

## **Amnesty Internationals anbefalinger vedr. udlændingeretlige spørgsmål i Danmark.**

I forhold til asylansøgere og flygtninge er det første og vigtigste mål altid - i overensstemmelse med de internationale konventioner, som Danmark har undertegnet<sup>1</sup> - at sikre, at ingen udsættes for 'refoulement'. Det vil sige, at ingen mod deres vilje sendes tilbage til et land, hvor de risikerer at blive fængslet uden rettergang eller at blive udsat for fysiske overgreb, tortur, 'forsvindinger', eller henrettelse. Derudover er det vigtigt at sikre, at asylansøgere og flygtninge (og andre udlændinge) i Danmark bliver behandlet med værdighed og ikke udsættes for diskrimination.

Den danske regering bør til stadighed bestræbe sig på at sikre, at Danmark overholder de internationale konventioner om asylansøgere og flygtninges rettigheder, og især at myndighedernes praksis i henhold til reglerne vedblivende har dette for øje.

Konkret betyder det efter Amnesty Internationals opfattelse, at der bør arbejdes for:

- At enhver har ret til at søge asyl og har adgang til retfærdige procedurer, der skal undersøge og afgøre, om ansøgeren er flygtning.
- At asylansøgere får advokatbistand under hele asylproceduren.
- At Flygtningenævnet føres tilbage til sin oprindelige sammensætning for at styrke Nævnets sagkundskab og uafhængighed.
- At kvoteflygtninge udvælges efter deres beskyttelsesbehov og ikke deres integrationspotentiale og at Danmark modtager flere kvoteflygtninge.
- At personer som mister deres opholdsgrundlag - eller ikke får asyl - på grund af terrormistanke får mulighed for at forsvare sig mod mistanker/anklagerne, og at udlændingen og dennes advokat samt udlændingemyndighederne får indsigt i de oplysninger, som begrundet udelukkelsen.
- At afviste asylansøgere i Danmark, der ikke kan tvangsudsendes i sikkerhed og værdighed og hvor en tilbagevenden er udsigtsløs, får mulighed for at arbejde og uddanne sig i Danmark indtil de kan vende sikkert tilbage.
- At alle Dublin-overførsler stoppes til Grækenland.
- At det igen bliver muligt at opnå beskyttelse i Danmark, hvis man nærer en velbegrundet subjektiv frygt, og hvis man er krigsflygtning.
- At frihedsberøvelse af ikke - kriminelle undgås, med mindre der er tungtvejende grunde til det, og at der indføres et øvre loft for varigheden af frihedsberøvelsen.
- At adgangen til betinget udvisning afskaffes.
- At opnåelse af dansk indfødsret ikke gøres så vanskelig, at syge og traumatiserede udlændinge reelt afskæres fra at opnå dansk indfødsret.
- At den danske lovgivning ændres, så den sikrer en lige og effektiv beskyttelse mod alle former for diskrimination.
- At starthjælpen afskaffes.
- At handlede kvinder og børn tilbydes egentlig beskyttelse i Danmark, hvis det må frygtes, at de ved udsendelse til oprindelseslandet udsættes for overgreb eller fornyet menneskehandel.
- At der ikke stilles så høje krav til voldsramte, familiesammenførte kvinder for at disse kan opnå beskyttelse i Danmark.
- At lægernes tavshedspligt også respekteres i asylsager og sager om humanitær opholdstilladelse.

---

<sup>1</sup> Først og fremmest: Flygtningekonventionen, men også Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, Torturkonventionen, Racediskriminationskonventionen, Konventionen mod Afskaffelse af Diskrimination mod Kvinder, Den internationale Konvention om Borgerlige og Politiske rettigheder, Den Internationale Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle rettigheder og Børnekonventionen.

Amnesty International er bekymret over en række af de senere års stramninger i den danske udlændingepolitik, som dels svækker den retlige beskyttelse af asylansøgere og flygtninge, og dels svækker den humanitære indsats. Nedenfor er oplyst en række konkrete elementer i lovgivninger, som giver anledning til bemærkninger.

