 1,2 mio. i Libanon og 628.800 i Jordan.¹⁷

Selvom de fleste flygtninge kommer fra Syrien, er konflikter og politisk undertrykkelse i en række andre lande også med til at skabe denne historisk alvorlige flygtningesituation. Det stigende antal flygtninge skal også ses i sammenhæng med et faldende internationalt bistandsniveau og manglende mulighed for at forsørge sig i nærområdelandene.

Flygtningesituationen har i 2015 ført til en kraftig stigning i antallet af flygtninge, der rejser mod Europa, og der har været en markant stigning i antallet af asylansøgere i Danmark og resten af Europa. I 2015 søgte 1,2 millioner førstegangsansøgere asyl i EU, hvilket var mere end en fordobling i forhold til 2014.¹⁸ 21.225 personer søgte asyl i Danmark i 2015 mod 14.792 i 2014.¹⁹ Stigningen har blandt andet betydet, at asylansøgere må vente lang tid mellem indrejse og første interview i Udlændingestyrelsen, og at man derfor nu fremskynder interviewene.²⁰ I september 2015 gav et større antal indrejsende, som ikke søgte asyl, ligeledes en række udfordringer i Danmark.

Flygtningesituationen har også medført fokus på grænserne, både EU's eksterne og interne. Danmark har indført og forlænget en midlertidig grænsekontrol ved den tyske grænse.²¹ Derudover indgik EU i marts 2016 en meget omdiskuteret aftale med Tyrkiet vedrørende blandt andet returnering af asylansøgere fra Grækenland og genbosætning i EU af syriske asylansøgere i Tyrkiet.²²

I et forsøg på blandt andet at gøre det mindre attraktivt at søge til Danmark er der i 2015 blevet vedtaget nogle omfattende lovændringer, som har medført nye menneskeretlige udfordringer på området, herunder følgende:

- I august 2015 og marts 2016 vedtog Folketinget nye regler om indførelse af en integrationsydelse for personer, der ikke har opholdt sig i Danmark i syv af de seneste otte år. Reglerne er blevet mødt med stor kritik, blandt andet for at skade integrationen og for at forskelsbehandle flygtninge og danske statsborgere.²³
- I september 2015 gik Folketingets Ombudsmand ind i en sag om annoncer i udenlandske aviser om ændringer i reglerne for ophold i Danmark, blandt andet fordi der havde været rejst spørgsmål ved, om annoncerne gav et retvisende billede. Ombudsmanden udtalte kritik, fordi informationerne om den danske asylordning ikke er retvisende.²⁴
- For at forbedre myndighedernes mulighed for at kunne håndtere særlige og akutte tilfælde af voldsom tilstrømning af flygtninge og migranter, vedtog Folketinget i november 2015 en ændring af udlændingeloven, som blandt andet gav mulighed for at frihedsberøve med henblik på registrering af asylansøgere og mulighed for, at udlændinge-, integrations- og boligministeren i særlige tilfælde kan suspendere kravet om domstols-prøvelse inden for tre døgn. Instituttet kritiserede reglerne for at give regeringen hjemmel til at træffe beslutninger i strid med Danmarks internationale forpligtelser.²⁵
- I januar 2016 vedtog Folketinget endnu en lovændring som led i regeringens nye asylpakke fra november 2015. Ændringen betyder blandt andet, at politiet får hjemmel til at visitere asylansøgere og ransage deres bagage for at sikre penge og værdigenstande til at dække udgifterne af deres ophold, ligesom kriterierne for udvælgelse af kvoteflygtninge ændres, således at der lægges vægt på pågældendes integrations-potentiale.²⁶ Blandt andet lovforslagets del om adgangen til at fratage penge og værdigenstande mødte stor kritik, både nationalt og internationalt.²⁷ Familielivsdelrapporten indeholder information om spørgsmålet om retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus.
- I februar 2016 meddelte udlændinge-, integrations- og boligministeren, at asylansøgere under 18 år ikke må bo med en ægtefælle eller samlever på asylcentre.²⁸ En række organisationer, herunder instituttet, kritiserede

dette, blandt andet fordi det ikke i den enkelte sag vurderes, hvorvidt en adskillelse er i overensstemmelse med retten til familieliv.²⁹

Folketingets Ombudsmand var i februar 2016 sammen med DIGNITY og instituttet på et uanmeldt besøg i det nedlagte statsfængsel i Vridsløselille, hvor eksempelvis udlændinge, som skal rejse ud af Danmark, eller udlændinge, hvis sag om asyl skal behandles af myndighederne, kan frihedsberøves for at sikre deres tilstedeværelse. Ombudsmanden udtrykte alvorlig bekymring over forholdene, herunder over manglende information, kommunikation og menneskelig kontakt og anbefalede, at der blev indført screeninger for tortur og risiko for selvmord.³⁰

I 2015 modtog Danmark i en række tilfælde kritik fra internationale organer i forbindelse med konkrete sager mod Danmark. Sammenlignet med tidligere år, har der været en stor stigning af antallet af klagesager ved FN's menneskerettighedskomitéer, hvor Flygtningenævnet har truffet afgørelse. I perioden fra 2004 til og med første halvår af 2015 udtalte FN's komitéer kritik i fire ud af 15 sager. Ifølge Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet udtalte komitéerne i 2. halvår af 2015 kritik i otte ud af 15 sager.³¹

På baggrund af Torturkomitéens eksamination af Danmark i november 2015, vedtog komitéen en række anbefalinger til Danmark, blandt andet om at sikre systematisk screening og helbredsmæssig undersøgelse af personer, som påstår at være torturofre, under hele asylproceduren samt om frihedsberøvelse af asylansøgere og torturofre, herunder om forholdene under frihedsberøvelsen.³²

Derudover blev Danmark i januar 2016 eksamineret ved FN's Universelle Periodiske Bedømmelse (UPR). Eksaminationen resulterede i en række anbefalinger på udlændingeområdet, herunder vedrørende inddragelse af barnets bedste i asylsager, om frihedsberøvelse af børn, adgangen til familiesammenføring og konfiskation af flygtnings værdigenstande.³³

KAPITEL 5

5 HER KAN MENNESKERETTIGHEDERNE STYRKES I DANMARK

5.1 OVERFØRELSE AF ASYLANSØGERE TIL ET ANDET MEDLEMSLAND EFTER DUBLIN-FORORDNINGEN

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

5.1.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Efter Dublin-forordningen ligger ansvaret for at behandle en asylansøgning, der indgives i et medlemsland,³⁴ hos det land, hvor ansøgeren først har søgt asyl, medmindre visse forhold gør sig gældende, for eksempel at ansøgerens familie allerede opholder sig i et andet medlemsland, eller hvis hensynet til barnets tarv tilsiger, at ansøgningen behandles i opholdslandet.³⁵ Et medlemsland, der modtager en asylansøgning, kan dog altid vælge selv at behandle asylansøgningen, uanset om det påhviler et andet medlemsland at behandle ansøgningen (de diskretionære klausuler).³⁶ Der lægges i Dublin-forordningen blandt andet vægt på, at spørgsmålet om det ansvarlige medlemsland 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.³⁷

