



Justitsministeriet
Udlændingeafdelingen
Att.: Thomas Højgaard
Slotholmsgade 10
1216 København K

København, den 6. november 2014

Vedr.: Høringsvar vedrørende udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Midlertidig beskyttelsesstatus for visse personer samt afvisning af realitetsbehandling af asylansøgninger, når ansøgeren har opnået beskyttelse i et andet EU-land mv.)

Vi ønsker hermed at takke justitsministeriet for anmodningen af 24. oktober 2014 om en udtalelse om ovennævnte udkast til lovforslag. DIGNITY - Dansk Institut mod Tortur, OASIS og RCT-Jylland vil i det følgende fremsætte vores bemærkninger om udkastets forenelighed med Danmarks internationale forpligtelser og dets konsekvenser for den berørte personkreds' integration og rehabilitering.

- 1) Det er tvivlsomt, om den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 7, stk. 3 er i overensstemmelse med forbuddet mod refoulement i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3 og FNs torturkonventions artikel 3.**

Efter vores opfattelse bygger afgrænsningen af den persongruppe, som ville kunne opnå midlertidig beskyttelsesstatus efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 7 stk. 3, på en indskrænkende fortolkning af retspraksis fra den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD), herunder særligt dommen *Sufi and Elmi vs. Great Britain*. Det skyldes, at justitsministeriets afgrænsning af persongruppen alene inddrager de fire kriterier i dommens præmis 241, selvom EMD udtrykkeligt pointerer, at disse fire kriterier ikke er udtømmende.

I *Sufi and Elmi vs. Great Britain* statuerede EMD, at en udsendelse af de somaliske statsborgere til den sydlige -eller centrale Al-Shabaab-kontrollerede del af Somalia ville udgøre en krænkelse af EMRK artikel 3, på baggrund af den særligt dårlige menneskerettighedssituation i disse områder, selvom det generelle voldsniveau i disse områder var lavere end i Mogadishu (præmis 272).

I *Sufi and Elmi vs. Great Britain* fastslog EMD endvidere, at en udsendelse til flygtninge - og IDP lejre i de mere fredelige områder af Somalia, ligeledes ville krænke EMRK art 3, på grund af manglen på basale fornødenheder i lejrende, jfr. dommens præmis 283 sammenholdt med 292; på baggrund af *M.S.S. v. Belgium and Greece*, præmis 263;

"an applicant's ability to cater for his most basic needs, such as food, hygiene and shelter, his vulnerability to ill-treatment and the prospect of his situation improving within a reasonable time-frame"

Vi anbefaler at man enten udelader bestemmelsen i § 7 stk. 3 eller alternativt ændrer dens ordlyd, således at den bringes i overensstemmelse med EMRK art. 3 og dermed ikke alene henviser til *"en særlig alvorlig situation i hjemlandet præget af vilkårlig voldsudøvelse og overgreb på civile"*, men ligeledes henviser til andre mulige situationer, hvor udvisning vil krænke EMRK artikel 3; herunder menneskerettighedssituationen i det pågældende land.

- 2) Vi mener ikke, at kriterierne for inddragelse af en tidsbegrænset opholdstilladelse, jf. bemærkningerne til lovforslaget, med henvisning til den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 19, stk. 1 nr. 1 pkt. 2, er i fuld overensstemmelse med refolement forbuddet i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 3 (forbuddet mod tortur og anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf)**

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget (punkt 2.5.2), at spørgsmålet om inddragelse af opholdstilladelsen vil blive aktuelt, når der foreligger en forbedring af de generelle forhold i hjemlandet. Ifølge § 7, stk. 3, foreslås det nu at give hjemmel til udsendelse på trods af, at forholdene i hjemlandet *"forsat er alvorlige og må betegnes som skrøbelige og uforudsigelige"*, blot ændringerne i forholdene ikke må antages at være af *"helt midlertidig karakter"*.

Ovennævnte kriterier for, hvornår en midlertidige beskyttelsesstatus ville kunne inddrages, er upræcise og ufuldstændige i forhold til den reelle beskyttelse, som ydes efter EMRK artikel 3. Hertil kommer, at bemærkningerne ikke afspejler de andre mulige generelle forhold i et land, der vil kunne medføre at en udsendelse vil være i strid med EMRK artikel 3.

Vi anbefaler, at man ændrer ordlyden af **udlændingelovens § 19, stk. 1 nr. 1 pkt. 2**, således at bestemmelsen bringes i overensstemmelse med refolement forbuddet i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 3.

- 3) Vi mener, at de foreslåede bestemmelser i udlændingelovens § 9 stk. 1 nr. 1, litra d og § 9 stk. 1 nr. 2 litra d, vedrørende begrænsningerne i familiesammenføring, er vanskeligt forenelige med EMRK art 3 (tortur, mv.) og art. 8 (privat- og familieliv)**

Denne lovregulering vedrører primært statens positive forpligtelser til at yde bistand til den enkelte persons realisering af de rettigheder, der omfattes af EMRK artikel 8. EMD's praksis i sager, der angår samværet mellem forældre og børn, bygger på den principielle opfattelse at barnets tarv må tillægges særlig og undertiden afgørende betydning og at staten skal yde særlig assistance til børn, der søger beskyttelse, se bl.a. dommen *POPOV vs. FRANCE*, præmis 91.

