

Notat om mulighederne for at give irakiske asylansøgere opholdstilladelse

Udarbejdet oktober 2007, Asylafdelingen

Baggrund

I en årrække har det været umuligt at tilbagesende afviste asylansøgere fra Irak. Det skyldes ikke mindst de kaotiske forhold, der har hersket i landet gennem de seneste år. På baggrund af flere opfordringer fra FN's Flygtningehøjkommissariat (UNHCR) og en nylig dom fra Menneskerettighedsdomstolen i Strasbourg, har Dansk Flygtningehjælp undersøgt mulighederne for at give irakerne opholdstilladelse inden for den eksisterende lovgivning samt ved udarbejdelse af en særlov/nødlov.

Den 13. oktober 2007 befandt 456 afviste irakiske asylansøgere sig i aktuel udsendelsesposition efter afslag på deres asylansøgninger. De ønsker for nuværende ikke at vende hjem, og på grund af den ustabile situation i Irak kan de danske myndigheder ikke tvangshjemsende dem. De irakiske myndigheder har med henvisning til levevilkårene og sikkerhedssituationen i Irak hidtil afvist, at gennemføre tvangsmæssige udsendelser.

Mange af disse afviste asylansøgere opholder sig nu på 6. eller 8. år på asylcentre i Danmark. Afviste asylansøgere, der ikke samarbejder med politiet om udsendelse, modtager ikke lommepenge, har meldepligt til politiet, og har desuden ikke ret til at arbejde eller modtage undervisning.

Dette notat undersøger mulighederne for at give afviste irakiske asylansøgere en opholdstilladelse på baggrund af udlændingeloven, muligheden for, på baggrund af Jugoslaverloven, at lave en særlov der er gældende for irakere, og argumenterer endeligt for fordelene ved, at ændre udlændingeloven således, at der etableres en generel bestemmelse om midlertidig beskyttelse til særligt udsatte "krigsflygtninge".

Flygtningestatus til irakere fra det centrale og sydlige Irak

FN's Flygtningeorganisation, UNHCR, har adskillige gange – senest i august 2007 – anbefalet, at irakere fra den centrale og sydlige del af landet bør anerkendes som flygtninge i henhold til FN's Flygtningekonvention.

I forhold til at give irakerne flygtningestatus jf. Udlændingelovens § 7, stk. 1 opererer de danske asylmyndigheder generelt med et krav om, at hver enkelt ansøger skal være "konkret og individuelt" forfulgt. I adskillige tilfælde er ansøgninger fra irakiske statsborgere blevet afvist med henvisning til, at den borgerkrigs-lignende situation i Irak alene er at anse som "generelt vanskelige" forhold.

De internationale konventioner, som det danske regelsæt er baseret på, giver imidlertid ikke grundlag for dette skærpede krav om "individuel" forfølgelse. At mange mennesker

på én gang er udsat for overgreb er ikke ensbetydende med, at de er afskåret fra at være berettiget til beskyttelse efter de internationale normer. Som en del af en forfulgt gruppe mennesker vil en enkeltperson typisk også selv være personligt forfulgt. Det var da også konklusionen i en nylig dom ved Menneskerettighedsdomstolen i Strasbourg (se Salah Sheekh vs the Netherlands, af 11. januar 2007).

Når meget få af de irakiske asylansøgere meddeles flygtningestatus efter § 7, stk. 1 i Danmark, skyldes det et langt stykke hen ad vejen, at de danske myndigheder fortolker og administrerer de relevante internationale regler anderledes end UNHCR. Principielt er der således ikke behov for en lovændring for at give irakerne opholdstilladelse jf. Flygtningekonventionen, men derimod en bredere fortolkning og dermed en praksisændring i Flygtningenævnets behandling af irakernes asylsager.

Behovet for beskyttelse mod krig

I den aktuelle situation er beskyttelsesbehovet karakteriseret som et værn overfor trusler mod liv, sikkerhed og frihed som følge af vilkårlig vold i forbindelse med en væbnet konflikt. I EU-regi er sådanne situationer omfattet af EU's Kvalifikationsdirektiv artikel 15c, hvor det fremgår, at subsidiær beskyttelse (svarende i dansk sammenhæng til den såkaldte 'beskyttelsesstatus') skal meddeles i tilfælde af "alvorlig og individuel trussel mod en civilpersons liv eller fysiske integritet som følge af vilkårlig vold i forbindelse med international eller intern væbnet konflikt". Men da Danmark har forbehold på det retlige område, gælder EU's Kvalifikationsdirektiv ikke i Danmark.

