

Foreningen af Udlændingeretsadvokater - FAU]

Udlændinge- og Integrationsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
Cal@uim.dk
udlaendingeafdeling@uim.dk

18. september 2017
Sagsnr.: 12536 JL/JM
jl@nhglaw.dk

Vedr.: Høringssvar over lovforslag til skærpelse af mulighed for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse for udlændinge (2017-10722)

Hermed kvitterer jeg for tilsendelsen af lovforslag til ændring af Udlændingeloven vedr. skærpelse af mulighed for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse for udlændinge, der aktivt har modarbejdet afklaringen af deres identitet i forbindelse med ansøgningen om opholdstilladelse her i landet.

På FAU's vegne skal det indledningsvis understreges, at også FAU tager afstand fra at personer giver udlændingemyndighederne falske eller urigtige oplysninger. Det forøger sagsbehandlingstiden og fordyrer også asyl-proceduren. Men samtidig er det vigtigt at understrege at understrege, at selvom én person en gang har begået en forbrydelse eller en uhensigtsmæssig eller urimelig handling, bør følgerne af denne ikke forfølge personen resten af livet.

Det foreslåede lovforslag betyder, at udlændinge, der i en stresset situation, har givet urigtige oplysninger for at, komme ind i Danmark ikke kan opnå tidsubegrænset opholdstilladelse og således aldrig ville kunne blive danske statsborgere.

Det er en urimelig følge, dersom personen der har været en lovlydig borger i Danmark i en lang årrække, ikke kan opnå tidsubegrænset opholdstilladelse. I denne situation kunne man evt. skærpe tidsfristen for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse.

Skærpelsen berører, som det er understreges, de udlændinge, som aktivt har modarbejdet afklaringen af deres identitet i forbindelse med ansøgningen om opholdstilladelse i Danmark. Det betyder at de som udgangspunkt, ikke kan opnå familiesammenføring. Dette sidste har igen stor betydning for familien og ikke mindst børnene. FAU må således vende sig mod, at den brøde som en forælder har begået, skal kunne gå ud over børnene. Det vil sige, at børnene i dette tilfælde ikke ville kunne få familiesammenføring med den forælder, som er i Danmark og således ikke kan få en opvækst med begge forældre.

En person, som flygter fra krig og forfølgelse og som søger asyl i Danmark, tænker ikke altid rationelt og vil i visse situationer i håbet om, at slippe fra sit tidligere land kunne give falske oplysninger. Det bør naturligvis bekæmpes, men straffen er for hård.

I lovforslaget nævnes at f.eks. en udlænding, som har fået afslag på opholdstilladelse i Danmark, som følge af urigtige oplysninger om identitet, og som senere søger opholdstilladelse i Danmark og som nu oplyser de rigtige informationer, alligevel kan udelukkes fra at få tidsubegrænset opholdstilladelse. Det ligger således implicit i den sætning, at der er givet en tidsbegrænset opholdstilladelse og det må også forstås således, at denne ikke bortfalder, dersom man senere finder ud af, at oplysningerne har været urigtige. Da opretholdes den tidsbegrænsede opholdstilladelse på baggrund af de nye oplysninger. Det er vigtigt, at denne retstilstand bibeholdes.

FAU ønsker, at understrege, at det er vigtigt, at der gives en videre skønsmæssig ramme hos udlændingemyndighederne for at tilgodese særlige grunde, som kan bevirke, at der ikke skal meddeles afslag på tidsubegrænset opholdstilladelse, selvom en person i startfasen har modarbejdet afklaringen af identitet.

FAU har konstateret, at der i bemærkningerne til lovforslaget ikke står noget om, at der har været knyttet en strafferetlig sanktion til afgivelse af de urigtige oplysninger. Det er vigtigt, at understrege, at der ikke bør gives en dobbeltstraf ved, at man både får en straf i henhold til den danske straffelov og senere fratages muligheden for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse.

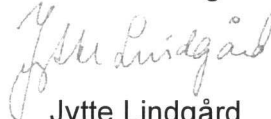
Vedr. aldersbestemmelse.

