

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

November 2022

Dette notat indeholder 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 understøtte 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 og har til formål at bidrage til en konstruktiv debat om forbedringer af beskyttelses- og integrationsområdet for flygtninge og statsløse på nationalt, regionalt og internationalt plan.

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 har til opgave at overse anvendelsen af konventionen fra 1951 om flygtnings retsstilling, som Danmark har tiltrådt. UNHCR har således en direkte interesse i politiske drøftelser og lovgivningsinitiativer på asylområdet.²

1. Introduktion

Danmark har i årtier ydet vigtige bidrag til den internationale beskyttelse af flygtninge – herunder gennem opretholdelse af et veletableret asyl- og modtagelsessystem, ved at engagere sig i en omfattende integrationsindsats og gennem sin deltagelse i UNHCR's genbosættelsesprogram. Som et af de første lande til at underskrive 1951-konventionen har Danmark en lang tradition for at yde beskyttelse til dem, der har behov for international beskyttelse. Danmark har også tiltrådt konventionen af 1954 om statsløse personers retsstilling og konventionen af 1961 om begrænsning af statsløshed og har gennem årene udvist et stærkt engagement i at støtte bestræbelserne på at begrænse statsløshed.

Som i flere andre europæiske lande har spørgsmålene om flygtningebeskyttelse gennem det seneste årti i stigende grad været genstand for en intens politisk og offentlig debat i Danmark – en politisering, der har ført til et stadigt mere restriktivt klima, og som desværre til tider har været ledsaget af en hård retorik og tiltag, der har undermineret den offentlige opbakning til beskyttelse og integration af flygtninge. UNHCR har ved flere lejligheder givet udtryk for sin stærke uenighed i den danske regerings politik om at ophæve beskyttelsen af visse grupper af flygtninge fra Syrien ved at inddrage deres midlertidige opholdstilladelse samt planerne for at indgå en aftale om at overføre (eksternalisere) Danmarks ansvar for at modtage asylansøgninger og beskytte flygtninge til et tredjeland.

Med hensyn til Danmarks engagement i globale flygtnings spørgsmål værdsætter UNHCR det stærke partnerskab og samarbejde, der eksisterer mellem Danmark og UNHCR om at støtte beskyttelsen af det store antal flygtninge og fordrevne rundt om i verden – og den fælles søgen efter løsninger på deres situation. Danmark er også en meget vigtig bidragsyder til UNHCR's globale aktiviteter, hvilket gør det muligt for UNHCR at imødekomme kritiske humanitære behov hos de mest sårbare flygtningepopulationer samt styrke og opbygge kapacitet i værtslandene.

2. Styrkelse af beskyttelses- og integrationspolitikken i Danmark

UNHCR er bekymret over tempoet og omfanget af de restriktioner, som skiftende danske regeringer gennem årene har indført for at begrænse beskyttelsen af flygtninge. Mange af de foranstaltninger, der

¹ UN General Assembly, UNHCR Statute, 14. december 1950, www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html, para 1.

² UN General Assembly Resolution A/RES/50/152, 9. februar 1996, tilgængelig her: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f31d24.html>, gentaget i efterfølgende resolutioner.

oprindeligt havde til formål at håndtere en ekstraordinær situation i 2015-2016, er fortsat i kraft, selvom der nu er sket en normalisering af situationen.

UNHCR er især betænkelig ved den danske regerings bestræbelser på at udvikle en ekstern ordning med et tredjeland, hvor Danmark gennem eksternalisering af asylproceduren overdrager sit ansvar for at behandle asylansøgninger og tilbyde beskyttelse til flygtninge til dette land. UNHCR afgav et omfattende høringssvar,³ da forslaget blev fremsat i Folketinget, og bemærkede, at en sådan ordning kunne være i strid med Danmarks internationale forpligtelser i henhold til internationale menneskerettighedsinstrumenter og EU-retten. Derudover udtrykte UNHCR bekymring for, at den foreslåede ordning kan føre til en gradvis underminering af det bredere internationale system for at beskytte flygtninge, hvorigennem millioner af flygtninge modtager hjælp og beskyttelse. UNHCR har derfor gentagne gange opfordret Danmark til at opgive bestræbelserne for en sådan ordning og i stedet samarbejde med andre lande i Europa om at udvikle en fælles regional tilgang, der sikrer flygtninges rettigheder i overensstemmelse med principperne om international beskyttelse, se nærmere under afsnit 3.2.

UNHCR beklager⁴ også vedtagelsen i 2019 af en pakke med lovændringer, kendt som det såkaldte "paradigmeskift", der lægger uforholdsmæssig stor vægt på "midlertidigheden" i flygtningebeskyttelsen, og som dermed risikerer at forårsage uro og ængstelse hos personer med stærke beskyttelsesbehov samt hindre deres muligheder for hurtigt at integrere sig i det danske samfund, se nærmere under afsnit 2.2.

