



Dansk Flygtningehjælp
Giv flygtninge en fremtid

11 APR. 2005

Baggrundsnotat:

Ophør af flygtningestatus og inddragelse af opholdstilladelse som følge af ændrede forhold i oprindelseslandet

Udarbejdet af Nina Lassen, Asyl og Repatriering
Dato: februar 2005 (revideret)

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."

Flygtningekonventionens Artikel 1 C (6) indeholder en tilsvarende bestemmelse om ophør af beskyttelse af 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.

Generelle principper og betingelser

Ophør af flygtningebeskyttelse forudsætter, at der tages højde for en række generelle principper, og at en række betingelser er opfyldt. Central er i denne forbindelse *UNHCRs Eksekutivkomité Konklusion nr. 69 (XLIII) vedrørende Cessation of Status* fra 1992, der anfører:

[I]n taking any decision on application of the cessation clauses based on "ceased circumstances", States must carefully assess the fundamental character of the changes in the country of nationality or origin, including the general human rights situation, as well as the particular cause of fear of persecution, in order to make sure in an objective and verifiable way that the situation which justified the granting of refugee status has ceased to exist. ... [A]n essential element in such assessment by States is the fundamental, stable and durable character of the changes, making use of appropriate information available in this respect, *inter alia*, from relevant specialized bodies, including particularly UNHCR.

Fortolkningen af betingelser og principper for anvendelse af disse ophørsgrunde, fremgår herudover blandt andet af: - *UNHCRs Håndbog om procedurer og kriterier for fastlæggelse af flygtningestatus* (UNHCRs Håndbog) pkt. 111-117, 135-139, - *Global Consultations: Summary Conclusions - Cessation of Refugee Status*, maj 2001; - *Guidelines on International Protection: Cessation of Refugee Status under Article 1C(5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees (the "Ceased Circumstances" Clauses)*, UNHCR 10 February 2003 (UNHCR Guidelines on Cessation).

- Flygtningekonventionens artikel 1 C om ophør er *udtømmende* og skal under hensyntagen til de alvorlige konsekvenser af såvel sikkerhedsmæssig som social karakter, som en for tidlig eller utilstrækkeligt begrundet anvendelse, kan indebære for de pågældende flygtninge, fortolkes *restriktivt* og i overensstemmelse med principperne i UNHCRs Håndbog om procedurer og kriterier for fastlæggelse af flygtningestatus og Eksekutivkomitéens Konklusion nr. 69 (XLIII).
- Anvendelse af ophørsgrunde i forhold til konkrete flygtninge forudsætter såvel en vurdering af karakteren af de *generelle* ændringer i oprindelseslandet, som en *individuel* vurdering af, hvorvidt de konkrete årsager, der lå bag anerkendelse af beskyttelsesbehov, er ophørt med at eksistere i det pågældende tilfælde.
- 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 frykten for forfølgelse*. Typisk vil der være tale om en total ændring af den politiske situation eller ophør af fjendtligheder og tilbagevenden til fred og stabilitet, men også væsentlige reformer, der ændrer de basale juridiske og sociale strukturer i et land, kan være udtryk 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*, herunder *styrereform*, og, hvor der har været tale om konflikter, baseret på etniske forskelle, i særlig grad spørgsmålet om *diskrimination over for bestemte minoriteter*.
- Ændringerne skal være *varige* og have tid til at *stabilisere* sig. En situation, der nok har ændret sig men vedbliver at være præget af omskiftelighed, er ikke *stabil* og kan ikke betragtes som *varig*. Især hvor ændringerne er kommet på baggrund af en omstyrtning af et regime og har involveret oppositionelle militante grupper, vil den nationale forsoningsproces kræve tid. Dette har specielt vist sig at være tilfældet efter konflikter, der har omfattet forskellige etniske grupper. En konstitutionel proces med frie og retfærdige valg og en reel ændring af styreform med respekt for fundamentale menneskerettigheder og med relativ politisk og økonomisk stabilitet vil indikere, at der er tale om fundamentale ændringer af varig og stabil karakter.
- Afgørende for at bringe ophørsgrundene i anvendelse er *genetablering af national beskyttelse* og flygtningens *generhvervelse* af adgangen til sit oprindelseslands *beskyttelse*. Til sikring af, at flygtningen ikke i realiteten tvinges tilbage til en usikker situation må således kræves, at beskyttelsen i oprindelseslandet er *effektiv* og *tilgængelig*. Indikatorer for, at beskyttelse er genetableret i hjemlandet er ikke alene fysisk sikkerhed, men indebærer tillige genetableringen af et fungerende regeringsapparat, basale administrative strukturer, herunder et retssystem, der er tilgængeligt og i stand til at operere uden diskrimination, samt relevante infrastrukturer, der gør det muligt for borgerne at udnytte deres rettigheder, herunder til en basal levestandard. Væsentlige forbedringer i den generelle menneskerettighedssituation i bredere forstand er ligeledes en væsentlig indikator.
- 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.
- 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*.
- Principielt set bør en flygtnings status ikke gøres til genstand for jævnlige undersøgelser, idet dette vil skade den følelse af sikkerhed og tryghed, som er et af formålene bag international beskyttelse.
 - Selvom behovet for beskyttelse objektivt set er ophørt med at eksistere, bør en flygtningestatus ikke bringes til ophør, såfremt *tvungende grunde* taler for det modsatte, jf. Flygtningekonventionens artikel 1 C (5), 2. led. Hensigten med denne bestemmelse har været at beskytte flygtninge eller familiemedlemmer til flygtninge, der har været udsat for frygtelige former for forfølgelse fra myndigheder eller lokalbefolkning, mod et krav om at de vender tilbage til deres land, idet dette ikke med rimelighed kan forventes.
 - 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 eksempel var tilfældet med Kosovo) kræver dette *yderligere* undersøgelser. De ovenfor omtalte generelle 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.¹