FAU finder, at bestemmelsen bør lempes kraftigt i forbindelse med børns alder. Mange børn aner ikke hvor gamle de er. Forældrene har eksempelvis sendt dem af sted med beskeden om, at de var 15 år. Det er i hvert fald det vi som advokater oftest hører i vores sager. Børn aner ikke om det er sandt eller falsk og selvfølgelig bruger de denne oplysning. Det bør ikke kunne belaste dem resten af livet, så de ikke kan få en tidsubegrænset opholdstilladelse i Danmark.

Det samme bør gælde, selvom en ung har fornemmelsen af, at han eller hun er fyldt 18 år, dersom situationen, som vedkommende er flygtet fra sit hjemland er så belastende, at den unge slet ikke kan overskue konsekvenserne af sine urigtige oplysninger. Det bør ikke kunne skade ham eller hende resten af livet.

Med venlig hilsen

På FAU's vegne



Jytte Lindgård

Formand

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 asylansøgere 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

UNHCR Observations on the proposed amendments to the Danish Aliens legislation:

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)

I. INTRODUCTION

1. The UNHCR Regional Representation for Northern Europe (hereafter "RRNE") is grateful to the Ministry of Immigration and Integration for the invitation to express its views on the law proposal dated 19 August 2017 to further amend the Danish Aliens Act (hereafter referred to as the Proposal).¹
2. As the agency entrusted by the United Nations General Assembly with the mandate to provide international protection to refugees and, together with governments, seek permanent solutions to the problems of refugees,² UNHCR has a direct interest in law and policy proposals in the field of asylum. According to its Statute, UNHCR fulfils its mandate *inter alia* by "[p]romoting the conclusion and ratification of international conventions for the protection of refugees, supervising their application and proposing amendments thereto[.]"³ UNHCR's supervisory responsibility is reiterated in Article 35 of the 1951 Convention⁴ and in Article II of the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees⁵ (hereafter collectively referred to as the "1951 Convention").⁶
3. UNHCR's supervisory responsibility is exercised in part by the issuance of interpretative guidelines on the meaning of provisions and terms contained in international refugee instruments, in particular the 1951 Convention. Such guidelines are included in the UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status (hereafter "UNHCR Handbook") and subsequent Guidelines on International Protection.⁷ UNHCR also fulfils its supervisory responsibility by providing comments on legislative and policy proposals impacting on the protection and durable solutions of its persons of concern.

¹ English translation (2013 version, thus not including subsequent amendments) available at: https://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/2A42ECC8-1CF5-4ABA-89AC-8D3D75EF3E17/0/aliens_consolidation_act_863_250613.pdf (hereafter "Aliens Act").

² UN General Assembly, Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 14 December 1950, A/RES/428(V), available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html> (hereafter "UNHCR Statute").

³ *Ibid.*, para. 8(a).

⁴ UN General Assembly, Convention Relating to the Status of Refugees, 28 July 1951, United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137, available at: <http://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>.

⁵ UN General Assembly, Protocol Relating to the Status of Refugees, 31 January 1967, United Nations, Treaty Series, vol. 606, p. 267, available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html>.

⁶ According to Article 35 (1) of the 1951 Convention, UNHCR has the "duty of supervising the application of the provisions of the 1951 Convention".

⁷ UNHCR, Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, December 2011, HCR/1P/4/ENG/REV. 3, available at: <http://www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html>.

4. The following comments are based on international protection standards set out in the 1951 Convention, in international human rights law, on Conclusions on International Protection of the UNHCR Executive Committee (hereafter "ExCom"), and on UNHCR guidelines. While neither UNHCR ExCom Conclusions nor UNHCR guidelines are binding on States, they contribute to the formulation of *opinio juris* by setting out standards of treatment and approaches to interpretation which illustrate States' sense of legal obligation towards asylum-seekers and refugees.⁸ As a member of the UNHCR ExCom since its inception in 1951, Denmark has contributed extensively to the development of the Conclusions on International Protection, adopted unanimously by the ExCom.

