

UNHCR's anbefalinger til Danmark om at styrke beskyttelsen af flygtninge i Danmark, Europa og globalt

Dette notat videregiver en række anbefalinger, som UNHCR's Repræsentation for de Nordiske og Baltiske Lande har udarbejdet med henblik på yderligere at styrke beskyttelsen af flygtninge i Danmark, samt at støtte Danmarks engagement i europæiske og internationale fora, hvor spørgsmål om flygtningebeskyttelse og asyl drøftes. Anbefalingerne er rettet til den danske regering, Folketinget og alle andre relevante aktører og interessenter. De har til formål at bidrage til en konstruktiv debat om forbedringer af beskyttelses- og integrationsområdet for flygtninge og statsløse på nationalt, regionalt og internationalt niveau.

UNHCR har udfærdiget disse anbefalinger ud fra vores rolle og globale mandat, betroet af FN's Generalforsamling, til at yde international beskyttelse til flygtninge og sammen med regeringer søge permanente løsninger på deres situation.¹

UNHCR er ansvarlig for at overse anvendelsen af konventionen fra 1951 om flygtnings retsstilling (1951-konventionen) – som Danmark har tiltrådt. FN's Generalforsamling har yderligere betroet UNHCR et globalt mandat til at yde beskyttelse til statsløse personer over hele verden og til at forebygge og reducere statsløshed.²

1. Introduktion

Danmark har igennem årtier ydet et meget vigtigt bidrag til den internationale beskyttelse af flygtninge – herunder gennem opretholdelse af et veletableret asyl- og modtagelsessystem, ved at engagere sig i en omfattende indsats på integrationsområdet og gennem sin deltagelse i UNHCR's genbosættelsesprogram. Som et af de første lande, der underskrev 1951-konventionen, har Danmark en lang tradition for at yde beskyttelse til dem, der har brug for international beskyttelse. Danmark har også tiltrådt både 1954 og 1961 statsløshedskonventionerne og gennem årene udvist stærk støtte til bestræbelserne for at begrænse statsløshed.

Som i flere andre europæiske lande har spørgsmålene omkring flygtningebeskyttelse – også i Danmark – i stigende grad været genstand for intens politisk og offentlig debat i løbet af det sidste årti. En politisering, der har ført til et stadig mere restriktivt klima og desværre til tider har været ledsaget af en hård retorik og tiltag, der har undermineret den offentlige opbakning til beskyttelsen og integrationen af flygtninge.

Med hensyn til Danmarks engagement i globale flygtninge-anliggender værdsætter UNHCR det stærke partnerskab og samarbejde, der eksisterer mellem Danmark og UNHCR i at støtte beskyttelsen af det store antal flygtninge og fordrevne rundt om i verden og i søgningen efter løsninger på deres situation. Danmark er en meget vigtig donor til UNHCR's globale aktiviteter, hvilket gør det muligt for UNHCR at sætte ind for at afhjælpe kritiske humanitære behov hos de mest sårbare flygtningepopulationer samt styrke og opbygge kapacitet i værtslandene.

¹ FN's Generalforsamling, UNHCR-statut, den 14. december 1950, www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html, par. 1.

² FN's Generalforsamlings resolution A/RES/ 50/152, 9. februar 1996, tilgængelig på: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f31d24.html>, og gentaget i efterfølgende beslutninger.

2. Styrkelse af beskyttelse og integrationsområdet i Danmark

Mens UNHCR anerkender de udfordringer, som Danmark stod overfor, da et øget antal asylansøgere ankom til Danmark i 2015 og 2016, er UNHCR bekymret over tempoet og omfanget af de restriktioner, som successive danske regeringer har indført i årenes løb for at begrænse beskyttelsen af flygtninge. Foranstaltninger, som havde til formål at imødegå en helt usædvanlig situation, er fortsat i kraft, selvom situationen nu bragt under kontrol, og Danmark i de seneste år har haft det laveste antal asylansøgere i et årti.

I løbet af de seneste år har UNHCR afgivet hørings svar til en række danske lovforslag, såsom indførelse af en midlertidig subsidær beskyttelseskategori,³ konfiskation af værdigenstande fra asylansøgere,⁴ begrænsninger af familiesammenføring,⁵ reduktion i sociale ydelser for flygtninge,⁶ indførelse af kortvarige opholdstilladelser,⁷ obligatorisk regelmæssig vurdering af beskyttelsesbehov,⁸ øget brug af bestemmelser for at inddrage eller ophøre beskyttelse,⁹ indførelse af restriktive kriterier for tildeling af permanent opholdstilladelse og den midlertidige pause i Danmark's genbosættelseprogram (kvoteprogrammet).¹⁰

UNHCR beklager også vedtagelsen i 2019 af en pakke af lovændringer, kendt som "paradigmeskiftet", som placerer en uforholdsmæssig stor vægt på midlertidigheden i den tilkendte beskyttelse. Dette risikerer at skabe uro og bekymring hos personer med stærke beskyttelsesbehov samt hindre deres muligheder for at blive støttet til hurtigt at integrere sig i det danske samfund.¹¹

2.1. Kvalitet i asyl- og modtagelsessystemet

Samlet set har Danmark et veletableret asyl- og modtagelsessystem, som garanterer enkeltpersoner ret til at ansøge om asyl i landet og få deres asylansøgning behandlet i en retfærdig og effektiv asylprocedure.

Kontinuérliche investeringer i første instans-processer, varetaget af den danske Udlændingestyrelsen (US), herunder gennem kvalitetsstyring, kan forbedre kvaliteten og behandlingstiden af asylsager, så færre sager vil blive omgjort i anden instans, og hvilket også kan reducere antallet af anden instans-behandlinger. Derudover anbefaler UNHCR, at der ydes vedvarende støtte til den rolle, som Flygtningenævnet (Nævnet) udfører som anden instans. Sådanne investeringer vil igen reducere omkostningerne ved modtagelsesforholdene og dermed spare ressourcer og sikre mere effektive og retfærdige afgørelser for asylansøgere.

