



Dato: 23. maj 2007
Kontor: Lovkontoret
Sagsbeh.: MMI

Notat om de indkomne høringssvar vedrørende forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Kontraksordning for afviste asylansøgere, der samarbejder om udrejse), Lovforslag nr. L 218

1. Indledning

Integrationsministeriet sendte den 16. maj 2007 forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Kontraksordning for afviste asylansøgere, der samarbejder om udrejse), Lovforslag nr. L 218, i høring til en række myndigheder og organisationer med frist for bemærkninger mandag den 21. maj 2007, kl. 10.00.

Den 22. maj 2007 sendte Integrationsministeriet de modtagne høringssvar vedrørende lovforslaget samt Integrationsministeriets notat om høringssvarene med ministeriets bemærkninger hertil til Integrationsudvalget.

Den 23. maj 2007 sendte Integrationsministeriet høringssvar fra Dansk Røde Kors, Københavns Byret, Amnesty International, Præsidenten for Østre Landsret, Advokatrådet samt Dansk Retspolitisk Forening til Integrationsudvalget.

Integrationsministeriet har herefter modtaget høringssvar fra Flygtningenævnet og Retssikkerhedsfonden. Kopi vedlægges.

Københavns Byret, Præsidenten for Østre Landsret og Flygtningenævnet har oplyst, at de ikke har bemærkninger til lovforslaget.

I det følgende gengives hovedindholdet af høringssvarene fra Dansk Røde Kors, Amnesty International, Advokatrådet, Dansk Retspolitisk Forening og Retssikkerhedsfonden med hensyn til forslagene i det fremsatte lovforslag og Integrationsministeriets bemærkninger her til. Bemærkninger af generel politisk karakter samt forslag og bemærkninger, der ikke vedrører de fremsatte forslag, er således ikke medtaget. Integrationsministeriet kan for en fuldstændig gennemgang af samtlige indsendte synspunkter henvise til høringssvarene, som er sendt til Integrationsudvalget.

2. Kontraksordningen

Amnesty International anbefaler, at der på nuværende tidspunkt – på grund af den manglende sikkerhed og de daglige menneskerettighedskrænkelser i Irak – ikke indgås kontrakt med de afviste irakere. Indtil dette er muligt, opfordrer Amnesty International den danske regering til at skabe forbedrede forhold til de afviste irakere i Danmark, så de har mulighed for at ar-

bejde, uddanne sig og opholde sig uden for centrene, men uden at der indgås kontrakter om at de skal sendes tilbage til Irak, hvor deres liv i værste fald vil være i fare.

Amnesty International anerkender den danske regerings ønske om, at afviste asylansøgere skal vende tilbage til deres oprindelsesland, såfremt muligheden foreligger. På nuværende tidspunkt er den generelle vurdering fra det internationale samfund, herunder UNHCR og Amnesty International, at de afviste irakere ikke kan vende tilbage til deres oprindelsesland i sikkerhed og værdighed, på grund af de mange menneskerettighedskrænkelser i Irak. Derfor giver det ikke mening at knytte tilbuddet om et opkvalificeringsforløb sammen med en kontrakt om frivillig udrejse til Irak, idet de fleste af de afviste irakere der befinder sig i Danmark, vil være i alvorlig fare ved en tilbagevenden til Irak.

Amnesty International opfordrer den danske regering til fuldt ud at følge FN' s Flygtningehøjkommissariats – UNHCR's – anbefaling om, at irakiske asylansøgere fra det sydlige og centrale Irak bør betragtes som flygtninge efter FN' s Flygtningekonvention. Såfremt dette ikke er muligt, bør de efter UNHCR' s vurdering opnå en anden form for beskyttelse. UNHCR' s opfordring er, at ingen fra den sydlige og centrale del af Irak skal udvises, førend der er sket en væsentlig forbedring af sikkerheden og den menneskeretlige situation i landet. UNHCR anbefaler endvidere, at der skal tages højde for den uforudsigelige situation i den nordlige del af Irak og at irakere fra disse områder, som er blevet vurderet til ikke at kunne opnå international beskyttelse, bør komme i betragtning til at opnå humanitært ophold.