II. THE PROPOSAL

5. The principal aim of the Proposal is to provide concrete means for the authorities to deal with situations where an asylum-seeker provides false information regarding his/her identity to the authorities during the asylum procedures, but where the authorities are nevertheless obliged to grant asylum to the applicant due to the objective need for international protection. According to the Proposal, such individuals, who deliberately hinder the clarification of their identity vis-à-vis the Danish authorities, are not wanted in Denmark and should therefore never be entitled to permanent residence in the country (nor as a consequence, subsequent naturalization).
6. Currently, a person granted international protection in Denmark has a right to apply for permanent residence after 8 years of legal residence in the country (in exceptional cases already after 4 years). In addition to the residency requirement, the person also has to fulfill additional criteria in order to be eligible, such as proven Danish skills, not receiving unemployment benefits, no criminal record etc.⁹ The Proposal has no intention to alter these requirements. Thus, in addition to the eligibility requirements already in place, the Proposal now wishes to remove the right to permanent residence permits for individuals who have deliberately hindered the clarification of their identities during the asylum procedures.
7. The core of the Proposal can be summarized by translating the proposed new Article 11:16 in the Danish Aliens Act, which states: **"An alien, who has deliberately hindered the clarification of his/her identity in connection with applying for a residence permit in the country, cannot be granted a permanent residence permit, save for in special circumstances"**.¹⁰
8. The Proposal defines *identity* as comprising name, date of birth (age), country of birth and citizenship. Concrete examples where an individual can be seen as *deliberately hindering the clarification* presented in the Proposal include cases where the person has presented a false passport, ID document or birth certificate, or has presented ID documents belonging to another person. "Deliberately hindered" may also consist of deliberate non-truthful explanations (e.g. answers to questions), lies and omissions pertaining to identity, refusals to answer questions and/or refusals to present

⁸ Goodwin Gill/McAdam, *The Refugee in International Law*, Oxford University Press, 2007, p. 217.

⁹ Aliens Act Article 11, and also clearly outlined in; UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNHCR Observations on the proposed amendments to the Danish Aliens legislation: Udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Skærpelse af reglerne om tidsbegrænset opholdstilladelse), 3 February 2017, available at: <http://www.refworld.org/docid/589492a24.html>

¹⁰ In Danish: "En udlænding, der aktivt har modarbejdet afklaringen af sin identitet i forbindelse med en ansøgning om opholdstilladelse her i landet, kan ikke meddeles tidsbegrænset opholdstilladelse, medmindre der foreligger ganske særlige grunde." The Proposal is available at: <http://prodstorage.hoeringspo.blob.core.windows.net/83486f7e-8bd8-4bcb-a186-e71e48ccbffb/Udkast%20til%20lovforslag.pdf>

documentation and/or obtaining documentation which could easily be requested from the home country. The Proposal emphasizes that it is important that a foreigner provides a truthful account and participates in the process of clarification of identity and background, as is also already required by Article 40 of the Aliens Act.

9. The Proposal also recognizes that the “deliberate hindering” may be excused, under “special circumstances”. This may be the case where a refugee on her/his own initiative, having initially hindered the clarification, informs the authorities of his/her correct identity.

III. OBSERVATIONS

General observations

10. The ultimate goal of international protection is to achieve long-term, durable solutions for refugees¹¹. This was acknowledged at the highest political level in the 2016 New York Declaration for Refugees and Migrants¹², which expressed a commitment to find long-term and sustainable solutions and to “invest in building human capital, self-reliance and transferable skills as an essential step towards enabling long-term solutions.” Moreover, the Executive Committee (ExCom) of UNHCR called on States in 2005 to support refugees’ ability to attain local integration through the timely grant of a secure legal status and residence rights, and to facilitate their naturalization. ExCom has thus recognized that short-term residence permits and frequent reviews thereof are counter-productive.
11. UNHCR regrets that the Proposal does not include an in-depth assessment of the proportionality of the consequences of the Proposal. As elaborated below, UNHCR is concerned that the Proposal may unduly penalize individuals in need of international protection and bar them for an unlimited period from a concrete durable solution, for not being able to present credible identity documents or for not being able to provide a detailed account regarding the lack of the same. Lack of credibility in this context could in UNHCR’s view lead to a negative credibility finding in the holistic assessment of the refugee claim, but should not lead to a possible life-time of uncertainty for a refugee proven to be in need of international protection.¹³
12. The consequences of Proposal would be to the detriment of refugees’ sense of security, which international protection is intended to provide. Given that obtaining permanent residence is also a prerequisite for eventually obtaining Danish citizenship, UNHCR does not consider the consequences to be commensurate with the offense committed.
13. UNHCR also finds that the scope and procedures pertaining to the “special circumstances” under Article 16:11 are unclear. The Proposal indicates that the applicant has a possibility to subsequently rectify a finding that s/he has “deliberately hindered the clarification” of his/her identity if a credible explanation regarding the reasons for this is produced. It remains unclear however, at what point this assessment

