

Udvalget for Udlændinge- og
Integrationspolitik
UUI alm. del - Bilag 116
Offentligt



Dansk Flygtningehjælp
Giv flygtninge en fremtid

Notat om midlertidig opholdstilladelse til irakere

Udarbejdet af: Anna Bloch Langskov, oktober 2006.

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. Den 30. september 2006 var der 598 afviste irakiske asylansøgere i aktuel udsendelsesposition, som altså alle har fået afslag på deres asylansøgning. De ønsker for nuværende ikke at vende hjem, og på grund af den ustabile situation i Irak kan de danske myndigheder ikke tvangshjemsende dem. Mange af disse afviste asylansøgere opholder sig nu på 5. eller 7. år på asylcentre i Danmark. Afviste asylansøgere, der ikke samarbejder med politiet om udsendelse, modtager ikke lommepenge, får ikke ret til at arbejde eller modtage undervisning. Dansk Flygtningehjælp mener, at afviste irakiske asylansøgere, som på grund af en objektiv velbegrundet frygt for overgreb af mere eller mindre vilkårlig karakter, frygter at vende hjem, bør have mulighed for at få en midlertidig opholdstilladelse, så de, mens de opholder sig i Danmark, kan leve en normal dagligdag, uddanne sig eller bidrage til det danske samfund gennem arbejde og selvforsørgelse.

Dette notat undersøger mulighederne for at give afviste irakiske asylansøgere en midlertidig 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".

Asylpraksis vedrørende irakere

Fra starten af 2004 til medio 2006 er der givet afslag på asyl i ca. 735 sager vedrørende asylansøgere fra Irak, hvoraf en mindre del var fra den kurdisk-administrerede del af det nordlige Irak. UNHCR anbefaler, at alle irakere fra det sydlige og centrale Irak – også de der har fået afslag på flygtningestatus – får en eller anden form for beskyttelse. De irakiske myndigheder har med henvisning til levevilkårene og sikkerhedssituationen i Irak hidtil afvist, at tiden er inde til at gennemføre tvangsmæssige udsendelser.

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 – og dermed opholdstilladelse – 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". 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. Det kan dog ikke udelukkes, at der ved en tilnærmelse af udlændingelovens § 7, stk. 2 til EU's kvalifikationsdirektiv, i fremtiden vil være mulighed for at give opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7, stk. 2 til denne type asylansøgere.

Spørgsmålet bliver da, om der er andre bestemmelser i udlændingeloven, der kan hjemle en midlertidig opholdstilladelse til irakiske asylansøgere. I den forbindelse er bestemmelserne i § 9 c, stk. 1 og § 9 b relevante af se nærmere på.

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 hensigtsklæring, 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 (udsendelseshindring). Praksis med at give opholdstilladelse til udsendelseshindrede 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. Denne praksis for meddelelse af opholdstilladelser til større grupper blev indstillet af Indenrigsministeriet i 1995. Fra 1995 og frem er der således kun givet opholdstilladelse efter en konkret vurdering af hver enkelt sag. Denne praksis blev lovfæstet i 1998. Som det fremgår af ovenstående, er bestemmelsen altså ikke en udtømmende opremsning af bestemmelsens anvendelsesområde. Der er med andre ord tale om en bestemmelse, hvis anvendelsesområde har ændret sig i takt med at nye behov er opstået.

Det taler imod anvendelse af § 9 c, stk. 1, at Indenrigsministeriet i forbindelse med overvejelser vedrørende hjemmelsgrundlaget for opholdstilladelse til personer fra det tidligere Jugoslavien, der havde fået afslag på asyl, men som fortsat havde behov for midlertidig beskyttelse, fandt, at forgængeren, nemlig § 9, stk. 2, nr. 4 ikke kunne anvendes til at give opholdstilladelse til større grupper af udlændinge, der havde et midlertidigt beskyttelsesbehov i Danmark.

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, kan derfor ikke udelukkes.

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

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 administrativ 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 tihsyneladende 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 den særlov for nødstedte fra Kosovoprovinzen 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, bør 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.