UNHCR er klar til fortsat at yde støtte til US og Nævnet i deres arbejde med kvalitetssikring og opfyldelse af Danmarks internationale forpligtelser.

³ Hørings svar til Lov om ændring af udlændingeloven mv. L67, November 2014 tilgængelig på: <https://www.refworld.org/docid/5813224b7.html> (UNHCR Observations, November 2014).

⁴ UNHCR's Hørings svar til L87, tilgængelig på: <https://www.refworld.org/docid/5694ed3a4.html>, (januar 2016), par. 41-52.

⁵ *Ibid no.3.*, UNHCR's Hørings svar til L 67 november 2014.

⁶ UNHCR's Hørings svar til de foreslåede ændringer af lovgivningen om social sikring, 12. januar 2016, tilgængelig på: <https://www.refworld.org/docid/5694ec964.html>; samt UNHCR's Hørings svar til de foreslåede ændringer af lovgivningen om social sikring (reduktion af social velfærd og ændring af bonus til sprogniveau test), 15. november 2017, tilgængelig på: <https://www.refworld.org/pdfid/5a0e95245.pdf>.

⁷ Se UNHCR's Hørings svar til L87, *ibid. no. 4*.

⁸ UNHCR's Hørings svar til L 87, *ibid. No.4*

⁹ UNHCR Pressemeddelelse <https://www.unhcr.org/neu/dk/24533-unhcr-flygtninge-bor-have-sikkerhed-for-at-de-ikke-sendes-hjem-til-usikker-situation.html>.

¹⁰ UNHCR Pressemeddelelse <https://www.unhcr.org/neu/dk/21513-unhcr-beklager-danmarks-beslutning-om-ikke-at-genstarte-modtagelsen-af-kvoteflygtninge.html>.

¹¹ UNHCR's Hørings svar (Sags nr. 2018-20616, Akt Nr. 598518), 18. januar 2019 <https://www.refworld.org/docid/5c6bccf16.html>

UNHCR anbefaler, at Danmark opretholder kvaliteten og effektiviteten i den danske asylprocedure, herunder ved at sikre fortsat fokus på at træffe kvalitetsbeslutninger og fornødne ressourcer til Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet.

2.2. Regelmæssig gennemgang af beskyttelsesstatus og brug af ophørsgrunde

UNHCR har længe opfordret til, at flygtninge og modtagere af subsidiær beskyttelse har ret til en sikker og stabil beskyttelsesstatus, som ikke bør underkastes regelmæssig genvurdering. Hyppige periodiske vurderinger af beskyttelsesbehovet underminerer ofte flygtninges følelse af sikkerhed og vanskeliggør deres integration. Det betyder ikke, at beskyttelse, når først den er tildelt, aldrig kan ophøre. Flygtningebeskyttelsessystemet – som beskrevet i 1951-konventionen – blev designet med dette i tankerne, men et vigtigt princip er, at flygtninge skal være i stand til at kunne stole på denne beskyttelse, medmindre der sker væsentlige ændringer i det land, de flygtede fra, hvilket ville indikere, at der ikke længere var en risiko for deres liv. Det var aldrig hensigten, at flygtninge skulle underkastes konstante genvurderinger, når først deres beskyttelsesbehov var etableret. Fra det øjeblik bør fokus være på at give flygtninge et sæt rettigheder og støtte til at genstarte deres liv, sætte dem i stand til at forsørge sig selv og deres familier og bidrage til det samfund, der huser dem.

Som tidligere udtrykt i høringssvaret til lovforslaget i 2019¹², er UNHCR bekymret over indførelsen af en regelmæssig obligatorisk genvurdering i forbindelse med forlængelse af opholdstilladelser for alle personer, der har fået anerkendt et beskyttelsesbehov. Da deres status skal genvurderes, ikke kun når der foreligger nye oplysninger om forholdene i deres hjemland, men hver gang deres opholdstilladelse skal fornyes, vil personer under international beskyttelse blive bragt i en ganske usikker og ængstelig situation, især da opholdstilladelser udstedes med kort varighed.

UNHCR bemærker endvidere, at regelmæssige, obligatoriske genvurderinger ikke kun kan være skadelige for den enkelte, men også skabe en unødvendig byrde for asylmyndighederne og øge omkostningerne for staten. I mange tilfælde er det ikke sandsynligt, at beskyttelsesstatus kan inddrages, da beskyttelsesbehovet typisk ikke er af kort varighed. Mange flygtningesituationer over hele verden er desværre langvarige og står på i mange år, endda årtier.

UNHCR er yderligere meget bekymret over sænkelsen af tærsklen for inddragelse eller nægtelse af forlængelse af beskyttelsesstatus i henhold til Udlændingelovens §7, stk. 2 og stk. 3. Disse ændringer indebærer, for eksempel, at en forbedring af de generelle forhold i hjemlandet – som ikke bare er af en midlertidig karakter – kan føre til et tab af beskyttelse, uanset om betingelserne – trods nogen forbedringer – stadig må anses for at være alvorlige, og sikkerhedssituationen forbliver skrøbelig og uforudsigelig.¹³

Det er UNHCR's opfattelse, at inddragelse af beskyttelsesstatus, grundet ændringer i de forhold, der oprindeligt gav anledning til behov for beskyttelse, kun bør komme på tale, når ændringerne i sig selv er grundlæggende og vedvarende. I UNHCR's og EU's terminologi kaldes dette ophør af beskyttelsesbehov. Selvom flygtningebeskyttelse efter 1951-konventionen (konventionsstatus) og subsidiær beskyttelse i Danmark er

¹² UNHCR's Høringssvar januar 2019. Se også , Lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love, Lov 174 af 27/02/2019 (Gyldige), <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=207366> og relaterede lovforslag som præsenteret i januar 2019: L 140 Forslag til lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love <https://www.ft.dk/samling/20181/lovforslag/140/index.html>.

