

Flygtningenævnet meddelte i juni 2019 opholdstilladelse (B-status) til en kvindelig statsborger fra Syrien. Indrejst i 2018.

Nævnet udtalte:

”Klageren er etnisk araber og kristen. Klageren er født i [X], men opvokset i Damaskus, Syrien.

Som asylmotiv har klageren under sin oprindelige asylsag henvist til, at hun ved en tilbagevenden til Syrien frygtede de generelle forhold og at blive kidnappet.

Klageren oplyste til støtte herfor, at der var bombardementer i Syrien, og at det ikke var sikkert at være i landet. Klageren oplyste videre, at hun ikke havde en fremtid i Syrien, fordi hun ikke kunne arbejde eller studere på et universitet grundet krigen. Klageren oplyste endeligt, at hun havde hørt om andre i Syrien, der var blevet kidnappet, og hun frygtede derfor, at det samme kunne ske for hende.

Udlændingestyrelsen fandt dengang, at den risiko, klageren befandt sig i, ikke havde baggrund i individuelle forhold, men alene kunne relateres til den generelle sikkerhedssituation i landet.

Klageren blev herefter meddelt midlertidig opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, idet det blev vurderet, at hun alene ved sin blotte tilstedeværelse i Syrien ville være i risiko for at blive udsat for overgreb omfattet af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 3, hvilken risiko havde baggrund i den særligt alvorlige situation i Syrien præget af vilkårlig voldsudøvelse og overgreb på civile.

Efter sagens karakter finder Flygtningenævnet anledning til at gøre nogle indledende bemærkninger om sagens baggrund og de generelle forhold i Syrien.

Om den generelle sikkerhedssituation i Damaskus i Syrien

I september 2013 besluttede Flygtningenævnet at anse dele af Syrien for omfattet af sådanne kamphandlinger og generaliseret vold mod civilbefolkningen, at der var grundlag for at give opholdstilladelse til asylansøgere fra de pågældende områder alene med henvisning til de generelle forhold.

Asylansøgere fra de pågældende områder i Syrien, der ikke har risikeret individuel forfølgelse eller overgreb, har herefter fået opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 2 – senere § 7, stk. 3 – med henvisning til de generelle forhold, forudsat der ikke har været grundlag for at udelukke dem.

Den 27. februar 2019 udtalte Flygtningenævnets Koordinationsudvalg imidlertid bl.a., at antallet af kamphandlinger og civile tab i Syrien er begrænset geografisk, og at antallet er reduceret markant i forhold til tidligere, og at det var op til Udlændingestyrelsen i 1. instans konkret at vurdere, om der fortsat er grundlag for at give opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, med henvisning til de generelle forhold.

Udlændingestyrelsen traf herefter i bl.a. denne sag afgørelse om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse på grund af en ændring i de generelle forhold.

Sagen har været indbragt som én af seks prøvesager for Flygtningenævnet, hvor spørgsmålet er bl.a., om det på baggrund af de aktuelle oplysninger om de generelle forhold i Damaskus i Syrien fortsat er grundlag for at yde beskyttelse efter § 7, stk. 3.

Det følger af forarbejderne til lov nr. 153 af 18. februar 2015 om ændring af udlændingeloven (midlertidig beskyttelse for visse udlændinge mv.), at en midlertidig opholdstilladelse efter § 7, stk. 3, ikke vil skulle forlænges, hvis de forhold, der førte til tildelingen af beskyttelsen, ikke længere kan begrunde beskyttelse. Det hedder nærmere i de almindelige bemærkninger til lovforslaget (lovforslag nr. L 72 af 14. november 2014) bl.a.:

”Den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 7, stk. 3, udvider ikke adgangen til at opnå beskyttelse i Danmark. Det vil også fremover være en forudsætning for at opnå opholdstilladelse, at udlændingen enten er omfattet af flygtningekonventionen eller har krav på beskyttelse efter de andre internationale konventioner, som Danmark har tiltrådt, herunder som følge af en reel risiko for overgreb i henhold til EMRK’s artikel 3.

Afgrænsningen af, om en udlænding omfattes af udlændingelovens § 7, stk. 2 (beskyttelsesstatus) eller § 7, stk. 3 (midlertidig beskyttelsesstatus), vil bero på en vurdering af, om den pågældendes individuelle forhold giver grundlag for beskyttelse efter stk. 2, eller om der i hjemlandet foreligger en situation, som beskrevet i den foreslåede bestemmelse i stk. 3, og den pågældende udlænding kan anses for omfattet af denne situation.

