



DRC Dansk Flygtningehjælp T: +45 3373 5000
Borgergade 10 drc@drc.ngo
DK 1300 København K www.drc.ngo
Danmark

DRC DANSK
FLYGTNINGE
HJÆLP

3. marts 2021

Til uim@uim.dk, def@uim.dk og tihf@uim.dk
Sagsnr. 2020-4627

Hermed DRC Dansk Flygtningehjælps bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Indførelse af mulighed for overførsel af asylansøgere til asylsagsbehandling og indkvartering i tredjelande)

Udlændinge og Integrationsministeriet har den 4. februar 2021 sendt udkast til ovennævnte lovforslag i høring med frist for eventuelle bemærkninger den 4. marts 2021. DRC Dansk Flygtningehjælp sætter pris på muligheden for at fremkomme med bemærkninger.

DRC Dansk Flygtningehjælp finder, at udkastet til lovforslag og den foreslåede ordning om overførsel af asylansøgere til tredjelande er uhensigtsmæssigt, uansvarligt og usolidarisk. En ordning som den foreslåede risikerer både at føre til en forværring af nogle i forvejen problematiske forhold for flygtninge og til underminering af de helt afgørende fælles og globale løsninger på flygtningeområdet.

At mange og meget væsentlige dele af den ordning, som lovforslaget handler om, endnu ikke er på plads, betyder desuden at både Folketing og høringspartnere reelt agerer i blinde.

Overordnede bemærkninger

Alle mennesker har ret til at blive behandlet værdigt og med respekt for deres grundlæggende rettigheder, dette gælder naturligvis også flygtninge. Flygtninge er nogle af de mest udsatte mennesker i verden. Ofte har de været udsat for alvorlige overgreb i hjemlandet og ofte er selve flugten tilsvarende risikabel.

I 2020 var 26 mio. mennesker på flugt fra deres hjemland. En stor andel af flygtninge og fordrevne kommer fra nogle få men alvorlige kriser og konflikter. De fleste krydser aldrig en grænse og af dem der gør, bliver langt størstedelen i nabolandene. Det er et relativt lille antal lande, der huser en meget stor del af disse mennesker. Lige nu befinder 73 % af verdens flygtninge sig i de såkaldte "nærområder" og hele 85 % af flygtningene befinder sig i udviklingslande.

At der er mennesker, der føler sig nødsaget til at betale smuglere for, med livet som indsats, at blive sejlet over Middelhavet er en tragedie. Det er både forsimplet og forfejlet, at betragte det som led i en incitamentsstruktur. Baggrunden er ofte tragisk og beslutningen udtryk for stor desperation. Mange af de lande, som huser langt størsteparten af verdens flygtninge, er fattige eller på anden vis udfordrede lande. Nogle af disse lande er blevet så overbelastede, at det har ført til desperate forhold og manglende beskyttelse for flygtninge. For mange mennesker på flugt er der derfor i disse lande hverken udsigt til sikkerhed eller rimelige levevilkår.

Der er behov for en human og solidarisk tilgang til asylpolitikken og det er helt nødvendigt, at Danmark tager del i ansvaret for verdens flygtninge. Fortsat villighed i nærområderne til at påtage sig den store opgave at modtage og huse millioner af flygtninge er ikke nogen selvfølge. Hvis ikke et land som Danmark er villig til at tage del i ansvaret, er der en betydelig risiko for at andre lande, herunder landene i nærområderne, på tilsvarende vis melder sig ud af indsatsen for at finde fælles og bæredygtige løsninger.

Det er derfor yderst beklageligt, at Danmark med det fremsendte udkast til lovforslag mest af alt synes at skubbe ansvaret yderligere fra sig. Udkastet til lovforslag og en ordning om at overføre asylansøgere fra Danmark til tredjelande er hverken retfærdigt eller humant, og det kan få store og negative konsekvenser for det internationale flygtningesamarbejde både globalt og i EU.

Bemærkninger til specifikke dele af udkastet til lovforslag

Magtanvendelse og frihedsberøvelse

Med lovforslaget lægger man op til, at mennesker, der er kommet til Danmark i deres søgen efter sikkerhed, skal overføres til tredjelande, uden hensyntagen til hvorvidt de har tilknytning eller ej til det pågældende land. En del af dem, der søger asyl i Danmark, har tilknytning hertil i form af slægtninge, mens andre er søgt til Danmark i tillid til, at det er et land med ordnede forhold og respekt for menneskerettighederne. Der er grund til at tro, at magtanvendelse kan blive nødvendigt, og man foreslår da også, at der i udlændingeloven indsættes en yderligere hjemmel til frihedsberøvelse.