UNHCR har de senere år også fremsat høringssvar til en række danske lovforslag, såsom indførelse af en midlertidig subsidær beskyttelseskategori,⁵ konfiskation af værdigenstande fra asylansøgere,⁶ begrænsninger af familiesammenføring,⁷ reduktion i sociale ydelser for flygtninge,⁸ indførelse af kortvarige opholdstilladelser,⁹ obligatorisk regelmæssig vurdering af beskyttelsesbehov,¹⁰ øget brug af bestemmelser for at inddrage eller ophøre beskyttelse,¹¹ indførelse af restriktive kriterier for tildeling af permanent opholdstilladelse og den midlertidige pause i Danmarks genbosættelsesprogram (kvoteprogrammet).¹²

UNHCR har på det seneste rost Danmark for at reagere hurtigt og beskyttelsesorienteret på den hidtil usete flygtningesituation, der er opstået som følge af krigen i Ukraine. Danmark var hurtig til at vedtage en særlov, der giver de ankomne midlertidig beskyttelse og adgang til en række rettigheder og tjenester svarende til EU's direktiv om midlertidig beskyttelse.¹³ Disse tiltag har i høj grad lettet modtagelsen af og støtten til ukrainske flygtninge, men har også eksponeret et anderledes niveau for behandlingen af

³ UNHCR Observations on the Proposal for amendments to the Danish Aliens Act (Introduction of the possibility to transfer asylum-seekers for adjudication of asylum claims and accommodation in third countries), 8. marts 2021 <https://www.refworld.org/docid/6045dde94.html>; UNHCR pressemeddelelse <https://www.unhcr.org/news/press/2021/6/60b93af64/news-comment-un-high-commissioner-refugees-filippo-grandi-denmarks-new.html>

⁴ UNHCR Observations on the Proposed Amendments to the Danish Aliens Legislation (Sags Nr. 2018-20616, Akt Nr. 598518), 18. januar 2019 <https://www.refworld.org/docid/5c6bccf16.html>

⁵ UNHCR, Observations by the UNHCR Regional Representation for Northern Europe on the proposed amendments to the Danish Aliens Act: Lov om ændring af udlændingeloven (Midlertidig beskyttelsesstatus for visse udlændinge samt afvisning af realitetsbehandling af asylansøgninger, når ansøgeren har opnået beskyttelse i et andet EU-land mv.), November 2014 <https://www.refworld.org/docid/5813224b7.html>.

⁶ UNHCR Observations on the proposed amendments to the Danish Aliens legislation, L 87, 6. januar 2016, <https://www.refworld.org/docid/5694ed3a4.html>, paras 41-52.

⁷ UNHCR Observations on L 87; UNHCR Observations, November 2014.

⁸ UNHCR Observations on the proposed amendments to the Danish Social Security legislation, 12. januar 2016 <https://www.refworld.org/docid/5694ec964.html>; UNHCR Observations on the proposed amendments to the Danish Social Security legislation (reduction of social welfare and change of bonus for language level test), 15. november 2017 <https://www.refworld.org/pdfid/5a0e95245.pdf>.

⁹ UNHCR Observations on L 87, Januar 2016.

¹⁰ UNHCR Observations on L 87, Januar 2016.

¹¹ UNHCR pressemeddelelse <https://www.unhcr.org/neu/dk/24533-unhcr-flygtninge-bor-have-sikkerhed-for-at-de-ikke-sendes-hjem-til-usikker-situation.html>.

¹² UNHCR pressemeddelelse <https://www.unhcr.org/neu/dk/21513-unhcr-beklager-danmarks-beslutning-om-ikke-at-genstarte-modtagelsen-af-kvoteflygtninge.html>.

¹³ Statsløse personer fra Ukraine er ikke inkluderet, og en opholdstilladelse vil først tildeles for to år med mulighed for at forlænge et år yderligere.

flygtninge, der ankommer til Danmark fra andre lande, og som fortjener den samme grad af beskyttelse og rettigheder.

UNHCR anbefaler, at de danske myndigheder overvejer at foretage en gennemgang af, hvordan nogle af tiltagene for at fremskynde modtagelse, beslutningstagning og integrationsstøtte i forhold til flygtninge fra Ukraine i fremtiden også kan udvides til at omfatte asylansøgere og flygtninge af andre nationaliteter.

2.1. Kvalitet i asyl- og modtagelsessystemet

Danmark har et veletableret asyl- og modtagelsessystem, som garanterer den enkeltes 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 Udlændingestyrelse (US), herunder gennem kvalitetsstyring, kan forbedre kvaliteten og behandlingstiden af asylsager, så færre sager omgøres i anden instans, og hvilket også kan reducere antallet af anden instans-behandlinger. UNHCR anbefaler endvidere, 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 beslutninger for asylansøgerne.

