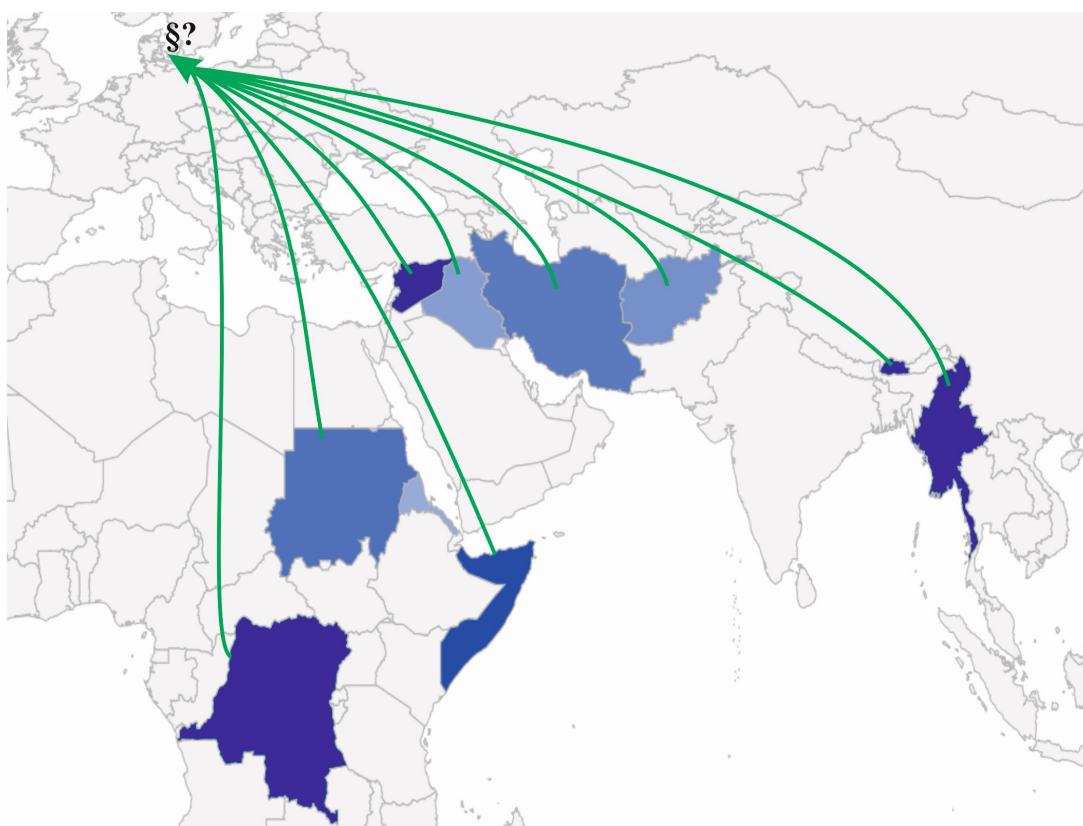


**Retsgrundlaget for genbosættelse af flygtninge i Danmark (de såkaldte ”kvoteflygtninge”)
- nationale og internationale forpligtelser**



Kandidatspeciale, jura
Aalborg Universitet

Den 16. august 2019

Iza Marie Bjørnstrup Søby
Studienummer: 2012-3662

Vejleder: Jesper Lindholm

Abstract

This paper examines the legal basis for refugee resettlement in Denmark. Refugees have been resettled in Denmark for many years in an unproblematic and well-organized way, but for the last couple of years it has been debated heavily between politicians, in the press and in the population to what extent refugee resettlement should be maintained, and if so how many refugees should be offered resettlement in Denmark. This debate has raised the question about the actual legal basis for this activity.

The resettlement of refugees in Denmark were originally based on ad-hoc government decisions related to specific refugee circumstances. In 1978 the Government introduced an amount on the yearly national budget allocated for receiving 500 refugees for resettlement. Even though this was continued every year, no legislation was made for this amount. Regulation of the conditions for the resettled refugees was first defined in 1983 in § 8 in the Danish Aliens Act. In 2016 the government decided to pause the resettlement activity, and in 2017 the paragraph was amended to enable the Minister of Immigration and Integration to set the yearly number of refugees to be resettled. With this amendment the legal basis for refugee resettlement in Denmark are covered by the Danish Aliens Act.

The international regulation of resettlement has mainly been driven by UNHCR. UNHCR have taken the lead on defining several soft-law instruments addressing resettlement and many states including Denmark have approved these. The key soft-law instruments are ExCom-Conclusions, Agenda for Protection, New York-Declaration for Refugees and Migrants and The Global Compact on Refugees. These soft law-instruments encourage the states to resettle refugees and keep increasing the numbers. This encouragement cannot be interpreted as a legal obligation for the states.

Finally, this paper summarizes the relation between the national and international legal basis for resettlement and describe how it together has developed over time. It is considered if the Ministry of Immigration and Integration estimated a need for an amendment in § 8 in 2017 to overrule a potential Danish obligation by international soft law-instruments to keep receiving 500 refugees yearly for resettlement. It is not possible to prove this consideration based on law examination and by right of access to documents from the Ministry of Immigration and Integration.

The Danish regulation of the number of refugees resettled has lastly been compared to the other states. This shows similarity, and therefore it can be concluded that the Danish legal basis is not a deviation compared to the other states.

Indholdsfortegnelse

Abstract	2
1. Indledning	4
1.1. Emneafgrænsning	6
1.2. Problemformulering.....	8
1.3. Projektets opbygning	8
2. Metodiske overvejelser	10
2.1. Relevante danske retskilder	11
2.2. Relevante internationale retskilder	12
2.2.1. Afsøgning af aftalegrundlag mellem Danmark og UNHCR	12
2.2.2. Soft law	15
3. Det danske retsgrundlag for at genbosætte flygtninge	18
3.1. Udlændingelovens § 8's oprindelige ordlyd.....	18
3.2. Tilføjelse af udvælgelseskriterier	20
3.3. Tre små justeringer	24
3.4. Ministeren fastsætter antallet	25
3.5. Ændret opholdsgrundlag.....	27
4. Det internationale retsgrundlag for at genbosætte flygtninge	28
4.1. Historisk oprids.....	28
4.1.1. De tre varige løsninger	30
4.2. Betingelser for at blive genbosat	31
4.3. Relevante soft law-instrumenter	33
4.3.1. ExCom-konklusioner om genbosættelse	33
4.3.2. Agenda for Protection	37
4.3.3. New York-Erklæringen og Flygtningepagten	40
4.4. Retsstillingen i andre lande som genbosætter flygtninge	41
5. Sammenfatning	45
5.1. Retsgrundlaget indtil 2005.....	45
5.2. Retsgrundlaget indtil 2016.....	46
5.3. Lovændringen i 2017	47
5.4. Retsgrundlaget i dag	50
5.5. Perspektivering til retsstillingen i andre lande som genbosætter flygtninge	51
6. Konklusion	53
Litteraturliste	55
Bilag	59

1. Indledning

I Danmark har udlændingeretten, gennem de sidste mange årtier, optaget den almene dansker, politikere og medier. Udlændingspørgsmålet optog imidlertid ikke befolkningen, på samme måde som i dag, dengang grundstenen til den nuværende udlændingeret blev lagt i 1983 med udlændingeloven, på trods af Folketingets ophedede debatter herom. En grund hertil, kunne være det lave antal asylansøgere Danmark på daværende tidspunkt modtog. Udlændingeloven regulerede en lovhjemlet ret for flygtninge til at søge asyl, og at få familiesammenføring hvis de opnåede asyl.¹ Danmark fik dermed en meget humanitær flygtningepolitik, og set med internationale briller var landets regulering af flygtningeområdet meget liberal.² Siden lovens tilblivelse er udlændingebatten dog kommet mere i fokus, og i 1990'erne begyndte udlændingebatten for alvor at tage fart, blandt andet begrundet i sagen om de statsløse palæstinensere i 1991 og Tamilsagen i 1993. Med regeringsskiftet i 2001 blev udlændingekursen ændret, og udlændingeloven blev i de efterfølgende år ændret radikalt. Alt i alt har udlændingeloven været genstand for over 100 lovændringer siden lovens tilblivelse i 1983, og Danmark har i dag ikke længere det samme omdømme som forgangsland for en humanitær flygtningepolitik.³

Danmark har siden efterkrigstiden, udover at modtage spontane flygtninge, genbosat forskellige grupper af flygtninge. Genbosættelse indebærer at flygtninge udvælges, og flyttes fra det land hvori de har søgt beskyttelse (herefter opholdslandet) til et tredjeland (herefter modtagerlandet) som har indvilliget i at tage imod dem.⁴ Danmark vedtog i 1978 at overgå til at finansiere genbosættelse af et fast årligt antal flygtninge. På Finansloven blev der herefter årligt afsat et beløb til udgiften for modtagelse og integration af disse.⁵ Genbosættelse af flygtninge blev lovfæstet i 1983 i den nye udlændingelovs § 8, hvilken har været genstand for seks ændringer siden da. Da der er tale om et bestemt årligt antal (kvote) flygtninge som genbosættes betegnes denne flygtningegruppe i daglig tale kvoteflygtninge.

Genbosættelse er også reguleret i international sammenhæng, herunder særligt af FN. FN blev oprettet i kølvandet på 2. verdenskrigs afslutning for at sikre international fred og

¹ §§ 7 og 9 i lov nr. 226 af 8. juni 1983

² Kjær, Kim U.: Flygtning i Danmark, 2003, s. 18

³ Kjær, Kim U.: Flygtning i Danmark, 2003, s. 18 og KRONIK: Tillykke til udlændingeloven med de 100 ændringer

⁴ UNHCR Resettlement Handbook, s. 3

⁵ Langlouis, Herman og Claus W. Tornøe: Udlændingeloven (kommenteret), 1983, s. 66-68 og aktstykke 35 (25/10 78)

sikkerhed. Målsætningen var blandt andet at sikre international beskyttelse af forfulgte individer, og forsøge at løse flygtningeproblematikken, da et uhørt antal mennesker var på flugt ovenpå krigen.⁶ FN oprettede derfor FN's Flygtningehøjkommissariat (herefter UNHCR) i 1950, som er den institutionelle ramme for regulering af flygtninge i international ret, og vedtog FN's Konvention af 28. juli 1951 om flygtninges retsstilling (herefter Flygtningekonventionen) i 1951; den retlige ramme.⁷

UNHCR fik, ved organisationens oprettelse, til opgave, at sikre international beskyttelse af flygtninge i samarbejde med staterne, og skabe varige løsninger for dem. UNHCR lægger vægt på tre varige løsninger på flygtningeproblematikken; frivillig repatriering, hvor flygtningen vender hjem til sit oprindelsesland, lokal integration, hvor flygtningen integreres i opholdslandet og genbosættelse.⁸ Disse gennemgås i afsnit 4.1.1. Det er vigtigt at fastslå, at det stadig er staterne, og ikke UNHCR, som har det primære ansvar for at beskytte de flygtninge som opholder sig på statens territorium. UNHCR's opgave er blandt andet at hjælpe staterne med at finde varige løsninger for flygtninge.⁹

Internationalt bruges ikke begrebet kvoteflygtninge, men derimod begrebet genbosættelse (oversættelse af det engelske resettlement). For at samme begreb bliver anvendt konsekvent i specialet, vil kun begrebet genbosættelse anvendes og ikke kvoteflygtninge. Dette er begrundet i, at specialet ikke kun fokuserer på dansk ret, men også har en international vinkel. Begrebsmæssigt er der ingen forskel, da kvoteflygtninge og genbosættelse af flygtninge dækker over det samme, kvoteflygtninge relaterer blot til det danske asylsystem.

Genbosættelse af flygtninge har ikke været genstand for dybdegående analyser i dansk juridisk litteratur, men har været meget omdiskuteret de senere år. Derfor er problemstillingen relevant og aktuelt i dag. Formålet med dette speciale er derfor at undersøge retstilstanden indenfor netop dette område af flygtningeretten, både med national og international fokus. Det kan allerede her nævnes, at det har været en udfordring at fastlægge retstillingen for Danmark herom, idet der ikke kan findes en skriftlig aftale mellem Danmark og UNHCR på området, trods at der i medierne og i UDL § 8 tales om en aftale. Det retlige problem er derfor at undersøge retsgrundlaget for genbosættelse i Danmark, herunder med særlig fokus på hvordan antallet fastsættes. Dette fremgår, indtil 2017 ikke af

⁶ Kjær, Kim U.: Flygtning i Danmark, 2003, s. 22

⁷ Lindholm, Jesper: Danske asylafgørelser, 2014, s. 97

⁸ UNHCR Resettlement Handbook, s. 3

⁹ Lindholm, Jesper: Danske asylafgørelser, 2014, s. 97

§ 8, og det er derfor ikke nok blot at analysere denne bestemmelse, men det er derfor også relevant at se på den internationale regulering af genbosættelse, for at afdække eventuelle internationale forpligtelser for Danmark for så vidt angår genbosættelse.

1.1. Emneafgrænsning

Flygtningeretten er et sammensat retsområde, da den både reguleres af national og international ret.¹⁰ Sidstnævnte er et bredt område som dækker over både menneskeretten, EU-retten og folkeretten.

Menneskerettigheder kan defineres som beskyttelse af et individ mod vilkårlige indgreb fra staten.¹¹ Et individ er en flygtning når den pågældende har forladt sit oprindelsesland pga. visse former for overgreb fra staten, hvilket normalt vil være en krænkelse af vedkommendes menneskerettigheder.¹² Menneskerettigheder er dermed altid i spil når der er tale om flygtningesituationer, men spiller kun en begrænset rolle for specialets fokus.

EU-retten har fået stigende relevans på flygtningeområdet, da EU de senere år har vedtaget en lang række direktiver og forordninger på området; både af proceduremæssig og materiel karakter.¹³ Danmark deltager ikke i denne fælles flygtningepolitik begrundet i forbeholdet for retlige og indre anliggender. Danmark er derfor kun part, heri hvis landet har lavet en parallelaftale på området, hvilket eksempelvis er tilfældet for Dublinforordningen, hvilken kan anses som værende en værnetingsaftale for asylsagsbehandlingen i EU. EU er begyndt at skabe en fælles EU-ramme for genbosætning, men Danmark er ikke del heraf begrundet i ovenstående forbehold, hvilket vil sige at landet ikke er bundet heraf. Derfor vil EU-reguleringen af genbosættelse ikke blive behandlet yderligere.

Helt grundlæggende regulerer folkeretten forholdet mellem stater. Folkeretten adskiller sig på mange områder fra traditionel national ret, sidstnævnte bygger på en overmyndighed som udsteder bindende dokumenter som borgere er forpligtet til at følge, hvorimod folkeretten hviler på frivillige aftaler staterne imellem, hvor staterne frivilligt afgiver suveræniteten. Folkeretten har heller ikke, modsat national ret, hverken lovgivende, udøvende eller

¹⁰ Gammeltoft-Hansen, Hans: Flygtningeret, 1984, s. 9

¹¹ Rytter, Jens Elo: Individets grundlæggende rettigheder, 2013, s. 65

¹² Gammeltoft-Hansen, Hans: Flygtningeret, 1984, s. 10

¹³ Lindholm, Jesper: Danske asylafgørelser, 2014 s. 29

dømmende magt.¹⁴ Der er det seneste århundrede imidlertid sket store forandringer inden for folkeretten, især ved oprettelsen af FN. Staterne er principielt stadig suveræne, hvilket følger af FN-pagten artikel 2, litra 1. Dog vedtages en lang række af de internationale konventioner i FN, og når staterne ratificerer disse, bliver de folkeretligt forpligtet heraf; staterne afgiver derfor frivilligt suverænitet ved indgåelse af internationale aftaler (imidlertid udøver de også suverænitet ved en sådan tiltrædelse).¹⁵

Flygtningeområdet er et af de områder som reguleres inden for folkeretten. Som beskrevet ovenfor har FN både en retlig og institutionel ramme som regulerer området. Den retlige ramme, Flygtningekonventionen, regulerer ikke genbosættelse, men derimod flygtninges rettigheder. Heri defineres flygtningebegrebet også i artikel 1 A (2), som værende individer der befinder sig uden for deres oprindelsesland, og som har en velbegrundet frygt for forfølgelse begrundet i race, religion, nationalitet, tilhørsforhold til særlig socialgruppe eller politiske overbevisning.¹⁶ For så vidt angår den institutionelle ramme, UNHCR, er det denne organisation som blandt andet varetager den praktiske regulering af genbosættelse. UNHCR har desuden fået mandat til at arbejde for beskyttelse af en bredere gruppe af flygtninge som ikke omfatter kun individer, der har en velbegrundet frygt for forfølgelse, men blandt andet også individer som er flygtet fra deres oprindelsesland, og ikke kan vende tilbage begrundet generel vold og konflikt i landet som truer deres liv, fysiske integritet eller frihed. Denne trussel medfører derfor, at oprindelseslandet ikke længere kan beskytte individet, eksempelvis på grund af væbnede konflikter.¹⁷

Genbosættelse ikke reguleret i nogen bindende folkeretlige instrumenter (hard law), hvilket fremgår ovenfor. Derimod følger genbosættelse af flygtninge af en lang række soft law-instrumenter. Med soft law forstås dokumenter som ikke er folkeretlige bindende, hvilket uddybes nedenfor i afsnit 2.2.2. Det er derfor relevant at analysere disse instrumenter, for at fastslå Danmarks internationale forpligtelser for så vidt angår genbosættelse.

Genbosættelse er i national ret reguleret i udlændingeloven, særligt i § 8, og anses for værende en af de to hovedgrupper af flygtninge i dansk ret. Genbosatte flygtninge, får

¹⁴ Evald, Jens og Sten Schaumburg-Muller: Retsfilosofi, retsvidenskab og retskildelære, 2004, s. 321f. og Harhoff, Frederik m.fl.: Folkeret, 2017, s. 18

¹⁵ Vedsted-Hansen, Jens: Udlændingeret (kap. 1), 2017, s. 28

¹⁶ Lindholm, Jesper: Danske asylafgørelser, 2014, s. 34

¹⁷ UNHCR Resettlement Handbook, s. 88f. + Lindholm, Jesper: Danske asylafgørelser, 2014, s. 101f.

opholdstilladelse efter § 8 mens de befinder sig uden for dansk territorium, og bliver inviteret til Danmark. Danmark står herefter for transporten mv. Det er vigtigt at fastslå, at § 8 ikke hjemler retskrav for opholdstilladelse. Herimod er den anden hovedgruppe, spontane flygtninge, udlændinge som befinder sig her i landet eller ved Danmarks grænse, og anmoder om asyl. Hvis kriterierne i § 7, stk. 1 (konventionsstatus), stk. 2 (beskyttelsesstatus) eller stk. 3 (midlertidig beskyttelsesstatus) er opfyldt anses disse som værende flygtninge. Forskellen mellem de to grupper er derfor, at flygtninge som skal genbosættes, befinder sig uden for dansk territorium, hvorimod spontane flygtninge er rejst til Danmark, og har søgt asyl.¹⁸ De to grupper af flygtninge har den samme retstilling når først de har fået asyl, eksempelvis for så vidt angår opholdstilladelse og familiesammenføring. Det samme gælder for så vidt angår den retlige status, da de genbosatte flygtninge i § 8 får samme retsstatus som flygtninge efter § 7, hvilket beskrives yderligere i kapitel fire. Derfor er specialets fokus retsgrundlaget for selve genbosættelsen, da det er her de to hovedgrupper adskiller sig fra hinanden.

1.2. Problemformulering

Begrundet i ovenstående betragtninger er problemformuleringen for dette speciale:

Hvad er retsgrundlaget for Danmarks genbosættelse af flygtninge?

Herunder hvorvidt Danmark har særlige internationale forpligtelser til at genbosætte flygtninge?

1.3. Projektets opbygning

I kapitel et er emnet blevet belyst med indledning, afgrænsning af emnet og problemformulering.

I kapitel to bliver de metodiske overvejelser gennemgået. Først bliver den retsdogmatiske metode defineret, og det beskrives hvorledes metoden anvendes i specialet. Dernæst beskrives retskilderne, både de nationale og internationale, som anvendes i specialet, og hvilke retskildemæssige værdi disse har. Under afsnittet om de internationale

¹⁸ Starup, Peter: Grundlæggende Udlændingeret I, 2012, s. 69f.

retskilder beskrives afsøgningen af et aftalegrundlag mellem Danmark og UNHCR, og soft law's retlige status diskuteres.

I kapitel tre belyses det danske retsgrundlag for genbosættelse af flygtninge. Først beskrives den historiske baggrund for den danske genbosættelsesordning, og herefter bliver udlændingelovens § 8, både den originale ordlyd og paragraffens seks ændringer, gjort til genstand for dybdegående analyse.

