

# ARTIKEL 1a

FLYGTNINGEPOLITISK NYHEDSBREV FRA DANSK FLYGTNINGEHJÆLP

01/2005

## Udlændingestyrelsen strammer den

I slutningen af 90'erne fik langt hovedparten af asylansøgerne asyl i Udlændingestyrelsen, dvs. i første instans. Det forhold har ændret sig markant siden 2002. Et stigende antal flygtninge får i dag først asyl i Danmark efter, at de har anket deres sag til Flygtningenævnet. Udviklingen giver anledning til kritik blandt jurister i systemet. [SIDE 2](#)

## Beskyttelsesstatus giver mindre beskyttelse

Somaliere på flugt fra den efterhånden permanente borgerkrig og personer, der er stærkt traumatiserede på grund af tidligere forfølgelse, har betalt prisen for, at Danmark i 2002 afskaffede de facto-flygtningebegrebet. En analyse af sagerne viser, at de efter dansk lov ikke er flygtninge længere. [SIDE 3](#)

## Frivillig professionalismisme

Måltal, resultatkontrakter og specialisering – det frivillige arbejde styres i stigende grad efter professionelle normer. I Danmark plejer man at sige, at det frivillige arbejde lever af lyst og dør af tvang. I England er den frivillige en resultatorienteret problemløser, der løser opgaver for myndighederne på kontrakt. [SIDE 5](#)

## Kort nyt

### Ny fortalerplatform

Dansk Flygtningehjælp arbejder for at skabe bedre vilkår for flygtninge i Danmark og ude i verden. Artikel 1a er en nyopfindelse og et vigtigt redskab i den sammenhæng.

Artikel 1a skal skabe dybde og substans i flygtningedebatten via analyser, undersøgelser og tendenser. Samtidig vil Artikel 1a ud fra traditionelle journalistiske kriterier sætte fokus på de områder, vi mener er vigtige på den flygtningepolitiske arena.

Nyhedsbrevet udkommer elektronisk seks gange om året og kan rekvireres af alle. Meld dig til på [www.flygtning.dk/artikel1a](http://www.flygtning.dk/artikel1a) ■

### Asylansøgere i verden – et overblik

Der kommer markant færre asylansøgere til de industrialiserede lande. Det viser en

ny oversigt fra FN's Flygtningehøjkommissariat (UNHCR).

I første kvartal 2005 blev der indgivet i alt 81.900 asylansøgninger i 36 industrialiserede lande i Europa, Nord Amerika, Australien, New Zealand og Japan. Det er et fald på 17% i forhold til første kvartal 2004 og et fald på 36% i forhold til første kvartal 2003.

Flest asylansøgere er i 1. kvartal kommet fra Serbien og Montenegro, i alt 5.100. Herefter kommer Rusland med 4.900, Kina med 4.700, Tyrkiet med 3.700 og Irak med 2.900.

Asylansøgertallet er det seneste år faldet fra alle landene – undtagen Irak. Fra første kvartal 2004 til nu er der kommet 30% flere ansøgninger fra irakere.

Kilde: Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries – First Quarter 2005. Se hele oversigten på [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch) ■

## Leder

### Fakta frem for fordomme

I den ofte ophedede politiske debat om flygtninge og indvandrere her i landet, forsvinder fakta og erfaring. Snævert set er det let at få den opfattelse, at en flygtning blot er et menneske, der har valgt at forlade sit land for at søge lykken et andet sted.

Lidt indsigt ændrer billedet. Artikel 1a i FN's Flygtningekonvention slår fast, at en flygtning er et menneske, der har måttet forlade sit land på grund af "velbegrunnet frygt for forfølgelse på grund af sin race, religion, nationalitet, sit tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller sine politiske anskuelser."

Danmark har sagt ja til at tage et ansvar og yde beskyttelse til flygtninge. Et ansvar, der bliver mindre og mindre påkrævende, hvis vi alene bedømmer sagen ud fra det svindende antal mennesker, der bliver anerkendt som flygtninge her i landet.