Dublin III-forordningen blev vedtaget i juni 2013 af Europa-Parlamentet og Rådet.³⁸ Formålet med ændringerne var at gøre Dublinsystemet mere effektivt og forbedre beskyttelsen af ansøgerne inden for rammerne af systemet. Ændringerne indeholdt blandt andet regler om effektiv klageadgang, herunder ret til at blive på medlemslandets område under behandlingen af en klagesag, større hensyntagen til uledsagede mindreåriges tilknytning til nære slægtninge i

et medlemsland, frister vedrørende frihedsberøvelse, samt procedure for tidlig varslings, beredskab og krisestyring.

I juni 2013 afsagde EU-Domstolen en dom vedrørende overførsel af uledsagede mindreårige. I dommen slog EU-Domstolen fast, at hvis en mindreårig asylansøger, som ikke har nogen familiemedlemmer, der befinder sig lovligt på et medlemslands område, og som har indgivet asylansøgninger i mere end ét medlemsland, er det ansvarlige medlemsland det land, hvori den mindreårig 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 det ansvarlige medlemsland 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 andet medlemsland til at behandle en asylansøgning.³⁹

Overførsel af asylansøgere til en andet medlemsland i medfør af Dublin-forordningen kan rejse spørgsmål vedrørende EMRK artikel 3, som indebærer et forbud mod at udsende en asylansøger til et land, hvor denne risikerer tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller til et land, hvorfra personen risikerer at blive videresendt til et tredjeland, hvor den pågældende risikerer tortur mv. Bestemmelsen gælder også, hvis udsendelsen sker på grundlag af Dublin-forordningen. Et land, 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 3.⁴⁰

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. I januar 2011 afsagde EMD dom i M.S.S.-sagen, der handlede om overførsel af asylansøgere fra Belgien til Grækenland.⁴¹ 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 af asylansøgere til Italien, afsagde EMD i november 2014 dom mod Schweiz i Tarakhel-sagen om overførsel efter Dublin-forordningen af et ægtepar og deres seks mindreårige børn.⁴² 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, for 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, at overføre til Italien, hvis en sådan individuel garanti ikke var indhentet. EMD har også efter afsigelse af Tarakhel-dommen afgjort sager vedrørende forholdene for asylansøgere i Italien, hvor EMD dog ikke har fundet overførsel til Italien i strid med EMRK artikel 3.⁴³

EU-chartret indeholder, som nævnt i kapitel 2, også et forbud mod at udsende personer til lande, hvor der er en alvorlig risiko for at blive udsat for tortur mv. EU-domstolen har for så vidt angår Dublin-forordningen udtalt, at forbuddet blandt andet indebærer, at et medlemsland ikke må overføre en asylansøger til et andet medlemsland, når førstnævnte "ikke kan være uvidende om, at de systemmæssige mangler ved asylproceduren og modtagelsesforholdene for asylansøgere i dette land giver alvorlig grund til at antage, at asylansøgeren vil blive udsat for en reel risiko for at blive undergivet umenneskelig eller nedværdigende behandling".⁴⁴

Flygtningekonventionen forpligter ikke staterne til at fastsætte en egentlig asylsagsproces med bestemte garantier. UNHCR har imidlertid vedrørende Dublin-forordningen blandt andet anbefalet, at kriterierne vedrørende familie og uledsagede mindreårige samt afhængigheds- og de diskretionære klausuler anvendes mere proaktivt, effektivt og fleksibelt.⁴⁵ UNHCR har ligeledes udtalt sig om overførsel efter Dublin-forordningen til specifikke lande, for eksempel Grækenland⁴⁶ og Bulgarien.⁴⁷

5.1.2 DANSKE FORHOLD

Dublin-forordningen er omfattet af Danmarks retsforbehold, men Danmark har tiltrådt Dublin-forordningen ved en parallelaftale.⁴⁸ Dublin-forordningen er i sin helhed gennemført i dansk ret gennem bestemmelser i udlændingeloven.⁴⁹

I december 2013 blev udlændingeloven ændret som led i gennemførelse af Dublin III-forordningen.⁵⁰ Flere af ændringerne har styrket asylansørgernes retssikkerhed, blandt andet fik Flygtningenævnet kompetence til at behandle klager om overførsel til en andet medlemsland, klager tillægges nu opsættende virkning og udlændingene tilbydes gratis retshjælp af Dansk Flygtningehjælp i Dublin-fasen.

Udlændingestyrelsen har 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 medlemsland og have behandlet sin ansøgning dér.

Flygtningenævnet udgiver årligt en beretning, hvori der redegøres for nævnets praksis det pågældende år. Nævnets beretning indeholder en beskrivelse af nævnets praksis vedrørende Dublin-overførsler.

Det følger som nævnt i afsnit 5.2.1 af Dublin-forordningens diskretionære klausuler, at et medlemsland kan beslutte at behandle en ansøgning om asyl, selv om det ikke efter forordningens kriterier påhviler landet at behandle den pågældende ansøgning. Det er dog uklart, i hvilket omfang klausulen anvendes i Danmark, herunder i sager med opsplittning 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, hvilket land 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, selvom forholdene kan være ændret væsentligt i den mellemliggende periode.⁵¹

Instituttet mener i den forbindelse, at det skal sikres, at hensynet til familiens enhed og hensynet til en effektiv procedure inddrages i det fornødne omfang i konkrete sager vedrørende familier og lange sagsbehandlingstider.

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.

Dette er eksempelvis tilfældet vedrørende overførsler til Grækenland,⁵² ligesom der både før og efter afsigelse af dom i Tarakhel-sagen har været tvivl om, hvorvidt særligt sårbare personer, herunder familier med børn, kunne overføres til Italien.⁵³ Det bemærkes i den forbindelse, at Flygtningenævnets koordinationsudvalg i februar 2016 i fire prøvesager vedrørende overførsel af familier med mindreårige børn til Italien stadfæstede Udlændingestyrelsens afgørelser om overførsel (et mindretal dissenterede), således at disse nu kan overføres til Italien uden indhentelse af en forudgående individuel garanti.⁵⁴

Dansk Flygtningehjælp har til instituttet i april 2016 oplyst om eksempler på sager vedrørende overførsel til 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 afklaring af udmøntningen af Tarakheldommen. I en af sagerne ansøgte pågældende asyl i oktober 2013.⁵⁵

Selvom det i princippet er positivt, at Danmark grundet situationen for asylansøgere i en række lande ikke udsender bestemte persongrupper til det pågældende land, indtil en afklaring er sikret, så risikerer de enkelte personer i længere perioder at sidde i asyloversynet 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 det ansvarlige medlemsland bør afgøres hurtigst muligt.

