

Til Udlændinge- og Integrationsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
Sendt pr. mail til udlaendingeafdeling@uim.dk, cal@uim.dk og uim@uim.dk
Ministeriets sagsnr. 2017 - 10722



18. september 2017

Høringsvar til lovforslag om afslag på tidsubegrænset opholdstilladelse ved udlændinges aktive modarbejdelse af identitetsafklaring

Røde Kors takker for muligheden for at afgive høringssvar til udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven angående 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.

Gennem vores administration af bisidder- og repræsentantordningen for uledsagede mindreårige asylansøgere, har Røde Kors stor erfaring med denne gruppe, herunder med de sager hvor Udlændingestyrelsen træffer afgørelse om ændring af alder efter en aldersundersøgelse. Det er særligt denne gruppe, vi mener lovforslaget rammer på en uhensigtsmæssig måde.

Nedenfor følger vores generelle og specifikke kommentarer til udkastet til lovforslag.

Generelle kommentarer

- Røde Kors anerkender, at fastlæggelse af en udlændings identitet er en vigtig del af myndighedernes sagsbehandling, og at det i den forbindelse er vigtigt, at en udlænding samarbejder med udlændingemyndighederne om at oplyse sin sag. Det bør her tages i betragtning, at de danske udlændingeregler allerede i dag er udformet således, at det er endog meget vanskeligt at opnå opholdstilladelse, såfremt der er tvivl om ansøgerens identitet.
- Røde Kors er derfor bekymret for, at lovforslaget primært vil ramme unge asylansøgere, der selv mener, at de er mindreårige, men hvor Udlændingestyrelsen træffer afgørelse om aldersændring. Vi finder det derfor relevant at fremhæve de væsentlige problematikker dette aktualiserer i forhold til aldersundersøgelser og Udlændingestyrelsens praksis for afgørelser om aldersændring. Der er en ikke ubetydelig risiko for, at den unge er 2-3 år yngre eller ældre end den af Udlændingestyrelsen fastsatte alder. En ændring af alder bør derfor aldrig alene kunne ses som et bevis på, at den mindreårige aktivt har modarbejdet afklaringen af sin identitet, og dette bør reflekteres direkte i bemærkninger til loven samt følgende bekendtgørelser og vejledninger til myndigheder.
- Røde Kors frygter, at udelukkelse fra mulighed for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse kan svække integrationsincitamentet for nogle udlændinge. Vi henviser i den forbindelse til UNHCR's generelle anbefaling til EU-landene om at meddele tidsubegrænset opholdstilladelse til flygtninge

senest efter tre års ophold for at undgå, at usikkerheden får en negativ indflydelse på personens fornemmelse af at høre til og motivation til at integrere sig.

- Røde Kors finder det positivt, at ministeriet anerkender, at der kan være undskyldelige omstændigheder, der er årsag til, at en asylansøger ikke oplyser fyldestgørende eller præcist om sin identitet. Røde Kors finder det ligeledes positivt, at lovforslaget giver flere konkrete eksempler på aktiv modarbejdelse af identifikation på situationer, hvor der ikke er tale om aktiv modarbejdelse af identifikation og på undskyldelige omstændigheder, der medfører, at man trods aktiv modarbejdelse af identifikation kan opnå tidsubegrænset opholdstilladelse. Røde Kors finder dog, at eksemplerne er for specifikke, og at undtagelserne dermed bliver meget snævre. Vi er bekymret for, at det vil være svært at skabe en ensartet praksis ud fra disse meget specifikke eksempler, og at for snævre undtagelser vil gøre muligheden illusorisk.

Røde Kors foreslår derfor i stedet, at der ved vurderingen generelt tages særligt hensyn til, om asylansøgeren har været udsat for trafficking eller andre traumer, har psykiske vanskeligheder, er umodne, har nedsat kognitivt funktionsniveau eller et lavt uddannelsesniveau samt særlige kulturelle forhold.

Uddybende kommentarer

Vedr. uledsagede mindreårige asylansøgere

Uledsagede mindreårige asylansøgere udgør en særligt sårbar gruppe asylansøgere. Ens for dem alle er, at de på forskellig vis er i gang med både fysisk, psykisk og kognitivt at udvikle sig. Det betyder, at de på linje med andre jævnaldrende ikke har en fuldt udviklet evne til at forstå komplekse situationer. Mange har derudover oplevet traumer før eller under flugten og har mistet kontakten til deres familie. Langt de fleste unge over 14 år bliver vurderet modne nok til at gennemgå asylproceduren.

Der er en risiko for, at de unge svarer på myndighedernes spørgsmål ud fra nogle andre parametre end tilsigtet. Røde Kors' repræsentanter oplever ofte, at de unge kan have svært ved at forstå, hvilke informationer, der er vigtige for myndighederne. Det kan f.eks. være spørgsmålet om fastlæggelse af alder, som de unge måske aldrig før er blevet konfronteret med. De unges svar kan være påvirket af, at de er bange eller ikke vil gentage, at de ikke præcist kender deres alder, når de bliver stillet det samme spørgsmål flere gange. Det kan også være, at de er påvirkede af de rygter og beskeder, de har fået af deres familie, af menneskesmuglere eller af de andre børn på asylcentret.