¹³ *Ibid.* No.3, UNHCR's Høringssvar til L67, november 2014, par. 33-37.

juridisk forskellige, bør inddragelse efter UNHCR's vurdering kun finde sted ved en analog anvendelse af ophørsgrundene i artikel 1 C i 1951-konventionen.¹⁴

Inddragelse og ophør af beskyttelse er nødt til at blive brugt meget forsigtigt, restriktivt og med de nødvendige juridiske standarder og proceduremæssige sikkerhedsforanstaltninger på plads. Flygtninge og andre personer med international beskyttelse bør ikke være tvunget til at vende tilbage til en situation i deres hjemland, præget af uro, ustabilitet og usikkerhed.

UNHCR anbefaler Danmark at afstå fra en regelmæssig obligatorisk genvurdering af beskyttelsesbehovet for personer med beskyttelsesstatus samt at tilpasse standarder og praksis for tab af subsidiær status (ophør) med kravene i artikel 1 C i 1951-konventionen.

2.3. Integration

Betydningen af en effektiv integration er blevet understreget af de fleste politiske partier i Danmark som et afgørende indsatsområde. Hensigten med at fremme lokal integration ved at sikre social samhørighed og lige rettigheder er desuden en central målsætning i Den Globale Flygtningeaftale (Global Compact on Refugees, GCR – se nærmere nedenfor under 4.1.). Integration kræver målrettede investeringer af tid og ressourcer fra stater, lokale myndigheder, den private sektor og civilsamfundet, der alle har en nøglerolle at spille for at støtte integrationen ud over den påkrævede indsats fra flygtningene selv. Derudover kræves der en intensiveret fælles indsats og øget fokus på at imødegå voksende intolerance og fremmedhad over for asylansøgere og flygtninge.

UNHCR tilslutter sig fuldt ud vigtigheden af integrationspolitikker med en holistisk, rettighedsbaseret tilgang, der bygger på, at flygtninge kan få adgang til uddannelse og arbejdsmarked, sprogtræning, samfundslæring og social støtte, som et middel til at blive selvhjulpne og til at bidrage til samfundet.

UNHCR er meget bekymret over introduktionen af "paradigmeskiftet", der ændrede beskyttelsesfokus i Danmark fra at støtte integration og inklusion til et fokus på primært at understrege den kortest mulige varighed af beskyttelsen og med vægt på at bruge alle værktøjer til at gennemføre tilbagevendende tidligst muligt.¹⁵ UNHCR anser navnlig de strenge krav til at være berettiget til at opnå permanent opholdstilladelse, forkortelse af opholdstilladelsesperioderne og hyppig genvurdering af beskyttelsesbehovet som værende kontraproduktive for integrationen. En usikker status vil sandsynligvis skade beskæftigelsesmulighederne og risikerer at undergrave regeringens mål om at sikre effektiv og ikke-diskriminerende adgang for flygtninge til arbejdsmarkedet.

UNHCR's Executive Committee (ExCom)¹⁶ har opfordret stater til at støtte flygtninges evne til at opnå lokal integration gennem rettidig tildeling af en sikker juridisk status og opholdsret og lette deres naturalisering.¹⁷ Alt andet ville være skadeligt for flygtninges følelse af sikkerhed, som den internationale beskyttelse er beregnet til at bidrage til. I forlængelse af dette har UNHCR bemærket, at foranstaltninger, der reducerer længden af

¹⁴ Se Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95 / EU af 13. december 2011 om standarder for kvalificering af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som modtagere af international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af den tildelte beskyttelse (omarbejdning), 20. december 2011, artikel 11, 14, 16 og 19, jf. artikel 1 C, stk. 5 og 6, i 1951-konventionen. Se også EU-domstolen, Mohammed Bilali mod Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl , C-720/17, 23. maj 2019.

¹⁵ Se ovenfor i afsnit 2 vedrørende paradigmeskiftet.

¹⁶ ExCom består af repræsentanter fra mere end 100 lande, herunder Danmark, der mødes årligt i Genève for at gennemgå og godkende UNHCR's programmer og budget, rådgive om international beskyttelse og diskutere en række andre spørgsmål med UNHCR og mellemstatslige og ikke-statslige partnere. Se yderligere <https://www.unhcr.org/executive-committee.html> .

¹⁷ ExCom, konklusion nr. 104, par. (j), UNHCR, Thematic Compilation of Executive Committee Conclusions, august 2009, 4. udgave, tilgængelig på: <http://www.refworld.org/docid/4a7c4b882.html> .

opholdstilladelser, har en betydelig indflydelse på flygtninges situation og negativt påvirker flygtninges følelse af sikkerhed og stabilitet.¹⁸

UNHCR anbefaler Danmark at fremme integration for personer, der er tilkendt international beskyttelse, ved:

1. Tilpasning af opholdstilladelsernes længde for de tre beskyttelseskategorier;
2. Tildeling af en sikker og stabil beskyttelsesstatus med tilhørende opholdstilladelse af længere varighed, helst for minimum en 5-årig periode.