Men flygtningetallet er ikke faldet. Tværtimod. Millioner af flygtninge hober sig op i lande, der har langt færre ressourcer end Danmark. Snævert set kan det vel afskrives som deres eget problem. Lidt indsigt viser, at det også er vores.

Dansk Flygtningehjælp vil med Nyhedsbrevet Artikel 1a bidrage til flere vinkler på den offentlige debat om flygtninge. Både for at holde fast i definitioner og konventioner, og for at udfordre og lade os udfordre.

Vi ved af erfaring, at flygtningehjælp ikke er problemløst – men også at problemerne bliver mindre, hvis vi forholder os til fakta og viden frem for fordomme og myter.



## Udlændingestyrelsen strammer den

I slutningen af 90'erne fik langt hovedparten af asylansøgerne asyl i Udlændingestyrelsen, dvs. i første instans. Det forhold har ændret sig markant siden 2002. Et stigende antal flygtninge får i dag først asyl i Danmark efter, at de har anket deres sag til Flygtningenævnet. Udviklingen giver anledning til kritik blandt jurister i systemet.

Under havdelen af dem, der var berettiget til asyl i Danmark i 2004 blev anerkendt som flygtninge i Udlændingestyrelsen. I 2004 fik 507 personer tilkendt flygtningestatus i Danmark. Over halvdelen af dem – i alt 297 personer – fik asyl i Flygtningenævnet, altså i anden instans. Til sammenligning lå andelen af tilsagn givet af Nævnet i slutningen af halvfemserne mellem 86-90 procent.

”Tallene peger på, at Udlændingestyrelsen er blevet et organ, der er mere interesseret i at opfylde fastsatte måltal for afslag og tilladelser end den enkle opgave, det er at træffe korrekte afgørelser i sagerne,” siger advokat Niels Henrik Christensen, der jævnligt fører sager i Flygtningenævnet.

### Systemet vakler

Niels Henrik Christensen mener, at Danmarks 2-instanssystem vakler: ”Med første og anden instans har vi i princippet et system, der skal sikre, at asylansøgeren kan få prøvet sin sag to gange på et sagligt grundlag. Men mens Flygtningenævnet er en reel domstolsinstans, er Udlændingestyrelsen styret af et ministerium og en minister, som har politiske interesser i den sagsbehandling, der varetages. Derfor kan man drøfte, om ansøgeren overhovedet får en første instans-behandling. Det ville være naturligt, at have en udlændingestyrelse, der var mindre afhængig af politiske signaler”, vurderer han.

Kontorchef i Udlændingestyrelsen Birgit Petersen mener, at der er en naturlig rollefordeling mellem de to instanser. ”Det er Flygtningenævnet, der som ankeinstans fastlægger praksis. Til tider vil der være sager, hvor der fx på grund af helt ændrede forhold i hjemlandet ikke er nogen fast nævnspraksis, og hvor vi på grundlag af baggrundsoplysningerne beslutter, at der skal meddeles afslag på asyl. Det har fx været tilfældet med nationaliteter som irakere og afghanere. Styrelsen indretter naturligvis efterfølgende sin praksis i overensstemmelse med de afgørelser, som nævnet har truffet,” siger hun.

### Forbehold for sammenligning

Også procentvis har klageinstansen Flygtningenævnet givet flere opholdstilladelser end Udlændingestyrelsen. Anerkendelsesprocenten i Udlændingestyrelsen faldt i 2004 til 10%, mens den i Flygtningenævnet er på 15%. For første gang er anerkendelsesprocenten i første instans altså lavere end i anden instans. Birgit Petersen er forbeholden overfor en sammenligning mellem de to instanser:

”For det første er der en tidsmæssig forskydning i sagsbehandlingen, og der kan være sket ændringer i ansøgernes hjemlande. For det andet er der tale om to forskellige populationer med forskellige nationaliteter og sags sammensætning”, påpeger hun.

En forklaring på at klageinstansen giver flere tilladelser end første instans kan altså muligvis findes i en afgørende forskel i fordelingen af nationaliteter og sagstyper blandt det samlede antal afgjorte sager i henholdsvis nævnet og styrelsen.