Kapitel fire fokuserer på den internationale vinkel. Først beskrives genbosættelse i en historisk kontekst, herunder med fokus på UNHCR og de tre varige løsninger. Dernæst analyseres betingelserne for at blive genbosat. Derefter bliver genbosættelse beskrevet og analyseret ved hjælp af forskellige soft law-instrumenter, herunder med særlig fokus på staternes eventuelle forpligtelser. Sidst bliver retstillingen i andre genbosætningslande også beskrevet og analyseret.

Kapitel fem indeholder en sammenfatning af retsgrundlaget for genbosættelse af flygtninge i Danmark, og der perspektiveres til retstillingen i andre lande som genbosætter flygtninge.

Specialets afsluttes med en konklusion i kapitel seks.

2. Metodiske overvejelser

Fokus for specialet er at analysere retsgrundlaget for genbosættelse af flygtninge i Danmark. Der er derfor tale om en analyse af gældende ret, og derfor anvendes den retsdogmatiske metode. Metoden foreskriver at beskrive og analysere gældende ret så præcist og detaljeret som muligt, for derefter at systematisere dette for at opnå et samlet overblik over den gældende retstilstand, de lege lata, for det pågældende område. Disse tre dele af metoden vil dog oftest flyde sammen, og skal ikke nødvendigvis holdes adskilt.¹⁹

Første del af den retsdogmatiske metode handler om at beskrive gældende ret objektivt og sagligt.²⁰ For at forstå gældende ret til fulde kan dennes historiske kontekst også være relevant. Specialets problemstilling er retsgrundlaget for genbosættelse af flygtninge, og da dette er i krydsfeltet mellem national og international ret, bliver begge retsområde beskrevet, herunder også den historiske vinkel, da dette er relevant for at forstå gældende ret til fulde.

Anden del af metoden er en analyse og fortolkning af de beskrevne retsregler.²¹ Derfor bliver det beskrevne retsgrundlag analyseret. For den nationale del er det primært § 8 i udlændingeloven som bliver analyseret, herunder den oprindelige ordlyd, ændringerne og den nuværende ordlyd. Den internationale del består af en analyse af soft law-instrumenter omhandlende genbosættelse, da området ikke er reguleret af hard law, hvilket beskrives yderligere i afsnit 2.2.2.

Beskrivelsen og analysen hænger tæt sammen, og derfor bliver hvert område beskrevet og analyseret i samme afsnit, da dette giver den bedste forståelse.

Sidste del af metoden er en systematisering af den opnåede viden, ved at regelgrundlaget samles i klar og overskuelig sammenhæng.²² Derfor vil den opnåede viden i specialet om de nationale og internationale regler på området samles og systematiseres for at kunne fastslå retsgrundlaget for at genbosætte flygtninge i Danmark.

Udover ovenstående bliver der også perspektiveret til andre lande som genbosætter flygtninge. Dette gøres ved hjælp af elementer fra komparativ ret, som omhandler at dansk ret sammenstilles med andre landes ret. I specialet sammenlignes Danmarks

¹⁹ Evald, Jens og Sten Schaumburg-Muller: Retsfilosofi, retsvidenskab og retskildelære, 2004, s. 212f. og Munk-Hansen, Carsten: Retsvidenskabsteori, 2014, s. 86f.

²⁰ Evald, Jens og Sten Schaumburg-Muller: Retsfilosofi, retsvidenskab og retskildelære, 2004, s. 215

²¹ Evald, Jens og Sten Schaumburg-Muller: Retsfilosofi, retsvidenskab og retskildelære, 2004, s. 219

²² Evald, Jens og Sten Schaumburg-Muller: Retsfilosofi, retsvidenskab og retskildelære, 2004, s. 212f. og 227f

beslutningsproces, for fastlæggelse af antal flygtninge der genbosættes, med andre landes.²³ Processen i andre lande vurderes ud fra landenes egne oplysninger indgivet til UNHCR, og er ikke analyseret ud fra landenes egentlige retsgrundlag. Sidstnævnte analysearbejde ville ikke have bidraget nævneværdigt til specialets fokus.

Den nationale udlændingelovgivning påvirkes og udfyldes i høj grad af internationale regler af forskellige retskildemæssige værdi.²⁴ Som beskrevet ovenfor er genbosættelse af flygtninge netop i krydsfeltet mellem national og international ret. For at kunne forstå retssystemet er det nødvendigt at have overblik over de retskilder som gør sig gældende. Derfor bliver både de relevante danske og folkeretlige retskilder beskrevet.

I specialet anvendes juridisk litteratur i et vist omfang. I dansk ret udgør sådan litteratur i sig selv ikke udgør en retskilde.²⁵ Imidlertid er litteraturen i sig selv baseret på anerkendte retskilder, og kan derfor anvendes som hjælperedskab til at fastlægge retstilstanden i sammenhæng med retskilder.²⁶ I folkeretten udgør de mest anerkendte forfattere en sekundær retskilde, jf. artikel 38 i Den Mellemløstlige Domstols Statut, jf. afsnit 2.2. Disse kan derfor medvirke til at fastslå retstilstanden indenfor for den internationale flygtningeret for så vidt angår genbosættelse.

2.1. Relevante danske retskilder

I dansk ret er der fire hovedgrupper af retskilder; lovgivning, retspraksis, sædvane og forholdets natur.²⁷ Disse er traditionelt ikke opdelt hierarkisk.

Der er blevet afsagt flere domme af de danske domstole, og der foreligger praksis fra Flygtningenævnet, hvori genbosatte flygtninge er nævnt. Disse vedrører dog ikke retsgrundlaget for genbosættelsen, derimod omhandler de eksempelvis udvisning. Da reglerne i udlændingeloven for genbosatte flygtninge ikke adskiller sig fra andre flygtningekategorier, er det ikke relevant at inddrage retspraksis.

Lovgivning har derimod relevans, da genbosættelse af flygtninge er hjemlet i udlændingelovens § 8. Paragraffen gøres derfor til genstand for analyse. Her bliver ordlydsfortolkning kombineret med subjektiv fortolkning, da også forarbejder til

²³ Munk-Hansen, Carsten: Retsvidenskabsteori, 2014, s. 104f.

²⁴ Vedsted-Hansen, Jens: Udlændingeret (kap. 1), 2017, s. 19

²⁵ Munk-Hansen, Carsten: Retsvidenskabsteori, 2014, s. 346

²⁶ Blume, Peter: Juridisk metodelære, 2009, s. 68f.

²⁷ Evald, Jens og Sten Schaumburg-Müller: Retsfilosofi, retsvidenskab og retskildelære, 2004, s. 277

udlændingeloven bliver inddraget i høj grad for at analysere bestemmelsen, hvilket er nødvendigt for at forstå ordlyden og hensynene bag lovændringerne til fulde. De forarbejder som bliver anvendt, er lovforslag som fremsat med tilhørende bemærkninger, kommissions- og udvalgsbetænkninger, og Folketingets forhandlinger. Det er omstridt hvorvidt forarbejder udgør en selvstændig retskilde, men det udgør med sikkerhed et fortolkningsbidrag til en lov.²⁸

2.2. Relevante internationale retskilder

Som nævnt adskiller folkeretten sig fra national ret på mange punkter. På trods heraf udgør folkeretten stadig et retssystem, og har derfor retskilder.²⁹ Der henvises normalt til artikel 38 i Den Mellemløselige Domstols Statut, når folkerettens retskilder skal fastslås. Artikel 38 fastlægger hvilke retskilder Den Internationale Domstol skal anvende i deres afgørelser. Den Internationale Domstol er tættest på at være en dømmende magt i folkeretlig henseende. De kan dog kun tage stilling til tvister hvis staterne, som er part i den pågældende tvist, accepterer at Domstolen har kompetence til at dømme i sagen.³⁰

I artikel 38 nævnes følgende retskilder; traktater, sædvane, generelle retsprincipper og som sekundære retskilder Domstolens egen praksis samt de mest anerkendte forfatteres meninger. Ingen af disse retskilder regulerer genbosættelse af flygtninge. Imidlertid er der en generel forståelse i Danmark blandt medier, politikere og andre aktører om, at der foreligger en form for aftalegrundlag mellem Danmark og UNHCR omhandlende genbosættelse af flygtninge. Det kan derfor diskuteres, hvis en sådan aftale foreligger, hvilken retskildemæssig værdi en sådan aftale folkeretligt har. Derudover findes der også en lang række soft law-instrumenter hvori genbosættelse behandles, og derfor vil soft law beskrives, herunder hvilke retlig status dette har.

2.2.1. Afsøgning af aftalegrundlag mellem Danmark og UNHCR

Forventningen om at der eksisterer et aftalegrundlag blandt aktørerne er blandt andet begrundet i udlændingelovens § 8's ordlyd, hvoraf det fremgår, at Danmark har en aftale med UNHCR. Derfor er det nødvendigt at undersøge om der foreligger et aftalegrundlag herom. Eksempelvis følger det også af et § 20-spørgsmål stillet til ministeren for flygtninge, indvandrere og integration i 2010 at:

²⁸ Munk-Hansen, Carsten: Retsvidenskabsteori, 2014, s. 347

²⁹ Evald, Jens og Sten Schaumburg-Muller: Retsfilosofi, retsvidenskab og retskildelære, 2004, s. 322f.

³⁰ Evald, Jens og Sten Schaumburg-Muller: Retsfilosofi, retsvidenskab og retskildelære, 2004, s. 325

”ministeren bedes venligst redegøre for Danmarks frivillige aftale med FN af 1979 om at modtage et antal kvoteflygtninge...”³¹

Af svaret fremgår det ikke direkte at der foreligger en aftale, men heller ikke at der ikke gør.

Det har derfor været en berettiget forventning om, at der findes en sådan aftale. Derfor er denne blevet søgt efter, og der er taget kontakt til en lang række aktører i forbindelse hermed.

Først blev der søgt aktindsigt hos Udlændinge- og Integrationsministeriet, da dette er ressortministeriet på området. Ministeriet kunne ikke identificere sager eller dokumenter som var relevante, udover korrespondance af nyere karakter (hvilket anvendes i kapitel fem). Herefter undersøgtes hvilket ministerium som området hørte under, på tidspunktet for en eventuel aftaleindgåelse. Derfor blev der taget kontakt til Folketingets Oplysning for at høre herom, hvilket de ikke kunne hjælpe med, men de henviste til Hof- og Statskalenderen, hvori de mente oplysninger om ressortministerium kunne foreligge. Hof- og Statskalenderen fra 1978-1979 blev gennemført uden held. Da betænkningen om udlændingeloven (betænkning nr. 968/1982) var fra Justitsministeriet, kan det imidlertid udledes at udlændingeområdet, på daværende tidspunkt, hørte under deres ressortområde. Derfor blev der søgt aktindsigt hos Justitsministeriet. De lå heller ikke inde med dokumenter herom, men henviste til Rigsarkivet, da sager fra den periode er afleveret hertil. Derfor blev der efterfølgende taget kontakt til Rigsarkivet, som gennemgik deres arkivalier uden held.

Lovtidende C (som indeholder internationale traktater) fra 1978 og 1979 har også været gennemført uden held. Da det er Udenrigsministeriet som står for Danmarks indgåelse af internationale aftaler, er der også taget kontakt til dem, herunder til Traktatsektionen i Udenrigsministeriet, som ikke kunne være til nærmere hjælp. Der blev derfor skrevet direkte til Udenrigsministeriet, hvilket førte til at de foretog en undersøgelse heraf, både lokalt og på deres mission i Geneve. Det førte ikke til yderligere da de heller ikke var bekendte med, at der forelå en egentlig skriftlig aftale mellem parterne.

Derudover har der også været forbindelse med en lang række andre aktører. Heriblandt UNHCR i Danmark, som også tog kontakt til hovedkontoret i Geneve for yderligere undersøgelser. Ifølge dem foreligger der ingen formel aftale mellem parterne, heller ikke eksempelvis et memorandum of understanding.

Der har også været kontakt med en lang række førende journalister inden for flygtningeområdet, som arbejder ved store danske dagblade, og på dybdegående

³¹ Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik 2009-10, UUI alm. del, svar på spørgsmål 245, Offentligt

radioprogrammer. På trods af deres store faglige indsigt, var der ingen som kunne skabe klarhed om aftalegrundlaget. Dog havde en af dem tidligere været i kontakt med en forhenværende dansk minister på området om spørgsmålet, og vedkommende kontaktede ministeren om det igen. I den forbindelse blev det oplyst, at genbosættelse af flygtninge kom på Finansloven i 1979. Derfor blev Finansloven fra den periode gennemført, i håb om at kunne finde oplysninger om aftalen med UNCHR. Folketingstidende fra 1977-1978 og 1978-1979 blev gennemført, både A, B, C, D og forhandlinger vha. søgeordene ”flygtning”, ”kvot”³², ”udlænding” og ”genbosættelse”. Dette førte til at flere aktstykker, var relevante at se nærmere på. Derfor blev der igen taget kontakt til Folketinget Oplysning, som sendte de relevante aktstykker. Heller ikke af disse fremgik der yderligere om et aftalegrundlag. Journalisten kontaktede endvidere en politisk rådgiver på Christiansborg, som selv havde undersøgt problemstillingen. Han havde heller ikke kunne finde noget konkret, men vedlagde dog en Ritzau-tekst fra april 1978 om genbosættelse af flygtninge. Af denne følger at der har været nedsat et udvalg af daværende minister Lise Østergaard, for at få økonomisk rettesnor for, hvor mange flygtninge Danmark kunne tegne sig for på årsbasis. Udvalget indstillede at regeringen afsatte et fast, årligt beløb til indslusning af et nærmere defineret antal flygtninge.³³

Generelt har hele området også været afsøgt, for at undersøge hvad der foreligger af juridisk litteratur. Derfor er eksempelvis tidsskrifterne Karnov, Juristen og EU-ret og Menneskeret blevet gennemført uden held. Der er ikke tidligere skrevet om genbosættelse i en juridisk kontekst, og genbosættelsesproblematikken har kun været genstand for et tidligere speciale, hvilket omhandlede Danmarks udvælgelse af flygtninge til genbosættelse fra 2009. Der har derfor været taget kontakt til forfatteren, men da faget var politisk kommunikation og ledelse, har vedkommende ikke set på de juridiske aspekter, og ikke beskæftiget sig med aftalegrundlaget.

Det kan derfor konkluderes at der ikke foreligger et formelt aftalegrundlag mellem Danmark og UNHCR på området. Hvis det havde været tilfældet, kunne det diskuteres hvilken retskildemæssig karakter en sådan aftale måtte have, og om denne kunne være folkeretligt bindende. Genbosættelse af flygtninge hviler imidlertid på en gensidig forståelse mellem UNHCR og Danmark. Udfordringen i specialet er så således at fastslå, hvorvidt Danmark har en international retlig forpligtelse til at genbosætte flygtninge, idet området udelukket er reguleret af soft law.

³² ”kvot” er valgt som søgeord fremfor ”kvote”, begrundet i at betegnelsen ”kvota” på daværende tidspunkt også blev anvendt. En søgning med ”kvot” fanger begge betegnelser.

³³ Den omfangsrige korrespondance med navnegivne journalister kan fremlægges på forespørgsel

2.2.2. Soft law

Flere og flere områder bliver i dag retlig reguleret internationalt, men grundet staters forskelligheder og uenigheder kan det være vanskeligt at opnå enighed om at vedtage juridisk bindende instrumenter: hard law. Derfor har vedtagelsen af retlige instrumenter som ikke er bindende vundet indpas, disse kaldes soft law-instrumenter.³⁴

Traditionelt set betegnes soft law som en regulering, der formelt set ikke er bindende, og som ikke kan håndhæves ved domstolene. Staterne er derfor som udgangspunkt ikke folkeretligt forpligtet af disse, men dokumenterne kan have stor betydning eksempelvis ved at de kan medvirke som fortolkningselement i fortolkningen af hard law.³⁵ Derudover kan soft law-instrumenterne i visse situationer fremstå som de lege ferenda; hvis en bestemt retstilstand bør være bindende for staterne. Sidst kan de også have stor betydning for fastlæggelse af retstilstanden, da det har vist sig i flere tilfælde at være starten på et retsområde som på sigt bliver forpligtende for staterne.³⁶

Standpunktet om at soft law ikke er retligt bindende i folkeretten, er blevet udfordret de senere år, da der i dag findes juridisk litteratur, som argumenter for, at soft law i nogle situationer kan anses for værende en retskilde. Dette er blandt andet begrundet i følgende argumenter.

Forskellen på hard law og soft law er, at sidstnævnte ikke er bindende for staterne. Som allerede beskrevet i emneafgrænsningen, adskiller folkeretten sig fra traditionelle retssystemer, da denne hviler på frivillige aftaler parterne imellem (det vil sige traktater), og domstolssystemet hviler, som beskrevet ovenfor, også på frivillighed. Det kan derfor argumenteres for at forskellen mellem de to ikke er stor, da hard law-instrumenter, begrundet i ovenstående, ikke altid de facto kan gøres gældende overfor staterne. Derfor savner det til dels mening at sondre imellem de to, da tvister i folkeretten ofte løses af diplomatiets vej, frem for den juridiske.³⁷

Ifølge flere forfattere medfører soft law, om ikke en juridisk, så en politisk og moralsk forpligtelse for de stater som har vedtaget dokumentet, hvilket vil sige at disse bør

³⁴ Justesen, Pia og Kim U. Kjær: Menneskerettens udfordring (kap. 4), 2002, s. 52

³⁵ Harhoff, Frederik m.fl.: Folkeret, 2017, s. 122f. og Spirmann, Ole: Moderne folkeret, 2006, s. 81

³⁶ Evald, Jens og Sten Schaumburg-Muller: Retsfilosofi, retsvidenskab og retskildelære, 2004, s. 328f.

³⁷ Kjær, Kim U.: Den retlige regulering af modtagelsen af asylansøgere i en europæisk kontekst, 2001, s. 203f.

leve op hertil.³⁸ Når staterne har accepteret et dokument, også selvom de ikke juridisk bundet, forpligter de sig til at tilstræbe at efterleve dette.

Dette medfører at selvom soft law kun er en politisk og moralsk forpligtelse, kan dette have ligeså stor betydning som hard law, da overtrædelse af et hard law-instrument heller ikke altid er sanktioneret. Overtrædelse af et hard law-instrument medfører hovedsageligt, ligesom overtrædelse af et soft law-instrument, diplomatisk og politisk pres.³⁹ Der er derfor ikke nødvendigvis stor forskel på hvilket instrument der er tale om (hard eller soft law) i forhold til om det i praksis efterleves. Det er imidlertid vigtigt at fastslå at et soft law-instrument aldrig kan tilsidesætte et hard law-instrument.⁴⁰

Det kan derfor konkluderes, at selvom soft law traditionelt set ikke har retsvirkninger som er bindende for staten, kan dette godt have en retlig effekt i en konkret situation, alt efter hvilket soft law-instrument der er tale om.⁴¹ Dette vil sige at visse soft law-instrumenter har normerende effekt i folkeretten. Herudover kan der også fastslås, at uagtet soft law's retlige status, har de stater som har stemt for vedtagelsen af disse, eksempelvis ved at de har haft repræsentanter i det organ som har vedtaget dokumentet eller efterfølgende tilsluttet sig dette, en vis forpligtelse til at leve op til indholdet heri. Dette er blandt andet på grund af at det må antages at de selv ønsker, at det pågældende bliver virkeliggjort. Dermed kan det forudsættes at staterne vil overholde disse.⁴²

I specialet vil forskellige soft law-instrumenter blive anvendt, og det er derfor relevant at beskrive disse, herunder også hvilken retskildemæssig værdi disse har.

Et vigtigt soft law-instrument er dokumenter udsendt af UNHCR's Eksekutivkomité, som på nuværende tidspunkt har 102 stater som medlemmer, heriblandt Danmark. Dokumenter som udstedes af komitéen omhandler international beskyttelse af flygtninge, og betegnes ExCom-konklusioner. På trods af at disse regnes som værende soft law, har de høj status i den internationale flygtningeret, da de vedtages af de stater som er medlem af komitéen.⁴³ Visse forfattere anser ExCom-konklusioner for værende medvirkende til at udforme opinio juris, som angiver hvorledes staterne skal forstå deres juridiske forpligtelser

³⁸ Eksempelvis Gulman, Claus m.fl.: Folkeret, 1989, s. 55

³⁹ Kjær, Kim U.: Den retlige regulering af modtagelsen af asylansøgere i en europæisk kontekst, 2001, s. 204

⁴⁰ Justesen, Pia og Kim U. Kjær: Menneskerettens udfordring (kap. 4), 2002, s. 65

⁴¹ Kjær, Kim U.: Den retlige regulering af modtagelsen af asylansøgere i en europæisk kontekst, 2001, s. 205ff.

⁴² Lindholm, Jesper: Danske asylafgørelser, 2014 s. 65 og Evald, Jens og Sten Schaumburg-Muller: Retsfilosofi, retsvidenskab og retskildelære, 2004, s. 328f.