2.4. Familiesammenføring

UNHCR er overbevist om, at en understøttet og velfungerende adgang til familiesammenføring muliggør, at især kvinder og børn får en mere sikker adgang til beskyttelse. Effektive og hurtige procedurer for familiesammenføring bidrager til, at lokalsamfund undgår at skulle ty til kriminelle smuglernetværk, fjerner risikoen for at foretage farlige rejser, og sikrer mere ligestilling mellem kønnene med hensyn til adgang til beskyttelse. Familiesammenføring er også et stærkt element i understøttelsen af en vellykket integration samt en vigtig faktor for at mindske psykiske problemer blandt flygtninge.

I løbet af de seneste årtier er mange ændringer blevet indført i Danmark med hensyn til den juridiske ramme for familiesammenføring, hvilke efterhånden har gjort det mere vanskeligt for flygtninge og andre modtagere af international beskyttelse at blive genforenet med deres familier.¹⁹ Mens tiltag omkring familiesammenføring virkelig bør være forankret i en familie-centreret tilgang med fokus på trivsel og støtte til forældre og deres børn for en hurtig og effektiv måde at sikre, at familiesammenføring kan finde sted sikkert, ser UNHCR desværre, at reglerne omkring familiesammenføring er trukket med ind i mængden af restriktive tiltag og bruges som et element til at gøre det mindre tiltrækkende at søge om beskyttelse.

UNHCR er især bekymret over de begrænsninger, der er indført for modtagere af midlertidig beskyttelse i udlændingelovens §7, stk. 3, der siden 2016 er underlagt en obligatorisk treårig venteperiode, før de kan ansøge om familiesammenføring.²⁰ Det er UNHCR's erfaring, at en langvarig adskillelse kan få ødelæggende konsekvenser for flygtninges og deres familiers trivsel og integration. I erkendelse af dette har ExCom understreget, at "der bør gøres alt for at sikre genforening af adskilte flygtningefamilier", og at genforeningen "finder sted med mindst mulig forsinkelse".²¹ Desuden anser UNHCR familiesammenføring for at være lige så vigtig for personer med subsidiær beskyttelse, som den er for konventionsflygtninge. Mens den nuværende retlige ramme i Europa ikke forpligter staterne til at give modtagere af subsidiær beskyttelse samme status eller rettigheder som dem, der er tildelt konventionsstatus, anbefaler UNHCR således, at de samme eller lignende rettigheder gives til personer, der har midlertidig eller subsidiær beskyttelsesstatus, som dem, der er anerkendt som konventionsflygtninge for at undgå forskelsbehandling og sikre ligebehandling.²²

¹⁸ UNHCR's Note om integration af flygtninge i Den Europæiske Union, maj 2007, tilgængelig på:

<https://www.refworld.org/docid/463b24d52.html>.

¹⁹ UNHCR-Høringsvar til L 67; november 2014. Se også, Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS), Realizing Refugees' Right to Family Unity: The challenges in family reunification in Norway, Sweden and Denmark, december 2019 https://www.noas.no/wpcontent/uploads/2019/11/Realizing_Refugees_Right_to_Family_Unity.pdf.

²⁰ UNHCR's Høringssvar til L 87, januar 2016, *ibid.* 4.

²¹ UNHCR ExCom Konklusion, familiesammenføring nr. 24 (XXXII) - 1981, 21. oktober 1981 præmis 1-2, tilgængelig på:

<https://www.refworld.org/docid/3ae68c43a4.html>.

²² Forsinkelsen i familiesammenføring er blevet prøvet ved den danske højesteret (som ikke fandt nogen overtrædelse af artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention) og verserer i øjeblikket ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Se yderligere,

UNHCR er yderligere bekymret over, at begrebet familie er defineret på en ret begrænset måde. Idag kan selv børn nægtes familiesammenføring, hvis de er over 15 år. UNHCR finder, at alle børn under 18 år bør antages at være afhængige af deres forældre og dermed automatisk have ret til familiesammenføring. Børns specifikke ret til familiesammenføring er fastlagt i FN's Konvention om Barnets Rettigheder (Børnekonventionen), der opfordrer til en positiv, human og hurtig procedure. Børn og unge har især behov for et stabilt familiemiljø for at sikre udviklingen af deres personlige og sociale færdigheder. Desuden synes den skønsmæssige adgang til at udvide familiebegrebet udover personer, der udgør kernefamilien, at være fortolket for restriktivt med hensyn til afhængighedskravet. UNHCR vil derfor kraftigt anbefale, at der vedtages en mere fleksibel definition af hvem, der kan antages at omfattes af familiesammenføring, når det vedrører flygtninge og folk med subsidiær beskyttelse, og som bygger på den internationale retspraksis. Efter UNHCR's opfattelse er det vigtigt, at der er mulighed for at give familiesammenføring til andre nære familiemedlemmer ud over kernefamilien, hvor der er en social, følelsesmæssig eller økonomisk afhængighed.

Derudover skal det fremhæves, at selv når de retlige betingelser for familiesammenføring er opfyldt, møder mange flygtningefamilier utallige praktiske forhindringer. UNHCR er bekymret over de vanskeligheder, som familiemedlemmer møder i visse lande i forhold til at få adgang til danske ambassader med henblik på identifikation og udstedelse af rejsedokumenter til Danmark, som det påkræves idag. UNHCR anbefaler derfor Danmark at genindføre muligheden for at fremmøde på en nordisk ambassade og/eller åbne mulighed for at fremmøde på et dansk konsulat med henblik på verificering af identitet og udstedelse af rejsedokumenter. Dette vil minimere de praktiske forhindringer, som mange familiemedlemmer står overfor, når de befinder sig i et land uden en dansk ambassade.

