

Udenrigsministeriet
Att.: Center for Juridisk Tjeneste
Kontoret for Folkeret og Menneskerettigheder
1448 København K

Asiatisk Plads 2
Gammeltorv 8, 5.sal
1457 København K.
T: 33456565
F: 33456566

København, den 13. oktober 2023

UPR midtvejsevaluering

Udenrigsministeriet har ved mail dateret den 20. september 2023 anmodet om eventuelle bemærkninger til udkast til Danmarks tredje midtvejsrapport til Den Universelle Periodiske Bedømmelse (UPR) af Danmark, Grønland og Færøerne.

Amnesty International hilser det velkomment, at Danmark accepterede 202 af de i alt 288 anbefalinger, som Danmark modtog ved UPR-eksaminationen i 2021. Derudover har den danske regering siden valgt at acceptere yderligere ni anbefalinger.

Forud for Danmarks UPR-eksamination indsendte Amnesty International anbefalinger til Danmark og afgav også et indlæg ved den 48'ende samling i FN's Menneskerettighedsråd i september 2021.¹ I nedenstående afsnit har vi især valgt at belyse de områder, vi anbefalede i marts 2021.

FN's torturkonvention og dansk lovgivning (anbefalinger 60.35 og 60.122):

Den danske regering nedsatte i juni 2023 et udvalg², der har til formål at indføre selvstændig kriminalisering af visse internationale forbrydelser i dansk ret, herunder bestemmelser vedrørende tortur. Amnesty sidder med i dette udvalg og arbejder blandt andet for, at der kommer den rette definition på tortur i dansk ret. Det vil sige, at gerningsmænd, der står bag tortur, mishandling og nedværdigende behandling, opnår den helt præcise straf efter internationale menneskeretlige standarder. Dette vil støtte en integration af FN's Torturkonvention.

Amnesty anbefaler:

¹ [Amnesty International's recommendations to states under review in UPR38 \(May 2021\) - Amnesty International Denmark: Oral statement - Consideration of UPR report - Amnesty International](#)

² [Regeringen igangsætter arbejde med selvstændig kriminalisering af krigsforbrydelser | Justitsministeriet](#)

- At der i anbefaling nummer 60.35 og 60.122 gøres rede for, at der er nedsat et udvalg, der vil arbejde for indførelsen af en selvstændig kriminalisering af tortur og øvrige internationale forbrydelser.
- At Danmark fremover indfører en selvstændig kriminalisering af internationale forbrydelser i dansk ret.

Lovgivning, der fremmer virksomheders respekt for menneskerettighederne (anbefalinger 60.113 – 60.121)

Amnesty International finder det positivt, at regeringen har engageret sig positivt i forhandlingerne på EU-plan om due diligence-direktivet – CSDDD – for lovpligtig menneskeretlig og miljømæssig due diligence med fokus på store virksomheder. Due diligence-direktivet kan, hvis det bliver ambitiøst og i overensstemmelse med FN's retningslinjer for Menneskerettigheder og Erhverv og OECD's retningslinjer for multinationale virksomheder – imødekomme størstedelen af de anbefalinger vedrørende menneskerettigheder og erhverv, som Danmark har accepteret. Der er dog risiko for, at dette ikke bliver tilfældet.

Amnesty anbefaler:

- At regeringen arbejder for at sikre ordentlig sammenhæng mellem de forpligtelser, som man har accepteret i UPR-regi og EU's due diligence-direktiv.
- At regeringen, hvis EU-direktivet ikke kommer til at leve op til FN's retningslinjer og OECD's retningslinjer, sikrer, at dette bliver tilfældet i forbindelse med den danske implementering af direktivet. Ellers lever regeringen ikke op til sin UPR-forpligtelse.
- At regeringen iværksætter yderligere initiativer, der bidrager til at sikre, at danske virksomheder lever op til menneskerettighederne, herunder hvad angår vejledning, støtte og tilsyn med indsatsen.

Ratificering af Tillægsprotokollen til konventionen om økonomiske, sociale og kulturelle Rettigheder (anbefalinger 60.2 and 60.15):

I forhold til Danmarks internationale forpligtelser finder vi det beklageligt, at Danmark ikke har tilsluttet sig tillægsprotokollen til konventionen om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. Vi finder, at det er vigtigt, at Danmark tilslutter sig denne tillægsprotokol, da den åbner op for adgang til flere klagemuligheder, hvilket vi før har tilkendegivet.³

Amnesty anbefaler:

- At Danmark tager skridt henimod ratificering af tillægsprotokollen til konventionen om økonomiske, sociale og kulturelle Rettigheder.

