



Baggrundsnotat:

Ophør af beskyttelse - inddragelse af flygtningestatus

8/11-02

Det juridiske grundlag - generelle principper

1. Flygtningekonventionen

I henhold til Flygtningekonventionen ophører beskyttelsen af en flygtning som udgangspunkt, når de omstændigheder, der oprindeligt førte til anerkendelse som flygtning, er ophørt med at eksistere. Af artikel 1 C (5) fremgår således, at beskyttelsen ophører, såfremt flygtningen:

"ikke længere kan afslå at søge det lands beskyttelse, i hvilket han har statsborgerret, fordi de omstændigheder, ifølge hvilke han er blevet anerkendt som flygtning, er bortfaldet.

Denne bestemmelse skal dog ikke finde anvendelse på en af denne artikels afsnit A (1) omfattet flygtning, som kan påberåbe sig tvingende grunde, der har deres oprindelse i tidligere forfølgelse, til at afslå at søge beskyttelse fra det land, i hvilket han har statsborgerret."¹

Generelle principper og betingelser

Ophør af flygtningebeskyttelse forudsætter, at der tages højde for en række generelle principper, og at en række betingelser er opfyldt. Fortolkningen af disse betingelser og principper fremgår blandt andet af: - *UNHCRs Håndbog om procedurer og kriterier for fastlæggelse af flygtningestatus pkt. 135 ff.*; - *UNHCRs Eksekutivkomité Konklusion nr. 69 (XLIII) vedrørende Cessation of Status, 1992*; - *UNHCR Note on the Cessation Clauses, maj 1997*; - *Global Consultations: Summary Conclusions - Cessation of Refugee Status, maj 2001*.

- Flygtningekonventionens artikel 1 C om ophør er *udtømmende* og skal fortolkes *restriktivt* og i overensstemmelse med principperne i UNHCRs Håndbog om procedurer og kriterier for fastlæggelse af flygtningestatus og Eksekutivkomitéens Konklusion nr. 69 (XLIII).
- Ændringerne i hjemlandet skal være af *fundamental* karakter, for at ophør af flygtningebeskyttelse kan komme på tale.
- Fundamentale ændringer er kun *effektive*, såfremt de *fjerner grundlaget for frygten for forfølgelse*. Typisk vil der være tale om en total ændring af den politiske situation, men også væsentlige reformer, der ændrer de basale juridiske og sociale strukturer i et land, kan være ud-

¹ Artikel 1 C (6) gælder tilsvarende for flygtninge, der ikke er statsborgere i noget land, men er blevet anerkendt som flygtninge i forhold til lande, i hvilke de pågældende tidligere har haft fast bopæl.

tryk for fundamentale ændringer. Ændringerne skal være af *omfattende* karakter og rækkevidde. Vurderingen heraf skal tage en bredere række af faktorer i betragtning, herunder *sikkerhedssituationen* (human security), hvorvidt det generelt er holdbart at vende tilbage (*sustainability of return*) og den *generelle menneskerettighedssituation*.

- Ændringerne skal være *varige* og *stabile*. Eksempelvis nævnes i Note on the Cessation Clauses, at en situation, der nok har ændret sig men vedbliver at ændres eller viser tegn på omskiftelighed, ikke pr. definition er *stabil* og ikke kan betragtes som *varig*.

Som minimum anbefaler UNHCR, at ophørsgrundene ikke finder anvendelse før 12-18 måneder efter, at de fundamentale ændringer i et land er indtruffet. Ofte er der i praksis gået fire til fem år, før man har fundet, at ophørsgrundene ville kunne finde anvendelse. Erfaringer fra for eksempel organiseret frivillig tilbagevenden og de oplevelser, som de tilbagevendende har haft, tillægges her betydelig vægt sammen med rapporter fra internationale observatører.²

