



København, den 22. december 2020

AMNESTY INTERNATIONALS BEMÆRKNINGER TIL UDKAST TIL FORSLAG TIL LOV OM HJEMREJSE FOR UDLÆNDINGE UDEN LOVLIGT OPHOLD

Udlændinge- og Integrationsministeriet har ved e-mail den 1. december 2020 anmodet om Amnesty Internationals eventuelle bemærkninger til udkast til Lov om hjemrejse for udlændinge uden lovligt ophold.

Med lovforslaget overføres en række bestemmelser fra udlændingeloven til hjemrejseloven samtidig med, at en række nye initiativer foreslås. Efter lovudkastet vil anvendelsesområdet for hjemrejseloven omfatte de udlændinge, der ikke længere har et lovligt opholdsgrundlag i Danmark. Blandt de nye initiativer foreslås det blandt andet at indføre nye bestemmelser vedrørende medvirken til udsendelse, hjemrejsekontrakt, hjemrejsestøtte og klageadgang.

Målet med lovforslaget er, at flest muligt udlændinge vil vende tilbage til hjemlandet eller det sædvanlige opholdsland af egen fri vilje og så hurtigt som muligt.

Amnesty International har nogle generelle bemærkninger. Derudover vil vi centrere os om to områder: 1) Asylansøgernes retssikkerhed og 2) Frihedsberøvelse.

GENERELLE BEMÆRKNINGER:

Amnesty International anerkender staters legitime ret til at udsende udlændinge, der ikke har et lovligt opholdsgrundlag i Danmark. Det stemmer overens med menneskerettighederne at udsende udlændinge til deres hjemlande, hvis ikke der er velbegrundet frygt for, at de vil blive forfulgt eller blive udsat for overgreb ved en tilbagevenden, eller hvis ikke de har familie i Danmark eller tilknytning hertil, eller andre humanitære grunde taler for et lovligt ophold i Danmark.

Grundlaget for at udsende en udlænding skal dog være en grundig udredning og behandling af det individuelle behov for beskyttelse og mulig risiko for personen ved en udvisning. Vi er i den forbindelse bekymret for, at der med nogle af de nye lovændringer lægges et så stort pres på asylansøgere, at de risikerer at vælge at udrejse frivilligt, før alle deres muligheder for asyl er blevet udtømt i Danmark. Dette kan betyde, at deres asylsag ikke vil blive behandlet tilstrækkeligt og at deres menneskerettigheder bliver krænket ved en tilbagevenden til deres oprindelseslande. Dette vil være i strid med *non-refoulement principet*. Vi belyser dette nærmere i vores afsnit om asylansøgernes retssikkerhed.

Af lovforslaget fremgår det ikke, hvordan Hjemrejsestyrelsen er blevet eller vil blive kapacitetsobygget jf. de nye opgaver. Hjemrejsestyrelsen er forholdsvis ny, eftersom den blev oprettet per 1. august 2020. Amnesty International finder det vigtigt med en grundig og nøje kapacitetsobygning af Hjemrejsestyrelsen – set i lyset af, at de har fået mandat til at udføre en række opgaver, som før har ligget i hænderne på Dansk Flygtningehjælp og



politiet - eksempelvis rådgivning af afviste asylansøgere om deres hjemrejse, frihedsberøvelse mv.

Opsummering af Amnesty Internationals anbefalinger:

Vores bemærkninger og anbefalinger angående retssikkerhed og frihedsberøvelse uddybes nedenfor, men opsummerende:

- At asylsager fortsat automatisk påklages til Flygtningenævnet og at der ikke indføres en tænkepause og herunder kontant belønning til asylansøgere for at afstå fra at lade asylsagen gennemgå en uvildig andenbehandling.
- At diplomatiske forsikringer ikke anvendes til at gennemføre en udvisning, der ellers ville være i modstrid med non-refoulement princippet og at det derfor slettes fra lovforslaget.
- At der indføres et bedre værn mod, at sårbare udlændinge frihedsberøves.
- At muligheden for såkaldt 'motivationsfremmende' frihedsberøvelse ophæves.
- At frihedsberøvelse altid er sidste udvej og altid så kortvarig som muligt.

