



Notat om internationale regler og retningslinjer for udsendelse af afviste asylansøgere og andre uden lovligt ophold i Danmark.

Udarbejdet af Dorte Smed, december 2008.

Indledende bemærkninger

Det er almindeligt anerkendt og forudsat i international ret, at stater som led i udøvelsen af suveræniteten kan regulere, hvem der tillades, og hvem der nægtes adgang til statens territorium. Staternes ret til at hjemsende afviste asylansøgere er der således ikke tvivl om. En forudsætning er imidlertid - naturligvis -, at beslutningen om hjemsendelse sker på grundlag af en fair og effektiv asylprocedure, samt at hjemsendelsen foregår i respekt for de grundlæggende menneskerettigheder og på en måde, der er sikker, menneskelig og værdig.

I henhold til de menneskeretlige regler, som Danmark er forpligtet af, gælder der for det første en forpligtelse til ikke at sende mennesker tilbage til et land, hvor der er risiko for krænkelse af deres basale rettigheder samt naturligvis for det andet en forpligtelse til ikke at krænke udlændingens rettigheder i selve udsendelsesforløbet her i landet.

Fokus i nærværende notat vil være på de regler og retningslinjer, der sætter rammerne for det forløb, der finder sted fra en afgørelse om udsendelse er truffet, til den pågældende udlænding er tilbage i hjemlandet. Spørgsmålet om og reglerne for, hvorvidt der overhovedet skal finde en udsendelse sted, reguleres primært i Flygtningekonventionens artikel 33 (non-refoulement), Torturkonventionens artikel 3 og den Europæiske Menneskerettighedskonventionens artikel 2, 3, og 8. I det følgende forudsættes det, at der er truffet en korrekt afgørelse om udsendelse i fuld overensstemmelse med disse samt andre relevante regelsæt.

EU's direktiv om tilbagesendelse er endnu ikke en del af gældende dansk ret og er derfor ikke behandlet i dette notat.

Forberedelse af udsendelsen

Der findes ingen bindende internationale regler, der specifikt omhandler denne første indledende fase af udsendelsesforløbet. Derimod har Europarådet i forskellige regi vedtaget flere sæt af anbefalinger, der har betydelig fokus på den forberedende fase.

I 2005 vedtog Europarådets Ministerkomité ”Twenty Guidelines on Forced Return”. Her ses det bl.a. i den allerførste anbefaling, at værtslandet bør tage initiativer, der kan fremme frivillig tilbagevenden, samt at dette bør foretrækkes. Disse initiativer kan være i form af deciderede støtteordninger, men centralt er også, at udlændingen gives tilstrækkelig tid til frivilligt at efterleve afgørelsen om udsendelse. Den her nævnte præference for frivillig tilbagevenden er også klar i andre anbefalinger fra både Europarådet og fra bl.a. EU og IOM.

Vedrørende selve afgørelsen om udsendelse anbefales det af Europarådet, at afgørelsen er skriftlig og om nødvendigt følges af en forklaring på et sprog, som pågældende udlænding forstår. I øvrigt lægges der vægt på, at myndighederne udviser rettidig omhu i bestræbelserne på at sikre formidlingen af disse afgørelser. Derudover bør der oplyses om for det første, hvor yderligere oplysninger kan indhentes vedrørende afgørelsen og gennemførelsen af denne og for det andet om konsekvenserne af ikke at samarbejde. Oplysninger om konsekvenserne af ikke at samarbejde skal ses som led i opfordringen til frivilligt at udrejse, jfr. også den ovenfor nævnte præference for frivillig tilbagevenden.

Behovet for og anbefalingen om at samarbejde med udlændingen, tilbyde udlændingen rådgivning samt hjælp med forberedelse og organisering af hjemrejsen fremgår klart af adskillige af Europarådets udstukne retningslinjer, herunder førnævnte ”Twenty Guidelines..” Recommendation 1547(2002) fra den Parlamentariske Forsamling og rapporter fra Europarådets Torturkomité.

Med henblik på at begrænse magtanvendelse anbefales det, at myndighederne bestræber sig på at samarbejde med udlændingen igennem hele udsendelsesforløbet. Hensigten er her at motivere udlændingen til at udrejse frivilligt, samtidig er det dog klart, at også hvor udlændingen har afvist frivillig tilbagevenden, bør myndigheden – frem for blot at ’læne sig op ad’ muligheden for at anvende tvang – bestræbe sig på fortsat samarbejde med udlændingen, fx inddrage denne i planlægningen af rejsen mv.

