

Udlændinge- og Integrationsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
E-mail: uim@uim.dk

København, den 30. december 2020

Hørings svar vedrørende udkast til forslag til lov om hjemrejse for udlændinge uden lovligt ophold (hjemrejselov)

DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur (DIGNITY) ønsker at takke Udlændinge- og Integrationsministeriet for anmodningen af 30. november 2020 om eventuelle bemærkninger til forslag til ny hjemrejselov (herefter "lovudkast"), som viderefører bestemmelser fra udlændingeloven og samtidig indfører en række nye initiativer til at fremme lovens hovedformål om "at understøtte, at udlændinge, som ikke (længere) har ret til lovligt at opholde sig på Danmarks territorium, udrejser", og at det for de flestes vedkommende bør ske frivilligt.¹

Vores bemærkninger og anbefalinger fokuserer på de problemstillinger, som falder indenfor DIGNITYs mandat, hvilket primært drejer sig om forbuddet mod tortur og umenneskelig og nedværdigende behandling og mere generelt forhold for torturoverlever og andre sårbare og traumatiserede flygtninge.

Sårbare flygtninge kan af forskellige grunde havne i en ud- og hjemrejseposition og således blive omfattet af anvendelsesområdet for hjemrejseloven. Det kan ske f.eks. efter afslag på asyl eller efter inddragelse af opholdstilladelse efter nogle års ophold i Danmark. Det er vigtigt, at Hjemrejsestyrelsen og andre myndigheder er opmærksomme på sårbare flygtninges særlige behov og rettigheder i de tre mulige hovedscenarier: a) frivillig udrejse; b) tvangsudsendelse; og c) udrejse kan ikke gennemføres, og de sårbare personer havner derfor i en fastlåst situation på et udrejsecenter i Danmark. Internationale komiteer og nationale aktører har adskillige gange kritiseret danske myndigheders praksis overfor sårbare flygtninge og påpeget den manglende implementering af Danmarks juridiske forpligtelser ifølge FNs konvention mod tortur og anden grusom og nedværdigende behandling og straf (herefter "FNs Torturkonvention") og andre internationale konventioner.

DIGNITY savner en stillingtagen til denne kritik i lovudkastet og mener, at udarbejdelse og vedtagelse af en ny hovedlov om hjemrejse er en oplagt anledning til at få skabt den nødvendige lovgivningsmæssige ramme for en bedre praksis. Vi fremsætter derfor følgende anbefalinger til specifikke ændringer i lovudkastet:

¹ Lovbemærkninger s. 25.

Bedre identifikation af sårbare og traumatiserede flygtninge og videregivelse af helbredsmæssige oplysninger fra en myndighed til en anden

Ca. 30-50% af flygtninge i Danmark døjer med traumer som følge af tortur, krig og flugt.² Aktuelt screenes asylansøgere ved modtagelsen i Sandholm for, om de har været udsat for tortur og traumer, og Røde Kors giver med samtykke relevante helbredsmæssige oplysninger videre til Udlændingestyrelsen.

Det er DIGNITYs erfaring, at informationen om en asylansøgers særlige sårbarhed ikke nødvendigvis følger denne gennem hele systemet og f.eks. gives videre fra asylcentre til kommunerne og til andre myndigheder i asylsystemet.³ Ingen eller en begrænset videregivelse af helbredsoplysninger kan vildlede Hjemrejsestyrelsen og myndigheder på indkvarteringssteder til at tro, at flygtningene ikke har helbredsproblemer og derfor tages ikke særlige hensyn. Ophold på indkvarteringscentre og frihedsberøvelse på Ellebæk kan være særligt belastende for personer, der har været udsat for tortur, vold og andre traumer i hjemlandet eller under rejsen til Danmark. I visse situationer kan traumer reaktiveres med forværring af PTSD-symptomer, depression, angst m.v. til følge.