### Udlændingestyrelsen

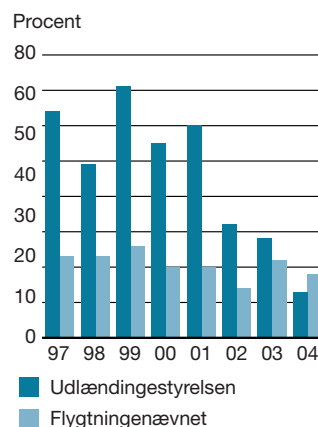
Er en styrelse under Integrationsministeriet. Dens opgave er at administrere udlændingeloven – dvs. behandle ansøgninger om asyl, familiesammenføring, erhvervs- og studietilladelser mm.

### Flygtningenævnet

Er et uafhængigt domstolslignende forvaltningsorgan. Dets opgave er at behandle klager over Udlændingestyrelsens afgørelser om asyl.

### Anerkendelsesprocenter

For første gang er anerkendelsesprocenten i Udlændingestyrelsen (1. instans) lavere end i Flygtningenævnet (2. instans).



Note: Ekskl. ÅG-sager.

Kilde: Udlændingestyrelsen

Det er fx afgørende for den stærkt faldende anerkendelsesprocent i Udlændingestyrelsen, at forholdene i store flygtningelande som Irak og Afghanistan har ændret sig samtidig med, at der er sket væsentlige stramninger i Udlændingeloven. Anerkendelsesprocenten blandt irakere og afghanere har derfor generelt været lav siden 2002.

Men et nærmere kig på sagssammensætningen viser, at antallet af sager fra Irak og Afghanistan i 2004 er større i Flygtningenævnet end i Udlændingestyrelsen. Og det er ikke mindst i disse sager, samt blandt andre af de store flygtningegrupper – fx iranere og statsløse palæstinensere – at anerkendelsesprocenterne i Flygtningenævnet overstiger dem i Udlændingestyrelsen.

### Politiske vinde i styrelsen

Kim U. Kjær, seniorforsker ved Institut for Menneskerettigheder, mener, at udviklingen i fordelingen af anerkendelser mellem første og anden instans kan være tegn på, at Udlændingestyrelsen er for restriktiv.

"Det ser ud til, at Udlændingestyrelsen tolker baggrundsoplysninger om ændrede forhold i hjemlandene for positivt. Det er samme overfortolkning, vi så for nylig, da styrelsens forgæves forsøgte at inddrage afghanernes opholdstilladelser. Udlændingestyrelsen er øjensynligt mere modtagelig for de politiske vinde, der kommer fra ministeriet, end Flygtningenævnet er. Med en regering, der har som sit erklærede mål at mindske antallet af udlændinge i Danmark, har man måske ladet sig lokke ind på en mere restriktiv linie", siger han. ■

maja.nellemann.petersen@drc.dk

### Kilder

- Tal og fakta på udlændingeområdet 2004; Udlændingestyrelsen, april 2005.
- Nøgletal på Udlændingeområdet, hhv. 2001, 2002 og 2003.

## Beskyttelsesstatus giver mindre beskyttelse

**Somaliere på flugt fra den efterhånden permanente borgerkrig og personer, der er stærkt traumatiserede på grund af tidligere forfølgelse, har betalt prisen for, at Danmark i 2002 afskaffede de facto-flygtningebegrebet. En analyse af sagerne viser, at de efter dansk lov ikke er flygtninge længere.**

Debatten om flygtninge har i mange år ligget højt på den politiske dagsorden i Danmark og har, særligt siden regeringsskiftet i 2001, resulteret i en række stramninger af flygtningebegrebet. Formålet med ændringerne har været at begrænse antallet af udlændinge, der kommer til Danmark.

Mest markant er afskaffelsen af de facto-flygtningebegrebet, som i 2002 blev erstattet af den såkaldte beskyttelsesstatus (B-status). Med den ændring definerer man en flygtning mere snævert end tidligere.