UNHCR anbefaler Danmark at fjerne retlige og praktiske hindringer for familiesammenføring ved at:

1. Sikre familiesammenføring for alle modtagere af international beskyttelse, herunder dem, der er omfattet af den midlertidige subsidiære beskyttelsesstatus i udlændingelovens §7, stk.3, ved at give adgang til familiesammenføring uden en normeret venteperiode;
2. Sikre at alle børn mellem 15 og 18 år har ret til familiesammenføring i overensstemmelse med artikel 1 i Børnekonventionen;
3. Anvende fleksible og humane kriterier for familiesammenføring og give andre nærtstående pårørende ud over kernefamilien mulighed for at genforene sig med deres familiemedlemmer;
4. Genindføre muligheden for at kunne fremmøde på en nordisk ambassade og/eller indføre muligheden for at fremmøde på et dansk konsulat med henblik på verificering af identitet og udstedelse af rejsedokumenter.

2.5. Situationen for statsløse

Statsløshed er en ofte overset global udfordring, der efterlader millioner af mennesker uden nationalitet og dermed uden adgang til grundlæggende rettigheder og services. UNHCR værdsætter derfor, at Danmark har vist sin støtte og engagement til UNHCR's globale kampagne for at afvikle statsløshed inden 2024 (#Ibelong kampagnen), samt at Danmark afgav et vigtigt løfte under Topmødet om Statsløshed, afholdt i 2019.²³

UNHCR, indlæg fra UNHCR i sagen MA mod Danmark (sag nr. 6697/18) for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, 21. januar 2019 tilgængelig på: <https://www.refworld.org/docid/5c4591164.html>.

²³ Se yderligere på <https://www.unhcr.org/ibelong/results-of-the-high-level-segment-on-statelessness/>.

I UNHCR's nyligt offentliggjorte rapport "Mapping Statelessness in Denmark",²⁴ analyseres dansk lovgivning og administrative principper i forhold til de standarder, der er fastsat i FN's statsløshedskonventioner om identifikation, forebyggelse og reduktion af statsløshed og beskyttelse af statsløse. Rapporten indeholder desuden et omfattende sæt anbefalinger til, hvordan de eksisterende huller i lovgivning og administrativ praksis kan adresseres.

UNHCR bifalder, at den danske lovgivning om statsborgerskab er i overensstemmelse med 1961-konventionen ved, for eksempel, at tillade børn, der er født i Danmark, og som ellers ville være statsløse, at erhverve dansk statsborgerskab efter ansøgning og uden at skulle opfylde de ellers gældende krav. UNHCR vil dog anbefale, at der sikres fuld implementering af artikel 1 i 1961-konventionen og af artiklerne 3 og 7 i Børnekonvention ved at lade børn, der er født statsløse i Danmark, automatisk erhverve dansk indfødsret ved fødslen. Hvis Danmark vælger at fortsætte med at meddele statsborgerskab gennem en ansøgningsprocedure, bør statsløse børn, der er født i Danmark, og som ofte bor i landet uden at opfylde kravet om lovlig bopæl (men dog med sædvanlig bopæl), have tilladelse til at indsende deres ansøgning så hurtigt som muligt efter fødslen for ikke at forblive statsløse i en længere periode.

UNHCR værdsætter Danmarks løfte under Topmødet om Statsløshed i 2019 om at forbedre samarbejdet mellem relevante myndigheder om at identificere personer, der er statsløse. Mens der er en klar kompetence hos danske institutioner til at bedømme, hvorvidt en person skal registreres som statsløs, for eksempel i forbindelse med etablering af en asylansøgers identitet, så findes der ikke nogen særlig procedure for bestemmelse af statsløshed. Derfor anbefaler UNHCR, at Danmark forbedrer den eksisterende registreringsprocedure for statsløse personer under Udlændingestyrelsen samt den relevante lovgivning vedrørende beskyttelse af statsløse med etablering af en særlig procedure for bestemmelse af statsløshed. En sådan procedure ville sikre en bedre beskyttelse af personer omfattet af 1954-konventionen, herunder at sikre en egentlig status for de statsløse, der på grund af deres statsløshed ikke er i stand til at vende tilbage til det land, hvor de tidligere har haft deres sædvanlige bopæl.

Ved tiltrædelsen af 1954-konventionen tilbage i 1956 fremsatte Danmark adskillige forbehold over for konventionen, som nu kan anses for at være forældede på grund af den efterfølgende udvikling i dansk lovgivning og politik. UNHCR anbefaler derfor Danmark at undersøge, hvorvidt disse forbehold over for 1954-konventionen nu kan ophæves.

UNHCR anbefaler Danmark at bygge videre på forpligtelsen til at afvikle statsløshed ved at:

1. Tilpasse Indfødsretsloven til bestemmelserne i 1954- og 1961-konventionerne om statsløshed og Børnekonventionen, så børn, der er født statsløse i Danmark, automatisk får statsborgerskab hurtigst muligt efter fødslen, uanset om de har lovlig bopæl i Danmark;
2. Etablere en særlig procedure for bestemmelse af statsløshed, herunder tildeling af en formel status for de statsløse personer, der ikke er i stand til at vende tilbage til det land, hvor de tidligere har haft deres sædvanlige bopæl.

²⁴ UNHCR, Mapping Statelessness in Denmark, 10. november 2020, tilgængelig på: <https://www.refworld.org/docid/5fe138154.html> .

3. Dansk engagement i det europæiske samarbejde om at styrke beskyttelsen af flygtninge

Selvom Danmark ikke formelt deltager i det fælles europæiske asylsystem (CEAS) i EU og ikke er bundet af reformforslagene, der for tiden forhandles, noterer UNHCR sig, at Danmark alligevel har opretholdt et aktivt engagement i de bredere diskussioner inden for EU. UNHCR opfordrer Danmark til at fortsætte med at være fortalere for menneskerettigheder, demokrati og løsninger som et fundament for opbygningen af en koordineret, europæisk indsats og en fælles og forenet europæisk asyl- og migrationspolitik.