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.²
- 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".³

¹ Global Consultations: Summary Conclusions - Cessation of Refugee Status, pkt. 15-16, maj 2001

² Global Consultations: Summary Conclusions - Cessation of Refugee Status, pkt. 17, maj 2001

³ UNHCRs Håndbog pkt. 135

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".⁴
- Ligeledes skal staterne i særlig grad inddrage baggrundsinformation fra UNHCR - og andre relevante organisationer inden for dette felt - når det skal vurderes, om ændrede omstændigheder i et land må antages at være tilstrækkeligt fundamentale, stabile og varige.

Appel

- Alle flygtninge, der er berørt af en generel anvendelse af ophørsgrundene i artikel 1 C (5) og (6), skal have mulighed for individuel (re)vurdering og appel af deres sag med henblik på at sikre, at der ikke i det konkrete tilfælde fortsat er behov for international beskyttelse.

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.

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 af 1983 som ændret op til lov nr. 382 af 14. juni 1995, 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 flygtning⁵

⁴ 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

⁵ Betænkning nr. 968 (1982) om Udlændingelovgivningen, p. 156

Ved lovændringen i 2002, der gælder for personer, der har indgivet ansøgning om asyl efter 1. juli 2002, blev det i bemærkningerne præciseret, at

- tidsbegrænsede opholdstilladelser til personer med flygtninge- eller beskyttelsesstatus skal som udgangspunkt kunne inddrages, såfremt forholdene i hjemlandet har ændret sig på en sådan måde, at de pågældende ikke længere risikerer forfølgelse.⁶

2.2. De såkaldte § 26-hensyn

Ved en inddragelse af opholdstilladelser i henhold til udlændingeloven § 7 eller 8, der er givet på baggrund af en *ansøgning om asyl indgivet før 1. juli 2002*, skal der i henhold til udlændingelovens § 26 tages hensyn til, om udvisningen må antages at virke særligt belastende navnlig på grund af udlændingens tilhørsforhold til det danske samfund, udlændingens alder, helbredsforhold, andre personlige forhold, varigheden af udlændingens ophold her i landet, udlændingens tilknytning til herboende personer, konsekvenser af en eventuel udvisning for nære herboende familiemedlemmer, manglende eller ringe tilknytning til hjemlandet eller andre lande, og eventuel overlast (uden for § 7) ved tilbagevenden.⁷

Ved lovændringen af 6. juni 2002, der gælder for personer, der har indgivet *ansøgning om asyl efter 1. juli 2002*, blev § 26 ændret. Ved inddragelse af opholdstilladelser omfattet af lovændringen i 2002, skal der ikke længere lægges vægt på varigheden af ansøgerens ophold her i landet, ligesom, der i stedet for udlændingens "tilhørsforhold" til det danske samfund nu skal lægges vægt på udlændingens "tilknytning" til samme.

