

# Undvigelse af ansvar for verdens mest sårbare

DRC Dansk Flygtningehjælps analyse og anbefalinger i forhold til den danske regerings planer om eksternalisering af asylbehandling og flygtningebeskyttelse



Photo credit: Jan Grarup, Lesvos, Moria

## Baggrund

I juni 2021 vedtog et flertal af Folketinget [en ændring af udlændingeloven](#), som etablerer det juridiske grundlag for overførsel af asylansøgere til et tredjeland med henblik på asylbehandling.

Asylansøgere, der vurderes at have behov for international beskyttelse, vil ikke få efterfølgende ophold i Danmark, men i tredjelandet. Tilsvarende vil ansvaret for at tilbagesende afviste asylansøgere påhvile tredjelandet. Implementeringen af lovændringen afhænger af en bindende aftale med et tredjeland. Den træder ikke i kraft, før en sådan formaliseret aftale er på plads. Det er DRC's vurdering, at **regeringens bestræbelser på at skubbe ansvaret for flygtningebeskyttelse væk fra Danmarks grænser risikerer at få alvorlige konsekvenser for det globale samarbejde**, som er en helt nødvendig forudsætning for at finde brugbare og fælles løsninger for de millioner af mennesker, der er på flugt i verden i dag.

## Status på forhandlinger med Rwanda om dansk modtagecenter

Den danske regering forfølger aktivt en aftale om overførsel af asylansøgere med myndighederne i Rwanda. Udlændinge- og Integrationsministeren har indikeret, at de første overførsler til Rwanda forventes at kunne gennemføres til juli 2023.

- April 2021: Den socialdemokratiske regering indgår en samarbejdsaftale med Rwanda og underskriver to forståelsespapirer i den forbindelse, som omhandler, hvad de kalder [en interesse i tættere asyl- og migrationsamarbejde](#) og [øgede politiske konsultationer om udviklingssamarbejde](#).
- Januar 2022: Regeringen har besøg af en rwandisk embedsmandsdelegation, som regeringen kalder "[et led i de to landes samarbejde](#)".
- August 2022: Udenrigsministeriet annoncerer, at de vil åbne et projektkontor i Rwandas hovedstad, Kigali. De skriver, at "etableringen af et projektkontor betyder, at Danmark får mulighed for at udbygge udviklingssamarbejdet med Rwanda".
- September 2022: Den danske Udviklingsminister Flemming Møller Mortensen og Udlændinge- og Integrationsminister Kaare Dybvad Bek er på et todages besøg til Rwanda. Resultatet er en fælleserklæring: [Joint statement on bilateral cooperation \(um.dk\)](#).

Rwanda har tidligere indgået en lignende aftale med Israel. Storbritannien indgik ligeledes i april 2022 en aftale med Rwanda om modtagelse og behandling af asylansøgere sager. Den første planlagte overførsel blev imidlertid standset på grund af en dom fra den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, og sagen behandles nu af den britiske højesteret med forventet afgørelse i oktober 2022.

## Mangelfuldt rationale og falske præmisser

Den danske model for eksternalisering af asylbehandling og flygtningebeskyttelse er af den danske regering blevet præsenteret som et innovativt og humanitært alternativ til, hvad der opfattes som, et dysfunktionelt og uretfærdigt asylsystem.

Modellen vil, argumenteres der, bryde med den incitamentsstruktur, som får flygtninge til at bevæge sig ad irregulære og farlige ruter, ødelægge smuglernes forretningsmodel og adressere uretfærdigheden i det nuværende system, der kun giver adgang til asyl for dem, der har midlerne til at tage turen. Målet er derudover et mere omkostningseffektivt system, hvor flygtninge huses i nærområdet for herved at frigive de midler, som i øjeblikket bruges i et omkostningstungt asylsystem i Europa, til øget støtte til værtslandene.

Som påpeget af DRC samt mange andre aktører, så er **rationalet mangelfuldt og præmisserne falske**. Regeringens plan om modtagecentre reflekterer et snævert dansk perspektiv, baseret på en misforstået opfattelse af uoverkommelige bevægelser af flygtninge og migranter, som søger mod Europa og Danmark. Det globale asylsystem beskytter millioner af flygtninge – primært i nærområderne til konflikter – og det er det system, initiativer som det danske sætter på spil ved undvigelse af ansvar.

