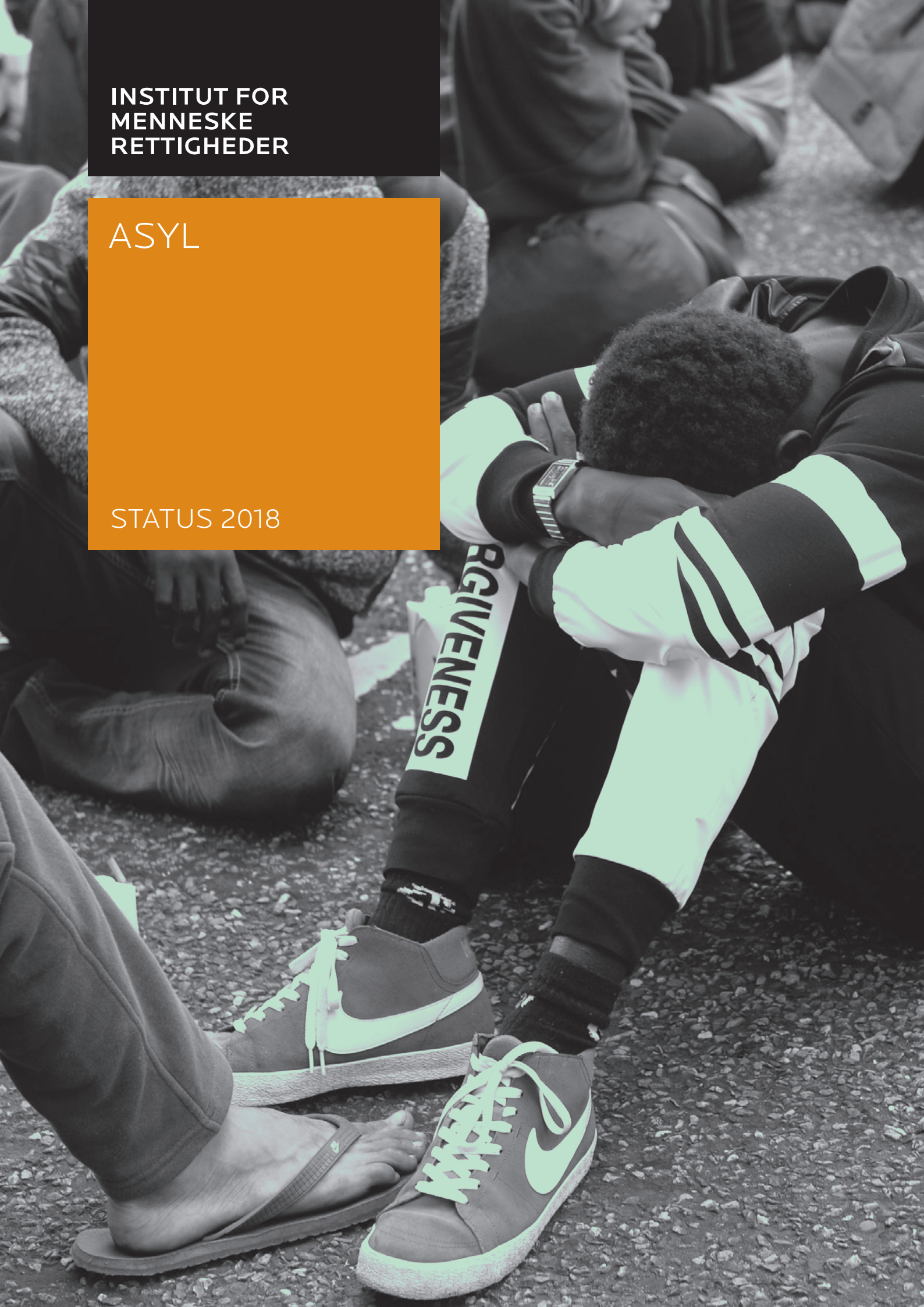


INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

ASYL

STATUS 2018



ASYL – STATUS 2018

Forfattere: Lucienne J. Lokjær Jørgensen og Lise Garkier Hendriksen

Redaktion: Lise Garkier Hendriksen, Janne Bruvoll, Christoffer Badse og Louise Holck (ansv.)

Grafer/behandling af statistikdata: Sigrid Alexandra Koob

Redaktionen er afsluttet i juni 2018.

Denne rapport er en af fem rapporter, hvori Institut for Menneskerettigheder gør status over menneskerettighedssituationen på udlændingeområdet. De andre rapporter omhandler familiesammenføring, statsborgerskab, udvisning og udlevering og uregistrerede migranter. Rapporterne behandler udvalgte menneskeretlige emner og giver anbefalinger til forbedring af menneskeretsbeskyttelsen i Danmark. Instituttet udgiver lignende rapporter inden for en række andre emner. Se mere på menneskeret.dk/status.

e-ISBN: 978-87-93605-40-4

Layout: Hedda Bank

Forsidebillede: Pressefoto af flygtninge, der er ankommet til Padborg i september 2015.

Foto: Claus Fisker/Ritzau Scanpix

Oversættelse af resumé til engelsk: GlobalDenmark

© 2018 Institut for Menneskerettigheder

Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution

Wilders Plads 8K

1403 København K

Telefon 3269 8888

menneskeret.dk

Denne publikation eller dele af den må reproduceres til ikke-kommerciel brug med tydelig angivelse af kilden.

Vi tilstræber, at vores udgivelser bliver så tilgængelige som muligt. Vi bruger for eksempel store typer, korte linjer, få orddelinger, løs bagkant og stærke kontraster. Læs mere om tilgængelighed på menneskeret.dk/tilgaengelighed

INDHOLD

RESUMÉ	4
SUMMARY	6
KAPITEL 1 – INTRODUKTION	8
KAPITEL 2 – UDVIKLINGEN I 2017-18	9
2.1 Udviklingen i tal	9
2.2 Menneskeretlige forbedringer	9
2.3 Nye udfordringer	9
2.4 Principielle afgørelser på området	10
2.5 Internationale organers vurdering af danske forhold	11
KAPITEL 3 – MENNESKERETTEN OG DANSK LOVGIVNING	12
3.1 Kort om den internationale ramme	12
3.2 Kort om de danske regler på området	14
KAPITEL 4 – ULEDSAGEDE MINDREÅRIGE ASYLANSØGERE	16
4.1 Den menneskeretlige beskyttelse: Uledsagede mindreårige er særligt sårbare	16
4.2 Danske forhold: Tager de danske regler nok hensyn til børns rettigheder?	17
4.3 Konklusion og anbefalinger	19
KAPITEL 5 – OVERFØRSEL AF ASYLANSØGERE TIL ET ANDET LAND EFTER DUBLIN-FORORDNINGEN	21
5.1 Den menneskeretlige beskyttelse: Dublin-forordningen giver plads til fleksibilitet og konkret hensyntagen	21
5.2 Danske forhold: Udnyttes Dublin-forordningens muligheder i det nødvendige omfang?	23
5.3 Konklusion og anbefalinger	24
KAPITEL 6 – FRIHEDSBERØVELSE AF ASYLANSØGERE	25
6.1 Den menneskeretlige beskyttelse: Grænser for hvornår asylansøgere kan frihedsberøves	25
6.2 Danske forhold: Nødvendigt med fokus på forholdene og på varigheden	27
6.3 Konklusion og anbefaling	29
NOTER	30

MENNESKERETTIGHEDER OG ASYL

Enhver stat har som udgangspunkt ret til at kontrollere udlændinges indrejse og ophold i staten. Det gælder også asylansøgere. Statens ret kan imidlertid begrænses af staternes internationale forpligtelser. Det følger blandt andet af FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder, at enhver har ret til at søge og få asyl mod forfølgelse i andre lande. Det såkaldte forbud mod refoulement indebærer desuden, at en stat ikke må udsende en udlænding, hvis den pågældende derved risikerer at blive udsat for overgreb som for eksempel politisk forfølgelse eller tortur. Dette princip følger af en lang række menneskerettighedskonventioner, blandt andet Flygtningekonventionen og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Staterne kan derfor være forpligtede til at acceptere udlændinges ophold i landet.

I denne rapport giver vi et overblik over menneskeretten og udviklingen vedrørende asyl. Vi ser derefter nærmere på tre temaer med anbefalinger til forbedringer af den menneskeretlige beskyttelse i Danmark:

- Uledsagede mindreårige asylansøgere
- Overførsel af asylansøgere til et andet land efter Dublin-forordningen
- Frihedsberøvelse af asylansøgere

DEN MENNESKERETLIGE UDVIKLING I 2017-18

Der har i 2017-18 været særlig stor opmærksomhed på forholdene for børn i asylsystemet, som er blevet kritiseret fra flere sider. Det gælder særligt forholdene for uledsagede mindreårige asylansøgere og børn af afviste asylansøgere.

FN's Børnekomité kom i sin gennemgang af forholdene i Danmark i september 2017 med en række kritikpunkter og anbefalinger i forhold til asylsagsbehandlingen. Blandt andet anbefalede komitéen, at Danmark undlader at frihedsberøve asylansøgende børnefamilier, som afventer hjemsendelse. Komitéen anbefalede også, at Danmark sikrer, at barnets tarv indgår som det primære hensyn i alle beslutninger og aftaler i udlændingesager.

Instituttet ser det som et fremskridt, at Folketinget blandt andet har vedtaget ny lovgivning, der styrker det socialfaglige tilsyn med de indkvarteringssteder, hvor der bor uledsagede mindreårige asylansøgere. Udlændinge- og Integrationsministeriet og Flygtningenævnet er endvidere opmærksomme på udfordringer i forhold til sager om uledsagede mindreårige, der er vurderet til ikke at være modne nok til at gennemgå en asylsagsbehandling.

Instituttet ser det som en udfordring, at Folketinget har vedtaget, at en udlænding, der aktivt har modarbejdet afklaringen af sin identitet ved en ansøgning om opholdstilladelse, ikke længere kan meddeles

tidsubegrænset opholdstilladelse, medmindre der foreligger ganske særlige grunde.

RAPPORTENS VÆSENTLIGSTE ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at:

- regeringen sikrer, at uledsagede mindreårige asylansøgere, som er vurderet til ikke at være modne nok til at gennemgå en asylsagsbehandling, men samtidig ikke kan få opholdstilladelse som uledsaget mindreårig, enten gives en midlertidig opholdstilladelse eller tildeles de fornødne sociale foranstaltninger.
- Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet sikrer, at der i alle sager om overførsel til et andet land efter Dublin-forordningen, hvor børn er omfattet, foretages de fornødne vurderinger af barnets tarv, at der indføres procedurer, som sikrer, at børn som udgangspunkt høres, og at dette sker på en børnevenlig måde, samt at barnets tarv og barnets mening tillægges passende vægt.
- Justitsministeriet sikrer, at frihedsberøvelse af asylansøgere m.v., herunder særligt sårbare personer som for eksempel mindreårige eller torturofre, kun sker, hvis myndighederne konkret vurderer at frihedsberøvelsen er nødvendig, og at frihedsberøvelse undlades, hvis der ikke kan findes passende faciliteter og forhold.

SUMMARY

HUMAN RIGHTS AND ASYLUM

As a general rule, any state has the right to regulate foreign nationals' entry into the state and residence in the state. This also applies for asylum seekers. However, this right may be restricted by the international obligations of the state. Among other things, the Universal Declaration of Human Rights requires that anyone has the right to apply for and receive asylum from persecution in other countries. The so-called principle of non-refoulement also means that a state may not expel a foreign national if doing so would place the person in question at risk of violations such as torture or political persecution. Non-refoulement is a fundamental principle in many human rights conventions, including the 1951 Refugee Convention and the European Convention on Human Rights. Consequently, a state may be obligated by law to accept residence of foreign nationals.

In this report, we present an overview of human rights law and recent developments concerning asylum. We then examine three topics in more detail, and present recommendations for improvements to the protection of human rights in Denmark:

- Unaccompanied child asylum seekers
- Transfer of asylum seekers to another country pursuant to the Dublin Regulation
- Deprivation of liberty of asylum seekers

DEVELOPMENTS IN HUMAN RIGHTS IN 2017-18

The period 2017-18 has seen extensive focus on the situation for children in the asylum system, an area that has come under criticism from several quarters. This applies in particular to the situation for unaccompanied child asylum seekers and the children of persons refused asylum.

Following its September 2017 review of the situation in Denmark, the UN Committee on the Rights of the Child presented a range of criticisms and recommendations concerning the processing of asylum applications. The Committee recommended among other things that Denmark refrain from depriving the liberty of families with young children who are seeking asylum, and awaiting deportation. The Committee further recommended that Denmark take steps to ensure that consideration of the best interests of the child are a primary consideration in all decisions and agreements in immigration cases.

The institute considers it a step forward that the Danish Parliament has adopted new legislation that enhances social supervision of accommodation at which unaccompanied child asylum seekers reside. Furthermore, the Danish Ministry of Immigration and Integration and the Danish Refugee Appeals Board are aware of challenges surrounding cases concerning unaccompanied children who are assessed as not being mature enough to undergo asylum application processing.