Tilbuddet om rådgivning til afviste asylansøgere og andre i en udsendelsesposition bør ifølge Europarådet være individuel og bl.a. indeholde en afklaring af den enkeltes situation, herunder både den juridiske status, den pågældendes helbred og almindelige bekymringer vedrørende den forestående udsendelse. Rådgivningen bør være omfattende og udføres af personer fra forskellige faggrupper, såsom læger, jurister, socialrådgivere mv.

Behovet for i et udsendelsesforløb at være lydhør overfor den lange række af legitime bekymringer, som udlændingen ofte har i forbindelse med en forestående hjemrejse, fremhæves ligeledes i et positionspapir fra 2005 fra ECRE (European Council for Refugees and Exiles).

Europarådets Torturkomité har understreget, at der bør gøres en indsats for at hjælpe udlændingen med at organisere hjemrejsen, bl.a. vedrørende familie, arbejde og på det psykiske plan.

Frihedsberøvelse som led i udsendelsen

Spørgsmålet om frihedsberøvelse reguleres primært af EMRK art. 5 og ICCPR art. 9. På grundlag af de nævnte bestemmelser og den praksis, der har udviklet sig vedrørende disse, kan i al fald følgende kriterier opstilles:

- Frihedsberøvelsen må ikke være vilkårlig, men skal være i overensstemmelse med loven.
- Udsendelsesbestræbelserne skal skride fremad – sagerne må ikke bare ligge stille og må ikke trække unødigt ud.
- Der skal være en rimelig udsigt til udsendelse.

- Frihedsberøvelsen må ophøre, hvis udsendelsen må formodes at være umulig.
- Der skal ske underretning på et forståeligt sprog.
- Og der skal være adgang til domstolsprøvelse.

Forbuddet mod vilkårlighed, samt et almindeligt gældende krav om proportionalitet, fordrer, at der i hver sag foretages en konkret vurdering af behovet for frihedsberøvelse med henblik på at sikre udsendelsen. Derudover må der kunne udledes et forbud mod at anvende frihedsberøvelse som en form for straf for ikke at samarbejde, samt et forbud mod at anvende frihedsberøvelse til simpelt hen at afskrække andre udlændinge fra at udøve deres ret til at søge asyl.

Europarådets anbefalinger vedrørende frihedsberøvelse med henblik på udsendelse er, at frihedsberøvelse kun bør finde sted, hvis det er strengt nødvendigt og proportionalt, dvs. at der er objektive grunde til at antage, at udlændingen ikke vil overholde pligten til at udrejse, og at mindre indgribende foranstaltninger ikke er tilstrækkelige. Frihedsberøvelsen bør være så kort som mulig, og der bør gives adgang til advokat, læge, humanitære organisationer mv. Yderligere fremhæver Europarådet behovet for, at en frihedsberøvet udlænding får hjælp til at organisere hjemrejsen, herunder fx skabe kontakt til familien. Hvis man frihedsberøver sårbare personer, bør der naturligvis tages særlige hensyn.

Personer, der frihedsberøves som led i udsendelsen, skal, som alle andre frihedsberøvede, naturligvis behandles humant og med respekt for deres værdighed, dette følger bl.a. af ICCPR art. 10. Derudover gælder der ifølge Europarådets anbefalinger særlige forhold for personer, der er frihedsberøvet som led i en udsendelse, således at disse ikke bør være frihedsberøvede i almindelige fængsler, særligt ikke i celler, og at de ikke bør frihedsberøves sammen med kriminelle. Derudover lægges der i diverse anbefalinger vægt på, at der skal gives mulighed for kontakt med både advokater, familie og NGO'er, samt at personalet er særligt trænet. Derudover bør man være opmærksom på, at nogle har været udsat for tortur og andre overgreb i hjemlandet.

Gennemførelse af udsendelsen

Der er mange gode grunde til at bestræbe sig på at fremme den frivillige tilbagerejse – menneskelige, økonomiske og administrative grunde. Men uanset en endelig og korrekt afgørelse om udsendelse og uanset bestræbelserne på at fremme frivillig tilbagevenden, vil der altid være nogle, der af den ene eller anden grund, vælger ikke at udrejse frivilligt, og hvor udsendelsen må forventes at blive gennemført ved hjælp af en eller anden form for magtanvendelse.