SPECIFIKKE BEMÆRKNINGER:

1. Asylansøgernes retssikkerhed

Afslaget på asyl og adgang til en uvildig andenbehandling:

Udlændinge- og Integrationsministeriet forslår en lovændring, hvorefter en asylansøger efter afslag på asyl i Udlændingestyrelsen aktivt skal træffe et valg om enten frivilligt at udrejse med hjemrejsestøtte eller om at få sin sag prøvet ved Flygtningenævnet (Indførelse af såkaldt 'tænkepause', s. 148). Ordningen vil indebære, at Hjemrejsestyrelsen i en 14 dages periode vil skulle vejlede udlændingen om muligheden for frivilligt at udrejse med hjemrejsestøtte og informere om f.eks. andelen af stadfæstede afslag i Flygtningenævnet for den pågældendes nationalitet. Ordningen indebærer desuden, at asylansøgeren vil kunne modtage et supplerende kontant støttebeløb i tillæg til hjemrejsestøtten ved sin efterfølgende frivillige udrejse af Danmark, hvis asylansøgeren vælger at frafalde sin klage til Flygtningenævnet (lovforslagets § 7, stk 3). Såfremt asylansøgeren vælger ikke at frafalde sin klage til Flygtningenævnet inden for 14 dage efter Udlændingestyrelsens afslag, vil afgørelsen som hidtil blive anset som automatisk påklaget til Flygtningenævnet.

Amnesty International anser dette forslag for problematisk. For spørgsmålet er, om myndighederne i tilstrækkelig grad kan sikre, at asylansøgeren får den optimale vejledning i det danske asylsystem? Kan vi have tillid til, at Hjemrejsestyrelsen rådgiver asylansøgeren fyldestgørende om muligheden for at modtage en uafhængig klagevurdering af sin asylsag? Eller risikerer vi, at asylansøgeren føler sig presset af myndighederne og af de penge, han eller hun vil modtage, hvis vedkommende ikke appellerer sin sag til Flygtningenævnet – og hermed sætter sit eget liv og sikkerhed på spil?



Som organisation frygter vi, at den nye ændring vil 'gamble' med udlændingens retssikkerhed.

Med fuld respekt for Hjemrejsestyrelsen kan de ikke forventes at have samme 'set-up' af personer med ekspertise, ressourcer, mangeårige kompetencer og uvildighed som Flygtningenævnet og de advokater, der bistår udlændingen ved denne anden instans. Det kan derfor være uhyre vanskeligt for Hjemrejsestyrelsen at komme med et fyldestgørende billede af, hvordan situationen er i udlændingens oprindelsesland, hvad den pågældendes individuelle asylbehov er, og vurdere hvad chancerne er for at den pågældende udlænding kan få asyl i Flygtningenævnet. Den pågældende asylansøger kan have et individuelt asylbehov på trods af, at han eller hun kommer fra et bestemt land, hvor mange ellers får stadfæstet deres afslag i Flygtningenævnet. Derfor vil Hjemrejsestyrelsen måske i nogle sager vejlede asylansøgeren til ikke at appellere sin sag til Flygtningenævnet, selvom asylansøgeren godt kunne have fået asyl, hvis sagen var kommet videre til Flygtningenævnet.

Efter vores forståelse har Hjemrejsestyrelsen og dens ansatte først og fremmest sigte på at få udlændinge til at udrejse frivilligt fra Danmark. Derfor sætter vi som organisation spørgsmålstegn ved, om rådgivningen i Hjemrejsestyrelsen kan blive så uvildig, grundig og kyndig som nødvendig for, at asylansøgeren kan afgøre om han eller hun vil appellere sin sag til Flygtningenævnet.

Vi finder det derfor fundamentalt i forhold til asylansøgers retssikkerhed, at de pågældende udlændinge automatisk får anket deres sager og hermed også har adgang til uvildige advokater og rekurs, uden at skulle sættes i et individuelt dilemma, som de måske har svært ved at tage stilling til, hvis rådgivningen ikke er optimal.