The institute considers it a challenge that the Danish Parliament has determined that a foreign national who has actively worked against the establishment of his/her identity when applying for a residence permit may no longer be granted unlimited residency unless exceptional circumstances pertain.

THE KEY RECOMMENDATIONS OF THE REPORT

The Danish Institute for Human Rights recommends that:

- the Danish Government ensure that unaccompanied child asylum seekers who are assessed as not being mature enough to undergo asylum application processing, but who at the same time are not eligible for a residence permit as unaccompanied children, are either granted a temporary residence permit or that necessary precautionary measures are taken with respect to the child's welfare.
- the Danish Immigration Service and the Danish Refugee Appeals Board ensure that, in all cases concerning the transfer of asylum seekers to another country pursuant to the Dublin Regulation, the necessary assessments of the best interests of the child are carried out; that procedures are introduced which ensure that, as a general rule, the child is consulted, and that this is done in a child-friendly manner; and that the best interests and opinions of the child carry appropriate weight.
- the Danish Ministry of Justice ensure that any detention of asylum seekers etc., including particularly vulnerable persons such as children and victims of torture, only occurs where state authorities specifically assess that detention is necessary, and that detention is not enforced if suitable facilities and conditions for detention are unavailable.

KAPITEL 1

INTRODUKTION

Flygtningesituationen, herunder antallet af flygtninge og asylansøgere, giver løbende anledning til store diskussioner og overvejelser, både internationalt og nationalt.

Alle flygtninge har ret til beskyttelse mod forfølgelse. Det betyder, at asylansøgere har ret til at få prøvet deres ansøgning om asyl, og at de har mulighed for at blive anerkendt som flygtning. En flygtning har en række politiske, sociale og økonomiske rettigheder i asyllandet (det land, hvor pågældende har søgt asyl). Asylansøgere og personer med asyl er desuden beskyttet af menneskerettighederne på lige fod med landets andre borgere.

Denne rapport behandler nogle af de udfordringer, som Danmark har i forbindelse med at beskytte og fremme rettighederne for asylansøgere og personer med opholdstilladelse på baggrund af asyl. Rapporten omhandler spørgsmål, som knytter sig til asylsagsprocessen. Det gælder overførsel af asylansøgere til et andet asylland efter den såkaldte Dublin-forordning, de særlige forhold for uledsagede mindreårige asylansøgere samt frihedsberøvelse af asylansøgere, herunder særligt sårbare asylansøgere.

UDVIKLINGEN I 2017-18

2.1 UDVIKLINGEN I TAL

I slutningen af 2016 var der 65,6 mio. fordrevne på verdensplan, heraf 40,3 mio. internt fordrevne, 22,5 mio. flygtninge og 2,8 mio. asylansøgere. Ud af de 22,5 mio. flygtninge hører 17,2 mio. under FN's Højkommissariat for Flygtninges (UNHCR) mandat. 84 procent af flygtningene under UNHCR's mandat befinder sig i udviklingslande, og 2,9 mio. var registreret i Tyrkiet, 1,4 mio. i Pakistan og 1 mio. i Libanon.¹

Europa oplevede store indrejsetal i 2015 og 2016. I 2017 blev der registreret cirka 707.000 asylansøgninger, hvilket var et fald på 43 procent sammenlignet med 2016.² Asylansøgartallet er faldet tilsvarende i Danmark, hvor 6.266 søgte asyl i 2016, 3.500 i 2017 og i 2018 1.056 pr. 30. april. Dette skal ses i sammenhæng med 2015, hvor et historisk stort antal asylansøgere søgte asyl i Danmark, nemlig 21.316.³

2.2 MENNESKERETLIGE FORBEDRINGER

Efter en række sager, hvor tilsynet på asylcentre, herunder særligt for børn, blev kritiseret, vedtog Folketinget i juni 2017, at Socialtilsynet efter aftale med Udlændingestyrelsen skal føre fagligt tilsyn med de indkvarteringssteder, hvor der bor uledsagede mindreårige asylansøgere. Instituttet fandt generelt dette positivt⁴

I februar 2017 vedtog Folketinget at overføre en række opgaver fra Udlændinge- og Integrationsministeriet til Flygtningenævnet og Udlændingenævnet, herunder afgørelser om hvorvidt en mindreårig udlænding

kan anses for uledsaget og afgørelser om identitetsfastlæggelse m.v. Flere organisationer pegede på, at det var positivt, at opgaverne blev foreslået overført til uafhængige domstolslignende organer, samt at der i nogle sager oprettes en klageadgang.⁵

2.3 NYE UDFORDRINGER

Folketinget vedtog i december 2017 en ny ordning for genbosætning af kvoteflygtninge i Danmark, så størrelsen af kvoten fremover fastsættes mere fleksibelt afhængigt af situationen i Danmark, herunder indrejsetal, integration med videre. Udlændinge- og Integrationsministeren skal således fremover årligt bestemme antallet af kvoteflygtninge. Udkastet ændrer ikke på kriterierne for udvælgelse af de enkelte kvoteflygtninge. En række organisationer var kritiske over for forslaget, og instituttet bemærkede, at uanset at Danmark ikke er folkeretligt forpligtet til at tage imod kvoteflygtninge, herunder et bestemt antal, så er kvoteflygtningeordningen et godt alternativ til menneskesmugling og irregulære bevægelser. Ordningen er også med til at sikre, at særligt sårbare flygtninge kan opnå beskyttelse.⁶

Folketinget vedtog i december 2017 et lovforslag, hvorefter en udlænding, der aktivt har modarbejdet afklaringen af sin identitet ved en ansøgning om opholdstilladelse, ikke kan meddeles tidsubegrænset opholdstilladelse, medmindre der foreligger ganske særlige grunde. Instituttet fandt det uklart, hvornår det var godtgjort, om en person havde aktivt modarbejdet afklaring af sin identitet.

Desuden var instituttet kritisk over for, hvordan myndighederne vil administrere undtagelsen om de "ganske særlige grunde".⁷

Med lovændringen nævnt ovenfor fra juni 2017, hvor Folketinget vedtog at Socialtilsynet skal føre tilsyn med indkvarteringssteder for uledsagede mindreårige, blev der også indført regler i udlændingeloven om økonomiske sanktioner, magtanvendelse, anbringelse uden for asylcentre m.v. for uledsagede mindreårige. Instituttet kritiserede blandt andet, at reglerne for fratagelse af mobiltelefoner ikke var tilstrækkeligt præciseret – dette blev yderligere præciseret i lovforslaget – og at indberetninger ikke også sendes til kommunerne.⁸

I december 2016 afsagde Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol dom i sagen om Paposhvili mod Belgien om humanitært ophold til alvorligt syge udlændinge, som ellers skulle udrejse. En sag, som flere, herunder instituttet, vurderede ville skulle føre til ændringer for den danske praksis for meddelelse af humanitært ophold. Under visse omstændigheder vil Danmark således skulle dokumentere, at en behandling ikke blot er tilgængelig i hjemlandet, men også at den enkelte person reelt har adgang til behandlingen. I januar 2018 oplyste Udlændinge- og Integrationsministeriet, at afgørelser og udsendelser blev sat i bero. Ministeriet oplyste, at dommen kunne være relevant for syv sager, hvor personer allerede var udrejst eller udsendt, og at ministeriet ville forsøge at finde de pågældende. I april 2018 oplyste ministeriet, at praksis på området nu er justeret.⁹

2.4 PRINCIPIELLE AFGØRELSE PÅ OMRÅDET

FN's Børnekomité gav i januar 2018 sin første udtalelse om forhold i Danmark i en sag om en enlig mor med datter, som havde fået afslag på asyl og skulle udsendes til Somalia. Hun havde indbragt sagen for komitéen med henvisning

til, at datteren risikerede at blive udsat for omskæring i Somalia. Børnekomitéen fandt, at risikoen for forfølgelse skal vurderes med stor opmærksomhed på børne- og kønsrelaterede forfølgelsesgrunde, og at omskæring af kvinder kan begrunde flygtningestatus. Komiteen fandt, at Flygtningenævnet ikke i tilstrækkelig grad havde taget barnets tarv i betragtning ved vurderingen af risikoen for omskæring ved en tilbagevenden til Somalia, og at der ikke var blevet taget de rette og nødvendige sikkerhedsforanstaltninger for at sikre barnets tarv ved en mulig udsendelse. Udsendelsen var derfor i strid med børnekonventionen.¹⁰ Flygtningenævnet har efterfølgende oplyst, at nævnet fastholder sin praksis i denne type sager. Med henvisning til retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol fastholdt nævnet, at det afgørende må være, om familien må antages at kunne beskytte barnet mod omskæring.¹¹

Flygtningenævnet satte i marts 2017 behandlingen af sager i bero vedrørende særligt sårbare udlændinge, der har opnået flygtningestatus i Grækenland og som følge deraf har fået afvist deres asylansøgning i Danmark. Årsagen var, at forholdene for anerkendte flygtninge i Grækenland skulle undersøges nærmere, herunder i forhold til sundhedsbehandling, boligforhold, uddannelse og social understøttelse. Berostillelsen vedrørte 28 sager. Fra februar 2018 er sagsbehandlingen genoptaget. Flygtningenævnet anerkender, at forholdene for flygtninge, herunder også særligt sårbare flygtninge, er vanskelige i Grækenland. Nævnet fandt dog i en konkret sag, at dette ikke i sig selv kan medføre, at Grækenland ikke kan udgøre første asylland.¹²

Efter udlændingeloven er det muligt at frihedsberøve udlændinge i udsendelsesposition, herunder afviste asylansøgere, i op til 18 måneder, blandt andet med henblik på at motivere dem til at medvirke til en

frivillig udsendelse. Højesteret har i maj 2018 afgjort, at politiet ikke kunne opretholde en frihedsberøvelse i en sag, hvor en iraker havde været fængslet i cirka 14 måneder. Det stod klart, at udlændingen ikke ville medvirke til en frivillig udsendelse, og at Irak ikke ville tage imod ham under en tvangsudsendelse. Højesteret fastslog, at der i den konkrete sag var en fastlåst situation. Da der ikke var udsigt til en ændring i forholdene, inden de maximale 18 måneders frihedsberøvelse var nået, skulle manden løslades.¹³

2.5 INTERNATIONALE ORGANERS VURDERING AF DANSKE FORHOLD

FN's Børnekomité kom i sin gennemgang af forholdene i Danmark i september 2017 med en række kritikpunkter og anbefalinger i forhold til asylsagsbehandlingen. Blandt andet anbefalede komitéen, at Danmark:

- undlader at frihedsberøve asylansøgende børnefamilier, som afventer hjemsendelse
- sikrer, at barnets tarv indgår som det primære hensyn i alle beslutninger og aftaler i udlændingesager
- sikrer, at uledsagede mindreårige søskendepar ikke adskilles
- sikrer en hurtig behandling af uledsagede børns asylansøgninger, idet det bør overvejes at placere størstedelen af bevisbyrden i afgørelser om flygtningestatus hos udlændingemyndighederne, hvis barnet ikke anses for at være tilstrækkeligt modent til at gennemgå asylsagsbehandlingen.¹⁴

Flygtningenævnet har på baggrund af international kritik fra FN's traktatkomitéer i konkrete asylsager genoptaget et antal af sagerne. Så vidt instituttet kan se af nævnets hjemmeside har nævnet imidlertid ikke omgjort resultatet i de sager, nævnet har genoptaget.¹⁵

MENNESKERETTEN OG DANSK LOVGIVNING

3.1 KORT OM DEN INTERNATIONALE RAMME

Enhver stat har som udgangspunkt ret til at kontrollere udlændinges, herunder asylansøgeres, indrejse og ophold i staten. Denne ret kan imidlertid begrænses af staternes internationale forpligtelser. Efter FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder har enhver ret til i andre lande at søge og nyde asyl mod forfølgelse.¹⁶

Forbuddet mod refoulement (også kaldet princippet om "non-refoulement") indebærer, at en stat ikke må udsende en udlænding til den pågældendes hjemland eller til et land, som vil videreføre den pågældende dertil, hvis den pågældende derved risikerer at blive udsat for overgreb, for eksempel politisk forfølgelse eller tortur. Staten kan således være forpligtet til at acceptere den pågældendes ophold i landet. Dette princip betyder i praksis, at staten igangsætter en individuel asylprocedure og giver den pågældende beskyttelse, hvis betingelserne herfor er opfyldt. Forbuddet mod refoulement følger af en række af Danmarks internationale forpligtelser.¹⁷ FN's Kvindekomité har ligeledes udtalt, at udsendelse af en kvinde til lande, hvor hun ville risikere blandt andet alvorlig kønsbaseret forfølgelse eller vold, er i strid med Kvindekonventionen.¹⁸

Flygtninges rettigheder reguleres nærmere i Flygtningekonventionen og konventionens tilhørende protokol.¹⁹ Ifølge Flygtningekonventionen er en flygtning en person,

der "som følge af velbegrundet frygt for forfølgelse på grund af sin race, religion, nationalitet, sit tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller sine politiske anskuelser befinder sig uden for det land, i hvilket han har statsborgerret, og som ikke er i stand til – eller på grund af sådan frygt ikke ønsker – at søge dette lands beskyttelse".²⁰ En medlemsstats afgørelse om, at en person er flygtning i Flygtningekonventionens forstand, er en konstaterende afgørelse og således en formel anerkendelse af, at den pågældende er flygtning. Den pågældende er dog flygtning, allerede når betingelserne er opfyldt, det vil sige, uanset om den pågældende har været igennem en asylprocedure eller ej.