### **1. Om at søge om asyl ved danske repræsentationer**

Siden 2002 har det ikke længere været muligt at søge om asyl ved danske repræsentationer i udlandet. Dette kan afskære personer, der nærer en velbegrundet frygt for forfølgelse, fra at opnå beskyttelse, fordi de ikke har mulighed for at komme ud af deres land. Inden denne adgang blev afskaffet, fik ca. 65 mennesker årligt beskyttelse i Danmark på denne måde. Målt i antal er det således en beskedent forringelse, men for de mennesker, som tidligere ville have kunnet få hjælp ad denne vej, er der tale om en alvorlig forringelse.

- **Amnesty International anbefaler, at muligheden for at søge om asyl ved danske repræsentationer genindføres.**

### **2. Om advokatbistand ved indgivelse af asylansøgning**

Tidlig advokatbistand til asylansøgere (i stedet for som nu først ved Flygtningenævnets behandling af sagen) sikrer, at asylansøgere gøres bekendte med asylproceduren og ikke på grund af angst eller uvidenhed tilbageholder vigtige oplysninger og dermed skader deres sag ved senere at ændre forklaring eller komme med nye supplerende oplysninger, som bevirker, at de kommer til at fremstå som utroværdige.

Også torturofre, som erfaringsmæssigt ofte kan lide af koncentrationsbesvær og hukommelsestab og have svært ved at huske datoer og begivenheder, kan have brug for en person, som kan støtte dem tidligt i processen. Endelig kan advokatbistand sikre, at alle relevante oplysninger kommer frem så tidligt som muligt i Udlændingenservices sagsbehandling.

- **Amnesty International anbefaler, at asylansøgerne får mulighed for advokatbistand allerede tidligt i asylprocessen – dvs. ved ansøgning til Udlændingenservice.**

### **3. Om Flygtningenævnets sammensætning og uafhængighed**

Flygtningenævnets afgørelser er som altovervejende hovedregel endelige, idet selve asylvurderingen - beskyttelsesbehovet - kun i få tilfælde kan prøves ved en almindelig domstol. Hermed er Nævnet den sidste og væsentligste garant for asylansøgers retssikkerhed i Danmark.

Ved etableringen af Flygtningenævnet lagde man i sin tid vægt på, at Nævnet skulle være et uafhængigt og domstolslignende organ. Flygtningenævnet fik derfor syv medlemmer og blev bredt sammensat – med en dommer som formand og seks øvrige medlemmer, som repræsenterede Justitsministeriet, Udenrigsministeriet, Socialministeriet, Advokatrådet og Dansk Flygtningehjælp. (Dansk Flygtningehjælp havde to repræsentanter i Nævnet).

I 1995 blev antallet af Flygtningenævnets medlemmer reduceret til fem, og den nuværende regering valgte i 2002 at reducere antallet af rådsmedlemmer yderligere - til tre medlemmer, således at Dansk Flygtningehjælp og Udenrigsministeriet ikke længere er repræsenteret. Tilbage sidder en dommer, en repræsentant fra Advokatrådet og en repræsentant for Integrationsministeriet.

Amnesty International er bekymret over denne udvikling. Især er den uafhængige sagkundskab i Nævnet reduceret med fjernelsen af Dansk Flygtningehjælps repræsentanter, der skulle sikre Nævnets viden om asylansøgerne og forholdene i asylansøgerens hjemlande, ligesom Udenrigsministeriets repræsentant skulle sikre Flygtningenævnets generelle viden om de geopolitiske forhold i udlandet. Amnesty International anbefaler derfor, at Flygtningenævnet igen sammensættes på en måde, der sikrer bred sagkundskab og uafhængighed.

I øvrigt finder Amnesty International det problematisk i forhold til Flygtningenævnets faktiske uafhængighed, at det ene af Flygtningenævnets nu kun tre sæder besættes af juridiske sagsbehandlere fra Integrationsministeriet, som i deres øvrige arbejdstid er ansat til ministerbetjening, herunder til behandling af konkrete sager om familiesammenføring og til udarbejdelse af regeringens lovforslag på udlændingeområdet.