Der er således brug for, at asylsystemet har særlig opmærksomhed på denne gruppe, og at personalet er klædt fagligt på og ved, hvem der kan have særlige behov. Kritikken af den manglende identifikation af sårbare grupper er blevet fremsat gentagne gange af FNs Torturkomité⁴ og Menneskerettighedskomité,⁵ og af DIGNITY i tidligere høringsvar, skyggerapporter til FN-komiteer og i UPR-regi.⁶

DIGNITY anbefaler således, at det endelige lovudkast tilføjes bestemmelser om sårbare grupper med et pålæg om, at de relevante myndigheder sikrer en identifikation af tortur og andre traumer (f.eks. i kapitel 6, 7, 8 og 9).

² Rigsrevisionens beretning afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger: Forløbet for flygtninge med traumer, Beretning nr. 6/2018 af 19. december 2018.

³ Se også Rigsrevisionens beretning, ib.

⁴ CAT/C/DNK/CO/6-7, 14. februar 2016, paragraf 22-23: The Committee is concerned at the lack of a regular mechanism for the identification of victims of torture throughout the asylum process. Moreover, the Committee is concerned that intake procedures at the Ellebæk Prison for Asylum Seekers and Others Deprived of their Liberty (Ellebæk Prison), where decisions on fitness of asylum seekers for detention and identification of victims of torture are made by a nurse, are inadequate. It is also concerned at the lack of a system for handling victims of torture upon their identification during administrative detention (arts. 3, 13 and 14). 23. The State party should (a) put into place procedures for the systematic screening and medical examination of alleged torture victims by qualified personnel throughout the asylum process, including at reception centres and places of detention such as the Ellebæk Prison; and (b) ensure that victims of torture are not held in places of deprivation of liberty and have prompt access to rehabilitation services. Se også FNs Torturkomité's Follow-Up brev af 10. maj 2018 og List-of-Issues af 28. januar 2019 (CAT/C/DNK/QPR/8(2019)).

⁵ FNs Menneskerettighedskomité CO (CCPR/C/DNK/CO/6) af 15. august 2016.

⁶ Tilgængelige på vores hjemmeside: <https://www.dignity.dk/dignitys-arbejde/juridisk-indsats/>

Frihedsberøvelse af flygtninge i forbindelse med hjemrejse

Det følger af § 16 i lovforslaget, at en udlænding "så vidt muligt" skal frihedsberøves, medmindre frihedsberøvelsen vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.⁷ ICCPR artikel 9 indeholder et forbud mod vilkårlig frihedsberøvelse, som i øvrigt også er et middel til at forebygge umenneskelig behandling som følge af frihedsberøvelse, jf. FNs Menneskerettighedskomiteé General Comment no. 35.⁸ EMRK artikel 5(1), litra f, kræver bl.a., at myndighederne behandler den frihedsberøvedes sag med tilstrækkelig hurtighed, så vedkommende ikke sidder unødigt længe frihedsberøvet.⁹

I lyset af international og national kritik af den nuværende praksis vedrørende administrativ frihedsberøvelse af udlændinge¹⁰, finder DIGNITY det kritisabelt, at lovudkastet ikke fastsætter, at frihedsberøvelse kun må anvendes som sidste udvej og i det kortest mulige tidsrum. Lovforslagets formulering om, at en udlænding "så vidt muligt skal frihedsberøves" skaber en risiko for, at frihedsberøvelse vil blive anset for hovedreglen snarere end undtagelsen. DIGNITY anbefaler derfor, at lovudkastets § 16 omformuleres i tråd med de internationale standarder, og det indskræpes, at negative konsekvenser for mental sundhed som følge af frihedsberøvelse og de konkrete forhold under frihedsberøvelse, herunder brug af isolationsfængsling, bør afbødes, særligt overfor personer med psykisk sygdom.

Det er positivt, at lovudkastet nævner, at der skal udvises tilbageholdenhed med frihedsberøvelse af sårbare grupper.¹¹ DIGNITY anbefaler en præcisering i lovbemærkningerne om, at "tilbageholdenhed" skal fortolkes således, at torturoverlevere ikke bør frihedsberøves (se også FNs Torturkomité og UNHCR).¹²

⁷ Lovudkast s. 254.