Selv om Flygtningekonventionen ikke forpligter staterne til at fastsætte en egentlig asylsagsproces eller give opholdstilladelse til en flygtning (hvilket dog sker i de fleste lande), begrænser Flygtningekonventionen i væsentligt omfang staternes adgang til at udsende en flygtning. Et asylland må i hovedreglen ikke udsende flygtninge til lande, hvor de vil risikere at blive forfulgt (forbuddet mod refoulement). Dette er ifølge Flygtningekonventionen kun muligt, hvis flygtningen udgør en trussel for landets nationale sikkerhed, eller flygtningen er dømt for særlig alvorlig kriminalitet og af den grund udgør en fare for samfundet. Asyllandet er således normalt forpligtet til at lade flygtningen opholde sig i landet, indtil risikoen for forfølgelse er ophørt, eller udsendelse er muligt til et sikkert tredjeland.²¹

FN's Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR), der blandt andet er bemyndiget til at overvåge Flygtningekonventionens anvendelse, har udgivet en håndbog om procedurer og kriterier for fastlæggelse af flygtningestatus. Håndbogen indeholder en vejledende fortolkning af Flygtningekonventionens bestemmelser. UNHCR's Eksekutivkomité (ExCom), der er UNHCR's politikformulerende, rådgivende og budgetfastlæggende organ, udsteder desuden i tilknytning til Flygtningekonventionen en række anbefalinger (ExCom Conclusions), for eksempel vedrørende frihedsberøvelse af asylansøgere. UNHCR's vejledninger og anbefalinger er ikke juridisk bindende, men de bør indgå i staternes vurderinger vedrørende flygtninge.

Udlændinge er også efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention beskyttet mod udsendelse. Det følger således af konventionens artikel 3, at et land ikke må udsende en person til et land, hvor der er reel risiko for at blive udsat for tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Et land må heller ikke udsende en person til et land, hvorfra personen risikerer at blive videresendt til et tredjeland, hvor personen risikerer tortur eller lignende.

I modsætning til Flygtningekonventionen gælder beskyttelsen mod udsendelse til tortur mv. i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for enhver – det vil sige ikke alene personer, som er flygtninge i Flygtningekonventionens forstand. Beskyttelsen er desuden absolut, hvilket vil sige, at der ikke gælder undtagelser for personer, der kan udgøre en risiko for den nationale sikkerhed.

4. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention indeholder desuden bestemmelser om forbud mod udvisning af egne statsborgere og kollektiv udvisning af

udlændinge. 6. og 13. tillægsprotokol indebærer forbud mod udsendelse til dødsstraf,²² og 7. tillægsprotokol indeholder en række processuelle garantier, som der skal tages højde for i forbindelse med en afgørelse om udvisning.

Herudover fremgår det af konventionens artikel 13, at enhver skal have adgang til at få prøvet rimeligt begrundede klager om krænkelse af rettigheder omfattet af konventionen ved en uafhængig og upartisk instans, for eksempel en domstol.

Efter EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder skal asylretten sikres, blandt andet under iagttagelse af Flygtningekonventionen. Desuden indeholder EU-chartret et forbud mod refoulement. EU-retsakter på asylområdet og den nationale gennemførelse heraf skal respektere EU-chartret. Danmark er på grund af sit forbehold for retlige og indre anliggender ikke bundet af de retsakter, som EU vedtager på asylområdet. Danmark kan dog tiltræde sådanne retsakter ved såkaldte parallelaftaler med EU, hvilket er gjort for så vidt angår Dublin-forordningen og Eurodac-forordningen.

FN's Børnekonvention er særlig relevant i spørgsmål vedrørende mindreårige asylansøgere, både medfølgende, ledsagede og uledsagede. Børnekonventionen indeholder blandt andet et forbud mod at udsende børn til lande, hvor de risikerer for eksempel tortur, dødsstraf eller livstidsfængsel, og et generelt princip om, at der skal tages hensyn til barnets tarv i alle foranstaltninger vedrørende børn. Derudover indeholder børnekonventionen bestemmelser om adskillelse af børn fra forældre, eftersøgning af forældre, inddragelse af børn i beslutninger, der vedrører dem, frihedsberøvelse af børn med videre.

Danmarks øvrige internationale menneskeretlige forpligtelser gælder også i forhold

til asylansøgere og personer med opholdstilladelse på baggrund af asyl her i landet.²³

3.2 KORT OM DE DANSKE REGLER PÅ OMRÅDET

Udlændingeloven²⁴ regulerer udlændinges, herunder asylansøgers, adgang til at rejse ind og opholde sig i Danmark. Loven indeholder særlige bestemmelser, der skal sikre, at Danmark overholder Flygtningekonventionen og Danmarks øvrige internationale forpligtelser om beskyttelse af udlændinge.

I Danmark skelnes der mellem såkaldte "spontane asylansøgere" og "kvoteflygtninge".²⁵

En spontan asylansøger anmoder om asyl ved grænsen eller efter indrejse her i landet. Opholdstilladelse gives med:

- "konventionsstatus", hvis den pågældende er omfattet af Flygtningekonventionens flygtningedefinition
- "beskyttelsesstatus", hvis den pågældende ikke er omfattet af Flygtningekonventionen, men af beskyttelsesværnet i andre internationale konventioner, navnlig FN's Torturkonvention og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention
- "midlertidig beskyttelsesstatus", hvis den pågældende får opholdstilladelse på grund af en særlig alvorlig situation i hjemlandet præget af vilkårlig voldsudøvelse og overgreb på civile, som er omfattet af beskyttelsen i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

En kvoteflygtning er en flygtning, der i udlandet er udpeget som flygtning af UNHCR, og som genbosættes i Danmark efter aftale mellem UNHCR og Danmark.

Udlændingeloven indeholder blandt andet regler om, hvordan (spontane) asylansøgere skal indgive asylansøgning, hvordan ansøgningen skal behandles, og hvordan asylansøgere skal indkvarteres og forsørges. Loven indeholder også regler om frihedsberøvelse af asylansøgere, udsendelse af afviste asylansøgere, bortfald og inddragelse af opholdstilladelser og udvisning.

Asylproceduren i Danmark inddeles i tre faser: 1) den indledende fase, 2) realitetsbehandlingen og 3) udsendelsesfasen.

Udlændingestyrelsen afgør i den indledende fase, om asylsagen skal behandles i Danmark, om ansøgeren skal overføres til et andet land i henhold til Dublin-forordningen (det første asylland) eller afvises til et sikkert tredjeland. Politiet registrerer en asylansøgers navn, fødselsdato, nationalitet, foto og fingeraftryk og udsteder et asylansøgerkort. Udlændingestyrelsen fastlægger den pågældendes identitet, nationalitet og rejserute samt indhenter andre nødvendige oplysninger. Udlændingestyrelsen kan under visse omstændigheder iværksætte nødvendige undersøgelser, for eksempel en aldersundersøgelse.²⁶

En udlænding registreres formelt som asylansøger, når Udlændingestyrelsen har truffet afgørelse om, at den pågældende kan opholde sig i Danmark, mens asylsagen behandles. Sagen overgår herefter til anden fase, hvor ansøgningen realitetsbehandles. Hvis asylansøgeren får opholdstilladelse, bliver denne visiteret til en kommune.

I forbindelse med realitetsbehandlingen af asylsager er der to internationale forhold, som er med til at sætte rammerne for praksis. Det ene forhold er den løbende udvikling i afgørelser, udtalelser, anbefalinger mv. fra

internationale organer, som for eksempel Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, FN's komiteer og FN's Højkommissariat for Flygtninge, UNHCR. Som det andet forhold påvirkes praksis naturligvis også mere generelt af de skiftende forhold i de lande, asylansøgerne kommer fra. Baggrundsoplysningerne for lande og persongrupper opdateres derfor løbende af blandt andet myndighederne og ngo'er. Menneskerettighedsdomstolen har vedrørende baggrundsmateriale udtalt, at de nationale myndigheders vurdering af en sag skal være underbygget af fyldestgørende og tilstrækkeligt baggrundsmateriale fra nationale myndigheder, FN-organer og anerkendte civilsamfundsorganisationer.²⁷

Såfremt asylansøgeren får afslag på asyl – enten af Udlændingestyrelsen i den såkaldte 'åbenbart grundløs-procedure' uden klageadgang eller af Flygtningenævnet i 'normalproceduren' – overgår sagen til udsendelsesfasen. I forbindelse med et afslag bliver den afviste asylansøger meddelt en udrejsefrist, inden for hvilken den pågældende skal udrejse.²⁸ Hvis den afviste asylansøger ikke selv udrejser, kan politiet tvangsmæssigt udsende den pågældende.²⁹

Folketingets Ombudsmand har i 2018 fokus på forholdene i børneasylcentre og på private opholdssteder, hvor der er børn og unge med asylbaggrund. Herunder vil ombudsmanden se på brugen af fysisk magtanvendelse og praksis for underretning af kommuner om børn og unge ved bekymring for den unges trivsel.³⁰

Dansk Flygtningehjælp har ligeledes i en rapport fra april 2018 rettet fokus på asylsøgende børn og har konkluderet, at man generelt i asylsystemet accepterer forhold for børn, som man ikke ville acceptere for andre børn i Danmark. Særligt blandt børn af

afviste asylansøgere, hvor familien bor på et udrejsecenter, er mistrivsel blandt børnene udbredt.³¹

ULEDSAGEDE MINDREÅRIGE ASYLANSØGERE

En særlig sårbar gruppe af spontane asylansøgere er børn, der indrejser uden en forælder eller anden myndig person, der er trådt i forældrenes sted. Disse børn kaldes uledsagede mindreårige asylansøgere.

4.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE: ULEDSAGEDE MINDREÅRIGE ER SÆRLIGT SÅRBARE

Flygtningekonventionen indeholder ikke særlige bestemmelser om uledsagede mindreårige asylansøgere. FN's Højkommissariat for Flygtninge, UNHCR, har imidlertid fremsat en række anbefalinger vedrørende staters håndtering af denne gruppe asylansøgere og behandling af deres asylansøgninger.

UNHCR har blandt andet udtalt sig om børn i risiko og har i den forbindelse anført, at stater bør sikre, at et barn, som er i stand til at udforme sine egne synspunkter, skal have ret til at udtrykke disse synspunkter frit i forbindelse med alle foranstaltninger, som vedrører barnet, og at barnets synspunkter skal tillægges vægt i overensstemmelse med barnets alder og modenhed. Det fremgår desuden, at stater bør sikre, at aldersundersøgelser alene anvendes i sager, hvor der er tvivl om barnets alder, at både barnets fysiske udseende og psykiske modenhed skal indgå i aldersundersøgelsen, at en aldersundersøgelse skal gennemføres på en videnskabelig, sikker, børnevenlig og rimelig måde med respekt for menneskelig værdighed, samt at stater bør betragte den pågældende som et barn i tilfælde af usikkerhed.³²

FN's Børnekonvention indeholder ikke bestemmelser, der direkte regulerer børns, herunder uledsagede mindreårige asylansøgers, adgang til at få opholdstilladelse i en stat som flygtning eller på andet grundlag.