5.1.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme menneskerettighederne – at udlændingemyndighederne:

- sikrer klarhed omkring anvendelsen af de diskretionære klausuler i Dublin-forordningen, herunder hvorvidt klausulerne skal anvendes i situationer med opsplitting af familier og langvarige sagsbehandlingstider ved vurdering af ansvaret efter Dublin-forordningen.
- sikrer, at hensynet til familiens enhed og hensynet til en effektiv procedure inddrages i det fornødne omfang i konkrete sager vedrørende familier og lange sagsbehandlingstider og anvender de diskretionære klausuler, såfremt sagens omstændigheder tilsiger dette.

5.2 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.

5.2.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Flygtningekonventionen indeholder ikke særlige bestemmelser om uledsagede mindreårige asylansøgere. UNHCR har imidlertid fremsat en række anbefalinger vedrørende staters håndtering af denne gruppe 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 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.⁵⁶

UNHCR har desuden i forbindelse med FN's Universelle Periodiske Bedømmelse af Danmark i 2011 blandt andet udtalt bekymring 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.⁵⁷

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 imidlertid komme i første række i alle foranstaltninger vedrørende børn.⁵⁸ FN's Børnekomité har i 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.⁵⁹

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.⁶⁰

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 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.⁶¹

5.2.2 DANSKE FORHOLD

I 2015 søgte 2.068 uledsagede mindreårige om asyl i Danmark. 795 af disse var fra Afghanistan, 572 fra Syrien og 168 fra Eritrea.⁶²

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.⁶³

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 såkaldt modtage- og omsorgscenter i hjemlandet, og at den mindreårige således stilles i en reel nødsituation.⁶⁴ Der findes endnu ikke modtage- og omsorgscentre i udlandet. Den mindreårige kan desuden altafhængigt af omstændighederne få opholdstilladelse på grund af humanitære forhold eller ganske særlige grunde.⁶⁵

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 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 forbuddet mod refoulement – desuden altid tage stilling til, om udlændingen skal meddeles opholdstilladelse som flygtning, hvis der ikke allerede er taget stilling hertil.⁶⁶

Uledsagede mindreårige asylansøgere bliver indkvarteret på særlige asylcentre med specialuddannet personale og tildeles en uafhængig personlig repræsentant, der skal varetage deres interesser.⁶⁷

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 stadig ikke kan gives opholdstilladelse som uledsaget mindreårig, 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 asylansøgers alder – for eksempel på grund af manglende identitetspapirer – kan Udlændingestyrelsen iværksætte en aldersundersøgelse af udlændingen.⁶⁸ 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 Udlændinge-, Integration- og Boligministeriet. 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).⁶⁹

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.⁷⁰

5.2.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik at fremme menneskerettighederne – at regeringen:

- undersøger, 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.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme menneskerettighederne – at Ministeriet for Udlændinge, Integration og Bolig:

- fastsætter regler, der sikrer, at myndighederne i forbindelse med en afgørelse af, hvorvidt en asylansøger er mindreårig, ved siden af aldersundersøgelserne ligeledes inddrager psykologiske modenhedsundersøgelser.

5.3 FRIHEDSBERØVELSE, HERUNDER 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, herunder særligt frihedsberøvelse af sårbare asylansøgere, såsom mindreårige asylansøgere samt andre fysisk og psykisk sårbare asylansøgere.

5.3.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Det fremgår af EMRK artikel 5, at der kan ske frihedsberøvelse af en person for at forhindre denne i uretmæssigt at trænge ind i landet og af en person, mod hvem der tages skridt til udvisning eller udlevering. Det er dog et krav, at frihedsberøvelsen af den pågældende sker i overensstemmelse med lovgivningen, og at

frihedsberøvelsen ikke er vilkårlig. Desuden skal frihedsberøvelse af mindreårige asylansøgere ske under passende omstændigheder.⁷¹ Der skal i den enkelte sag foretages en konkret vurdering af, hvorvidt den pågældende kan frihedsberøves. Det følger af EMD's praksis, at det i et vist omfang er muligt at frihedsberøve asylansøgere for at fastslå, om ansøgeren har ret til ophold i landet.⁷² Det kan ikke præcist angives, hvor længe en frihedsberøvelse i forbindelse med indrejse generelt kan udstrækkes, idet EMD lægger vægt på omstændighederne i den konkrete sag.

Derudover har frihedsberøvede ret til at indbringe sagen for en domstol, for at denne hurtigt kan træffe afgørelse om lovligheden af frihedsberøvelsen, og beordre ansøgeren løsladt, hvis frihedsberøvelsen ikke er lovlig. Ifølge EMD's praksis skal domstolsafgørelsen træffes hurtigt, efter der er fremsat anmodning om domstolsprøvelse.⁷³ Det kan ikke præcist angives, hvornår en domstolsprøvelse af frihedsberøvelsen generelt skal foretages, da EMD også i denne sammenhæng lægger vægt på sagens konkrete omstændigheder.

Enhver, der tilbageholdes skal snarest muligt (promptly) og på et sprog, som vedkommende forstår, underrettes om grundene til frihedsberøvelsen.⁷⁴ Det følger af EMD's praksis, at enhver frihedsberøvet skal underrettes i et simpelt, ikke-teknisk sprog, så vedkommende i tilstrækkeligt omfang kan forstå de faktiske og juridiske grunde til tilbageholdelsen, der gør det muligt at afgøre, om man vil indbringe sagen for domstolene.⁷⁵ Det er ikke muligt præcist at angive, hvor lang tid der må gå, fra frihedsberøvelsen iværksættes, til den frihedsberøvede underrettes om grundene til frihedsberøvelsen. EMD har blandt andet udtalt, at der ikke kan stilles krav om, at den myndighedsperson, der iværksætter frihedsberøvelsen, skal give underretningen, men at underretningen i sådanne tilfælde må gives umiddelbart ved ankomsten til den institution, hvor frihedsberøvelsen finder sted.