- Principielt set skal en flygtnings status ikke jævnligt gøres til genstand for undersøgelser, idet dette vil skade den følelse af sikkerhed og tryghed, som er et af formålene bag international beskyttelse.
- Ved vurderingen af, om der er *grundlag* for generelt at bringe ophørsgrundene i anvendelse, bør følgende faktorer og kilder inddrages:
 - en vurdering af situationen i hjemlandet baseret på *generelle* informationer
 - involvering af *flygtningene selv*, evt. gennem besøg i hjemlandet
 - undersøgelse af omstændighederne omkring *frivillig tilbagevenden*. (En udbredt praksis for frivillig tilbagevenden kan være en indikation for, at der er sket en fundamental ændring af forholdene i hjemlandet, men er ikke, *per se*, tilstrækkelig til at antage, at der er grundlag for anvendelse af ophørsgrundene i artikel 1 C)
 - analyse af de mulige *konsekvenser* for flygtningegruppen i asyllandet
 - afklaring af hvilke grupper, der fortsat har *behov for beskyttelse*.
- Specielt for så vidt angår de mulige *konsekvenser* for flygtningegruppen i asyllandet fremhæves i særdeleshed, at staterne bør undgå inddragelse i en situation, hvor konsekvensen vil være, at tidligere flygtninge forbliver i asyllandet uden en klar juridisk status eller illegalt, fordi de i realiteten ikke kan vende eller sendes tilbage.
- Selvom behovet for beskyttelse objektivt set er ophørt med at eksistere, bør en flygtningestatus ikke bringes til ophør, såfremt *tvungne grunde* taler for det modsatte, jf. Flygtningekonventionens artikel 1 C (5), 2. led. Hensigten med denne bestemmelse er at beskytte flygtninge eller familiemedlemmer, der er blevet udsat for frygtelige former for forfølgelse, og af hvem det på grund af den traumatisering, der herved er sket, ikke kan forventes, at de igen associerer sig med deres hjemland.³
- Ligeledes - og *herudover* - anbefaler Eksekutivkomité Konklusion nr. 69 (XLIII), at der i tilfælde, hvor et langt ophold i asyllandet har resulteret i stærke familiemæssige, sociale eller økonomiske bånd, gøres undtagelse af *humanitære grunde*, og at de pågældende sikres fortsat legalt ophold.

Delvis anvendelse af ophørsgrundene

- Er der alene tale om spørgsmål om *delvis* anvendelse af ophørsgrundene (for en særlig undergruppe af flygtninge eller for flygtninge fra et afgrænset område af hjemlandet, som det for

² UNHCR, Note on the Cessation Clauses, pkt. 21, maj 1997

³ UNHCR, Note on the Cessation Clauses, pkt. 24, maj 1997. UNHCRs Håndbog pkt. 136

eksempel var tilfældet med Kosovo) kræver dette *yderligere* undersøgelser. De ovenfor under pkt. 1.1. omtalte principper finder fortsat anvendelse. Man skal imidlertid her i særlig høj grad være opmærksom på, om ændringerne kan antages at være varige og stabile, og ikke overveje inddragelse, hvor der i realiteten kun er tale om ændringer af midlertidig karakter.⁴

Individuel anvendelse af ophørsgrundene

- *Individuel* anvendelse af ophørsgrundene drejer sig om ophør af beskyttelse over for individer udvalgt af en større flygtningegruppe af samme nationalitet, hvor man går mere specifikt ind og ser på det individuelle asylmotiv i forhold til visse ændringer i hjemlandet. Individuel anvendelse af ophørsgrundene er ikke kendt i hidtidig (international) praksis. Konventionen udelukker ikke muligheden, men en sådan vinkling vil ifølge konklusionerne fra Global Consultations kræve yderligere analyse, ikke mindst fordi en sådan anvendelse i særlig grad vil bringe behovet for at respektere et vist minimum af stabilitet for den enkelte flygtning i fokus.⁵
- UNHCRs Håndbog fremhæver, at sker der "en eventuelt forbigående forandring i forholdene vedrørende den enkelte flygtnings frygt, der ikke indebærer en sådan grundlæggende ændring af omstændighederne, er [dette] ikke tilstrækkeligt til, at [artikel 1 C (5)] finder anvendelse".⁶

UNHCRs rolle

- Formelt er det staterne selv, der bringer ophørsgrundene i anvendelse. *UNHCR* skal dog i kraft af sin *overvågningsrolle* i henhold til konventionens artikel 35 inddrages i denne proces. Af Eksekutivkomité Konklusion nr. 69 (XLIII) fremgår således, at UNHCR skal være "behørigt involveret".⁷
- Ligeledes skal staterne i særlig grad inddrage baggrundsinformation fra UNHCR, når det skal vurderes, om ændrede omstændigheder i et land må antages at være tilstrækkeligt fundamentale, stabile og varige.

Appel

- Alle flygtninge, der anses for omfattet af ophørsgrundene, skal have mulighed for individuel (re)vurdering og appel af deres sag.

Assistance til tilbagevenden og reintegration

- Ophør af flygtningestatus og inddragelse af opholdstilladelse er normalt forbundet med foranstaltninger til en velordnet tilbagevenden til hjemlandet. I Eksekutivkomité Konklusion nr. 69 (XLIII) anbefales, at staterne og de internationale organisationer yder assistance i det omfang, det er hensigtsmæssigt, med henblik på at lette tilbagevenden såvel som reintegration.