Her tre år efter lovændringen har Dansk Flygtningehjælp analyseret de praktiske konsekvenser af stramningerne. Kigger man på hvilke personer, som fal-

### Beskyttelsesmodeller

Flygtningekonventionen af 1951 omfatter kun en del af de flygtninge, der har behov for international beskyttelse. Den har fra starten været suppleret med en række beskyttelsesmodeller både i international praksis og i mange nationale retstilstande.

Både de facto-status og beskyttelsesstatus er supplerende beskyttelsesmodeller.

der uden for rammerne af den nye beskyttelsesstatus, er det særligt to grupper, der springer i øjnene – krigsflygtninge fra Somalia og personer, som er stærkt traumatiserede på grund af tidligere forfølgelse som fx voldtægt.

### Dansk enegang

Den nye beskyttelsesstatus giver – i modsætning til den tidligere de facto-ikke opholdstilladelse til personer, som ved tilbagevenden til hjemlandet risikerer – mere eller mindre tilfældigt – at blive udsat for overgreb. For at få opholdstilladelse skal det i dag i højere grad dokumenteres, at den enkelte asylansøger er i konkret risiko for individuel forfølgelse eller lignende. Den bevisbyrde kan i praksis være vanskelig at løfte i lande som fx Somalia, hvor det på grund af krigslignende tilstande, kan være svært at oparbejde en nuanceret baggrundsviden.

I et EU-perspektiv er Danmark stort set det eneste land, som ikke positivt anerkender et beskyttelsesbehov for personer, som er på flugt fra væbnede konflikter.

I EU opererer man med en supplerende form for beskyttelse, som netop omfatter personer, der er i risiko for "alvorlig og individuel trussel mod en civilpersons liv eller fysiske integritet som følge af vilkårlig vold i forbindelse med international eller intern væbnet konflikt". Et direktiv som Danmark, på grund af forbehold på de retlige og indre anliggender, ikke er omfattet af.

### Stærkt traumatiserede får nej

Allerede i forarbejderne til loven står det beskrevet, at hensigten med loven er, at der ikke længere skal gives beskyttelse til personer, som er stærkt traumatiserede af oplevelser i hjemlandet (tortur i form af voldtægt el lignende). Det mål er nået, og i dag giver Flygtningenævnet kun asyl i de tilfælde, hvor der objektivt set er frygt for, at overgrebene fortsætter.

Personer som tidligere har været forfulgt og udsat for bl.a. seksuelle overgreb i deres hjemland, nærer ofte en betydelig frygt for fortsatte overgreb. Det anerkender Flygtningenævnet i sine afslag, men er frygten af mere subjektiv karakter og ikke primært begrundet i faktiske, objektive magtforhold i landet, giver det ikke adgang gennem nåleøjet til Danmark.

### Nej til personer på flugt fra krig og ustabilitet

I forarbejderne til overgangen fra de facto- til beskyttelses-begrebet står det ligeledes klart, at stramningen bl.a. skal have betydning for somaliere, som flygter fra krigslignende situationer, fx krigshandlinger mellem forskellige klaner og politiske fraktioner, og som ved tilbagevenden til hjemlandet risikerer at blive udsat for overgreb.

Knap tre år efter lovændringen kan man konstatere, at de politisk ønskede stramninger i Udlændingeloven i høj grad er afspejlet i praksis. Hvor 98% af asylansøgerne fra Somalia fik opholdstilladelse i 2001, er tallet i 2004 faldet til 12%.

### De afviste kan ikke sendes hjem

De danske myndigheders stramning af flygtningebegrebet har skabt et stort dilemma. For på den ene side nægtes fx krigsflygtningene fra Somalia asyl i Danmark. På den anden side er det ofte ikke muligt at sende disse personer hjem.

### Eksempel på person på flugt fra krig og ustabilitet

Flygtningenævnet stadfæstede i april 2003 en afgørelse vedr. en mand fra Somalia, der tilhørte en minoritetsklan. Ansøgeren havde haft problemer med hovedklarerne Darood og Hawiye, der undertrykte minoritetsklanerne.

I midten af 1990'erne havde Hawiye-klanen endvidere beskudt hans bopæl, overfaldet ham og tilbageholdt ham i en måned, fordi han nægtede at deltage i krigen mod Darood klanen. Hans første ægtefælle var desuden forsvundet.