Racisme og diskrimination (anbefalinger 60.57):

³ [Amnesty International's recommendations to states under review in UPR38 \(May 2021\) - Amnesty International](#)

Amnesty International Danmark finder det positivt, at regeringen fokuserer på racisme med den nationale handleplan mod racisme, og at der er en styrket indsats over for hadforbrydelser, men stiller os tvivlende over for om ressourcerne afsat til dette er tilstrækkelige givet problemets omfang, samt efterspørger en konkret og effektiv implementering.

Vi mener dog, at den nuværende retssikkerhed på området for hadtale bør styrkes.

Amnesty anbefaler:

- At Danmark styrker retssikkerheden på området for hadtale, da der mangler grundig vidensindsamling og effektiv beskyttelse af mennesker, der udsættes for forskellige former for hadforbrydelser.

Diskrimination på boligområdet, herunder 'ghettoer' (anbefalinger 60.53, 60.66 og 60.189)

Amnesty har længe kritiseret opdelingen mellem 'vestlige' og 'ikke-vestlige' borgere i et boligområde, og definitionen af et boligområde som en 'ghetto'.⁴

FN's Racediskriminationskomité (CERD) kritiserede i december 2021 Danmark for at føre en parallelsamfundslovgivning. CERD konkluderede, at den danske lovgivning (L38) på området er diskriminerende og stigmatiserende. Komitéen anbefalede blandt andet, at betegnelser som 'vestlig' og 'ikke-vestlig' ikke anvendes. I september 2022 fik syv familier forflyttet gennem loven ret til at føre sag herom ved Højesteret, og 12 forflyttede personer fik deres sag mod Indenrigs- og Boligministeriet henvist til EU-Domstolen med henblik på at fastslå, om kategorien "ikke-vestlig" og "efterkommere" falder under EU-rettens definition af etnicitet.

Amnesty mener, at lovgivningen bør ændres, idet vi mener, at definitionen af 'parallelsamfund' er stigmatiserende.

Amnesty anbefaler:

- At regeringen kommer med en lovændring, så beboeres etniske og nationale baggrund ikke indgår som kriterier i kategoriseringen af boligområder.

Flygtninge og ophør af opholdstilladelse (anbefaling nr. 60.251)

Det er Danmarks vurdering, at den danske asyllovgivning er i fuld overensstemmelse med de menneskeretlige forpligtelser, herunder princippet om non-refoulement. Danmark skriver endvidere, at beskyttelsen i forhold til Flygtningekonventionen kun inddrages eller ikke forlænges, såfremt alle betingelser imødekommes i denne konvention.

⁴ [Danmark til eksamen i menneskerettigheder - \(amnesty.dk\)](https://www.amnesty.dk/da/nyheder/2022/04/danmark-til-eksamen-i-menneskerettigheder)

[Opfordring: Kære politikere, I kan stadig nå at droppe diskriminerende ghettolov - \(amnesty.dk\)](https://www.amnesty.dk/da/nyheder/2022/04/opfordring-kaere-politikere-i-kan-stadig-na-at-droppe-diskriminerende-ghettolov)

Amnesty har løbende kritiseret den danske regering for at inddrage opholdstilladelserne for syrere,⁵ samt for ikke at tage højde for udsendelseshindringer i forbindelse med inddragelsessager vedrørende mennesker fra Afghanistan og Iran.

For så vidt angår ophør af opholdstilladelse for afghanere og iranere påpeger Amnesty, at disse grupper er væsentligt repræsenterede i de danske udrejsecentre, og derved er underlagt motivationsfremmende foranstaltninger til trods for, at de reelt ikke kan udvises til disse lande. Amnesty er meget bekymrede for konsekvenserne af langvarige og udsigtsløse ophold i udrejsesystemet, når det kommer til disse mennesker.