Efter børnekonventionen skal barnets tarv imidlertid komme i første række i alle foranstaltninger vedrørende børn.³³ FN's Børnekomité har i 2013 uddybet indholdet af børnekonventionens bestemmelse om barnets tarv. Det fremgår blandt andet, at barnets tarv afgøres individuelt ud fra barnets specifikke forhold, og at barnets personlige baggrund, situation og behov bør tages i betragtning. Vedrørende sårbare børn, såsom for eksempel mindreårige asylansøgere, fremhæves det, at myndighederne skal vurdere sårbarheden af det enkelte barn ud fra dets konkrete forhold.³⁴

Det fremgår endvidere af børnekonventionen, at staterne skal sikre et barn, herunder en uledsaget mindreårig asylansøger, der er i stand til at udforme sine egne synspunkter, retten til frit at udtrykke disse synspunkter i alle forhold, der vedrører barnet, at barnets synspunkter skal tillægges passende vægt i overensstemmelse med dets alder og modenhed, samt at barnet med henblik herpå især skal gives mulighed for at udtale sig i enhver behandling ved dømmende myndighed eller forvaltningsmyndighed af sager, der vedrører barnet.³⁵

FN's Børnekomité udtalte i 2005, at en uledsaget mindreårig, som ikke kan sendes tilbage til sit hjemland – enten af juridiske eller faktuelle grunde – bør integreres lokalt, og at denne integration skal være baseret på en sikker retlig status, herunder opholdsstatus. Børnekomitéen gav desuden anbefalinger vedrørende aldersundersøgelser, som svarer til UNHCR's anbefalinger.³⁶

FN's Børnekomité kom i oktober 2017 med en række anbefalinger til Danmark, herunder også vedrørende uledsagede mindreårige asylansøgere. Komitéen anbefalede blandt andet, at Danmark sikrer, at barnets tarv indgår som det primære hensyn i alle beslutninger og aftaler i udlændingesager, og at Danmark sikrer en hurtig behandling af børns asylansøgninger, idet det bør overvejes at placere størstedelen af bevisbyrden i afgørelser i asylsager hos udlændingemyndighederne, hvis barnet ikke anses for at være tilstrækkeligt modent.³⁷

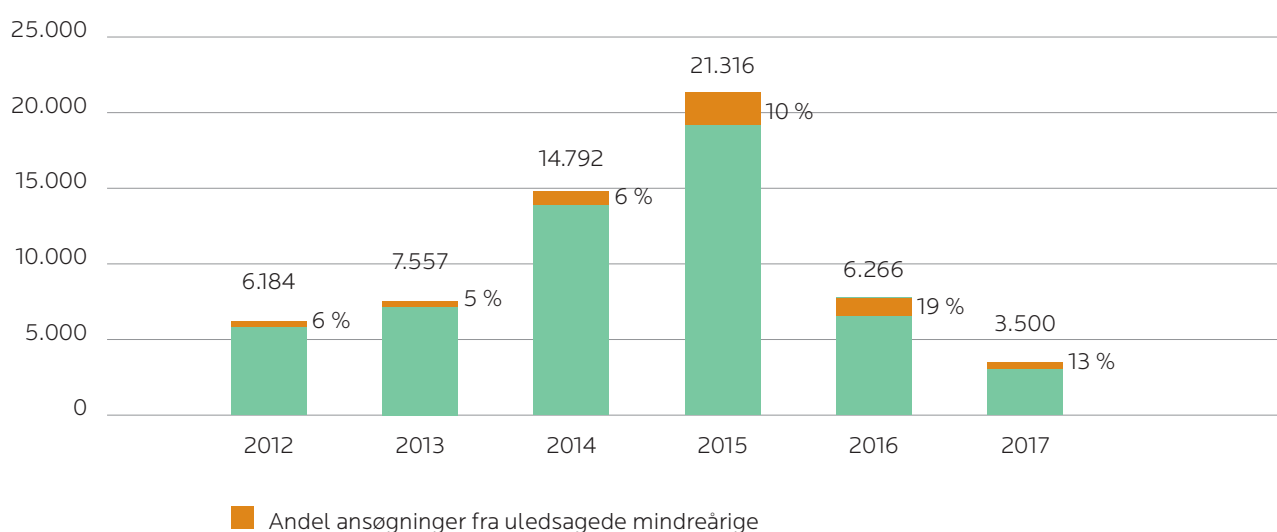
4.2 DANSKE FORHOLD: TAGER DE DANSKE REGLER NOK HENSYN TIL BØRNS RETTIGHEDER?

Uledsagede mindreårige asylansøgere har udgjort en stor andel af det samlede asylansøgertal de seneste år. 470 uledsagede mindreårige søgte asyl i Danmark i 2017, svarende til 13 procent af den samlede andel af asylansøgere, mens tallet i 2016 var 19 procent, i 2015 10 procent, i 2014 6 procent og i 2013 5 procent. I 2017 var de tre primære nationaliteter for uledsagede mindreårige asylansøgere Marokko (200), Afghanistan (55) og Syrien (43).³⁸

I Danmark er der fastlagt en særlig procedure for uledsagede mindreårige asylansøgere. En uledsaget mindreårig skal kun gennemgå en asylsagsbehandling, hvis Udlændingestyrelsen vurderer, at den mindreårig er moden nok til det. Børn under 12 år anses normalt ikke for at være modne nok til at gennemgå

FIGUR 1: ASYLANSØGERE OG ULEDSAGEDE MINDREÅRIGE, 2012-2017

Antal asylansøgninger



Kilde: Udlændinge- og Integrationsministeriet

Note: En uledsaget mindreårig asylansøger er en person under 18 år, der søger asyl i Danmark uden at være ledsaget af sine forældre eller en anden voksen person, der kan træde i forældrenes sted.

en asylsagsbehandling, mens børn over 15 år normalt anses for at være modne nok.³⁹ Flygtningenævnet har som nævnt i afsnit 2.2 siden 2017 behandlet klager over Udlændingestyrelsens afgørelser vedrørende disse grupper af børn. Flygtningenævnet har i foråret 2018 inddraget en række organisationer og institutioner, herunder instituttet, med henblik på at tilrettelægge sin sagsbehandling, så den bedst muligt tager hensyn til børnenes alder og modenhed med videre.⁴⁰

Hvis Udlændingestyrelsen vurderer, at den mindreårige ikke er moden nok til at gennemgå en asylsagsbehandling, eller den mindreårige efter en asylsagsbehandling får afslag på asyl, kan den mindreårige i visse tilfælde alligevel få en opholdstilladelse (opholdstilladelse som uledsaget mindreårig). Det er i den forbindelse en betingelse, at den mindreårige ikke har et familiemæssigt netværk (eller offentlig omsorg) i hjemlandet eller mulighed for at tage ophold på et såkaldt modtage- og omsorgscenter i hjemlandet, og at den mindreårige således er i en reel nødsituation.⁴¹ Der findes endnu ikke modtage- og omsorgscentre i udlandet. Den mindreårige kan desuden, afhængigt af omstændighederne, få opholdstilladelse på grund af humanitære forhold eller ganske særlige grunde.⁴²

En opholdstilladelse som uledsaget mindreårig vil altid udløbe, når den mindreårige fylder 18 år. Herefter skal udlændingen rejse ud af landet, medmindre der foreligger helt særlige omstændigheder, der undtagelsesvist kan begrunde en ny opholdstilladelse. Dette kan for eksempel være tilfældet, hvis udlændingen har fået opholdstilladelse som helt lille, har stærk tilknytning her til landet og meget ringe tilknytning til hjemlandet samt er velintegreret i det danske samfund. Forud for en udsendelse af landet skal Udlændingestyrelsen – som følge af forbuddet mod refoulement – desuden altid tage stilling til, om udlændingen skal

meddeles opholdstilladelse som flygtning, hvis der ikke allerede er taget stilling hertil.⁴³

Uledsagede mindreårige asylansøgere under 17 år bliver indkvarteret på særlige asylcentre med specialuddannet personale og tildes en uafhængig personlig repræsentant, der skal varetage deres interesser.⁴⁴ Som et resultat af finansloven 2017 bliver uledsagede mindreårige asylansøgere på 17 år nu indkvarteret i særskilte afdelinger på opholdscentre, hvor der også er indkvarteret familier og enlige asylansøgere.⁴⁵

Ved udgangen af april 2018 var der indkvarteret 80 uledsagede mindreårige asylansøgere, heraf 63 i børnecentre eller privat indkvarteret med tilknytning til et børnecenter, 13 på en afdeling for 17-årige på Center Hviding og 4 på en afdeling for 16-17-årige med gadeorienteret adfærd på Center Sandholm.⁴⁶

En uledsaget mindreårig, som har gennemgået en asylsagsbehandling og fået afslag på asyl, men har fået opholdstilladelse som uledsaget mindreårig, vil kunne tage ophold i Danmark – i princippet op til flere år – indtil den pågældende som udgangspunkt skal udrejse som 18-årig.

En uledsaget mindreårig, som vurderes ikke at være moden nok til at gennemgå en asylsagsbehandling, men som stadig ikke kan gives opholdstilladelse som uledsaget mindreårig, fordi vedkommende har oplyst at have haft kontakt til forældrene i hjemlandet ved eller efter udrejsen, vil skulle opholde sig i Danmark uden opholdstilladelse. Det ophold vil vare, indtil den pågældende vurderes at være moden nok til at gennemgå en asylsagsbehandling og derefter enten vil få asyl eller blive pålagt at udrejse af landet. Der kan også her være tale om ophold gennem flere år.

Instituttet blev i 2017 opmærksom på en gruppe på ca. 30 børn i asylsystemet, som

er omfattet af denne problemstilling. De har oplyst, at de har haft kontakt til forældrene i hjemlandet ved eller efter udrejsen. Institutet gennemførte i slutningen af 2017 interviews med en række aktører, ligesom en medarbejder boede på to børnecentre i kortere perioder for at observere blandt andet denne gruppe af børn.

Institutet finder, at denne gruppe af børn er underlagt ganske problematiske forhold, herunder blandt andet i forhold til børnenes kontakt til deres nærmeste familie og det lange ophold på asylcentre. De bliver fastholdt på asylcentre, fordi de ikke kan flytte, når de ikke har opholdstilladelse.

Asylcentre er imidlertid ikke indrettet til langvarige ophold for børn, hvoraf nogle børn kan være traumatiserede. Asylcentrenes personalenormering er relativt lille, og det er steder med megen uro fra til- og fraflytninger. Der er svære vilkår for relationsdannelse og tryghed.

Denne problemstilling har blandt andre instituttet nævnt for Udlændinge- og Integrationsministeriet. Ministeriet har efterfølgende valgt at nedsætte en arbejdsgruppe, der skal foretage en tilbundsående juridisk analyse af problemstillingerne på området og identificere eventuelle muligheder for at forbedre situationen for disse børn. Forventningen er, at arbejdsgruppen afslutter sit arbejde i slutningen af 2018.⁴⁷

Hvis der er tvivl om en asylansøgers alder – for eksempel på grund af manglende identitetspapirer – kan Udlændingestyrelsen iværksætte en aldersundersøgelse af udlændingen.⁴⁸ En aldersundersøgelse foretages ved Retsmedicinsk Institut og Tandlægeskolen. Undersøgelsen indeholder en røntgenundersøgelse af håndrod og

tandsæt samt en fysisk undersøgelse. Aldersundersøgelser er normalt forbundet med usikkerhed, og resultatet heraf vil ofte være en anslået alder, der spænder over flere år. Udlændingestyrelsen træffer afgørelse om udlændingens alder på baggrund af konkret individuel vurdering, hvor blandt andet undersøgelsesresultatet indgår. Afgørelsen kan påklages til Flygtningenævnet. Hvis en udlænding ikke vil medvirke til en aldersundersøgelse, kan der efter en konkret vurdering træffes afgørelse på det foreliggende grundlag, således at det umiddelbart lægges til grund, at udlændingen ikke er mindreårig (processuel skadevirkning).⁴⁹

Den 27. august 2009 afsagde Højesteret en kendelse, hvor Højesteret tilsidesatte udlændingemyndighedernes aldersvurdering i en sag om afslag på familiesammenføring med et barn under henvisning til, at ansøgeren var over 18 år. Højesteret fandt, at den statistiske usikkerhed forbundet med aldersundersøgelser kombineret med de øvrige oplysninger i sagen måtte føre til en anden bevisvurdering end udlændingemyndighedernes.⁵⁰

4.3 KONKLUSION

En opholdstilladelse som uledsaget mindreårig ophører som udgangspunkt, når barnet fylder 18 år, men det er uklart, hvilke konsekvenser dette har for barnets trivsel. Derudover står en mindre gruppe af særligt sårbare uledsagede mindreårige asylansøgere, som er vurderet til ikke at være tilstrækkeligt modne til at gennemgå en normal asylprocedure, i en meget sårbar og bekymrende venteposition. Endelig er det selvfølgelig vigtigt, at udlændinge, som er børn, får adgang til de særlige procedurer og rettigheder, som tilfalder børn, og at det derfor sikres, at procedurerne for at fastslå ansøgernes alder er så gode som muligt, så man ikke får vurderet børn som voksne.

ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at:

- regeringen sikrer, at uledsagede mindreårige asylansøgere, som bliver vurderet til ikke at være modne nok til at gennemgå en asylsagsbehandling, men samtidig ikke kan få opholdstilladelse som uledsaget mindreårig, enten gives en midlertidig opholdstilladelse eller tildeles de fornødne sociale foranstaltninger.
- Udlændinge- og Integrationsministeriet sikrer, at børnene – hvis der er en kontakt til familien i hjemlandet – får den nødvendige støtte af centerpersonale og repræsentanter til at fastholde eller genetablere en hyppig kontakt med de nærmeste i familien, særligt forældre og søskende.
- Udlændinge- og Integrationsministeriet sikrer, at myndighederne i forbindelse med en afgørelse af, hvorvidt en asylansøger er mindreårig, inddrager psykologiske modenhedsundersøgelser ved siden af aldersundersøgelserne.

OVERFØRSEL AF ASYLANSØGERE TIL ET ANDET LAND EFTER DUBLIN-FORORDNINGEN

EU-medlemslandene har med den såkaldte Dublin-forordning indgået en aftale, som skal sikre, dels at en asylansøgning, der indgives inden for EU, kun behandles af ét medlemsland, dels at der er et land, som er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen. Et medlemsland, som har modtaget en asylansøger, der først har søgt om asyl i et andet medlemsland, kan efter omstændighederne overføre asylansøgeren til dette medlemsland.

5.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE: DUBLIN-FORORDNINGEN GIVER PLADS TIL FLEKSIBILITET OG KONKRET HENSYNTAGEN

Efter Dublin-forordningen (fra 2013 "Dublin III-forordningen")⁵¹ ligger ansvaret for at behandle en asylansøgning, der indgives i et medlemsland, det vil sige i EU, Norge, Island, Schweiz og Liechtenstein, som udgangspunkt hos det land, hvor ansøgeren først har søgt asyl.

