

Sikker og værdig tilbagevenden sikres ikke gennem strengere krav og tvang



Photo credit: www.vecteezy.com

Nye EU-regler for tilbagesendelse

EU's regler for tilbagesendelse regulerer, hvordan EU-landene skal håndtere mennesker, som ikke har lovligt ophold, herunder afviste asylansøgere. Den nuværende lovgivning på området, det såkaldte udsendelsesdirektiv, gælder i alle EU-lande, med undtagelse af Irland, samt i de Schengen-associerede lande.

For at skabe et fælles tilbagesendelsessystem for alle EU-lande, har [Europa-Kommissionen i marts 2025 foreslået en ny tilbagesendelsesforordning](#). Lovforslaget vil nu blive forhandlet af Europa-Parlamentet og Rådet. Lovforslaget kan ses som en forlængelse af aftalen om EU's pagt om migration og asyl (EU's asylpagt), som blev vedtaget i 2024, da det omhandler den eksterne dimension af EU's asyl- og migrationspolitik.

Det er bekymrende, at lovforslaget ikke indeholder en såkaldt konsekvensanalyse, som kunne guide lovgiverne i forhold til behovet for reform, herunder skabe overblik over forslagets mulige begrænsninger af flygtninge og migranternes rettigheder.

I dette policy brief beskrives DRC Dansk Flygtningehjælps (DRC) holdning til en velfungerende tilbagesendelsesprocedure og overvejelser om lovforslaget.

“Accepteret tilbagevenden”

Udsendelse er ofte beskrevet som værende ”frivillig” eller ”tvangsmæssig”, men i praksis er processen mere en gråzone. For afviste asylansøgere er udsendelse sjældent frivillig, fordi de har fået afslag på deres ansøgning om asyl, og deres muligheder derfor er begrænsede. Henset til de begrænsede muligheder [benytter DRC derfor begrebet “accepteret tilbagevenden”](#) i stedet for ”frivillig tilbagevenden” for at afspejle betydningen af myndighedsafgørelser og mulige sanktioner.

DRC's holdning til en velfungerende tilbagesendelsesprocedure

For DRC er en velfungerende tilbagesendelsesprocedure en del af et velfungerende asylsystem, som sikrer princippet om *non-refoulement*.

Det er altafgørende, at alle asylansøgere får adgang til retfærdige og effektive asylprocedurer, og at de mennesker, som har brug for det, får international beskyttelse. Hvis en asylansøgning bliver afvist, skal der være en værdig tilbagesendelsesprocedure, som giver det enkelte menneske den nødvendige tid til at træffe informerede beslutninger om fremtiden og deltage i tilbagesendelsesprocessen.

Tvangsforanstaltninger såsom tvangsmæssig tilbagesendelse og frihedsberøvelse skal så vidt muligt undgås, fordi det har alvorlige konsekvenser for det enkelte menneske. Mindre indgribende foranstaltninger og alternativer til frihedsberøvelse skal altid overvejes for at sikre, at mennesker behandles med værdighed. Børn skal aldrig frihedsberøves.

I stedet bør EU-landene etablere tilbagesendelsessystemer med den nødvendige kapacitet til at støtte afviste asylansøgere i tilbagesendelsesproceduren og sikre passende og værdige indkvarteringsforhold. Hvis man respekterer menneskers værdighed i tilbagesendelsesproceduren og styrker dem i at træffe informerede beslutninger om deres fremtid, fungerer systemet bedre og understøtter bæredygtig reintegration.

For at støtte afviste asylansøgere i at træffe beslutninger om frivillig eller accepteret tilbagevenden er det vigtigt, at de har adgang til uvildig rådgivning om både de juridiske dele af asylsagen og andre former for lovligt ophold samt om udsendelse og meningsfuld reintegrationsstøtte.

Der er en række forhold, som kan føre til, at afviste asylansøgere ikke kan udsendes. Flere af disse er udenfor de pågældendes egen kontrol, og på trods af et kontinuerligt samarbejde med myndighederne. For mennesker i den situation skal der i rimelig tid efter afslaget på asyl være mulighed for at få opholdstilladelse.

Den foreslåede reform af EU's tilbagesendelsesregler forsøger at skabe juridisk grundlag for, at EU-lande kan lave aftaler med tredjelande om at sende afviste asylansøgere dertil, såkaldte udrejsecentre eller "return hubs". Hvis det i praksis skulle lykkes at etablere sådanne ordninger, er DRC bekymret for, at centrene vil medføre forøget brug af tvang overfor afviste asylansøgere og krænkelse af grundlæggende rettigheder, såsom begrænsning af bevægelsesfriheden, manglende adgang til juridisk og medicinsk hjælp mv.

Det er i EU's interesse, at EU-landene tager ansvar for at sikre velfungerende asyl- og tilbagesendelsessystemer, som har den nødvendige kapacitet og kvalitet. Overvejelser om såkaldte "innovative løsninger" for at hindre asylansøgere i at komme til EU understøtter ikke sikker og værdig tilbagevenden. Tværtimod kan det medføre, at systemet bliver ekstremt dyrt og ineffektivt samt underminerer respekten for menneskelig værdighed i og udenfor EU.