"The Court has also observed that the Convention on the Rights of the Child encourages States to take the appropriate measures to ensure that a child who is seeking to obtain refugee status enjoys protection and humanitarian assistance, whether the child is alone or accompanied by his or her parents."

Det fremgår også af retspraksis fra EMD, at i sager hvor domstolen har fundet afslag på opholdstilladelse foreneligt med EMRK art. 8, har det hovedsageligt været baseret på en forudsætning om at de pågældende familiemedlemmer i stedet vil kunne etablere familieliv i ansøgerens oprindelsesland, jfr. den kommenterede Europæiske menneskerettighedskonvention s. 748. Forældre, der er omfattet af EMRK art. 3 – uanset om det er på individuelt eller generelt grundlag - vil imidlertid ikke have denne mulighed for at etablere familieliv i hjemlandet.

Det taler endvidere imod lovforslagets forenelighed med EMRK art. 3, at EMD's Storkammer – netop her i november 2014 efter fremsættelsen af høringsanmodningen - har fundet det uforeneligt med EMRK art. 3 at udsende en afghansk familie fra Schweiz til Italien, bl.a. på baggrund af, at familien muligvis i en periode ville blive placeret adskilt under behandlingen af asylansøgningen, jfr. Tarakhel vs. Switzerland (præmis 122).

Vi er således af den overbevisning, at en systematisk adskillelse i ét år af børn/ægtefælle fra herboende person med opholdsgrundlag, jfr. Udlændingelovens § 7, stk. 2 og det foreslåede stk. 3, ikke er i overensstemmelse med EMRK art. 3 eller 8, og vi er således ikke enige i ministeriets vurdering af at hensynet til "landets økonomiske velfærd" kan opveje systematisk adskillelse af den nære familie.

Vi mener endvidere ikke, at det værn som udlændingelovens § 9 c repræsenterer, hvorefter personer med midlertidig beskyttelsesstatus undtagelsesvis kan få familiesammenføring i det første år, f.eks. hvis de i hjemlandet har passet en handicappet ægtefælle eller har alvorligt syge mindreårige børn, bringer denne ellers systematiske adskillelse af den nære familie i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Vi anbefaler, at man udelader den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 9 stk. 1 nr. 1, litra d og § 9 stk. 1 nr. 2 litra d, og at man bevarer den hidtidige adgang til familiesammenføring for personer med opholdstilladelse, jfr. udlændingelovens § 7 eller 8

4) Afsluttende sundhedsfaglige bemærkninger om lovforslagsudkastets konsekvenser for mulighederne for integration og rehabilitering

Flygtninge, som endnu ikke har fået familien samlet, har umådeligt svært ved at indgå i en integrations- og behandlingsproces, idet alle tanker og al mental energi samler sig om familien i hjemlandet. Så længe det fundamentale menneskelige behov for sikkerhed, tryghed og stabilitet for den enkelte og for familien, ikke er dækket, vil angst og frygt for fremtiden dominere hverdagen. Det betyder, at hverdagen bliver en fortsat kamp for at holde bekymringer og angst på afstand, den flygtede overlever mere end lever, og den konstante tilstedeværelse af ængstelse og uro hindrer mulighederne for at indlære nyt, udvikle sig og indgå i en integrationsproces.

Den flygtede skal leve med en stor utryghed ift. familiens fremtid, og er tvunget til at følge familiens liv på lang afstand og håbe, at familien kan samles med livet i behold. Livet bliver sat på et pinefuldt "stand by", det samme sker for ægtefælle og børn i hjemlandet.

Mange års erfaring med rehabilitering har vist, at jo længere tid der går inden man når i sikkerhed, jo mere skadet bliver vores psyke. En del flygtninge har som reaktioner på krig og flugt udviklet post-traumatiske belastningsreaktioner (PTSD). Den fortsatte usikre fremtid for familien bevirker, at disse belastningsreaktioner vedligeholdes og symptomerne forstærkes med stor risiko for at de udvikler sig til kroniske og stationære tilstande.

Man kan spørge, om det er fornuftigt, at vi som samfund medvirker til, at mennesker der i forvejen er psykisk nedbrudte reelt nedbrydes yderligere, ved at vi hensætter dem og familien i en endnu længere uvished om en fælles fremtid, end de nu lovgivningsmæssigt befinder sig i.

I et behandlingsperspektiv er ro og stabilitet afgørende for et vellykket behandlingsforløb. I sin nuværende form tager udkastet til lovforslaget desværre ikke højde for ovennævnte forhold, men såfremt de foreslåede ændringer medtages i det endelige udkast vil dette væsentligt forbedre perspektiverne for, at denne i forvejen udsatte gruppe opnår en forbedret helbredstilstand.

Vi står naturligvis til rådighed, såfremt I måtte ønske yderligere oplysninger.

Med Venlig hilsen



Leif Christensen
Centerleder, RCT-Jylland



Ruth Lauge,
Centerleder, Oasis



Karin Verland
Direktør, DIGNITY –
Dansk Institut mod Tortur