⁴ Global Consultations: Summary Conclusions - Cessation of Refugee Status, pkt. 15-16, maj 2001

⁵ Global Consultations: Summary Conclusions - Cessation of Refugee Status, pkt. 17, maj 2001

⁶ UNHCRs Håndbog pkt. 135

⁷ I perioden fra 1973 til 1999 har UNHCR således i forbindelse med gennemgribende ændringer i et land, for eksempel Bulgarien og Rumænien, erklæret, at der var grundlag for anvendelse af ophørsgrunde i henhold til konventionens artikel 1 C (5). Se herved og uddybende om UNHCRs rolle Rafaek Bonoan: When Is International Protection No Longer Necessary? - The "Ceased Circumstances" Provisions of the Cessation Clauses: Principles and UNHCR Practice, 1973-1999, Papir af 24. april 2001 fremlagt ved Global Consultations maj 2001, kapitel III

2. Udlændingeloven

I henhold til udlændingelovens § 19, stk. 1, nr. 1 og § 26 kan en flygtnings *tidsbegrænsede* opholdstilladelse bringes til ophør (inddrages), når

"grundlaget for ansøgningen ikke længere er til stede ... herunder når forholdene, der har begrundet opholdstilladelsen, har ændret sig på en sådan måde, at udlændingen ikke længere risikerer forfølgelse..."

2.1. Forarbejderne

I forarbejderne til udlændingeloven er det fremhævet, at inddragelse i disse tilfælde kan/bør ske, såfremt:

- de omstændigheder, der begrundede anerkendelsen som flygtning, *klart* er ophørt
- det derfor må anses for *åbenbart ugrundet*, at den pågældende fortsat opholder sig her i landet som flygtning⁸

2.2. De såkaldte § 26-hensyn

Ved en inddragelse skal der i henhold til udlændingelovens § 26 tages hensyn til, om udvisningen må antages at virke særligt belastende navnlig på grund af udlændingens tilknytning til det danske samfund og/eller herboende personer, alder, helbredsforhold, andre personlige forhold, konsekvenser for nære herboende familiemedlemmer, manglende eller ringe tilknytning og eventuel overlast (uden for § 7) ved tilbagevenden.

2.3. De facto-flygtninge

Udlændingelovens bestemmelser om inddragelse af flygtningestatus og opholdstilladelse i tilfælde af, at behovet for beskyttelse ophører, gælder både for konventionsflygtninge og de facto-flygtninge. Det må desuden antages, at flygtningekonventionens grundlæggende principper for inddragelse og ophør ligeledes bør anvendes i forbindelse med inddragelse af de facto-status. Således ses der ikke i praksis at være sondret, ligesom der heller ikke i forarbejderne til § 19 er skelnet mellem de to kategorier.

7. november 2002

Nina Lassen

Kilder:

- UNHCRs Håndbog om procedurer og kriterier for fastlæggelse af flygtningestatus
- UNHCRs Eksekutivkomité Konklusion nr. 69 (XLIII) vedrørende Cessation of Status, 1992
- UNHCR Note on the Cessation Clauses, maj 1997
- Rafaek Bonoan: When Is International Protection No Longer Necessary? - The "Ceased Circumstances" Provisions of the Cessation Clauses: Principles and UNHCR Practice, 1973-1999, Papir af 24. april 2001 fremlagt ved Global Consultations maj 2001
- Global Consultations: Summary Conclusions - Cessation of Refugee Status, maj 2001

⁸ Betænkning nr. 968 (1982) om Udlændingelovgivningen, p. 156

ANNEX I

Anvendelse af ophørsgrunde over for afghanske flygtninge

På baggrund af Taleban styrets fald i Afghanistan har Udlændingestyrelsen blandt andet besluttet at inddrage opholdstilladelser til flygtninge, hvor det oprindelige asylmotiv var frygt for forfølgelse fra Talebans side.