¹¹ UNHCR, ExCom Conclusion No. 104, Conclusion on Local Integration No. 104 (LVI) – 2005, available at: <http://www.unhcr.org/excom/exconc/4357a91b2/conclusion-local-integration.html>

¹² UN General Assembly, New York Declaration for Refugees and Migrants: resolution / adopted by the General Assembly, 3 October 2016, A/RES/71/1, available at: <http://www.refworld.org/docid/57ceb74a4.html>, para 13(d) and 10.

¹³ See also: UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Self-Study Module 2: Refugee Status Determination. Identifying Who is a Refugee, 1 September 2005, section 5.3.1.2. on page 120, available at: <http://www.refworld.org/docid/43141f5d4.html>

will be made, by whom, and whether this is a separate decision that can be appealed to an independent appeal body.

Access to permanent residence for beneficiaries of international protection

14. Firstly, UNHCR wishes to reiterate its views on the rules governing the granting of permanent residence permits in Denmark in general.¹⁴ UNHCR remains of the view that individuals granted international protection should have facilitated access to a concrete durable solution in the country of asylum, and that the current combined requirements of 8 years of residency, language skills and employment etc. are very difficult for many refugees and other beneficiaries of international protection to meet. UNHCR finds that an exemption to the numerous requirements should be made for beneficiaries of international protection, due to their vulnerable situation and need for social and emotional stability.
15. UNHCR wishes to add that the timely grant of a secure legal status and residency rights are essential factors in the integration process and may negatively impact on the mental and physical wellbeing of persons granted international protection, especially those who are survivors of violence, torture and/or have specific needs.¹⁵ UNHCR has observed that the duration of residence permits has a considerable impact on refugees' abilities to integrate, and that short-term residence permits can be detrimental to refugees' security and stability.¹⁶ In order to take account of the special position of refugees, UNHCR therefore recommends that permanent residence should be granted, at the latest, after a three year residence period, and that this timeframe should also apply to beneficiaries of subsidiary protection statuses. While acknowledging that Denmark has opted out of the EU *acquis* on asylum, UNHCR wishes to note that it has reiterated this recommendation in commentaries to the EU *acquis*, for example in relation to the minimum three-year residence period established by the EU Qualification Directive.¹⁷
16. The UNHCR ExCom, of which Denmark is a member, has also referred to the progressive realization of rights and affirmed "*the particular importance of the legal dimension of integration, which entails the host State granting refugees a secure legal status and a progressively wider range of rights and entitlements that are broadly commensurate with those enjoyed by its citizens and, over time, the possibility of naturalizing*" [emphasis added].¹⁸ In UNHCR's view, the current proposal will yet again facilitate a "retrogression" rather than a progressive realization of rights, as it intends

¹⁴ UNHCR has provided comments twice on restrictions on permanent residence in Denmark during the past two years; UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Observations on the proposed amendments to the Danish Aliens legislation*, L 87, 6 January 2016, page 7, available at: <http://www.refworld.org/docid/5694ed3a4.html> and UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Observations on the proposed amendments to the Danish Aliens legislation: Udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Skærpelse af reglerne om tidsubegrænset opholdstilladelse)*, 3 February 2017, available at: <http://www.refworld.org/docid/589492a24.html>

¹⁵ UNHCR Executive Committee, Conclusion No. 104, para. (j), UNHCR, *Thematic Compilation of Executive Committee Conclusions*, August 2009, 4th edition, <http://www.refworld.org/docid/4a7c4b882.htm>

¹⁶ UNHCR, *Note on the Integration of Refugees in the European Union*, para. 18, May 2007, available at: <http://www.refworld.org/docid/463b24d52.html>.

