



Foto: Khalil Ashawi /Scanpix

ANBEFALINGER TIL EN HUMANITÆR FLYGTINGEPOLITIK

APRIL 2015

INDHOLDSFORTEGNELSE

INDHOLDSFORTEGNELSE	2
INDLEDNING	4
HJÆLP I VERDENS BRÆNDPUNKTER OG NÆROMRÅDER	5
ANTALLET AF FORDREVNE ER VOKSET MARKANT DE SENESTE ÅR	5
ADGANGEN TIL DE FORDREVNE	7
KRISERNE ER LANGVARIGE, OG DE FLESTE FORDREVNE BLIVER I NÆROMRÅDERNE	7
DE MANGE FLYGTNINGE PRESSER DE SKRØBELIGE MODTAGERLANDE	9
DET ETABLEREDE HUMANITÆRE SYSTEM SLÅR IKKE TIL	10
ANBEFALINGER: EN UDVIDET INDSATS FOR FLYGTNINGE I VERDENS BRÆNDPUNKTER OG NÆROMRÅDERNE	12
EU'S ASYLPOLITIK	15
EU'S EKSISTERENDE ASYLPOLITIK	15
DET DANSKE RETSFORBEHOLD	17
FRA REGLER TIL REALISERING	17
RETLIGE MANGLER OG UKLARE FORMULERINGER	18
IMPLEMENTERING AF REGLERNE	18
DUBLIN-SYSTEMET UNDER PRES	18
DØDEN PÅ MIDDELHAVET	20
PERSPEKTIVER FOR ÆNDRINGER	22
ANBEFALINGER: EN FAIR OG EFFEKTIV EUROPÆISK ASYLPOLITIK	23
MODTAGELSE I DANMARK	26
OM ASYLOMRÅDET	26
ASYLANSØGERE OG ASYLCENTRENE	27
TILBUD TIL ASYLANSØGERNE	27
OVERGIVELSE TIL KOMMUNER	28
KOMMUNEKVOTER 2014/2015	29
KVOTEFLYGTNINGE	29
DET 3-ÅRIGE INTEGRATIONSPROGRAM	30

BOLIGPLACERING AF FLYGTNINGE	31
DEN BESKÆFTIGELSESRETTEDE INDSATS FOR FLYGTNINGE	31
CIVILSAMFUNDET OG DEN FRIVILLIGE INTEGRATIONSINDSATS	33
ANBEFALINGER: EN BEDRE MODTAGELSE I DANMARK	35

INDLEDNING

Verden står i brand. Uforståelige uger rydder overskrifter næsten hver dag. Samtidig fortsætter en række konflikter, som vi sjældent hører om, fordi de ikke fanger mediernes interesse. Antallet af flygtninge i verden har ikke været højere siden Anden Verdenskrig. Det stiller krav til det internationale samfund om hjælp i et omfang, hvis lige vi ikke har oplevet i mange år. Men verden har svært ved at følge med og hjælpe de voksende flygtningestrømme. Midlerne er i dag ikke tilstrækkelige. Vi ser en berettiget angst for, om verden overhovedet kan magte så mange flygtninge.

De store flygtningestrømme forsvinder ikke, før der kommer politiske løsninger på de konflikter, som skaber dem. Indtil det lykkes at skabe fred, vil der være behov for massiv humanitær hjælp til flygtninge. For bag hver flugt gemmer der sig en menneskelig tragedie og en udfordring til verden om at hjælpe. Røde Kors tror, der findes løsninger og vilje til at mindske de humanitære konsekvenser af den globale flygtningekrise – en hjælp, vi alle er forpligtet til at bidrage til på et medmenneskeligt grundlag.

Denne rapport indeholder Røde Kors' anbefalinger til en mere humanitær dansk flygtningepolitik. Den er opdelt i tre hovedafsnit: 1) Hjælp i verdens brændpunkter og nærområder, 2) EU's asylpolitik og 3) Modtagelsen af flygtninge i Danmark. Hvert afsnit består af en redegørelse skrevet af eller i samarbejde med en uafhængig ekspert. Dette efterfølges af Røde Kors' anbefalinger til et mere humanitært respons på de beskrevne udfordringer.

Anbefalingerne er baseret på vores erfaringer og arbejde med at hjælpe verdens flygtninge ude i verden og herhjemme i asylsystemet og med integrationen efter opholdstilladelse. Anbefalingerne er ikke udtømmende for Danmarks indsats i forhold til den globale flygtningekrise. Det er et udvalg af anbefalinger, som Røde Kors mener, er nødvendige på et humanitært grundlag.

Rapporten er en opfølgning på fire humanitære folkemøder om modtagelse af flygtninge i Danmark og en konference om den globale flygtningekrise, som Røde Kors afholdt i februar og marts 2015. I disse møder deltog op mod 2.000 danskere. Møderne var blev afholdt med støtte fra Bikubenfonden.

Røde Kors ønsker med denne rapport ikke at blande sig i, hvor mange flygtninge vi skal modtage i Danmark. Vores mål er for det første at sikre, at de mennesker, der kommer til Danmark med et behov for beskyttelse, tages godt imod. For det andet at Danmark gør, hvad vi kan, for at hjælpe de mange, der er drevet på flugt i verden, således at de får den humanitære hjælp, de har brug for, hvor end de søger beskyttelse.