## Her er 5 årsager til at den danske model *ikke* vil bidrage positivt til et mere humant globalt asylsystem samt DRC Dansk Flygtningehjælps anbefalinger til alternative løsninger:

1. Modellen er baseret på snævre danske interesser om at reducere antallet af asylansøgere i Danmark og forholder sig ikke solidarisk til den globale flygtningesituation.

Den danske regerings model er hovedsageligt baseret på snævre danske interesser om at reducere antallet af asylansøgere i Danmark. Modellen har et helt uforholdsmæssigt fokus på den forholdsvis lille del af verdens fordrevne, som bevæger sig imod Europa, og anerkender ikke i tilstrækkeligt omfang, at størstedelen af verdens flygtninge og fordrevne allerede bliver huset i nabolandene. De fleste krydser aldrig en landegrænse og af dem, der gør, bliver langt størstedelen fortsat i nabolandene.

En model, der effektivt blokerer for adgangen for spontane asylansøgere i Danmark, og straffer flygtninge for at bevæge sig over grænser for at søge beskyttelse, vil bidrage til at undergrave det internationale flygtningesamarbejde.

Fortsat villighed i nabolandene til at modtage og huse millioner af flygtninge er ikke nogen selvfølge og påvirkes af, at ressourcerstærke lande som Danmark også viser villighed til at beskytte mennesker på flugt.



Photo credit: Axel Fassio / DRC, Somalia

DRC Dansk Flygtningehjælps anbefaling:

### Understøt det globale system for flygtningebeskyttelse og bidrag til ansvarsfordeling.

Verden har det højeste antal flygtninge og fordrevne nogensinde og antallet øges hele tiden. Der er derfor brug for solidaritet og globale løsninger med respekt for flygtningekonventionen og retten til at søge asyl. Manglende respekt for flygtningekonventionen og for global ansvarsfordeling som bærende princip for det globale flygtningesystem, har store humanitære konsekvenser. 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 nabolandene, på tilsvarende vis melder sig ud af indsatsen for at finde fælles og bæredygtige løsninger.

2. Modellen vil ikke have nogen effekt i forhold til at adressere de farlige rejser eller efterspørgslen efter menneskesmulgere.

En central del af rationalet for lovforslaget og for de planer som nu aktivt følges med myndighederne i Rwanda, er at reducere antallet af de mennesker som rejser ad farlige ruter for at komme til Europa og Danmark. Den danske model, som den foreligger, vil imidlertid ikke have nogen effekt i forhold til at nedbringe de farlige rejser eller efterspørgslen efter menneskesmulgere.

Det er ikke muligheden for asyl i Danmark og Europa, men derimod kombinationen af konflikter, forfølgelse, desperate forhold i overbelastede nabolandene og lukkede grænser, der er årsagen til at alt for mange mennesker i deres forsøg på at nå sikkerhed, beskyttelse og bedre levevilkår, udsættes for alvorlig fare og overgreb. Det er oplagt, at man kun vælger den farefulde vej for sig selv og sin familie, hvis man ikke har noget værdigt alternativ. Den største hindring for at flygtninge kan bevæge sig ad sikre veje og opnå beskyttelse er tiltag såsom visumrestriktioner, grænsekontrol og carrier sanctions (ansvarspådragelse og straf ved bøder af flyselskaber og andre for transport af passagerer uden gyldige rejsepapirer) etc.

En dansk aftale om overførsel af asylansøgere til et tredjeland, vil muligvis kunne have en afskrækkende effekt

og herved nedbringe antallet af asylansøgere i Danmark. Dette vil imidlertid sandsynligvis resultere i at ansvaret i stedet skubbes til vores nabolande.

Overførsel af asylansøgere til et land, hvortil de ingen tilknytning har og hvor muligheden for lokal integration for flygtninge er tvivlsom, vil desuden – som erfaringer fra lignende modeller har vist - indebære en stor risiko for, at de vil føle sig tvunget til igen at bevæge sig ud på en farlig rejse og herved utilsigtet at [øge efterspørgslen efter menneskesmulgere](#).



Photo credit: Jan Grarup, Lesvos, Moria

DRC Dansk Flygtningehjælps anbefaling:

**Styrk genbosætning og udbyg legale veje til beskyttelse udenfor nærområderne.** Genbosætning igennem FN's kvotesystem skal styrkes, og der skal udvikles andre/flere sikre og legale veje til beskyttelse, såsom asylansøgning på ambassader/konsulater og udstedelse af humanitære visa og nemmere adgang til familiesammenføring. At anlægge en mindre restriktiv tilgang til familiesammenføring for flygtninge er en vigtig alternativ vej til beskyttelse i Europa, da der erfaringsmæssigt er mange flygtninge og asylansøgere, der indrejser via irregulære og farlige ruter for at søge beskyttelse og blive genforenet med familiemedlemmer i Europa.