Det vil være et brud på non-refoulement princippet, hvis asylansøgeren bliver presset til at rejse ud frivilligt på en måde, hvor det nærmest kan fortolkes som 'indirekte tvang' – og hvor vedkommende risikerer overgreb eller krænkelse ved en tilbagevenden. Hvis asylansøgeren ikke har fået en tilstrækkelig asylbehandling i Danmark – og ikke forstår eller ikke har et oplyst grundlag for at afgøre, hvorvidt han eller hun ønsker sin sag behandlet i Flygtningenævnet efter afgørelsen i Udlændingestyrelsen, vil det være et brud på personens retssikkerhed.

Amnesty International anbefaler derfor, at der ikke indføres en tænkepause og herunder kontant belønning til asylansøgere for at afstå fra at lade asylsagen gennemgå en uvildig andenbehandling.

Derudover finder Amnesty International forslaget om tænkepause særligt kritisabelt i forhold til sårbare asylansøgere. Vi er blevet informeret om, at asylansøgere i Udlændingestyrelsen som udgangspunkt ikke bliver udredt for, om de har været udsat for tortur, mishandling eller umenneskelig behandling i deres oprindelseslande. Det er under sagsbehandlingen i Flygtningenævnet, at myndighederne kan rekvirere en torturundersøgelse hos Retsmedicinsk Institut, eller hvor udlændingens advokat anmoder Amnesty Internationals læger om at foretage en torturundersøgelse.



De danske myndigheder vil derfor i endnu højere grad end tilfældet er i dag kunne 'overse' torturoverleverne som en særlig sårbar gruppe – og eksempelvis før og op tidspunktet for hjemsendelsen ikke være tilstrækkeligt oplyste om, hvorvidt de har med traumatiserede flygtninge at gøre. Dette kan være i strid med FN's Torturkomité's anbefalinger.

Brug af diplomatiske forsikringer

Ifølge udlændingeloven kan udlændinge på tålt ophold ikke udsendes hvis der er risiko for bl.a. tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, jf. udlændingelovens § 31. Dette sker for at overholde non-refoulement princippet. I dette lovforslag formuleres dog en kritisabel undtagelse til denne beskyttelse, idet det i forbindelse med reglerne for frihedsberøvelse understreges, at der kan "være reel udsigt til udsendelse, hvis der er **indledt forhandlinger om en diplomatisk forsikring, der har til formål at sikre, at udlændingen kan udsendes uden, at dette vil være i strid med udlændingelovens § 31**". (lovforslaget s 255, vores fremhævning).

Amnesty International vil gerne på det kraftigste advare imod brugen af diplomatiske forsikringer for at få adgang til at udvise udlændinge, der er i fare for tortur, overgreb eller dødsstraf i hjemlandet. Sådanne aftaler har til formål at forhindre, at en stat, der ellers anvender tortur, dødsstraf eller andre overgreb, i en enkeltstående sag, skal afvige fra dette. Det har dog vist sig meget vanskelig at sikre, at sådanne 'forsikringer' overholdes i praksis efter, at udsendelsen har fundet sted.

Det seneste eksempel, hvor en terrordømt marokkaner, Said Mansour, er blevet idømt dødsstraf i Marokko, på trods af 'forsikringer' til Danmark, taler sit tydelige sprog¹. Her blev Said Mansour udsendt som følge af "officielle forsikringer" af de marokkanske myndigheder, blandt andet om, at anklagemyndigheden ikke ville nedlægge påstand om dødsstraf.² Amnesty har gennem årene set talrige andre eksempler på, at diplomatiske forsikringer og garantier ikke bliver overholdt i vores internationale arbejde.

Udover at diplomatiske forsikringer således ikke kan garantere den udvistes sikkerhed, er de også helt principielt med til at underminere det totale forbud mod tortur, der er garanteret i de menneskeretlige konventioner, herunder FNs konvention mod tortur.³

Amnesty International anbefaler derfor, at sætningen om, at diplomatiske forsikringer kan anvendes til at gennemføre en udvisning, der ellers ville være i modstrid med non-refoulement princippet, slettes fra lovforslaget.