Magtanvendelse samt frihedsberøvelse af mennesker, der ikke har begået eller er mistænkt for en kriminel handling, er altid problematisk og bør begrænses til det aller mest nødvendige, og det bør undgås at etablere en ordning, der risikerer i høj grad at blive afhængig af både magtanvendelse og frihedsberøvelse.

Risiko for krænkelse i modtagefaciliteter i tredjelande

International erfaring fra lignende modeller – såsom de australske asylcentre på Nauru og Papua New Guinea - har ført til alvorlige menneskerettighedskrænkelser af flygtninge og asylansøgere.

Magtanvendelse, fysiske overgreb, langsommelig eller ingen asylsagsbehandling, manglende sundhedsbehandling og frihedsberøvelse har været alt for ofte forekommende. Særligt kan man frygte for omfanget af frihedsberøvelse, hvis man vil sikre, at dem, der er overført til tredjelandet, ikke igen forsøger at rejse mod Europa eller Danmark.

Erfaringer viser derudover, at det at flytte asylsagsbehandlingen langt væk fra befolkningens bevågenhed, kan være kraftigt medvirkende til, at rettighedskrænkelser oftere finder sted.

De internationale forpligtelser

Det gentages adskillige gange i udkastet til lovforslag, at Danmarks internationale forpligtelser skal overholdes. Når man læser udkastets afsnit om Danmark internationale forpligtelser illustreres desværre en bekymrende mangel på respekt overfor centrale internationale konventioner.

Det fremgår af Wienerkonventionens art. 31, at *"En traktat skal fortolkes loyalt i overensstemmelse med den sædvanlige betydning, der måtte tillægges traktatens udtryk i deres sammenhæng og belyst af dens hensigt og formål"*.

Om Flygtningekonventionens hensigt og formål står der bl.a. i præamblen, at flygtninge skal sikres den videst mulige udøvelse af grundlæggende rettigheder som omtalt i Menneskerettighedserklæringen og at den tunge byrde, som flygtningebeskyttelse kan pålægge visse lande, kun kan løses tilfredsstillende via mellemfolkeligt samarbejde.

På side 34 i det fremsendte udkast til lovforslag fremgår det om FN's Flygtningekonvention, at konventionen *"forpligter derimod ikke staterne til at behandle en asylansøgning eller meddele asyl til en udlænding. Konventionen begrænser dog i væsentligt omfang staternes adgang til at afvise, udvise eller på anden måde tvangsudsende udlændinge, som er anerkendte flygtninge."* Flygtningekonventionen må siges at indeholde en meget klar forpligtelse til ikke at tvangsudsende en udlænding, så længe det er uvist, om personen faktisk er flygtning. Denne forpligtelse opstår ikke først, når en person er anerkendt som flygtning. Denne meget klare forpligtelse (non-refoulements forpligtelsen) indebærer reelt også, at staterne er nødt til at have en eller anden form for procedure med henblik på at identificere flygtninge, dvs. en implicit forpligtelse om en asylprocedure.

Derudover er det væsentligt at påpege, at Flygtningekonventionen pålægger medlemsstaterne flere forpligtelser end blot non-refoulements forpligtelsen. Således er fx retten til lønnet beskæftigelse sikret i Flygtningekonventionens art 17, retten til undervisning i art. 22, retten til bevægelsesfrihed i art. 26 og retten til rejsedokumenter i art. 28. Konsekvenserne af disse forpligtelser i en ordning, hvor personer, der søger asyl i Danmark skal overføres til et tredjeland, men i respekt for Danmark internationale forpligtelser, ses ikke nærmere behandlet i lovforslaget.

Børnekonventionen og de deraf følgende forpligtelser er beskrevet meget generelt og yderst kortfattet. De mange elementer som bør indgå i en vurdering af barnets tarv og den ofte komplicerede afvejning overfor statens modstående hensyn burde være nærmere belyst.

Afsnittet om Danmarks internationale forpligtelser illustrerer en foruroligende fortolkning af karakteren og omfanget af Danmarks internationale forpligtelser og underminerer værdien af udsagnet om, at Danmarks internationale forpligtelser skal overholdes.