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

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

2.2. Regelmæssig gennemgang af beskyttelsesstatus og brug af ophørsgrunde

UNHCR har længe opfordret til, at flygtninge, herunder personer med subsidær beskyttelsesstatus, 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 skaber ængstelse og usikkerhed, som vanskeliggør deres integration. Det betyder ikke, at beskyttelse, når den først er tildelt, aldrig kan ophøre. Flygtningebeskyttelsessystemet – som beskrevet i 1951-konventionen – blev designet med dette for øje. Et vigtigt princip er dog, at flygtninge skal være i stand til at kunne stole på denne beskyttelse, medmindre der sker væsentlige ændringer i det land, de flygtede fra. Disse væsentlige ændringer ville indikere, at der ikke længere var risiko for deres liv og sikkerhed, så de i så fald vil kunne vende sikkert tilbage til deres hjemland og genoptage de samme rettigheder, som andre borgere i deres land har.

Det har aldrig været hensigten, at flygtninge skulle underkastes konstante genvurderinger, når først deres beskyttelsesbehov var etableret. Når det er fastslået, at personer har behov for beskyttelse, bør fokus være på at give flygtningene 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.

UNHCR beklager derfor den regelmæssige obligatoriske genvurdering, der blev indført i 2019, og som gælder for alle personer med behov for international beskyttelse, når deres opholdstilladelse udløber.¹⁴ Da deres status ikke kun kan genvurderes som følge af nye oplysninger om forholdene i deres hjemland, men også hver gang deres opholdstilladelse skal fornyes, vil personer under international beskyttelse blive bragt i en konstant usikker og ængstelig situation, da opholdstilladelserne udstedes med kort

¹⁴ UNHCR Observations Januar 2019. Se også, Lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love, Lov 174 af 27/02/2019 (Gældende), <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=207366> og det relaterede lovforslag, 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/l140/index.htm>.

varighed. Regelmæssige, obligatoriske genvurderinger kan ikke kun være skadelige for den enkeltes mentale sundhed og trivsel, men kan også skabe en unødvendig byrde for asylmyndighederne og øgede omkostninger for staten. I mange tilfælde er det usandsynligt, at beskyttelsesstatussen kan inddrages, da beskyttelsesbehovet typisk ikke er af kort varighed. Mange flygtningesituationer over hele verden er desværre af langvarig karakter og står på i mange år, endda årtier.

UNHCR er endvidere meget bekymret over de utilstrækkelige kriterier, der er indført i Udlændingeloven, med hensyn til inddragelse eller nægtelse af forlængelse af en subsidiær beskyttelsesstatus.¹⁵ I henhold til Udlændingeloven kan forbedringer af de generelle forhold i hjemlandet – som ikke bare er af midlertidig karakter – føre til tab af beskyttelse, uanset om forholdene stadig må anses for at være alvorlige, og sikkerhedssituationen forbliver skrøbelig og uforudsigelig. Det er UNHCR's opfattelse, at inddragelse af beskyttelsesstatus på grund af ændringer i de forhold, der gav anledning til beskyttelsesbehovene, kun bør komme på tale, når ændringerne i sig selv er *grundlæggende* og *varige*. I UNHCR's og EU's terminologi kaldes dette ophør af beskyttelsesbehov. Selv om flygtningebeskyttelse efter 1951-konventionen (konventionsstatus) og subsidiær beskyttelsesstatus er juridisk forskellige, bør inddragelse efter UNHCR's vurdering kun finde sted ved en analog anvendelse af ophørsgrundene i 1951-konventionen.¹⁶

Danmarks seneste praksis med hensyn til at stræbe efter tidligt ophør af beskyttelsesstatus har haft betydelige konsekvenser for flygtninge, herunder mange somaliere og syrere, der har mistet deres beskyttelse, selvom situationen i deres oprindelseslande ikke har ændret sig grundlæggende og varigt.¹⁷ Ud over risikoen for at blive sendt tilbage til en situation, hvor deres liv eller frihed kan være i fare, kan tabet af beskyttelse også føre til, at familier bliver revet fra hinanden, da familiemedlemmer kan have forskellig beskyttelsesstatus. Dette synes især at have påvirket beskyttelsen af yngre kvindelige voksne i familier.

UNHCR beklager, at ophøret af beskyttelsesstatus også har været gældende for flygtninge, der blev genbosat i Danmark under UNHCR's globale genbosættelsesprogram, som er designet til at give flygtninge en varig løsning på deres situation.

Den målrettede søgen mod tidligt ophør af beskyttelsesstatus for visse grupper af syriske flygtninge har også skabt en situation, hvor flygtninge, der enten har fået afslag på at forlænge deres beskyttelse i Danmark, eller som frygter, at dette også kan ske for dem, når deres opholdstilladelse næste gang skal fornyes, er rejst videre til andre europæiske lande for at opnå en anerkendt beskyttelsesstatus. Dermed udfordres det etablerede system med ansvarsfordeling inden for EU med hensyn til håndtering af asylansøgere og flygtninge.¹⁸

UNHCR anbefaler Danmark at

- Tilpasse standarder og praksis for tab af subsidiær status (ophør) med kravene i artikel 1 C i 1951-konventionen;
- Anvende ophørspraksisser forsigtigt og restriktivt og med de nødvendige retlige standarder og procedurmæssige garantier på plads;
- Afstå fra en regelmæssig obligatorisk genvurdering af beskyttelsesbehovet for personer med international beskyttelsesstatus.