¹ Blandt andet omtalt her <https://www.dr.dk/nyheder/indland/mansour-doemt-til-doeden-i-marokko-trods-garanti-stiller-den-danske-stat-i-uheldig>

² Udlændinge- og Integrationsudvalget 2020-21 UUI Alm.del - endeligt svar på spørgsmål 198 - <https://www.ft.dk/samling/2021/almdel/uui/spm/198/svar/1730060/2308637.pdf>

³ Se bl.a. denne Amnesty-briefing fra 2017: <https://www.amnesty.org/download/Documents/IO4061452017ENGLISH.pdf>



Indrejseforbud

Lovforslaget skærper reglerne for indrejseforbuddet. Det fremgår, at udlændingemyndighederne kan meddele et indrejseforbud til den udlænding, der ikke medvirker til sin hjem- eller udrejse, selvom fristen for frivillig udrejse ikke er udløbet. Disse udlændinge vil derfor få et forbud mod at rejse ind igen i Danmark eller et andet Schengen-land i en vis periode, selvom de fortsat befinder sig lovligt i Danmark. (Lovforslaget s. 144.145)

Det fremgår af lovforslaget, at dette indføres for at fremme frivillig udrejse af landet, idet udlændingen kan forkorte indrejseforbuddet eller undgå et indrejseforbud ved at samarbejde om udrejsen. (s. 145)

Amnesty International finder, at der allerede med en udrejsefrist på de nuværende 7 dage er uforholdsmæssig kort frist for den enkelte. Med forslaget vil der blive lagt et yderligere pres på den pågældende udlænding om at udrejse frivilligt – indenfor en allerede urimelig kort tidsperiode, hvor udlændingen måske endnu ikke har udtømt alle sine muligheder for at kunne klage og hermed kunne opnå asyl eller anden beskyttelse.

Grundlæggende er det desuden problematisk, at udlændingen således straffes med et indrejseforbud uden at have begået noget ulovligt, hverken i strafferetlig forstand eller ved at opholde sig ulovligt i Danmark. Der kan være mange individuelle årsager til ikke at ville indgå aftale om afrejse efter få dage eller for, at den pågældende udlænding måske tøver med sin udrejse, herunder udlændingens eventuelle frygt for forfølgelse ved en tilbagevenden.

Et indrejseforbud kan have alvorlige konsekvenser i forhold til udlændingens ret til familieliv, hvis den pågældende har familie i Danmark eller et andet Schengen-land. Amnesty International mener derfor ikke, at det bør iværksættes, som et præventivt eller "motivationsfremmende" tiltag forud for, at det lovlige ophold reelt er udløbet.

Amnesty Internationals anbefalinger:

- For at sikre asylansøgers retssikkerhed anbefaler vi, at afslaget på asyl i Udlændingestyrelsen fortsat ankes automatisk til Flygtningenævnet og uden at den pågældende asylansøger skal tage stilling til dette og uden at der indføres en økonomisk bonus for at frasige sig klageretten.
- For at sikre, at udlændinge ikke udsendes til tortur, mishandling, og dødsstraf, fjernes henvisningen til, at danske myndigheder vil anvende diplomatiske forsikringer.
- Et indrejseforbud bør ikke bruges som motivationsfremmende foranstaltning for at få personen til at udrejse frivillig, når udlændingen stadig befinder sig lovligt i Danmark.



2) Retten til frihed og frihedsberøvelse:

Ifølge lovforslaget gælder der de samme bestemmelser om frihedsberøvelse som hidtil, men de flyttes fra udlændingeloven (§ 36) og nedfældes i stedet i hjemrejselovens (lovforslagets § 16). Som noget nyt foretages afgørelsen om frihedsberøvelse af Hjemrejsestyrelsen.

Migrationsrelateret frihedsberøvelse er tilladt under de internationale menneskerettigheder, såfremt den anvendes restriktivt, proportionelt og i fuld overensstemmelse med international lovgivning (især i forhold til artikel 3 og artikel 5 i den europæiske menneskerettighedskonvention). En række forskere og organisationer har løbende påpeget, at frihedsberøvelse kan krænke migranter og asylansøgere basale rettigheder og kan influere negativt i forhold til personers fysiske og mentale helbred.