Tabet af den brede sagkundskab og den uafhængighed, som blev sikret ved den oprindelige sammensætning - en næsten ligelig fordeling af myndighedsrepræsentanter og ikke-statslige sagkyndige medlemmer - gør, at man ikke længere kan anse Flygtningenævnet som det uafhængige domstolslignende organ, som Folketinget forudsatte, da Nævnet blev skabt i 1983.

Amnesty International mener på den baggrund, at der er behov for adgang til en yderligere, uafhængig prøvelse af asylsager af principiel karakter. Det kan ske enten ved etablering af et særligt administrativt domstolslignende organ - et 'over- Flygtningenævn' med en bredere sammensætning - eller ved at give adgang til domstolsprøvelse ved de almindelige domstole af principielle sager.

- **Amnesty International anbefaler, at Flygtningenævnets sammensætning ændres, således at dets sagkundskab og uafhængighed styrkes.**
- **Amnesty International anbefaler, at der etableres mulighed for yderligere prøvelse af særligt principielle asylsager.**

#### **4. Om Kvoteflygtninge**

I 2005 ændrede man reglerne om kvoteflygtninge.<sup>2</sup> Ændringerne betyder blandt andet, at langt de fleste af de omkring 500 FN-kvoteflygtninge som hvert år udvælges af Integrationsministeriet skal have såkaldt 'integrationspotentiale'<sup>3</sup> for at få asyl i Danmark. Det betyder, at flygtningene udvælges efter deres evne til at bidrage til arbejdsmarkedet, deres uddannelse, arbejds erfaring og alder - snarere end efter deres behov for beskyttelse. Ændringen betyder omvendt, at personer, som har behov for beskyttelse, men som på grund af alder eller lignende ikke skønnes at ville kunne komme på det danske arbejdsmarked mv., fravælges og afskæres fra muligheden for at komme til Danmark.

Amnesty International finder det problematisk, at lovændringens fokus på kvoteflygtninges integrationspotentiale indebærer en tilsidesættelse af de svageste flygtninge. Dansk Flygtningehjælp, som hvert år deltager i de kvoterejser til flygtningelejre rundt om i verden, hvorfra de 500 kvoteflygtninge udvælges, skriver i deres Årsberetning 2006, at "*Konsekvenserne af lovændringen slog klart igennem i 2006, hvor flere flygtninge, der ville have fået beskyttelse i Danmark under de tidligere regler, fik afslag.*"

Selvom der på verdensplan er et stort antal internt fordrevne og flygtninge, har EU i de senere år indført stramminger, der gør det vanskeligere at komme ind i Europa. I Danmark ses det ved et markant fald i antallet af asylansøgere<sup>4</sup>. I 2006 fik 1.095 i alt meddelt ophold i Danmark (inklusive flygtninge/beskyttelsesstatus, kvoteflygtninge og humanitær opholdstilladelse)- i 2007 var tallet 1.278 personer. For en opdatering af tallene se følgende hjemmeside: <http://www.nyidanmark.dk>

---

<sup>2</sup> Lovgivning nr. 403.

<sup>3</sup> En undtagelse er, at der kan vælges 20 alvorligt syge flygtninge per år.

<sup>4</sup> I 2001 søgte 12.512 asyl i Danmark - tallet var faldet til 1.960 i 2006, og 2.246 i 2007.

Set i lyset af det fåtal, der får beskyttelse i Danmark, mener Amnesty International, at et land som Danmark burde give beskyttelse til flere flygtninge. Det kunne gøres ved at hæve antallet af kvoteflygtninge.