Ved vurderingen af om der er grundlag for at bringe ophørsgrundene i anvendelse i disse sager, bør følgende faktiske omstændigheder og forhold inddrages:

- Uanset de radikale ændringer, der er sket i Afghanistan, har disse endnu ikke karakter af *stabilitet* og *fundamentalitet*.
- Karakteren af den aktuelle sikkerhedssituation, der fortsat er meget sårbar.
- Det relativt store antal kategorier af flygtninge, der ifølge UNHCRs retningslinjer fra 2. juli 2002 fortsat har behov for beskyttelse.
- UNHCR er ikke kommet med en erklæring om, at der er basis for anvendelse af ophørsgrundene over for afghanske flygtninge. Dette er i sig selv en indikation for, at det er for tidligt at påbegynde en sådan praksis. Formelt er det staterne selv, der bringer ophørsgrundene i anvendelse. UNHCR skal imidlertid i kraft af sin overvågningsrolle i henhold til konventionens artikel 35 inddrages i denne proces, ligesom det for så vidt angår anvendelse af ophørsgrundene eksplicit fremgår af Eksekutivkomité Konklusion nr. 69 (XLIII), at UNHCR skal være "behørigt involveret".

Dansk Flygtningehjælp finder på denne baggrund, at det for indeværende er for tidligt at bringe ophørsgrundene i anvendelse over for afghanske flygtninge.

ANNEX II

Anvendelse af ophørsgrunde over for irakiske flygtninge

På baggrund af de foreliggende generelle baggrundsoplysninger, hvorefter irakere under visse betingelser og omstændigheder ikke antages at risikere forfølgelse ved tilbagevenden til myndighedskontrolleret område som følge af deres republikflugt (asylansøgning i udlandet), har Udlændingestyrelsen i en række sager besluttet anvendelse af ophørsgrundene og inddragelse af opholdstilladelse over for irakiske flygtninge. Der er tale om flygtninge, hvis asylmotiv alene eller primært antages at have været frykten for forfølgelse som følge af illegal udrejse og/eller indgivelse af asylansøgning i Danmark. Der er her tale om en såkaldt *individuel* anvendelse af ophørsgrundene.

Ved vurderingen af, om der er grundlag for at bringe ophørsgrundene i anvendelse i disse sager, bør følgende faktiske omstændigheder og forhold inddrages:

- Generelt er den aktuelle menneskerettighedssituation i Irak ikke blevet forbedret men er fortsat præget af stor vilkårlighed og grove krænkelse.
- Karakteren af sikkerhedssituationen og det aktuelle irakiske styres politik. De ændringer i situationen i Irak, der ligger bag Flygtningenævnets praksisændring i forhold til visse spontane asylansøgninger, kan formentlig ikke antages at være udtryk for, at der er sket en fundamental eller varig ændring af forholdene i Irak - ej heller på området for straf for republikflugt.

En antagelse om, at de irakiske myndigheder ikke straffer irakere, der har søgt asyl i udlandet, forudsætter i henhold til UNHCRs position fra januar 2002 dels, at den pågældende *ingen andre konflikter* ("in the absence of other factors") har haft med de irakiske myndigheder, dels de irakiske myndigheders forståelse for, at egne statsborgere rejser ud på grund af den vanskelige humanitære situation og benytter asylsystemet som et middel til *emigration* med henblik på at undgå følgerne af (Vestens) sanktioner mod Irak. Under disse forudsætninger vil de irakiske myndigheder, ifølge UNHCR, ikke "nødvendigvis" vurdere den tidligere udrejse og asylansøgning som udtryk for politisk modstand (republikflugt). Tvangsmæssig tilbagesendelse, specielt fra Vesten, vil imidlertid i sig selv indebære en risiko for arrestationer, tilbageholdelse og muligvis nedværdigende eller umenneskelig behandling. Som yderligere og afgørende betingelse for tilbagevenden i disse sager anfører UNHCR derfor, at der skal være tale om en frivillig tilbagerejse til Irak.

- Det er tvivlsomt, om de forudsætninger, der opremses i UNHCRs retningslinjer fra januar 2002, med tilstrækkelig sikkerhed kan antages at være til stede for irakere, der efter op til flere års ophold og flygtningestatus i Danmark mod deres vilje får inddraget deres opholdstilladelse.
- At UNHCR ikke er kommet med en erklæring om, at der er basis for anvendelse af ophørsgrundene over for irakiske flygtninge er i sig selv en indikation for, at der ikke er grundlag for inddragelse. Formelt er det staterne selv, der bringer ophørsgrundene i anvendelse. UNHCR skal imidlertid i kraft af sin overvågningsrolle i henhold til konventionens artikel 35 inddrages i denne proces, ligesom det for så vidt angår anvendelse af ophørsgrundene eksplicit fremgår af Eksekutivkomité Konklusion nr. 69 (XLIII), at UNHCR skal være "behørigt involveret".

Dansk Flygtningehjælp finder på denne baggrund, at der for indeværende ikke er grundlag for at bringe ophørsgrundene i anvendelse over for irakiske flygtninge.