Relation til Dublin forordningen

Lovforslaget forholder sig kun overfladisk til de udfordringer, der evt. vil være i forhold til Danmarks rolle i Dublin-samarbejdet. En grundig analyse af en model i forhold til EU-retten, herunder det fælles Europæiske asylsystem samt det Europæiske charter for grundlæggende rettigheder, ses ikke at være foretaget, selvom den er relevant af flere årsager. Først og fremmest fordi det har betydning for, hvorvidt Danmark fortsat kan være en del af Dublin-samarbejdet. Således fremgår det af art. 5, stk. 3, i Danmarks parallelaftale at: *"Når Danmark forhandler internationale aftaler, der kan påvirke eller ændre anvendelsesområdet for de forordninger, der er knyttet til denne aftale som bilag, koordinerer Danmark sin holdning med Fællesskabet og afholder sig fra handlinger, der ville skade målsætningerne i Fællesskabets holdning inden for dets kompetence under sådanne forhandlinger"*. Her bemærkes, at et af Dublin forordningens primære formål er at sikre en effektiv adgang til asylproceduren og ikke at bringe målet om en hurtig behandling af ansøgninger om international beskyttelse i fare, jf. Dublin III forordningens præambel pkt. 5. En ordning som den foreslåede vil uden tvivl mindske den effektive adgang til asylproceduren, idet der indføres en ekstra procedure, som asylansøgere skal igennem, inden deres asylsag behandles.

Der lægges i forslaget op til, at ministeren kan undtage personer, der sendes tilbage til Danmark i medfør af Dublin forordningen. Man må formode, at dette skal anvendes, såfremt der opstår problemer ved Dublin-samarbejdet med de øvrige lande. Idet lovforslaget ikke er i overensstemmelse med EU-retten, herunder Asylprocedure Direktivet, som netop ikke giver mulighed for ekstraterritorial asylsagsbehandling, vil en grundig analyse af, hvorvidt et dansk forsøg på opnåelse af en international aftale vil skade EU's målsætninger indenfor asylområdet være nødvendig for at kunne vurdere, om Danmark kan vedblive at være en del af Dublin-samarbejdet, uanset om Danmark i praksis undtager Dublin-overførte eller ej. I den forbindelse finder vi bemærkningerne til lovforslagets sammenligning med EU-dommen *Mirza* for utilstrækkelig, idet *Mirza*-dommen ikke forholder sig til forpligtelserne under Dublin forordningen i forbindelse med en tredjelands-aftale, der klart er i modstrid med EU-retten.

Alt for mange ubekendte

Tidspunktet for lovforslagets ikrafttræden fastsættes ifølge § 2 i udkastet til lovforslag af Udlændinge- og Integrationsministeren. Det fremgår desuden, at yderligere regulering kan blive nødvendig, når først en aftale med et tredjeland er på plads. Hvis intentionen er, at loven først skal træde i kraft, når der er indgået en aftale, bør man overveje at vente med at behandle lovforslaget til en aftale er indgået eller nært forestående, så Folketinget har mulighed for at gennemskue de faktiske konsekvenser af den lovgivning, som ønskes gennemført.

Som minimum bør et lovforslag af denne karakter indeholde en klar beskrivelse af udformningen af den ordning, der forventes gennemført; varetages asylsagsbehandlingen og indkvarteringen i modtagecentret af danske myndigheder eller af det pågældende tredjelands egne myndigheder? Hvordan vil asylsagsbehandlingen faktisk blive gennemført? Hvordan vil den nærmere udformning af

modtagefaciliteterne se ud? Hvordan vil forholdene være for dem, som anerkendes som flygtninge? Og hvordan forventes tilbagesendelse og behandling af dem, som ikke anerkendes som flygtninge at blive?

Udsagnet om, at Danmark ikke vil være ansvarlig for afvisning af personer, der måtte søge asyl direkte ved indkvarteringsfaciliteternes dørtrin ses heller ikke på nuværende tidspunkt at være nærmere begrundet. DRC Dansk Flygtningehjælp vurderer, at non-refoulementsforbuddet meget vel kan betyde, at Danmark vil være forpligtet til at undersøge om en person, der søger asyl, faktisk er flygtning, inden man vil kunne afvise denne.

Ligeledes mangler en nærmere beskrivelse af de mulige konsekvenser, det kan have, hvis den foreslåede monitoreringsmekanisme afdækker problematiske forhold; hvis monitoreringen afdækker krænkelse i indkvarteringsfaciliteterne enten generelt eller i forhold til enkelte personer, overføres de i så fald tilbage til Danmark?