Den nye lovgivningsproces på EU-plan og den nylige pagt om migration og asyl, fremlagt af Europa-Kommissionen, giver nye muligheder for at skabe fælles forståelse mellem medlemsstaterne på migrations- og asylområdet – i overensstemmelse med den Globale Flygtningeaftale (Global Compact on Refugees) og den Globale Migrationsaftale (Global Compact on Migration). Det er UNHCR's vurdering, at en holistisk tilgang til at håndtere de interne og eksterne aspekter af asyl- og migrationspolitikker vil være den mest effektive, bæredygtige og humanitære måde at nå til enighed mellem medlemsstaterne om, hvorledes det fælles europæiske asylsystem bør reformeres, herunder i spørgsmålene omkring solidaritet, adgangsregler, der sætter fokus på beskyttelsesbehovene, et styrket internationalt genbosætningsprogram og supplerende adgangsmuligheder til EU, samt øget støtte til lande uden for EU.

Det er vigtigt, at reformen om at sikre markante forbedringer af EU's asylregler fortsat står højt på den politiske dagsorden. Samarbejdet om et fælles europæisk asylsystem foregår i en levende og konstant foranderlig kontekst, og UNHCR opfordrer Danmark til at overveje sin fulde deltagelse i det fælles system og understøtte den vigtige proces, der pågår, for at opnå enighed om en forudsigelig mellemstatslig solidaritetsordning og en fair og effektiv asylprocedure i EU. I den henseende noterer UNHCR sig, at Danmark allerede anvender visse asylrelaterede europæiske lovgivningsmæssige tiltag, såsom Dublin-forordningen III, og selvom det falder uden for det fælles europæiske asylsystem, også Eurodac-forordningen fra 2013 og EU Direktivet om tilbagesendelse.

En aftale mellem EU medlemslande om en solidaritetsordning skal bygge på, at der fortsat sikres adgang til EU's asylprocedurer. UNHCR støtter ikke bestræbelserne i nogle lande, herunder Danmark, på at overføre asylprocesser og ansvaret for beskyttelse til tredjelande (såkaldt eksternalisering), der typisk er lande med store udfordringer på udviklingsområdet, og lande, der ofte allerede beskytter tusinder af flygtninge. Selvom nogle af de risici og farer, der kan opstå ved en sådan ordning, kan imødekommes ved at indføre omfattende garantier og beskyttelsesforanstaltninger, så kan eksternalisering føre til, at flygtninge udsættes for fare og i værste fald for *kæde-refoulement* – tilbagesendelse til et land, hvor de risikerer forfølgelse, tortur eller anden umenneskelig behandling. Det vil også indebære en overførsel af beskyttelsesansvaret til ikke-EU-lande i stedet for at bidrage til en øget global solidaritet og ansvarsfordeling både blandt EU medlemslande og med lande uden for EU, der i øjeblikket huser flertallet af verdens flygtninge. UNHCR opfordrer derfor Danmark til at ændre sit fokus fra at fremme forslag til eksternalisering til istedet at fokusere på effektiv adgang til EU's territorie, herunder at finde en langsigtet og forudsigelig løsning til at sikre, at de flygtninge og migranter, der bliver reddet til havs, kan komme i land samt at sikre en rettidig tilbagesendelse af dem, der ikke har behov for international beskyttelse.

UNHCR noterer med tilfredshed, at EU-pagten om migration og asyl, der blev offentliggjort i september 2020, ikke indeholder forslag om eksternalisering. Det skal være muligt at få adgang til europæisk territorie for at få vurderet sin asylansøgning – som det kræves globalt for at sikre overholdelsen af princippet om *non-refoulement*. UNHCR ser meget positivt på Europa-Kommissionens fortsatte støtte til retten til at søge asyl, dens forkastelse af, at asylansøgere afvises ved grænserne (*pushbacks*), og dens bestræbelser på at fremme en ansvarsfordeling blandt medlemsstaterne gennem det nyligt offentliggjorte forslag til en pagt. Selvom det stadig

blot er et udkast, er forslaget stort set i tråd med UNHCR's anbefalinger²⁵ til en retfærdig, effektiv og forenklet procedure for adgang ved grænser og vurdering af beskyttelsesbehov,²⁶ til fordeling af flygtninge efter ankomst til EU-området, samarbejde om landadgang for personer, der er blevet reddet til havs,²⁷ og til et effektivt system for tilbagesendelse til hjemlandet.

UNHCR støtter retfærdige og effektive grænseprocedurer, der udføres i overensstemmelse med international lovgivning, herunder EU-lovgivning. Grænseprocedurer muliggør en hurtig identifikation af personer, der har behov for international beskyttelse, personer med specifikke behov eller øgede sårbarheder samt letter muligheden for at tilbagesende personer, der ikke har behov for international beskyttelse.

For at bidrage til et effektivt beskyttelsessystem i EU anbefaler UNHCR Danmark at:

1. Aktivt støtte udviklingen af et fælles europæisk asylsystem, baseret på internationale beskyttelsesstandarder, herunder adgang til beskyttelse i EU, samt overveje formel deltagelse i det nye fælles europæiske asylsystem, der bygger på Danmarks allerede aktive engagement;
2. Støtte oprettelsen af en effektiv mekanisme til at fremme større solidaritet og ansvarsfordeling inden for EU for at støtte de medlemsstater, der modtager et uforholdsmæssigt stort antal asylansøgninger;
3. Fortsætte engagementet og samarbejdet med både oprindelses- og transitlande for at udvide de globale muligheder for at yde beskyttelse til personer, der har behov for det, og samtidigt afstå fra at fremme forslag om eksternalisering, da dette udgør en trussel mod det globale asylsystem.