Flygtningenævnet fandt ikke, at der var grundlag for at antage, at ansøgeren ved en tilbagevenden til Somalia ville risikere forfølgelse.

*Kilde: Information fra Flygtningenævnet nr. 36, 2003*

### Eksempel på stærkt traumatiseret

Flygtningenævnet gav i oktober 2003 afslag på en asylansøgning fra en kosovoalbansk kvinde, der havde haft meget voldsomme, traumatiserende krigsoplevelser, blandt andet voldtægt. Som følge af krigstraumerne havde kvinden behandlingskrævende psykiske lidelser. Hun havde flere gange forsøgt at begå selvmord.

Magtforholdene i hjemlandet var ændrede siden overfaldene og Flygtningenævnet fandt, at ansøgeren ved en tilbagevenden ikke ville være i en konkret og individuel eller nærliggende risiko for forfølgelse eller andre overgreb omfattet af Udl. § 7.

Flygtningenævnet fastslog videre, at ansøgeren led af en betydelig subjektiv frygt, men at dette forhold ikke i sig selv kunne medføre en ændret vurdering.

*Kilde: Information fra Flygtningenævnet nr. 38, 2004*

Problemet opstår, fordi det ikke er muligt at identificere de myndigheder, som kan modtage deres egne statsborgere i det krigshærgede land. Derfor er det heller ikke muligt for politiet at skabe forudsætninger for tvangsmæssige udsendelser af somalierne. Imens efterlades de afviste asylansøgere i et tomrum helt uden rettigheder. ■

ole.larsen@drc.dk

#### Kilder

- Baggrundsnotat: "Beskyttelsesstatus" – opholdstilladelse og non-refoulement; Dansk Flygtningehjælp, december 2004 ([www.flygtning.dk/asy/](http://www.flygtning.dk/asy/)).
- Tal og fakta på udlændingeområdet 2004; Udlændingestyrelsen, april 2005.
- Flygtning i Danmark, Kim Kjær (2003).

## Frivillig professionalisme

**Måltal, resultatkontrakter og specialisering – det frivillige arbejde styres i stigende grad efter professionelle normer. I Danmark plejer man at sige, at det frivillige arbejde lever af lyst og dør af tvang. I England er den frivillige en resultatorienteret problemknuser, der løser opgaver for myndighederne på kontrakt.**

Det frivillige arbejde er blevet en vigtig faktor i integrationen af flygtninge og indvandrere i Danmark. Det seneste eksempel på, at frivilligt arbejde ikke er til at komme uden om, er regeringens nye integrationsudspil, der giver det frivillige arbejde en fremtrædende plads i løsningen af integrationsproblemer i Danmark.

Med regeringens markante prioritering af det frivillige integrationsarbejde følger også et ønske fra Integrationsministeriets side om at måle resultaterne af den voksende frivillige indsats. Som Integrationsminister Rikke Hvilshøj udtrykker det: "Vi skal blive bedre til at finde ud af hvilke frivillige initiativer, der virker, og hvilke der ikke virker".

### Resultatkontrakter og måltal

I løbet af de sidste fem år er den frivillige indsats blevet mere specialiseret, målrettet og projektorienteret og aktiviteterne er blevet mere varierede og målgruppeorienterede. En udvikling, der ifølge leder af Frivilligafdelingen i Dansk Flygtningehjælp Lone Tinor-Centi, er både "nødvendig og rigtig."

Samtidig stiller Integrationsministeriet stigende krav til de frivillige. For det frivillige arbejde i Dansk Flygtningehjælp betyder det, at organisationen har fået en resultatkontrakt med ministeriet, og de frivillige udfylder skemaer om omfanget af deres aktiviteter. Og som noget nyt skal Flygtningehjælpen opstille måltal for hvor mange flygtninge, man forventer vil deltage i lektiehjælp, aktiviteter for unge, arbejdsmarkedsrettede aktiviteter osv.

Alle skridt i retning af en stigende professionalisering, men der er stadig langt til kontraktlige aftaler med det offentlige om løsning af integrationsopgaver. Og for de frivillige er det væsentligt at fastholde, at de netop ikke repræsenterer det offentlige system.