At styrke genbosætning og udbygge legale veje til beskyttelse vil i nogen grad reducere behovet for at bevæge sig ad irregulære ruter, men det er ikke sandsynligt, at det fuldstændigt vil fjerne nødvendigheden for at bevæge sig irregulært eller efterspørgslen efter menneskesmulgere. At skabe flere sikre veje til beskyttelse skal imidlertid betragtes som et mål, der er værd at stræbe efter i sig selv.

### 3. Modellen vil gøre tilværelsen endnu mere vanskelig for mennesker, der søger beskyttelse.

At begrænse beskyttelsen af flygtninge i Danmark og tvangsoverføre asylansøgere til et tredjeland giver hverken mere lige adgang til eller bedre beskyttelse, men vil være medvirkende til, at menneskerettigheder og levevilkår sættes yderligere under pres for mennesker på flugt.

Vi forventer, at modellen vil komme til at føre til massiv brug af tvang og frihedsberøvelse. Det gælder i første omgang i Danmark, hvor der i loven er hjemmel til at frihedsberøve personer forud for udsendelsen. Men det gælder også i tredjelandet, hvor et sådant modtagecenter må formodes at indeholde elementer af frihedsberøvelse – dels under asylbehandlingen, men muligvis ligeledes for afviste asylansøgere, indtil deres hjemsendelse kan effektueres. Derudover er de forhold og den beskyttelse der vil være til rådighed for anerkendte flygtninge en bekymring.

DRC Dansk Flygtningehjælps anbefaling:

**Fasthold og beskyt retten til at søge asyl og princippet om non-refoulement.** Det er en helt grundlæggende og absolut ret i flygtninge- og menneskeretten, at stater ikke udsender/afviser personer til lande og områder, hvor deres liv er i fare (princippet om non-refoulement). Asylansøgere og flygtninge skal behandles i overensstemmelse med flygtningekonventionen og andre internationale menneskerettighedskonventioner. Det betyder, at asylansøgere skal have adgang til en retfærdig asylprocedure, der blandt andet indeholder ret til juridisk rådgivning, kvalificeret tolkning og en uafhængig klageinstans.

Magtanvendelse samt frihedsberøvelse af mennesker, der søger beskyttelse og ikke har begået eller er mistænkt for en kriminel handling, er meget problematisk. Det bør undgås at etablere en ordening, der risikerer i høj grad at blive afhængig af anvendelse af tvang og frihedsberøvelse.



#### 4. Modellen har ingen opbakning fra centrale europæiske og internationale organisationer og institutioner.

Den danske plan har modtaget massiv kritik fra nationale og internationale organisationer og institutioner. FN's Flygtningehøjkommissariat (UNHCR) og den Afrikanske Union (AU) har kraftigt fordømt planerne og særligt peget på de negative konsekvenser sådanne tiltag kan få for det globale samarbejde. Derudover har Europa-Kommissionen kritiseret forslaget og advaret om mulige konsekvenser for Danmarks deltagelse i Dublin-samarbejdet, som fordeler ansvaret for asylansøgere blandt EU's medlemsstater.

Det er oplagt, at Danmark ikke alene kan skabe et bedre globalt system for flygtninge. Omfanget af nutidens fordrivelse kræver globalt samarbejde, globale løsninger og ægte global ansvarsdeling.

DRC Dansk Flygtningehjælps anbefaling:

**Støt og bidrag positivt til fælles løsninger.** Hvis ønsket fra den danske regering er at bidrage positivt med løsninger til et mere humant globalt asylsystem, så er institutioner - såsom UNHCR, AU og EU vægtige og vigtige samarbejdspartnere, som der bør lyttes til. En fortsat forfølgelse af en model for overførsel af asylansøgere til et tredje land risikerer at skade Danmarks omdømme i europæisk og international sammenhæng, og hermed også påvirke muligheden for at spille positivt ind i forhold til globale løsninger.

Det er afgørende, at Danmark viser reel solidaritet med de lande, som huser langt flere asylansøgere og flygtninge gennem fortsat at sikre adgangen til at søge asyl og ved at forøge antallet af flygtninge, som genbosættes.