DRC's overvejelser om centrale dele af den foreslåede tilbagesendelsesforordning

Introduktion af "den europæiske tilbagesendelsesordre" (art. 7-9)

Med EU's asylpagt skal afgørelser om asyl og tilbagesendelse i stigende grad træffes i forlængelse af hinanden. Det er allerede praksis i Danmark, men endnu ikke almindelig praksis i andre EU-lande.

EU-landene skal gensidigt anerkende og håndhæve afgørelser om tilbagesendelse, uanset hvor den afviste asylansøger opholder sig. Det betyder, at hvis en afvist asylansøger rejser til et andet EU-land, skal det andet land udsende personen. Introduktionen af "den europæiske tilbagesendelsesordre" som en digital registrering af tilbagesendelsesafgørelser vil gøre det nemmere for EU-landene at fuldbyrde hinandens afgørelser.

På nuværende tidspunkt er de nationale asylsystemer dog meget forskellige, og anerkendelsesraterne for flygtninge er ikke ensartede. Hvis EU-landene skal fuldbyrde hinandens afgørelser om tilbagesendelse, er det afgørende, at alle EU-lande har velfungerende asylsystemer, som sikrer mod *refoulement*.

Udvidet brug af indrejseforbud (art. 10 og art. 16)

EU-landene får en udvidet mulighed for at udstede indrejseforbud, fx som en sanktion for ikke at opfylde forpligtelsen til at samarbejde om tilbagesendelsen. Muligheden for at udstede indrejseforbud af sikkerhedsmæssige årsager er også blevet udvidet. Længden af indrejseforbuddene er blevet forlænget fra fem år til ti år med mulighed for yderligere forlængelse af sikkerhedsmæssige årsager.

Forøget brug af indrejseforbud kan have alvorlige konsekvenser for afviste asylansøgere, særligt for dem, som har familie i EU. Det er derfor afgørende, at afviste asylansøgere har adgang til effektive retsmidler, såsom juridisk bistand.

Begrænset mulighed for frivillig tilbagevenden (art. 13)

Tidsfristerne for at beslutte at vende tilbage frivilligt er blevet forkortet. Enhver mulig forlængelse vil afhænge af, hvorvidt myndighederne vurderer, at den afviste asylansøger samarbejder. Kombinationen af korte tidsfrister og krav om samarbejde

kan betyde, at en afvist asylansøger udsendes med tvang og uden reintegrationsstøtte, hvis myndighederne ikke er tilfredse med graden af pågældendes samarbejde.

En værdig tilbagesendelsesprocedure bør styrke den afviste asylansøger i at træffe informerede beslutninger om fremtiden, herunder undersøge mulighederne for at få lovligt ophold eller reintegrationsstøtte. Det forudsætter nødvendig tid for den afviste asylansøger at træffe beslutninger om og forberede sig på tilbagevenden og reintegration.

Ny overvågningsmekanisme (art. 15)

Indførelsen af en uafhængig overvågningsmekanisme for at sikre grundlæggende rettigheder under tilbagesendelsesproceduren er en positiv udvikling.

Hvis overvågning eller monitoreringen skal være meningsfuld, bør mekanismen anvendes for hele tilbagesendelsesproceduren, det vil sige både før og efter udsendelsen. Det er afgørende, at monitoreringen udføres af uafhængige aktører, såsom nationale menneskerettighedsinstitutter, ombudsmænd eller civilsamfundsorganisationer. Der skal være adgang til effektive retsmidler for at sikre, at der ikke finder rettighedskrænkelser sted.

Retsgrundlag for at etablere udrejsecentre i tredjelande (art. 4 og 17)

EU-landene får mulighed for at udsende afviste asylansøgere til tredjelande, hvis der er en aftale om et såkaldt udrejsecenter eller "return hub". Det betyder, at den afviste asylansøger kan blive tvangsmæssigt udsendt til et tredjeland, hvor pågældende aldrig har været før, hvis EU-landet har indgået en sådan aftale.

Ordninger om outsourcing, hvor målet er at overføre ansvaret for udsendelse af afviste asylansøgere fra EU til tredjelande, medfører risici for krænkelse af menneskers rettigheder. Udrejsecentre kan blive steder, hvor grundlæggende rettigheder ikke respekteres, og hvor mennesker ikke kan få adgang til basale nødvendigheder. Det fremgår, at uledsagede mindreårige asylansøgere og familier med børn skal undtages fra overførsel til tredjelande, hvilket understreger de risici, som sådanne ordninger medfører.

Derudover tvangsmæssige udsendelser – som ofte fuldbyrdes ved brug af politi og frihedsberøvelse – være omkostningstunge og ineffektive, samtidig med, at de underminerer respekten for menneskelig værdighed i og udenfor EU.

Pligt til at samarbejde og konsekvenser for manglende opfyldelse (art. 21-22)

Afviste asylansøgere er forpligtede til at samarbejde med myndigheder under hele tilbagesendelsesproceduren, fx være til rådighed for myndighederne og samarbejde med myndigheder i tredjelande. Den afviste asylansøger kan blive sanktioneret, hvis kravene ikke overholdes, fx begrænset mulighed for frivillig tilbagevenden og nedsat reintegrationsstøtte samt afslag på arbejdstilladelse.

