

Professor: Mette Frederiksen lagde grundstenen for paradigmeskiftet i asylpolitikken

Mette Frederiksen og Inger Støjberg må deles om 'æren' for, at det er blevet lettere at inddrage opholdstilladelser for visse flygtninge, viser en analyse af professor Jens Vedsted-Hansen

Information 1. marts 2023 af Ulrik Dahlin

Dansk Folkeparti serverede fadøl og citronmåne, da partiets forhandlere den 30. november 2018 fejrede et politisk gennembrud, partiet længe havde arbejdet for: I finanslovsaftalen for 2019, som DF indgik med VLAK-regeringen, havde partiet fået indført et såkaldt paradigmeskift i asylpolitikken.

Fremover skulle der ikke gives opholdstilladelse til flygtninge med henblik på, at de senere kunne få varigt ophold i Danmark. Tværtimod skulle myndighederne arbejde for, at flygtninge fik inddraget deres opholdstilladelse, så snart det kunne lade sig gøre, og alle flygtninge skulle derfor hvert eller hvert andet år have genvurderet deres asylgrundlag. Kort fortalt blev idealet om integration skiftet ud med hjemsendelse i et omfattende lovforslag på 175 sider, som Inger Støjberg sendte i høring bare tre uger efter finanslovsaftalen.

»Dermed blev midlertidighed det bærende princip i asylpolitikken, og det førte til reduceret beskyttelse.«

Sådan siger professor Jens Vedsted-Hansen fra Aarhus Universitet, der som en del af et transnationalt forskningsprojekt betalt af Norges Forskningsråd står bag en længere analyse af paradigmeskiftet i Danmark.

I hans optik har paradigmeskiftet udgjort et markant tilbageskridt i forhold til Danmarks ansvar for at beskytte flygtninge, og den formindskede beskyttelse er blandt andet blevet en realitet for hundredvis af syriske flygtninge i det omstridte Projekt Damaskus, hvor Mattias Tesfaye i sin tid som udlændinge- og integrationsminister for snart tre år siden igangsatte en hastegennemgang af 900 syreres opholdsgrundlag med henblik på en mulig inddragelse eller afslag på forlængelse.

Mette Frederiksens tredje kategori

Forudsætningen for den sejr, som Dansk Folkeparti fejrede med øl og kage, blev lagt til rette allerede i 2015. Dengang hørte asylpolitikken under Justitsministeriet, og justitsministeren hed Mette Frederiksen (S). I sin analyse trækker Jens Vedsted-Hansen trådene tilbage til oprettelsen af en helt ny kategori af flygtninge, som Mette Frederiksen indførte i sin ministertid.

Hidtil havde asylansøgere enten kunnet opnå opholdstilladelse som konventionsflygtninge (§ 7, stk. 1 i udlændingeloven) eller få beskyttelsesstatus (§ 7, stk. 2), men Mette Frederiksen indførte endnu en kategori: midlertidig beskyttelsesstatus (§ 7, stk. 3). Denne status fik mange syrere, især kvinder og ældre mænd, fordi de generelle forhold i det borgerkrigshærgede land var så risikable, at den blotte tilstedeværelse var grundlag nok til beskyttelse, når de kom til Danmark.

»Det er ordet midlertidig, som er afgørende her. For ud over at gøre det lettere at inddrage opholdstilladelserne for flygtninge, der 'kun' havde fået midlertidig beskyttelsesstatus, blev det også lettere at inddrage tilladelserne til de flygtninge, der før havde fået almindelig beskyttelsesstatus,« siger Jens Vedsted-Hansen.

Det var et voldsomt nybrud. Hidtil havde det nemlig været en forudsætning, at forbedringerne i flygtningenes hjemland skulle være grundlæggende, varige og stabile, førend myndighederne kunne

inddrage eller nægte at forlænge opholdstilladelsen, uanset om der var givet konventionsstatus eller beskyttelsesstatus.

