

Til Udlændinge- og Integrationsministeriet

udlaendingeafdeling@uim.dk og cal@uim.dk

DANSK FLYGTNINGEHJÆLP
Borgergade 10, 3.sal
DK-1300 København K
Tlf: 3373 5000
www.flygtning.dk

18.09.2017

Høringssvar vedrørende forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Skærpelse af muligheden for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse for udlændinge, der aktivt har modarbejdet afklaringen af deres identitet i forbindelse med ansøgning om opholdstilladelse her i landet).

Udlændinge- og Integrationsministeriet har ved mail af 19. august 2017 sendt udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven i høring. Ministeriet har anmodet om at modtage eventuelle bemærkninger til lovforslaget senest den 18. september 2017.

Dansk Flygtningehjælp sætter pris på muligheden for at fremkomme med bemærkninger til forslaget til lovændring, og håber at vores bemærkninger, der er baseret på solid erfaring og ekspertise, vil indgå i det videre arbejde med lovforslaget.

Indledende bemærkninger

Dansk Flygtningehjælp er enig i, at asylansøgere naturligvis skal samarbejde om oplysning af deres sag, herunder afklaring af deres identitet. Denne forpligtelse er allerede fastslået i udlændingelovens § 40, og det bør understreges at langt størsteparten af asylansøgerne i Danmark efterlever denne forpligtelse.

Som der er redegjort for i bemærkningerne til lovforslaget findes der i udlændingeloven adskillige bestemmelser om fx aldersundersøgelser, sprogtest mv, der på forskellig vis bidrager til at kunne afklare identiteten på personer, der søger om opholdstilladelse i Danmark. Derudover er der et antal bestemmelser, fx om processuel skadevirkning, inddragelse, frihedsberøvelse og straf, der har til formål, at motivere ansøgere om opholdstilladelser til at samarbejde om afklaring af deres identitet. Dertil er et udkast til forslag om etablering af et nationalt ID-center for kort tid siden sendt i høring.

Som der vil blive redegjort nærmere for nedenfor finder Dansk Flygtningehjælp, at lovforslaget indebærer væsentlige retssikkerhedsmæssige problemer, herunder vage formuleringer, der er uigennemskuelige for de berørte udlændinge og vanskelige at administrere for myndighederne.

Sammenholdt med de allerede eksisterende foranstaltninger finder Dansk Flygtningehjælp ikke, at der er grund til at tro, at de foreslåede ændringer vil bidrage til en bedre afklaring af udlændinges identitet og dermed bedre kontrol med indvandringen. Derimod forventes lovforslaget at kunne have negative konsekvenser for integrationen, hvis man på tyndt grundlag fratager udlændinge muligheden for at få varigt ophold i Danmark.

I øvrigt må det antages, at det vil dreje sig om et yderst begrænset antal sager, hvor det kan godtgøres, at en udlænding aktivt har modarbejdet afklaringen af sin identitet, men hvor udlændingen alligevel har fået opholdstilladelse, og hvor det således bliver aktuelt at nægte tidsubegrænset opholdstilladelse til den pågældende.

Samlet set finder Dansk Flygtningehjælp, at lovforslaget primært tjener til at mistænkeliggøre asylansøgere, at det vil ramme uledsagede mindreårige asylansøgere uforholdsmæssigt hårdt og at det potentielt kan være skadeligt for integrationen, uden at det egentlig bidrager til en bedre afklaring af udlændinges identitet og dermed bedre kontrol med indvandringen.

Retssikkerhedsmæssige betænkeligheder

- I asylsager, hvor al kommunikation (både skriftligt og mundtligt) foregår via tolke, og hvor ansøgerne ofte er yderst sårbare, ind imellem ligefrem traumatiserede, er der basis for at fejl og misforståelser opstår. Det kan derfor være en vanskelig opgave, at skelne mellem undskyldelige fejl og misforståelser, bevidste løgne og fuldt sandfærdige oplysninger formidlet af fx en nervøs asylansøger. Det er derfor en opgave, der kræver både forsigtighed og meget høj kvalitet i myndighedernes arbejde, herunder veluddannede tolke og trænede sagsbehandlere, der mestrer de korrekte værktøjer til at vurdere troværdigheden af de fremlagte oplysninger. Dansk Flygtningehjælp har overordnet tillid til de danske myndigheder, men finder at tolkningen i asylsager ikke altid har den fornødne kvalitet og at vurderingen af troværdigheden af de fremlagte oplysninger og forklaringer ind i mellem er utilstrækkelig og i for høj grad baseret på 'mavefornemmelser'.