4. Dansk engagement i det globale samarbejde om at styrke beskyttelsen af flygtninge

I det forgangne årti er den globale flygtningesituation vokset i omfang og kompleksitet. UNHCR vurderer, at antallet af fordrevne i verden oversteg 80 millioner halvvejs gennem 2020. Dette er næsten det dobbelte af de 41 millioner fordrevne, registreret i 2010, og en stigning fra de 70,8 millioner fordrevne, registreret i 2018.²⁸

I modsætning til hvad der ofte gengives, så forbliver langt størstedelen af mennesker, der er tvunget til at flygte fra deres hjem, i deres eget land eller flygter til det umiddelbare naboland og ikke til Europa. Udviklingslande huser 85 procent af verdens flygtninge, og heraf giver de mindst udviklede lande asyl til en tredjedel af det samlede antal flygtninge i verden. Kun en meget lille del af verdens flygtninge søger tilflugt i OECD-lande.

Mens færre mennesker kommer til Europa, mister for mange stadig på tragisk vis deres liv på havet i deres forsøg på at nå i sikkerhed. Pushbacks og overgreb ved landegrænser fortsætter også, hvilket betyder, at mange mennesker ikke kan få adgang til Europa for at søge beskyttelse. I mellemtiden forbliver verdens respons på store flygtninge- og migrationsstrømme utilstrækkelig og underfinansieret og efterlader mange flygtninge med en meget usikker fremtid.

²⁵ UNHCR, EU-pagt om migration og asyl: Praktiske overvejelser for retfærdige og hurtige grænseprocedurer og solidaritet i Den Europæiske Union, august 2020 <https://www.refworld.org/docid/5f8838974.html> .

²⁶ UNHCR, Fair and Fast: UNHCR Discussion Paper on Accelerated and Simplified Procedures in the European Union, July 2019 <https://www.refworld.org/pdfid/5b589eef4.pdf> .

²⁷ UNHCR og Den Internationale Organisation for Migration (IOM), *forslag til en regional samarbejdsordning, der sikrer forudsigelig afstigning og efterfølgende behandling af personer, der er reddet til søs* , juni 2018 <https://www.unhcr.org/partners/eu/5b35e60f4/proposal-regional-cooperative-arrangement-ensuring-predictable-disembarkation.html>

²⁸ UNHCR Mid-Year Trends 2020, <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5fc504d44/mid-year-trends-2020.html>; UNHCR Global Trends 2019, <https://www.unhcr.org/globaltrends2019/>.

UNHCR anerkender, at der er globale udfordringer med at sikre beskyttelse af flygtninge, men er bekymret over de meldinger, der fremsættes i visse europæiske lande, herunder Danmark, om, at det internationale flygtningesystem er brudt sammen og ikke fungerer. Selvom disse udsagn hovedsageligt er drevet af frustrationer over uregelmæssig migration og manglen på fungerende ansvarsfordelingsordninger på det europæiske kontinent, så er udsagnene med til at underminere det internationale beskyttelsessystem. Dette risikerer at sætte kræfter i bevægelse, der kan ødelægge hele asylsystemet og grundlaget i international flygtningelovgivning. Hvis de lande, der i dag huser majoriteten af flygtninge, ikke længere ville føle sig bundet af det internationale system til beskyttelse af flygtninge, ville det kunne føre til en situation, hvor flygtninge ser sig nødsaget til bevæge sig endnu længere væk fra deres region for at finde et land, der er villig til at yde beskyttelse.

Mens verden mobiliserer for at bekæmpe spredningen af COVID-19, vedtager mange lande med rette ekstraordinære foranstaltninger, der begrænser flyrejser og trafik på tværs af grænser. Men krig og forfølgelse er ikke stoppet, og UNHCR er bekymret for, at foranstaltninger, vedtaget af nogle lande, helt kan blokere for retten til at søge asyl. Flygtninge og fordrevne står over for dobbelte udfordringer fra COVID-19-pandemien og har særlige behov, der bør tages i betragtning i beredsskabsplaner samt i de initiativer og programmer, der iværksættes.

4.1. Global Compact on Refugees – Den Globale Flygtningeaftale

Det fokus på en styrket byrde- og ansvarsfordeling i relation til flygtninge og fordrevne, der er aftalt i Global Compact on Refugees (GCR), slår fast, at der skal være mere komplementaritet mellem indsatserne fra humanitære, udviklings- og fredsskabende aktører for at overkomme udfordringerne ved mennesker på flugt samt for at tackle grundårsagerne til fordrivelse. Selvom GCR, der blev vedtaget i december 2018, ikke er juridisk bindende, så viser aftalen vej for det internationale samfund i støtten til flygtninge og til lande og samfund, der huser mange flygtninge og fordrevne, gennem mobilisering af politiske kræfter, udbygning af kredsen af aktører, og med forslag til ordninger for en mere retfærdig og forudsigelig deling af byrder og ansvar.

Det første *Global Refugee Forum*, der blev indkaldt i december 2019, havde til formål at facilitere støtte og bidrag rettet mod målsætningerne i GCR. De tilsagn, der blev afgivet, vidnede om en stærk international forpligtelse til at stå sammen om at arbejde i ånden af FN's 2030-dagsorden for bæredygtig udvikling og hjælpe flygtninge og deres værter med at leve et liv i værdighed.