⁴³ Lindholm, Jesper: Danske asylafgørelser, 2014 s. 66

overfor flygtninge.⁴⁴ Andre forfattere argumenter ligefrem for at ExCom-konklusionerne kan udgøre efterarbejder, hvilke er hjemlet i Traktatkonventionens artikel 31(3)(a) som en aftale indgået vedrørende traktatens fortolkning.⁴⁵ Komitéen har ingen formelle kompetencer, og derfor anses ExCom-konklusionerne for værende soft law. Derimod kan det antages at de stater som er medlemmer, og som dermed har været med til at udfærdige ExCom-konklusionerne ønsker at virkeliggøre indholdet heri.

UNHCR Resettlement Handbook, sidst revideret i 2011, og tilhørende Country Chapters vil også blive anvendt i analysen. Denne er udarbejdet af UNHCR, og er modsat ovenstående soft law-instrumenter ikke vedtaget af staterne. Bogen er retningslinjer til blandt andre UNCHR's medarbejdere, modtagerlande og NGO'er. Da det er en mere praktisk beskrivelse af identificering, administrering og behandling af genbosættelse har denne ikke en særlig høj retskildemæssig værdi, især også begrundet i at staterne ikke har været med til at udarbejde eller har vedtaget denne.

UNHCR startede i 2001 (50 år efter Flygtningekonventionens tilblivelse) Globale Konsultationer om international beskyttelse med staterne for at skabe dialog om international beskyttelse af flygtninge, hvilket mundedde ud i Agenda for Protection. Selve dokumentet ikke er juridisk bindende, men har stor politisk værdi, og bygger ovenpå Flygtningekonventionen.⁴⁶ Den er vedtaget af de stater som har ratificeret Flygtningekonventionen, og er udarbejdet i samarbejde med diverse organisationer som har ekspertise på området; eksempelvis NGO'er, flygtningeeksperter og UNHCR.⁴⁷ At staterne har været med til at vedtage den, og den er udarbejdet af en lang række eksperter, taler for at den har en høj retskildemæssig værdi.

En anden vigtig milepil inden for den internationale flygtningeret er New York-Erklæringen for flygtninge og migranter (herefter New York-Erklæringen), og tilhørende Globale Flygtningepagt (herefter Flygtningepagten), begge vedtaget af FN's Generalforsamling i hhv. 2016 og 2018. Disse anses også for værende soft law, da de ikke er juridiske bindende traktater, men derimod deklamationer. Det kan diskuteres hvor stor retlig effekt disse har, men da begge er vedtaget af FN's Generalforsamling; New York-Erklæringen blev enstemmigt vedtaget, og Flygtningepagten med kun to imod, har de en retlig effekt, da staterne har vedtaget disse, og det må derfor, ud fra ovenstående diskussion, antages at de stater som har vedtaget erklæringen, ønsker at leve op hertil.

⁴⁴ Goodwill-Gill, Guy og Jane McAdam: The Refugee in International Law, 2007, s. 217

⁴⁵ Lindholm, Jesper: Danske asylafgørelser, 2014 s. 91, fodnote 58 (henvisning til Hathaway)

⁴⁶ Agenda for Protection, s. 6 og 9

⁴⁷ Agenda for Protection, s. 9

3. Det danske retsgrundlag for at genbosætte flygtninge

Historisk set har Danmark, udover at tage imod spontane flygtninge, også genbosat grupper af flygtninge som havde behov for asyl. Her kan eksempelvis nævnes ungarske flygtninge efter opstanden i 1956, og vietnamesiske bådflygtninge efter Vietnamkrigens ophør i 1975. I 1978 valgte regeringen at afsætte et årlig beløb på Finansloven til modtagelse og integration af 500 flygtninge, og hermed blev der nu indført en fast årlig bevillingsramme. De 500 svarer til de flygtninge som i gennemsnit var blevet genbosat i årene 1970-1977, men på denne måde blev der skabt en større sammenhæng i flygtningemodtagelsen end det tidligere var tilfældet. Finansloven fastsætter kun en beløbsramme for den årlige genbosættelsesaktivitet, men derimod ikke et præcist antal af flygtninge som genbosættes, og har derfor ikke direkte relevans for retsgrundlaget.⁴⁸

Genbosatte flygtninge blev lovreguleret i 1983 i udlændingeloven. Denne var på mange områder en landvinding for udlændinges retstilling. Dette gjaldt særdeles på flygtningerettens område, da den tidligere lov kun indeholdt en bestemmelse herom. Loven sonderer mellem to kategorier af flygtninge; spontane flygtninge og genbosatte flygtninge. Sidstnævnte er flygtninge, som opfylder de materielle betingelser i § 7, som bliver placeret i Danmark gennem internationale organisationers (herunder særdeles UNHCR) genbosættelsesprogrammer.⁴⁹ Denne gruppe er reguleret i § 8, hvilken siden er blevet ændret seks gange. Paragraffen og disse ændringer beskrives og analyseres i de næste afsnit.

3.1. Udlændingelovens § 8's oprindelige ordlyd

Lovforslaget bag udlændingeloven af 1983 (lovforslag nr. L 105/ lov nr. 226 af 8/6 1983), svarer i det store hele til forslaget fra betænkning nr. 968/1982.⁵⁰ Under Folketingets forhandlinger blev der fremsat over 100 ændringsforslag, men loven blev vedtaget med opbakning fra alle Folketingets partier, på nær Fremskridtspartiet.⁵¹

Genbosættelse af flygtninge var ikke i fokus ved udformningen af udlændingeloven. I betænkning 968/1982 er genbosættelse kun meget kort berørt, og under Folketingets forhandlinger var fokus især på udvisning af udlændinge. Når flygtningeområdet blev nævnt, var det overvejende i forbindelse med Flygtningenævnets sammensætning og manglende

⁴⁸ Langlouis, Herman og Claus W. Tornøe: Udlændingeloven (kommenteret), 1983, s. 66 og aktstykke 35 (25/10 78)

⁴⁹ Gammeltoft-Hansen, Hans: Flygtningeret, 1984, s. 126ff.

⁵⁰ Folketingstidende, 82-83, forhandlinger, s. 4502

⁵¹ Folketingstidende, 82-83, forhandlinger, s. 12870

domstolsprøvelse; politikerne diskuterede slet ikke genbosætning. Det blev dog understreget af politikerne, at flygtninges situation adskilte sig fra andre udlændinges, da de ikke har mulighed for at blive i deres oprindelsesland. Desuden blev det fremhævet at loven bevirkede væsentlige forbedringer af flygtningenes retstilling, særligt begrundet i ændringerne som lovforslaget undervejs har gennemgået.⁵² Kun et sted nævnes kvoter, og dermed indirekte genbosættelse, ved at Justitsminister Erik Ninn-Hansen påpegede følgende:

*”En større flygtningekvota end den, vi har i dag, synes jeg også er noget af det, der kunne være genstand for en positiv drøftelse.”*⁵³

Dette bliver imidlertid ikke drøftet yderligere i Folketinget, da debattens fokus lå andetsteds.

Den oprindelige ordlyd af udlændingelovens § 8 lød som følgende:

*”§ 8. Efter ansøgning gives der opholdstilladelse til udlændinge, der kommer hertil som led i en aftale med De Forenede Nationers Højkommissær for Flygtninge eller lignende international aftale.”*⁵⁴

- Ved *”efter ansøgning”* forstås at flygtningen skal indgive ansøgning herom for at kunne få opholdstilladelse efter § 8.
- Med *”gives der opholdstilladelse”* menes at den pågældende får en tilladelse, dvs. ret til at opholde sig her i landet. Opholdstilladelsen gives som udgangspunkt med henblik på varigt ophold.⁵⁵
- Med ordvalget *”til udlændinge...”*, kan det ikke ud fra ordlydsfortolkning fastslås hvem der kan få opholdstilladelse, men det følger af betænkning nr. 962/1982 at kvoten både omfatter A- og B-flygtninge (dvs. § 7, stk. 1 og 2).⁵⁶ Derimod følger det af Redegørelse fra Arbejdsgruppen vedrørende udvælgelse af og præintegrationsforløb for kvoteflygtninge (hvilken beskrives nedenfor), at paragraffen frem til 2004 blev fortolket til kun at omfatte flygtninge efter § 7, stk. 1. Dette vil sige at flygtningen for at blive genbosat efter § 8 skal være omfattet af flygtningedefinitionen i Flygtningekonventionen, efter dansk ret af § 7, stk. 1. Dette

⁵² Folketingstidende, 82-83, forhandlinger, s. 12194, 12197 og 12852

⁵³ Folketingstidende, 82-83, forhandlinger, s. 12197

⁵⁴ Folketingstidende, 82-83, tillæg C, s. 611

⁵⁵ Langlouis, Herman og Claus W. Tornøe: Udlændingeloven (kommenteret), 1983, s. 67

⁵⁶ Betænkning 968/1982, s. 132 og Lindholm, Jesper: Danske asylafgørelser, 2014, s. 35 og 102

ændrede sig imidlertid i 2004 efter en praksisændring fra Integrationsministeriet, hvilket medførte at udlændinge omfattet af § 7, stk. 2 også blev omfattet af § 8.⁵⁷

- ”Som led i en aftale med de Forenede Nationers Højkommissær for Flygtninge”; det er allerede i afsnit 2.2.1. fastslået, at der ikke foreligger et formelt aftalegrundlag mellem Danmark og UNHCR. Dette betyder at den ”aftale” som indgås mellem parterne, er af mere uformel karakter.
- Sidste del er ”lignende international aftale”, og herved sikres at ingen genbosatte flygtninge udelukkes, hvis de kommer til landet gennem andre internationale organisationer end UNHCR.

Det kan derfor konkluderes at det ikke følger af ordlyden, at Danmark skal genbosætte et bestemt antal. Derimod hjemler bestemmelsen, at udlændinge som kommer hertil gennem sådan aftaler, har krav på opholdstilladelse.⁵⁸ Paragraffen regulerer derfor ikke hele retsgrundlaget for at genbosætte flygtninge, kun opholdsgrundlaget.

3.2. Tilføjelse af udvælgelseskriterier

Baggrunden for lovændringen af udlændingelovens § 8 i 2005, var en analyse fra Integrationsministeriet i 2003, omhandlende beskæftigelsen for flygtninge genbosat mellem 1997-2001. Tallene viste at ud af de 61 procent som var i den erhvervsaktive alder, var kun 7 procent af disse i beskæftigelse, og 90 procent modtog overførelsesydelse. Dette medførte, at der blev nedsat en arbejdsgruppe i Integrationsministeriet (arbejdsgruppen vedrørende udvælgelse af og præintegrationsforløb for kvoteflygtninge, herefter arbejdsgruppen), som i 2004 kom med en redegørelse med forslag til nye udvælgelseskriterier og integrationsfremmende initiativer.⁵⁹

Lovændringen af § 8 (lovforslag nr. L 79 B/lov nr. 403 af 1/6 2005) bestod af en tilføjelse af fem nye stykker, som enkeltvis bliver analyseret for at vurdere om disse har betydning for retsgrundlaget for genbosættelse af flygtninge. Lovforslagets almindelige bemærkninger er også inddraget i analysen. § 8 har følgende ordlyd:

”§ 8. Efter ansøgning gives der opholdstilladelse til udlændinge, der kommer hertil som led i en aftale med De Forenede Nationers Højkommissær for Flygtninge eller

⁵⁷ Redegørelse fra Arbejdsgruppen vedrørende udvælgelse af og præintegrationsforløb for kvoteflygtninge, s. 14

⁵⁸ Betænkning 968/1982, s. 132

⁵⁹ Folketingstidende, 04-05, 1. samling, tillæg A, s. 1370

lignende international aftale, og som er omfattet af flygtningekonventionen af 28. juli 1951, jf. § 7, stk. 1”⁶⁰

Denne ordlyd er tilsvarende den tidligere gældende formulering på nær sidste del, hvorved kredsen af flygtninge som Danmark genbosætter tydeliggøres. Herved fastsættes det at der gives opholdstilladelse til de genbosatte flygtninge som er omfattet af flygtningedefinitionen i Flygtningekonventionen; dvs. de flygtninge som efter dansk ret har konventionsstatus.

”Stk. 2. Ud over de i stk. 1. nævnte tilfælde gives der efter ansøgning opholdstilladelse til udlændinge, der kommer hertil som led i en aftale som nævnt i stk. 1, og som ved en tilbagevenden til hjemlandet risikerer dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, jf. § 7, stk. 2.”⁶¹

Som en nyskabelse tydeliggøres det, at der også gives opholdstilladelse efter § 8 til flygtninge, som ikke er omfattet af flygtningedefinitionen, men som har behov for beskyttelse mod alvorlige overgreb; efter dansk ret har disse flygtninge beskyttelsesstatus.

”Stk. 3. ud over de i stk. 1 og 2 nævnte tilfælde gives der efter ansøgning opholdstilladelse til udlændinge, der kommer hertil som led i en aftale som nævnt i stk. 1, og som må antages at ville opfylde grundprincipperne for at opnå opholdstilladelse efter en af udlændingelovens bestemmelser, såfremt de var indrejst i Danmark som asylansøgere.”⁶²

Stk. 3 beskriver at der nu også gives opholdstilladelse til udlændinge som hverken har konventions- eller beskyttelsesstatus, men som på anden vis kan opnå opholdstilladelse efter andre regler i udlændingeloven. Dette er begrundet i at spontane asylansøgere, når visse betingelser er opfyldt, kan opnå opholdstilladelse efter:

- § 9a, stk. 1: opholdstilladelse til personer som har mulighed for at få ansættelse inden for et fagområde hvor der er mangel på særligt kvalificeret arbejdskraft
- § 9b: humanitær opholdstilladelse
- § 9c, stk. 2: udsendelseshindringer
- § 9b, stk. 3: uledsagede mindreårige

⁶⁰ Folketingstidende, 04-05, 2. samling, tillæg C, s. 137

⁶¹ Folketingstidende, 04-05, 2. samling, tillæg C, s. 137

⁶² Folketingstidende, 04-05, 2. samling, tillæg C, s. 137

Arbejdsgruppen vurderede at det samme burde gælde for flygtninge som genbosættes, hvilket derfor har ført til tilføjelsen i § 8, stk. 3. Dette medfører at personkredsen for genbosættelser dermed udvides.⁶³

*"Stk. 4. Ved udvælgelsen af udlændinge, der meddeles opholdstilladelse efter stk. 1-3, skal der, medmindre særlige grunde taler derimod, lægges vægt på udlændingenes mulighed for at slå rod i Danmark og få glæde af opholdstilladelsen, herunder deres sproglige forudsætninger, uddannelsesforhold, arbejdserfaring, familieforhold, netværk, alder og motivation."*⁶⁴

I stk. 4 fastsættes de kriterier der skal lægges vægt på ved udvælgelsen af flygtninge til genbosættelse, hvilket ikke tidligere var lovbestemt. Ifølge regeringen er det afgørende, at disse flygtninge har mulighed for at *"slå rod i Danmark og få glæde af opholdstilladelsen"*. For at sikre dette, er det besluttet at opstille visse kriterier (*"sproglige forudsætninger, uddannelsesforhold, arbejdserfaring, familieforhold, netværk, alder og motivation"*), for at vurdere flygtningens integrationspotentiale.⁶⁵ Det følger imidlertid også af stk. 4, at der skal ses bort fra kravene i visse situationer, jf. *"medmindre særlige grunde taler derimod"*. Dette er tilfældet når der er tale om hastesager, og personer omfattet af Twenty or More-kategorien, hvilke uddybes ved stk. 6.⁶⁶

*"Stk. 5. Opholdstilladelse efter stk.1-3 skal, medmindre særlige grunde taler derimod, betinges af, at udlændingen medvirker til en særlig sundhedsundersøgelse og giver samtykke til, at helbredsoplysningerne videregives til Udlændingestyrelsen og til kommunalbestyrelsen for den kommune, hvortil udlændingen visiteres, samt underskriver en erklæring vedrørende vilkår for genbosætning i Danmark."*⁶⁷

Stk. 5 omhandler to betingelser for at blive genbosat; sundhedsundersøgelse og erklæring. Erfaring fra andre lande har vist, at en sådan sundhedsundersøgelse og videregivelse af informationer, dels giver et bedre beslutningsgrundlag, og letter integrationen.⁶⁸

⁶³ Folketingstidende, 04-05, 2. samling, tillæg A, s. 1375f.

⁶⁴ Folketingstidende, 04-05, 2. samling, tillæg C, s. 137

⁶⁵ Folketingstidende, 04-05, 2. samling, tillæg A, s. 1377

⁶⁶ Folketingstidende, 04-05, 2. samling, tillæg A, s. 1377f.

⁶⁷ Folketingstidende, 04-05, 2. samling, tillæg C, s. 137

⁶⁸ Folketingstidende, 04-05, 2. samling, tillæg A, s. 1378f.

*”Stk. 6. Ministeren for flygtninge, indvandrere og integration bestemmer den overordnede fordeling af de udlændinge, der skal gives opholdstilladelse efter stk. 1-3.”*⁶⁹

Indtil denne lovændring havde Kvoteudvalget⁷⁰ til opgave at bestemme fordelingen af de genbosatte flygtninge, men med stk. 6 overgår denne opgave nu til ressortministeren. Dette er, ifølge lovbemærkningerne, begrundet i et ønske om at dette i stedet skal være en politisk beslutning.⁷¹ Med ”fordeling” forstås en opdeling af flygtningene i visse kategorier. Med den nye lovændring er kategorierne blevet forenklet fra fem til tre:⁷²

- Flygtninge fra udvalgte geografiske områder.
- Twenty or more: Flygtninge med særlige behandlingskrævende sygdomme. Danmark har årligt genbosat cirka 20 flygtninge som har behov for en behandling som opholdslandet ikke kan tilbyde.
- Hastesager: Flygtninge som risikerer umiddelbar hjemsendelse til oprindelseslandet eller overgreb i opholdslandet. Danmark modtager cirka 50 af disse sager om året, hvilken ministeren vil hæve til 75 sager, jf. svar til udvalgsspørgsmål 7.⁷³

Udover at § 8 gennemgik væsentlige ændringer, anbefalede arbejdsgruppen også, at det årlige antal genbosættelser skulle gøres mere fleksibel, ved at Danmark fremfor at operere med et årligt antal skulle ændre dette til at antal over en treårig periode. Dette var ministeriet enig i, og dette medførte at Danmark inden for en treårig periode skulle fordele 1500 flygtninge til genbosættelse. Herved kan der i hver enkelt år genbosættes flere eller færre alt efter behov, herunder i forhold til antal ansøgere med integrationspotentialer. Det fremgår desuden af lovbemærkningerne, at hvis kvoten ikke opbruges, skal midlerne bruges til genbosætningsarbejde i opholdslande.⁷⁴

Det kan konkluderes at der med den ændrede § 8, er fastsat visse kriterier som flygtningene skal opfylde, for at de kan blive genbosat i Danmark. Det primære kriterium følger af stk. 1-3, som omhandler udvidelsen af kredsen af de flygtninge som Danmark har mulighed for at genbosætte. Derudover er der også et subsidiært kriterium for udvælgelse af flygtninge til genbosættelse; stk. 4. Her skal der lægges vægt på om den pågældende har det fornødne

⁶⁹ Folketingstidende, 04-05, 2. samling, tillæg C, s. 137

⁷⁰ Udvalg bestående af repræsentanter for Udlændingestyrelsen, Udenrigsministeriet og Dansk Flygtningehjælp

⁷¹ Folketingstidende, 04-05, 2. samling, tillæg A, s. 1379f.

⁷² Folketingstidende, 04-05, 2. samling, tillæg A, s. 1375

⁷³ Folketingstidende, 04-05, 2. samling, tillæg B, s. 336

⁷⁴ Folketingstidende, 04-05, 2. samling, tillæg A, s. 1379

integrationspotentiale, og der foretages en konkret vurdering ud fra visse forhold som følger af stk. 4, eksempelvis motivation.

Kriterierne for at blive genbosat blev uddybet, og lovfæstet med ændringerne af § 8 i 2005. Dog omhandler paragraffen, ligesom den oprindelige bestemmelse, opholdsgrundlaget, og som en nyskabelse kravene til hvilke flygtninge Danmark ønsker at genbosætte. Selve retsgrundlaget for det antal flygtninge Danmark vælger til genbosættelse berøres ikke.

3.3. Tre små justeringer

§ 8 blev også ændret i 2007, 2014 og 2016. Den første lovændring omhandler en myndighedsnavneændring, og de to sidste hvilke flygtninge Danmark ønsker at genbosætte, og derfor vil disse tre ændringer kun blive beskrevet kort, da disse ikke har betydning for specialets fokus. Ændringen i 2007 (lovforslag nr. L 17/lov nr. 89 af 30/1 2007) omhandler kun, at ordlyden ændres fra ”Udlændingesservice” til ”Udlændingestyrelsen”, og derfor vil dette ændring ikke behandles yderligere.