I såvel FNs Torturkonvention, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention som FNs Konvention om Civile og Politiske rettigheder gælder et klart forbud mod tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Om en given handling er udtryk for umenneskelig eller nedværdigende behandling, eller om der er tale om lovlig magtanvendelse handler først og fremmest om, hvorvidt der er proportionalitet mellem det ubehag den pågældende person udsættes for og det lovlige formål, der forsøges opnået. Eller med andre ord om den givne magt er passende, nødvendig og rimelig i forhold til det formål, man ønsker at opnå og i forhold til, hvad den pågældende person med rimelighed må tåle.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har på et tidspunkt udtalt, at fysisk magt overfor en frihedsberøvet person, som ikke er strengt nødvendiggjort af personens egne handlinger, krænker personens værdighed og principielt er i strid med Konventionens art.3.

Medicinering mod udlændingens vilje alene af hensyn til at kunne gennemføre udsendelsen er forbudt i henhold til bestemmelser i både FNs Konvention om Civile og Politiske Rettigheder og Europarådets Konvention om Menneskerettigheder og Biomedicin.

Diverse anbefalinger fra Europarådet understreger, at tvangsudsendelser kun bør anvendes som allersidste mulighed og i forhold til personer, der klart og vedvarende modsætter sig udrejsen. Også her understreges kravet om proportionalitet i magtanvendelsen. Hvor eskorte vurderes at være nødvendigt anbefales det, at der gennemføres et forudgående møde mellem eskortepersonalet og udlændingen, at eskortepersonalet har de relevante oplysninger om udlændingen – kender sagen – og at eskortepersonalet er i stand til at kommunikere med udlændingen på rejsen. Yderligere anbefales det, at minimum et af de eskorterende personaler er af samme køn som udlændingen. Bl.a. i Europarådets ”Twenty Guidelines on Forced Return” fra 2005 lægges der stor vægt på kommunikationen mellem eskortepersonale og udlænding. Dette ses både som et led i at bevare udlændingens værdighed samt en forebyggelse af panik og voldelige situationer. Særligt hvor der forventes anvendelse af magt, anbefales det endvidere, at der forud for rejsen gennemføres en lægeundersøgelse af udlændingen.

Særligt vedrørende børn

Som den absolut vigtigste pointe bør her fremhæves staternes forpligtelse i henhold til FNs Børnekonvention til i alle foranstaltninger vedrørende børn at lade barnets tarv komme i første række. Dette gælder for ethvert barn under statens jurisdiktion og uanset barnets eventuelt ulovlige ophold i landet. Staten har således også i forhold til udsendelse af afviste asylansøgerbørn en pligt til i denne proces at varetage barnets tarv.

Vedrørende udsendelse af børn, der er sammen med deres forældre, er det naturligvis et væsentligt element i vurderingen af, hvad der er barnets bedste, at de netop er sammen med forældrene. Men pligten til at varetage, og altså i første omgang foretage en vurdering af, barnets tarv, gælder også i forhold til børn, der er sammen med deres forældre.

Varetagelse af barnets tarv, når det gælder udsendelse af uledsagede børn, er langt mere kompliceret. Et af de mest centrale elementer, når det skal vurderes om udsendelse er overensstemmende med barnets tarv, er, hvorvidt det vil være muligt at genforene barnet med familie i hjemlandet.

Tvangsudsendelse af uledsagede børn vil sjældent være en bæredygtig løsning. Hvis tvangsudsendelse ikke desto mindre planlægges gennemført, gælder ud fra Børnekonventionen bl.a. følgende principper:

- Børnene bør konsulteres og informeres i overensstemmelse med deres alder. Det bør gøres på en forsigtig og støttende facon.
- Udsendelsen skal foregå på en så vidt muligt børnevenlig facon og må ikke være traumatiserende for barnet.
- En trænet og af barnet kendt person bør ledsage barnet.

- Den, der tager imod barnet bør få overdraget en beretning om, hvad der er hændt barnet i værtslandet.
- Børn bør aldrig udsendes på fælles udsendelser.

Monitorering

I flere sammenhænge er der fremsat anbefalinger om monitorering af tvangsudsendelser.

Kilder:

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, 1950

FNs Torturkonvention, 1951

FNs Børnekonvention,

FNs Konvention om Civile og Politiske Rettigheder, 1966

Europarådets Konvention om Menneskerettigheder og Biomedicin, 1997

Europarådets Twenty Guidelines on Forced Return, 2005

Europarådets Rec. 1547: Expulsion procedures in conformity with human rights and enforced with respect for safety and dignity, 2002

Europarådets Rec. R (99): On the Return of Rejected Asylum Seekers.

Europarådets Torturkomité "Substantive" sections of the CPTs General Reports, 2006

Gregor Noll: Rejected asylum seekers: The problem of return, 1999