- At de foreslåede kriterier er ganske vanskelige, illustreres flere steder i lovforslagets bemærkninger.
 - På side 11 fremgår det fx, at der skal være tale om en aktiv handling, og at det ikke er tilstrækkeligt til at nægte tidsubegrænset opholdstilladelse, hvis udlændingen blot ikke har medvirket til afklaringen af sin identitet. Men hvis udlændingen nægter at fremvise dokumenter, som han/hun 'uden større besvær' kan fremskaffe anses vedkommende for aktivt at have modarbejdet. Det er svært her at se forskellen mellem ikke at medvirke og aktivt at modarbejde, særligt da der ofte vil være uenighed om, hvad udlændingen 'uden større besvær' kan fremskaffe.
 - På side 20 fremgår det, at hvis en udlænding under sagen ændrer forklaring om sin identitet, herunder alder og opnår en bedre retsstilling, så har vedkommende efter omstændighederne aktivt modarbejdet uden at give en begrundet og troværdig forklaring. Mens man i eksemplet på side 21 ikke aktivt har modarbejdet, hvis man efter instruktion fra en menneskehandler har oplyst falsk identitet, men undervejs af egen drift oplyser rigtig identitet, og forklarer troværdigt om årsagen. Igen er det svært at se forskellen mellem de to situationer, da der i første tilfælde også kan være gode grunde til den første og falske forklaring (fx at man i Grækenland efter instruktion fra en menneskesmugler har oplyst, at man var over 18 år for at undgå frihedsberøvelse). En identitet, som så af ansøgers egen drift, ændres til den rigtige identitet (fx 17 år). At den rigtige identitet fører til en gunstigere retsstilling kan næppe i sig selv være diskvalificerende.

- En del asylansøgere, der oplyser at være mindreårige, fremlægger ID dokumenter fra fx Afghanistan, som de danske myndigheder ikke mener kan verificeres, og som derfor ikke lægges til grund, hvis en aldersundersøgelse sandsynliggør, at pågældende er over 18 år. En aldersundersøgelse er imidlertid behæftet med en ikke ubetydelig usikkerhed og kan ikke med sikkerhed afgøre en persons alder. Derfor tilsidesættes resultatet af en aldersundersøgelse da også ind i mellem, når en udlænding fremlægger fx pas eller andre ID dokumenter, der vurderes ægte. Når ægtheden af et fremlagt ID dokument hverken kan be- eller afkræftes, uden at dette skyldes ansøgers forhold, bør fremlæggelsen af et sådant dokument ikke medføre, at en udlænding betragtes som aktivt modarbejdende afklaring af sin identitet, uanset en aldersundersøgelse indikerer, at den oplyste alder ikke er korrekt. Dette bør præciseres i bemærkningerne.

- Det forudsættes i lovforslaget, at den myndighed, der behandler sagen noterer, 'at der foreligger oplysninger, der kan være relevante i forhold til en senere vurdering af, om udlændingen aktivt har modarbejdet afklaringen af sin identitet'. Det fremgår ikke om udlændingen orienteres om, at der er foretaget en sådan notering, eller om der er adgang til at klage. Det forekommer uhensigtsmæssigt, og retssikkerhedsmæssigt problematisk, hvis man først efter fx 8 år skal foretage den egentlige vurdering af, om udlændingen aktivt har modarbejdet afklaringen af sin identitet. Hvis lovforslaget fremsættes, bør det præciseres, at vurderingen af, om udlændingen aktivt har modarbejdet afklaringen af sin identitet eller ej, er en selvstændig afgørelse, som skal træffes fx i umiddelbar forlængelse af afgørelsen om opholdstilladelse, og med en selvstændig klageadgang. Dette med henblik på at sikre, at udlændingen har en rimelig chance for at gøre indsigelser og for at vide, om han eller hun har mulighed for i fremtiden at søge om tidsubegrænset opholdstilladelse.

Afslutningsvis bør det erindres, at der oftest er gode grunde til, at asylansøgere ikke har dokumenter med; nogle flygter over hals og hoved med forståeligt fokus på at redde liv og sikkerhed fremfor at få de rigtige dokumenter med sig, mens andre har mistet deres dokumenter under en flugt, der ofte byder på ekstreme forhold. Der er også grund til at minde om, at manglen på legale flugtruter til Danmark og andre sikre lande er årsagen til at mennesker på flugt ofte må ty til at bruge falske pas eller søge hjælp og råd hos menneskesmuglere. Dette ændrer ikke på forpligtelsen til at tale sandt og samarbejde om at oplyse sin sag i Danmark, herunder afklare sin identitet. Men det øger kravene til information og rådgivning, hvis afgørelserne om asyl og andre opholdstilladelser skal være korrekte, herunder at mennesker, der risikerer forfølgelse i deres hjemland får den beskyttelse, som de har behov for og krav på.



Andreas Kamm
Generalsekretær
Dansk Flygtningehjælp