Ordlyden i stk. 4 var ændret kortvarigt fra 2014 til 2016. Dette var begrundet i at særligt stk. 4, som omhandler integrationspotentialen, har været genstand for megen debat siden indførelsen i 2005. Under regeringen Helle Thorning-Schmidt II blev stk. 4 ændret i 2014 (lovforslag L 141/lov nr. 515 af 26/5 2014), og integrationspotentialekriteriet blev ophævet, og erstattet med en vurdering af, om genbosættelse er den bedste løsning for flygtningen, også på den længere bane. Herudover bliver følgende tilføjet til stk. 4:

”Der skal dog endvidere lægges vægt på hensynet til folkesundheden, medmindre helt særlige grunde taler derimod.”⁷⁵

Af lovbemærkningerne hertil fremgår det at genbosætning hermed fortsat kan afslås med folkesundheden som begrundelse. Flygtninge med særlige smitsomme sygdomme afvises, medmindre der foreligger helt særlige grunde eksempelvis nære familierelationer eller tungtvejende beskyttelseshensyn. Dette kriterium skal stadig ikke anvendes i Twenty or More-sagerne.⁷⁶ Allerede halvandet år efter valgte regeringen Lars Løkke Rasmussen II at vende tilbage til stk. 4’s oprindelige ordlyd (lovforslag L 87/lov nr. 102 af 3/2 2016), dvs. integrationspotentialen blev igen indført, alligevel forblev hensynet til folkesundheden i bestemmelsen.

⁷⁵ Folketingstidende, 13-14, tillæg C, s. 1

⁷⁶ Folketingstidende, 13-14, tillæg A, s. 6

3.4. Ministeren fastsætter antallet

Regeringen Lars Løkke Rasmussen II besluttede i august samme år ikke at genbosætte den resterende flygtningekvote for 2016. Beslutningen blev truffet af Koordinationsudvalget d. 22/8, og fremgik af regeringens udlændingeudspil ”Et stærkere Danmark – styr på flygtningestrømmen” af d. 25/8. Heraf følger at regeringen vil skubbe den resterende del af kvoten (ledige pladser var på daværende tidspunkt 491) til senere år. Herudover fremgår det også at antallet for eftertiden, skal fastsættes ud fra antallet af asylansøgere som er kommet Danmark, begrundet i at et lavt antal asylansøgere medfører en større mulighed for at genbosætte flygtninge.⁷⁷

For at gennemføre regeringsudspillet vurderede ressortministeriet, at en lovændring var nødvendig, da lovforarbejderne fra 2005 indeholdt en udførlig beskrivelse af hvordan ordningen administreres.⁷⁸ Derfor blev § 8, stk. 6 ændret i 2017 (lovforslag L 80/ lov nr. 1689 af 26/12 2017). Danmark modtog derfor heller ingen flygtninge til genbosættelse i 2017.

Lovændringen i 2017 medførte at ordlyden i stk. 6 blev ændret til følgende:

*”Stk. 6. Udlændinge- og integrationsministeren bestemmer antal og den overordnede fordeling af de udlændinge, der skal gives opholdstilladelse efter stk. 1-3.”*⁷⁹

Loven trådte i kraft 1. januar 2018, hvilket medfører at udlændinge- og integrationsministeren fra 2018 bestemmer hvor mange flygtninge der skal genbosættes i Danmark. Overvejelserne bag lovændringen var at Danmark mellem 2006 og 2016 modtog et stigende antal spontane asylansøgere, hvoraf mange fik opholdstilladelse efter § 7, og mange af disse har fået familiesammenføring. Dette har sat det danske samfund under pres, herunder særligt i forhold til integrationen. Antallet af spontane flygtninge har derfor betydning for hvor mange flygtninge Danmark har mulighed for at genbosætte.⁸⁰

Med lovændringen kan udlændinge- og integrationsministeren beslutte at antallet af genbosættelser kan være op til 500. Tallet kan dog i særlige tilfælde overstige de 500, hvis Danmark eksempelvis har indgået en international aftale for at begrænse flygtningestrømmen eller hvis det er en del af en strategisk genbosætning. Sidstnævnte

⁷⁷ Et stærkere Danmark – styr på flygtningestrømmen, (Del af Regeringens 2025-plan), s. 7

⁷⁸ Bilag 2-6

⁷⁹ Folketingstidende, 04-05, 2. samling, tillæg C, s. 137

⁸⁰ Folketingstidende, 17-18, tillæg A, s. 4

indebærer at der ved forhandling med opholdslandene opnås fordele for opholds- og modtagerlandet, de genbosatte flygtninge, og flygtningene i opholdslandet.

Finansloven fastsætter stadig den økonomiske ramme for genbosættelsen, men udlændinge- og integrationsministeren kan med hjemmel i § 8, stk. 6 fravige denne ramme. Hvis færre bliver genbosat, skal midlerne ikke længere nødvendigvis anvendes til genbosættelsesarbejde i opholdslande. Lovændringen medfører desuden at den treårige kvote, som Danmark har opereret med siden 2005, ikke længere skal anvendes.⁸¹

Udlændinge- og integrationsministeren beslutter om Danmark skal genbosætte flygtninge, og i så fald hvor mange, ud fra en vurdering af den sociale og økonomiske kapacitet i samfundet. For at vurdere dette skal der for det første lægges vægt på antallet af spontane asylansøgere som er kommet til Danmark, herunder også kommende familiesammenføringer. For det andet tages desuden højde for hvordan udlændingene (ikke kun flygtningene) i landet er integrerede, og i vurderingen heraf ses der på antal i beskæftigelse, under uddannelse og på offentlig forsørgelse.⁸²

Ovenpå lovændringen besluttede udlændinge- og integrationsministeren d. 4/10 2018 efter en vurdering af den sociale og økonomiske kapacitet i samfundet, at Danmark ikke kan genbosætte flygtninge i 2018. Dette begrundes med at der stadig er store integrationsudfordringer, særligt i forhold til at få kvinder med indvandrerbaggrund er på arbejdsmarkedet.⁸³

For så vidt angår genbosættelse af flygtninge i 2019 følger det af forståelsespapiret ”Retfærdig retning for Danmark” fra d. 25. juni 2019 mellem regeringen (Mette Frederiksen I) og dennes støttepartier, at Danmark begrundet i det lave antal asylansøgere og familiesammenføringer, at regeringen igen vil genbosætte flygtninge i 2020. Herudover vil regeringen allerede i 2019 genbosætte en gruppe af flygtninge som kræver særlig behandling (Twenty or more). Sidst bekræftes det også at det stadig er den siddende udlændinge- og integrationsminister som beslutter om antallet skal formindsket, hvis antallet af spontane flygtninge stiger.⁸⁴ Nuværende udlændinge- og Integrationsminister Mattias Tesfaye har d. 29/7 bekræftet, at han meddelte UNHCR d. 11/7, at Danmark i 2019 vil genbosætte en

⁸¹ Folketingstidende, 17-18, tillæg A, s. 4f.

⁸² Folketingstidende, 17-18, tillæg A, s. 4f.

⁸³ Udlændinge- og Integrationsudvalget 2018-19, UUI Alm.del Bilag 6, Offentligt

⁸⁴ Retfærdig retning for Danmark (Politisk forståelsespapir mellem Socialdemokratiet, Radikale Venstre, SF og Enhedslisten af d. 25. juni 2019), s. 16

mindre gruppe af flygtninge som er særligt behandlingskrævende.⁸⁵ Ifølge regeringspartiets politiske ordfører, Jesper Petersen, vil antallet være omkring 30, hvilket det også var, da Danmark tidligere modtog denne flygtningekategori.⁸⁶

Det kan konkluderes at denne lovændring regulerer retsgrundlaget for antallet af flygtninge som bliver genbosat i landet. Det er nu ressortministeren som træffer denne beslutning ud fra visse opstillede kriterier. Dette har resulteret i at Danmark i flere år derfor ikke har genbosat flygtninge, hvilket dog tyder på vil blive genoptaget efter udmeldingen fra den nuværende regering.

3.5. Ændret opholdsgrundlag

I forbindelse med en omfattende lovændring i 2019 (lovforslag L 140/lov nr. 174 af 27/2 2019), som indeholdt en række lovændringer på hele udlændingeområdet, blev § 8 også berørt. Lovændringen blev anset som værende et paradigmeskift i dansk udlændingepolitik. Et af hovedpunkterne i lovændringen er, at opholdstilladelser til flygtninge kun skal meddeles med henblik på midlertidigt ophold, hvilket derfor har betydning for genbosættelser. Dette fremgår derfor nu af ordlyden i § 8, stk. 1 og 2:

”§ 8. Efter ansøgning gives der opholdstilladelse med henblik på midlertidigt ophold...”

Da denne hverken ændrer på udvælgelseskriterierne eller antallet af flygtninge som Danmark genbosætter, vil denne lovændring ikke blive analyseret i dybden. Det er imidlertid værd at nævne, at genbosættelsesområdet ikke fyldte meget under Folketingets forhandlinger. Dog var der, som ét ud af 18 ændringsforslag, stillet forslag om at genbosatte flygtninge skulle undtages fra midlertidighed begrundet i, at en genbosættelse er en varig løsning for flygtningens beskyttelsesbehov, og derfor mente disse partier, at lovforslaget var i strid med hensynene bag. Ændringsforslaget blev imidlertid ikke vedtaget.⁸⁷

⁸⁵ Politiken: Regeringen vil tage imod omkring 30 svage kvoteflygtninge

⁸⁶ Jyllands-Posten: Regeringen vil tage imod omkring 30 svage kvoteflygtninge

⁸⁷ Folketingstidende, 18-19, tillæg B, s. 3f.

4. Det internationale retsgrundlag for at genbosætte flygtninge

Genbosættelse er internationalt set reguleret af FN, og det er UNHCR som står for den praktiske administration af genbosætningen. Som allerede beskrevet foreligger der ingen international hard law for området, men genbosættelse beskrives i flere soft law-instrumenter.

For at undersøge det internationale retsgrundlag gives der først et kort historisk oprids om genbosættelse af flygtninge, herefter beskrives de tre varige løsninger, herunder hvilke betingelser flygtninge skal opfylde for at kunne komme i betragtning til genbosættelse. Derefter analyseres relationen mellem staterne og genbosættelse i dybden ved hjælp af de soft law-instrumenter som regulerer genbosættelse. Sidst analyseres retsstillingen i hovedparten af de lande som genbosætter flygtninge.

4.1. Historisk oprids

Ved FN's oprettelse i 1945 blev genbosættelse af flygtninge internationalt organiseret og reguleret. I 1946 fastslog FN's Generalforsamling i resolution nr. 8 at flygtningeproblematikken er af international karakter, og oprettede derfor samme år International Refugee Organization i resolution nr. 62. Det følger af organisationens forfatning (Constitution of the International Refugee Organization), at denne blandt andet har til opgave at beskytte, repatriere og genbosætte flygtninge, jf. artikel 2. Det følger endvidere af artiklen at genbosætning kun skal være til lande som har mulighed for, og er villige til at tage imod disse flygtninge. International Refugee Organization var kun midlertidig, og blev opløst i 1952. Alligevel nåede den i sine fem år at genbosætte over en million mennesker.⁸⁸

International Refugee Organization blev erstattet af UNHCR, som blev oprettet af FN's Generalforsamling, ved Resolution 319, pr. 1. januar 1951, hvorefter det blandt andet fremgår, at FN er ansvarlig for international beskyttelse af flygtninge. Organisationens Statut følger af annekset til Resolution 428. Af Statuttens kapitel 1, pkt. 1 fremgår det at UNCHR's opgave er at sikre international beskyttelse af flygtninge og skabe varige løsninger for disse. Endvidere fastslås i kapitel 1, pkt. 2 at organisationens arbejde er ikke-politisk, men derimod af humanitær og social art. Det følger også af Statuttens kapitel 1, pkt. 5 at organisationen i 1953 skal evalueres for at vurdere om dette arbejde skal fortsættes. Organisationens mandat

⁸⁸ UNHCR Resettlement Handbook, s. 47

er siden da blevet fornyet hver femte år.⁸⁹ Først i 2004 blev tidsbegrænsningen ophævet ved Resolution 58/153, pkt. 9, hvori det endvidere fastslås, at UNHCR skal fortsætte arbejdet indtil flygtningeproblematikken er løst.

UNHCR har siden oprettelsen fremmet genbosættelse, og store flygtningegrupper er gennem årene blevet genbosat. Det følger af flere kilder at det var den danske flygtningehøjkommissær Poul Hartling (1978-1985) som var arkitekten bag selve kvoteordningen; hvor lande hver år genbosætter et vist antal flygtninge efter en aftale med UNHCR.⁹⁰ Genbosættelsesprogrammerne i landene blev først påbegyndt i midten og slutningen af 1970'erne (med undtagelse af Sverige), hvilket tyder på at det var på dette tidspunkt UNHCR påbegyndte at systematisere genbosætningen. Det følger også af betænkning nr. 1982/968 at Danmarks kvoteordning blev indført efter henvendelse fra FN's Flygtningehøjkommissær i 1978.

Oprindeligt var genbosættelse bygget på prima facie-basis, men efter blandt andet erfaringerne fra genbosættelsen af de vietnamesiske bådflygtninge skiftede fokus til individbeskyttelse.⁹¹ En anden følgevirkning heraf var at genbosættelsestallene faldt drastisk, fra 200.000 flygtninge årligt i 1970'erne til 50-60.000 i 1990'erne. Dette medførte at UNHCR reevaluerede deres genbosættelsespolitik og praksis i 1990'erne ved at stifte The Working Group on Resettlement og Annual Tripartite Consultations on Resettlement i 1995, for at skabe dialog mellem modtagerlandene og UNHCR omkring genbosættelsesbehovene. Begge grupper består af modtagerlandene, UNHCR, internationale organisationer (eksempelvis Organization for Migration) og NGO'er.⁹² Et yderligere tiltag på genbosættelsesområdet var UNHCR's håndbog om genbosættelse fra 1996, indeholdende målsætninger og fremgangsmåder, eksempelvis hvordan flygtninge som skal genbosættes, identificeres og administreres.

UNHCR's anstrengelser bar frugt, og der er igen kommet fokus på genbosættelse, hvilket desuden er begrundet i et større antal flygtninge på verdensplan, og langtrukne flygtningesituationer uden udsigt til en snarlig løsning. Dette ses tydeligt ved at langt flere stater i dag genbosætter flygtninge; i 2005 var det 14 stater på verdensplan, mod 29 stater i 2018.⁹³ Herudover er der også kommet fokus på genbosættelse i en lang række retlige

⁸⁹ Lindholm, Jesper: Danske asylafgørelser, 2014, s. 98f.

⁹⁰ Eksempelvis Kamm, Andreas: Den store udfordring, 2019, s. 42

⁹¹ UNHCR Resettlement Handbook, s. 49

⁹² UNHCR Resettlement Handbook, s. 50f.

⁹³ UNHCR fact sheet: Resettlement at a glance (January-December 2018)

instrumenter, her kan nævnes ExCom-konklusioner, Agenda for Protection (2004), og senest i 2018 Flygtningepagten, hvilke er genstand for analyse i afsnit 4.3.

4.1.1. De tre varige løsninger

UNHCR's opgave er blandt andet at finde varige løsninger på flygtningeproblemet, hvilket følger af UNHCR's Statuette, kapitel 1 nr. 1. Traditionelt set foreligger der tre typer af varige løsninger; frivillig repatriering, lokal integration og genbosættelse, hvilket blandt andet følger af ExCom-konklusion nr. 104. Disse komplementerer hinanden, og ved anvendelse af de tre, skabes der en holdbar og fuldstændig strategi for at kunne løse flygtningesituationen.⁹⁴

Frivillig repatriering omhandler at flygtningen frivilligt vender hjem til sit oprindelsesland, og igen kommer under oprindelseslandets beskyttelse.⁹⁵ UNHCR har ansvaret for at muliggøre, fremme og føre tilsyn med frivillig repatriering, hvilket også følger af UNHCR's Statuette, jf. kap. 2, 8 (C).⁹⁶ Det følger af ExCom-konklusionerne at frivillig repatriering generelt anses for værende den mest hensigtsmæssige og fortrukne af de tre løsninger så vidt muligt.

*"Genbekræfter at frivillig repatriering af flygtninge er den mest fortrukne løsning, når mulig."*⁹⁷

Dette er begrundet i at en sådan tilbagevenden medfører, at flygtningen kan vende hjem til kendte omgivelser og genoptage sit liv.⁹⁸ Det er vigtigt at sikre, at repatrieringen er frivillig.⁹⁹ UNHCR skal derfor sørge for at flygtningen er blevet vejledt, og ikke har baseret sin beslutning på eksempelvis forholdene i opholdslandet eller er blevet tvunget til at træffe valget.¹⁰⁰ Oprindelseslandet skal også give formelle garantier for den hjemvendtes sikkerhed.¹⁰¹ Flygtningen skal derfor vende tilbage til både juridisk, fysisk og materiel sikkerhed og med værdighed.¹⁰²

⁹⁴ UNHCR Resettlement Handbook, s. 30

⁹⁵ UNHCR Resettlement Handbook, s. 28

⁹⁶ UNHCR Resettlement Handbook, s. 31

⁹⁷ ExCom-konklusion, nr. 79, (q)

⁹⁸ UNHCR Resettlement Handbook, s. 31

⁹⁹ ExCom-konklusion, nr. 18, (b)

¹⁰⁰ UNHCR Resettlement Handbook, s. 32

¹⁰¹ ExCom-konklusion, nr. 18, (f)

¹⁰² UNHCR Resettlement Handbook, s. 33 og Goodwill-Gill, Guy og Jane McAdam: The Refugee in International Law, 2007, s. 496f.

Lokal integration integrerer flygtningen, både juridisk, økonomisk og socialt, i det land hvori flygtningen opholder sig, og individet hører derefter under opholdslandets beskyttelse.¹⁰³

Selve integrationsprocessen består af tre sammenhængende dimensioner:

- Juridiske rettigheder; flygtningen får løbende en bedre juridisk retsstilling, herunder permanent opholdstilladelse og statsborgerskab.
- Økonomiske rettigheder; flygtningen bliver løbende mere selvforsynende og kan bidrage til den lokale økonomi.
- Social og kulturel integration; flygtningen bliver en del af det sociale liv, men samtidig ikke diskrimineres eller pålægges at opgive deres egen kultur.¹⁰⁴

Da flygtningen får permanent ret til at opholde sig i landet når lokal integration finder anvendelse er det derfor opholdslandets suveræne beslutning hvorvidt de ønsker at denne varige løsning skal finde anvendelse.¹⁰⁵

Genbosættelse, som regulerer udvælgelse og flytning af flygtninge fra deres opholdsland til modtagerlandet, har tre formål.

- At skabe en varig løsning for flygtninge som ikke kan repatrieres eller integreres i opholdslandet.¹⁰⁶
- Det er en måde hvorpå opholdslandene aflastes, ved at landene løfter flygtningebyrden sammen, og er derfor udtryk for international solidaritet.¹⁰⁷
- Der skabes international beskyttelse af individuelle flygtninge hvis deres liv, frihed, sikkerhed, sundhed eller andre fundamentale rettigheder er i fare i det land hvori de har søgt beskyttelse.¹⁰⁸

For at genbosætning kan komme på tale skal visse betingelser være opfyldt, hvilke vil blive gennemgået i afsnit 4.2.

4.2. Betingelser for at blive genbosat

UNHCR står for genbosætningssystemet, og en vigtig del af dette er at identificere hvilke flygtninge som har behov for genbosættelse. UNHCR har opstillet to krav som en flygtning skal opfylde for at kunne blive indstillet til genbosættelse. Første krav er at flygtningen skal

¹⁰³ UNHCR Resettlement Handbook, s. 28

¹⁰⁴ ExCom-konklusion, nr. 104, (k-n)

¹⁰⁵ Goodwill-Gill, Guy og Jane McAdam: The Refugee in International Law, 2007, s. 491 og ExCom-konklusion, nr. 104

¹⁰⁶ Goodwill-Gill, Guy og Jane McAdam: The Refugee in International Law, 2007, s. 498

¹⁰⁷ UNHCR Resettlement Handbook, s. 3 + GG s. 498

¹⁰⁸ UNHCR Resettlement Handbook, s. 3

opfylde to forhåndsbetingelser; være anerkendt som en flygtning under UNHCR's mandat, og genbosætning vurderes at være den mest egnede af de varige løsninger for den pågældende.¹⁰⁹ Andet krav er at flygtningen hører under en af syv kategorier. Der er visse betingelser knyttet til hver kategori, men disse har ikke relevans for specialets fokus.¹¹⁰

- Behov for juridisk og/eller fysisk beskyttelse. Et land er forpligtet til at sikre flygtninge, som opholder sig på territoriet, beskyttelse og sikkerhed. Kategorien omhandler de situationer hvor opholdslandet ikke lever op til disse forpligtelser, og flygtningen derfor har et beskyttelsesbehov fra UNHCR og det internationale samfund.¹¹¹
- Tortur- og/eller voldsofre. Dette er blandt andet begrundet i at tortur anses for værende en af de mest alvorlige menneskerettighedskrænkelser, da forbuddet mod tortur er absolut.¹¹²
- Medicinske behov. Der skal være tale om særlige medicinske behov for at tilhøre denne kategori.
- Kvinder og piger i risiko. Det følger af ExCom-konklusion nr. 105 at der er særlige problemstillinger for flygtningekvinder/piger, blandt andet begrundet i deres køn og deres kulturelle og socioøkonomiske status. Det er derfor nødvendigt at træffe særlige foranstaltninger for at sikre beskyttelse af disse.
- Familiesammenføring. Når flygtninge flygter fra deres oprindelsesland, eller bliver genbosat i modtagerlande, sker det ofte at familiemedlemmer bliver splittet. For at genbosættelse kan blive en holdbar løsning, er det nødvendigt at flygtninge også kan blive genforenet med deres familiemedlemmer.¹¹³
- Børn og unge i risiko. Børn og unge er afhængige af en voksen, og har derfor en særlig retstilling i international ret. Her kan eksempelvis nævnes adskillige ExCom-konklusioner, eksempelvis nr. 107, hvoraf det fremgår at genbosættelse i højere grad skal anvendes som varig løsning for at beskytte flygtningebørn.¹¹⁴
- Mangel på påregnelig alternativ varige løsninger. Dette er i tilfælde hvor de ikke har mulighed for at vende tilbage til deres oprindelsesland inden for den forudsigelige fremtid, og heller ikke har mulighed for at etablere sig i opholdslandet.