- **Amnesty International anbefaler, at man afskaffer 'integrationspotentialet' som udvælgelseskriterium for kvoteflygtninge og alene ser på, hvilke flygtninge der har størst behov for beskyttelse.**
- **Amnesty International anbefaler videre, at Danmark – og de øvrige EU-lande - som følge af de store fald i antallet af spontane asylansøgere åbner for modtagelse af flere kvoteflygtninge.**

## **5. Om udlændinge mistænkt for terrorvirksomhed**

Som led i bekæmpelsen af terrorisme vedtog Folketinget i 2002 § 45b, som betyder, at personer, som af Politiets Efterretningstjeneste mistænkes for delagtighed i terrorvirksomhed, kan udelukkes fra at få asyl i Danmark, eller kan miste deres opholdsgrundlag i Danmark. Såfremt de risikerer forfølgelse i deres hjemland kommer de på et såkaldt 'tålt ophold' i Danmark, hvor de har begrænsede rettigheder. Lovgivningen tilskriver, at hverken udlændingen selv eller Udlændingetjenesten eller Flygtningeævnet skal underrettes om de forhold, der begrundet mistanken mod terrorvirksomhed.

Amnesty International finder det ikke betryggende, at hverken den pågældende udlænding selv eller dennes advokat, eller udlændingemyndigheder får mulighed for at konstatere, hvad mistanken går ud på, men alene skal forholde sig til en oplysning om, at justitsministeren har indstillet til integrationsministeren, at den pågældende udlænding udelukkes fra asyl i Danmark. Vi har fremsat vores kritik løbende, senest i forbindelse med de to tunesere, der var mistænkt for mordplaner mod tegneren Kurt Westergård.

- **Amnesty International anbefaler, at personer, som udelukkes fra at få asyl på grund af mistanke om terrorvirksomhed, får mulighed for at forsvare sig mod mistanken.**
- **Amnesty International anbefaler, at udlændingemyndighederne får indsigt i de oplysninger, som begrundet, at den pågældende udlænding mister sit opholdsgrundlag eller bliver udelukket fra at få asyl.**

## **6. Afviste asylansøgere der pt. ikke kan udsendes med tvang.**

Amnesty International mener, at afviste asylansøgere, der ikke har krav på beskyttelse i Danmark, (ikke er personligt forfulgte i deres hjemland) bør kunne sendes tilbage – om nødvendigt tvangsmæssigt, dvs. ved politiets foranstaltning).

For tiden er det dog ikke muligt at tvangsudsende afviste irakiske asylansøgere (med undtagelse af til Nordirak), visse iranere, romaer fra Kosovo og Somaliere. (Pr. september 2008). Amnesty International finder, at afviste asylansøgere, der ikke kan tvangsudsendes til deres hjemland i sikkerhed og værdighed, og hvor en udsendelse ikke kan gennemføres, og der ikke er noget, som tyder på, at en tilbagevenden vil blive praktisk mulig i en overskuelig periode (hvor arbejdet på at udsende er udsigtsløst), bør kunne arbejde og uddanne sig, mens de er i Danmark. I de senere år har vi arbejdet for, at de afviste irakiske asylansøgere (311 i udsendelsesposition pr. august 2008) bør kunne få beskyttelse i Danmark med mulighed for at kunne deltage i det danske samfund, indtil den danske regering kan sikre en værdig og sikker tilbagevenden. Amnesty International har dokumenteret, at der stadig sker en række menneskerettighedskrænkelser i Irak, og at det derfor ikke kan garanteres, at tvangsudviste irakere ikke risikerer alvorlige overgreb ved en

tilbagevenden.<sup>5</sup> Derudover anbefaler FNs Flygtningehøjkommissariat, UNHCR, at ingen tvangsudsendes til den centrale og sydlige del af Irak.

- **Amnesty International anbefaler, at afviste asylansøgere i Danmark, der ikke for tiden kan tvangsudsendes i sikkerhed og værdighed, får mulighed for at arbejde og uddannelse sig i Danmark indtil de kan vende sikkert tilbage.**

## **7. Dublin - forordningen og overførsler til Grækenland**

Amnesty International har ved flere lejligheder udtrykt bekymring over det græske asylsystem.