¹⁷ UNHCR comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted (COM(2009)551, 21 October 2009), available at: <http://www.unhcr.org/4c5037f99.pdf>

¹⁸ UNHCR, *Conclusion on Local Integration*, 7 October 2005, No. 104 (LVI) - 2005, para (l), available at: <http://www.refworld.org/docid/4357a91b2.html>.

to further complicate access to permanent residence for beneficiaries of international protection.

The “deliberate hindering of the clarification” pertaining specifically to age and date of birth

17. Due to their young age, dependency and relative immaturity, children should enjoy specific procedural and evidentiary safeguards to ensure that fair refugee status determination decisions are reached with respect to their claims.¹⁹ Children cannot be expected to provide adult-like accounts of their experiences. Some children may omit or distort vital information or be unable to differentiate the imagined from reality. They also may experience difficulty relating to abstract notions, such as time or distance. Thus, what might constitute a lie in the case of an adult might not necessarily be a lie in the case of a child.²⁰ Interviewers and decision-makers also need to be cognizant of the wide variation in the amount and type of information parents in different cultures share with their children, sometimes depending on birth order or gender.²¹
18. UNHCR is therefore particularly concerned about the consequences of the Proposal with regards to age and date of birth. According to the Proposal, an applicant claiming to be 15 years of age for example, would be seen as “hindering the clarification of his/her identity” if the age assessment conducted in the asylum procedures and “other information related to the case” indicate that the person is in fact an adult.²²
19. Firstly, UNHCR wishes to emphasize that medical age assessments are not to be considered a reliable means of establishing an individual’s biological age. Most experts agree that age assessment is not a determination of chronological age but an estimated guess. Scientific methods currently available, including medical examinations based on dental or wrist bone x-rays, can only estimate age. Hence, there will always be a margin of error.²³ When there is doubt of the results of the age assessment and/or its methodology, a holistic and multi-disciplinary (medical, social, cultural, psychological) age assessment should be conducted as part of the enhanced Best Interest Assessment, including the views of the child, in order to produce a reasoned and documented decision. In addition in UNHCR’s view, as age is not calculated in the same way universally or given the same degree of importance, caution also needs to be exercised in making adverse inferences of credibility where cultural or country standards appear to lower or raise a child’s age. Children also need to be given clear information about the purpose and process of the age-assessment procedure (and the consequences in the context of this Proposal) in a language they understand. Also, the margin of appreciation inherent to all age assessment methods needs to be applied in such a manner that, in case of uncertainty, the individual will be considered a child.²⁴

¹⁹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Guidelines on International Protection No. 8: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 22 December 2009, HCR/GIP/09/08, para.65, available at: <http://www.refworld.org/docid/4b2f4f6d2.html>

²⁰ *Ibid* para. 72

²¹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), The Heart of the Matter - Assessing Credibility when Children Apply for Asylum in the European Union, December 2014, page 71, available at: <http://www.refworld.org/docid/55014f434.html>

²² Page 20 of the Proposal.

²³ Separated Children in Europe Programme, Position Paper on Age Assessment in the Context of Separated Children in Europe, 2012, page 8, available at: <http://www.refworld.org/docid/4ff535f52.html>

²⁴ UNHCR Guidelines on Child Asylum Claims, para. 75.

20. Secondly, although the burden of proof usually is shared between the examiner and the applicant in adult claims, it may be necessary for an examiner to assume a greater burden of proof in children's claims, especially if the child concerned is unaccompanied.²⁵ Even in adult claims, the ECtHR recognizes that the benefit of the doubt shall be given to the applicant, quoting UNHCR's Handbook.²⁶ If the facts of the case cannot be ascertained and/or the child is incapable of fully articulating his/her claim, the examiner needs to make a decision on the basis of all known circumstances, which may call for a liberal application of the benefit of the doubt. Similarly, the child should be given the benefit of the doubt should there be some concern regarding the credibility of parts of his/her claim.²⁷
21. It is also of fundamental importance that an asylum-seeking child be treated as a child. Child witnesses are afforded extensive protections in other areas of law. Unaccompanied, asylum-seeking children are arguably in an even more precarious situation than children involved in other legal processes: they are in a strange environment, dependent on the intermediary of an interpreter, and taking part in a complex procedure that will determine their future. The 'shared duty' needs to be understood from this perspective.²⁸