⁸ Se også DIGNITY Joint Submission to the United Nations Human Rights Committee Comments on Draft General Comment No. 35 on Article 9 of the International Covenant on Civil and Political Rights (30. maj 2014) og i Joint Observations regarding Draft General Comment No. 5 (2020) on migrants' rights to liberty and freedom from arbitrary detention (November 2020).

⁹ Jens Elo Rytter, *Individets Grundlæggende Rettigheder*, (2016), s. 189

¹⁰ FNs Torturkomité CAT/C/DNK/CO/6-7 af 14. februar 2016 og List-of-Issues af 28. januar 2019 (CAT/C/DNK/QPR/8(2019), og FNs Menneskerettighedskomiteé afsluttende bemærkninger 15. august 2016 (CCPR/C/DNK/CO/6). Se også DIGNITY skyggerapport og follow-up report til FNs Torturkomité og FNs Menneskerettighedskomiteé, tilgængelig på dignity.dk og ohchr.org

¹¹ Lovudkast s. 264: Der vil med de foreslåede bestemmelser i § 16 skulle udvises tilbageholdenhed med frihedsberøvelse af mere sårbare grupper. Frihedsberøvelse af familier med mindreårige børn og uledsagede mindreårige gennemføres således kun som en sidste udvej og i det kortest mulige tidsrum.

¹² FNs Torturkomité afsluttende bemærkninger 14. februar 2016 (CAT/C/DNK/CO/6-7), para 23. Guideline 9 of the UNHCR 2012 Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards Relating to the Detention of Asylum-seekers: [v]ictims of torture and other serious physical, psychological or sexual violence also need special attention and should generally not be detained.... Detention can and has been shown to aggravate and even cause the aforementioned illnesses and symptoms.

DIGNITY kritiserer endvidere brugen af frihedsberøvelse som motivationsfremmende foranstaltning, da der findes dokumentation for, at sådanne foranstaltninger ikke har nogen effekt.¹³ DIGNITY anbefaler derfor, at lovudkastet ikke tillader sådan frihedsberøvelse, og at den lovgivningsmæssige ramme generelt formuleres i overensstemmelse med de internationale standarder.

Indkvarteringssteder

Den nye hjemrejselov berører aspekter af forhold på indkvarteringssteder og viderefører nuværende regler om opholds-, underretnings- og meldepligt. Forhold på udrejsecentre Kærshovedgård og Sjælsmark er løbende blevet kritiseret af Folketingets Ombudsmand og en række civilsamfundsorganisationer.¹⁴

Med en ny hovedlov på området er det oplagt, at der tages stilling til relevante internationale forpligtelser vedrørende sårbare flygtninge, som opholder sig på et indkvarteringssted forud for en hjemrejse eller på grund af en fastlåst situation. FNs Torturkonvention foreskriver bl.a., at Danmark har en forpligtelse til at vedtage lovgivning med henblik på *at forebygge* umenneskelig og nedværdigende behandling, jf. artikel 2 i FNs Torturkonvention.

DIGNITY anbefaler derfor, at lovudkastet indeholder en bestemmelse om, at Hjemrejsestyrelsen vil forebygge umenneskelig og nedværdigende behandling i forbindelse med brug af opholds-, underretnings- og meldepligt på indkvarteringssteder for afviste og udviste asylansøgere.

Brug af diplomatiske forsikringer

Ifølge bemærkningerne til § 16 i lovudkastet vil der kunne ske frihedsberøvelse, hvis der er reel udsigt til udsendelse, og det vil foreligge, såfremt 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".¹⁵ Diplomatiske forsikringer bruges, når der er risiko for, at en udvisning er i strid med non-refoulement princippet jf. udlændingelovens § 31, og aftalen skal

¹³ Rapport om asylansøgere mulighed for at få adgang til arbejdsmarkedet og bo uden for asylcentre, juni 2012, s. 58, hvor Rigspolitiet skriver, at erfaringen har vist, at frihedsberøvelse ikke har den ønskede motiverende effekt.