Anvendelsen af frihedsberøvelse i Danmark har modtaget international kritik i år, hvor Europarådets Torturkomité, CPT, udgav en rapport om området i januar 2020. Amnesty International har også udtrykt kritik af anvendelsen af frihedsberøvelse, og har eksempelvis skrevet et fælles brev (9.6.2020) til Retsudvalget.⁴

Derfor finder Amnesty International det ærgerligt, at myndighederne ikke bruger lejligheden til at revurdere området omkring frihedsberøvelsen.

Frihedsberøvelse og sårbare grupper

Af lovforslaget fremgår det, at der skal udøves særlig påpasselighed i forhold til at frihedsberøve sårbare grupper (Lovforslaget s. 264).

Amnesty International bifalder, at der skal udøves ekstra hensyn til denne sårbare gruppe, som blandt andet omfatter torturoverlevende. FN skriver eksempelvis i deres retningslinjer vedrørende migranter og asylansøgere i sårbare situationer:

“Avoid the immigration detention of persons who have specific needs or who are particularly at risk of exploitation, abuse, sexual or gender-based violence, or other forms of violence. Such people include, inter alia, pregnant and nursing women, older persons, persons with disabilities, survivors of torture or trauma, migrants with particular physical or mental health needs, LGBTI individuals and stateless persons”.⁵(princip 8 (3)).

UNHCR har også i deres retningslinjer påpeget, at torturoverlevende og andre personer, der har været udsat for fysisk, psykisk eller seksuel vold, som udgangspunkt ikke bør frihedsberøves, da de har brug for ekstra omsorg. Derudover anbefaler UNCHR, at de indsatte løbende skal have undersøgt og vurderet deres fysiske og psykiske velbefindende med henblik på, om de bør løslades, i det internationale undersøgelser viser, at mange indsatte bliver mere syge og får flere symptomer af at være frihedsberøvet.

Amnesty International har tidligere dokumenteret, at den nuværende screening af de indsatte i Ellebæk ikke opfanger alle torturoverlevende og psykisk syge. Fra forskellige kilder

⁴ <https://amnesty.dk/emner/lighed/ellebaek-baggrund/brev-til-medlemmer-af-retsudvalget>

⁵ <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/PrinciplesAndGuidelines.pdf>



er vi også blevet informeret om, at der ikke foretages løbende undersøgelser af udlændinges mentale og fysiske helbredstilstand.

Derudover bliver eventuelle undersøgelser for tortur, som er foretaget under en asylsag i Flygtningenævnet ikke nødvendigvis overleveret til de nye myndigheder. I de sager ved Hjemrejsestyrelsen måske ikke, at disse personer er sårbare og har været underkastet tortur, mishandling eller umenneskelig behandling i deres oprindelseslande.

Der udøves således ikke i dag den nødvendige påpasselighed overfor sårbare grupper, og derfor anbefaler Amnesty International, at der indføres et bedre værn mod, at sårbare udlændinge frihedsberøves, og at dette understreges i lovforslaget.

Amnesty Internationals anbefalinger:

- Der indføres en effektiv og uvildig screening af udlændingens fysiske og psykiske helbred og om vedkommende har været udsat for tortur eller mishandling i sit oprindelsesland ved ankomst til Institutionen Ellebæk. Denne screening skal udføres af relevante eksperter og være i fuld overensstemmelse med internationale standarder.
- Sårbare udlændinge, herunder torturoverlever, der frihedsberøves, bør som udgangspunkt ikke frihedsberøves i Institutionen Ellebæk, men tilbydes særlige forhold og faciliteter. Hvis det undtagelsesvist vurderes, at frihedsberøvelse er den eneste udvej, bør der være klare procedurer for hurtig opfølgning og sikring af den sårbares særlige behov, for eksempel placering i en institution med særlige ekspertise eller ressourcer, herunder adgang til lægelig behandling og opsyn.
- De danske myndigheder skal løbende sikre sig, at de indsattes fysiske og mentale helbredstilstand undersøges og dokumenteres af læger, psykologer og psykiatere – med henblik på at sikre, at de frihedsberøvedes ret til sundhed respekteres.