Vores kritikpunkter angående inddragelsen af opholdstilladelser for syrere beror på, at situationen i Syrien endnu ikke er ændret i så væsentlig grad, at det berettiger til, at myndighederne kan inddrage opholdstilladelsen for disse flygtninge, der er under subsidiær beskyttelse (udlændingelovens § 7, stk. 2 og stk. 3). Med afsæt i Amnesty Internationals løbende dokumentation af den menneskeretlige situation i Syrien og vores fortolkning af afgørelsen ved den europæiske menneskerettighedsdomstol i 2021 "M.D. and others v. Russia", mener vi, at alle tilbagevendte syrere har en velbegrundet frygt for forfølgelse – alene på baggrund af, at de er flygtede til at begynde med og hermed risikerer krænkelser i strid med Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols artikel tre.⁶ Dermed stiller Amnesty sig også meget kritisk over for Udlændingestyrelsens og Flygtningenævnets beslutning d. 17.marts 2023 om at udvide antallet af regioner, der bedømmes for sikre til hjemsendelse i Syrien til også at inkludere Lataika.

Flygtninge med subsidiær beskyttelse står således meget svagere end flygtninge med konventionsstatus i spørgsmålet om ophør.

Amnesty anbefaler:

- At det præciseres i udkastet, at implementeringen alene gælder for konventionsflygtninge.
- Vi appellerer endnu engang til, at opholdstilladelser ikke længere inddrages for flygtninge under subsidiær beskyttelse, medmindre situationen i oprindelseslandet er væsentligt forbedret i forhold til den menneskeretlige situation.

Retten til familiesammenføring: (anbefalinger 60.255 - 60.257 og 60.266)

Anbefalingerne i midtvejsevalueringen handler om, at Danmark bør sikre familiesammenføring for alle flygtninge.

Amnesty anerkender, at den danske regering efter afgørelsen "M.A. v. Denmark" fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol giver flygtninge med subsidiær beskyttelse ret til at blive familiesammenført efter to år og ikke de tidligere tre år.

⁵ [Ny regering bør styrke menneskerettighederne i Danmark - \(amnesty.dk\)](#)
[Regeringen bør indstille sit syriske hjemsendelsesprojekt \(amnesty.dk\)](#)

⁶ [Brev til Flygtningenævnet - Amnesty International](#)

Det er dog Amnesty's anbefaling, at alle flygtninge, uanset hvilken beskyttelse de har under udlændingelovens § 7, stk. 1, stk. 2, eller stk. 3, opnår de samme rettigheder og muligheder for at blive familiesammenført.⁷ Muligheden for at blive familiesammenført fra første dag som anerkendt flygtning vil bedre kunne respektere retten til familieliv, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 og sikre en ligebehandling for alle flygtninge – også for børn og unge.

Amnesty anbefaler:

- At Danmark arbejder henimod en bedre adgang til familiesammenføring for alle flygtninge med beskyttelsesstatus.

Frihedsberøvelse (anbefalinger 20.262 og 60.263)

Den danske regering finder, at forholdene i Ellebæk, hvor udlændinge sidder frihedsberøvet, stemmer overens med Danmarks internationale forpligtelser. Der er ikke noget ønske om at forbedre lovgivningen for disse udlændinge, men Danmark overvejer, om der er behov for en adskilt regulering af disciplinære sanktioner for de udlændinge, der er frihedsberøvet.

Amnesty anerkender, at den danske regering overvejer behovet for en adskilt regulering af disciplinære sanktioner, men beklager, at der endnu ikke er sket nyt på området, eftersom Danmark allerede indikerede at ville handle på dette for nogle år siden.⁸

Ifølge UNCHR må særligt sårbare asylansøgere ikke frihedsberøves, og der skal foretages en grundig screening for at sikre, at den gruppe ikke fængsles. Derudover peger UNHCR på, at frihedsberøvelse kun skal ske i yderste tilfælde.⁹

Amnesty har løbende understreget, at mange asylansøgere bør betragtes som sårbare, og at alle asylansøgere bør have deres psykiske og fysiske helbredstilstand systematisk undersøgt under asylprocessen og inden en eventuel frihedsberøvelse.¹⁰

⁷<https://amnesty.dk/menneskerettighedsdomstolen-syrisk-flygtning-vinder-retssag-mod-danmark-om-familiesammenfoering/>

<https://amnesty.dk/nye-asylstramninger/>

<https://amnesty.dk/dybt-oedelaeggende-aendringer-til-udlaendingeloven/>

⁸ Det blev blandt andet drøftet på et møde i september 2021 mellem Amnesty og DIGNITY og den daværende udlændinge- og integrationsminister, Mattias Tesfaye, samt på et møde i september 2022 mellem Amnesty og Kriminalforsorgen.