UNHCR værdsætter Danmarks engagement i GCR såvel som de mange konkrete og virkningsfulde løfter, der blev afgivet på Global Refugee Forum i december 2019. UNHCR opfordrer Danmark til fortsat at fremme og støtte en effektiv gennemførelse af GCR, herunder gennem indfrielse af løfter, afgivet af Danmark og andre stater.²⁹

4.2. Genbosættelse af kvoteflygtninge og udvidelse af supplerende adgangsveje

Da mulighederne for frivillig hjemrejse og lokal integration af flygtninge i det nuværende globale landskab i stigende grad er begrænset, bliver genbosættelse af kvoteflygtninge³⁰ et endnu vigtigere redskab til at sikre beskyttelse af og finde løsninger for nogle af verdens mest sårbare flygtninge. En intensiveret international indsats er afgørende for at imødegå manglen på kvotepladser. Danmark og andre stater kan demonstrere deres

²⁹ For yderligere oplysninger om Global Compact on Refugees, herunder løfter og bidrag, se <https://globalcompactrefugees.org/index.php/>

³⁰ I Danmark bliver genbosatte flygtninge beskrevet som "kvoteflygtninge".

engagement i global solidaritet og ansvarsfordeling med stater, der huser et stort antal flygtninge, ved at udvide genbosættelsesprogrammer og viften af andre adgangsmuligheder for flygtninge, hvilket også vil bidrage til at bekæmpe forretningsmodellen for menneskesmugling og menneskehandel.

Som en del af GCR vedtog UNHCR, stater og partnere i 2019 en global treårig strategi for genbosættelse og supplerende adgangsveje³¹. Strategien opfordrer til at øge antallet af kvoteplasser og antallet af lande, der er involveret i genbosættelsesprogrammer, samtidig med at man fremmer en øget involvering af aktører i samfundet, opbygger deres kapacitet, og dermed sikrer gæstfrie og støttende lokalsamfund.

UNHCR bød regeringens beslutning i 2019 om at genoptage det danske kvoteprogram velkommen. Dette har resulteret i genbosættelse af et lille antal flygtninge, der har behov for særlig lægebehandling. UNHCR noterer sig også regeringens beslutning om at genbosætte 200 flygtninge, som i øjeblikket befinder sig i Rwanda, under 2020-kvoten. Genbosættelse er en vigtig måde at manifestere solidaritet og ansvarsfordeling med de største værtslande, tilskynde dem til at holde deres grænser åbne og yde beskyttelse til dem, der flygter fra konflikt og forfølgelse.

Med det i de senere år historisk lave antal asylansøgere i Danmark, samt Danmarks stærke, koordinerede og succesrige modtagelses- og integrationsordninger, er det UNHCR's vurdering, at Danmark har kapacitet til at modtage et større antal flygtninge under kvoteprogrammet. Supplerende adgangsveje og *community-based sponsorship*-programmer er andre måder at yde beskyttelse og forbedre integrationen på. UNHCR appellerer derfor til Danmark om at øge kvoten i de kommende år som reaktion på det stigende globale behov; at overveje at indføre supplerende adgangsveje, herunder arbejde- og studievisa samt *community-based sponsorship*-programmer; og at tage skridt til at forbedre adgangen til effektiv familiesammenføring. Det ville være en stærk demonstration af global solidaritet og deling af ansvaret for flygtningebeskyttelse.

UNHCR er taknemmelig for sit mangeårige partnerskab med Danmark om genbosættelse. Tusindvis af flygtninge, herunder mange kvinder og børn, har været i stand til at komme i sikkerhed og genopbygge deres liv gennem det danske kvoteprogram. UNHCR ser frem til at videreudvikle sit samarbejde med Danmark og arbejde sammen om at finde løsninger for flygtninge – både i Europa og globalt – gennem genbosættelse og ved at udforske andre supplerende adgangsveje for flygtninge.

4.3. Danmarks politiske og økonomiske støtte til internationale flygtningesituationer

UNHCR værdsætter Danmarks rolle i international krisestyring og engagement i multilateralisme og støtte til FN. Danmarks humanitære politik understøtter beskyttelsen af udsatte grupper på flugt, herunder sårbare piger/kvinder, overlevende efter seksuel og kønsbaseret vold og personer med handicap. Danmark spiller også en vigtig rolle med sin støtte til den humanitære- og udviklingsmæssige nexus, herunder ved at undersøge mulighederne for at målrette udviklingsprogrammer i store flygtningeværtslande for at imødekomme behov hos både værtssamfund og flygtninge.

Danmark er en af UNHCR's vigtigste donorer og yder en betydelig andel af bidragene som fleksibel og ikke-øremærket finansiering. UNHCR værdsætter Danmarks fortsatte tilsagn om at yde forudsigelig og øget fleksibel finansiering til både humanitære- og udviklingsprogrammer til gavn for værtssamfund og flygtninge, såvel til at finde humanitære løsninger og udvikle nye innovative tilgange til at finde løsninger til flygtningesituationer.

³¹ UNHCR's treårige strategi (2019-2021) om genbosættelse og supplerende adgangsveje, juni 2019
<https://www.unhcr.org/5d15db254.pdf> .

For at styrke dansk støtte til flygtningebeskyttelse rundt om i verden anbefaler UNHCR Danmark at:

1. Fortsætte med at fremme Global Compact on Refugees – sikre dens effektive gennemførelse – og vedvarende være engageret i at placere beskyttelse og løsninger på flygtningesituationer højt på den internationale politiske dagsorden;
2. Gradvist forøge den danske genbosættelseskvote og indføre supplerende adgangsveje, herunder arbejde- og studievisum, *community-based sponsorship*-programmer og skridt til at forbedre adgangen til effektiv familiesammenføring som en demonstration af ansvarsfordeling og global solidaritet med hensyn til beskyttelse af flygtninge;
3. Fortsætte med at give øget forudsigelig økonomisk og fleksibel humanitær finansiering og udviklingsfinansiering til støtte for internationale og lokale organisationer såvel som værtslandenes respons på flygtningesituationer rundt om i verden.

UNHCR's Repræsentation for de Nordiske og Baltiske Lande

Januar 2021