Men Mette Frederiksens lovændring betød, at opholdstilladelser fremover kunne inddrages eller nægtes forlænget, uanset at forholdene i hjemlandet stadig måtte betegnes som skrøbelige, alvorlige og uforudsigelige, blot at gennemførte forbedringer ikke var helt midlertidige.

»Man sænkede med andre ord tærsklen, og det ramte syriske flygtninge, da Danmark senere valgte at gå enegang i forhold til risikovurderingen af forholdene i Syrien,« siger Jens Vedsted-Hansen.

Som at sælge elastik i metermål

Første trin var Mette Frederiksens indførelse af en ny kategori og muligheden for lettere at inddrage opholdstilladelser. Andet trin var den del af Inger Støjbergs lovforslag, hvorefter alle flygtningsophold skulle opfattes som midlertidigt. Men paradigmeskiftet indebar også et tredje trin.

»Når myndighederne skulle vurdere, om en opholdstilladelse skulle inddrages eller ikke forlænges, skulle de med Inger Støjbergs lovforslag fremover lægge mindst mulig vægt på flygtningens tilknytning til Danmark, altså forhold som uddannelse, beskæftigelse, sociale kontakter og den slags. Der skulle ske inddragelse, medmindre det ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.«

At foretage dén vurdering – som drejer sig om fortolkningen af menneskeretskonventionens artikel otte om ret til privat- og familieliv – sammenligner Jens Vedsted-Hansen med at sælge elastik i metermål. For der findes ifølge ham ingen præjudikater – altså fortilfælde – hvor Den Europæiske Menneskeretsdomstol nærmere har fastlagt rammerne for den slags vurderinger.

»Det har man jo godt været klar over i embedsværket. Men når der ikke var håndfaste afgørelser fra Strasbourg at læne sig op ad, bevægede man sig jo ind i et juridisk vakuum, hvor man groft sagt kunne bestemme sig for, hvad man ville.«

– Hvorfor er det efter din mening forkert at gøre midlertidighed til et nøglebegreb?

»Man kan godt have midlertidighed som en overordnet ramme. Flygtningekonventionen stiller jo som krav, at der skal være sket varige og stabile forbedringer, før opholdstilladelser kan inddrages, så konventionen opererer også med en vis form for midlertidighed. Vi så det også i 1990'erne, da man også her i landet ville give midlertidig beskyttelse til bosniske flygtninge efter borgerkrigen på Balkan. Dengang skete det for at udvide kapaciteten og give beskyttelse til flere. I dag bruges midlertidigheden til stort set det modsatte, fordi det indgår som en væsentlig del af de skiftende regerings bestræbelser på at gøre Danmark mindst muligt attraktivt som flygtningeland.«

For Jens Vedsted-Hansen, der selv har en fortid som medlem af Flygtningenævnet, er det en afgørende forskel:

»Paradigmeskiftet har indført midlertidigheden for at formindske Danmarks ansvar for flygtninge, ikke for at sikre dem.«

DF var først fremme med kravet om paradigmeskift og midlertidighed, og herfra smittede det lidt efter lidt af på de partier, der danner regeringer. Men når Mattias Tesfaye (S) som minister og Rasmus Stoklund som socialdemokratisk udlændingeordfører senere har udtalt sig i retning af, at det aldrig har været meningen med opholdstilladelse til flygtninge, at de skulle forblive i Danmark, så er det ifølge Jens Vedsted-Hansen »historisk set noget sludder«.

»I de fleste vestlige lande – og her i Danmark i hvert fald siden 1983 – har der været en opfattelse af, at flygtninge og ikke mindst deres børn efter en vis årrække skulle have sikkerhed for at kunne blive boende, også selv om forholdene skulle have forbedret sig i deres hjemland.«

Nævnet burde have holdt sin kæft

Én ting er de opgaver, som Udlændingestyrelsen blev pålagt som følge af paradigmeskiftet. Styrelsen er underlagt departementet, så her skulle embedsværket følge signaler fra en minister, der højlydt ønskede flest mulig opholdstilladelser inddraget. Men noget andet er den rolle, som Flygtningenævnet og Udlændingenævnet kommer til at spille. De to nævn beskrives som uafhængige domstolslignende organer, og de fungerer som klageinstans for styrelsens afgørelser. Mens Udlændingenævnet har lagt sig tæt op ad lovbemærkningerne, har Flygtningenævnet ifølge Jens Vedsted-Hansen haft en mere selvstændig vurdering og omgjort en forholdsvis større andel af styrelsens inddragelser.