¹⁰⁹ UNHCR Resettlement Handbook, s. 36

¹¹⁰ UNHCR Resettlement Handbook, s. 37

¹¹¹ UNHCR Resettlement Handbook, s. 247

¹¹² Rytter, Jens Elo: Individets grundlæggende rettigheder, 2019, s. 131ff.

¹¹³ UNHCR Resettlement Handbook, s. 269f.

¹¹⁴ UNHCR Resettlement Handbook, s. 283f. + ExCom nr. 107 (h), (xviii)

Genbosættelse giver dermed en mulighed for at løse en langtrukken flygtningesituation, hvor flygtningen har været i limbo i en længere periode.¹¹⁵

Det kan derfor konkluderes at genbosættelse anvendes for at beskytte de mest sårbare flygtninge som er i risiko for menneskerettighedskrænkelser.¹¹⁶ Herudover er det også en løsning for de flygtninge som er i risiko for overgreb i opholdslandet, og i de tilfælde hvor de andre varige løsninger ikke finder anvendelse for at sikre, at flygtningen ikke sidder i limbo.

Hvis en flygtning både opfylder forhåndsbetingelserne, og hører under en af kategorierne kan vedkommende blive indstillet til genbosættelse. Der er imidlertid ingen garanti for at den pågældende rent faktisk bliver genbosat, da modtagerlandene årligt ikke genbosætter alle de flygtninge som UNCHR indstiller. Det er op til modtagerlandene selv at bestemme både antallet, og hvilke flygtninge de ønsker at genbosætte.¹¹⁷ Det varierer fra land til land hvilken procedure der følges; nogle tager på udvælgelsesrejser, andre beslutter ud fra skriftlige forelæggelser fra UNHCR, kaldet dossiersager.

4.3. Relevante soft law-instrumenter

Som beskrevet i afsnit 2.2.2. er der ingen hard law-instrumenter omhandlende genbosættelse af flygtninge, men derimod er dette reguleret i en række soft law-instrumenter. Tre af disse vil blive dybdegående analyseret, især med fokus på om staternes har en forpligtelse til at genbosætte flygtninge.

4.3.1. ExCom-konklusioner om genbosættelse

UNHCR's eksekutivkomité blev oprettet i 1958 af FN's økonomiske og sociale råd efter anmodning fra FN's Generalforsamling, og komitéen påbegyndte sit arbejde i 1959. For at blive medlem af komitéen skal staten være medlem af FN, vælges af FN's økonomiske og sociale råd, og have vist interesse for at løse flygtningeproblemet. Indenfor de sidste tyve år er medlemstallet næsten fordoblet, og i dag er 102 stater med i komitéen, herunder Danmark. Komitéen har til opgave at godkende flygtningehøjkommissærens budget, rådgive og vejlede ham i sit arbejde. Sidstnævnte gør komitéen blandt andet ved at udstede ExCom-konklusioner om international beskyttelse af flygtninge, herunder genbosættelse. Selvom

¹¹⁵ UNHCR Resettlement Handbook, s. 287ff. + ExCom nr. 109

¹¹⁶ ExCom-konklusion, nr. 85

¹¹⁷ UNHCR Resettlement Handbook, s. 361

disse ExCom-konklusioner ikke er juridisk bindende har de stor betydning for flygtningeretten, da de godkendes af både et stort antal stater og af UNHCR.

Mellem 1975 og 2017 har eksekutivkomitéen udstedt 114 ExCom-konklusioner. 40 af disse nævner genbosættelse, men ikke alle er relevante, da de eksempelvis omhandler særlige grupperinger af flygtninge, eksempelvis kvinder eller kun nævner genbosættelse i begrænset omfang. 12 af disse har derimod relevans, og vil blive analyseret nærmere nedenfor, herunder især hvad der nævnes i konklusionerne om staternes ansvarlighed for genbosættelse.

Nr. 2: Functioning of the sub-committee and general (1976)

- Første ExCom-konklusion hvori genbosættelse nævnes.
- Heri opfordres staterne til at tilbyde genbosættelse til flygtninge.

Nr. 22: Protection of asylum-seekers in situations of large-scale influx (1981)

- Heri fastslås at situationer med omfattende flygtningetilstrømninger er det nødvendigt, at staterne fordeler byrden, blandt andet ved genbosættelsesmuligheder.

Nr. 67: Resettlement as an instrument of protection (1991)

- Eneste ExCom-konklusion som udelukkende omhandler genbosættelse.
- Fremhæver at genbosættelse og international beskyttelse er forbundet.
- De stater som har mulighed herfor, anmodes om at etablere flygtningekvoter for at opnå international byrdefordeling. Disse skal være så fleksible at de kan håndtere eventuelle massetilstrømninger.
- Genbosættelse skal kun anvendes hvis de to andre varige løsninger ikke er en mulighed.

Nr. 79: General (1996)

- Heri anerkendes den indsats staterne har gjort for at finde løsninger for de flygtninge, som har brug for genbosættelse, men samtidig anmodes de også om at reagere på flygtningenes genbosættelsesbehov for at skabe en bedre byrdefordeling.

Nr. 81: General (1997)

- Genbekræfter genbosættelses betydning som både beskyttelses- og byrdefordelingsinstrument og som en varig løsning.
- Heri opfordres de stater som er i stand hertil, til at yde en indsats for at genbosætte flygtninge.

- Desuden en særlig opfordring til de stater som endnu ikke har genbosat flygtninge om at tilbyde flygtninge genbosættelsesmuligheder.

Nr. 85: International protection (1998)

- Gentager i store træk det som fulgte af ExCom-konklusion nr. 81, men lægger desuden vægt på, at det kun er de stater som er i stand hertil, og endnu ikke har genbosat flygtninge, som opfordres til genbosætning.

Nr. 90: General (2001)

- Heri er der et helt afsnit om genbosættelse.
- Først roses de stater som fremmer genbosættelse.
- Derefter fastslås det at genbosættelse er et udtryk for international solidaritet, og en måde at lave byrdefordeling på, især i de situationer hvor visse asyllande skal håndtere et stort antal flygtninge eller har langtrukne flygtningesituationer.
- Sidst følger en opfordring om at øge antallet af modtagerlande for både at kunne håndtere de tiltagende genbosættelsesbehov, og for at kunne fordele flygtningebyrden mellem staterne.

Nr. 100: International cooperation and burden and responsibility sharing in mass-influx situations (2004)

- Heri beskrives massetilstrømning af flygtninge; det er ikke defineret, men kan karakteriseres som situationer hvor et betydeligt antal flygtninge kommer over internationale grænser, og opholdslandene (herunder deres asylprocedurer) er ude af stand til at tage sig af disse.
- Derefter fastslås at genbosættelse anbefales i kombination med de to andre varige løsninger for at assistere opholdslandene ved massetilstrømning.

Nr. 102: General (2005)

- I denne ExCom-konklusion roses udviklingen med at genbosætte flygtninge; både stigning af antallet af flygtninge som bliver genbosat, og antal lande som tilbyder genbosættelse.
- Opfordring til fortsat at styrke genbosættelse.

Nr. 108: General (2008)

- Et afsnit om genbosættelse.
- Ligesom i ExCom-konklusion nr. 102 roses udviklingen; både stigningen i antal stater som genbosætter flygtninge, og at flere flygtninge bliver genbosat, herunder især kvinder og piger i risiko.

- Genbekræfter at genbosættelse anvendes som redskab til at løse langtrukne flygtningesituationer.
- Anmoder stater uden genbosættelsesprogrammer om at tilbyde genbosættelse, og opfordrer stater som allerede har genbosættelsesprogrammer om at overveje at forhøje deres kvote.

Nr. 109: Protracted refugee situations (2009)

- Tilskynder stater til sammen at anvende genbosættelse for at løfte flygtningebyrden internationalt, og opfordrer de stater som har kapacitet hertil, om at sørge for genbosættelse af flygtninge.
- Genbekræfter at UNHCR's opgave er at sikre permanente løsninger på flygtningeproblemet, og herunder påpeges at disse løsninger blandt andet inkluderer genbosættelse.

Nr. 112: International cooperation from a protection and solutions perspective (2016)

- Opfordrer til at udvide brugen af genbosættelse, da det er et vigtigt beskyttelsesinstrument, og også en måde hvorpå flygtningebyrden fordeles fra de værtslande hvor store flygtningegrupper opholder sig.

Ud fra ovenstående beskrivelse af de relevante ExCom-konklusioner kan der udledes flere hovedtendenser. Det understreges gentagne gange at genbosættelse er et vigtigt redskab til at skabe international beskyttelse af flygtninge, og en varig løsning i visse situationer. Det er en måde hvorpå staterne kan løfte flygtningeproblemet i fællesskab, og en måde at vise international solidaritet staterne imellem. Herved løftes byrden for visse lande hvor flygtningepresset er størst, og kan også løse langtrukne flygtningesituationer:

”Som en tilkendegivelse af international solidaritet og en metode til at fordele byrden eller ansvarligheden, især i asyllandene som håndterer et stort antal flygtninge eller langtrukne flygtningesituationer.”¹¹⁸

Ved at staterne genbosætter flygtninge vil byrden, for de lande som huser et stort antal, blive fordelt, og der skabes derudover en varig løsning for de flygtninge som har opholdt sig i en flygtningelejr i længere tid.

Det kan udledes af ExCom-konklusionerne, at staterne især bør genbosætte flygtninge i situationer hvor der er massetilstrømning af flygtninge. Genbosættelse nævnes i begge ExCom-konklusioner som omhandler massetilstrømning; nr. 22 og nr. 100, i

¹¹⁸ ExCom-konklusion, nr. 90, (k)

sidstnævnte defineres dette også. I situationer med massetilstrømning er det nødvendigt med international solidaritet og byrdefordeling, hvilket også nævnes i ExCom-konklusion nr. 90.

Fælles for ovenstående ExCom-konklusioner er også, at staterne opfordres til at tilbyde genbosættelse. Dette nævnes allerede i ExCom-konklusion nr. 2, og dette går igen helt frem til ExCom-konklusion nr. 112. De stater som genbosætter flygtninge bliver rost i flere ExCom-konklusioner, eksempelvis:

”Glæder sig over at et stigende antal lande tilbyder genbosættelsesmuligheder og antallet af flygtninge som er blevet genbosat.”¹¹⁹

Samtidig bliver de stater som ikke genbosætter flygtninge anmodet herom, og de stater som allerede gør dette opfordres til at forhøje deres kvote, eksempelvis:

”Anmoder lande uden genbosættelsesprogrammer at tilbyde genbosættelse til UNHCR-flygtninge og opfordrer lande med genbosættelsesprogrammer til at overveje at gøre flere genbosættelsespladser tilgængelige.”¹²⁰

Det bliver imidlertid understreget i flere ExCom-konklusioner, at det kun er de stater som er i stand til at genbosætte flygtninge som bliver anmodet herom:

”opfordrer alle regeringer som er i stand hertil at gøre en indsats for at genbosætte flygtninge”¹²¹

Der er ingen krav i ExCom-konklusionerne om at staterne skal genbosætte flygtninge, ordvalget er, ikke *”skal”*, men derimod eksempelvis *”encourage”* og *”urges”*, hvilket oversættes til *”anmodes”* og *”opfordres”*. Dermed er der ingen krav om at staterne skal genbosætte disse, men de opfordres stærkt hertil. Da det er landene som selv har været med til at udfærdige disse ExCom-konklusioner, kan dette tillægges yderligere vægt.

4.3.2. Agenda for Protection

Dokumentet Agenda for Protection er, som nævnt i afsnit 2.2.2., resultatet af Globale Konsultationer om International Beskyttelse som blev påbegyndt i 2001. Agenda for Protection lægger vægt på både international beskyttelse og varige løsninger for flygtninge. Denne bygger ovenpå Flygtningekonventionen fra 1951, men modsat Flygtningekonventionen er Agenda for Protection ikke juridisk bindende. Den har stærk

¹¹⁹ ExCom-konklusion, nr. 108, (o)

¹²⁰ ExCom-konklusion, nr. 108, (q)

¹²¹ ExCom-konklusion, nr. 81, (r)

politisk vægt, blandt andet begrundet i, at det er vedtaget af UNHCR, og de stater som har ratificeret Flygtningekonventionen.¹²²

Agenda for Protection består af to dele; en deklaration fra de deltagende stater og en handlingsplan. Deklarationen definerer rammen for målene i handlingsplanen, og der opstilles udover præamblen yderligere 14 punkter for arbejdet i de operative paragraffer. I disse bekræftes i pkt. 8, at staterne har en forpligtelse til at samarbejde med UNHCR. Herudover følger det af pkt. 13, at målet med international beskyttelse er at opnå varige løsninger for flygtningene, og de stater som muliggør dette (herunder genbosættelse) roses. Handlingsplanen består af seks indbyrdes relaterede målsætninger som alle omhandler forbedringer af flygtningebeskyttelsen i verden.¹²³ Målsætning 3 og 5 er relevante for genbosættelse af flygtninge.

Målsætning 3 omhandler en mere ligelig international fordeling af flygtningebyrden med tilhørende ansvar, samt opbyggelse af kapacitet til at modtage og beskytte flygtninge. Til dette er der defineret seks delmål, her er delmål 2 og 6 relevant for genbosættelse af flygtninge. Delmål 2 omhandler et mere effektivt samarbejde for at styrke flygtningenes sikkerhed i opholdslandene. Herunder er det fastsat at The Working Group on Resettlement fortsat skal se på forholdet mellem flygtninges sikkerhed og genbosættelse. Delmål 6 behandler hvordan genbosættelse kan blive anvendt mere effektivt som byrdefordelingsredskab. For det første skal staterne undersøge hvorvidt mere fleksible genbosættelseskriterier kan finde anvendelse, især i situationer med massetilstrømning af flygtninge. Dernæst skal The Working Group on Resettlement, udover ovenstående, også undersøge hvordan genbosættelse kan anvendes ved massetilstrømning, især hvis de andre varige løsninger ikke finder anvendelse. Sidst skal staterne også vurdere hvordan genbosættelseskapaciteterne kan øges.

Målsætning 5 fokuserer på at udvide antallet af tilbud om varige løsninger til flygtninge for at kunne tilbyde en mere rettidig hjælp til disse. Dette opnås ved en mere sammenhængende brug af de tre varige løsninger, så en altomfattende tilgang opnås. For at opnå denne målsætning er der identificeret otte delmål, her er delmål 1, 5 og 6 af relevans i forhold til genbosættelse af flygtninge. Delmål 1 regulerer virkeliggørelse af udførlige strategier for varige løsninger, herunder især for at løse langtrukne flygtningesituationer. Herunder får The Working Group on Resettlement til opgave at undersøge mere strategisk brug af genbosættelse, især i de områder som er berørt af mange flygtninge. Delmål 5

¹²² Agenda for Protection, s. 9

¹²³ Agenda for Protection, s. 29

pålægger UNHCR at forbedre beskyttelsen af flygtninge ved at udvide antallet af lande der tilbyder genbosætning. Yderligere opfordres lande som tilbyder genbosætning til at hæve deres kvoter, og gøres deres kriterier mere fleksible, og dermed opnå mere diversitet. Sidste relevante delmål, 6, omhandler hvordan genbosættelse kan anvendes mere effektivt, både som beskyttelsesinstrument og som varig løsning.

Overordnet kan det konkluderes at Agenda for Protection som omhandler international beskyttelse og varige løsninger, fokuserer på genbosættelse, og at staterne opfordres til at genbosætte flygtninge. Agenda for Protection er ikke bindende, men tjener derimod som en guide til konkrete handlinger som staterne bør tage. Der kan derfor argumenteres for at staterne indirekte har indvilliget i at tage disse skridt.¹²⁴

Da målsætning 3 omhandler en bedre byrdefordeling, er fokus i forhold til genbosættelse for dette mål, særligt hvordan dette kan anvendes i forbindelse med massetilstrømning af flygtninge, for at visse lande ikke bliver overbebyrdede. Dette er der også fokus på i ExCom-konklusionerne, hvilket betyder at staterne ikke kan stoppe med at genbosætte flygtninge hvis der er massetilstrømning, medmindre at landet ikke længere har kapacitet hertil. Derimod er staterne nødt til at løfte i flok, for at være solidariske.

Målsætning 5 behandler varige løsninger, og herunder mere effektiv brug af disse. Blandt andet er der et delmål om at udvide genbosættelsesmulighederne. Herunder er det især relevant at stater, som endnu ikke giver mulighed for genbosættelse, stærkt bør overveje at genbosætte flygtninge:

*"Stater som endnu ikke tilbyder genbosættelsesmuligheder bør aktivt overveje at gøre genbosættelsespladser tilgængelige"*¹²⁵

Herudover bør de stater som allerede genbosætter flygtninge overveje at forhøje deres genbosættelseskvote:

*"Stater som tilbyder genbosættelsesmuligheder bør overveje at forhøje deres genbosættelseskvote"*¹²⁶

Det er vigtigt at holde for øje at der ikke er krav om, at staterne skal genbosætte flygtninge, men blot skal overveje (eng. *"consider"*) dette. Derfor kan der ikke her indfortolkes et krav.

¹²⁴ Agenda for Protection, s. 9

¹²⁵ Agenda for Protection, målsætning 5, delmål 5

¹²⁶ Agenda for Protection, målsætning 5, delmål 5

4.3.3. New York-Erklæringen og Flygtningepagten

I 2016 vedtog FN's Generalforsamling enstemmigt New York-Erklæringen. I denne blev staterne enige om forpligtelser over for migranter og flygtninge, og den indeholder to annekser som er udførlige rammebeskrivelser for henholdsvis en migrant- og en flygtningepagt. Disse blev efterfølgende udarbejdet og vedtaget i december 2018.¹²⁷

New York-Erklæringen opfordrer i pkt. 78 stater som endnu ikke har etableret et genbosættelsesprogram til at gøre dette så hurtigt så muligt, og de stater som allerede har et bør overveje at forhøje deres kvote. Dette er begrundet i en målsætning om at kunne genbosætte alle dem som UNHCR's årligt vurderer, har et genbosættelsesbehov.¹²⁸

Pkt. 14-16 i annekst I uddyber yderligere, at flere lande kraftigt bør overveje at tilbyde genbosættelse, og ligeledes bør de lande som allerede i dag genbosætter flygtninge hæve antallet. Disse afsnit adresserer, ligesom pkt. 78 i New York-Erklæringen, at det endelige mål er at kunne tilbyde genbosættelse til alle de flygtninge som UNHCR vurderer, har behov herfor.¹²⁹

New York-erklæringen er ikke folkeretligt bindende for staterne, men den har stor politisk vægt, da den er forhandlet i tæt samarbejde med staterne, og er blevet enstemmigt vedtaget af staterne. At landene opfordres til at tage flere flygtninge til genbosættelse, er ikke som sådan nyt, det er tidligere nævnt i diverse ExCom-konklusioner og i Agenda for Protection. Derimod er det ikke tidligere omtalt, at det endelige mål er at genbosætte alle flygtninge som UNHCR indstiller, hvilket er en ambitiøs målsætning i forhold til den nuværende forskel på genbosættelsesbehovene og antallet af genbosættelsespladser.

Flygtningepagten fra 2018, som hviler på New York-Erklæringen, blev også vedtaget af FN's Generalforsamling, her stemte 181 stater for Flygtningepagten og to stemte imod. Flygtningepagten består af fire dele; første del er en introduktion som omhandler baggrunden for pagten, de ledende principper og målene med pagten. Anden del er en reference til New York-Erklæringen annekst I. Tredje del er handlingsplanen som handler om hvordan Flygtningepagtens mål skal opnås. Fjerde og sidste del er opfølgning og evaluering.