Allerede i 2006 kritiserede Amnesty den græske asylprocedure og den udbredte mishandling, diskrimination og frihedsberøvelse af migranter og asylansøgere; en kritik, som vi har fremsat løbende.<sup>6</sup>

Amnesty International hilser det velkomment, at Danmark har stoppet overførsler af mindreårige til Grækenland, men opfordrer samtidig til, at alle overførsler til Grækenland ophører på nuværende tidspunkt. Dette kan gøres ved at gøre brug af artikel 3.2 under Dublin-forordningen, der giver landene mulighed for selv at behandle de asylansøgninger, der ellers overføres til Grækenland.

- **Amnesty International anbefaler, at alle Dublin-overførsler til Grækenland stoppes.**

## **8. Afskaffelse af beskyttelsesstatus**

I 2002 blev den såkaldte 'de facto status'<sup>7</sup> afskaffet og erstattet med den såkaldte 'beskyttelsesstatus'. Man kan blive anerkendt som flygtning (få asyl) med beskyttelsesstatus, hvis man risikerer dødsstraf, tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling (den bestemmelse, der følger af artikel 3 i den europæiske menneskerettighedskonvention).

Ændringen betød bl.a., at man ikke længere kan opnå beskyttelse i Danmark på grund af en betydelig *subjektiv frygt for forfølgelse*. (Det kan være, at man tidligere har været udsat for tortur/voldtægt i hjemlandet, og hvor gerningsmændene er sat i fængsel eller ikke længere har magten i landet, men hvor det opleves som så belastende for asylansøgeren at vende tilbage til det sted, hvor overgrebene skete, at det ikke bør forlanges). Denne ændring blev vedtaget på trods af, at FNs Flygtningehøjkommissariats (UNHCRs) retningslinier anfører til, at Flygtningekonventionen<sup>8</sup> også kan bruges til at beskytte personer, der nærer en *velbegrundet subjektiv frygt for forfølgelse*.

Med den tidligere 'de facto-status' var det også muligt at opnå beskyttelse i Danmark som krigsflygtning (modsat de flygtninge, som var personligt, individuelt og konkret forfulgte). Eksempelvis fik mange somaliske statsborgere tidligere asyl efter denne bestemmelse, selvom de ikke selv havde været politisk eller militært aktive, men alene på baggrund af, at de levede i et område, hvor civilbefolkningen blev udsat for vilkårlige overgreb fra skiftende militser. Således kunne borgerkrigs-lignende forhold give de facto-status. Men ved lovændringen i 2002 skrev regeringen i bemærkningerne, at man ikke længere skulle kunne opnå asyl på den måde – og nævnte specifikt praksis i forhold til somalierne.<sup>9</sup> Efter lovændringen er der altså et udtrykkeligt krav om, at asylansøgeren skal være *individuelt og konkret forfulgt*. Dette betyder, at

<sup>5</sup> Se eks. Amnestys rapporter: Rhetoric and Reality – The Iraqi Refugee Crisis. MDE 14/011/2008 og Amnestys rapport: Carnage and Despair. MDE 14/001/2008 fra marts og juni 2008.

<sup>6</sup> Se eks. Amnesty International. Out of Spotlight. The rights of foreigners and minorities are still a grey area. AI Index EUR 25/005/2006.

<sup>7</sup> Udlændingelovens § 7, stk. 2.

<sup>8</sup> Flygtningekonventionen er gennemført i dansk ret ved udlændingelovens § 7, stk. 1, den såkaldte konventionsstatus.

<sup>9</sup> Se L 152/2001-02, 2 samling.

asylansøgeren skal kunne dokumentere, at han/hun vil være i *særlig personlig risiko* ved en tilbagevenden. Således er det ikke nok, at være et 'generelt offer' for borgerkrig eller borgerkrigs-lignende tilstande.