Udgangspunktet vil fortsat være, at en generel voldstilstand og den blotte mulighed for overgreb som følge af en ustabil situation eller en generel voldstilstand i ansøgerens hjemland ikke i sig selv vil kunne begrunde beskyttelse. Kun i de mest ekstreme tilfælde af generel voldsudøvelse, hvor der består en reel risiko for overgreb alene i kraft af en tilstedeværelse på området, vil udgangspunktet kunne fraviges.

...”

Det fremgår af lovforslaget endvidere bl.a.:

”Udlændinge med beskyttelsesstatus, jf. udlændingelovens § 7, stk. 2, og midlertidig beskyttelsesstatus efter den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 3, er ... ikke omfattet af flygtningekonventionen, og der skal ... ikke som betingelse for inddragelse stilles krav om, at der er sket fundamentale, stabile og varige ændringer i hjemlandet. Dette er også forudsat i forarbejderne til lov nr. 572 af 31. maj 2010 (lovforslag nr. 188 af 26. marts 2010), jf. punkt 7.3, uanset at Flygtningenævnet i visse tilfælde synes at have anlagt en anden praksis.

For sådanne udlændinges vedkommende skal der foretages en vurdering af, om der på inddragelsestidspunktet aktuelt fortsat er et krav på beskyttelse i Danmark i henhold til Danmarks internationale forpligtelser, herunder om en tilbagevenden til hjemlandet vil indebære overgreb i strid med EMRK’s artikel 3.

I situationer, hvor spørgsmålet om inddragelse af opholdstilladelsen opstår som følge af en forbedring af de generelle forhold i hjemlandet, kan der efter omstændighederne træffes afgørelse om inddragelse, uanset at forholdene – trods forbedringerne – fortsat

er alvorlige og må betegnes som skrøbelige og uforudsigelige. Inddragelse vil dog kræve, at ændringerne ikke må antages at være af helt midlertidig karakter.”

Af praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) fremgår det, at en generel voldstilstand i et område normalt ikke i sig selv vil indebære en krænkelse af EMRK's artikel 3 i tilfælde af udsendelse, men at den generelle voldssituation i en ansøgers hjemland kan nå et så højt niveau, at enhver udsendelse vil være i strid med artikel 3 (sagen *NA. mod Storbritannien* af 17. juli 2008, jf. præmis 114). EMD udtalte i den forbindelse, at den kun vil anlægge denne betragtning i de mest ekstreme tilfælde af generel voldsudøvelse, hvor der består en reel risiko for overgreb alene i kraft af en tilstedeværelse på området (jf. præmis 115). I sagen *F. H. mod Sverige* af 20. januar 2009 gentog EMD i præmis 90, at en generel voldstilstand normalt ikke i sig selv vil indebære en krænkelse af artikel 3 i tilfælde af udsendelse, men at Domstolen aldrig har udelukket muligheden for, at den generelle voldssituation i bestemmelseslandet kan være af en så tilstrækkelig høj intensitet, at enhver udsendelse til det pågældende land vil indebære en krænkelse af artikel 3. EMD udtalte også i denne dom, at den kun ville anlægge denne betragtning i de mest ekstreme tilfælde af generel voldsudøvelse, hvor der består en reel risiko for overgreb alene i kraft af en tilstedeværelse i det pågældende område.

I sagen *Sufi og Elmi mod Storbritannien* af 28. juni 2011 fandt EMD, at en udsendelse af de pågældende, som var somaliske statsborgere, til Mogadishu i Somalia ville udgøre en krænkelse af EMRK's artikel 3. EMD udtalte bl.a., at den generelle vold i Mogadishu på tidspunktet for dommen havde nået et niveau, hvor enhver, der vendte tilbage til byen, som udgangspunkt ville være i reel risiko for at blive udsat for overgreb i strid med EMRK's artikel 3 alene som følge af den blotte tilstedeværelse, medmindre vedkommende havde tilstrækkeligt gode relationer på højeste niveau til magtfulde aktører i byen, der gjorde det muligt for den pågældende at opnå beskyttelse. Ved vurderingen af niveauet for den generelle vold lagde EMD vægt på bl.a., om parterne i konflikten anvender metoder eller taktikker for krigsførelse, som øger risikoen for civile tab eller er direkte rettet mod civile, om anvendelsen af sådanne metoder eller taktikker er udbredt blandt parterne i konflikten, om kampene er geografisk afgrænset eller udbredte, og antallet af dræbte civile, sårede og fordrevne som følge af kampene.