Det følger endvidere af EMD's praksis, at praktiske eller administrative vanskeligheder, eksempelvis frihedsberøvelse af et stort antal asylansøgere, ikke i sig selv kan begrunde forsinkelser, hverken i forhold til frihedsberøvelsens varighed, hvor lang tid der må gå, før en domstol efter anmodning træffer afgørelse om frihedsberøvelsens lovlighed eller før en tilbageholdt bliver oplyst om årsagerne til frihedsberøvelsen.⁷⁶

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 3.⁷⁷

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.⁷⁸

Europarådets Ministerkomité anbefaler også, at blandt andet mindreårige asylansøgere kun frihedsberøves som en sidste udvej og for den kortest mulige periode, samt at mindreårige asylansøgere ikke frihedsberøves under fængselslignende forhold.⁷⁹

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.⁸⁰

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.⁸¹ Dette gælder også børn, som dog kun bør frihedsberøves som en sidste udvej og for det kortest mulige tidsrum under iagttagelse af hensynet til barnets bedste.⁸²

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, herunder 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 for den enkelte.⁸³

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.⁸⁴

FN's Torturkomitéens afgav i november 2015 en række anbefalinger til Danmark, herunder også vedrørende frihedsberøvelse af asylansøgere. Torturkomitéen kritiserede blandt andet den helbredsmæssig undersøgelse af frihedsberøvede i Ellebæk (Kriminalforsorgens lukkede institution for frihedsberøvede udlændinge, som er frihedsberøvet efter udlændingeloven, og hvor blandt andet asylansøgere kan frihedsberøves) og anbefalede, at der i asylproceduren etableres procedurer for en systematisk screening og helbredsmæssig undersøgelse af personer, som påberåber sig at være torturofre, også ved frihedsberøvelse i eksempelvis Ellebæk. Torturkomitéen anbefalede også, at det sikres, at torturofre ikke frihedsberøves, og at de hurtigt får adgang til rehabilitering. Videre anbefalede Torturkomitéen, at længden af frihedsberøvelse reduceres til at være så kort som muligt, under hensyntagen til at frihedsberøvelse skal anvendes som en sidste foranstaltning. Derudover anbefalede Torturkomitéen, at det sikres, at frihedsberøvelses-faciliteterne er passende for så vidt angår asylansøgernes status og situation, særligt i og med nogle af de frihedsberøvede kan være ofre for tortur eller nedværdigende eller umenneskelig behandling.⁸⁵

Europarådets Torturkomité afgav i september 2014 en rapport om forholdene i Danmark, hvori komitéen blandt andet udtrykker bekymring over forholdene for udlændinge, som frihedsberøves under udlændingeloven. Torturkomitéens delegation besøgte som led i rapportens udarbejdelse blandt andet Ellebæk.⁸⁶

Vedrørende frihedsberøvelse af mindreårige anførte komitéen 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 komitéen, at Ellebæk ikke udgjorde et egnet sted til at frihedsberøve børn, fordi Ellebæk ikke har et passende miljø eller en passende støtte for mindreårige. Komitéen anbefalede derfor, at de danske myndigheder ophørte med at frihedsberøve børn i Ellebæk.

For så vidt angår sundhedsydelse for frihedsberøvede i Ellebæk, udtalte komitéen, 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. Komitéen 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 komitéen 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 den pågældendes helbred, ligesom der ikke udføres en fysisk undersøgelse af den pågældende.

Komitéen 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 komitéen, at der indføres en særlig screening med henblik på at identificere ofre for tortur.

Derudover udtalte komitéen 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 manglende fortrolighed og potentielt en mulighed for misforståelser, hvilket kan få konsekvenser for den frihedsberøvedes helbred. Komitéen anbefalede derfor, at de danske myndigheder sikrer, at tolkningsydelse stilles til rådighed, når det er nødvendigt.

5.3.2 DANSKE FORHOLD

Efter udlændingelovens § 36 kan politiet beslutte administrativt at frihedsberøve udlændinge. Politiet kan blandt andet frihedsberøve en asylansøger, der ikke i tilstrækkelig grad medvirker til udlændinge-myndighedernes 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. Frihedsberøvelsen forudsætter, at de mindre indgribende foranstaltninger i udlændingelovens § 34 ikke er tilstrækkelige.⁸⁷

I november 2015 blev det ligeledes muligt at frihedsberøve en asylansøger med henblik på at fastlægge pågældendes identitet, foretage registrering og fastlægge grundlaget for ansøgningen. Frihedsberøvelsen kan opretholdes, så længe det er nødvendigt for den indledende registrering og sagsbehandling.⁸⁸ Ændringen skete i forbindelse med, at et stort antal flygtninge kom til Danmark. Der er i den forbindelse blandt andet også oprettet tre modtagecentre, der vil skulle kunne håndtere frihedsberøvelse af et stort antal udlændinge med henblik på registrering og indledende sagsbehandling, hvis situationen tilsiger det.

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.⁸⁹

Efter Rigspolitiets strategi for anvendelse af varetægtsfængsling og frihedsberøvelse efter udlændingeloven (senest ajourført i 2012) 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 mv.).⁹⁰

Hvis en administrativ frihedsberøvelse varer mere end tre døgn, skal den frihedsberøvede udlænding automatisk fremstilles for retten, der tager stilling til frihedsberøvelsens lovlighed og fortsatte opretholdelse.⁹¹ Efter anmodning skal en administrativ frihedsberøvelse af kortere varighed ligeledes indbringes for retten, der kan tage stilling til, om frihedsberøvelsen var lovlig.

I november 2015 blev der indført en mulighed for, at udlændinge-, integrations- og boligministeren, i særlige tilfælde kan suspendere kravet om domstolsprøvelse inden for tre døgn. Der sigtes særligt mod at kunne håndtere en eventuel forøget tilstrømning af flygtninge og migranter, som gør det praktisk umuligt for politiet at fremstille alle frihedsberøvede for retten inden for tre døgn. Det fremgår ikke af lovgivningen, hvor længe ministeren kan beslutte at suspendere den automatiske domstolsprøvelse, men det fremgår af lovens forarbejder, at det normalt ikke vil være mere end 14 dage ad gangen. Der er ikke nogen øvre grænse for, hvor mange gange eller hvor længe den automatiske domstolsprøve kan suspenderes.

I en suspensionsperiode fremstilles den pågældende for retten, så hurtigt det er muligt i den konkrete situation, og kun såfremt denne anmoder herom. En suspension af kravet om domstolsprøvelse inden for tre døgn vil også ramme sårbare asylansøgere, herunder mindreårige.⁹² Der er ikke nogen øvre grænse for, hvor længe der må gå, før den pågældendes fremstilles for retten.