¹⁵ UNHCR Observations November 2014, paras 33-37.

¹⁶ EU, Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast), 20. december 2011, Articles 11, 14, 16 and 19, cf Article 1 C(5) and (6) of the 1951 Convention. Se også, EU Court of Justice, Mohammed Bilal v. Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, C-720/17, 23. maj 2019.

¹⁷ UNHCR, International Protection Considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic, Update VI, Marts 2021, <https://www.refworld.org/docid/606427d97.html>

¹⁸ Dublin Regulation II and III. Judgements of the Dutch Administrative Jurisdiction Division, [Ruling 202106573/1/V3 - Council of State \(raadvanstate.nl\)](#) og [Ruling 202105784/1/V3 - Council of State \(raadvanstate.nl\)](#), 6. juli 2022.

2.3. Integration

Betydningen af en effektiv integration er blevet understreget af de fleste politiske partier i Danmark som et afgørende indsats- og fokusområde. Hensigten med at fremme lokal integration ved at sikre social samhørighed og lige muligheder er desuden en central målsætning i Den Globale Flygtningeaftale (Global Compact on Refugees, GCR, se nærmere under afsnit 4.1.). Integration kræver målrettede investeringer af tid og ressourcer fra stater, lokale myndigheder og den private sektor, der alle spiller en nøglerolle 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 den voksende intolerance og fremmedhad over for asylansøgere og flygtninge. Disse elementer understreges især i den sjette rapport om Danmark fra Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance (ECRI) under Europarådet.¹⁹

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

UNHCR er meget bekymret over introduktionen af "paradigmeskiftet", der har ændret 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 tilbagevenden så hurtigt som muligt.²⁰ UNHCR anser navnlig de strenge krav til at opnå permanent opholdstilladelse, forkortelse af perioderne for opholdstilladelse og den hyppige genvurdering af beskyttelsesbehovet som værende kontraproduktive for integrationen.²¹ 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)²² har opfordret stater til at støtte flygtninges evne til at opnå lokal integration gennem rettidig tildeling af en sikker juridisk status og opholdsret og ved at lette deres naturalisering.²³

UNHCR anbefaler Danmark at fremme integration for personer med behov for international beskyttelse ved at

- Tilpasse opholdstilladelsernes længde for de tre beskyttelseskategorier;
- Tildele en sikker og stabil beskyttelsesstatus med tilhørende opholdstilladelse af længere varighed, helst gældende for mindst 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 mennesker 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 vellykkede

¹⁹ Council of Europe, European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), ECRI rapport om Danmark (sjette monitorerings-runde), vedtaget 29. marts 2022, udgivet 9. juni 2022, <https://rm.coe.int/6th-ecri-report-on-denmark-/1680a6d5e4>

²⁰ Se ovenstående afsnit 2 omkring paradigme-skiftet.

²¹ UNHCR, Note on the Integration of Refugees in the European Union, Maj 2007 <https://www.refworld.org/docid/463b24d52.html>.

²² ExCom mødes årligt i Genève for at gennemgå og godkende organisations programmer og budgetter, rådgive om international beskyttelse og diskutere en række tematikker med UNHCR, mellemstatslige aktører og NGO'er. Yderligere info: <https://www.unhcr.org/executive-committee.html>.

²³ UNHCR ExCom, Conclusion No. 104, para (j), UNHCR, Thematic Compilation of Executive Committee Conclusions, August 2009, 4. udgave <http://www.refworld.org/docid/4a7c4b882.html>.

integrationsstrategier og -programmer samt en vigtig faktor for at mindske psykiske problemer blandt flygtninge.

I løbet af de seneste årtier er der sket mange ændringer i Danmark i forhold til de retlige rammer for familiesammenføring, hvilke efterhånden har gjort det vanskeligere for flygtninge og andre modtagere af international beskyttelse at blive genforenet med deres familier.²⁴ UNHCR ser desværre, at reglerne omkring familiesammenføring synes at være trukket med ind i mængden af restriktive tiltag og bruges som et element til at gøre det mindre tiltrækkende at søge beskyttelse i Danmark. Indsatsen omkring familiesammenføring bør forankres i en familiecentreret tilgang med fokus på forældres og deres børns trivsel og støtte, og sammenføringen bør ske på en hurtig, sikker og effektiv måde.

Den obligatoriske, lovbestemte venteperiode, før flygtninge med midlertidig subsidiær status (efter Udlændingelovens § 7, stk. 3) kan søge om familiesammenføring, der blev indført i Danmark i 2015, har fået international opmærksomhed. Efter en dom fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, der fandt ventetiden på tre år uberettiget og fremhævede behovet for at sikre fleksibilitet, hastighed og effektivitet,²⁵ har Danmark reduceret venteperioden til to år.²⁶ I erkendelse af de ødelæggende konsekvenser af langvarig adskillelse af flygtningefamilier har UNHCR's ExCom understreget, at "der bør gøres alt for at sikre genforening af adskilte flygtningefamilier", samt at genforeningen "finder sted med mindst mulig forsinkelse."²⁷

UNHCR er endvidere bekymret over, at begrebet familie er defineret på en ret begrænset måde. Selv børn kan 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. Børn har særlige rettigheder til familiesammenføring, og FN's Konvention om Barnets Rettigheder (Børnekonventionen) opfordrer til en positiv, human og hurtig procedure.