#### 5. Modellen cementerer tendensen til kortsigtet instrumentalisering af udviklingsbistanden.

Mere end 100 millioner mennesker lever i fordrivelse på verdensplan, inklusiv mere end 26 millioner flygtninge. Den åbenlyse anvendelse af den danske udviklingsbistand som incitament til en noget-for-noget aftale drevet af en dansk indenrigspolitisk dagsorden er undergravende for såvel global solidaritet og ansvarsdeling, samt et negativt udviklingspolitisk og beskyttelsesmæssigt signal til verdens fattige og konfliktramte lande.

DRC Dansk Flygtningehjælps anbefaling:

**Fokuser på forebyggelse af konflikt og fordrivelse, invester i værtslandenes kapacitet, og fasthold udviklingsbistandens langsigtede fokus.** For at adressere fordrivelse skal der langt større fokus på at løse konflikter politisk, samt på forebyggelse af konflikter ved at støtte bæredygtig vækst, inklusive samfund og adgang til rettigheder.

De lande som huser langt størstedelen af verdens flygtninge skal støttes til at håndtere presset på uddannelsessystemet, sundhedsvæsenet, retssystemet, asylsystemet, lokale økonomier og infrastruktur for at forhindre sekundær fordrivelse og varig forarmelse af både fordrevne og deres værtssamfund.

Udviklingsbistanden bør øges og ikke udhules, og indsatsen for verdens fattige, flygtninge og fordrevne skal fastholdes - også de steder, hvor befolkninger ikke bevæger sig til vores del af verden. Udviklingsbistandens succes skal måles på dens evne til at skabe positive forandringer med henblik på øget beskyttelse, adgang til rettigheder og fattigdomsbekæmpelse, ikke på hvorvidt den bidrager til at begrænse og inddæmme mobilitet og bevægelse.

For at opnå reelle løsninger er der et stort behov for en principiel og beskyttelsesorienteret udviklingsbistand, der tager sit afsæt i menneskerettighederne samt er behovsbaseret og langsigtet.

### DRC's hørings svar til lovforslaget om overførsel af asylansøgere til tredjeland

Den danske regering forfølger aktiv en aftale om overførsel af asylansøgere med myndighederne i Rwanda. Udlændinge- og Integrationsministeren har indikeret at de første overførsler til Rwanda forventes at kunne gennemføres til juli 2023.

- Læs [DRC Dansk Flygtningehjælps hørings svar](#) til lovforslaget om overførsel af asylansøgere til tredjelande (3. Marts 2022).
- DRC Dansk Flygtningehjælp - og en lang række andre organisationer [advarede forud for vedtagelse imod lovforslaget](#) om overførsel af asylansøgere til asylsagsbehandling og eventuel efterfølgende beskyttelse i tredjelande (25. Maj 2022)



DRC Dansk Flygtningehjælp blev grundlagt i 1956 og er Danmarks største internationale NGO med særlig ekspertise inden for tvungen fordrivelse. DRC Dansk Flygtningehjælp er til stede i 40 lande og beskæftiger 7.500 medarbejdere globalt.

DRC Dansk Flygtningehjælp er fortalere for rettigheder og løsninger for samfund, som er påvirket af fordrivelse, og vi støtter hele vejen: I akut krise, i eksil, når man bosætter og integrerer sig i et nyt land samt efter hjemkomst. DRC Dansk Flygtningehjælp støtter flygtninge og internt fordrevne til at blive selvforsørgende og inkluderet i værtssamfundet, og vi samarbejder med lokale samfund, civilsamfund og regeringer for at fremme og sikre beskyttelse af rettigheder og inklusion.

Vores 6.200 frivillige i Danmark gør en uvurderlig forskel via integrationsaktiviteter i hele landet.

DRC Dansk Flygtningehjælps globale adfærdskodeks danner kernen af organisationens mission, og vi stræber efter de højeste etiske og professionelle standarder. DRC er certificeret med den højeste standard på kvalitet og ansvarlighed ifølge Core Humanitarian Standard.

H.K.H. Kronprinsesse Mary er protektor for DRC Dansk Flygtningehjælp.

Læs mere om, hvem vi er, på [www.drc.ngo](http://www.drc.ngo)

**DRC** DANSK  
**DRC** FLYGTNINGE  
HJÆLP  
• Vi er der