Der er dog undtagelser til dette udgangspunkt, for eksempel hvis ansøgerens familie allerede opholder sig i et andet medlemsland, eller hvis hensynet til barnets tarv tilsiger, at ansøgningen behandles i opholdslandet.⁵²

Derudover indeholder forordningen en regel om at medlemsstaterne normalt skal lade familiemedlemmer blive sammen eller føre dem sammen, hvis de er afhængige af hinanden på grund af eksempelvis alvorlig sygdom eller handicap.⁵³

Et medlemsland, der modtager en asylansøgning, kan også altid vælge selv at

behandle asylansøgningen, uanset om det påhviler et andet medlemsland at behandle ansøgningen. Ligeledes kan en medlemsstat anmode en anden stat om at overtage en ansøger på grund af humanitære, herunder familiemæssige, hensyn (disse muligheder kaldes de 'diskretionære klausuler').⁵⁴

Der lægges i Dublin-forordningen blandt andet vægt på:

- at det hurtigst muligt afgøres, hvilket medlemsland, der er ansvarligt for at behandle ansøgningen
- at barnets tarv skal være et primært hensyn i forbindelse med forordningens procedurer
- at familielivet bør indgå som et primært hensyn.⁵⁵

I juni 2013 afsagde EU-Domstolen en dom vedrørende overførsel af uledsagede mindreårige. I dommen slog EU-Domstolen fast, at hvis en mindreårig asylansøger, som ikke har nogen familiemedlemmer, der befinder sig lovligt i et medlemsland, og som har indgivet asylansøgninger i mere end ét medlemsland, er det ansvarlige medlemsland det land, hvori den mindreårige befinder sig efter at have indgivet en ansøgning om asyl (opholdslandet). Domstolen lagde i den forbindelse vægt på barnets tarv, og at proceduren for at fastlægge det ansvarlige medlemsland ikke forlænges mere end strengt nødvendigt. EU-Domstolen anførte dog også, at dette ikke indebærer, at en uledsaget

mindreårig, der har fået realitetsbehandlet og fået afslag på sin asylansøgning, kan tvinge et andet medlemsland til at behandle en asylansøgning.⁵⁶

Overførsel af asylansøgere til en andet medlemsland i medfør af Dublin-forordningen kan rejse spørgsmål vedrørende Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3, som indebærer et forbud mod at udsende en asylansøger til et land, hvor denne risikerer tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller til et land, hvorfra personen risikerer at blive videresendt til et tredjeland, hvor den pågældende risikerer tortur mv. Bestemmelsen gælder også, hvis udsendelsen sker på grundlag af Dublin-forordningen. Et land, som ønsker at overføre en asylansøger, skal således altid tage højde for de potentielle konsekvenser, herunder om den pågældende ved en overførsel risikerer behandling i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.⁵⁷

Det ses løbende, at asylsystemerne i de lande, som modtager mange asylansøgere, kommer under et stort pres. Det rejser spørgsmål om, hvorvidt der kan ske overførsel til det pågældende land efter Dublin-forordningen.

Dette var for eksempel tilfældet i Grækenland fra 2008 og frem. I januar 2011 afsagde Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol dom i M.S.S.-sagen, der handlede om overførsel af asylansøgere fra Belgien til Grækenland.⁵⁸ Domstolen fandt blandt andet, at Belgien havde krænket Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3 ved i medfør af Dublin-forordningen at have udsendt en asylansøger til det mangelfulde asylsystem i Grækenland, hvor asylansøgeren ikke havde en garanti for, at hans asylansøgning ville blive ordentligt behandlet, ligesom Belgien blev

dømt for at krænke artikel 3 ved at udsende ansøgeren til leveforholdene for asylansøgere i Grækenland.

For så vidt angår overførsel af asylansøgere til Italien, afsagde Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i november 2014 dom mod Schweiz i Tarakhel-sagen om overførsel efter Dublin-forordningen af et ægtepar og deres seks mindreårige børn.⁵⁹ Ansøgerne havde i sagen påberåbt sig, at en overførsel til Italien ville være i strid med konventionens artikel 3 på grund af modtageforholdene for asylansøgere i Italien. Domstolen bad Schweiz om ikke at overføre familien til Italien, så længe sagen verserede. Domstolen udtalte i sagen, at asylansøgere er en særlig underprivilegeret og sårbar gruppe, som har behov for særlig beskyttelse, samt at børn er ekstremt sårbare, og at de har særlige behov. Domstolen fandt ikke, at de generelle forhold for asylansøgere i Italien var sammenlignelige med forholdene i Grækenland. Alligevel fandt domstolen, at det ville udgøre en krænkelse af konventionens artikel 3 at overføre familien til Italien, medmindre de schweiziske myndigheder havde indhentet individuelle garantier fra de italienske myndigheder, om at familien ville blive behandlet på en måde, som stemte overens med børnenes alder, og at familien ikke ville blive adskilt. Schweiz havde ikke indhentet en individuel garanti. Domstolen har også efter afsigelse af Tarakhel-dommen afgjort sager vedrørende forholdene for asylansøgere i Italien, hvor domstolen dog ikke har fundet overførsel til Italien i strid med artikel 3.⁶⁰

I februar 2016 stadfæstede Flygtningenævnets koordinationsudvalg Udlændingestyrelsens afgørelse i fire prøvesager om overførsel til Italien af familier med mindreårige børn. Flertallet henviste blandt andet til nye oplysninger og forsikringer fra Italien om

modtagekapaciteten og nyere praksis fra domstolen vedrørende Italien.⁶¹

EU-chartret indeholder, som nævnt i afsnit 3.1, også et forbud mod at udsende personer til lande, hvor der er en alvorlig risiko for at blive udsat for tortur mv. EU-domstolen har for så vidt angår Dublin-forordningen udtalt, at forbuddet blandt andet indebærer, at et medlemsland ikke må overføre en asylansøger til et andet medlemsland, når førstnævnte "ikke kan være uvidende om, at de systemmæssige mangler ved asylproceduren og modtagelsesforholdene for asylansøgere i dette land giver alvorlig grund til at antage, at asylansøgeren vil blive udsat for en reel risiko for at blive undergivet umenneskelig eller nedværdigende behandling".⁶²

Flygtningekonventionen forpligter ikke staterne til at fastsætte en egentlig asylsagsproces med bestemte garantier. FN's Højkommissariat for Flygtninge, UNHCR, har imidlertid flere gange udtalt sig om Dublin-forordningen, eksempelvis i relation til overførsel til specifikke lande, for eksempel Grækenland⁶³ og Bulgarien⁶⁴.

Derudover udgav UNHCR i august 2017 en undersøgelse om den praktiske implementering af Dublin-forordningen i ni lande, herunder Danmark. Rapporten og dens konklusioner vedrørende Danmark behandles nedenfor i afsnit 5.2. På baggrund af undersøgelsen anbefaler UNHCR blandt andet, at staterne anvender forordningens kriterium om at tage hensyn til familiemedlemmers indbyrdes afhængighed eller muligheden for at anmode en anden stat om at overtage sagen af hensyn til familiens enhed eller andre humanitære årsager mere proaktivt og fleksibelt. I rapporten kritiseres det blandt andet, at Dublin-proceduren generelt er langvarig.⁶⁵

5.2 DANSKE FORHOLD: UDNYTTES DUBLIN-FORORDNINGENS MULIGHEDER I DET NØDVENDIGE OMFANG?

Dublin-forordningen er omfattet af Danmarks retsforbehold, men Danmark har tiltrådt Dublin-forordningen ved en parallelaftale.⁶⁶ Dublin-forordningen er i sin helhed gennemført i dansk ret gennem bestemmelser i udlændingeloven.⁶⁷

I december 2013 blev udlændingeloven ændret som led i gennemførelse af Dublin III-forordningen.⁶⁸ Flere af ændringerne har styrket asylansøgernes retssikkerhed, blandt andet fik Flygtningenævnet kompetence til at behandle klager om overførsel til en andet medlemsland, klager tillægges nu opsættende virkning, og udlændingene tilbydes gratis retshjælp af Dansk Flygtningehjælp i Dublin-fasen. I 2017 vedtog Folketinget, at Udlændinge- og Integrationsministeren i en krisesituation med et stort antal ankommende asylansøgere kan afvise asylansøgere ved grænsen. Det gælder, hvis asylansøgerne indrejser fra et land omfattet af Dublinforordningen.⁶⁹

Udlændingestyrelsen har til opgave at fastlægge en spontan asylansøgers identitet, nationalitet og rejserute. Dette sker blandt andet med henblik på, at Udlændingestyrelsen snarest muligt kan afgøre, om Danmark skal behandle ansøgningen, eller om asylansøgeren skal overføres til et andet medlemsland og have behandlet sin ansøgning dér.

Flygtningenævnet udgiver årligt en beretning, hvori der redegøres for nævnets praksis det pågældende år. Nævnets beretning indeholder en beskrivelse af nævnets praksis vedrørende Dublin-overførsler. Derudover offentliggør nævnet løbende information om status i relation til specifikke lande på nævnets hjemmeside.

Det følger som nævnt i afsnit 5.1 blandt andet af Dublin-forordningen, at et medlemsland kan beslutte at behandle en ansøgning om asyl, selv om landet ikke efter forordningens kriterier har pligt til det. Derudover kan et andet land anmode eksempelvis Danmark om at overtage en ansøger af humanitære årsager.⁷⁰

Af UNHCR's undersøgelse fra august 2017, som blandt andet er baseret på informationer fra en række danske aktører, fremgår det, at de danske udlændingemyndigheder har en restriktiv fortolkning af Dublin III-forordningens familiebegreber. Desuden fremgår det, at forordningens kriterium om at tage hensyn til familiemedlemmers indbyrdes afhængighed eller muligheden for at anmode en anden stat om at overtage sagen af hensyn til familiens enhed eller andre humanitære årsager sjældent anvendes i praksis.⁷¹

Derudover nævner undersøgelsen blandt andet i relation til vurderinger af barnets tarv, både i forhold til medfølgende, ledsagede og uledsagede børn:

- at begrundelserne ikke altid er tilstrækkeligt udførlige
- at barnets meninger ikke tillægges tilstrækkelig vægt
- at der ikke systematisk laves vurderinger af barnets tarv for medfølgende og ledsagede børn
- medfølgende børn ikke systematisk selv bliver hørt.⁷²

5.3 KONKLUSION

Dublin III-forordningen indeholder som nævnt forskellige krav til og muligheder for at tage hensyn til humanitære årsager og familiemæssige forhold.

De danske udlændingemyndigheders restriktive anvendelse af forordningens bestemmelser på dette område risikerer at medføre, at familier adskilles, uanset at forordningen forudsætter en vis hensyntagen til blandt andet familiemæssige forhold. Derudover tyder UNHCR's undersøgelse på, at procedurerne for at sikre barnets rettigheder i relation til Dublin-sager ikke er tilstrækkelige.

ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet:

- sikrer, at der i alle sager om overførsel til et andet land efter Dublin-forordningen, hvor børn er omfattet, foretages de fornødne vurderinger af barnets tarv, at der indføres procedurer, som sikrer, at børn som udgangspunkt høres, og at dette sker på en børnevenlig måde, samt at barnets tarv og barnets mening tillægges passende vægt.
- sikrer, at Dublin-forordningens krav til og muligheder for at tage hensyn til familiemæssige forhold anvendes i praksis under hensyntagen til familiens enhed, barnets tarv og for at sikre en effektiv procedure, hvis sagens omstændigheder tilsiger det.

FRIHEDSBERØVELSE AF ASYLANSØGERE

I Danmark er der under visse betingelser adgang til at frihedsberøve asylansøgere under behandlingen af deres asylsag. I det følgende ses nærmere på, hvornår og under hvilke forhold, asylansøgere kan frihedsberøves.