2.3. De facto-flygtninge og flygtninge med beskyttelsesstatus

Udlændingelovens bestemmelser om inddragelse af flygtningestatus og opholdstilladelse i tilfælde af, at behovet for beskyttelse ophører, gælder både for konventionsflygtninge og for personer med subsidær beskyttelsesstatus (*de facto*-flygtninge og personer med den såkaldte beskyttelsesstatus i henhold til udlændingeloven § 7, stk. 2). Det må desuden antages, at flygtningekonventionens grundlæggende principper for inddragelse og ophør ligeledes bør anvendes i forbindelse med inddragelse af subsidær beskyttelsesstatus. Således ses der ikke i praksis at være sondret, ligesom der heller ikke i forarbejderne til § 19 er skelnet mellem de to kategorier.

Kilder:

- UNHCRs Håndbog om procedurer og kriterier for fastlæggelse af flygtningestatus
- UNHCRs Eksekutivkomité Konklusion nr. 69 (XLIII) vedrørende Cessation of Status, 1992
- Rafeek 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

⁶ Lovforslag nr L. 152 af 28. februar 2002, Almindelige bemærkninger pkt. 4.

⁷ For praksis kan henvises til Flygtningenævnets Formandskabs 12. Beretning 2003, kapitel 6 samt Flygtningenævnets Notat om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse - Kosovo, www.fl.n.dk

- Guidelines on International Protection: Cessation of Refugee Status under Article 1C(5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees (the "Ceased Circumstances" Clauses), UNHCR 10 February 2003

ANNEX I

Anvendelse af ophørsgrunde over for afghanske flygtninge

På baggrund af Taleban styrets fald i Afghanistan har Udlændingestyrelsen besluttet at inddrage ("nægtelse af forlængelse af") opholdstilladelser til flygtninge og personer med subsidær beskyttelsesstatus, hvor det oprindelige asylmotiv var frygt for forfølgelse fra Talebans side. I Udlændingestyrelsens begrundelser for generelt at bringe ophørsgrundene i anvendelse, er der lagt vægt på, at "Taleban ikke længere er ved magten i Afghanistan, at der er nedsat en overgangsregering samt forberedt valg til oktober 2004."

Heroverfor har UNHCR ved notat af 29. januar 2005 og skrivelse af 31. januar 2005 til Flygtningenævnet klart tilkendegivet, at det for indeværende må anses for forhastet ("premature") at bringe ophørsgrundene i anvendelse over for afghanske flygtninge og andre afghanere om hvem, det er blevet anerkendt, at de har behov for international beskyttelse. De ændringer, der har fundet sted, har efter UNHCRs vurdering ikke den fornødne fundamentale, varige og stabile karakter, ligesom det ikke kan antages at den fornødne grad af effektiv og tilgængelig national beskyttelse er blevet genetableret. UNHCR lægger herved blandt andet vægt på følgende forhold:

- at den *politiske overgangsproces* i Afghanistan, der startede med Talebanstyrets fald og Bonn-aftalen, ikke er kommet langt nok.
- Et vigtigt element er her den *manglende afholdelse af parlamentsvalg* til Under- og Overhus, der, gennem provins- og distriktsvalg, ville bringe de forskellige dele af et fragmenteret og etnisk uensartet samfund sammen i en ikke-voldelig ramme for styre/ledelse. Blandt andre vigtige elementer at tage i betragtning er spørgsmålet om, hvorvidt *menneskerettighedskrænkelser* foretaget af lokale hærførere og militære elementer er tilstrækkeligt reduceret og om alvorlig *diskrimination* over for minoriteter er ophørt;
- at de *væbnede fjendtligheder* ikke er ophørt, hvilket ses af, at der skal militære aktioner til for at bekæmpe den fortsatte antiregerings virksomhed, der finder sted i flere provinser, hvoraf nogle ikke er under regeringens fulde kontrol;
- at det, uanset fremgang på området, ikke er muligt for det *nationale politi* og den *nationale hær* at kontrollere væsentlige dele af landet uden international støtte, og at dette forventes ikke at ske før henholdsvis 2007 og 2008;
- at *lokalt styre* og *administrative strukturer* i Afghanistan ikke fungerer med en rimelig grad af pålidelighed og kontinuitet. Specielt er der ikke tilstrækkelig grad af uafhængighed af dem, der udøver væbnet eller økonomisk magt. Ligeledes er *adgangen til effektiv prøvelse og appel* meget begrænsede inden for såvel det formelle retssystem som i de traditionelle konfliktløsende mekanismer, og ikke-eksisterende, hvis klagen involverer indflydelsesrige personer eller personer med tilknytning til militærledere, da disse fortsat kan handle næsten uden risiko for straf.