Efterfølgende i sagen *K. A. B. mod Sverige* af 5. september 2013 fandt EMD, at menneskerettigheds- og sikkerhedssituationen i Mogadishu nu havde udviklet sig på en sådan måde, at der ikke længere var grund til at antage, at enhver i byen ville være i reel risiko for at blive udsat for overgreb i strid med EMRK's artikel 3 alene som følge af den blotte tilstedeværelse. Dette uanset, at situation fortsat var alvorlig, skrøbelig og uforudsigelig. Ved vurderingen lagde EMD navnlig vægt på, at den militante gruppe al-Shabaab ikke længere kontrollerede byen, at byen ikke længere var frontlinje eller udsat for bombardementer, og at antallet af civile ofre var faldet, jf. præmis 91.

For så vidt angår den aktuelle situation i Damaskus i Syrien kan det efter baggrundsoplysningerne lægges til grund, at de syriske myndigheder har kontrollen i klagerens hjemområde, Damaskus. Ifølge flere kilder er sikkerhedssituationen i Damaskus blevet forbedret markant, siden de syriske myndigheder i maj 2018 opnåede fuld kontrol i provinsen, jf. landerapport fra februar 2019 ”*Syria, Security Situations in Damascus Province and Issues Regarding Return to Syria, Report based on interviews between 16 to 27 November 2018 in Beirut and Damascus*”. På tidspunktet for den mission, der fandt sted i november 2018, og som var baggrund for landerapporten, havde der ifølge rapporten i en længere periode ikke været væsentlige sikkerhedshændelser ud over israelske angreb

mod militære installationer nær lufthavnen, ligesom antallet af checkpoints inde i byen var blevet reduceret betydeligt. I januar 2019 var der med få dages mellemrum to eksplosioner i Damaskus, den ene i nærheden af et "military intelligence office" og den anden i nærheden af den russiske ambassade, og enkelte kilder har meldt om hændelser med skyderi og knivstikkeri ved checkpoints og afværgede selvmordsangreb. Det hører endelig med til vurderingen af den generelle sikkerhedssituation i Damaskus, at der visse andre steder i Syrien uden for Damaskus provinsen fortsat er en særdeles alvorlig sikkerhedssituation præget af vilkårlig og alvorlig voldsudøvelse, hvilket kan medvirke til at gøre situationen i Damaskus noget skrøbelig.

Det må efter en samlet vurdering af baggrundsoplysningerne – der foruden den nævnte landerapport fra februar 2019 består af rapporter fra en lang række øvrige kilder – lægges til grund, at situationen i Damaskus fortsat er alvorlig og skrøbelig. Det må imidlertid endvidere lægges til grund, at risikoen for civile tab som følge af kamphandlinger og lignende i Damaskus siden maj 2018 har ændret sig markant. Når dette sammenholdes med de kriterier for opnåelse af beskyttelsesstatus efter § 7, stk. 3, som lovgiver har forudsat "*... kun i de mest ekstreme tilfælde af generel voldsudøvelse ...*", og praksis fra EMD om anvendelsesområdet for EMRK's artikel 3 i sådanne situationer, finder nævnet, at de aktuelle forhold i Damaskus ikke længere er af en sådan karakter, at der er grundlag for at antage, at enhver vil være i reel risiko for at blive udsat for overgreb i strid med EMRK's artikel 3 alene som følge af den blotte tilstedeværelse på området.

Det er ifølge forarbejderne til udlændingelovens § 7, stk. 3, en forudsætning for at inddrage eller nægte at forlænge en opholdstilladelse meddelt efter denne bestemmelse, at ændringerne i Damaskus ikke må antages at have en helt midlertidig karakter. Nævnet finder i denne sag – henset til vurderingen nedenfor – imidlertid ikke anledning til at tage stilling hertil.