¹⁴ DIGNITYs kritik fremgår af tidligere høringssvar og skyggerapporter til FN, se dignity.dk

¹⁵ Lovudkast s. 255: "Kravet om reel udsigt til udsendelse betyder endvidere, at der som udgangspunkt ikke vil kunne ske frihedsberøvelse af udlændinge på tålt ophold, da udlændinge på tålt ophold som følge af non-refoulement princippet om forbud mod udsendelse på grund af risiko for bl.a. tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, jf. udlændingelovens § 31 som udgangspunkt ikke kan udsendes. Der kan dog f.eks. 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."

således sikre, at vedkommende ikke bliver udsat for tortur og umenneskelig behandling.

DIGNITY er på linje med en række andre organisationer, herunder Amnesty International, yderst kritisk overfor brugen af diplomatiske forsikringer, da sådanne aftaler let risikerer at blive en glidebane til at omgå forbuddet mod udvisning til tortur m.v., jf. udlændingelovens § 31. Diplomatiske garantier kan kun anses for at være lovlige, hvis en række betingelser er opfyldte, jf. Betænkning 2009 nr. 1505 (kapitel 10), herunder effektiv monitorering fra dansk side og en stabil regering i modtagerlandet med kontrol over de retshåndhævende myndigheder.¹⁶ Lovbemærkningerne redegør ikke for, hvorledes disse krav kan overholdes i praksis.

DIGNITY anbefaler, at lovudkastet ændres således, at der ikke åbnes op for muligheden for at bruge diplomatiske forsikringer til at gennemføre en udvisning.

Ledsaget udrejse

Det er fornuftigt som nævnt i lovudkastet, at sårbare grupper kan have brug for ledsaget udrejse på grund af deres helbredsmæssige situation.¹⁷ DIGNITY ved fra erfaring med rehabilitering af traumatiserede torturoverlevende, at disse personer ofte er præget af emotionelle angst- og stressreaktioner. Disse reaktioner kan påvirkes af en forestående udrejse, som for visse kan vække ubehagelige minder. For særligt sårbare flygtninge kan det være svært at overskue konsekvenserne af en udrejse, som kræver et vist overblik og udsyn, og et sådant overskud kan være svært at have for flygtninge. Vi gør også opmærksom på, at en del flygtninge med psykiske skader, som står i en udrejseposition, aldrig vil have modtaget behandling for deres traumer. Det kan gøre det svært for dem at håndtere en udrejse.

DIGNITY anbefaler derfor, at lovbemærkningerne fremhæver torturoverlevende som en særlig sårbar gruppe, og at der forud for udrejse bør foretages en grundig lægefaglig vurdering af deres behov.

¹⁶ Betænkning 2009 nr. 1505, kapitel 10 om 'diplomatiske garantier'

¹⁷ Lovudkast s. 99: "Ledsaget udsendelse kan endvidere ske uden anvendelse af magt eller tvang, men hvor ledsagelsen begrundes i andre hensyn, såsom hensynet til udlændingens helbred, alder eller særlige behov mv. En udlænding vil derudover kunne ledsages på en udsendelse, hvis Hjemrejsestyrelsen vurderer, at det er nødvendigt for at gennemføre udsendelsen. Der kan f.eks. være tale om en særlig sårbar udlænding, at udsendelsen omfatter flere skift i transitlufthavne, eller at der er tale om en udlænding, som ledsages af hensyn til den pågældendes alder. Endvidere kan udlændingens hjemland eller det land, hvortil den pågældende udsendes til, stille krav om, at udlændingen ledsages. Disse udsendelser vil som oftest ikke omfatte tvang eller magt."

Fit-for-flight

Der henvises til Europarådets Ministerkomité's 20 Guidelines om "Forced Return", som Europarådets Ministerkomité vedtog i 2005, og som Danmark har tilsluttet sig.¹⁸ Disse guidelines indeholder nærmere anbefalinger til, hvorledes en person vurderes at være klar til hjemrejse, og om en hjemrejse kan gennemføres, og de understreger, at "persons shall not be removed as long as they are medically unfit to travel".¹⁹ DIGNITY anbefaler, at lovbemærkningerne redegør for, hvorledes disse anbefalinger vil blive implementeret i praksis.