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.⁹³ Såfremt en udlænding er frihedsberøvet med henblik på overførsel i medfør af Dublin-forordningen, begrænses udstrækningen af frihedsberøvelsen af Dublin-forordningens regler herom, ligesom frihedsberøvelsen forudsætter, at der er væsentlig risiko for, at den pågældende forsvinder.⁹⁴ Der er ikke i lovgivningen fastsat nogen øvre tidsmæssig grænse for,

hvor længe en udlænding kan frihedsberøves med henblik på fastlæggelse af identitet, registrering mv. Det fremgår dog af lovens forarbejder, at frihedsberøvelsen kun må opretholdes, så længe det er nødvendigt for den indledende registrering og sagsbehandling.

Frihedsberøvelse med henblik på afvisning, overførsel eller udsendelse skal finde sted i særlige faciliteter. Hvis det ikke er muligt at placere den pågældende i en særlig facilitet, skal den pågældende holdes adskilt fra almindelige indsatte. Uledsagede mindreårige må ikke frihedsberøves i fængsler.⁹⁵

Statistik fra Kriminalforsorgen viser, at der i 2014 var 1.477 nyindsættelser i Kriminalforsorgens institutioner for frihedsberøvede asylansøgere. Tallet var i 2013 1.558. Dette tal dækker dog over både varetægtsfængslinger og frihedsberøvelser efter udlændingeloven. Derudover kan der være tale om den samme person i forbindelse med flere frihedsberøvelser på grund af overførsler mellem forskellige institutioner. Tallene viser, at der i gennemsnit dagligt var cirka 92 frihedsberøvede asylansøgere.⁹⁶ Derudover viser tal fra Kriminalforsorgen, at der i perioden fra 1. januar 2015 til 31. december 2015 i fængsler og arresthuse i gennemsnit om ugen var 0,5 indsatte på 16 år og 0,2 indsatte på 17 år, som var indsat på udlændingelovens bestemmelser.⁹⁷

For så vidt angår frihedsberøvelse af uledsagede mindreårige, skal dette som hovedregel ske i særlige faciliteter, eksempelvis Ellebæk. I januar 2015 kom det frem, at der var en uens praksis vedrørende afsigelse af kendelser om placering af uledsagede mindreårige, idet der i visse tilfælde blev afsagt kendelse om placering i surrogat (placering i institutioner for kriminelle unge), mens dette ikke var tilfældet i andre sager. Derudover kom det i oktober 2015 frem, at politiet i øjeblikket afstår fra at frihedsberøve uledsagede mindreårige, idet der er nogle udfordringer i forhold til placering i Ellebæk. Siden 8. september 2015 har der imidlertid ved en fejl været én mindreårig udlænding frihedsberøvet i medfør af § 36. Ministeriet for Udlændinge, Integration og Bolig er sammen med Justitsministeriet, Rigspolitiet og Kriminalforsorgen ved at kigge på spørgsmålet om muligheden for at frihedsberøve uledsagede mindreårige udlændinge i helt særlige tilfælde.⁹⁸

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 indsattes psykiske tilstand.⁹⁹

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.¹⁰⁰

Folketingets Ombudsmand var i februar 2016 sammen med DIGNITY og instituttet på et uanmeldt besøg i det nedlagte statsfængsel i Vridsløselille, hvor eksempelvis udlændinge, som skal rejse ud af Danmark, eller udlændinge hvis sag om asyl skal behandles af myndighederne, kan frihedsberøves for at sikre deres tilstedeværelse. Ombudsmanden udtrykte alvorlig bekymring over forholdene, herunder at de frihedsberøvede udlændinge var låst inde i deres celler næsten døgnet rundt, og at der var mangel på aktiviteter og beskæftigelse, hvilket efter de for Ombudsmanden foreliggende oplysninger kan føre til isolation med psykiske skadevirkninger til følge. Videre udtrykte Ombudsmanden bekymring over manglende information og kommunikation til både udlændinge og personalet, og at personalet ikke var uddannet til at tage vare på de frihedsberøvede udlændinge. Ombudsmanden og besøgsholdet anbefalede, at institutionen indfører screening for tortur og selvmordsrisiko, at der fast stilles tolke til rådighed ved lægeundersøgelser, og at institutionen sørger for, at udlændinge, hvis fysiske og mentale sundhedstilstand giver anledning til bekymring, bliver tilset af en læge eller psykiater. Ombudsmanden vil senere besøge institutionen igen og vurdere forholdene på ny.¹⁰¹

I en undersøgelse offentliggjort af Amnesty Internationals Danske Lægegruppe i 2013 af 22 frihedsberøvede asylansøgere i Ellebæk fremgår det, at resultaterne indikerer, at nuværende lovgivning og retningslinjer ikke sikrer, at særligt sårbare personer ikke frihedsberøves i Ellebæk. Lægegruppen anbefaler, at der indføres en formaliseret screeningsordning, således at frihedsberøvelse af sårbare asylansøgere undgås. Undersøgelsen havde til formål at belyse frihedsberøvede, ikke-kriminelle asylansøgers fysiske og psykiske helbred, hvorimod spørgsmålet om effekten af frihedsberøvelsen på ansøgernes helbred ikke blev behandlet i undersøgelsen.¹⁰²

5.3.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at undgå krænkelse af menneskerettighederne – at regeringen:

- tager initiativ til i udlændingeloven at fastsætte en øvre grænse for længden af frihedsberøvelse med henblik på fastlægge pågældendes identitet mv. (§ 36, stk. 1, 6. pkt.) og for fraværet af domstolsprøvelse

efter anmodning ved suspension af domstolsprøvelse efter 3 døgn (§ 37 k, stk. 2).

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at undgå krænkelse af menneskerettighederne – at Justitsministeriet:

- sikrer, at frihedsberøvelse af asylansøgere m.v., herunder mindreårige og andre særligt sårbare personer, sker under passende forhold, og at frihedsberøvelse undlades, hvis der ikke kan findes passende faciliteter og forhold.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme menneskerettighederne – at Justitsministeriet:

- sikrer, at der forud for eller i umiddelbar tilknytning til frihedsberøvelsen foretages en obligatorisk og mere omfattende helbredsundersøgelse af alle asylansøgere, som politiet har til hensigt at frihedsberøve, herunder inddrager læger, psykologer mv., samt sikrer adgang til kvalificeret tolkning. Resultatet af denne undersøgelse skal inddrages i vurderingen af, hvorvidt den pågældende kan frihedsberøves og under hvilke forhold.

5.4 BEROSTILLELSE AF TVANGSMÆSSIG UDSENDELSE

Udgangspunktet i dansk ret er, at generelle forhold i asylansøgerens hjemland som udgangspunkt ikke i sig selv kan begrunde opholdstilladelse på baggrund af asyl. Hvis en asylansøger får afslag på asyl, fastsættes der en udrejsefrist for den pågældendes udrejse. Hvis ansøgeren ikke udrejser frivilligt, kan den afviste asylansøger udsendes med tvang af politiet. Det kan dog forekomme, at 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 kunne blive udsendt. Dette var tilfældet for syriske asylansøgere i perioden fra 2011-2013.