### Frivilligt integrationsarbejde i Danmark

I 1999 gik Dansk Flygtningehjælp for alvor i gang med at satse på frivilligt integrationsarbejde. Siden da er antallet af frivillige mangedoblet, så der i dag er 3.200 frivillige tilknyttet Dansk Flygtningehjælp. Tilsammen bidrager de til integrationen med 1,3 mio. timers ulønnet arbejde pr. år til gavn for 10.000 flygtninge og indvandrere i hele landet.

”Vi er jo ikke repræsentanter for et offentligt system, vi sidder på den samme side af bordet som flygtningene. Vi knytter venskaber mellem frivillige og flygtninge, og flygtningene ved, at de godt kan stille dumme spørgsmål til os. Flygtninge skal også mødes af mennesker, ikke kun af systemer” forklarer Inge E. Christensen, der er formand for Dansk Flygtningehjælps frivilligruppe i Hillerød.

### Frivillig kontrakt med det offentlige

I England kan en frivilligruppe ikke få offentlig støtte uden at definere klare mål for arbejdet, evaluere indsatsen og redegøre for resultater af arbejdet. De frivillige skal altså kunne dokumentere, at de gør en konkret forskel for de mennesker, de hjælper.

”Det er en styrke at gennemkontrollere frivillige organisationer, sådan som man gør det i England. På den måde når man brugerne med den bedste kvalitet – og det er godt for demokratiet. I England har man nemlig tillid til den frivillige sektor, fordi den arbejder professionelt. Derfor får de frivillige også langt større politisk indflydelse,” siger Michael Wulff fra Black Training and Enterprise Group i London.

I England taler man om ’den frivillige sektor’, og den bliver ofte brugt af den offentlige sektor, når sidstnævnte ikke kan løse problemerne selv. Et af den engelske regerings nyeste initiativer, Futurebuilders, går simpelt hen ud på, at frivillige organisationer skal løse opgaver for det offentlige.

### Frivillighedens egenart

Terkel Andersen, der er formand for Rådet for Frivilligt Socialt Arbejde, advarer mod at forveksle frivilligt og professionelt integrationsarbejde.

”Desværre sker det stadig oftere, at det arbejde, de frivillige organisationer udfører, underlægges detaljerede krav om resultatmålinger og leveringsgarantier. De frivillige er også forkæmpere for flygtninges rettigheder, og den nødvendige og vigtige rolle kan komme til kort over for et krav om målbare og konkrete resultater i integrationsøjemed,” siger Terkel Andersen.

Derfor mener han ikke, at man kan styre frivillige organisationer på samme måde som offentlige institutioner – eller at det bør være målet, at det offentlige skal til at optræde som ’arbejdsgiver’ over for de frivillige.

”Frivillige organisationer må have mulighed for at fastholde deres humanitære ethos – ellers mister man sit folkelige grundlag og særlige legitimitet. Så jeg siger ja til samarbejde og dialog, men nej til styring, der konflikter med den frihed og selvstændighed, der gør frivilligindsatsen meningsfuld,” siger Terkel Andersen.

Men grænsen for, hvad man kan bede frivillige i Danmark om, før de mister lysten til at udføre arbejdet frivilligt, er tilsyneladende ikke nået endnu. Samtidig med at de frivilliges indsats bliver målt og vejet mere og mere i disse år, stiger antallet af frivillige, der vil give flygtninge og indvandrere en hjælpende hånd på vej mod en god integration i Danmark. ■

esben.geist@drc.dk

### England vs. Danmark i tal

I England arbejder omkring 48% af befolkningen frivilligt, selvom de fleste frivillige er tvunget til at dokumentere deres resultater. I modsætning til i Danmark, hvor kun ca. 35% af befolkningen arbejder frivilligt.

### England vs. Danmark i type

Frivilligt arbejde med flygtninge og indvandrere i England bliver først og fremmest varetaget af etniske foreninger selv, fx somaliske foreninger, der hjælper somaliere. I Danmark er de fleste frivillige danskere, der hjælper flygtninge og indvandrere.