Det hører også med til vurderingen af den generelle sikkerhedssituation i Damaskus, at der er adskillige rapporteringer om alvorlige menneskerettighedskrænkelser fra de syriske myndigheders side, og at disse krænkelser finder sted i hele Syrien, herunder også i Damaskus. Menneskerettighedskrænkelserne rettes ifølge kilderne navnlig mod personer med en særlig risikoprofil, herunder personer der har unddraget sig militærtjeneste og lignende, eller personer (og disse personers familie) der enten er eller har været tilknyttet oprørsgrupper, eller som på anden vis må opfattes som værende i opposition til de syriske myndigheder. Også personer der kommer fra områder, der tidligere var kontrolleret af oppositionen, kan være udsatte, ligesom personer der på grund af deres navn eller andet kan forveksles med eftersøgte personer kan være det. For personer med en sådan særlig risikoprofil er der efter baggrundsoplysningerne risiko for, at de vil blive tilbageholdt og afhørt ved en tilbagevenden til Syrien. Når dette sammenholdes med de foreliggende baggrundsoplysninger om de syriske myndigheders alvorlige overgreb f.eks. ved afhøringer og fængslinger, vil sådanne personer kunne være i en situation, der kan begrunde opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1 eller 2, på grund af deres individuelle forhold. Det bør ved vurderingen heraf ligeledes indgå, at flere kilder oplyser, at myndighedernes vurderinger af, hvilke borgere der udgør en sikkerhedstrussel, er præget af vilkårlighed og uforudsigelighed, hvorfor der kan være god grund til at udvise forsigtighed ved bedømmelsen og lade en eventuel rimelig begrundet tvivl komme en ansøger/klager til gode. Myndighedernes krænkelser af menneskerettighederne også i Damaskus er således alvorlig og kan begrunde opholdstilladelse efter stk. 1 eller 2 på baggrund af en individuel vurdering, men krænkelserne har ikke et sådant niveau, at de i sig selv kan begrunde et generelt opholdsgrundlag efter udlændingelovens § 7, stk. 3, jf. stk. 2.

Om klagerens individuelle forhold

Det må efter oplysningerne i sagen lægges til grund, at ansøgeren er udrejst illegalt, eller at hun i hvert fald ikke vil være i stand til at dokumentere, at hun er udrejst legalt, og at hendes bror og svoger er meddelt opholdstilladelse i Danmark efter udlændingelovens § 7, stk. 1.

Det fremgår af Udlændingestyrelsens landerapport fra februar 2019 ”*Syria, Security Situations in Damascus Province and Issues Regarding Return to Syria, Report based on interviews between 16 to 27 November 2018 in Beirut and Damascus*”, at det siden begyndelsen af 2018 har tydet på, at det ikke i sig selv har konsekvenser for en tilbagevendende syrer, der ikke er i et modsætningsforhold til myndighederne, at vedkommende forlod landet under krigen. Det fremgår videre, at illegal udrejse af Syrien fortsat er strafbart, men ifølge et cirkulære udstedt i marts 2019 af de syriske myndigheder og kildeoplysninger skulle det i praksis ikke længere være et problem, idet man kan få sin situation afklaret ved en syrisk repræsentation i udlandet inden indrejsen i Syrien. Andre kilder peger imidlertid på, at man ikke kan stole på garantier udstedt af de syriske myndigheder.

Henset til, at klageren vil indrejse som ung kvinde alene i Syrien, at hun nogen forud for udrejsen i en kort periode har opholdt sig i et konfliktområde i Syrien, hvor oprørsstyrker på tidspunktet for hendes ophold havde delvis kontrol med området, og at hun har nære familiemedlemmer i Danmark, som har opnået asyl efter udlændingelovens § 7, stk. 1, finder nævnet efter en samlet vurdering, at der er en reel risiko for, at hun ved en tilbagevenden til Syrien vil blive tilbageholdt og afhørt. Når dette sammenholdes med det, der er anført ovenfor om de syriske myndigheders overgreb f.eks. ved afhøringer og fængslinger, finder nævnet, at klageren er i risiko for asylbegrundende overgreb omfattet af udlændingelovens § 7, stk. 2, ved en tilbagevenden til Syrien.

Det bemærkes, at der ikke er grundlag for at meddele opholdstilladelse efter § 7, stk. 1.

Konklusion

Flygtningenævnet meddeler derfor klageren opholdstilladelse efter **udlændingelovens § 7, stk. 2.**