¹²⁷ New York-Erklæringen, pkt. 21

¹²⁸ New York-Erklæringen, pkt. 78

¹²⁹ New York-Erklæringen, pkt. 14-16

Handlingsplanens afsnit B.3 omhandler løsninger, herunder genbosættelse. Afsnit B.3.2 beskæftiger sig med genbosættelse, og herunder er især pkt. 90 og 91 relevante. Det fastslås at genbosættelse er et redskab til at give beskyttelse til flygtninge, og dermed skabe en varig løsning for disse. Derudover er det også en måde hvorpå byrden, og ansvarligheden for flygtninge fordeles, og staterne demonstrerer herved solidaritet ved at lette byrden for værtslandene. Traditionelt har kun et fåtal af stater tilbudt genbosættelse.¹³⁰ Derfor efterspørges en indsats fra staterne om at etablere eller udvide genbosættelsesprogrammer:

”Der vil blive søgt efter indsatser fra landene, med assistance fra de relevante interessenter, for at etablere, eller udvide anvendelsesområdet, størrelsen og kvaliteten af genbosættelsesprogrammerne.”¹³¹

For at opnå dette vil UNHCR i samarbejde med staterne lave en treårs-strategi for at forhøje antallet af genbosættelsespladser.¹³² Denne indeholder konkrete aktiviteter for at opnå målsætningerne.¹³³

Det følger af Flygtningepagten del 1, pkt. 4, at denne ikke er juridisk bindende, men den repræsenterer politisk vilje fra staterne, og ambitionen er at styrke samarbejdet i det internationale samfund begrundet i solidaritet med flygtningene, og de opholdslande som er særligt berørt. Målet med Flygtningepagten er blandt andet at lette presset for værtslandene, og udvide adgangen til genbosættelse, jf. pkt. 7. Flygtningepagten fokuserer ikke meget på genbosættelse, og der følger heller ikke forpligtelser eller opfordringer for staterne til at genbosætte flere flygtninge.

Det kan konkluderes at New York-Erklæringen beskriver den overordnede ambitiøse målsætning, hvorimod selve Flygtningepagten ikke giver bud på hvordan målsætningerne fra New York-Erklæringen skal opnås, disse målsætninger følger derimod af treårs-strategien. Fælles for begge er at staterne kun opfordres til genbosætning.

4.4. Retsstillingen i andre lande som genbosætter flygtninge

Et essentielt led i genbosættelsesordningen er, at der er modtagerlande som har indvilliget i at genbosætte disse flygtninge. Det er der kun et fåtal af lande gør; i 2018 tog 29 lande imod

¹³⁰ Flygtningepagten, pkt. 90

¹³¹ Flygtningepagten, pkt. 91

¹³² Flygtningepagten, pkt. 91

¹³³ The Three-Year (2019-2021) Strategy on Resettlement and Complementary Pathways

55.680 flygtninge til genbosættelse.¹³⁴ Mange af disse lande har et fast genbosættelsesprogram, som omhandler at de tager imod et vist antal flygtninge til genbosættelse årligt, hvorimod andre lande ikke har en aftalebaseret ordning, men tager imod flygtninge på ad hoc basis.

For at undersøge retstillingen i andre lande som genbosætter flygtninge, er der taget udgangspunkt i UNHCR Resettlement Handbook tilhørende Country Chapters. Disse omhandler modtagerlandenes genbosættelsespolitik og udvælgelseskriterier, og er skrevet af landene selv. Der findes Country Chapters for 23 lande, herunder Danmark (sidstnævnte nævnes dog ikke her). Listen nedenfor angiver beslutningsprocessen for fastlæggelse af antal flygtninge der genbosættes.

Argentina

- Memorandum of understanding med UNHCR om, at Argentina årligt angiver antallet af flygtninge de kan genbosætte, hvilket i praksis koordineres mellem CONARE (argentinsk komite) og UNHCR.
- Landet har ikke en formel juridisk procedure for at fastsætte antallet.

Australien

- Regeringen fastsætter årligt antallet ud fra en liste af kriterier.

Belgien

- Regeringen godkender årligt et antal efter indstilling fra en underordnet myndighed som arbejder ud fra en liste af kriterier.

Brasilien

- Ingen formel procedure, i praksis koordination mellem CONARE (brasiliansk komite) og UNHCR.

Bulgarien

- Regeringen godkender årligt et antal efter indstilling fra en underordnet myndighed som arbejder ud fra en liste af kriterier.

Canada

- Parlamentet godkender årligt et antal efter forslag fra ressortministeren.

Chile

- Ressortministrene fastsætter årligt et antal.

Finland

¹³⁴ UNHCR fact sheet: Resettlement at a glance (January-December 2018)

- Parlamentet fastsætter årligt antallet i forbindelse med statsbudgettet efter forslag fra ressortministeren.

Frankrig

- Framework agreement med UNHCR fra 2008 hvori landet forpligter sig til at genbosætte 100 flygtninge om året.
- Derudover kan regeringen beslutte at genbosætte et yderligere antal flygtninge.

Holland

- Regeringen fastsætter antallet for en fireårig periode.

Irland

- Regeringen fastsætter årligt antallet.

Island

- Regeringen fastsætter årligt antallet.

New Zealand

- Regeringen fastsætter antallet for en treårig periode

Norge

- Parlamentet fastsætter årligt antallet i forbindelse med statsbudgettet efter forslag fra ressortministeren.

Portugal

- Det fremgår ikke af Country Chapter hvorledes det årlige antal fastsættes, dog fastslås det at genbosættelsesprogrammet oprindeligt blev påbegyndt efter en regeringsbeslutning.

Rumænien

- Ressortministeren godkender årligt et antal efter forslag fra en underordnet myndighed.

Storbritannien

- Der sættes ikke et fast årligt antal, men regeringen opretter løbende forskellige genbosættelsesprogrammer som løber over en årrække, og som hver især har et forventet antal genbosættelser. Pt. er der fire programmer.

Sverige

- Parlamentet godkender årligt et antal efter forslag fra ressortministeren.

Tjekkiet

- Regeringen godkender det årlige antal efter forslag fra ressortministeren.

- Der foreligger en bilateral international agreement omkring samarbejdet med UNHCR fra 10. april 2010.
- Regeringen suspendede programmet i 2017.

Tyskland

- Den Føderale regering beslutter, efter konsultationer med delstaterne, det videre forløb for genbosættelsesprogrammet.

Uruguay

- Ud fra Framework Agreement on Refugee Resettlement mellem landet og UNHCR fra 2006 fastsættes antallet årligt.

USA

- Præsidenten fastsætter antallet årligt i samarbejde med kongressen.

Ovenstående liste viser at det er regeringen (eller præsidenten) som træffer beslutning om antallet af flygtninge som årligt skal genbosættes i 10 ud af de 22 lande. I nogle er det efter forslag fra underordnede myndigheder eller ressortministre. For enkelte besluttet antallet for en flerårig periode.

I fire af landene er det parlamentet som træffer afgørelsen, efter forslag fra ressortministeren, og for to landene træffes denne beslutning i forbindelse med statsbudgettet.

Kun fire af landene har en vis form for formaliseret samarbejde med UNHCR, Argentina har en memorandum of understanding, og Frankrig, Tjekkiet og Uruguay har en aftale. Argentina og Tjekkiets aftaler omhandler ikke en forpligtelse om at genbosætte et bestemt antal, hvorimod Uruguay og Frankrigs aftaler fastsætter et årligt antal. UNHCR har derfor eksempelvis ret til at indstille 100 dossiersager pr. år til Frankrig.

Endelig har Storbritannien har deres egen fremgangsmåde, som skiller sig ud fra de andre. Brasilien har ingen formel procedure og i Portugals Country Chapter har de valgt ikke at nævne deres beslutningsproces selvom UNHCR opfordre landene til at beskrive dette. Sidst skal nævnes at Tyskland har deres deltagelse i genbosættelsesprogrammet op til overvejelse.

Samlet kan det konkluderes at det er regeringen i langt de fleste lande som træffer afgørelse om det årlige antal genbosættelser, og at meget få af landene har en form for aftale med UNHCR. Selve genbosættelsesordningen hviler derfor hovedsageligt på frivillighed fra landene, og meget få lande er folkeretligt forpligtet af en aftale til løbende at genbosætte flygtninge.

5. Sammenfatning

For at kunne fastslå det danske retsgrundlag for genbosættelse af flygtninge, herunder Danmarks eventuelle internationale forpligtelser, er det nødvendigt at systematisere det danske og internationale retsgrundlag. Af den grund vil retsgrundlagene blive sammenholdt og diskuteret.

5.1. Retsgrundlaget indtil 2005

Den første ExCom-konklusion hvori genbosættelse nævnes er fra 1976 (ExCom-konklusion nr. 2). Heri opfordres staterne til at genbosætte flygtninge. Allerede på daværende tidspunkt har Danmark, som beskrevet i kapitel tre, genbosat flygtninge ad hoc i mange årtier uden et egentligt retsgrundlag.

Den danske regering valgte i 1978 at indføre en årlig beløbsramme for genbosættelse af flygtninge efter henvendelse fra daværende flygtningehøjkommissær, Poul Hartling. Danmark blev hermed et af de første lande i verden som fik et genbosættelsesprogram, og siden 1979 har Finansloven indeholdt den økonomiske bevillingsramme. Derimod bestemmes antallet af flygtninge, som landet årligt genbosætter, ikke heri, da der ikke på Finansloven er krav om, at Danmark præcist skal genbosætte 500. Med folketinget årlige godkendelse af Finansloven, godkender de også bevillingsrammen, men ikke direkte antallet af flygtninge som skal genbosættes. Der kan derfor blive genbosat et højere (eller lavere) antal flygtninge end de 500, hvis det kan afholdes inden for de bevillingsmæssige rammer og regler, uden at fx Folketinget skal inddrages.¹³⁵ Finansloven har derfor ikke yderligere relevans for retsgrundlaget.

I 1983 bliver genbosættelse af flygtninge lovfæstet i § 8 i udlændingeloven. Bestemmelsen regulerede på daværende tidspunkt kun opholdsgrundlaget for de flygtninge som genbosættes i Danmark, men regulerede derimod ikke retsgrundlaget for antallet af flygtninge som genbosættes. Bestemmelsen henviser dog til en aftale mellem Danmark og UNHCR. Det har derfor været omdiskuteret om retsgrundlaget for genbosættelse fulgte af en sådan aftale med UNHCR. Dette har imidlertid vist sig ikke at være tilfældet, jf. 2.2.1., da der ikke er et formelt aftalegrundlag mellem parterne omhandlende genbosætning.

Internationalt var der ikke meget fokus på genbosættelse i 1980'erne, eksempelvis fyldte genbosættelse ikke meget i ExCom-konklusionerne i denne periode, og antallet af

¹³⁵ Se ved de lodrette markeringer i marginen på bilag 1

flygtninge som blev genbosat, faldt også drastisk. UNHCR reevaluerede derfor deres genbosættelsespolitik. Dette medførte blandt andet at der i 1991 udkom en ExCom-konklusion som kun omhandlede genbosættelse. I 1990'erne kom der derfor igen øget fokus på området, hvilken steg yderligere i 2000'erne. Blandt andet vedtog de stater som har ratificeret Flygtningekonventionen, heriblandt Danmark, i fællesskab med UNHCR, Agenda for Protection i 2001. Dokumentet beskriver hvordan der kan skabes international beskyttelse og varige løsninger for flygtninge, herunder forskellige målsætninger og strategier for genbosættelse.

5.2. Retsgrundlaget indtil 2016

Udlændingelovens § 8 er første gang genstand for ændringer i 2005. Den nye bestemmelse regulerer i stk. 1-4 visse kriterier som flygtninge skal opfylde for at blive genbosat i Danmark. Disse udvælgelseskriterier regulerer hvem Danmark genbosætter, men ikke hvor mange.

Det primære kriterium følger af stk. 1-3, heri reguleres hvilke udlændinge som kan opnå opholdstilladelse efter § 8. Med lovændringen udvides det primære udvælgelseskriterium, og genbosættelse gøres hermed mere fleksibelt. Her kan eksempelvis nævnes at flere af UNHCR's genbosættelseskategorier herved fik bedre muligheder for at blive genbosat i Danmark, eksempelvis børn og unge i risiko, jf. § 8, jf. § 9c, stk. 3, og kvinder i risiko, jf. § 8, jf. § 9b. Dette falder i tråd med Agenda for Protection, da det følger af målsætning 3, delmål 6, at staterne bør anvende mere fleksible genbosættelseskriterier. Begrundelsen for den danske udvidelse kan imidlertid diskuteres. Eksempelvis omhandler § 9a, stk. 1 (som genbosatte flygtninge nu kan opnå opholdstilladelse efter, jf. stk. 3) kvalificeret arbejdskraft, hvilket ikke er en af grundene til at flygtninge genbosættes. Ministeriets begrundelse for en sådan udvidelse kan være for at kunne genbosætte ressourcestærke flygtninge, som kan komme på arbejdsmarkedet (også jf. baggrunden for nedsættelsen af arbejdsgruppen). Det følger endda af lovforslagets bemærkninger, at det primære udvælgelseskriterium før 2005 medførte, at Danmark ikke kunne genbosætte de flygtninge under UNHCR's mandat, som Danmark vurderede, havde størst integrationspotentiale, hvilket støtter ovenstående tese.¹³⁶ Derfor er en sådan ændring ikke nødvendig for at sikre mere fleksibilitet, men derimod for at udvælge de flygtninge som har bedst integrationspotentiale. Lovændringen har dermed medført at de flygtninge som har

¹³⁶ Folketingstidende, 04-05, 2. samling, tillæg A, s. 1376

størst genbosættelsesbehov ikke nødvendigvis bliver udvalgt af Danmark i større udstrækning end før, snarere tværtimod. Desuden medfører ændringen at færre flygtninge med konventionsstatus kommer til Danmark, og andre flygtningetyper tilgodeses.

Af § 8, stk. 4 følger det subsidiære kriterium; hvilke kriterier der skal lægges vægt på ved udvælgelsen af flygtninge til genbosættelse. Disse kriterier er opstillet for at vurdere en flygtnings integrationspotentiale. UNHCR har konsekvent frarådet stater at anvende integrationspotentiale ved udvælgelse af flygtninge, og i det hele taget at anvende specifikke udvælgelseskriterier. UNHCR begrundet dette med at det kan medføre at flygtninge, som har behov for genbosættelse, dermed bliver afvist, og genbosættelse er en måde hvorpå de mest sårbare flygtninge beskyttes, og derfor hører udvælgelseskriterier ikke hjemme her.¹³⁷ Da kriteriet om integrationspotentiale kortvarigt blev fjernet i 2014, men erstattet med andre udvælgelseskriterier, udtrykte UNHCR derfor stadig bekymring.¹³⁸

I tiden op til lovændringen er staterne gentagne gange i soft law-instrumenterne (som Danmark selv har været med til at vedtage) blevet opfordret til at forhøje antallet af flygtninge til genbosættelse, jf. eksempelvis diverse ExCom-konklusioner og Agenda for Protection målsætning 5, delmål 5. Danmark har på trods heraf ikke på noget tidspunkt forhøjet antallet. Alligevel anerkendes Danmarks vedvarende genbosættelse indirekte i soft law-instrumenterne ved at de stater som fremmer genbosættelse roses, jf. eksempelvis ExCom-konklusion nr. 90 og staternes deklaration i Agenda for Protection.

5.3. Lovændringen i 2017

Den danske regering besluttede i august 2016 ikke at genbosætte flere flygtninge. Herudover ønskede de, at antallet af genbosættelser for fremtiden blev fastsat ud fra hvor mange asylansøgere der kommer til Danmark. Denne beslutning fik stor bevågenhed, både nationalt blandt politikere, medier og NGO'er, og internationalt hos UNCHR.

Beslutningen om ikke at genbosætte flere flygtninge i 2016 var særligt begrundet i flygtningekrisen som startede i 2015. Flygtningekrisen er et eksempel på massetilstrømning, hvilket er defineret i ExCom-konklusion nr. 100, da et betydeligt antal flygtninge krydsede internationale grænser under flygtningekrisen, og opholdslandene (eksempelvis Grækenland og Italien) ikke havde kapacitet til at håndtere disse flygtninge. Det følger af ExCom-

¹³⁷ Eksempelvis UNHCR's høringssvar til lovændringen i 2014, pkt. 7 og 8

¹³⁸ UNHCR's høringssvar til lovændringen i 2014, pkt. 11

konklusionerne og af Agenda for Protection målsætning 3, at staterne bør hæve antallet af genbosættelser i situationer hvor der er massetilstrømning af flygtninge, for at skabe byrdefordeling og international solidaritet. Genbosættelse er i disse situationer endnu mere vigtigt for at sikre, at opholdslandene ikke er overbebyrdede. Ud fra dette burde Danmark kun stoppe med at genbosætte flygtninge, ifølge ExCom-konklusionerne og af Agenda for Protection, hvis landet ikke længere har den nødvendige kapacitet. Det kan derfor diskuteres om Danmark ikke længere har kapacitet til at genbosætte flygtninge, men dette er et ressourcespørgsmål og har derfor ikke juridisk relevans.

Samme år som regeringen traf beslutningen om at stoppe genbosættelsen af flygtninge vedtog FN's Generalforsamling New York-Erklæringen (september 2016). Danmark stemte også for vedtagelsen af denne, i hvilken det fastslås at staterne bør forhøje antallet af flygtninge de genbosætter. Herunder er målsætningen at genbosætte alle de flygtninge som UNHCR vurderer, har et genbosættelsesbehov. Der var dermed bred opbakning til at styrke og udvide genbosættelse af flygtninge. Det kan virke paradoksalt at Danmark stemte for dette, når regeringen under en måned forinden havde besluttet at sætte den danske genbosættelsesordning på pause.

Som tidligere beskrevet ønskede regeringen desuden at antallet af genbosættelser for fremtiden blev fastsat ud fra hvor mange asylansøgere som kommer til Danmark. For at opfylde denne plan blev § 8, stk. 6 ændret i 2017 med en tilføjelse om, at ressortministeren bestemmer antallet. Hermed blev retsgrundlaget for antallet af flygtninge som genbosættes for første gang reguleret i lovgivningen. Med lovændringen i 2017 fremgår det også af de almindelige bemærkninger til lovændringen, at eventuelle resterende midler fra en ikke opbrugt kvote ikke længere forudsættes anvendt genbosættelsesarbejde i tredjelande. Derudover blev den treårige kvote igen ændret til en etårig. I UNHCR's høringssvar følger det at de ikke er tilfredse med sidstnævnte. Dette er begrundet i at en treårig periode medfører at genbosættelsesprogrammet bliver mere fleksibelt og effektivt.¹³⁹

Det fulgte ikke tidligere af nogen retskilder hvordan antallet blev besluttet, og det specifikke antal genbosættelser har varieret gennem tiden, da Danmark har genbosat både flere og færre flygtninge end de 500 årligt. Det ville derfor stå regeringen frit for at formindske størrelsen på Finanslovens bevillingsgrundlag under finanslovsforhandlingerne, så længe de kunne finde flertal herfor. Når ressortministeren med lovændringen herefter bestemmer antallet,

¹³⁹ UNHCR's høringssvar til lovændringen i 2017, pkt. 21

kræver dette på sin vis stadig et folketingsflertal, da en minister ikke kan have et folketingsflertal imod sig, jf. Grundloven § 15. Derfor kan der argumenteres for at en lovændring ikke er nødvendig, for at regeringen herefter kan tilpasse antallet af flygtninge til genbosættelse. Alligevel har Udlændinge- og Integrationsministeriet vurderet, at en sådan lovændring er nødvendig, hvilket følger af bilag 2-6 (se ved de lodrette markeringer i marginen). Dette bekræfter daværende udlændinge- og integrationsminister Inger Støjberg også under Folketingets forhandlinger (under forslaget 1. behandling) hvori hun fastslår, at hvis lovforslaget falder skal Danmark genbosætte de 490 flygtninge fra 2016 og de 500 fra 2017 som Danmark burde have genbosat.¹⁴⁰ Det kan derfor diskuteres hvorfor Udlændinge- og Integrationsministeriet vurderede, at det var nødvendigt med en sådan lovændring for at kunne ændre på antallet af flygtninge som Danmark genbosætter årligt, når det reelle tal igennem årene har været svingende.

Argumentationen bag Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering var at fastsættelsen af antallet udførligt fremgår af forarbejderne til § 8:

”Det vil være nødvendigt med en ændring af udlændingeloven for at gennemføre regeringens forslag om en ny kvoteordning, idet forarbejderne til udlændingelovens § 8 i sin nuværende form indeholder en forholdsvis udførlig beskrivelse af administrationen af ordningen for modtagelse af kvoteflygtninge, herunder fastsættelse af antal og fordeling, jf. nærmere herom i afsnit 2.”¹⁴¹

Ved gennemlæsningen af disse forarbejder fremgår dette ikke tydeligt, og i samme dokument fra Udlændinge- og Integrationsministeriet (afsnit 2) fremgår det også, at antallet godt kan være større eller mindre end de 500:

”Lovbemærkningerne henviser flere steder til den normale årlige kvote på 500 genbosætningspladser, men det fremgår ikke, at størrelsen på kvoten ikke kan være større eller mindre end de 500 pladser.”¹⁴²

Udlændinge- og Integrationsministeriet modsiger derfor sig selv, og det kan derfor undre hvorfor regeringen ikke kan formindske kvoten, når det hverken følger af loven eller bemærkninger hvordan antallet er reguleret.