The wide discretion of the Proposal

22. As the consequences of the Proposal on the affected individuals may be life-long, UNHCR wants to emphasize the importance of clearly limiting the scope of the proposed articles as outlined in the Proposal. Both key elements of the proposed Article 11:16 ("identity" and "deliberately hindered") remain defined in the detailed explanations to the Proposal in a way leaving room for interpretation.
23. UNHCR acknowledges that claimants for international protection have obligations and a duty to cooperate, and is not opposed to administrative sanctions for non-compliance. In UNHCR's view, the proposal should provide an exhaustive list of administrative sanctions for non-compliance, which would constitute an effective, proportionate and dissuasive incentive for persons to provide their "identity", but limited to sanctions during the asylum process itself.²⁹
24. The definition of identity in the detailed explanations to the Proposal refers to be "aiming at"³⁰ comprising name, date of birth (age), country of birth and citizenship. In order to clearly limit the scope of the Article in question, and given the severe consequences of being deemed as applicants "deliberately hindering clarification", UNHCR recommends to make the definition in the sentence exhaustive. In the same spirit and as a direct consequence, UNHCR also recommends the removal of the

²⁵ *Ibid*, para. 73

²⁶ In *J.K. and Others v. Sweden*, Application no. 59166/12, Council of Europe: European Court of Human Rights, 23 August 2016, available at: <http://www.refworld.org/cases,ECHR,57bc18e34.htm>, the ECtHR concluded that both Article 4(5) of the QD (recast) and UNHCR's Handbook recognise "explicitly or implicitly, that the benefit of the doubt should be granted in favour of an individual seeking international protection." (para. 97). In conclusion, the Court held that "[t]he lack of direct documentary evidence thus cannot be decisive per se." (para. 92).

²⁷ *Ibid*

²⁸ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *The Heart of the Matter - Assessing Credibility when Children Apply for Asylum in the European Union*, December 2014, p. 139, available at: <http://www.refworld.org/docid/55014f434.html>

²⁹ See UNHCR comments Com (2016), 272 (Eurodac)

³⁰ Danish: "*tilsigtes*", page 11, second paragraph of the Proposal.

"etc."³¹ in the context of the reference to untruthful testimonies and using the same exhaustive identity definition in that context.

25. The Proposal also gives concrete examples of what would and would not constitute "deliberately hindered".³² UNHCR appreciates that the Proposal makes an attempt to concretely exemplify for purposes of clarity, but notes that the Proposal at the same time concludes that the assessment would always be done on a case-by-case basis. In addition, noting in particular the examples pertaining to minors³³ as cases in point, the difference between being perceived as "deliberately hindering" or not appears unclear, and the assessment in the context may in UNHCR's view, to an unreasonable extent, depend on the individual skills of the particular interviewer, interpreter and the ability of the particular applicant to elaborate on his/her testimony.
26. In the light of the aforementioned, UNHCR wishes to strongly re-emphasize the disproportional consequences of the Proposal, especially given the lack of clarity and wide discretion with regards to what constitutes "deliberately hindered".

IV. CONCLUDING RECOMMENDATIONS

UNHCR recommends the Government of Denmark to:

- i. Refrain from adopting the proposed measures and instead consider granting beneficiaries of international protection an exemption from the numerous requirements for obtaining permanent residence, taking into account their vulnerable situation.
- ii. In the context of the proposed Aliens Act 16:11;
 - Provide a clear, exhaustive definition of the term *identity*, in order to limit the possible scope of application as far as possible.
 - Exercise utmost caution when assessing whether a minor applicant may have "deliberately hindered the clarification" of his/her identity, as further emphasized in paragraphs 15-19 above, including an explicit counseling requirement through a specialist and using age-appropriate techniques to obtain compliance;
 - Clearly define the procedures, timelines and relevant actors involved with regards to applying the "special circumstances" as outlined in Article 16:11.

UNHCR Regional Representation for Northern Europe
Stockholm, 18 September 2017

³¹ Danish: "mv.", page 11, sixth paragraph of the Proposal in the sentence; "Endvidere kan en udlænding anses for aktivt at have modarbejdet afklaringen af egen identitet, når det kan godtgøres, at den pågældende forklarer usandt om sit navn, sin alder, sin nationalitet mv."