- **Amnesty International anbefaler, at det igen bliver muligt at opnå beskyttelse i Danmark, hvis man nærer en velbegrundet subjektiv frygt, og hvis man er krigsflygtning.**

## **9. Om frihedsberøvelse af ikke - kriminelle indvandrere, asylansøgere og flygtninge**

Amnesty International har den generelle holdning, at frihedsberøvelse af ikke-kriminelle personer generelt set bør undgås og kun anvendes i fuld overensstemmelse med internationale menneskerettighedsstandarder og hvor myndighederne kan bevise, at frihedsberøvelsen i hver enkelt sag er nødvendig og er proportionel med det overordnede formål. Du kan læse mere om Amnestys anbefalinger i rapporten: '*Migration-Related Detention*'. A research guide on human rights standards relevant to detention of migrants, asylum-seekers and refugees.' AI Index: POL 33/005/2007, som kan findes på: <http://www.amnesty.org/>

Vi finder det problematisk, at der ifølge udlændingelovens § 36 ikke er nogen øvre grænse for, hvor længe udlændinge kan være frihedsberøvet. Særligt for afviste asylansøgere, som står til udsendelse til hjemlandet, men hvor den praktiske udsendelse ikke er mulig, giver det manglende øvre loft for frihedsberøvelsen anledning til bekymring.

- **Amnesty International anbefaler, at der i udlændingeloven kommer et øvre loft for, hvor længe udlændinge kan frihedsberøves under § 36.**

## **10. Om udvisning af kriminelle udlændinge i forhold til retten til familieliv**

Amnesty International finder, at kriminelle udlændinge, der udvises til deres oprindelseslande, reelt får dobbeltstraf.

En ændring i udlændingeloven i 2006 har gjort det lettere at udvise kriminelle flygtninge og andre udlændinge. Det skete ved at indføre muligheden for at idømme kriminelle udlændinge en *betinget* udvisning i situationer, hvor der ikke findes at være fuldt tilstrækkeligt grundlag for at udvise den pågældende, fordi udvisning må antages at virke særlig belastende for udlændingen, (de såkaldte § 26-hensyn).

Før ændringen byggede de danske udvisningsregler på en såkaldt trappetigemodel, hvor udlændingens opholdsperiode i Danmark og udmålingen af den konkrete straf var bestemmende for, om der idømtes udvisning. Reglerne afspejlede således den konkrete proportionalitetsafvejning mellem statens interesser for beskyttelse mod grove forbrydelser fra udlændinge og borgerens ret til at forblive i det land, hvortil han eller hun har tilknytning (ofte forstået som borgerens ret til familieliv). Jo stærkere tilknytning til landet en udlænding havde, jo grovere kriminalitet skulle der til for at begrunde udvisning af ham eller hende.

Med vedtagelsen af lov nr. 473 af 1. juli 1998 og de senere skærpedelser af udvisningsreglerne er der sket en løbende udvanding af trappetigemodellen, og den seneste ændring har yderligere undermineret princippet. Efter de nye regler kan en udlænding, som idømmes to betingede udvisninger, udvises af landet. Amnesty International frygter, at muligheden for betinget udvisning i situationer, hvor udlændingelovens § 26 ellers ville forhindre udvisning, vil medføre, at flere udlændinge vil blive udvist "i to omgange" med det resultat, at beskyttelsen af retten til familieliv efter bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 svækkes.

Amnesty International frygter derfor, at det vil vise sig, at praksis efter den nye regel om betinget udvisning vil vise sig at være i strid med den proportionalitetsafvejning (mellem statens interesse i at kunne udvise

kriminelle udlændinge og den enkeltes interesse i at bevare sit familieliv i det pågældende land), som efter artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention altid skal foretages.

- **Amnesty International anbefaler, at adgangen til betinget udvisning af kriminelle udlændinge afskaffes.**

### **11. Om opnåelse af dansk indfødsret**

Indtil slutningen af 2005 kunne torturofre blive undtaget fra krav om at bestå en danskprøve, når de ansøgte om statsborgerskab. En aftale fra 2006 mellem regeringen og Dansk Folkeparti<sup>10</sup> har betydet, at traumatiserede torturofre ikke længere kan blive fritaget for denne prøve. Amnesty International har kritiseret denne ændring, da traumatiserede torturofre udgør en særlig følsom gruppe, som bør have mulighed for at opnå statsborgerskab - selvom de ikke er i stand til at bestå en danskprøve. Ifølge lægelig sagkundskab er det alment kendt at personer, der lider af PTSD (post-traumatic stress disorder) har en svækket koncentrations – og indlæringssevne, hvorfor det kan forudses, at de påtænkte prøver kan være umulige at bestå for personer med PTSD. De vil derfor uden egen skyld være afskåret fra at opnå dansk statsborgerskab. Dette anser Amnesty International for stærkt bekymrende og diskriminerende.