5.4.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Som omtalt ovenfor i afsnit 2 fremgår det af Flygtningekonventionen, hvornår en person er flygtning. 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, men det er ikke 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. Derudover kan en person, som ikke kan sandsynliggøre at være individuelt forfulgt, anses for at være forfulgt, hvis pågældende 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 (prima facie-flygtninge).¹⁰³ Diskussionen har blandt andet været relevant i forhold til asylansøgere fra Syrien.

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 6. og 13. tillægsprotokol 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.¹⁰⁴ 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 3.¹⁰⁵ I 2011 fandt EMD eksempelvis, 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.¹⁰⁶ I 2013 afsagde EMD endnu en dom vedrørende den generelle situation i Mogadishu og fandt, at den menneskelige 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.

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.¹⁰⁷

5.4.2 DANSKE FORHOLD

Ifølge udlændingelovens § 7 gives der opholdstilladelse til en udlænding omfattet af Flygtningekonventionen (stk. 1), til en udlænding, som ved en tilbagevendende 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 praksis er derfor afgørende ved fortolkningen af stk. 2 og 3. Flygtningenævnet udgiver en årlig beretning, hvori der blandt andet redegøres for nævnets praksis vedrørende § 7.

Det er 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 5.4.1.¹⁰⁸

Hvis en asylansøger har fået afslag på asyl og ikke udrejser inden for den fastsatte udrejsefrist, vil politiet foretage en tvangsmæssig udsendelse.¹⁰⁹

Der kan dog forekomme situationer, hvor en tvangsmæssig udsendelse ikke kan finde sted. 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 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.¹¹⁰ 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 ikke skal meddeles asyl, men at denne tvangsmæssigt kan udsendes, hvis vedkommende ikke selv udrejser, kan der i udsendelsesfasen opstå situationer, hvor udsendelsen må sættes i bero for derved at afklare sagen og undgå, at den pågældende udsendes i strid med de internationale forpligtelser. Eksempler herpå kan være, at man afventer en dom vedrørende omfanget af de internationale forpligtelser, eller hvor der fremkommer nye baggrundoplysninger. Man skal således i visse situationer efter princippet i udlændingelovens § 31 udsætte den tvangsmæssige udsendelse for at afvente/skaffe yderligere oplysninger til brug for vurderingen af, om en udsendelse kan finde sted uden at være i strid med de internationale forpligtelser.

Det er dog 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 syv 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.¹¹¹ Derudover har den tvangsmæssige udsendelse til Libyen været

sat i bero i cirka syv måneder i 2011 på grund af den generelle situation i Libyen.¹¹²

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.¹¹³

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 som 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.¹¹⁴

Det bemærkes hertil, at Flygtningenævnet i forbindelse med opfølgningen på Institut for Menneskerettigheders statusrapport 2013 har oplyst, at nævnet er særdeles tilbageholdende med at berostille tvangsmæssige udsendelser generelt, og at der pr. 1. maj 2014 ikke aktuelt var truffet sådanne generelle beslutninger.¹¹⁵ Pr. 28. januar 2016 var der ligeledes ikke truffet generelle beslutninger om at berostille den tvangsmæssige udsendelse af personer, som har fået afslag på asyl.

Udlændingemyndighederne skal i asylafgørelsen også træffe afgørelse om, hvorvidt udlændingen kan udsendes, hvis vedkommende ikke udrejser frivilligt.¹¹⁶ 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.¹¹⁷

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.

5.4.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme menneskerettighederne – at regeringen:

- tager initiativ til at vedtage klare regler for berostillelse af en tvangsmæssig udsendelse, herunder med hvilken hjemmel, under hvilke omstændigheder og på hvilke betingelser, berostillelse kan ske, samt længden af berostillelsen og eventuel genoptagelse af sagerne.

SLUTNOTER

¹ FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder af 10. december 1948, artikel 14.

² UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women, General recommendation No. 32 (2014) on the gender-related dimensions of refugee status, asylum, nationality and statelessness of women.

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

⁴ Flygtningekonventionens artikel 1(A)(2).

⁵ Flygtningekonventionens artikel 1 og 33.

⁶ Torturkonventionens artikel 3, ICCPR artikel 7 og EMRK artikel 3.

⁷ 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.

⁸ Se også 'Notat om Danmarks internationale forpligtelser på udlændinge- og statsborgerretsområdet', Justitsministeriet, 5. marts 2012.

⁹ Udlændingelovens §§ 7 og 8.

¹⁰ 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).

¹¹ 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.

¹² Udlændingelovens § 33.

¹³ Udlændingelovens § 30, stk. 2.

¹⁴ Tallene er hentet fra Udlændinge-, Integrations-, og Boligministeriets hjemmeside, www.uibm.dk.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ 'UNHCR Mid-Year Trends 2015', UNHCR, 2015.

¹⁸ EUROSTAT, Pressemeddelelse, 'Asylum in the EU Member States, Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015', 4. marts 2016.

¹⁹ Tallene er hentet fra Udlændinge-, Integrations-, og Boligministeriets hjemmeside, www.uibm.dk.

²⁰ Udlændingestyrelsen, 'Udlændingestyrelsen fremskynder interview med asylansøgere', pressemeddelelse, 17. december 2015.

²¹ Pressemeddelelser fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, tilgængelige på www.uibm.dk.

²² EU Kommissionen, Pressemeddelelse, 'EU and Turkey agree European response to refugee crisis', 19. marts 2016.

²³ Lov nr. 1000 af 30. august 2015 om ændring af lov om aktiv socialpolitik, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, integrationsloven og forskellige andre love (Indførelse af en integrationsydelse, ændring af reglerne om ret til uddannelses- og kontanthjælp m.v.) og lov nr. 300 af 22. marts 2016 om ændring af lov om aktiv socialpolitik, integrationsloven og forskellige andre love (Udvidelse af personkredsen for modtagelse af integrationsydelse m.v.), og eksempelvis Institut for Menneskerettigheder, Høring over forslag om indførelse af en integrationsydelse, ændring af reglerne om ret til uddannelses- og kontanthjælp m.v., harmonisering af regler om opgørelse af bopælstid for folkepension samt genindførelse af optjeningsprincippet for ret til børnetilskud og børne- og ungeydelse for flygtninge m.v., 7. juli 2015. J.nr. 540.10/31974, og Kristelig Dagblad, 26 august 2015, Debatindlæg, 'Institut for Menneskerettigheder: Det er fortsat usikkert, om regeringens asylforslag er lovligt'.