Amnesty International finder derfor, at det på nuværende tidspunkt ikke giver nogen mening at lave en kontrakt om frivillig udrejse, når UNHCR's anbefalinger går i stik modsat retning, og både de irakiske og kurdiske myndigheder afviser at modtage de afviste irakiske asylansøgere. Amnesty International understreger, at enhver fremtidig aftale med de afviste irakere og de irakiske og kurdiske myndigheder i Irak skal være i fuld overensstemmelse med UNHCR' s anbefalinger og aktive medvirken.

Amnesty International bemærker, at det fremgår af lovforslaget, at opkvalificeringsforløbet skal gælde afviste asylansøgere fra lande, som befinder sig i en efterkrigssituation, og som kommer fra lande der er under genopbygning, samt at opkvalificeringsforløbet i første omgang dog kun vil gælde afviste irakere. Det er Amnesty Internationals vurdering, at situationen i Irak er af en så alvorlig karakter, at der ikke er tale om et land under genopbygning, men et land, hvor der stadig hersker borgerkrigs-lignende tilstande. Det er Amnestys overbevisning, at det ikke kan garanteres, at der ikke vil ske brud på non-refoulement princippet, såfremt irakerne på nuværende tidspunkt udvises til Irak, og at deres frygt derfor kan være yderst velbegrundet. Selvom situationen i Irak er værst i og omkring Bagdad, hvor FN skønner, at voldshandlinger alene i 2006 kostede omkring 34.000 mennesker livet, er det Amnestys vurdering, at hele landet befinder sig i en yderst alvorlig sikkerhedssituation, hvor der sker mange daglige menneskerettighedskrænkelser. Siden bombningen af shia-moskeen i Samarra har Irak oplevet en konstant optrapning af især sekterisk vold og religiøs ekstremisme. I de tre nordlige provinser begår de lokale magthavere stadig flere menneskerettighedsovertrædelser, herunder vilkårlige arrestationer, tilbageholdelser, tortur og henrettelser.

Amnesty International bemærker endvidere, at Amnesty International løbende har udtalt, at ingen bør udvises tvangsmæssigt til noget sted i Irak, heller ikke til de tre nordlige provinser. Denne del af Irak er stadig ustabil og ikke i stand til at modtage afviste asylansøgere. Amnesty International har udtrykt bekymring over de forhandlinger, de danske myndigheder har haft med centralregeringen i Bagdad og med de regionale myndigheder i det nordlige Irak om udsendelse af afviste asylansøgere til Nordirak, herunder med tvang om nødvendigt.

Amnesty International bemærker også, at både UNHCR og Amnesty International fraråder, at afviste irakere udvises til områder, hvor de vil være internt fordrevne. Der er ikke nogle interne flugtmuligheder i Irak. Individuer fra den sydlige og centrale del af Irak vil have store vanskeligheder ved at opnå beskyttelse i de kurdiske selvstyreområder. Sunni-irakere vil ikke være sikre i områder som er shia-dominerede og omvendt, og kurdere vil ikke være i sikkerhed i arabisk dominerede områder. Følgende grupper er generelt særligt udsatte for forfølgelse: Personer med tilknytning til koalitionsstyrkerne, mindretal, herunder kristne, mændæer, bahaer, yezidis og palæstinensere, kvinder, homoseksuelle, politiske aktivister, medlemmer af visse faggrupper, såsom læger, lærere, advokater, forskere, journalister.

Dansk Røde Kors bemærker, at de irakiske asylansøgere har opholdt sig så længe i det danske asylsystem, at der af humanitære grunde bør findes en mere varig løsning på deres problemer, end det foreliggende lovforslag åbner mulighed for, dvs. at de irakiske asylansøgere tildeles opholdstilladelse i Danmark, og som et minimum burde der ikke være tvivl om at tildele opholdstilladelse til de irakiske asylansøgere, der stammer fra områder i Irak, hvortil FN's Flygtningehøjkommissær ikke kan anbefale at sende asylansøgere tilbage. Dansk Røde Kors bemærker, at Den internationale Røde Kors Komité (ICRC) i forhold til den humanitære folkeret kategoriserer situationen i Irak som en ikke-international væbnet konflikt. Det er også Dansk Røde Kors' opfattelse, at denne og andre grupper af asylansøgere, der opholder sig i Danmark i længere tid, bør have adgang til det danske arbejdsmarked, således at de får mulighed for at forsørge sig selv og opretholde et aktivt og udviklende liv. Alternativt viser erfaringerne fra asylansøgere fra det tidligere Jugoslavien, at asylansøgerne får varige men af inaktivitet og uvis ventetid.

Integrationsministeriet skal hertil samlet bemærke, at afviste asylansøgere, som kan udrejse frivilligt af Danmark, alene opholder sig her i landet, fordi de nægter at respektere de danske asylmyndigheders afgørelse om afslag på asyl og udrejse, og at alle afviste asylansøgere i Danmark således har fået en grundig behandling af deres sag hos asylmyndighederne, dvs. Udlændingetjeneste og Flygtningenævnet. UNHCR's positionspapirer og oplysninger fra Amnesty International indgår sammen med en række andre oplysninger i asylmyndighedernes baggrundsmateriale.

For yderligere at motivere afviste asylansøgere til at udrejse af Danmark foreslås det, at der indføres mulighed for, at der kan indgås en kontrakt med afviste asylansøgere, som hidtil ikke har medvirket til udrejsen – i tilfælde, hvor frivillig udrejse er mulig, men hvor tvangsmæssig udsendelse ikke er – om, at de tilbydes et samlet opkvalificeringsforløb i Danmark og hjemlandet, økonomisk støtte til tilbagevenden og hjælp til bolig og beskæftigelse i hjemlandet, mod at de indvilliger i at samarbejde om udrejsen og frivilligt udrejser af Danmark.

Integrationsministeriet skal endvidere bemærke, at der er tale om en frivillig ordning.

Amnesty International ønsker en præcisering af de tilfælde, hvor de irakiske myndigheder har givet accept til tilbagesendelse.

Integrationsministeriet kan oplyse, at der er tale om tre irakere, der har begået kriminalitet i Danmark.

Amnesty International finder det særdeles vigtigt, at lovforslaget bibeholder den nuværende mulighed for, at en afvist asylansøger efter afslutningen af opkvalificeringsforløbet i DK vil kunne nægte at udrejse på trods af aftalen herom. Det er nødvendigt, at afviste irakere kan nægte at udrejse, hvis situationen i landet stadig er præget af usikkerhed og voldsomme menneskerettighedskrænkelser, og hvis den enkelte iraker vil kunne risikere forfølgelse, drab eller risikere at 'forsvinde' ved en tilbagevenden. Amnesty International vil dog gerne have præciseret, hvilke former for sanktion den afviste asylansøger vil møde, såfremt vedkommende ikke overholder kontrakten.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at kontraktens indgåelse ikke ændrer ved, at en afvist asylansøger efter afslutningen af opkvalificeringsforløbet i Danmark vil kunne nægte at udrejse på trods af aftalen herom. Kontrakten har således mere karakter af en forpligtelse over for det danske samfund, som stiller en række rettigheder og hjælp til rådighed for den enkelte, mod at den pågældende efterlever asylmyndighedernes afgørelse.

Amnesty International savner en præcisering af, hvad det er for en instans, der skal evaluere ordningen, og hvilke kriterier der skal være opfyldt, for at ordningen virker efter sin hensigt. I den forbindelse finder Amnesty International, at evalueringen bør foretages af en uvildig instans, og at den givne ordning også evalueres på et senere tidspunkt, så det indgår i vurderingen, hvorledes irakerne klarer sig ved en tilbagevenden i Irak og angiver, hvor stor en andel af irakere, der fortryder ordningen.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, der lovforslaget er en udmøntning af en aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti, og at det er forudsat, at det er aftaleparterne, der senest den 1. maj 2008 evaluerer ordningen.

3. Grupperne, der er omfattet af loven

Dansk Røde Kors finder det u hensigtsmæssigt, at det af ikrafttrædelsesbestemmelsen fremgår, at alene udlændinge, der har søgt om opholdstilladelse før lovændringens ikrafttræden, vil være omfattet af ændringen. Dette synes at være i modstrid med lovforslagets bemærkninger, der lægger op til, at lovændringen også skal have virkning for grupper af asylansøgere i fremtiden.

Retssikkerhedsfonden bemærker, at det ikke er anført, hvilke "praktiske grunde" der tilsiger udelukkelsen af andre nationaliteter, som derved – uden at der ligger saglige grunde hertil –

unddrages de fordele, som enkeltpersoner måtte anse ordningen for at indeholde. Efter fondens opfattelse strider en sådan ordning mod almindelige lighedsprincipper. Retssikkerhedsfonden bemærker, at brug af nationalitet som kriterium kan være lovligt, hvis saglige grunde taler herfor, og henstiller, at de grunde, der måtte være for en sådan forskelsbehandling, oplyses, før Folketinget tager stilling til forslaget, samt at Integrationsministeriet beskriver de omtalte praktiske årsager. Retssikkerhedsfonden anfører endvidere, at – hvis det er en forsøgsordning, det drejer sig om – dette ikke burde omhandle langt den største nationalitetsgruppe.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at lovændringen ifølge lovforslaget træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende. Den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 43 c, der bemyndiger integrationsministeren til at udstede en bekendtgørelse om en kontraktordning for afviste asylansøgere, der samarbejder om udrejsen, kan kun gælde for udlændinge, som har ansøgt om asyl inden lovforslagets fremsættelse den 16. maj 2007 under forudsætning af, at de pågældende efterfølgende registreres som asylansøgere.

Det indgår i aftalen af 11. maj 2007 mellem regeringen og Dansk Folkeparti, der ligger til grund for lovforslaget, at ordningen af praktiske grunde i første omgang skal omfatte afviste asylansøgere fra Irak. Ordningen evalueres senest den 1. maj 2008. Fungerer ordningen efter hensigten, vil tilbudet om kontraktindgåelse kunne udvides til at omfatte afviste asylansøgere fra andre lande, hvor forudsætningerne herfor er opfyldt. Dette vil alene kunne være udlændinge, der har ansøgt om asyl inden den 16. maj 2007 og efterfølgende registreres som asylansøgere.

Regeringen finder det hensigtsmæssigt at evaluere ordningen, før der eventuelt afsættes midler til at udvide ordningen til andre grupper.

4. Høringsfristen

Advokatrådet finder det kritisabelt, at lovforslaget fremsættes, inden høringen er gennemført og bemærker, at både regeringen og Folketingets Præsidium har tilkendegivet, at høringsfrister skal fastsættes, således at både høringsparterne og Folketingets medlemmer har ordentlig tid til at gennemgå materialet. Advokatrådet bemærker endvidere, at det ikke fremgår af lovforslaget eller høringsbrevet, om der er særlige grunde, der kan berettige en fravigelse af den normale høringsprocedure, samt at Advokatrådet med den angivne frist ikke har haft mulighed for at komme med bemærkninger til lovforslaget.

Amnesty International finder det beklageligt, at lovforslaget ikke er sendt i høring på et tidligere tidspunkt med reel mulighed for at afgive kommentarer.

Dansk Retspolitisk Forening protesterer over høringsfristen og anfører, at fristen er ualmindelig kort og ikke giver mulighed for at afgive et indholdsrigt og velovervejet hørings svar. Dansk Retspolitisk spørger, hvad den korte frist skyldes, og hvor stor en procentdel af de høringsberettigede, som har kunnet besvare høringsanmodningen inden for fristen.

Retssikkerhedsfonden beklager høringsfristen, og at lovforslaget i strid med de almindelige vedtagne principper er fremsat, før høringsparterne modtog høringen, og bemærker, at der ikke er anført saglige grunde herfor.

Integrationsministeriet skal hertil samlet bemærke, at høringsfristen blev fastsat således, at modtagne hørings svar og høringsnotat kunne sendes til Folketinget inden 1. behandlingen af lovforslaget, men at hørings svar, der er modtaget efter høringsfristens udløb, også er sendt til Integrationsudvalget. Senere indkomne hørings svar vil løbende blive sendt til Integrationsudvalget.

Integrationsministeriet skal endvidere bemærke, at regeringen principielt er enig i, at der er kort tid til behandling af lovforslaget, hvilket beror på, at forhandlingerne, der ligger til grund for lovforslaget, først er afsluttet fredag den 11. maj 2007.

Det er dog regeringens opfattelse, at det er vigtigt, at lovforslaget behandles og gennemføres inden sommeren. Det er et kort og forholdsvis ukompliceret forslag, som ikke drejer sig om fratagelse af rettigheder, men derimod indeholder forslag om at give afviste asylansøgere nogle rettigheder, som de ikke har i dag, fordi de har fået endeligt afslag på deres asylansøgning og har pligt til at udrejse af Danmark.