6.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE: GRÆNSER FOR HVORNÅR ASYLANSØGERE KAN FRIHEDSBERØVES

Det fremgår af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 5, at der kan ske frihedsberøvelse af en person for at forhindre denne i uretmæssigt at trænge ind i landet og af en person, mod hvem der tages skridt til udvisning eller udlevering. Det er dog et krav, at frihedsberøvelsen af den pågældende sker i overensstemmelse med lovgivningen, og at frihedsberøvelsen ikke er vilkårlig. Desuden skal frihedsberøvelse af mindreårige asylansøgere ske under passende omstændigheder.⁷³ Der skal i den enkelte sag foretages en konkret vurdering af, hvorvidt den pågældende kan frihedsberøves. Det følger af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis, at det i et vist omfang er muligt at frihedsberøve asylansøgere for at fastslå, om ansøgeren har ret til ophold i landet.⁷⁴

Derudover har en frihedsberøvet asylansøger ret til at indbringe sagen for en domstol, for at denne hurtigt kan træffe afgørelse om lovligheden af frihedsberøvelsen og beordre ansøgeren løsladt, hvis frihedsberøvelsen ikke er lovlig.⁷⁵ En frihedsberøvet skal også snarest muligt ('promptly') og på et sprog, som vedkommende forstår, underrettes om

grundene til frihedsberøvelsen. Det skal ifølge Menneskerettighedsdomstolens praksis ske i et simpelt, ikke-teknisk sprog, så vedkommende i tilstrækkeligt omfang kan forstå de faktiske og juridiske grunde til tilbageholdelsen, der gør det muligt at afgøre, om den pågældende vil indbringe sagen for domstolene.⁷⁶

Torturforbuddet i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3 indebærer, at en stat skal tage særligt hensyn til sårbare mennesker, hvis staten ønsker at frihedsberøve dem. En stat skal for eksempel overvåge udviklingen i tilstanden hos frihedsberøvede syge, og de pågældende skal sikres den nødvendige behandling, herunder lægelig og psykologisk behandling. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i flere sager fundet, at europæiske lande – dog ikke Danmark – har frihedsberøvet fysisk og psykisk syge samt børn i strid med artikel 3.⁷⁷

Europarådets Ministerkomité anbefaler blandt andet, at personer, der lider af en psykisk sygdom, og hvis psykiske helbredstilstand er uforenelig med frihedsberøvelse i et fængsel, bør frihedsberøves i en institution, der er særligt indrettet til formålet. Hvis sådanne personer alligevel undtagelsesvis frihedsberøves i et fængsel, skal der være særlige regler, der tager hensyn til deres status og behov.⁷⁸ Derudover anbefaler komitéen, at blandt andet mindreårige asylansøgere kun frihedsberøves som en sidste udvej og for den kortest mulige periode, samt at mindreårige asylansøgere ikke frihedsberøves under fængselslignende forhold.⁷⁹

Efter Flygtningekonventionen kan en stat kun pålægge en flygtning, der indrejser uden tilladelse (spontan asylansøger), nødvendige begrænsninger i bevægelsesfriheden, og kun indtil flygtningens forhold er blevet ordnet, eller indtil den pågældende har opnået adgang til et andet land.⁸⁰

FN's Højkommissariat for Flygtninge, UNHCR, har blandt andet udtalt, at frihedsberøvelse af asylansøgere bør undgås og om nødvendigt kan ske efter lov. Med hensyn til frihedsberøvelse af sårbare asylansøgere har UNHCR udtalt, at en stat aktivt bør overveje mulige alternativer forud for en frihedsberøvelse af ældre, ofre for tortur eller traume samt fysisk eller psykisk syge. Idet en frihedsberøvelse kan have en negativ effekt på den pågældendes helbred og trivsel, bør en asylansøger kun frihedsberøves efter udtalelse fra en læge, ligesom der løbende skal foretages en vurdering af konsekvenserne af frihedsberøvelsen for den enkelte.⁸¹ Særligt for så vidt angår børn har UNHCR udtalt, at børn ikke skal frihedsberøves af immigrationshensyn, uanset deres eller deres forældres udlændingeretlige status, og at frihedsberøvelse af børn aldrig er i overensstemmelse med barnets tarv, men at der i stedet skal anvendes alternativer til frihedsberøvelse.⁸²

Det følger af børnekonventionen, at barnets tarv skal komme i første række i alle foranstaltninger vedrørende børn. Desuden må intet barn vilkårligt berøves friheden. Anholdelse, tilbageholdelse eller fængsling af et barn skal følge lovens forskrifter og må kun bruges som en sidste udvej og for den kortest mulige passende periode. Et barn skal holdes adskilt fra voksne, medmindre en sådan adskillelse ikke tjener barnets tarv.⁸³

FN's Børnekomité anbefalede i oktober 2017, at Danmark undlader at frihedsberøve asylansøgende børn og deres familier, som afventer hjemsendelse.⁸⁴

I november 2015 afgav FN's Torturkomité en række anbefalinger til Danmark, herunder også vedrørende frihedsberøvelse af asylansøgere. Torturkomitéen kritiserede blandt andet den helbredsmæssige undersøgelse af frihedsberøvede i Udlændingecenter Ellebæk. Ellebæk er Kriminalforsorgens institution for frihedsberøvede udlændinge, frihedsberøvet efter udlændingeloven, og hvor blandt andre asylansøgere kan frihedsberøves. Torturkomitéen anbefalede, at der i asylproceduren etableres procedurer for en systematisk screening og helbredsmæssig undersøgelse af personer, som påberåber sig at være torturofre, også ved frihedsberøvelse i eksempelvis Ellebæk. Torturkomitéen anbefalede også, at det sikres, at torturofre ikke frihedsberøves, og at de hurtigt får adgang til rehabilitering. Endvidere anbefalede Torturkomitéen, at længden af frihedsberøvelse reduceres til at være så kort som muligt, under hensyntagen til at frihedsberøvelse skal anvendes som en sidste foranstaltning. Derudover anbefalede Torturkomitéen, at det sikres, at frihedsberøvelsesfaciliteterne er passende for så vidt angår asylansøgernes status og situation, særligt i og med nogle af de frihedsberøvede kan være ofre for tortur eller nedværdigende eller umenneskelig behandling.⁸⁵

Europarådets Torturkomité afgav i september 2014 en rapport om forholdene i Danmark, hvori komitéen blandt andet udtrykte bekymring over forholdene for udlændinge, som frihedsberøves under udlændingeloven. Torturkomitéens delegation besøgte som led i rapportens udarbejdelse blandt andet Udlændingecenter Ellebæk. Komitéen udtalte blandt andet, at Ellebæk ikke har et passende miljø eller en passende støtte for mindreårige, og anbefalede derfor, at de danske myndigheder ophørte med at frihedsberøve børn i Ellebæk. Derudover kritiserede komitéen sundhedsydelse i Ellebæk,

herunder at der ikke indhentes oplysninger om den pågældendes helbred, ligesom der ikke udføres en fysisk undersøgelse af den pågældende. Komitéen anbefalede derfor blandt andet, at de danske myndigheder sikrer, at alle nyankomne frihedsberøvede klinisk vurderes af en læge eller en fuldt ud kvalificeret sygeplejerske, som rapporterer til en læge, snarest muligt efter den pågældendes ankomst til Ellebæk. Derudover anbefalede komitéen, at der indføres en særlig screening med henblik på at identificere ofre for tortur. Endelig udtalte komitéen også kritik af tolkningen for frihedsberøvede personer i Ellebæk, idet frihedsberøvede tolkede for hinanden i stedet for at der blev anvendt for eksempel telefonisk tolkning. Dette betyder manglende fortrolighed og potentielt en mulighed for misforståelser, hvilket kan få konsekvenser for den frihedsberøvedes helbred. Komitéen anbefalede derfor, at de danske myndigheder sikrer, at tolkningsydelse stilles til rådighed, når det er nødvendigt.⁸⁶

6.2 DANSKE FORHOLD: NØDVENDIGT MED FOKUS PÅ FORHOLDENE OG PÅ VARIGHEDEN

Efter udlændingelovens § 36 kan politiet beslutte administrativt at frihedsberøve udlændinge. Politiet kan – hvis mindre indgribende foranstaltninger i § 34 ikke er tilstrækkelige – blandt andet frihedsberøve en asylansøger, der ikke i tilstrækkelig grad medvirker til udlændingemyndighedernes eller politiets sagsbehandling. En asylansøger, som skal overføres efter Dublin-forordningen, kan også frihedsberøves, hvis der er væsentlig risiko for, at den pågældende forsvinder. Derudover kan politiet frihedsberøve en asylansøger med henblik på at fastlægge den pågældendes identitet, foretage registrering og fastlægge grundlaget for ansøgningen, dog kun så længe det er nødvendigt for den indledende registrering og sagsbehandling.

Det fremgår af forarbejderne til udlændingeloven, at frihedsberøvelse af asylansøgere skal undlades, hvis frihedsberøvelse vil virke særlig belastende for den pågældende; for eksempel hvis den pågældende er enlig og har små børn, eller hvis den pågældende er alvorligt syg og kan dokumentere dette ved lægeerklæring.⁸⁷

Efter Rigspolitiets strategi for anvendelse af varetægtsfængsling og frihedsberøvelse efter udlændingeloven (senest ajourført i 2012) skal frihedsberøvelse altid anvendes med omtanke og kun, hvis og så længe det er nødvendigt for at tilgodese et ønsket sagligt formål. Det fremgår også, at:

- en frihedsberøvelse skal have hjemmel i loven
- en frihedsberøvelse altid iværksættes efter en konkret og individuel vurdering
- en frihedsberøvelse kun iværksættes, hvis mindre indgribende foranstaltninger ikke er tilstrækkelige
- en frihedsberøvelse altid skal være proportional og så kort som mulig
- sager om frihedsberøvelse skal prioriteres og fremmes mest muligt
- der skal tages hensyn til sårbare grupper (syge, ældre, mindreårige, gravide mv.).⁸⁸

Hvis en administrativ frihedsberøvelse varer mere end tre døgn, skal den frihedsberøvede udlænding automatisk fremstilles for retten, der tager stilling til frihedsberøvelsens lovlighed og fortsatte opretholdelse.⁸⁹

Efter udlændingeloven kan politiet frihedsberøve en udlænding uden lovligt ophold, blandt andet for at motivere den pågældende til at medvirke til en udsendelse. En udlænding,

som frihedsberøves med henblik på udsendelse, må dog ikke frihedsberøves i mere end 6 måneder, medmindre der foreligger særlige omstændigheder. Hvis det er tilfældet, kan retten forlænge frihedsberøvelsen i op til yderligere 12 måneder. Frihedsberøvelsen skal være af så kort varighed som muligt og må kun opretholdes, så længe udsendelsen er under forberedelse og gennemføres med omhu⁹⁰

Hvis en udlænding er frihedsberøvet med henblik på overførsel i medfør af Dublin-forordningen, begrænses udstrækningen af frihedsberøvelsen af Dublin-forordningens regler herom, ligesom frihedsberøvelsen forudsætter, at der er væsentlig risiko for, at den pågældende forsvinder.⁹¹

Der er ikke i lovgivningen fastsat nogen øvre tidsmæssig grænse for, hvor længe en

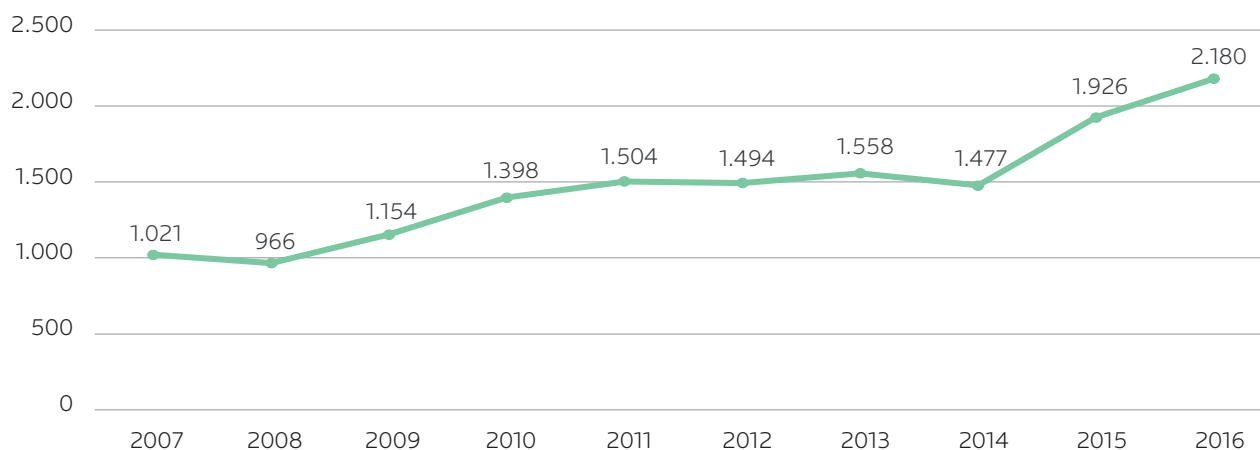
udlænding kan frihedsberøves med henblik på fastlæggelse af identitet, registrering mv. Det fremgår dog af lovens forarbejder, at frihedsberøvelsen kun må opretholdes, så længe det er nødvendigt for den indledende registrering og sagsbehandling.