Alligevel har Jens Vedsted-Hansen studset over en udmelding fra Flygtningenævnet, der kom lige i kølvandet på Inger Støjbergs omfattende lovforslag.

»Den 27. februar 2019 meldte nævnets koordinationsudvalg, som lægger linjen, offentligt ud, at man ikke længere anså situationen i Syrien for lige så usikker som tidligere. Samtidig sagde man, at det naturligvis ikke var nævnet, men derimod styrelsen, der skulle tage stilling til, om praksis nu skulle ændres, så man ikke længere gav ophold alene på baggrund af de generelle usikre forhold i landet.«

Udmeldingen fra koordinationsudvalget kom knap en uge efter, at Støjberg havde fået vedtaget sit lovforslag om paradigmeskiftet.

»Det var en påfaldende proaktiv rolle for et domstolslignende organ at indtage, og man kan ikke undgå at få den fornemmelse, at det er et afstemt forløb. I hvert fald satte nævnet sig for mig at se med en sådan udmelding i en problematisk og kompromitterende situation, der ikke flugtede med deres uafhængighed. De skulle rent ud sagt have holdt deres kæft,« siger han.

I analysen beskriver Jens Vedsted-Hansen også, hvordan myndighederne i forhold til inddragelse af opholdstilladelser for syriske flygtninge fra Damaskus og hovedstadsområdet Rif-Damaskus foreløbig er endt i »den bedste af alle verdener«, som han ironisk udtrykker det.

På den ene side kan man håndhæve den faste kurs og inddrage opholdstilladelser på stribe som følge af paradigmeskiftet, på den anden side risikerer man ikke at få en EMD-dom imod sig, så længe man ikke tvangsudsender til Syrien.

»Domstolen har afvist en klage over inddragelse som præmatur, fordi der ikke er udsigt til udsendelse. Det betyder, at myndighederne ikke kommer til at skulle stå til regnskab over for Menneskeretsdomstolen. Jeg tror ikke, at det er bevidst lagt til rette, det er snarere en bekvem følgevirkning.«

Nævnet afviser kritikken

Formanden for Flygtningenævnet, landsdommer Ib Hounsgaard Trabjerg, afviser i en e-mail kritikken fra Jens Vedsted-Hansen.

»Flygtningenævnet er et uafhængigt, domstolslignende nævn og har naturligvis ikke deltaget i et 'afstemt forløb' ved ændringen af Syrien-praksis i 2019 som insinueret af professor, dr.jur. Jens Vedsted-Hansen. Professoren har for år tilbage selv været medlem af både Flygtningenævnet og nævnets koordinationsudvalg og burde med sit kendskab til nævnets arbejdsform vide bedre,« skriver nævnsformanden og fortsætter:

»Flygtningenævnets koordinationsudvalg har på samtlige møder siden september 2013, hvor nævnet besluttede at forholdene i dele af Syrien var så alvorlige, at der kunne gives opholdstilladelse til personer fra disse områder alene med henvisning til de generelle forhold, forholdt sig til udviklingen i Syrien. På tidspunktet for mødet i koordinationsudvalget i februar 2019

fandt nævnet det naturligt at kommentere nærmere på udviklingen i Syrien. Udvalget konstaterede blandt andet, at antallet af kamphandlinger og civile tab i Syrien var begrænset geografisk, og at antallet var reduceret markant i forhold til tidligere, samt at det var op til Udlændingestyrelsen i 1. instans konkret at vurdere, om der fortsat var grund til at give opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3 med henvisning til de generelle forhold.«