³² Pages 20-21 of the Proposal

³³ The example when a minor **has** deliberately hindered the clarification on page 20, sixth paragraph of the Proposal, and the example where the minor **has not** deliberately hindered the clarification on page 21, fourth paragraph of the Proposal

Udlændinge- og Integrationsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

KRONPRINSESSEGADE 28
1306 KØBENHAVN K
TLF. 33 96 97 98

DATO: 20. september 2017
SAGSNR.: 2017 - 2332
ID NR.: 480866

udlaendingeafdeling@uim.dk + cal@uim.dk

Høring - over udkast til 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 mv.)

Ved e-mail af 19. august 2017 har Udlændinge- og Integrationsministeriet anmodet om Advokatrådets bemærkninger til ovennævnte lovforslag.

Advokatrådet har følgende bemærkninger:

Regeringen ønsker med lovforslaget at indføre hjemmel til, at udlændingemyndighederne kan meddele afslag på en ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse, hvis en udlænding aktivt har modarbejdet afklaring af sin identitet i forbindelse med ansøgning om opholdstilladelse her i landet.

Begrebet identitet tilsigtes i den foreslåede bestemmelse at omfatte udlændingens navn, fødselsdato (alder), fødselsland og statsborgerskabsforhold.

Advokatrådet skal indledningsvist bemærke, at det allerede efter gældende ret indgår ved vurderingen af, om en asylansøger har sandsynliggjort sit asylmotiv og dermed er berettiget til opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, om vedkommende har bidraget til afklaring af sin identitet, herunder oplyst om navn, fødselsdato, fødselsland og statsborgerskabsforhold.

Det er derfor Advokatrådets vurdering, at den foreslåede bestemmelse vil få et yderst begrænset anvendelsesområde (om noget i det hele taget), idet en stor del af de asylansøgere, som udlændingemyndighederne er bekendt med har oplyst urigtigt om deres identitet, vil få afslag på asyl, eftersom disse urigtige oplysninger vil indgå med en vis vægt ved vurderingen af, om de har sandsynliggjort deres asylmotiv. Endvidere er det et fåtal af asylansøgere, som medbringer rejседokumenter, og i disse tilfælde vil ansøgernes egne oplysninger om deres identitet ofte blive lagt til grund. Endelig er det i praksis ofte vanskeligt for udlændingemyndighederne at godtgøre, at

en udlænding, som allerede er blevet meddelt opholdstilladelse, har oplyst ukorrekt om sin identitet.

Hertil kommer, at det kan være vanskeligt for en udlænding, der er blevet anerkendt som flygtning, at fremskaffe dokumentation for sin identitet, bl.a. fordi det næppe kan forventes, at vedkommende anerkendte flygtning retter henvendelse til sit hjemlands myndigheder, der typisk udsteder denne dokumentation, fordi dette vil være i strid med grundlæggende asylretlige principper.

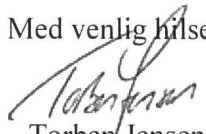
Kriterierne for, hvornår en udlænding modarbejder en afklaring af sin identitet, synes endvidere at være yderst vagt formuleret, og der vil efter Advokatrådets opfattelse derfor være en risiko for, at udlændingen havner i en situation, hvor det ikke er praktisk muligt at tilvejebringe den fornødne dokumentation – og dermed at få tidsubegrænset opholdstilladelse.

På de øvrige områder, hvor der kan søges om opholdstilladelse (bl.a. familiesammenføring, studie, erhverv), stilles der allerede i dag store krav til ansøgers dokumentation for identitet, bl.a. idet der skal vedlægges kopi af alle sider i et pas eller rejsedokument, jf. udlændingelovens § 39. Dermed er der i disse sager relativt stor sikkerhed for, hvilken identitet ansøgeren har. Hertil kommer, at der skal optages biometri af ansøgerne.

Lovforslaget må derfor antages også at have en yderst begrænset betydning i disse sager og Advokatrådet finder samlet set, at det bør overvejes nærmere, om der er et reelt lovgivningsbehov på dette område.

Afslutningsvis bemærkes, at lovforslagets titel ("Skærpelse af muligheden for ...") synes misvisende, da der vel snare tilsigtes "en begrænsning af muligheden for" ...

Med venlig hilsen



Torben Jensen