Det kan diskuteres, hvorvidt kvalifikationsdirektivets artikel 15 c svarer til den danske udlændingelovs § 7, stk. 2 om subsidiær beskyttelse. Både ordlyd og praksis tyder dog på, at § 7, stk. 2 ikke anvendes til at meddele personer, der flygter fra krig, herunder borgerkrig eller anden form for væbnet konflikt, opholdstilladelse i Danmark. Ved en tilnærmelse af udlændingelovens § 7, stk. 2 til EU's kvalifikationsdirektiv vil der i fremtiden være mulighed for at give opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7, stk. 2 til denne type asylansøgere, herunder irakerne.

Anvendelse af Udlændingelovens § 9 b

Ifølge udlændingelovens § 9 b kan der gives opholdstilladelse til en udlænding hvis væsentlige hensyn af humanitær karakter afgørende taler for det. Bestemmelsen forudsætter, at der er søgt om asyl og den har blandt andet været anvendt til at meddele opholdstilladelse til personer med fysisk eller psykisk sygdom af meget alvorlig karakter samt til familier med mindre børn fra krigsområder. Bestemmelsens ordlyd, forarbejder og tidligere praksis tyder imidlertid på et meget snævert anvendelsesområde, og har tidligere været afvist som hjemmel til generelt at meddele opholdstilladelse til grupper af afviste asylansøgere. Kun i et tilfælde er bestemmelsen undtagelsesvist blevet brugt til at meddele opholdstilladelse til en gruppe af udlændinge, nemlig da Justitsministeriet i 1990 meddelte opholdstilladelse af humanitære grunde til en række libanesiske statsborgere, der havde opholdt sig i landet i mere end halvandet år, uden at der var blevet taget skridt til udsendelse af landet. I forbindelse med lovændringen i 2002 svarede Integrationsministeriet imidlertid UNHCR, "... at visse grupper af personer fra områder, der er udsat for interne uroligheder, vil kunne falde ind under § 9 b i udlændingeloven og vil dermed kunne få lov til at blive i Danmark af humanitære årsager." Imidlertid er denne, om end forsigtigt formulerede hensigtserklæring, tilsyneladende ikke

fulgt i praksis. I dag anvendes bestemmelsen således overfor enkelte personer, der befinder sig i en særlig sårbar situation, men ikke overfor for eksempel en hel gruppe af irakere, der på grund af krig eller risiko for krig ikke kan forlanges at vende tilbage til Irak på nuværende tidspunkt.

Anvendelse af Udlændingelovens § 9 c, stk. 1

Ifølge Udlændingelovens § 9 c, stk. 1 kan der gives opholdstilladelse til en udlænding, hvis ganske særlige grunde taler derfor. Den nuværende bestemmelse i Udlændingelovens § 9 c viderefører bestemmelserne i den tidligere § 9, stk. 2, nr. 1 og 4. Det, der er relevant i denne sammenhæng er praksis i henhold til den tidligere § 9, stk. 2, nr. 4.

I henhold til bemærkningerne til lovforslaget til ændring af udlændingeloven i sommeren 2002 meddeles der ud over de tilfælde, hvor der er tale om en særlig tilknytning til Danmark, efter gældende praksis opholdstilladelse i medfør af § 9, stk. 2, nr. 4, blandt andet til uledsagede mindreårige asylansøgere samt til personer, der har opholdt sig i Danmark i lang tid, uden at det har været muligt at udsende pågældende til hjemlandet (udsendeshindring). Praksis med at give opholdstilladelse til udsendeshindrede begyndte i 1993, og i en årrække blev bestemmelsen i § 9, stk. 2, nr. 4 også anvendt til at give opholdstilladelse til grupper af udlændinge, blandt andet srilankanere, irakere og afghanere, som ikke kunne udsendes. Argumentet var dels en lang sagsbehandlingstid og dels ønsket om yderligere undersøgelse af, hvorvidt udsendelse til Sri Lanka kunne ske i sikkerhed og værdighed. Der er flere paralleller til den nuværende situation for irakerne og den daværende situation for de srilankanske statsborgere.

Som det fremgår af ovenstående, er bestemmelsen altså ikke en udtømmende opremsning af bestemmelsens anvendelsesområde og § 9 c, stk. 1 har derfor karakter af en opsamlingsparagraf. Der er med andre ord tale om en bestemmelse, hvis anvendelsesområde har ændret sig i takt med at nye behov er opstået.

De kategorier der nævnes i diverse forarbejder anses ikke for udtømmende og har da også ændret sig over tid. Bestemmelsen har som ovenfor nævnt tidligere været anvendt til at meddele opholdstilladelser til grupper af udlændinge. Anvendelse af § 9 c, stk. 1 til meddelelse af en midlertidig opholdstilladelse til irakere, er derfor en mulighed.

For at afgrænse de tilfælde hvor bestemmelsen kan komme i betragtning bør anvendelse af § 9 b eller § 9 c, stk. 1 i tilfælde af krigshandlinger baseres på UNHCR's anbefalinger om behov for midlertidig beskyttelse.