Frihedsberøvelse som motiverende faktor

I lovforslagets § 16 stk. 3 og stk. 4. samt i bemærkningerne fremgår det, at en udlænding **"så vidt muligt skal frihedsberøves"** med henblik på at motivere de pågældende til at samarbejde om sin udrejse, hvis udlændingen ikke medvirker hertil. Der er tale om videreførelse af den nuværende lovgivning (s. 7, vores fremhævelse, samt lovens bemærkninger s. 256ff).

I lighed med en række aktører stiller Amnesty International sig tvivlende overfor, om frihedsberøvelse virker som motiverende faktor for at få udlændingen til at udrejse.

Rigspolitiet har løbende sat spørgsmålstegn ved, om frihedsberøvelsen virker som motiverende faktor. Allerede i 2007 udtalte tidligere vicerigspolitichef Hans-Viggo Jensen følgende:

"Men sanktioner i form af fratagelse af lommepenge, meldepligt hos politiet og tvangsanbringelser på udsendelsescentre virker heller ikke efter hensigten i forhold til



*afviste asylansøgere i øvrigt, påpeger vicerigspolitichef i udlændingeafdelingen Hans-Viggo Jensen: "Billedet er det samme i forhold til andre nationaliteter som Iran og Somalia. Vi kan drive folk til truget, men ikke tvinge dem til at drikke. Der er ikke salg i de frivillige hjemrejser."*⁶

I en rapport fra det embedsmandsudvalg, der i 2012 blandt andet skulle undersøge asylansøgere muligheder for at bo uden for asylcentre, blev det gentaget, at Rigspolitiets holdning var, at *"erfaringerne har vist, at frihedsberøvelse ikke har den ønskede motiverende effekt"*. Og i januar 2013 var budskabet igen, da Justitsministeriet skulle udarbejde lovbemærkninger til en ændring af udlændingeloven: *Erfaringerne med den administrative frihedsberøvelse "har vist, at frihedsberøvelse ikke har den ønskede motiverende effekt"*⁷

I september 2019 har Rigspolitiet udtalt i et svar til Folketinget, at det ikke muligt for politiet *"at udtale sig generelt om effekten af motivationsfremmende frihedsberøvelse"*⁸

Professor ved Københavns Universitet, Thomas Gammeltoft-Hansen har også udtalt sig i juni 2019: *"Der er reelt ingen forskning på det her område. Det er forbløffende, at man slet ikke har undersøgt, hvad der virker, for politikerne har snakket om motivationsfremmende foranstaltninger i mere end tyve år"*.⁹

Amnesty International anbefaler derfor, at muligheden for såkaldt 'motivationsfremmende' frihedsberøvelse ophæves.

Amnesty Internationals konkrete anbefalinger:

- Frihedsberøvelse bør kun anvendes som allersidste udvej og ikke som en motiverende faktor for at få udlændinge til at udrejse. Derfor bør § 16 stk. 3 og 4 udgå og lovforslaget bør give adgang til frihedsberøvelse "i særlige tilfælde" og ikke som i dag "så vidt muligt."
- Der indskrives konkrete retningslinjer for at sikre, at en frihedsberøvelse skal være af så kort varighed som muligt og at proportionaliteten løbende afvejes.

Amnesty International, 22. december 2020

⁶ <https://www.information.dk/indland/2007/11/rigspolitiet-sanktioner-afviste-asylansogere-virker>

⁷ <https://www.tidende.dk/indland/2019/09/09/afviste-asylansogere-frihedsberoves-men-ingen-ved-om-det-nytter/>

⁸ <https://www.tidende.dk/indland/2019/09/09/afviste-asylansogere-frihedsberoves-men-ingen-ved-om-det-nytter/>

⁹ <https://videnskab.dk/kultur-samfund/ingen-har-undersoegt-effekten-af-udrejsecentre-som-sjaelsmark>