Ministeriets anbefaling kan heller ikke være begrundet i en aftale med UNHCR, da der, som det fremgår af afsnit 2.2.1., ikke foreligger nogen formel aftale med UNHCR om

¹⁴⁰ Folketingstidende 17-18, forhandlinger, s. 33f.

¹⁴¹ Bilag 2

¹⁴² Bilag 2

hvor mange flygtninge Danmark skal genbosætte, og antallet (de 500) har kun indirekte fulgt af en bevillingsramme på Finansloven siden 1979.

Det kan derfor overvejes om Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering er begrundet i at de vurderer, at Danmark er forpligtet af de tidligere beskrevne soft law-instrumenter. Danmark har eksempelvis været medlem af UNHCR's Eksekutivkomité siden 1951, og været med til at udfærdige ExCom-konklusionerne, var part i de Globale Konsultationer som resulterede i Agenda for Protection, og kort forinden stemt for vedtagelsen af New York-Erklæringen. Alle disse regulerer at staterne bør genbosætte flygtninge. Det er ikke muligt at føre bevis for denne antagelse, da det udleverede materiale fra aktindsigten, er næsten fuldt overstreget på nær få sætninger, men disse sætninger kan passe med denne tese.

Sidst er det også tankevækkende hvordan en lovændring som trådte i kraft d. 1. januar 2018 medfører, at Danmark ikke er forpligtet til at genbosætte de flygtninge fra 2016 og 2017 som landet burde have genbosat (jf. Inger Støjbergs udtalelser under forhandlingerne), da det ikke fremgår at loven har tilbagevirkende kraft.

5.4. Retsgrundlaget i dag

Flygtningepagten, som blev vedtaget i december 2018, regulerer også genbosættelse, herunder at det efterstræbes, at staterne etablerer eller udvider deres genbosættelsesprogrammer. Danmark tilsluttede sig denne, hvilket ikke falder i tråd med landets egne handlinger, da landet på daværende tidspunkt ikke genbosatte flygtninge.

Fælles for ExCom-konklusionerne, Agenda for Protection, New York-Erklæringen og Flygtningepagten er, at der ikke følger en direkte forpligtelse af dokumenternes ordlyd til at genbosætte flygtninge. Derimod opfordres og anmodes staterne herom, og staterne bør overveje det, og en indsats fra staterne efterspørges. Derfor kan der ikke umiddelbart indfortolkes en forpligtelse for de stater, som er part heri, til at genbosætte flygtninge. Derimod kan et sådant forsigtigt ordvalg være begrundet i at det er dokumenter udarbejdet i FN's regi, hvor ordvalgene ofte er diplomatiske, blandt andet for at kunne opnå en konsensus mellem staterne. Dette taler for en forpligtelse for staterne.

Da de pågældende dokumenter alle er soft law-instrumenter er dette også en medvirkende faktor i vurderingen af, om der følger en forpligtelse heraf. Som beskrevet i afsnit 2.2.2. er soft law traditionelt ikke bindende for staterne, men dette standpunkt er blevet udfordret de senere år. Et soft law-dokument kan derfor i en konkret situation have en normerende effekt. Herudover er der en forståelse af at de stater som har vedtaget

dokumenterne som udgangspunkt vil overholde disse, og eventuel overtrædelse heraf vil medføre diplomatiske og politiske problemer. Derfor kan de pågældende soft law-instrumenter som regulerer genbosættelse medføre en forpligtelse for staterne.

Uagtet soft law's retlige status forpligter de akutte soft law-dokumenter ikke staterne til at genbosætte flygtninge, begrundet i dokumenternes sprogbrug. Dermed har Danmark ingen internationale forpligtelser til at genbosætte flygtninge.

Med paradigmeskiftet i 2019 blev § 8 igen ændret, ved at opholdstilladelsen i § 8, stk. 1 og 2 blev gjort midlertidig. Opholdsgrundlaget er uden for specialets fokus, men det skal imidlertid nævnes, at genbosættelse generelt er en varig løsning for flygtningen, og derfor er det problematisk, at opholdsgrundlaget nu bliver midlertidigt. Der blev endda stillet ændringsforslag herom, hvilket dog ikke blev vedtaget. Det følger blandt andet af ExCom-konklusion nr. 109, at genbosættelse er en permanent løsning på flygtningeproblemet. Derfor er lovændringen i strid med målsætningen bag genbosættelse.

Den danske regering har igen påtaget sig at genbosætte flygtninge i 2020, og herudover også modtage en mindre gruppe i 2019. Dermed begynder Danmark igen at leve op til soft law-instrumenterne.

5.5. Perspektivering til retsstillingen i andre lande som genbosætter flygtninge

Som allerede beskrevet er fastsættelsen af antallet af flygtninge Danmark årligt genbosætter en ren national beslutning, og at dette ikke bygger på en formel aftale med UNHCR. Ud fra analysen i afsnit 4.4. om retsstillingen i andre lande som genbosætter flygtninge, er Danmarks nuværende ordning ikke atypisk. Der er kun fire af de andre lande som har en formaliseret aftale med UNHCR, og kun i to af disse fastsættes et antal som landet forpligter sig til at genbosætte. Derfor er det ikke ualmindeligt at Danmark ikke har en formaliseret aftale med UNHCR.

På nuværende tidspunkt er det ressortministeren som fastsætter antallet. I forhold til retsstillingen i de andre lande, er der yderligere to andre lande hvor det er ressortministeren som løbende træffer denne beslutning. Herudover er det i otte lande regeringen som løbende træffer beslutningen. Da en minister er en del af en regering, kan disse to kategorier samles,

og derved har Danmark (efter lovændringen i 2017) samme beslutningsproces som 10 ud af de 22 andre lande.

Før lovændringen i 2017 kan det diskuteres hvordan det årlige antal blev fastsat. Det følger af det danske Country Chapter at Folketinget årligt godkender bevillingen til genbosættelse i statsbudgettet, og denne bevilling har dækket 500 pladser. Norge og Finland følger (til dels) samme fremgangsmåde.

Det kan derfor konkluderes at både Danmarks daværende og nuværende retsgrundlag for genbosættelse af flygtninge ikke adskiller sig fra de andre lande som genbosætter flygtninge. Det er bygget på frivillighed, og Danmark er ligesom størstedelen af de andre lande ikke folkeretligt forpligtet af en aftale med UNHCR.

6. Konklusion

Genbosættelse af flygtninge er en af de tre varige løsninger på flygtningeproblemet. Ved anvendelse af denne løsning løfter staterne flygtningebyrden i fællesskab, og der skabes international beskyttelse for de flygtninge som er mest sårbare, har et særligt beskyttelsesbehov eller hvor de andre varige løsninger ikke finder anvendelse. Genbosættelse er derfor en vigtig løsning. Genbosættelse af flygtninge hører under flygtningeretten, hvilket er et sammensat retsområde, da det både reguleres af national og international ret. For at undersøge retsgrundlaget for genbosættelse af flygtninge i Danmark er det derfor også nødvendigt at inddrage Danmarks eventuelle internationale forpligtelser.

Danmark har genbosat flygtninge ad hoc i mange år uden der forelå et egentlig retsgrundlag. Regeringen valgte i 1978 at indføre en fast årlig bevilling til genbosættelse på Finansloven. Heri reguleres dog ikke selve antallet, da dette kan være både højere eller lavere, så længe det blot kan afholdes inden for de bevillingsmæssige rammer. Det kan dermed fastslås at Finansloven ikke har relevans for selve retsgrundlaget for genbosættelse af flygtninge.

Der er en generel forståelse i Danmark blandt adskillige aktører om, at der foreligger et formaliseret aftalegrundlag mellem Danmark og UNHCR, som regulerer Danmarks genbosættelse af flygtninge. Efter nærmere afsøgning har det vist sig ikke at være tilfældet, og retsgrundlaget for genbosættelse af flygtninge følger derfor ikke af en formel aftale mellem parterne.

Internationalt er området kun reguleret af soft law-instrumenter, hvilke traditionelt set ikke er bindende for staterne. Denne opfattelse er imidlertid blevet udvisket de senere år, og et soft law-instrument kan derfor have normerende effekt i en konkret situation. Ud fra ordlyden af de soft law-dokumenter som regulerer genbosættelse, kan der ikke direkte udledes en forpligtelse for staterne. Det kan derfor konkluderes at Danmark ikke har en international juridisk forpligtelse til at genbosætte flygtninge. Derimod har landet en politisk og moralsk forpligtelse hertil, da Danmark har været med til at vedtage ExCom-konklusionerne, Agenda for Protection, New York-Erklæringen og Flygtningepagten, som alle regulerer at staterne bør genbosætte flygtninge.

Genbosættelse af flygtninge er lovreguleret i § 8 i udlændingeloven. Bestemmelsen regulerede kun flygtningenes retlige status indtil 2017; det vil sige flygtningenes

opholdsgrundlag. Siden 2005 regulerer § 8 også udvælgelseskriterierne for flygtningene. Det årlige antal af genbosættelser har været omkring de 500 indtil 2016, hvor regeringen besluttede at stoppe genbosættelse af flygtninge. Regeringen ønskede desuden at antallet af genbosættelser skulle reguleres ud fra antallet af spontane flygtninge Danmark årligt modtager. I den forbindelse vurderede Udlændinge- og Integrationsministeriet at en lovændring var nødvendig for at kunne efterkomme regeringens ønske. Ud fra aktindsigten og den daværende ministers udtalelser kan det overvejes, om grunden til Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering er at Danmark, ifølge ministeriet, var internationalt forpligtet af de beskrevne soft law-instrumenter. § 8 blev på baggrund af Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering ændret i 2017 til at antallet af genbosættelser nu også reguleres i loven.

Når det danske retsgrundlag for genbosættelse sammenholdes med andre landes retstilling, kan det konkluderes at den danske ordning ikke er ualmindelig, hverken den nuværende eller den tidligere. For hovedparten af landene er antallet af flygtninge som skal genbosættes en ren national årlig beslutning. Det er kun et fåtal af landene som har en formaliseret aftale med UNHCR og herunder endnu færre som har en forpligtelse til at genbosætte et vist antal. At Danmark ikke har en formaliseret aftale med UNHCR, er derfor ikke atypisk.

*"Det er jo nationerne, der skaber ufred og krig. Ja, vist så. Men det er også nationerne, der i fællesskab har besluttet, at flygtninge skal have retsbeskyttelse, skal have del i menneskerettighederne og skal hjælpes."*¹⁴³ – fra Poul Hartlings (tidligere Flygtningehøjkommissær) tale ved overrækkelsen af Nobels Fredspris til UNHCR i 1981

¹⁴³ Hartling, Poul: Otte år i FN's flygtningearbejde, 1985, s. 127

Litteraturliste

Bøger

- Blume, Peter: *Juridisk metodelære*, 5. udgave, Jurist og Økonomforbundets Forlag (2009)
- Evald, Jens og Sten Schaumburg-Muller: *Retsfilosofi, retsvidenskab og retskildelære*, Jurist og Økonomforbundets Forlag (2004)
- Gammeltoft-Hansen, Hans: *Flygtningeret*, Jurist og Økonomforbundets Forlag (1984)
- Goodwill-Gill, Guy og Jane McAdam: *The Refugee in International Law*, Oxford University Press (2007)
- Gulman, Claus, John Bernhard og Tyge Lehmann: *Folkeret*, Jurist og Økonomforbundets Forlag (1989)
- Harhoff, Frederik (red), Ulrike Barten, Kenneth Øhlenschläger Buhl, Bugge Thorbjørn Daniel, Birgit Feldtmann og Sten Schaumburg-Müller: *Folkeret*, Hans Reitzels Forlag (2017)
- Hartling, Poul: *Otte år i FN's flygtningearbejde*, Gyldendal (1985)
- Justesen, Pia og Kim U. Kjær: *Menneskerettens udfordring* (kap. 4), Akademisk Forlag (2002)
- Kamm, Andreas: *Den store udfordring*, Gads Forlag (2019)
- Kjær, Kim U.: *Den retlige regulering af modtagelsen af asylansøgere i en europæisk kontekst*, Jurist og Økonomforbundets Forlag (2001)
- Kjær, Kim U.: *Flygtning i Danmark*, Akademisk Forlag (2003)
- Langlouis, Herman og Claus W. Tornøe: *Udlændingeloven (kommenteret)*, Jurist og Økonomforbundets Forlag (1983)
- Lindholm, Jesper: *Danske asylafgørelser*, Jurist og Økonomforbundets Forlag (2014)
- Munk-Hansen, Carsten: *Retsvidenskabsteori*, Jurist og Økonomforbundets Forlag (2014)
- Rytter, Jens Elo: *Individets grundlæggende rettigheder*, 3. udgave, Karnov Group (2019)
- Spirmann, Ole: *Moderne folkeret*, 3. udgave, Jurist og Økonomforbundets Forlag (2006)

- Starup, Peter: *Grundlæggende Udlændingeret I*, Jurist og Økonomforbundets Forlag (2012)
- Vedsted-Hansen, Jens: *Udlændingeret* (kap. 1), 4. udgave, Jurist og Økonomforbundets Forlag (2017)

Dansk lovgivning, forarbejder mv.

- Danmarks Riges Grundlov (Lov nr. 169 af 05/06/1953)
- Udlændingeloven
 - Lov nr. 226 af 8/6 1983
 - Lov nr. 403 af 1/6 2005
 - Lov nr. 89 af 30/1 2007
 - Lov nr. 515 af 26/5 2014
 - Lov nr. 102 af 3/2 2016
 - Lov nr. 1689 af 26/12 2017
 - Lov nr. 174 af 27/2 2019
- aktstykke 35 (25/10 78) (Akt 664 1977-78)
- Betænkning nr. 968/1982
- Redegørelse fra Arbejdsgruppen vedrørende udvælgelse af og præintegrationsforløb for kvoteflygtninge af 21. juni 2004
- Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik 2009-10, UUI alm. del, svar på spørgsmål 245, Offentligt
- UNHCR's høringssvar til lovforslag L 141 i 2014
- UNHCR's høringssvar til lovforslag L 80 i 2017
- Udlændinge- og Integrationsudvalget 2018-19, UUI Alm.del Bilag 6, Offentligt
- *Et stærkere Danmark – styr på flygtningestrømmen* (August 2016, del af Regeringens 2025-plan)
- *Retfærdig retning for Danmark* (Politisk forståelsespapir mellem Socialdemokratiet, Radikale Venstre, SF og Enhedslisten af d. 25. juni 2019)

Folketingstidende

- Folketingstidende, 82-83, forhandlinger, s. 4502
- Folketingstidende, 82-83, tillæg C, s. 611
- Folketingstidende, 04-05, 1. samling, tillæg A, s. 1370

- Folketingstidende, 04-05, 2. samling, tillæg A, s. 1375f.
- Folketingstidende, 04-05, 2. samling, tillæg B, s. 336
- Folketingstidende, 04-05, 2. samling, tillæg C, s. 137
- Folketingstidende, 13-14, tillæg A, (Justitsmin., j.nr. 2013-960-0020) (AA007785)
- Folketingstidende, 13-14, tillæg C, (Justitsmin., j.nr 2013-960-0020) (AX016146)
- Folketingstidende, 17-18, tillæg A, (Udlændinge- og Integrationsmin., j.nr. 2017-6285) (CS000192)
- Folketingstidende 17-18, forhandlinger (Tirsdag den 28. november 2017)
- Folketingstidende, 18-19, tillæg B, (AX022715)

FN-relateret materiale

- Den Mellemløstlige Domstols Statut
- Traktatkonventionen (Vienna Convention on the Law of Treaties)
- FN's Konvention af. 28. juli 1951 om flygtninges retsstilling
- Agenda for Protection (third edition, oktober 2003)
- New York-Erklæringen for flygtninge og migranter
- Flygtningepagten (Global compact on refugees)
- Relevante ExCom-konklusioner om international beskyttelse (nr. 1-114)
- UNHCR Resettlement Handbook (Revised edition July 2011) med tilhørende Country Chapters (de nyeste udgaver)
- Resolutioner fra FN's Generalforsamling:
 - Nr. 8 (I). Question of refugees
 - Nr. 62 (I). Refugees and Displaced Persons
 - Nr. 319 (IV). Refugees and stateless persons
 - Nr. 428 (V). Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees
 - Nr. 58/153. Implementing actions proposed by the United Nations High Commissioner for Refugees to strengthen the capacity of his Office to carry out its mandate
- Constitution of the International Refugee Organization
- The Three-Year (2019-2021) Strategy on Resettlement and Complementary Pathways
- UNHCR fact sheet: Resettlement at a glance (January-December 2018)

- <https://www.unhcr.org/protection/resettlement/5c594ddf4/resettlement-fact-sheet-2018.html>

Artikler

- Institut for Menneskerettigheder: KRONIK: Tillykke til udlændingeloven med de 100 ændringer, fra d. 3/6-14 (sidst tilgået d. 10/8-19)
 - <https://menneskeret.dk/nyheder/kronik-tillykke-udlaendingeloven-100-aendringer>
- Politiken: Regeringen vil tage imod omkring 30 svage kvoteflygtninge, fra d. 30/7-19 (sidst tilgået d. 10/8-19)
 - <https://politiken.dk/indland/art7313244/Danmark-vil-tage-imod-nye-kvoteflygtninge-allerede-i-aar>
- Jyllands-Posten: Regeringen vil tage imod omkring 30 svage kvoteflygtninge, fra d. 30/7-19 (sidst tilgået d. 10/8-19)
 - <https://jyllands-posten.dk/politik/ECE11525414/Regeringen-vil-tage-imod-omkring-30-svage-kvoteflygtninge/>

Bilag 1



Udlændinge- og
Integrationsministeriet

8. november 2017

Udlændinge- og Integrationsministeriet

Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 61 98 40 00
Mail uim@uim.dk
Web www.uim.dk

CVR-nr. 36 97 71 91

Aktdetaljer

Akttitel: Svar til Martin Henriksen (DF) til lovforslag om ny kvoteordning
Aktnummer:

Akt ID: 286481

Dato: 11-09-2017

Type: Intern

Dokumenter:

- [1] Aktdokument.html
- [2] Sagsfremstilling.docx
- [3] Svar til Martin Henriksen (DF) til lovforslag om ny kvoteordning.docx
- [4] Spørgsmål fra Martin Henriksen (DF) om kvotelovforslaget.msg

Begrundelse:
+ § 23, stk. 1, nr. 1,
+ § 29, stk. 1, 1. pkt.,



**Udlændinge- og
Integrationsministeriet**

[Redacted text block containing multiple paragraphs of blacked-out content]

11. september 2017

Asyl og Visum
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 6198 4000
Mail uim@uim.dk
Web www.uim.dk

CVR-nr. 36977191

Sagsbehandler
Brit Gotthard Jensen

Tel. 72 26 87 63
Mail brj@uibm.dk

Sags nr. 2017 - 6285
Akt-id 286481

Side 1/2

[REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

} [REDACTED] ■ [REDACTED] Finansloven sætter i sig selv ikke rammerne for, hvor mange kvoteflygtninge der kan modtages i det enkelte år. [REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

} Det må dog antages, at modtagelse af flere kvoteflygtninge end forudsat på finansloven i vid udstrækning vil kunne håndteres inden for de bevillingsmæssige rammer og regler uden inddragelse af Folketinget, Finansudvalget mv.)

Bilag 2



Udlændinge- og
Integrationsministeriet

Aktindsigtsoversigt

14. september 2018

Udlændinge- og
Integrationsministeriet

Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 61 98 40 00
Mail. uim@uim.dk
Web. www.uim.dk

CVR-nr. 36977191

Sagstitel: Diverse notater
Sagsnummer: 2016 - 2286

Akt nr.	Dato	Titel	Akt ID	#	Parter	Til	Kommentar
8	13-09-2016	Notat om evt. ny ordning for fastsættelse af kvoten for genbosætning af flygtninge til Danmark.	125404	3			Dok. 1: Tom side Dok. 2-3: Dublet
9	14-10-2016	NYT notat om ny ordning for fastsættelse af kvoten for genbosætning (ikke godkendt)	139958	3			Undtaget: Dok. 3: + § 23, stk. 1 + § 28, stk. 1 + § 28, stk. 2, nr. 2 Dok. 1: Tom side

= antal relaterede dokumenter.

Begrundelse:
+ § 23, stk. 1, nr. 1,
+ § 28, stk. 1,
+ § 29, stk. 1, 1. pkt.