Mulighed for særlov/nødlov

Det kunne også være en mulighed at udarbejde en særlov, der er direkte målrettet de afviste asylansøgere fra Irak. Et altovervejende hensyn, der blev taget til efterretning i udarbejdelsen af den daværende Jugoslaversærlov, var UNHCR's ønske om, at man fandt en administrativt enkel måde at tilvejebringe et opholdsgrundlag til de omfattede personer. Det anførtes yderligere som et argument for ordningen, at man derved undgik at asylansøgere fra det tidligere Jugoslavien belastede asylsystemet ud over dets ydeevne.

Kigger man videre på de særlove der tidligere har været udarbejdet anførtes det som begrundelse for at lave en særlov i forarbejderne til Jugoslaverloven fra 1992, at:

”Udlændingeloven indeholder ikke regler, der tager sigte på at kunne give opholdstilladelse med henblik på midlertidigt ophold til grupper af personer, som det er påkrævet i den foreliggende situation, og som det anbefales af UNHCR. Det bemærkes herved, at personer, der er omfattet af denne lov, ofte ikke vil kunne anses som flygtninge, således som flygtningebegrebet er defineret i udlændingelovens § 7, at opholdstilladelse efter udlændingeloven som flygtning alene kan meddeles efter en konkret, individuel vurdering af den enkelte ansøgers forhold, samt at opholdstilladelse som flygtning efter udlændingelovens system meddeles med henblik på varigt ophold. Det retlige grundlag for at kunne invitere de pågældende til Danmark – uanset at de ikke kan anses for flygtninge efter udlændingelovens regler – må derfor skabes ved en særlig lovgivning, der kan opfylde det aktuelle behov for ydelse af sådan humanitær bistand til ofrene for konflikten i Jugoslavien.”

Der var således flere grunde til at lave en særlov. Det fremgik også klart af forarbejderne, at man ved lovens fastsættelse ikke mente, at udlændingeloven indeholdt regler der på ønskelig vis dækkede den opståede situation. Overvejelserne handlede dog tilsyneladende alene om udlændingelovens asylregler, og der ses ikke af forarbejderne at være foretaget en vurdering af, om f.eks. de dagældende bestemmelser i § 9, stk. 2, nr. 2 (humanitær opholdstilladelse, nu § 9 b) eller § 9, stk. 2, nr. 4 (ganske særlige grunde, nu § 9 c) kunne have været anvendt, skønt det fra flere sider blev påpeget, at den tidligere bestemmelse i § 9, stk. 2, nr. 2 kunne have været anvendt til at yde midlertidig beskyttelse til personer fra det tidligere Jugoslavien i stedet for den anvendte særlov. Det samme kan indvendes i forbindelse med nødloven for flygtninge fra Kosovoprovinsen i Jugoslavien, der blev vedtaget i april 1999. Heller ikke i forbindelse med denne særlov blev det overvejet om man kunne bruge andre bestemmelser i udlændingeloven, selvom mange fra det tidligere Jugoslavien før særlovens i krafttræden fik opholdstilladelse i henhold til udlændingelovens § 7.

Et problem med en særlov er imidlertid, at den fremstår med en geografisk – eller anden form for – begrænsning, som gør den uanvendelig når nye kriser opstår, hvor personer i nød har brug for midlertidig beskyttelse. Ligesom en særlov kan fremstå som unødvendig favorisering af en bestemt gruppe mennesker i forhold til andre grupper af afviste asylansøgere, der opfatter sig som værende i den samme situation som irakerne.

Konklusion

Hvis vi i Danmark er af den overbevisning, at man i tilfælde af omfattende krig eller andre former for uroligheder og deraf risiko for vilkårlige overgreb ikke bør tilbagesende udlændinge til deres hjemland, men derimod yde dem midlertidig beskyttelse i Danmark, bør dette følge af udlændingeloven som en almindelig anvendelig bestemmelse. Ved at lave en særlov får situationen undtagelsens karakter og det vil ofte afhænge af den enkelte situations synlighed, hvorvidt der rent faktisk laves en særlov.

En yderligere risiko ved at lave en særlov er muligheden for at fravige de almindelige rettigheder, der normalt tilkommer udlændinge med opholdstilladelse i Danmark, f.eks. retten til en bolig og til at tage arbejde.

Dansk Flygtningehjælp mener, at det er uholdbart, at så mange afviste asylansøgere fra krigslignende områder i årevis befinder sig i en situation hvor deres status og rettigheder er

uregulerede. Det er derfor Dansk Flygtningehjælps konklusion, at der, med udgangspunkt i situationen for de irakiske asylansøgere, og henset til fremtidige lignende kriser, enten bør ændres i Flygtningenævnets praksis eller indføres en generel lovhjemmel i udlændingeloven således, at der kan gives midlertidig beskyttelse til udlændinge, der på grund af krig eller krigslignende tilstande ved tilbagevenden til hjemlandet vil befinde sig i en nødsituation.