- **Amnesty International anbefaler, at man genindfører mulighed for dispensation fra danskprøve mv. på grund af sygdom til traumatiserede ansøgere om dansk indfødsret.**

### **12. Om bekæmpelse af diskrimination**

Tillægsprotokol nr. 12 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention medfører et generelt og selvstændigt forbud mod diskrimination, så alle former for diskrimination bliver forbudt. Protokollen muliggør at flere sager om diskrimination vil kunne indbringes for den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Amnesty International anbefaler derfor, at Danmark underskriver og ratificerer tillægsprotokol 12 til den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Amnesty International mener at det fælles klagenævn for ligebehandling (træder i kraft 1. januar 2009) bør tildeles flere ressourcer, og bør have udvidet sine beføjelser til at indkalde vidner, tage sager op af egen kraft og i forhold til det forslag, som regeringen har fremlagt.

#### **Amnesty International anbefaler:**

- At Danmark underskriver tillægsprotokol nr. 12 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.
- At den danske lovgivning ændres, så den sikrer en lige og effektiv beskyttelse mod alle former for diskrimination.
- At det kommende Klagenævn for Ligebehandling får flere ressourcer og videre beføjelser end efter det foreliggende forslag fra regeringen, herunder til at efterforske og behandle sager af egen drift.
- At der følges op på den nationale handlingsplan mod racisme, som blev udgivet i 2003.

### **13. Om starthjælpen**

I 2002 blev den såkaldte ”starthjælp” introduceret. Starthjælpen bliver udbetalt til personer, der ikke har været bosat i Danmark i syv år ud af de sidste 8 år i stedet for kontanthjælp. For at opnå ret til kontanthjælp skal en starthjælpsmodtager have haft ordinært fuldtidsarbejde i 2 ½ år.

---

<sup>10</sup> Udmøntet i cirkulære CIS nr. 9, 12. januar 2006.

Starthjælpen udgør mellem 45 og 65 % af den almindelige kontanthjælp og en starthjælpsmodtager lever under EU's fattigdomsgrænse. Selvom nogle få kommer i arbejde, bliver flertallet fastholdt på starthjælp i en lang årrække. At lade voksne og børn leve i fattigdom forhindrer dem i at bygge en værdig tilværelse op i Danmark - og skaber ikke integration.

Langt størstedelen af starthjælpsmodtagerne har anden etnisk baggrund end dansk, herunder er mange flygtninge med asyl i Danmark. I 2006 blev 94 % af starthjælpen således udbetalt til personer med anden etnisk baggrund.

Amnesty International kritiserer starthjælpen for at diskriminere og skabe fattigdom og marginalisering. I Amnestys rapport Starthjælp – Når staten diskriminerer (link: <http://www.amnesty.dk/log/NårStatenDiskriminerer.pdf>) og på kampagne-sitet Statsdiskriminationen.dk (link: <http://www.statsdiskriminationen.dk>) kan du læse mere om Amnestys anbefalinger og vores kampagne for at få afskaffet starthjælp og sikre lige rettigheder for alle.

- **Amnesty International anbefaler, at starthjælpen afskaffes.**

#### **14. Om bekæmpelse af handel med mennesker**

Danmark ratificerede Europarådets konvention om bekæmpelse af menneskehandel den 19. september 2007. Amnesty International har arbejdet for dansk ratifikation i flere år.

I forbindelse med ratificeringen af konventionen blev den danske lovgivning ændret og det medførte indførelse af en refleksionsperiode for ofre for menneskehandel på op til 100 dage, hvis ofrene samarbejder om deres hjemsendelse. Lovændringen forbedrede derimod ikke muligheden for at opnå længerevarende beskyttelse i Danmark, hvis en hjemsendelse indebærer fare for overgreb eller ny menneskehandel.