Desuden synes den skønsmæssige adgang til at udvide familiebegrebet ud over 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 være omfattet af familiesammenføring i en flygtningesammenhæng, og som bygger på international og regional 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 foreligger en social, følelsesmæssig eller økonomisk afhængighed.

Endelig står mange flygtningefamilier, der søger at blive genforenet, også over for mange praktiske hindringer, selv når de retlige betingelser for familiesammenføring er opfyldt. UNHCR beklager 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 krævet af Udlændingestyrelsen. UNHCR anbefaler derfor Danmark at genindføre muligheden for at fremmøde på et dansk konsulat eller en nordisk ambassade med henblik på udstedelse af rejsedokumenter. Det vil minimere de praktiske forhindringer, som mange familiemedlemmer, der har fået tildelt familiesammenføring, står overfor, når de befinder sig i et land uden en dansk ambassade.

²⁴ UNHCR Observations on L 87; UNHCR Observations, November 2014. See also, Norwegian Organization for Asylum-Seekers (NOAS), Realizing Refugees' Right to Family Unity: The challenges to family reunification in Norway, Sweden and Denmark, December 2019 https://www.noas.no/wpcontent/uploads/2019/11/Realizing_Refugees_Right_to_Family_Unity.pdf.

²⁵ European Court of Human Rights (ECtHR), M.A. v. Denmark (Application no. 6697/18), 9. juli 2021 <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%7B%22001-211178%22%7D>}. Se også, UNHCR, Submission by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in the case of M.A. v. Denmark (Application no. 6697/18) ved den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, 21. januar 2019 <https://www.refworld.org/docid/5c4591164.html>.

²⁶ Lovændring til Udlændingeloven, LOV nr 915 af 21/06/2022, §1, pkt 1 <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2022/915>

²⁷ UNHCR ExCom Conclusion, Family Reunification No. 24 (XXXII), 21. oktober 1981, <https://www.refworld.org/docid/3ae68c43a4.html>, paras 1-2.

UNHCR anbefaler Danmark at fjerne juridiske og praktiske hindringer for familiesammenføring ved at

- Sikre, at alle børn mellem 15 og 18 år har ret til familiesammenføring i overensstemmelse med artikel 1 i Børnekonventionen;
- Anvende fleksible og humane kriterier for familiesammenføring og give andre nærtstående pårørende ud over kernefamilien mulighed for at genforene sig med deres familiemedlemmer;
- Genindføre muligheden for at kunne fremmøde på et dansk konsulat eller en nordisk ambassade med henblik på udstedelse af rejsedokumenter for at muliggøre familiesammenføring.

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 tjenester. UNHCR værdsætter derfor, at Danmark har vist sin støtte og engagement til UNHCR's globale kampagne for at udrydde statsløshed inden 2024 (#Ibelong-kampagnen), herunder Danmarks bidrag under Topmødet om Statsløshed (High-Level Segment on Statelessness), afholdt i 2019.²⁸

UNHCR værdsætter Danmarks løfte under topmødet om at forbedre samarbejdet mellem relevante myndigheder vedrørende identifikation af statsløse personer. Mens der er en klar kompetence hos danske institutioner til at bedømme, hvorvidt en person skal registreres som statsløs, f.eks. i forbindelse med fastlæggelse af asylansøgeres identitet, så findes der ingen særlig procedure for bestemmelse af statsløshed. Derfor anbefaler UNHCR, at Danmark vedtager den relevante lovgivning og styrker den eksisterende procedure for registrering af statsløshed under Udlændingestyrelsen med henblik på at etablere en særlig procedure for bestemmelse af statsløshed. 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, skal også have en særlig status som statsløse.

UNHCR glæder sig også over, at børn født i Danmark, som ellers ville være statsløse, kan få dansk statsborgerskab efter ansøgning og uden at skulle opfylde de ellers gældende krav. UNHCR anbefaler, at børn, der er født statsløse i Danmark, automatisk får dansk statsborgerskab ved fødslen som den bedste og sikreste måde at undgå statsløshed for børn i Danmark på. Hvis Danmark vælger at fortsætte med ansøgningsproceduren, bør statsløse børn, der er født i Danmark, og som sædvanligvis opholder sig i landet, men uden lovligt ophold, have mulighed for at indgive deres ansøgning så hurtigt som muligt efter fødslen for ikke at forblive statsløse i en længere periode.

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.