Frihedsberøvelse med henblik på afvisning, overførsel eller udsendelse skal finde sted i særlige faciliteter. Hvis dette ikke er muligt, skal den pågældende holdes adskilt fra almindelige indsatte. Uledsagede mindreårige må ikke frihedsberøves i fængsler.⁹²

Statistik fra Kriminalforsorgen viser, at der i 2016 var 2.180 nyindsættelser i Kriminalforsorgens institutioner for frihedsberøvede asylansøgere. Tallet var i 2015 1.926 og i 2014, 1.477. Dette tal dækker dog over både varetægtsfængslinger og

FIGUR 2: FRIHEDSBERØVEDE ASYLANSØGERE, 2007-2016

Antal indsættelser i Kriminalforsorgens institutioner for frihedsberøvede asylansøgere



Kilde: Kriminalforsorgen

Note: Institutioner for frihedsberøvede asylansøgere i Kriminalforsorgen omfattede i 2016: Vridsløselille Fængsel, Kriminalforsorgen Ellebæk, Maribo Arrest, Nykøbing Falster Arrest og Åbenrå Arrest. I statistikken medtælles eventuelle overflytninger fra arresthuse. Frihedsberøvelse af asylansøgere kan bl.a. ske som varetægtsfængsling efter udlændingeloven under en straffesag (§ 35), eller hvis det vurderes nødvendigt for at kunne udsende en person, som ikke kan få ophold i Danmark (§ 36). Det bemærkes, at den samme person kan være overført til andre institutioner i indsættelsesperioden, og at det i givet fald vil være registreret som en ny indsættelse ved hver overførsel.

frihedsberøvelser efter udlændingeloven. Derudover kan der være tale om den samme person i forbindelse med flere frihedsberøvelser på grund af overførsler mellem forskellige institutioner. Tallene viser, at der i gennemsnit dagligt i 2016 var cirka 138 frihedsberøvede asylansøgere, hvorimod tallene i 2015 var 81 og i 2014 92.⁹³ Derudover viser tal fra Kriminalforsorgen, at der i perioden fra 1. januar 2017 til 31. december 2017 i fængsler og arresthuse i gennemsnit om ugen var 0,1 indsatte på 15 år, 0,1 indsatte på 16 år og 0,4 indsatte på 17 år, som var indsat på udlændingelovens bestemmelser.⁹⁴

Når politiet frihedsberøver en udlænding, udleverer politiet en vejledningsblanket til den pågældende. I blanketten står der blandt andet: "Lider De af en sygdom, der kræver behandling, bør De hurtigst muligt fortælle det til politiet". Herved får politiet muligvis et vist kendskab til sygdomme, herunder psykiske lidelser.⁹⁵

Kriminalforsorgen har tidligere oplyst, at Udlændingecenter Ellebæk har tilknyttet læge, sygeplejerske og psykolog, og at alle indsatte i Ellebæk snarest efter indsættelsen tilses af en sygeplejerske. Hvis sygeplejersken henviser hertil, eller den pågældende selv anmoder herom, tilses den indsatte af en læge. Tilsynet af sygeplejersken kan fremskyndes, hvis der ved indsættelsen konstateres at være problemer vedrørende den indsattes psykiske tilstand.⁹⁶

Forholdene for frihedsberøvede og vurderingerne af, hvornår udlændinge kan frihedsberøves er tidligere blevet vurderet og kritiseret, herunder af Folketingets Ombudsmand, UNHCR og Amnesty Internationals Danske Lægegruppe.⁹⁷

Folketingets Ombudsmand har i juni 2018 fremhævet, at det er nødvendigt med konkrete tiltag i netop Udlændingecenter Ellebæk for at forebygge selvmord og selvmordsforsøg.

På fem år har der været i alt syv tilfælde af selvmord eller selvmordsforsøg. I fire af de syv sager var der tale om hængningsforsøg fra de fritliggende rør i lofterne. Kriminalforsorgen vil på den baggrund hurtigst muligt inddække fritliggende rør.⁹⁸

Som nævnt ovenfor under principielle afgørelser i afsnit 2.4. har Højesteret i maj 2018 fastslået, at en frihedsberøvelse med henblik på at få en udlænding til at medvirke til en frivillig udsendelse, ikke kan opretholdes, hvis en ændring i situationen er udsigtsløs. Det vil sige, hvis der hverken er udsigt til en frivillig udsendelse eller til at hjemlandet vil tage imod ved en tvangsudsendelse.⁹⁹

6.3 KONKLUSION

Frihedsberøvelse af et menneske er et alvorligt indgreb i pågældendes personlige frihed, og må derfor kun ske, hvis det er nødvendigt. Hvis en asylansøger frihedsberøves, herunder hvis særligt sårbare personer frihedsberøves, skal forholdene være passende.

ANBEFALING

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet:

- sikrer, at frihedsberøvelse af asylansøgere m.v., herunder særligt sårbare personer som for eksempel mindreårige eller torturofre, kun sker, hvis myndighederne konkret vurderer at frihedsberøvelsen er absolut nødvendig, og at frihedsberøvelse undlades, hvis der ikke kan findes passende faciliteter og forhold.

NOTER

- 1 UNHCR, 'UNHCR Global Trends, Forced Displacement in 2016', 19. juni 2017.
- 2 European Asylum Support Office, Press Release, 'EASO releases overview of 2017 EU+ asylum trends', 1. februar 2018.
- 3 Tallene er fra Udlændinge- og Integrationsministeriets hjemmeside, www.uim.dk.
- 4 Lov nr. 702 af 8. juni 2017 om ændring af udlændingeloven, lov om voksenansvar for anbragte børn og unge og lov om socialtilsyn (Ro og orden på indkvarteringssteder for uledsagede mindreårige udlændinge m.v.), tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=191827> og Institut for Menneskerettigheders høringsvar 'Supplerende høring vedrørende ro og orden på indkvarteringssteder for uledsagede mindreårige udlændinge m.v.', 1. maj 2017, tilgængeligt her: <https://menneskeret.dk/hoeringssvar/ro-orden-paa-indkvarteringssteder-uledsagede-mindreaarige-udlaendinge-mv>. Se også Udlændingestyrelsens nye tilsynskoncepter: Udlændingestyrelsen, 'Udlændingestyrelsens koncept for tilsyn med Asylindekvarteringsoperatørernes opgavevaretagelse', Maj 2017, tilgængeligt på styrelsens hjemmeside: <https://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/7B8FB9EF-1DEA-4821-9B84-135176245BDA/0/Tilsynskoncept.pdf> og Udlændingestyrelsen, 'Notat om tilsyn med driften af indkvarteringssteder for uledsagede mindreårige asylansøgere m.fl.', Juni 2017, tilgængeligt på Folketingets hjemmeside under Udlændinge- og Integrationsudvalgets bilag 223, alm. del, 2016-17, tilgængeligt her: <http://www.ft.dk/samling/20161/almDEL/UUI/bilag/223/1777105.pdf>.
- 5 Lov nr. 188 af 27. februar 2017 om ændring af udlændingeloven (Overførsel af opgaver fra Udlændinge- og Integrationsministeriet til Flygtningenævnet og Udlændingenævnet m.v.), tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=186789> og Institut for Menneskerettigheders høringsvar, 'Høringsvar over forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Overførsel af opgaver fra Udlændinge- og Integrationsministeriet til Flygtningenævnet og Udlændingenævnet m.v.)', 23. november 2016, tilgængeligt her: <https://menneskeret.dk/hoeringssvar/overfoersel-opgaver-udlaendinge-integrations-boligministeriet-flygtningenaevnet>.
- 6 Lov nr. 1689 af 26. december 2017 om ændring af udlændingeloven (Ny kvoteordning), tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=196940>. Se Institut for Menneskerettigheders høringsvar, 'Høringsvar vedr. ny kvoteordning', 9. oktober 2017, tilgængeligt her: <https://menneskeret.dk/hoeringssvar/ny-kvoteordning-flygtninge>.
- 7 Lov nr. 1566 af 19. december 2017 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), tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=196679>. Se Institut for Menneskerettigheders høringssvar, 'Høringssvar vedrørende skærpede regler for tidsubegrænset opholdstilladelse for udlændinge, der aktivt har modarbejdet afklaringen af deres identitet', 15. september 2017, tilgængeligt her: <https://menneskeret.dk/hoeringssvar/skaerpede-regler-tidsubegraenset-opholdstilladelse-udlaendinge-aktivt-modarbejdet>.
- 8 Lov nr. 702 af 8. juni 2017 om ændring af udlændingeloven, lov om voksenansvar for anbragte børn og unge og lov om socialtilsyn (Ro og orden på indkvarteringssteder for uledsagede mindreårige udlændinge m.v.). Se Institut for Menneskerettigheders høringssvar, 'Høringssvar over udkast til lov om ændring af udlændingeloven (Ro og orden på indkvarteringssteder for uledsagede mindreårige udlændinge, herunder husordener, økonomiske sanktioner, magtanvendelse og anbringelse uden for indkvarteringsstedet, m.v.)', 9. marts 2017, tilgængeligt her: <https://menneskeret.dk/hoeringssvar/ro-orden-paa-indkvarteringssteder-uledsagede-mindreaarige-udlaendinge>.
- 9 Udlændinge- og Integrationsministeriet, 'Opfølgning på Paposhvilli-dommen', nyhed, 6. januar 2018, og Udlændinge- og Integrationsudvalget 2017-18, Alm.del, svar på spørgsmål 206, 11. januar 2018. Se også Udlændinge- og Integrationsministeriet, 'Justering af praksis for meddelelse af humanitær opholdstilladelse', nyhed, 9. april 2018, med link til 'Tillæg til den redegørelse af 24. marts 2015 angående praksis for meddelelse af humanitær opholdstilladelse', tilgængeligt her: <http://uim.dk/nyheder/2018-04/justering-af-praksis-for-meddelelse-af-humanitaer-opholdstilladelse>
- 10 I. A. M. mod Danmark, sag nr. 3/2016, udtalelse af 25. januar 2018, offentliggjort 8. marts 2018. Se sagen i instituttets database over internationale afgørelser og udtalelser i sager mod Danmark, tilgængelig her: <https://menneskeret.dk/monitorering/afgoerelsesdatabase/iam-v-denmark>.
- 11 Flygtningenævnet, 'Flygtningenævnet fastholder praksis trods kritik fra FN's Børnekomité', nyhed, 6. marts 2018, tilgængelig her: <http://fln.dk/da/GlobalMenu/Nyheder/Nyhedsarkiv/2018/06032018%20-%20202.aspx>
- 12 Flygtningenævnet, 'Flygtningenævnet genoptager behandlingen af klagesager vedrørende særligt sårbare udlændinge med flygtningestatus i Grækenland', nyhed, 9. februar 2018, med link til den konkrete sag, tilgængelig her: <http://www.fln.dk/da/GlobalMenu/Nyheder/Nyhedsarkiv/2018/09022018-2.aspx>.
- 13 Højesterets kendelse af 2. maj 2018 i sag 251/2017. Resumé med link til kendelsen tilgængelig her: <http://www.hoejesteret.dk/hoejesteret/nyheder/Afgoerelser/Pages/Udlaendingloesladt.aspx>.
- 14 UN Committee on the Rights of the Child, 'Concluding observations on the fifth periodic report of Denmark', CRC/C/DNK/CO/5, 26 October 2017, særligt afsnit 40, tilgængelig her: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsglK9tmnWXdxaU%2fedXEEMqJrk8yrwtruHAHlCuvk7lIb6C66JpZees7wvtcoJhlEgwEf7VfhCW5afo%2b60Ay5phC4Cg9ZPD46%2f3NL1yVPqT3>. Se en uofficiel oversættelse til dansk på instituttets hjemmeside her: https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/monitorering/uofficiel_oversaettelse_af_boernekomiteens_anbefalinger.pdf.

- 15 Se Flygtningenævnets hjemmeside, www.fln.dk, hvor nævnet i en nyhed redegør for de sager, der modtager international kritik. Der er imidlertid ikke samlede statistiske oplysninger over antallet af sager og deres resultat efter genoptagelse.
- 16 FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder af 10. december 1948, artikel 14.
- 17 FN's Genève-konvention af 28. juli 1951 om Flygtninges Retsstilling (Flygtningekonventionen), Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, FN's Konvention mod Tortur og anden Grusom, Umenneskelig eller Nedværdigende Behandling eller Straf og FN's Konvention om Borgerlige og Politiske rettigheder.
- 18 UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women, General recommendation No. 32 (2014) on the gender-related dimensions of refugee status, asylum, nationality and statelessness of women, 14. november 2014, afsnit 23, tilgængelig her: <http://www.refworld.org/docid/54620fb54.html>.
- 19 FN's Genève-konvention af 28. juli 1951 om Flygtninges Retsstilling (Flygtningekonventionen).
- 20 Flygtningekonventionens artikel 1(A)(2). Den danske tekst findes i Retsinformation på <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=71110>.
- 21 Flygtningekonventionens artikel 1 og 33.
- 22 Der indfortolkes i dag også et forbud mod dødsstraf i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, artikel 2 og 3, jf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Al-Saadoon og Mufdhi mod Storbritannien, dom af 2. marts 2010, app. nr. 61498/08.
- 23 Se 'Notat om Danmarks internationale forpligtelser på udlændinge- og statsborgerretsområdet', Justitsministeriet, 5. marts 2012, tilgængeligt på Folketingets hjemmeside, UUI, alm. del, bilag 88, 2011-12, her (kopier evt. linket ind i browser): <http://www.ft.dk/samling/2011/almDEL/uui/bilag/88/1090348.pdf>
- 24 Udlændingeloven, lovbekendtgørelse af nr. 1117 af 2. oktober 2017, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=194003>.
- 25 Udlændingelovens §§ 7 og 8.
- 26 Lov nr. 430 af 1. maj 2013 om ændring af udlændingeloven, kildeskatteloven og integrationsloven (Adgang for asylansøgere til at arbejde og bo uden for asylcentre m.v. samt overdragelse af en del af politiets sagsbehandling i den indledende fase af asylprocessen til Udlændingestyrelsen), tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=146542> og lovforslag nr. L 130 fremsat i Folketinget den 30. januar 2013 om ændring af udlændingeloven, kildeskatteloven og integrationsloven (Adgang for asylansøgere til at arbejde og bo uden for asylcentre m.v. samt overdragelse af en del af politiets sagsbehandling i den indledende fase af asylprocessen til Udlændingestyrelsen).
- 27 For eksempel Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, NA. mod Storbritannien, dom af 17. juli 2008, app. nr. 25904/07, pr. 118-122, og Sufi og Elmi mod Storbritannien, dom af 28. juni 2011, app. nr. 8319/07 og 11449/07 pr. 230-234.
- 28 Udlændingelovens § 33.
- 29 Udlændingelovens § 30, stk. 2.
- 30 Folketingets Ombudsmand, 'Ombudsmanden fokuserer på asylbørn', nyhed, 6. marts 2018, tilgængelig her: http://www.ombudsmanden.dk/find/nyheder/alle/ombudsmanden_fokuserer_paa_asylboern/
- 31 Dansk Flygtningehjælp, 'Trivsel og udvikling hos børn på asylcentre – Om krydsfeltet mellem udlændingeloven og serviceloven',