Der er dog ingen bindende regler om løsninger for afviste asylsøgere, som ikke kan udsendes, selvom de har samarbejdet fuldt ud med myndighederne. Selvom EU-landene kan give ophold af menneskelige og humanitære grunde, er de ikke forpligtet til at gøre det, hvilket betyder, at mennesker kan risikere at leve i limbo i årevis.

Begrænsede proceduremæssige garantier (art. 25-28)

De proceduremæssige garantier er svage, fx fordi en klage ikke automatisk udsætter udrejsefristen. Afviste asylansøgere skal både søge, at fuldbyrdelsen af tilbagesendelsesafgørelsen suspenderes, og om gratis juridisk bistand. Når en klage over afgørelsen om tilbagesendelse ikke automatisk har opsættende virkning og suspenderer udsendelsen, er der risiko for *refoulement*.

Det er også muligt at bede om juridisk bistand i forbindelse med asylproceduren, men muligheden for at få gratis juridisk bistand afhænger i sidste ende af en myndighedsbeslutning, hvilket gør den proceduremæssige garanti utilstrækkelig.

Forøget brug af frihedsberøvelse (art. 29-35)

Grundene til at frihedsberøve afviste asylansøgere er blevet udvidede, særligt ift. risikoen for at forsvinde. Længden af frihedsberøvelsen er blevet udvidet fra 18 måneder til højst 24 måneder, med domstolsprøvelse mindst hver tredje måned. Det er stadig tilladt at frihedsberøve asylsøgere i fængsler, hvis de pågældende er adskilt fra indsatte, som er dømt for kriminalitet.

EU-landene er også forpligtede til at sørge for alternativer til frihedsberøvelse. Men det er uklart, hvorvidt EU-landene vil være interesserede i at benytte sådanne alternativer, da vurderingen af muligheden for mindre indgribende foranstaltninger afhænger af forsvindingsrisikoen, som er blevet udvidet.

DRC vil gerne understrege, at brugen af frihedsberøvelse skal begrænses til situationer, hvor det er nødvendigt og proportionelt, og at det ikke er en forbrydelse at søge om international beskyttelse. Det er bekymrende, at muligheden for at frihedsberøve børn og familier er bevaret med tilføjelse om, at det skal være under hensyn til barnets tarv. Børn skal aldrig frihedsberøves.

Strukturer for rådgivning om tilbagesendelse og reintegration (art. 46)

EU-landene forpligtes til at tilbyde rådgive om tilbagevenden og reintegration. Det er en positiv udvikling, fordi adgang til meningsfuld og tilstrækkelig støtte kan medvirke til at sikre værdig tilbagevenden og bæredygtig reintegration.

Reintegrationsbistand anerkendes ikke som en individuel ret, og omfanget af støtten afhænger af, hvorvidt den afviste asylansøger har overholdt sine forpligtelser og kravet om samarbejde. Kombinationen af strengere krav og korte tidsfrister for at acceptere "frivillig" tilbagevenden kan medføre, at mange afviste asylansøgere bliver sendt tilbage med tvang og uden nogen reintegrationsstøtte.

Muligheden for at få reintegrationsstøtte bør ikke være betinget af, hvorvidt en afvist asylansøger har samarbejdet om tilbagesendelsesproceduren. Adgangen til meningsfuld reintegrationsstøtte er lige vigtig uanset, om den afviste asylansøger beslutter sig for samarbejde om tilbagesendelsen.

DRC's arbejde med hjemrejse- og reintegrationsrådgivning

Det danske retsforbehold betyder, at kun dele af det europæiske asylsystem implementeres i Danmark. EU's tilbagesendelsesregler gælder dog i Danmark, fordi de er en forlængelse af Schengen-samarbejdet.

DRC har ydet rådgivning til asylansøgere siden 1980'erne, herunder rådgivning om tilbagesendelse og reintegrationsstøtte for afviste asylansøgere i Danmark. [Formålet med DRC's rådgivning til afviste asylansøgere er at sikre respekt for det enkelte menneskes værdighed under tilbagesendelsesprocessen.](#) DRC benytter en specialiseret rådgivningsmetode, som kan støtte afviste asylansøgere til at tage beslutninger om deres fremtid på et oplyst grundlag, såsom afdækning af mulighederne for lovligt ophold eller arbejde mod bæredygtig reintegration efter udsendelse.

[DRC har i januar 2025 udgivet en position på sikker og værdig tilbagevenden for afviste asylansøgere](#), som understreger vigtigheden af:

1. Fair og effektive asylprocedurer
2. Accepteret tilbagevenden
3. Uvildig rådgivning
4. Værdige indkvarteringsforhold
5. Meningsfuld reintegrationsstøtte



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 8.000 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 eller 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 6.000 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.M. Dronning Mary er protektor for DRC Dansk Flygtningehjælp.

Læs mere om, hvem vi er, på www.drc.ngo

DRC DANSK
FLYGTNINGE
HJÆLP
• Vi er der