For et omfattende sæt anbefalinger til, hvordan de eksisterende huller i lovgivning og administrativ praksis kan afhjælpes, henvises til UNHCR-rapporten "Mapping Statelessness in Denmark".²⁹ Rapporten analyserer 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.

²⁸ Se også <https://www.unhcr.org/ibelong/results-of-the-high-level-segment-on-statelessness/>.

²⁹ UNHCR, Mapping Statelessness in Denmark, 10. november 2020: <https://www.refworld.org/docid/5fe138154.html> https://www.unhcr.org/neu/wp-content/uploads/sites/15/2020/11/UNHCR-Statelessness_Denmark-screen.pdf.

UNHCR anbefaler Danmark at bygge videre på forpligtelsen til at udrydde statsløshed ved at

- Etablere en særlig procedure for bestemmelse af statsløshed, herunder tildeling af 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;
- Tilpasse indfødsretsloven til bestemmelserne i 1954- og 1961-konventionerne om statsløshed og Børnekonventionen, så børn, der er født statsløse i Danmark, automatisk eller snarest muligt efter fødslen får statsborgerskab, uanset om de opholder sig lovligt i Danmark.

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

Selv om Danmark ikke formelt deltager i det fælles europæiske asylsystem (CEAS) under EU og ikke er bundet af de reformforslag, der i øjeblikket forhandles, anerkender UNHCR, at Danmark ikke desto mindre har fastholdt et aktivt engagement i de bredere drøftelser. UNHCR opfordrer Danmark til fortsat at være fortalere for menneskerettigheder, demokrati og løsninger som et fundament for opbygningen af en koordineret europæisk indsats og en fælles europæisk asyl- og migrationspolitik.

UNHCR tilskynder Danmark til at overveje sin fulde deltagelse i det fælles system og støtte den vigtige proces, der ligger forude, herunder vedrørende en forudsigelig solidaritetsmekanisme inden for EU og retfærdige og effektive asylprocedurer. I den forbindelse noterer UNHCR sig, at Danmark allerede anvender visse asylrelaterede retsakter, såsom Dublin III-forordningen og, selvom den falder uden for det fælles europæiske asylsystem, Eurodacforordningen af 2013 samt tilbagesendelsesdirektivet.

3.1. Europa-Kommissionens pagt om migration og asyl

Europa-Kommissionens pagt om migration og asyl og den nye lovgivningsproces på EU-plan giver nye muligheder for at skabe fælles forståelse mellem medlemsstaterne om spørgsmål på migrations- og asylområdet i overensstemmelse med Den Globale Flygtningeaftale (Global Compact on Refugees) og den Globale Migrationsaftale (Global Compact for 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. Dette inkluderer spørgsmålene omkring solidaritet, adgangsregler, der sætter fokus på beskyttelsesbehovene, et styrket internationalt genbosætningsprogram, supplerende adgangsmuligheder til EU og øget støtte til lande uden for EU.

UNHCR glæder sig over Europa-Kommissionens fortsatte støtte til retten til at søge asyl, dens afstandtagen til, at asylansøgere afvises ved grænserne (pushbacks) og dens bestræbelser på at fremme en ansvarsfordeling blandt medlemsstaterne gennem pagten.³⁰ Pagten er stort set i tråd med UNHCR's anbefalinger til en retfærdig, effektiv og forenklet tilgang til grænseprocedurer og vurdering af beskyttelsesbehov³¹, til fordeling af flygtninge efter ankomst, samarbejde om landadgang for personer, der er blevet reddet til havs³², og til et effektivt system for tilbagesendelse til hjemlande.

³⁰ UNHCR, EU Pact on Migration and Asylum: Practical considerations for fair and fast border procedures and solidarity in the European Union, August 2020 <https://www.refworld.org/docid/5f8838974.html>.

³¹ UNHCR, Fair and Fast: UNHCR Discussion Paper on Accelerated and Simplified Procedures in the European Union, Juli 2019 <https://www.refworld.org/pdfid/5b589eef4.pdf>.

³² UNHCR and International Organization for Migration (IOM), *Proposal for a regional cooperative arrangement ensuring predictable disembarkation and subsequent processing of persons rescued-at-sea*, Juni 2018 <https://www.unhcr.org/partners/eu/5b35e60f4/proposal-regional-cooperative-arrangement-ensuring-predictable-disembarkation.html>.

UNHCR støtter retfærdige og effektive grænseprocedurer, der udføres i overensstemmelse med international lovgivning, herunder EU-lovgivningen. 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.

3.2. Eksternalisering af asylforpligtelser

UNHCR noterer med tilfredshed, at den foreslåede pagt om migration og asyl ikke indeholder forslag om eksternalisering. Intern EU-solidaritet skal ledes af en fortsat adgang for mennesker til EU's asylprocedurer for at få deres asylansøgning vurderet – som det kræves af lande globalt for at sikre overholdelsen af non refoulement-princippet i overensstemmelse med Genève-konventionen.

UNHCR støtter ikke nogle landes, herunder Danmarks, bestræbelser på at overføre (eksternalisere) deres asylprocesser til tredjelande, der allerede beskytter tusindvis af flygtninge.