²⁴ Folketingets Ombudsmand, 'Informationsindsats i bl.a. libanesiske aviser', 10. december 2015, Dok.nr. 15/04009-26, og Udlændinge-, integrations- og boligministeriet, pressemeddelelse, 'Inger Støjberg: Jeg er ikke enig i Ombudsmandens vurdering', 10. december 2015.

²⁵ Lovforslag nr. L 62 fremsat i Folketinget den 18. november 2015 om ændring af udlændingeloven (Håndtering af flygtninge- og migrantsituationen) og Institut for Menneskerettigheder, Høringssvar vedrørende lov om ændring af udlændingeloven (Håndtering af flygtninge- og migrantsituationen), 19. november 2015, dok.nr. 15/00194-2.

²⁶ Lov nr. 102 af 3. februar 2016 om ændring af udlændingeloven (Udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus, skærpelse af reglerne om tidsubegrænset opholdstilladelse, skærpelse af reglerne om inddragelse af flygtninges opholdstilladelse m.v.), og lovforslag nr. L 87 fremsat i Folketinget den 10. december 2015 om ændring af udlændingeloven (Udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus, skærpelse af reglerne om tidsubegrænset opholdstilladelse, skærpelse af reglerne om inddragelse af flygtninges opholdstilladelse m.v.), og Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, pressemeddelelse, 'Ny asylpakke', 13. november 2015.

²⁷ For eksempel UNHCR, 'UNHCR Observations on the proposed amendments to the Danish Aliens Legislation L 87: lov om ændring af udlændingeloven (udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus, skærpelse af reglerne om tidsubegrænset opholdstilladelse,

skærpelse af reglerne om inddragelse af flygtninges opholdstilladelse m.v.), 6. januar 2016 og Institut for Menneskerettigheder, Høring over lovforslag nr. L 87 af 10. december 2015 af udlændingeloven (udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus, skærpelse af reglerne om tidsubegrænset opholdstilladelse, skærpelse af reglerne om inddragelse af flygtninges opholdstilladelse m.v.), 6. januar 2016, dok.nr. 15/00408-2.

²⁸ Udlændinge-, Integrations-, og Boligministeriet, Pressemeddelelse, 'Inger Støjberg stopper indkvartering af barnebrude på asylcentre', 10. februar 2016.

²⁹ Eksempelvis, Institut for Menneskerettigheder, Nyhed, 'Unge asylpar bør ikke adskilles automatisk', 30. marts 2016, og 'Notat vedr. adskillelse af unge par på asylcentre', 22. marts 2016.

³⁰ Folketingets Ombudsmand, Nyhed, 'Ombudsmanden alvorligt bekymret for udlændinge i Vridsløselille', 15. marts 2016 og 'Ombudsmandens tilsynsbesøg den 29. februar 2016', 14. marts 2016, Dok.nr. 15/05650-22/CM.

³¹ Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget 2015-16, UUI Alm.del endeligt svar på spørgsmål 239, 1. februar 2016. FN komitéernes udtalelser kan findes på www.ohchr.org.

³² UN Committee against Torture, 'Concluding observations on the combined sixth and seventh periodic reports of Denmark', 4 February 2016.

³³ Human Rights Council, Working Group on the Universal Periodic Review, Twenty-fourth session, Geneva, 18-29 January 2016, A/HRC/WG.6/24/L.7, 1 February 2016, 'Draft report of the Working Group on the Universal Periodic Review- Denmark' og Institut for Menneskerettigheder, 'Den Universelle Periodiske Bedømmelse (UPR) af Danmark – 2016', 2016.

³⁴ Medlemslandene til Dublin-forordningen er EU-landene, Norge, Schweiz, Island og Liechtenstein.

³⁵ Dublin III-forordningen, kap. II og III.

³⁶ Dublin III-forordningen, artikel 17, stk. 1.

³⁷ Dublin III-forordningen, betragtning nr. 5, 13, 14 og 17 samt artikel 6.

³⁸ 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 tredjelandsstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (omarbejdning).

³⁹ EU-Domstolens dom af 6. juni 2013 i sag C-648-11.

⁴⁰ 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.

⁴¹ EMD, M.S.S. mod Belgien og Grækenland, dom af 21. januar 2011, app. nr. 30696/09.

- ⁴² EMD, Tarakhel mod Schweiz, dom af 4. november 2014, app. nr. 29217/12.
- ⁴³ Eksempelvis EMD, A.S. v. Switzerland, dom af 30. juni 2015, app. nr. 19350/13, A.M.E. v. Nederlandene, afgørelse af 13. januar 2015, J.A. and Others v. Nederlandene, afgørelse af 3. november 2015, app. nr. 21459/14 og A.T.H. v. Nederlandene, afgørelse af 17. november 2015, app.nr. 54000/11.
- ⁴⁴ EU-Domstolens præjudicielle dom af 21. december 2011 i de forenede sager C-411/10 og C-493/10.
- ⁴⁵ Eksempelvis, 'UNHCR proposals to address current and future arrivals of asylum-seekers, refugees and migrants by sea to Europe', UNHCR, marts 2015.
- ⁴⁶ '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.
- ⁴⁷ 'Bulgaria As a Country of Asylum – UNHCR Observations on the Current Situation of Asylum in Bulgaria', UNHCR, 2. januar 2014.
- ⁴⁸ 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.
- ⁴⁹ Udlændingelovens §§ 29 a og 48 a – 48 b.
- ⁵⁰ Lov nr. 1619 af 26. december 2013 om ændring af udlændingeloven (Gennemførelse af den reviderede Dublinforordning af 26. juni 2013).
- ⁵¹ Oplysninger meddelt af Dansk Flygtningehjælp ved e-mail af 6. april 2016.
- ⁵² 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.
- ⁵³ 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, Besvarelse af spørgsmål nr. 374 (Alm. del) af 22. april 2014 stillet af Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik, 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 og Flygtningenævnet, Brev til Justitsministeriet, j.nr. 15/010349-002, 22. januar 2015.

⁵⁴ Flygtningenævnet, 'Familier med mindreårige børn kan overføres til Italien efter Dublinforordningen uden en forudgående individuel garanti – udmøntning af Tarakhel-dommen', 5. februar 2016, tilgængelig på www.fln.dk.

⁵⁵ Oplysninger meddelt af Dansk Flygtningehjælp ved e-mail af 6. april 2016.

⁵⁶ '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.

⁵⁷ '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.

⁵⁸ Børnekonventionens artikel 3.

⁵⁹ 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.