Udlændinge-, Integrations-
og Boligministeriet

[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]

14. oktober 2016

Asyl og Visum
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Siden 1979 har Danmark hvert år givet opholdstilladelse til et antal flygtninge, der efter aftale med FN's Højkommissær for Flygtninge (UNHCR) genbosættes i Danmark. Antallet af disse flygtninge (kvoteflygtninge) fastsættes årligt i finansloven og har siden 1989 udgjort ca. 500 genbosætningspladser årligt. I 2005 blev der indført en fleksibel 3-årig kvote, således at det inden for det enkelte år kan afsættes flere eller færre pladser afhængigt af det konkrete behov.

Tel. 6198 4000
Mail uibm@uibm.dk
Web www.uibm.dk

CVR-nr. 36977191

Sagsbehandler
Niklas Velling Johansen

Tel. 61 98 34 12
Mail njo@uibm.dk

Det fremgår af regeringens udlændingeudspil "*Et stærkere Danmark – styr på flygtningestrømmen*" af 25. august 2016, at regeringen ønsker, at fastsætte den fremtidige kvote for genbosætning af flygtninge til Danmark under hensyntagen til, hvor mange asylansøgere der kommer til Danmark. Regeringen har samtidigt besluttet at skubbe den resterende del af den nuværende 3-årige kvote, der udgør 491 pladser, til senere år.

}

Det vil være nødvendigt med en ændring af udlændingeloven for at gennemføre regeringens forslag om en ny kvoteordning, idet forarbejderne til udlændingelovens § 8 i sin nuværende form indeholder en forholdsvis udførlig beskrivelse af administrationen af ordningen for modtagelse af kvoteflygtninge, herunder fastsættelse af antal og fordeling, jf. nærmere herom i afsnit 2.

2. Udlændingelovens gældende regler om opholdstilladelse til kvoteflygtninge

2.1. Udlændingelovens § 8

Opholdstilladelse til kvoteflygtninge er reguleret i udlændingelovens § 8, hvorefter der gives ophold til flygtninge, der kommer hertil som led i en aftale med UNHCR eller lignende international aftale, og som er omfattet af flygtningekonventionen af 28. juli 1951 (§ 8, stk. 1), eller som ved en tilbagevenden til hjemlandet risikerer dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (§ 8, stk. 2), eller som må antages at ville opfylde grundprincipperne for at opnå

Side 1/5

opholdstilladelse efter en af udlændingelovens bestemmelser, såfremt de var indrejst i Danmark som asylansøgere (§ 8, stk. 3).

I alle tilfælde er det efter udlændingelovens § 8 en forudsætning, at de pågældende udlændinge kommer hertil som led i en aftale som nævnt i stk. 1 (en aftale med UNHCR eller lignende international aftale).

Ved udvælgelsen af kvoteflygtninge skal der som subsidært kriterium, medmindre særlige grunde taler derimod, lægges vægt på udlændingenes mulighed for at slå rod i Danmark og få glæde af opholdstilladelsen, herunder de sproglige forudsætninger, uddannelsesforhold, arbejds erfaring, familieforhold, netværk, alder og motivation (integrationspotentiale), jf. udlændingelovens § 8, stk. 4.

2.2. Fastsættelse af kvotens størrelse

Antallet af flygtninge, der skal tilbydes genbosætning i Danmark, fastsættes årligt af Folketinget i finansloven og har siden 1989 udgjort ca. 500 pladser årligt.

I forbindelse med lov nr. 403 af 1. juni 2005 om ændring af udlændingeloven (Ændret udvælgelse af og styrket integrationsindsats over for kvoteflygtninge) blev der indført en fleksibel kvoteordning for antallet af flygtninge, som genbosættes i Danmark. Det fremgår af pkt. 4.4.1 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget (lovforslag nr. L 79 af 23. februar 2005), at Integrationsministeriet ville følge en arbejdsgruppeanbefaling om at indrette administrationen af kvotesystemet således, at der opereres med flerårige – eksempelvis 3-årige – kvoter. Inden for den 3-årige periode kan der i de enkelte år afsættes flere eller færre pladser afhængigt af det konkrete behov. Dette skulle lette arbejdet med strategisk genbosætning og på smidig vis give mulighed for at overføre pladser til et efterfølgende år, hvis det i et enkelt år viser sig umuligt at finde et tilstrækkeligt antal personer med det fornødne integrationspotentiale. Ifølge arbejdsgruppeanbefalingen bør det være udgangspunktet, at kvoten opbruges inden for den 3-årige periode, men såfremt det ikke skønnes muligt at opbruge kvoten, skal ubrugte pladser, herunder de dertilhørende midler til integration, konverteres til støttemidler, der skal øremærkes til genbosætningsarbejde i tredjelande.

Lovbemærkningerne henviser flere steder til den normale årlige kvote på 500 genbosætningspladser, men det fremgår ikke, at størrelsen på kvoten ikke kan være større eller mindre end de 500 pladser.

2.3. Fordelingen af kvoteflygtninge inden for kvoten

Efter udlændingelovens § 8, stk. 6, bestemmer udlændinge-, integrations- og boligministeren den overordnede fordeling af de udlændinge, der skal gives opholdstilladelse som kvoteflygtning. Det sker sædvanligvis på baggrund af en indstilling fra Udlændingestyrelsen. Udlændingestyrelsens indstilling om fordeling af det kommende års kvote foretages almindeligvis på baggrund af UNHCR's årlige prioriteter på området og i øvrigt i tæt dialog med UNHCR.

Kvoten skal fordeles mellem 1) flygtninge fra geografiske områder, 2) flygtninge, der risikerer umiddelbar tilbagesendelse til hjemlandet eller overgreb i opholdslandet (hastesager), og 3) flygtninge med særlige behandlingskrævende sygdomme (såkaldte Twenty or More-sager).

Antallet af hasteplasser og pladser reserveret til Twenty or More-sager skal ifølge forarbejderne udgøre en mindre del af den årlige kvote. Der har i de seneste år været afsat ca. 75-80 pladser årligt til sådanne hastesager. Endvidere har ca. 30 pladser årligt været reserveret til Twenty or More-sager.

[Redacted text block containing multiple lines of blacked-out content]

Bilag 3



Udlændinge- og
Integrationsministeriet

8. november 2017

Udlændinge- og Integrationsministeriet

Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 61 98 40 00
Mail uim@uim.dk
Web www.uim.dk

CVR-nr. 36 97 71 91

Aktdetaljer

Akttitel: Bilag - kvote (2).docx
Aktnummer: 10

Akt ID: 136577

Dato: 05-10-2016

Type: Intern

Original titel: Bilag - kvote (2).docx

Dokumenter: [1] Bilag - kvote (2).docx.eml
[2] Bilag - kvote (2) docx

Begrundelse:
+ § 24, stk. 1, nr. 2,
+ § 28, stk. 1,
+ § 28, stk. 2, nr. 2,
+ § 29, stk. 1, 1. pkt.
+ Ej omfattet

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

b) Kvoteflygtninge

Danmark har siden 2005 modtaget ca. 500 kvoteflygtninge om året fordelt over 3-årige kvoter på i alt 1.500 pladser. Den aktuelle 3-årige kvote udløber i indværende år. Antallet af ledige pladser inden for kvoten udgør på nuværende tidspunkt 491 pladser.

Det fremgår af udspillet om "Et stærkere Danmark – styr på flygtningetilstrømningen", at regeringen har besluttet at skubbe den resterende del af kvoten i 2014-2016 til senere år. Det fremgår endvidere, at regeringen ønsker, at den fremtidige kvote fastsættes under hensyntagen til, hvor mange asylansøgere der kommer til Danmark.

2 En kvoteordning som foreslået af regeringen kræver lovændringer. [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Bilag 4



Udlændinge- og
Integrationsministeriet

8. november 2017

Udlændinge- og Integrationsministeriet

Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 61 98 40 00
Mail uim@uim.dk
Web www.uim.dk

CVR-nr. 36 97 71 91

Aktdetaljer

Akttitel: Notits til STM om kvoteordning
Aktnummer: 3

Akt ID: 247625

Dato: 06-06-2017

Type: Intern

Dokumenter: [1] Aktdokument.html
[2] Sagsfremstilling.docx
[3] Notits til STM om kvoteordning.docx

Notits

Modtager(e):
Statsministeriet

Begrundelse:
+ § 23, stk. 1, nr. 1,
+ § 28, stk. 1,
+ § 28, stk. 2, nr. 2
+ § 29, stk. 1, 1. pkt.



Udlændinge- og
Integrationsministeriet

Notits til Statsministeriet om status på spørgsmålet om kvoteflygtninge

[Redacted text block]

Ved udvælgelsen af kvoteflygtninge skal der, medmindre særlige grunde taler derimod, lægges vægt på udlændingenes mulighed for at slå rod i Danmark og få glæde af opholdstilladelsen, herunder de sproglige forudsætninger, uddannelsesforhold, arbejds erfaring, familieforhold, netværk, alder og motivation (integrationspotentiale).

[Redacted text block]

[Redacted text block]

Det fremgår af forarbejderne til udlændingelovens § 8 bl.a., at "Formålet med indførelse af 3-årige kvoter er at kunne lette arbejdet med strategisk genbosætning og på smidig vis give mulighed for at overføre pladser til et efterfølgende år, hvis det i et enkelt år har vist sig umuligt at finde et tilstrækkeligt antal personer med det fornødne integrationspotentiale. Det bør være udgangspunktet, at kvoten opbruges inden for den 3-årige periode, men såfremt det ikke skønnes muligt at opbruge kvoten, skal ubrugte pladser, herunder de dertilhørende midler til integration, konverteres til støttemidler, der skal øremærkes til genbosætningsarbejde i tredjelande."

Den overordnede fordeling af genbosætningskvoten bestemmes af udlændinge- og integrationsministeren på baggrund af en indstilling fra Udlændingestyrelsen.

[Redacted text block]

9. juni 2017

Asyl og Visum
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 6198 4000
Mail uim@uim.dk
Web www.uim.dk

CVR-nr. 36977191

Sagsbehandler
Brit Gotthard Jensen

Tel. 72 26 87 63
Mail brj@uibm.dk

Sags nr. 2017 - 6285
Akt-id 247625

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Det kan oplyses, at der i beregningsgrundlaget for aktstykke 40 af 15. december 2016 om overførsel af 938,3 mio. kr. til bistand til udviklingslandene blev indregnet de økonomiske konsekvenser af udskydelsen af kvoten for 2016 – dog alene for den del, der opgøres som udviklingsbistand¹.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] Det er efter vanlig praksis på finansloven for 2017 bevillingsteknisk budgetteret med udgifter til modtagelse mv. af 500 kvoteflygtninge.

3. Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at det vil være nødvendigt med en ændring af udlændingeloven for at gennemføre et forslag om en ny kvoteordning, idet forarbejderne til udlændingelovens § 8, som det fremgår ovenfor under pkt. 1, i sin nuværende form indeholder en forholdsvis udførlig beskrivelse af administrationen af ordningen for modtagelse af kvoteflygtninge, herunder fastsættelse af antal og fordeling.

¹ En del af udgifterne forbundet med flygtninges første 12 måneder i Danmark rapporteres som udviklingsbistand (DAC-rapportering), jf. retningslinjerne fra OECD.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Bilag 5



Udlændinge- og
Integrationsministeriet

8. november 2017

Udlændinge- og Integrationsministeriet

Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 61 98 40 00
Mail uim@uim.dk
Web www.uim.dk

CVR-nr. 36 97 71 91

Aktdetaljer

Akttitel: FKU-cover den 18. august 2017 - Ny kvoteordning
Aktnummer: 7

Akt ID: 237997
Dato: 16-05-2017
Type: Intern

Dokumenter: [1] Aktdokument.html
[2] FKU-cover 18. august 2017 - Ny kvoteordning.docx
[3] Håndakt FKU 18. august 2017 - Ny kvoteordning.docx
[4] Tal om antal modtagne kvoteflygtninge i andre lande.docx

Begrundelse:
+ § 23, stk. 1, nr. 1,
+ § 28, stk. 1,
+ § 28, stk. 2, nr. 2
+ § 29, stk. 1, 1. pkt.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Udlændinge- og integrationsministeren bestemmer – sædvanligvis efter indstilling fra Udlændingestyrelsen og i tæt dialog med UNHCR – den overordnede fordeling af de udlændinge, der skal gives opholdstilladelse som kvoteflygtninge. Kvoten skal fordeles mellem 1) flygtninge fra geografiske områder, 2) flygtninge, der risikerer umiddelbar tilbagesendelse til hjemlandet eller overgreb i opholdslandet (hastesager, der udgør ca. 75-80 pladser årligt), og 3) flygtninge med særlige behandlingskrævende sygdomme (Twenty or More-sager, der udgør ca. 30 pladser årligt).

[REDACTED]

} Det bemærkes i den forbindelse, at forarbejderne til udlændingelovens § 8 indeholder en forholdsvis udførlig beskrivelse af administrationen af kvoteordningen, hvorfor det vil være nødvendigt med en lovændring for at gennemføre forslag om en ny kvoteordning eller en beslutning om ikke at modtage kvoteflygtninge eller (fortsat) skubbe en del af kvoten til senere år.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

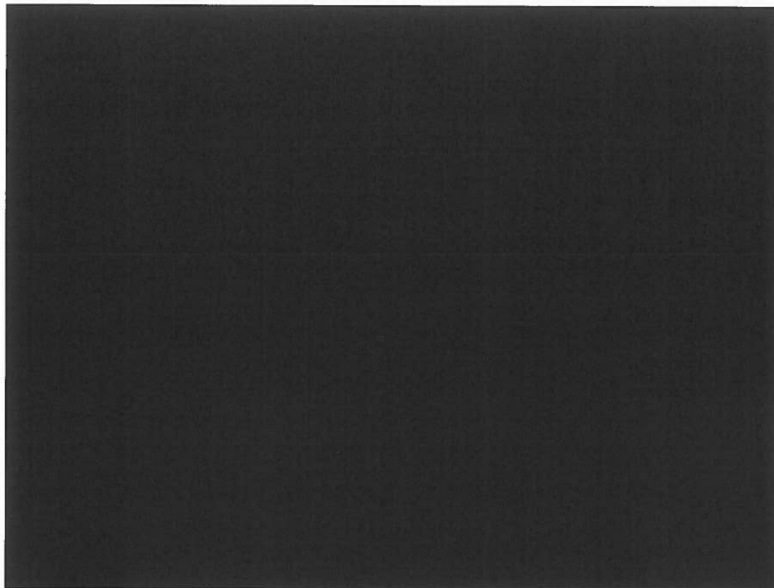
[REDACTED]

Det bemærkes, at det fremgår af forarbejderne til (den gældende) udlændingelovens § 8 bl.a., at "... såfremt det ikke skønnes muligt at opbruge kvoten, skal ubrugte pladser, herunder de dertilhørende midler til integration, konverteres til støttemidler, der skal øremærkes til genbosætningsarbejde i tredjelande." [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]



[Redacted]

[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]

[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]

Ved udvælgelsen af kvoteflygtninge skal der, medmindre særlige grunde taler derimod, lægges vægt på udlændingenes mulighed for at slå rod i Danmark og få glæde af opholdstilladelsen, herunder de sproglige forudsætninger, uddannelsesforhold, arbejds erfaring, familieforhold, netværk, alder og motivation (integrationspotentiale).

[Redacted]
[Redacted]

[Redacted]
[Redacted]

Begrundelse:
+ § 23, stk. 1, nr. 1,
+ § 28, stk. 1,

Tal vedrørende kvoteflygtninge:

- Norges indmeldte kvote var i 2015 på 3.806, i 2016 på 3.690 og i 2017 (for perioden januar-maj) på 1.789.
- Sveriges indmeldte kvote var i 2015 på 1.595, i 2016 på 2.384 og i 2017 (for perioden januar-maj) på 2.560.
- Finlands indmeldte kvote var i 2015 på 1.296, i 2016 på 1.015 og i 2017 (for perioden januar-maj) på 657.
- Nederlandenes indmeldte kvote var i 2015 på 630, i 2016 på 1.236 og i 2017 (for perioden januar-maj) på 2.082.
- Belgiens indmeldte kvote var i 2015 på 536, i 2016 på 396 og i 2017 (for perioden januar-maj) på 1.397.
- UK's indmeldte kvote var i 2015 på 3.622, i 2016 på 8.837 og i 2017 (for perioden januar-maj) på 3.544.
- Tysklands indmeldte kvote var i 2015 på 964, i 2016 på 2.250 og i 2017 (for perioden januar-maj) på 1.397.
- Frankrigs indmeldte kvote var i 2015 på 1.456, i 2016 på 4.571 og i 2017 (for perioden januar-maj) på 967.

Det bemærkes, at de nævnte tal alene relaterer sig til indmeldte genbosættelseskvoter og ikke til hvor mange, der konkret er blevet genbosat det pågældende år.

Bilag 6



Udlændinge- og
Integrationsministeriet

8. november 2017

Udlændinge- og Integrationsministeriet

Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 61 98 40 00
Mail uim@uim.dk
Web www.uim.dk

CVR-nr. 36 97 71 91

Aktdetaljer

Akttitel: Udkast FKU-cover til godkendelse - frist kl 18
Aktnummer: 16

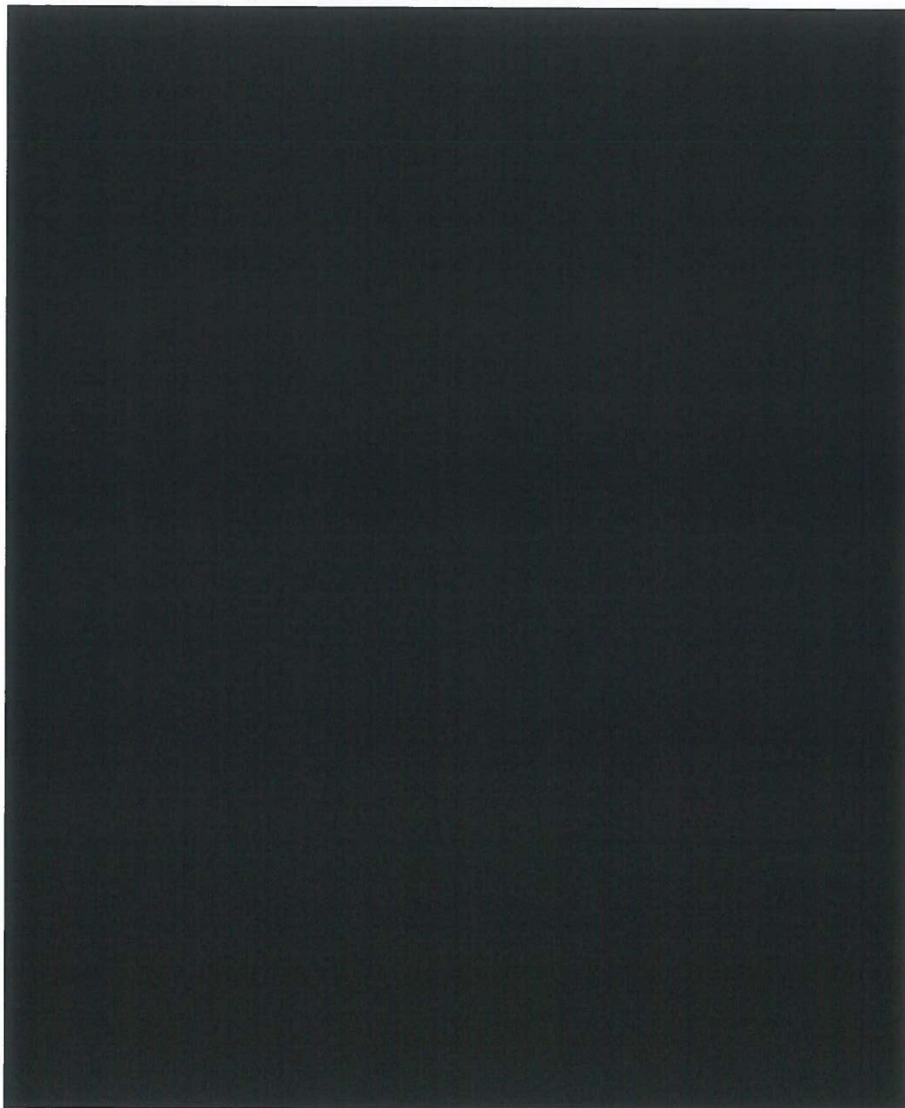
Akt ID: 136588
Dato: 05-10-2016
Type: Intern
Original titel: Udkast FKU-cover til godkendelse - frist kl 18
Dokumenter: [1] Udkast FKU-cover til godkendelse - frist kl 18 eml
[2] Cover (3).docx

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Begrundelse:
+ § 24, stk. 1, nr. 2,
+ § 28, stk. 1,
+ § 28, stk. 2, nr. 2,
+ § 29, stk. 1, 1. pkt.
+ Ej omfattet

[REDACTED]

[REDACTED]



[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

} En kvoteordning som foreslået af regeringen kræver lovændringer. [REDACTED]