- april 2018, tilgængelig her: <https://flygtning.dk/media/4413364/trivsel-og-udvikling-hos-boern-paa-asylcentre.pdf>.
- 32 'Executive Committee Conclusion No. 107 (LVIII) – 2007: Children at risk', UNHCR. Se også 'Guidelines on international protection: 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', UNHCR, 22. december 2009, samt 'Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum', UNHCR, februar 1997.
- 33 FN's Børnekonventions artikel 3.
- 34 UN Committee on the Rights of the Child, General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (article 3, paragraph 1), 29. maj 2013, CRC/C/GC/14.
- 35 FN's Børnekonventions artikel 12 og 22, stk. 1.
- 36 UN Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 6 (2005): Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin.
- 37 UN Committee on the Rights of the Child, 'Concluding observations on the fifth periodic report of Denmark', CRC/C/DNK/CO/5, 26 October 2017, para. 40 (d) and 42 (c).
- 38 Tallene er hentet fra Udlændinge- og Integrationsministeriets hjemmeside, www.uim.dk.
- 39 Se bemærkningerne til lovforslag nr. 37 fremsat i Folketinget den 28. oktober 2010 om ændring af udlændingeloven og integrationsloven (Revision af reglerne om uledsagede mindreårige udlændinge m.v.), punkt 2.3.
- 40 Flygtningenævnets brev af 2. marts 2018, instituttets dok.nr. 18/00743-1, og instituttets svar af 1. maj 2018, instituttets dok.nr. 18/00743-5.
- 41 Udlændingelovens § 9 c, stk. 3.
- 42 Udlændingelovens §§ 9 b eller 9 c, stk. 1.
- 43 Lovforslag nr. 37 fremsat i Folketinget den 28. oktober 2010 om ændring af udlændingeloven og integrationsloven (Revision af reglerne om uledsagede mindreårige udlændinge m.v.).
- 44 Udlændingelovens § 56 a, stk. 1-8, og lovforslag nr. 7 fremsat i Folketinget den 2. oktober 2013 om ændring af udlændingeloven (Gennemførelse af den reviderede Dublinforordning af 26. juni 2013), pkt. 2.4.3.4.
- 45 Udlændinge- og Integrationsudvalget (UUI), 2017-18, svar på spørgsmål 23 (alm. del), 7. november 2017.
- 46 Udlændinge- og Integrationsudvalget (UUI), 2017-18, svar på spørgsmål 2 til B 85, 24. maj 2018.
- 47 Institut for Menneskerettigheders brev af 9. januar 2018 til Udlændinge- og Integrationsministeriet, instituttets dok.nr. 17/02441-1, og ministeriets svar af 28. maj 2018, instituttets dok.nr. 17/02441-3.
- 48 Udlændingelovens § 40 c, stk. 2.
- 49 Udlændingelovens §§ 40, stk. 1, og 48 e, stk. 3, samt lovforslag nr. 130 af 30. januar 2013 om ændring af udlændingeloven, kildeskatteloven og integrationsloven (Adgang for asylansøgere til at arbejde og bo uden for asylcentre m.v. samt overdragelse af en del af politiets sagsbehandling i den indledende fase af asylprocessen til Udlændingestyrelsen).
- 50 Højesterets kendelse af 27. august 2009, sag 82/2009.
- 51 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (omarbejdning) (kaldes Dublin-forordningen eller Dublin III-forordningen).

- 52 Dublin III-forordningen, kap. II og III.
- 53 Dublin III-forordningen, artikel 16.
- 54 Dublin III-forordningen, artikel 17.
- 55 Dublin III-forordningen, betragtning nr. 5, 13, 14 og 17 samt artikel 6.
- 56 EU-Domstolens dom af 6. juni 2013 i sag C-648/11.
- 57 Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, T.I. mod Storbritannien, afgørelse af 7. marts 2000, app. nr. 43844/98, M.S.S. mod Belgien og Grækenland, dom af 21. januar 2011, app. nr. 30696/09, samt Tarakhel mod Schweiz, dom af 4. november 2014, app. nr. 29217/12.
- 58 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, M.S.S. mod Belgien og Grækenland, dom af 21. januar 2011, app. nr. 30696/09.
- 59 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Tarakhel mod Schweiz, dom af 4. november 2014, app. nr. 29217/12.
- 60 Eksempelvis Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, A.S. v. Switzerland, dom af 30. juni 2015, app. nr. 19350/13, A.M.E. v. Nederlandene, afgørelse af 13. januar 2015, J.A. and Others v. Nederlandene, afgørelse af 3. november 2015, app. nr. 21459/14 og A.T.H. v. Nederlandene, afgørelse af 17. november 2015, app.nr. 54000/11.
- 61 Flygtningenævnet, Nyhed, 'Familier med mindreårige børn kan overføres til Italien efter Dublinforordningen uden en forudgående individuel garanti – udmøntning af Tarakhel-dommen, 5. februar 2016.
- 62 EU-Domstolens præjudicielle dom af 21. december 2011 i de forenede sager C-411/10 og C-493/10.
- 63 UNCHR, 'UNHCR position on the return of asylum-seekers to Greece under the "Dublin regulation"', 15. april 2008, UNHCR, 'Observations on Greece as a country of asylum', december 2009, UHCHR, 'Asylum situation in Greece including for Dublin II transferees', 31. januar 2011, og UNHCR, 'Greece As a Country of Asylum – UNHCR Observations on the Current Situation of Asylum in Greece', december 2014.
- 64 UNHCR, 'Bulgaria As a Country of Asylum – UNHCR Observations on the Current Situation of Asylum in Bulgaria', 2. januar 2014.
- 65 UNHCR, 'Left in Limbo: UNHCR study on the implementation of the Dublin III Regulation', August 2017, kapitel II og III.
- 66 Aftale mellem Det Europæiske Fællesskab og Kongeriget Danmark om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet i Danmark eller en anden EU-medlemsstat, og om "Eurodac" til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af Dublin-konventionen, 8. marts 2006, artikel 3, stk. 2.
- 67 Udlændingelovens §§ 29 a og 48 a-48 b.
- 68 Lov nr. 1619 af 26. december 2013 om ændring af udlændingeloven (Gennemførelse af den reviderede Dublinforordning af 26. juni 2013), tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=161079>.
- 69 Lov nr. 476 af 17. maj 2017 om ændring af udlændingeloven (Mulighed for i en krisesituation at afvise asylansøgere ved grænsen), tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=190174>.
- 70 Dublin III-forordningen, artikel 17, stk. 1 og 2.
- 71 UNHCR, 'Left in Limbo: UNHCR study on the implementation of the Dublin III Regulation', August 2017, kapitel II og III, særligt side 100, 102, 109-111, 116, 123 og 129.
- 72 UNHCR, 'Left in Limbo: UNHCR study on the implementation of the Dublin III Regulation', August 2017, kapitel I, afsnit 3, særligt side 57, 61, 63 og 64.

- 73 Den Europæiske Menneskerettigheds-konventions artikel 5, stk. 1, litra (f), og for eksempel Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Saadi mod Storbritannien, dom af 29. januar 2008, app. nr. 13229/03, samt Mubilanzila Mayeka og Kaniki Mitunga mod Belgien, dom af 12. oktober 2006, app. nr. 13178/03.
- 74 Den Europæiske Menneskerettigheds-domstol, Saadi mod Storbritannien, afgørelse af 29. januar 2008, app. nr. 13229/03.
- 75 Den Europæiske Menneskerettigheds-konventions artikel 5, stk. 4, og for eksempel Mooren mod Tyskland, dom af 9. juli 2009, app. nr. 11364/03.
- 76 Den Europæiske Menneskerettigheds-konventions artikel 5, stk. 2 og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Fox, Campbell og Hartley mod Storbritannien, afgørelse af 30. august 1990, app. nr. 12244/86; 12245/86 og 12383/86.
- 77 For eksempel Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Slawomir Musial mod Polen, dom af 20. januar 2009, app. nr. 28300/06. Se også Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, 'Factsheet – Migrants in detention', January 2018.
- 78 Europarådets Ministerkomité: Recommendation Rec(2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules. Se også Europarådets Ministerkomité: Recommendation No. R(98)7 of the Committee of Ministers to member states concerning the ethical and organizational aspects of health care in prison.
- 79 Europarådets Ministerkomité: Recommendation Rec(2003)5 of the Committee of Ministers to member states on measures of detention of asylum seekers.
- 80 Flygtningekonventionens artikel 31, stk. 2.
- 81 UNHCR 'Detention Guidelines, Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention', 2012.
- 82 UNHCR, 'UNHCR's position regarding the detention of refugee and migrant children in the migration context', januar 2017.
- 83 FN's Børnekonventions artikel 3 og 37.
- 84 UN Committee on the Rights of the Child, 'Concluding observations on the fifth periodic report of Denmark', CRC/C/DNK/CO/5, 26 October 2017, para. 40 (a).
- 85 UN Committee against Torture, 'Concluding observations on the combined sixth and seventh periodic reports of Denmark', 4 February 2016, para. 22-25.
- 86 Council of Europe, 'Report to the Danish Government on the visit to Denmark carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 4 to 13 February 2014', september 2014, præmis 77, 79 og 81.
- 87 Lovforslag nr. 191 fremsat i Folketinget den 20. marts 2001 om ændring af udlændingeloven (Frihedsberøvelse af asylansøgere og administrativ udvisning m.v.).
- 88 'Strategi for anvendelse af varetægtsfængsling og frihedsberøvelse efter udlændingeloven', Rigspolitiet 25. august 2009 (senest ajourført d. 12. oktober 2012), j.nr.: 2009-5200-23.
- 89 Udlændingelovens § 37.
- 90 Udlændingelovens § 36, stk. 5, og § 37, stk. 8.
- 91 Udlændingelovens § 36, stk. 1, 2. pkt., og § 37, stk. 9, samt lov nr. 1619 af 26. december 2013 om ændring af udlændingeloven (Gennemførelse af den reviderede Dublinforordning af 26. juni 2013).
- 92 Udlændingelovens § 37, stk. 10.
- 93 Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, 'Statistik 2016', udgivet i juli 2017.

- 94 Direktoratet for Kriminalforsorgen,
Gennemsnitligt ugebelæg af indsatte
under 18 år indsat i fængsler og arresthuse,
Opgjort for perioden 1. januar 2017 – 31.
december 2017.
- 95 Besvarelse af spørgsmål nr. 221 (alm. del)
stillet af Folketingets Integrationsudvalg til
integrationsministeren den 16. februar 2011,
j.nr. 11/13623.
- 96 Justitsministeriets bemærkninger
til anbefalingerne i Institut for
Menneskerettigheders 'Statusrapport 2013',
1. oktober 2014.
- 97 Folketingets Ombudsmand,
'Ombudsmanden alvorligt bekymret
for udlændinge i Vridsløselille', nyhed,
15. marts 2016 og 'Ombudsmandens
tilsynsbesøg den 29. februar 2016', 14.
marts 2016, og 'Udlændinge i Vridsløselille
har fået markant bedre forhold', nyhed, 20.
september 2016. UNHCR, 'Left in Limbo:
UNHCR study on the implementation
of the Dublin III Regulation', August
2017, kapitel V, s. side 164. Amnesty
Internationals Danske Lægegruppe,
'Frihedsberøvede asylansøgere i Ellebæk,
Traumatiseringsgrad og helbredstilstand
blandt frihedsberøvede asylansøgere
i Institutionen Ellebæk', Amnesty
International 2013.
- 98 Folketingets Ombudsmand, 'Konkrete
tiltag skal forebygge selvmord i
udlændingecenter', nyhed, 1. juni
2018, tilgængelig her: http://www.ombudsmanden.dk/find/nyheder/alle/forebyggelse_af_selvmord_i_udlaendingecenter/
- 99 Højesterets kendelse af 2. maj 2018 i sag
251/2017. Resumé med link til kendelsen
tilgængelig her: <http://www.hoejesteret.dk/hoejesteret/nyheder/Afgorelser/Pages/Udlaendingloeslادت.aspx>

**INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER**