



DRC Dansk Flygtningehjælp T: +45 3373 5000
Borgergade 10 drc@drc.ngo
DK 1300 København K www.drc.ngo
Danmark

DRC DANSK
FLYGTNINGE
HJÆLP

11. oktober 2024

Sendt til: uim@uim.dk og shn@uim.dk

Journal nr. 2024-5642

Hermed DRC Dansk Flygtningehjælps bemærkninger til forslag til lov om ændring af udlændingeloven, hjemrejseloven, integrationsloven og lov om kompensation til naboer omkring Udrejsecenter Kærshovedgård (Afskaffelse af opholdstilladelse som udsendelsehindret og ændring af reglerne om kompensation til naboer omkring Udrejsecenter Kærshovedgård)

Udlændinge- og Integrationsministeriet har d. 16. september 2024 sendt ovenstående lovforslag i høring med en frist for eventuelle bemærkninger d. 14. oktober 2024. DRC Dansk Flygtningehjælp sætter pris på muligheden for at fremkomme med bemærkninger til det fremsendte lovforslag.

Imidlertid finder vi det skuffende, at lovforslaget er blevet fremsat i Folketinget allerede inden udløbet af høringsfristen, samt at det er sket med en forklaring om, at det "ikke [er] forventningen, at høringen vil give anledning til materielle ændringer¹". At konkludere, at "den almindelige høringsperiode på 4 uger er således ikke fraveget²." synes næsten arrogant, og at naboernes hurtige adgang til kompensation er vigtigere end en grundig og demokratisk behandling af regler, der forringer rettigheder for mennesker i en svær og fastlåst situation er beklageligt.

Indledende bemærkninger

Med udkastet til lovforslag foreslås det bl.a. at ophæve § 9c, stk. 2 i udlændingeloven, hvorefter der kan meddeles en opholdstilladelse til personer, der efter et afslag på asyl har samarbejdet om hjemsendelsen og alligevel ikke kan udsendes, fx fordi landet, der skal ske udsendelse til, ikke vil anerkende den afviste asylansøger som statsborger. Forslaget om ophævelse begrundes med, at der kun meddeles få opholdstilladelser og at der er en hel del sagsbehandling forbundet med disse sager.

DRC Dansk Flygtningehjælp stiller sig uforstående overfor den angivne forklaring for lovforslaget. Det oplyses i bemærkningerne til lovforslaget, at regeringen ikke ønsker at anvende uforholdsmæssige ressourcer i den offentlige sektor (s. 5), samt at der er en uforholdsmæssig sagsbehandlingsbyrde forbundet med opholdstilladelser efter § 9c, stk. 2, som ikke modsvares af antallet af opholdstilladelser (s. 11). Vi mener, at denne måde at vurdere ressourceforbruget på indeholder flere alvorlige fejl.

For det første er det en fejl alene at holde ressourceforbruget op mod antallet af opholdstilladelser. For det andet burde ressourceforbruget til sagsbehandlingen af disse opholdstilladelser ikke være voldsomt stort, og for det tredje vil ressourceforbruget, der vil være en konsekvens af ophævelse af bestemmelsen i

¹ Fremsættelsestalen d. 10. oktober 2024.

² Fremsættelsestalen d. 10. oktober 2024.

udlændingelovens § 9c, stk. 2, kunne blive ganske stort. Det sidste ses slet ikke at indgå i overvejelserne omkring lovforslaget.

DRC Dansk Flygtningehjælp vurderer således, at en ophævelse af udlændingelovens § 9c, stk. 2 vil få betydelige negative konsekvenser, både menneskeligt, økonomisk og administrativt, hvilket vil blive uddybet i det følgende.

Vi finder forslaget om ophævelse af udlændingelovens § 9c, stk. 2 yderst uhensigtsmæssigt og skal derfor opfordre til, at denne del af lovforslaget droppes.

De ændrede regler om kompensation til Kærshovedgårds naboer har vi for så vidt ingen kommentarer til. Blot skal vi bemærke, at man på Kærshovedgård siden 2016 har samlet en meget blandet gruppe mennesker bestående af bl.a. tidligere dømt, heraf nogle for alvorlig kriminalitet, og meget sårbare afviste asylansøgere, og samtidig har man etableret nogle forhold, som har tjent til at gøre opholdet så utåleligt og udsigtsløst som muligt. At der opstår problemer for både beboerne på Kærshovedgård og naboerne synes næsten uundgåeligt. Vi har ingen indvendinger mod at tilbyde kompensation til stedets naboer. Vi kunne blot ønske, at man i højere grad var villig til også at se nærmere på fx beboersammensætningen og forholdene på stedet som en del af en løsning på nogle af de problemer, der uden tvivl er både på og omkring Kærshovedgård. Vi kan i den forbindelse henvise til vores anbefalinger vedrørende Kærshovedgård og tålt ophold fra maj i år.³

Betingelserne for at få og bevare en opholdstilladelse som udsendelseshindret

Det skal først og fremmest understreges, at de personer, der ender med at kunne få en opholdstilladelse som udsendelseshindret, har samarbejdet om udsendelsen gennem flere år – ofte ganske mange år. De har gjort alt, hvad der stod i deres magt for at efterkomme de danske myndigheders afgørelse om afslag på asyl, og alligevel har det ikke været muligt for dem at vende tilbage til deres oprindelsesland.

Ifølge hjemrejselovens § 3, stk. 1, skal en udlænding, der har fået endeligt afslag på opholdstilladelse, medvirke til sin udrejse, og ifølge § 3, stk. 2, træffer Hjemrejsestyrelsen afgørelse om, hvorvidt en udlænding efter stk. 1 medvirker til udrejsen. Det er vores erfaring, at hvis der er tvivl om, hvorvidt personen faktisk gør hvad han eller hun kan for at udrejse, så vil der blive truffet en afgørelse om ej-medvirken og der vil allerede af den grund ikke kunne meddeles opholdstilladelse efter § 9c, stk. 2 som udsendelseshindret.

Ud over at den afviste asylansøger skal have medvirket til udsendelsen i minimum 18 måneder, så skal Hjemrejsestyrelsen vurdere, at en udsendelse for tiden er udsigtsløs. Egentlig er kravet alene, at udsendelse 'for tiden' skal vurderes udsigtsløs, men det er vores erfaring, at der i praksis først meddeles opholdstilladelse, når udsendelsen nok nærmere vurderes permanent udsigtsløs. I al fald er det utvivlsomt, at de få personer, der ender med at få en opholdstilladelse som udsendelseshindret, typisk har samarbejdet om udsendelse i ganske mange år.

En opholdstilladelse som udsendelseshindret meddeles, som det også fremgår af lovforslagets bemærkninger, for 1 eller 2 år ad gangen i de første minimum 8 år. Der er således rig lejlighed til, hvis udsendelse skulle vise sig muligt, at inddrage eller nægte at forlænge en allerede meddelt opholdstilladelse.

Betydningen af en opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9c, stk. 2 for de berørte personer

Som nævnt indledningsvist, mener DRC Dansk Flygtningehjælp, at det er en fejl alene at holde ressourceforbrug og sagsbehandlingsbyrde op mod antallet af opholdstilladelser. For de personer som har fået, eller som kunne have udsigt til at få, en opholdstilladelse som udsendelseshindret har denne mulighed

³ <https://www.asyl.drc.ngo/da/viden-og-holdninger/materialer/anbefalinger-kaershovedgard-og-talt-ophold/>

en uvurderlig betydning. Personer, som får opholdstilladelse som udsendelseshindret, har på tidspunktet for opholdstilladelsen typisk i mange år befundet sig i en helt fastlåst situation under nogle vanskelige vilkår, som de er helt uden skyld i, og ikke har haft nogen som helst mulighed for at komme ud af hverken på egen hånd eller med de danske myndigheders hjælp. Med en opholdstilladelse får de mulighed for at leve et normalt liv og de får mulighed for at kunne forsørge sig selv og deres familie og de får mulighed for at bidrage til det danske samfund.

Som omtalt i en artikel i Ræson d. 12.9.24, er en marokkansk kvinde og hendes nu voksne datter, to af dem som til sidst fik opholdstilladelse efter §9c, stk. 2. Datteren er født i Danmark. Da de fik opholdstilladelse, var pigen 12 år og havde boet hele sit liv i et asylcenter. Uden en opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9c, stk. 2 havde de kunnet se frem til at leve resten af deres liv i et asylcenter. Med en opholdstilladelse er moren nu uddannet SOSU-assistent og forsørger sig selv og sin datter.

En anden familie, som, hvis lovforslaget vedtages, vil kunne se frem til at leve resten af deres liv på et asylcenter, er et ægtepar, der stammer fra to forskellige afrikanske lande. Parret og deres to børn har været i udsendelsesposition siden 2015, og har samarbejdet om udsendelsesbestræbelserne fra start. Trods ihærdige forsøg fra både familien selv og de danske myndigheder har det ikke været muligt at udsende familien til et af de to lande, og der er heller ikke grund til at tro, at det kommer til at ske. I enkelte kortere perioder har der været meddelt processuelt ophold, og kravet om, at der skal være forløbet 18 måneder siden seneste udrejsefrist, vil derfor ikke nå at være opfyldt, før loven eventuelt træder i kraft. Så udsigten bliver dermed et ophold på et dansk asylcenter resten af deres liv.

Som de to sager også illustrerer, er der her tale om personer, der over længere tid har gjort, hvad der stod i deres magt for at efterkomme afgørelsen om afslag og pligten til derfor at udrejse af Danmark.

Der kan næppe være tvivl om, at mange års ophold på et asylcenter er nedbrydende for både helbredet og for de menneskelige og faglige kompetencer. At forekomst og alvor af psykisk sygdom stiger med opholdstiden på et asylcenter, omtales bl.a. i en artikel fra 2008 publiceret i Ugeskrift for Læger.⁴ Også i det lys er det overordentlig svært at se nogen fornuftig grund til at holde mennesker, som er uden ansvar for at udsendelse ikke er muligt, på et asylcenter resten af deres liv.

De administrative og økonomiske betragtninger

Som nævnt indledningsvist er vi i DRC Dansk Flygtningehjælp en smule uforstående overfor, at ressourceforbruget til sagsbehandlingen af disse opholdstilladelser skulle være meget stort, mens vi til gengæld vurderer, at der, ud over de menneskelige konsekvenser, også vil være betydelige både økonomiske og administrative konsekvenser af en ophævelse af muligheden for at meddele opholdstilladelse til udsendelseshindrede.

To ud af de tre betingelser, der gælder for meddelelse af en opholdstilladelse som udsendelseshindret må betragtes som forholdsvis simple: Om udsendelse ikke har været muligt i 18 måneder og om udlændingen har samarbejdet i perioden. Første betingelse er en simpel konstatering af den forløbne tid og den anden betingelse, en vurdering af om den afviste asylansøger medvirker, skal laves under alle omstændigheder. Om en udsendelse dertil for tiden er udsigtsløs, kræver en konkret vurdering af sagen, men burde ikke være en meget tidskrævende opgave, da den jo ligger i direkte forlængelse af det udsendelsesarbejde, der må antages at være i gang kontinuerligt i Hjemrejsestyrelsen.

⁴ Opholdstiden i asylcentre og psykisk sygdom hos asylansøgere – sekundærpublikation.
<https://ugeskriftet.dk/videnskab/opholdstiden-i-asylcentre-og-psykisk-sygdom-hos-asylansogere-sekundaerpublikation>

På trods af at sagsbehandling og ressourceforbrug er en væsentlig del af begrundelsen for lovforslaget, synes der i bemærkningerne til lovforslaget at være bemærkelsesværdigt få oplysninger om, hvor mange sager, der faktisk behandles og hvor mange ressourcer, der bruges på det.

Samtidig synes der helt at mangle en vurdering af – eller som minimum nogle overvejelser omkring - hvilke administrative og økonomiske konsekvenser det vil have, hvis afviste asylansøgere, som ellers kunne have fået en opholdstilladelse og dermed en mulighed for at forsørge sig selv og bidrage til det danske samfund, i stedet skal bo på et asylcenter og forsørges af Udlændingestyrelsen på ubestemt tid. En situation, der i øvrigt risikerer at blive syge af, hvilket så har yderligere både økonomiske og administrative, samt menneskelige konsekvenser.

I forlængelse heraf skal det bemærkes, at de begrænsende livsvilkår, der gælder på et asylcenter, i kombination med udsigten til, at denne situation kan være livsvarig, uden at den pågældende udlænding selv kan gøre noget for at bringe sig ud af den, på et tidspunkt må formodes at kunne udgøre en krænkelse af den enkeltes ret til privat- og familieliv som beskyttet af den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) art. 8. Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at hvis det efter længere tids ophold fx på grund af sygdom eller andet, konkret vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser ikke at meddele en opholdstilladelse, så vil man kunne meddele opholdstilladelse efter § 9b eller § 9c, stk. 1. Det havde været ønskeligt, om forholdet til EMRK art. 8 var nærmere belyst i lovforslagets bemærkninger, samt hvad de økonomiske konsekvenser heraf vil være, herunder som følge af, at de pågældende på det tidspunkt, hvor de pga. Danmarks internationale forpligtelser måske får en opholdstilladelse, vil være blevet så meget desto mere syge og dårlige og udsigten til, at de kan forsørge sig selv tilsvarende forringet.

Yderligere synes der at mangle en vurdering af, om den foreslåede ændring risikerer at føre til at færre afviste asylansøgere samarbejder, hvilket måske vil medføre færre frivillige udsendelser og flere afviste asylansøgere på de meget dyre udrejsecentre. Opholdet på et udrejsecenter er i sig selv ganske omkostningstungt – også i sammenligning med et almindeligt asylcenter.

Vores erfaring i DRC Dansk Flygtningehjælp er, at udsigten til at man måske en dag kan få en opholdstilladelse, hvis udsendelse viser sig helt umuligt, kan være en medvirkende årsag til, at nogle afviste asylansøgere vælger at samarbejde om udsendelsen.

Afsluttende bemærkninger og et alternativt forslag:

Så vidt vi ved, har både Sverige, Norge, Holland, Tyskland og flere andre lande regler, der svarer til den danske udlændingelovs § 9c, stk. 2, og således åbner mulighed for at meddele opholdstilladelse til personer, der ikke kan hjemsendes trods egen medvirken til udsendelsesarbejdet.

Hvis ikke man vil bevare bestemmelsen i udlændingelovens § 9c, stk. 2 i dens nuværende form, kunne en alternativ og administrativt lettere mulighed være at øge længden på den periode, hvor udsendelsen ikke har været mulig trods medvirken til fx 2 eller 3 år. Til gengæld kunne man så gøre den 3. og nok vanskeligste betingelse simplere, fx ved at sige, at hvis udsendelsen trods medvirken ikke har været muligt i 2 eller 3 år, så meddeles opholdstilladelse 'medmindre en udsendelse er nært forestående'. Vurderingen skulle så ikke laves helt så ofte, og det ville være nemmere at vurdere, om betingelserne var opfyldt.

Opmærksomheden skal desuden henledes på, at tvang helt generelt er både dyrt, besværligt og psykisk udfordrende for alle involverede. Så alt hvad der med rimelighed kan gøres for at fremme frivillighed og samarbejde omkring udsendelse af afviste asylansøgere er til stor gavn for alle parter.

Udsigten til at der i fremtiden vil være flere mennesker, som vil være i en svær og fastlåst situation i årevis, hvor de på ubestemt tid skal bo og forsørges på et asylcenter, er urimelig. At skabe et regelsæt med åbne øjne, der betyder, at mennesker uforskyldt skal befinde sig i en sådan udsigtsløs situation "potentielt set

resten af deres liv.”⁵ er aldeles urimelig, og det er menneskeligt, administrativt og økonomisk et helt enormt og ganske unødvendigt spild.

Om man skal bevare en mulighed for at kunne meddele opholdstilladelse til en afvist asylansøger, som uanset at vedkommende samarbejder omkring udsendelsen, ikke kan udsendes, handler således ikke om, hvorvidt de pågældende personer har et beskyttelsesbehov. Denne vurdering ligger i en anden forudgående procedure. Opholdstilladelse som udsendelsehindret handler derimod om, hvorvidt man skal fastholde mennesker, som er uden ansvar for at udsendelse ikke er muligt, i en udsigtsløs og nedbrydende tilværelse på et asylcenter resten af deres liv.

DRC Dansk Flygtningehjælp håber, at man vil droppe den foreslåede ophævelse af § 9c, stk. 2 i udlændingeloven, eller at man vil se på en alternativ mulighed for opholdstilladelse til udsendelsehindrede udlændinge i Danmark.

Venlig hilsen



Charlotte Slente

Generalsekretær

DRC Dansk Flygtningehjælp

⁵ Lovforslagets bemærkninger s. 11 og svaret på Udlændinge- og Integrationsudvalgets spørgsmål nr. 554 og 565.