Amnesty International anbefaler, at der tilvejebringes muligheder for at give handlede kvinder egentlig beskyttelse i Danmark, hvis deres sikkerhed ikke kan garanteres i hjemlandet. Hverken kvinder eller børn, der har været handlet til prostitution eller tvangsarbejde, bør hjemsendes, hvis de er i risiko for at blive udsat for overgreb fra bagmænd i hjemlandet eller for at blive handlet på ny.

#### **Amnesty International anbefaler:**

- at støtte til de handlede kvinder gøres uafhængig af om ofrene samarbejder om hjemsendelse, refleksionsperioden på 100 dage skal være et tilbud til alle ofre for menneskehandel
- at handlede kvinder og børn tilbydes egentlig beskyttelse i Danmark, hvis det må frygtes, at de ved udsendelse til oprindelseslandet udsættes for overgreb eller fornyet menneskehandel
- at der gøres en større indsats for at sikre at handlede kvinder bliver identificeret som ofre for menneskehandel, således at de ikke forveksles med illegale immigranter

#### **15. Om beskyttelse af familiesammenførte kvinder udsat for partnervold**

Amnesty International udgav 13. juni 2006 rapporten "Valget mellem vold og udvisning – Dilemmaet for voldsramte familiesammenførte kvinder i Danmark", som viser, at voldsramte familiesammenførte kvinder i Danmark ofte står i et dilemma mellem at udholde volden i ægteskabet eller at blive udvist af Danmark.

Rapporten dokumenterer, at undtagelsesbestemmelsen i udlændingeloven § 19, stk. 8, der skulle tage særligt hensyn til voldsramte familiesammenførte kvinders dilemma, ikke virker efter hensigten. Som undtagelsesbestemmelsen bliver forvaltet i dag, er resultatet, at Danmark ikke beskytter de voldsramte familiesammenførte kvinder i tilstrækkelig grad, hvilket har givet anledning til international kritik fra blandt

andet FN og Europarådet. Mange voldsramte familiesammenførte kvinder kan ikke leve op til de høje krav, som bl.a. omfatter dokumentation af volden og af, at der er en direkte årsag mellem volden og samlivets ophævelse. Eftersom social isolation ofte er en del af volden, kan kvinderne desuden sjældent leve op til kravet om tilknytning.

Amnesty er bekymret over, at de mange høje krav resulterer i, at mange familiesammenførte kvinder forbliver i voldelige forhold af frygt for at blive udvist til deres oprindelsesland, hvor de i visse tilfælde risikerer social udstødelse – eller i værste fald at blive dræbt. Amnesty anbefaler, at der følges op på vores rapport, som kan downloades på Amnestys hjemmeside:  
<http://www.amnesty.dk/default.asp?page=2094&lang=da>

**Amnesty International anbefaler:**

- At flere former for dokumentation af vold accepteres af myndighederne.
- At der ikke stilles særskilt krav om, at kvinden også skal dokumentere, at volden er årsagen til skilsmissen.
- At det bliver anerkendt, at tvangsisolation ofte er en del af volden, og at kvinderne derfor ikke kan leve op til tilknytningskravet.

**16. Om lægernes tavshedspligt i asylsager**

Folketinget vedtog i 2005 en ændring af udlændingeloven, hvorefter Udlændingetjenesten uden udlændingens samtykke kan indhente oplysninger om dennes helbredsforhold i forbindelse med vurdering af, om humanitær opholdstilladelse er berettiget. Amnesty International har kritiseret lovændringen, idet man finder, at lægernes tavshedspligt er ubetinget og også gælder i forhold til asylansøgere. Amnesty Internationals lægegruppe har påpeget, at man må frygte, at en tilsidesættelse af lægernes traditionelle tavshedspligt vil underminere tillidsforholdet mellem læge og patient og gøre det sværere at hjælpe mennesker i nød.

**Amnesty International anbefaler, at lægernes tavshedspligt genindføres i forhold til asylansøgere**