De økonomiske konsekvenser foreligger ikke på tidspunktet for den eksterne høring. Det fremgår af lovforslagets indledende bemærkninger, at det koster 300.000 kr. at indkvartere en afvist asylansøger på et hjem- og udrejsecenter. Hertil skal blot bemærkes, at langt de fleste asylansøgere i Danmark indkvarteres under væsentligt billigere forhold og at der i øvrigt så vidt vides ikke er evidens for, at de dyre pladser på hjem- og udrejsecentre får flere til at udrejse.

Afsluttende bemærkninger

De politiske meldinger i forbindelse med lovforslaget synes at tyde på, at der er en antagelse om, at den foreslåede ordning vil medføre, at færre flygtninge søger mod Danmark.

At den foreslåede ordning vil føre til færre, der søger asyl i Danmark er ikke givet men heller ikke utænkeligt, men at betragte et eventuelt fald i antallet af asylansøgere i Danmark som et positivt tegn er uholdbart af flere grunde.

- *Først og fremmest bidrager udkastet til lovforslag og den foreslåede ordning på ingen måde til at reducere behovet for beskyttelse eller at skabe bedre beskyttelse for mennesker på flugt.* Et fald i antallet af asylansøgere i Danmark, vil således udelukkende være udtryk for at andre skal bære ansvaret for at yde beskyttelse.
- *Hvis endnu flere flygtninge i stedet bliver i landene i nærområdet.* De flygtninge og asylansøgere, som opgiver at komme til Europa, får i sagens natur ikke glæde af de modtagefaciliteter, som med lovforslaget forudsættes etableret, da disse er reserveret dem, der har taget turen i en synkefærdig båd over Middelhavet og søger asyl i Danmark. Med flere flygtninge i nærområderne forværres den enkeltes mulighed for at klare sig og risikoen for at de lande, hvor flest flygtninge opholder sig, mister evne og/eller vilje til fortsat at huse flygtninge øges betragteligt.
- *Hvis flere flygtninge afholder sig fra at søge til Danmark og i stedet søger asyl i andre lande i Europa.* Dette scenarie indebærer, at mennesker på flugt fortsat bevæger sig ad farlige ruter og krydser Middelhavet med livet som indsats. Men nu er det så Danmarks nabolande, der må yde den nødvendige beskyttelse.
- *Hvis flygtninge fortsat søger til Danmark, men undlader at lade sig registrere som asylansøgere.* Få udlændinge lever i dag under jorden i Danmark. Dette tal kunne meget vel stige, hvis en ansøgning om asyl betyder overførsel til et tredjeland, hvortil man ikke har nogen tilknytning og hvor man er usikker på, hvilken behandling man vil få. Mennesker, der lever under jorden, lever stort set uden rettigheder og er ofte nemme ofre for udnyttelse.

DRC Dansk Flygtningehjælp mener, at det fremsatte lovforslag og intentionerne bag det er dybt problematiske, og at der på ingen måde er tale om introduktionen af et human og retfærdigt asylsystem – snarere tværtimod. Vi vurderer, at den ønskede ordning vil betyde, at menneskerettigheder og levevilkår

sættes yderligere under pres for mennesker på flugt. Vi vurderer desuden, at regeringens bestræbelser på at skubbe flygtningebeskyttelse ud af Danmark har en alvorlig negativ effekt på det globale og europæiske samarbejde, som er en helt nødvendig forudsætning, hvis man skal gøre sig forhåbninger om at finde brugbare løsninger for de millioner af mennesker, der er på flugt i verden i dag.

Danmark hverken kan eller skal tilbyde beskyttelse til alle verdens flygtninge, men vi skal opfordre til at man vælger en mere ansvarlig og solidarisk tilgang, end hvad der afspejles i det fremsendte udkast til lovforslag.

DRC Dansk Flygtningehjælp skal således opfordre til, at man forkaster lovforslaget, opgiver bestræbelserne på at etablere en ordening om overførsel af asylansøgere til tredjelande og i stedet retter kræfterne mod de etablerede globale og europæiske fællesskaber, hvor der samarbejdes om holdbare og solidariske løsninger, der kan sikre beskyttelse og rimelige levevilkår for mennesker på flugt.

Venlig hilsen



Charlotte Slente

Generalsekretær

DRC Dansk Flygtningehjælp