Selv om nogle af risiciene kan mindskes ved at indføre nødvendige og omfattende sikkerhedsforanstaltninger, kan eksternaliseringsordninger føre til eksponering for fare og *kæderefolement*. Det vil også indebære en forflytning af beskyttelsesansvaret til lande uden for EU i stedet for at bidrage til øget solidaritet og ansvarsfordeling inden for EU og med stater uden for EU, som i øjeblikket huser størstedelen af verdens flygtninge.

Foranstaltninger, der er udformet eller effektivt tjener til at undgå ansvar eller til at flytte byrder i stedet for at dele, går imod Flygtningekonventionen fra 1951 og Den Globale Flygtningeaftale (Global Compact on Refugees). Planer om eksternalisering er blevet kraftigt kritiseret på forskellige niveauer, herunder af FN's Flygtningehøjkommissær Filippo Grandi og Den Afrikanske Union.³³ UNHCR opfordrer derfor Danmark til at ændre sit fokus fra at fremme eksternalisering til at fremme effektiv adgang til EU's territorium, herunder at finde en langsigtet forudsigelig løsning for landadgang for personer, der er blevet reddet til havs, samt sikre rettidig tilbagesendelse af personer, der ikke har behov for international beskyttelse.

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

- Aktivt støtte udviklingen af et fælles europæisk asylsystem og overveje formel deltagelse i det nye fælles system;
- Afstå fra at fremme eksternalisering, da dette udgør en trussel mod det globale asylsystem, og i stedet styrke samarbejdet med EU's medlemsstater samt transitlande for at udvide de globale muligheder for at yde beskyttelse til personer, der har behov for det.

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. I 2022 oversteg antallet af flygtninge og fordrevne i verden 100 millioner. 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

³³ UNHCR Note on the "Externalization" of International Protection, 28. maj 2021 <https://www.refworld.org/docid/60b115604.html>; Annex to UNHCR Note on the "Externalization" of International Protection: Policies and practices related to the externalization of international protection, 28. maj 2021 <https://www.refworld.org/cgi-bin/telex/vtx/rwmain?docid=60b115b64>; News comment by UN High Commissioner for Refugees Filippo Grandi on Denmark's new law on the transfer of asylum-seekers to third countries, 3. juni 2021, <https://www.unhcr.org/news/press/2021/6/60b93af64/news-comment-un-high-commissioner-refugees-filippo-grandi-denmarks-new.html>; African Union Press Statement on Denmark's Alien Act provision to Externalize Asylum procedures to third countries, 2. august 2021 <https://au.int/en/pressreleases/20210802/press-statement-denmarks-alien-act-provision-externalize-asylum-procedures>

eller flygter til det umiddelbare naboland. Lav- og mellemindkomstlande huser 83 procent af verdens flygtninge, og de mindst udviklede lande giver asyl til en tredjedel af det samlede antal flygtninge i verden.

Mens færre mennesker krydser søgrænserne til Europa, mister alt for mange stadig livet 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 reaktion på store flygtninge- og migrationsstrømme utilstrækkelig og underfinansieret, hvilket efterlader mange flygtninge med en meget usikker fremtid.

UNHCR anerkender, at der er globale udfordringer med at sikre beskyttelse af flygtninge, men er urolig over de meldinger og udsagn, der fremsættes i visse europæiske lande, herunder Danmark, om, at det internationale flygtningesystem er brudt sammen og ikke fungerer. Selv om disse udsagn primært 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 at bevæge sig endnu længere væk fra deres region for at finde et land, der er villig til at yde beskyttelse.

4.1. Global Compact on Refugees – Den Globale Flygtningeaftale

I Den Globale Flygtningeaftale (Global Compact on Refugees, GCR) anerkendes behovet for øget byrde- og ansvarsfordeling i relation til flygtninge og fordrevne, samt at der skal være mere komplementaritet mellem indsatserne for humanitære, udviklings- og fredsskabende aktører. Selv om GCR, der blev vedtaget i december 2018, ikke er juridisk bindende, så viser aftalen en 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 og udbygning af kredsen af aktører.

GCR giver mandat til at organisere et globalt flygtningeforum hvert fjerde år som det vigtigste middel til opfølgning og implementering af GCR. Det første Global Refugee Forum blev indkaldt i december 2019 og 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 værdigt liv. Hvert andet år mellem Foraene indkaldes der til et møde mellem højtstående embedsmænd for at gøre status over fremskridtene og fastholde momentum hen imod GCR's mål. Det første møde fandt sted i 2021 for at forme indholdet og implementeringen af både igangværende og fremtidige tilsagn, støtte, partnerskaber og initiativer.