Kulturelle forskelle kan eksempelvis ligeledes gøre, at en ung asylansøger ikke tager aktiv del i en samtale med voksne, medmindre de er blevet direkte spurgt, og at svar bliver helt korte, enkle og ikke fyldestgørende.

Alt dette betyder, at der er stor risiko for, at de unge utilsigtet kan komme med urigtige oplysninger eller kan tolkes som modarbejdende i forhold til afklaring af deres identitet. De unge kan ikke i en presset situation forventes, at kunne gennemskue de langsigtede konsekvenser af at give urigtige oplysninger for deres sag og deres fremtid.

Vedr. aldersoplysninger

Røde Kors' repræsentanter oplever ofte, at de unge ikke har præcise oplysninger om deres egen alder, og de fleste kan ikke fremvise tilstrækkelig dokumentation. I flere af de lande Danmark modtager mindreårige asylansøgere fra, sker der ikke registrering ved fødslen, og der er heller ikke fokus på alder: Nogle unge kender ikke deres egen alder og andre ved eksempelvis blot, at de er to år yngre end deres storebror. Det lave uddannelsesniveau i mange asylproducerende lande kan bevirke, at enkelte af de unge har svært ved at forstå tidsangivelser og give en kronologisk gengivelse af, hvor

de har været og i hvor lang tid. De kan derfor have svært ved at forstå, at de kan være blevet flere år ældre på deres vej til Danmark.

Røde Kors oplever endvidere, at de unge i andre EU-lande kan have oplyst, at de er myndige. Ofte er forklaringen, at de ønsker at undgå særlig opmærksomhed og at blive indkvarteret i særlige børnecentre med mere opsyn m.v., fordi de unge ikke ønsker at blive i det pågældende land, men vil rejse videre.

Mange unge har ligeledes hørt rygter om dårlig behandling af mindreårige i eksempelvis Ungarn og Bulgarien, og oplyser derfor, at de er voksne ved registrering. Mange unge får ligeledes adgang til EU ved hjælp af falske ID-dokumenter, hvor de står anført som voksne. Udlændingestyrelsens faste praksis i disse sager er, at den unge bliver registreret som voksen, uden at der foretages aldersundersøgelse.

Røde Kors er endvidere bekymret for, at den danske politik om adskillelse af unge asylpar kan give nogle mindreårige asylansøgere incitament til at oplyse, at de er myndige for at få lov til at forblive indkvarteret sammen med deres myndige samlever.

Specifikt vedr. aldersundersøgelser og -afgørelser

Når de unge ikke kan fremvise tilstrækkelig dokumentation for deres alder, anvender Udlændingestyrelsen en aldersundersøgelse. Der er dog en vis analyseusikkerhed knyttet til undersøgelsesmetoden, og der er en forholdsvis stor anerkendt usikkerhed på +/-3 år. Der er og har således altid været en vis statistisk risiko for, at de unge har oplyst den korrekte alder, men at oplysningen kommer til at fremstå urigtig, fordi undersøgelserne er behæftet med usikkerhed.

Retsmedicinsk Institut har ændret praksis for angivelse af sandsynlig alder, hvilket medfører større risiko for, at Udlændingestyrelsens afgørelse om ændring af alder er ukorrekt. Tidligere angav retsmedicinerne et aldersspænd på 4 år, der betød, at der var meget lille sandsynlighed for, at asylansøgeren var yngre eller ældre end dette spænd.

Efter praksisændringen angiver Retsmedicinsk Institut nu et aldersspænd på 1-2 år, hvilket giver lavere sikkerhed. Risikoen for, at asylansøgeren er yngre eller ældre end det angivne aldersspænd, er dermed steget ikke ubetydeligt.

Udlændingestyrelsen træffer således afgørelse om aldersændring, såfremt undersøgelsens resultat fraviger den oplyste alder mere end 1 år. Således tages der ikke hensyn til, at der er en ikke ubetydelig risiko for, at den unge er 2-3 år yngre eller ældre end den af Udlændingestyrelsen fastsatte alder.

En ændring af alder bør derfor aldrig alene kunne ses som et bevis på, at den mindreårige aktivt har modarbejdet afklaringen af sin identitet, og dette bør reflekteres direkte i bemærkninger til loven samt følgende bekendtgørelser og vejledninger til myndigheder.

Afklaring af identitet ved hjælp af oplysninger fra andre sager

I visse sager anmoder Udlændingestyrelsen den unge om at give samtykke til, at myndighederne må indhente oplysninger om dem via sager fra andre familiemedlemmer, klanmedlemmer, Facebook mv. Røde Kors kan ikke se, at sådanne oplysninger har større bevismæssig værdi end de oplysninger den unge giver myndighederne i forbindelse med ansøgning om opholdstilladelse. Nægtelse af at samtykke hertil bør således heller ikke anses som modarbejdelse af identitetsafklaringen.

Røde Kors står naturligvis til rådighed for uddybning af disse bemærkninger.

Med venlig hilsen



Anders Ladekarl
Generalsekretær