DIGNITY anbefaler endvidere, at det sundhedspersonale, som er involveret i de såkaldte 'fit for flight vurderinger' i forbindelse med hjemrejse, og det uniformerede personale, der ledsager under en udsendelse, er oplært i og har kendskab til, hvordan traumer og tortur kan komme til udtryk hos det enkelte menneske, og hvorledes re-traumatisering kan forebygges. Vi anbefaler derudover, at sundhedspersonale har adgang til relevant journalmateriale og screeningsresultater fra asylsystemet og når relevant fra Ellebæk.

Ophævelse af den automatiske rekurs til Flygtningenævnet

Lovudkastet fastslår som noget nyt, at asylansøgere kan frafalde deres ret til at klage til Flygtningenævnet over et afslag på asyl fra Udlændingestyrelsen, og som belønning vil de modtage et kontant beløb i tillæg til hjemrejestøtten.

DIGNITY er meget kritisk overfor denne lovændring af retssikkerhedsmæssige grunde. For det første er asylansøgerne ikke repræsenteret ved en advokat i Udlændingestyrelsen, og lovudkastet lægger ikke op til, at de skal have bevilliget en advokat forud for en beslutning om ikke at klage over et afslag på asyl. Det medfører, at asylansøgeren ikke længere har ret til uvillig rådgivning, men alene modtager information fra Hjemrejsestyrelsen, som har til formål at fremme udrejse. For det andet er det et grundlæggende forvaltningsretligt princip, at en afgørelse i første instans kan påklages til en anden instans. For det tredje er det velkendt, at Udlændingestyrelsen stort set aldrig rekvirerer en torturundersøgelse fra Retsmedicinsk Institut. I en sag ved Flygtningenævnet kan nævnet anmode om en sådan undersøgelse af asylansøgeren, hvilket er sket i praksis, og advokaten kan indhente en undersøgelse fra Amnestys lægegruppe. Hvis et afslag på asyl ikke behandles i Flygtningenævnet, er der stor risiko for, at endnu færre torturundersøgelser vil blive indhentet i fremtiden. Manglende opmærksomhed på traumer som følge af tortur kan påvirke asylmyndighedernes bevis- og troværdighedsvurdering, jf. Flygtningenævnets 28. beretning 2019.²⁰

¹⁸ Council of Europe, Twenty Guidelines on Forced Return, September 2005.

¹⁹ Council of Europe, Twenty Guidelines on Forced Return, s. 46.

²⁰ S. 493: Hvis torturundersøgelsen herefter konkluderer, at ansøgerens skader kan være opstået ved tortur, kan det have indflydelse på den generelle troværdighedsvurdering af ansøgerens forklaringer,

DIGNITY opfordrer derfor til, at det nuværende system om automatisk rekurs til Flygtningenævnet bibeholdes.

---0---

Som redegjort for ovenfor ser vi gerne, at lovudkastet eksplicit afspejler vores viden om torturoverlever og andre sårbare flygtninge med psykiske skader. Vi bidrager i øvrigt gerne med ekspertise til at opbygge den nødvendige ekspertise hos Hjemrejsestyrelsen og står naturligvis til rådighed, såfremt I måtte have nogen bemærkninger til ovenstående.

Med venlig hilsen

Rasmus Grue Christensen
CEO, DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur

da det ikke kan forventes, at personer som tidligere har været udsat for tortur altid er i stand til at afgive en forklaring om sagens faktum på samme måde som en person, der ikke tidligere har været udsat for tortur. Hertil kommer, at nævnet anvender princippet om benefit of the doubt. Nævnet forventer ikke, at man gennem en torturundersøgelse får oplyst årsagen til tortur, hvilket selvsagt ikke er muligt. En torturundersøgelse kan heller ikke altid afklare, hvorvidt ansøgerens skader er udtryk for tortur, eller om de hidrører fra for eksempel slagsmål, overfald, uheld eller krigshandlinger. I de sager, hvor ansøgerens forklaring giver anledning til tvivl, kan en torturundersøgelse imidlertid understøtte ansøgerens forklaring så meget, at princippet om benefit of the doubt fører til, at den pågældende meddeles asyl