Danmarks seneste strategi for udviklingssamarbejde, "The World We Share: Denmark's strategy for development cooperation," skitserer landets engagement og forpligtelse i forhold til at adressere flygtninge og fordrevne gennem en udviklingslinse.³⁴ UNHCR værdsætter dette engagement til GCR og tilskynder Danmark til fortsat at fremme og støtte en effektiv gennemførelse af GCR.³⁵

4.2. Genbosættelse af kvoteflygtninge og supplerende adgangsveje

I takt med at mulighederne for frivillig hjemsendelse og lokal integration af flygtninge i det nuværende globale landskab i stigende grad er begrænset, bliver genbosættelse af kvoteflygtninge et endnu vigtigere redskab til at sikre beskyttelse og finde løsninger for nogle af verdens mest sårbare flygtninge.³⁶ En intensiveret international indsats er afgørende for at afhjælpe manglen på kvoteplasser. Danmark og andre stater kan demonstrere deres engagement i global solidaritet og ansvarsfordeling med stater, der huser et stort antal flygtninge, ved at udvide genbosættelsesprogrammer og viften af lovlige adgangsveje

³⁴ Danmarks Udenrigsministerium, The World We Share: Denmark's Strategy for Development Cooperation, August 2021 <https://um.dk/en/news/newsdisplaypage/?newsid=f401381f-a342-4d38aa4f-b10a312a6287>

³⁵ For yderligere information omkring Global Compact on Refugees, inklusiv tilsagn og bidrag, se <https://globalcompactrefugees.org/index.php/>

³⁶ I Danmark betegnes genbosatte flygtninge som "kvoteflygtninge".

for flygtninge, hvilket også vil bidrage til at bekæmpe forretningsmodellen for menneskesmugling og menneskehandel. Genbosættelse af kvoteflygtninge er en vigtig måde at manifestere solidaritet og ansvarsfordeling med de lande, der huser flest flygtninge, og tilskynde dem til at holde deres grænser åbne og yde beskyttelse til mennesker, der flygter fra konflikter og forfølgelse.³⁷

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 noterer sig regeringens beslutning om at genbosætte 200 flygtninge fra Rwanda under den årlige kvote i 2020, 2021 og 2022.

UNHCR beklager imidlertid de meget restriktive kriterier for genbosættelse, som de danske myndigheder har fremlagt, og som begrænser genbosættelsen til kun at gælde for flygtninge i Rwanda og kun flygtninge med en meget specifik profil. UNHCR er desuden meget bekymret over, at genbosættelse i Danmark ikke ses som den varige løsning, som det er tiltænkt, og at nogle flygtninge, der er kommet til Danmark via kvoteprogrammet, har fået deres status genvurderet og flygtningebeskyttelse ophævet.

Med Danmarks stærke, velkoordinerede og vellykkede modtagelses- og integrationsprogrammer er det UNHCR's vurdering, at Danmark har kapacitet til at modtage et højere antal kvoteflygtninge. UNHCR appellerer derfor til Danmark om at øge kvoten og anvende mere fleksible udvælgelseskriterier i de kommende år for at imødekomme det voksende globale behov for genbosættelse. UNHCR opfordrer også Danmark til at se genbosættelse som en varig løsning, ikke som en midlertidig løsning, og give genbosatte flygtninge permanent ophold.

UNHCR håber også, at Danmark vil overveje at indføre supplerende adgangsveje, herunder arbejds- og studievisaer og *community-based sponsorship*-programmer.

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 og kvinder, overlevende efter seksuel og kønsbaseret vold, og personer med handicap. Danmark spiller også en vigtig rolle med sin støtte til koordinationen af humanitær bistand og udviklingssamarbejde (HD-neksus), herunder ved at undersøge mulighederne for at målrette udviklingsprogrammer i store flygtningeværtslande for at imødekomme behovene 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 engagement i forhold til at yde forudsigelig og øget fleksibel finansiering til både humanitære- og udviklingsprogrammer til gavn for værtssamfund og flygtninge, såvel som Danmarks engagement i forhold til at finde humanitære løsninger og udvikle nye innovative tilgange til at adressere flygtningesituationer.

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 til at søge andre supplerende adgangsveje for flygtninge.

³⁷ UNHCR, Three-Year Strategy (2019-2021) on Resettlement and Complementary Pathways, Juni 2019, <https://www.unhcr.org/5d15db254.pdf>.



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

For at øge den danske støtte til flygtningebeskyttelse rundt om i verden, som en demonstration af ansvarsfordeling og global solidaritet i forhold til flygtningebeskyttelse, anbefaler UNHCR Danmark at

- Fortsætte med at fremme Global Compact on Refugees (GCR) – for at sikre dens effektive gennemførelse – og at være engageret i at placere beskyttelse og løsninger på flygtningesituationer øverst på den internationale politiske dagsorden;
- Gradvist øge den danske genbosættelseskvote, anvende fleksible udvælgelseskriterier og tildele kvoteflygtninge permanent ophold;
- Indføre supplerende adgangsveje, herunder arbejds- og studievisaer og *community-based sponsorship*-programmer;
- Fortsætte med at give øget forudsigelig økonomisk og fleksibel humanitær og udviklingsmæssig finansiering 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

November 2022

(Dansk version, Marts 2023)