⁹ UNHCRs Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Declaration of Asylum-Seekers (February 1999)

¹⁰ [Anbefalinger vedr. frihedsberøvelser og Ellebæk - Amnesty International](#)

https://amnesty.dk/wp-content/uploads/media/1874/frihedsber_vede_asylans_gere_i_elleb_k_2013.pdf

Derudover vil vi gerne understrege, at frihedsberøvelse udgør en betydelig belastning. FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder (ICCPR) indeholder derfor et forbud mod vilkårlig frihedsberøvelse (artikel 9) som et middel til at forebygge umenneskelig behandling.

Frihedsberøvelse bør kun anvendes, når udlændingens tilstedeværelse ikke kan sikres ved mindre indgribende foranstaltninger, f.eks. meldepligt hos politiet eller deponering af pas, jf. udlændingeloven § 34 og 36. Vi er bekymrede for, at lovgivningen, som hjemler frihedsberøvelse op til 18 måneder, jf. udlændingeloven § 36 og 37, stk. 8, ikke er tilstrækkelig til at sikre, at frihedsberøvelse kun anvendes som sidste udvej og i det kortest mulige tidsrum.

I Amnesty er vi i gang med en undersøgelse af trivslen for de frihedsberøvede i Ellebæk, og foreløbige resultater indikerer at nogle torturoverlevende har været udsat for grov fysisk og/eller psykisk systematisk vold i hjemlandet, samt mangel på systematisk helbredsscreening og vidensudveksling herom blandt institutioner i det danske udrejsesystem.

Det er Amnestys vurdering, at det er re-traumatiserende for mange at sidde et sted som Ellebæk. Frihedsberøvelse af sårbare personer på en måde, som ikke tager særlige hensyn, kan indebære umenneskelig behandling, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 3 og FN's Konvention mod Tortur og Umenneskelig eller Nedværdigende Behandling eller Straf artikel 16.

Ifølge CPT-standarder bør en institution for udlændinge i en udrejseposition ikke ligne et fængsel og drives efter fængselslignende regler. Sådanne institutioner bør også garantere fri adgang til udendørsfaciliteter, mulighed for at lave mad og løbende kontakt til familie via egen mobiltelefon eller internet.

Amnesty anbefaler:

- At den danske regering iværksætter grundig sundhedsscreening af udlændinge i udrejseposition, samt vidensdeling herom blandt relevante institutioner.
- At de danske myndigheder sikrer, at sårbare udlændinge ikke frihedsberøves på Ellebæk.

Eksternalisering (anbefaling 60.268)

Det fremgår af midtvejsevalueringen, at Danmark fortsat undersøger mulighederne for at eksternalisere asylbehandlingen og beskyttelsen af flygtninge til et tredjeland.

Amnesty har løbende kritiseret dette ønske og frarådet den danske regering, at den flytter sit ansvar på området til et tredjeland.¹¹ Vi mener, at det kan være i strid med Den Europæiske

¹¹ [Ministre: Kritikere af asylcentret i Rwanda lever i fortidens verden og skader både Danmark og flygtningene med misforstået humanisme - politiken.dk](#)

[Debatindlæg: Regeringens plan om et modtagecenter for asylansøgere i Rwanda er en virkelighedsflugt med store menneskeretlige konsekvenser \(amnesty.dk\)](#)

[Regeringen bør droppe tanken om modtagecentre for asylansøgere - \(amnesty.dk\)](#)

[5 grunde til at modtagecentre i Rwanda er en dårlig idé \(amnesty.dk\)](#)

Menneskerettighedskonvention artikel 8 og i forhold til retten til privat-og familieliv, samt underminere internationalt samarbejde og ansvarstagen for folk på flugt.

Amnesty anbefaler:

- Regeringen at stoppe alle planer om at ville eksternalisere asylbehandlingen eller beskyttelsen af flygtninge til tredjelande.

Amnesty håber at Danmark vil arbejde videre hen imod vores anbefalinger – og indtænke dem forud for Danmarks næste eksamination ved FN's Menneskerettighedsråd. Vi står naturligvis til rådighed for eventuelle kommentarer og uddybning.

Amnesty International, 13. oktober 2023

-Asylbehandling i et tredjeland (amnesty.dk)

<https://amnesty.dk/wp-content/uploads/2021/03/Amnesty-Internationals-hoeringssvar-eksternalisering-4.-marts.pdf>