⁶⁰ Børnekonventionens artikel 12 og 22, stk. 1.

⁶¹ UN Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 6 (2005): Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin.

⁶² Tallene er hentet fra Udlændinge-, Integrations-, og Boligministeriets hjemmeside, www.uibm.dk

⁶³ 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.).

⁶⁴ Udlændingelovens § 9 c, stk. 3.

⁶⁵ Udlændingelovens §§ 9 b eller 9 c, stk. 1.

⁶⁶ 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.).

⁶⁷ 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.

⁶⁸ Udlændingelovens § 40 c, stk. 2.

⁶⁹ 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).

- ⁷⁰ Højesterets kendelse af 27. August 2009, sag 82/2009.
- ⁷¹ 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.
- ⁷² EMD, Saadi mod Storbritannien, afgørelse af 29. januar 2008, app. nr. 13229/03.
- ⁷³ EMRK artikel 5, stk. 4, og for eksempel EMD, Mooren mod Tyskland, dom af 9. juli 2009, app. nr. 11364/03.
- ⁷⁴ EMRK artikel 5, stk. 2.
- ⁷⁵ EMD, Fox, Campbell og Hartley mod Storbritannien, afgørelse af 30. august 1990, app. nr. 12244/86; 12245/86 og 12383/86.
- ⁷⁶ En gennemgang af EMD's praksis kan eksempelvis ses i Institut for Menneskerettigheder, 'Høringssvar vedrørende lov om ændring af udlændingeloven (Håndtering af flygtninge- og migrationssituationen)', 19. november 2015, dok.nr. 15/00194-2.
- ⁷⁷ 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.
- ⁷⁸ 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.
- ⁷⁹ Europarådets Ministerkomité: Recommendation Rec(2003)5 of the Committee of Ministers to member states on measures of detention of asylum seekers.
- ⁸⁰ Flygtningekonventionens artikel 31, stk. 2.
- ⁸¹ '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.
- ⁸² 'Executive Committee Conclusion No. 107 (LVIII) – 2007: Children at risk', UNHCR, 2007.
- ⁸³ 'Detention Guidelines, Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention', UNHCR, 2012, side 33.
- ⁸⁴ Børnekonventionens artikel 3 og 37.
- ⁸⁵ UN Committee against Torture, 'Concluding observations on the combined sixth and seventh periodic reports of Denmark', 4 February 2016, para. 22-25.
- ⁸⁶ 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.
- ⁸⁷ Udlændingelovens § 36.
- ⁸⁸ Udlændingelovens § 36, stk. 1, 6. pkt.

⁸⁹ Lovforslag nr. L 191 fremsat i Folketinget den 20. marts 2001 om ændring af udlændingeloven (Frihedsberøvelse af asylansøgere og administrativ udvisning m.v.).

⁹⁰ 'Strategi for anvendelse af varetægtsfængsling og frihedsberøvelse efter udlændingeloven', Rigspolitiet 25. august 2009 (senest ajourført d. 12. oktober 2012), j.nr.: 2009-5200-23.

⁹¹ Udlændingelovens § 37.

⁹² Lov nr. 1273 af 20. november 2015 om ændring af udlændingeloven (Håndtering af flygtninge- og migrantsituationen) og lovforslag nr. L 62 fremsat i Folketinget den 18. november 2015 om ændring af udlændingeloven (Håndtering af flygtninge- og migrantsituationen), afsnit 2.3.

⁹³ Udlændingelovens § 37, stk. 8.

⁹⁴ 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).

⁹⁵ Udlændingelovens § 37, stk. 10.

⁹⁶ Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, 'Statistik 2014', udgivet i august 2015.

⁹⁷ Direktoratet for Kriminalforsorgen, Gennemsnitligt ugebelæg af indsatte under 18 år indsat i fængsler og arresthuse, Opgjort for perioden 1. januar 2015 – 31. december 2015.

⁹⁸ Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget 2014-15 (2. samling) UUI Alm.del endeligt svar på spørgsmål 33, 29. oktober 2015, Ref.-nr. 1736276, og Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget 2015-16 UUI Alm.del endeligt svar på spørgsmål 130, 18. januar 2016, Sagsnr. 2015-1729.

⁹⁹ Justitsministeriets bemærkninger til anbefalingerne i Institut for Menneskerettigheders 'Statusrapport 2013', sagsnr. 2014-629-0419, 1. oktober 2014.

¹⁰⁰ Besvarelse af spørgsmål nr. 221 (alm. del) stillet af Folketingets Integrationsudvalg til integrationsministeren den 16. februar 2011, j.nr. 11/13623.

¹⁰¹ Folketingets Ombudsmand, Nyhed, 'Ombudsmanden alvorligt bekymret for udlændinge i Vridsløselille', 15. marts 2016 og 'Ombudsmandens tilsynsbesøg den 29. februar 2016', 14. marts 2016, Dok.nr. 15/05650-22/CM.

¹⁰² Amnesty Internationals Danske Lægegruppe, 'Frihedsberøvede asylansøgere i Ellebæk, Traumatiseringsgrad og helbredstilstand blandt frihedsberøvede asylansøgere i Institutionen Ellebæk', Amnesty International 2013.

¹⁰³ 'Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status', UNHCR, 2011, pkt. 44-45 og 164. 'International Protection Considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic, Update IV', UNHCR, november 2015, og 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.

¹⁰⁴ EMRK artikel 3, artikel 1 i 6. tillægsprotokol til EMRK og 13. tillægsprotokol til EMRK.

¹⁰⁵ EMD, NA. mod Storbritannien, dom af 17. juli 2008, app. nr. 25904/07, pr. 114-115.

¹⁰⁶ EMD, Sufi og Elmi mod Storbritannien, dom af 28. juni 2011, app. nr. 8319/07 og 11449/07, pr. 241 og 248-250.

¹⁰⁷ EMD, Mamatkulov og Askarov mod Tyrkiet, dom af 4. februar 2005, app. nr. 46827/99 og 46951/99, pr. 108 og 128.

¹⁰⁸ 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.).

¹⁰⁹ Udlændingelovens §§ 30, stk. 2 og 33.

¹¹⁰ 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.).

¹¹¹ 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.fln.dk.

¹¹² Nyheder på Flygtningenævnets hjemmeside 22. marts 2011, 'Berostillelse af udsendelser til Libyen', og 16. november 2011, 'Normalisering af sagsbehandlingen vedrørende Libyen'. Tilgængelig på: www.fln.dk.

¹¹³ 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.fln.dk.

¹¹⁴ 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.fln.dk, 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.

¹¹⁵ 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.

¹¹⁶ Udlændingelovens § 32 a.

¹¹⁷ 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.

INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