Med venlig hilsen



Anders Ladekarl
Generalsekretær



Foto: Syrian Arab Red Crescent/TAYYAR, I.

HJÆLP I VERDENS BRÆNDPUNKTER OG NÆROMRÅDER

Denne del af rapporten omhandler den globale flygtningesituation og vil give et overblik over omfanget af fordrevne samt tendenser og mønstre for flygtningestrømme igennem de seneste år. Det vurderes, om den humanitære respons i tilstrækkelig grad har været i stand til at tilpasse sig de ændrede forhold, herunder vilkårene for sikkert at bringe humanitær hjælp til de fordrevne.

Forfatter: Dorte Broen, konsulent, BROEN Inter-Cultural Consulting

ANTALLET AF FORDREVNE ER VOKSET MARKANT DE SENESTE ÅR

Antallet af fordrevne i verden er meget stort og er steget markant de seneste år¹. Siden slut-80'erne har antallet ligget på mellem 30 og 40 millioner, men i de senere år er der sket en markant stigning. Der var i 2013 tale om en helt ekstraordinær situation, hvor antallet af mennesker, der blev ramt af humanitære kriser, var det højeste nogensinde. Mindst 150 millioner mennesker blev ramt, hvilket svarer til mere end 2 pct. af verdens befolkning. Heraf havde halvdelen behov for humanitær bistand.

Naturkatastrofer påvirkede flest med i alt 330 katastrofer og 97 millioner berørte mennesker². Især Asien blev ramt, herunder særligt Kina, Filippinerne og Indien med jordskælv og tyfoner som de hyppigste årsager.

Endnu mere markant var udviklingen, hvad angik konflikter. Der var i 2013 tale om 45 konflikter³ med mere end 51 millioner mennesker, der blev fordrevet fra deres hjem af den grund. Det er det højeste antal, siden man umiddelbart efter Anden Verdenskrig begyndte at registrere antallet af flygtninge og internt fordrevne i verden. De fordrevne kommer hovedsagelig fra Afghanistan, Syrien, Somalia og Sudan, men også i et stort omfang fra Sydsudan, Den Demokratiske Republik Congo, Myanmar, Irak, Colombia og Den Centralafrikanske Republik⁴.

¹ UNHCR. Global Trends 2013

² Annual Disaster Statistical Review 2013

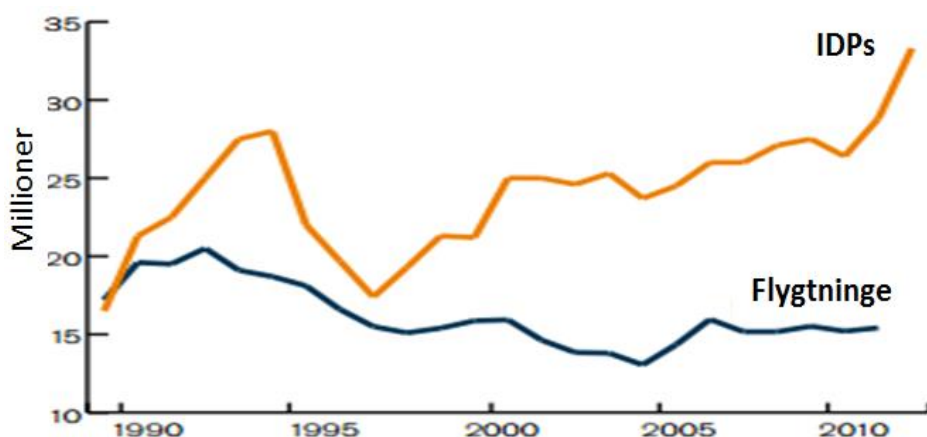
³ Conflict Barometer 2013, Heidelberg Institute for International Conflict Research

⁴ UNHCR. Mid-Year Trends 2014

I 2014 var verden for første gang ramt af 5 såkaldte niveau 3-kriser, dvs. kriser i FN's højeste kategori, som vurderes ud fra kriterier om omfang, akuthed, kompleksitet, manglende lokal kapacitet og risikoen for "genopblussen". Det gjaldt Den Centralafrikanske Republik, Sydsudan, Syrien, Irak og Filippinerne. I 2015 er niveau 3-krisen i Filippinerne dog ved at udfase⁵.

En stribe andre alvorlige kriser "glemmes" eller "forsvinder" i billedet. Det er typisk kriser, som har eksisteret længe, men som ikke synes at have den samme "akuthed" eller medieappel, og som derfor ikke har nyhedens interesse. Et eksempel er konflikten i Mali, som ved udgangen af 2014 omfattede mere end 400.000 fordrevne, såvel indenfor som uden for landets grænser. Eller de mere end 1,5 millioner registrerede afghanske flygtninge, som har boet i Pakistan i årevis.

Ser vi på fordelingen mellem flygtninge og internt fordrevne, har antallet af flygtninge været relativt stabilt, mens antallet af internt fordrevne (IDPs – dvs. fordrevne, som ikke har krydset en international grænse), er vokset dramatisk. Det hænger sammen med, at stadig flere konflikter er interne med en stigende kompleksitet, hvad angår de kæmpendes organisering og mål. Udviklingen i flygtninge og IDPs ses i nedenstående graf.



Kilde: IDMC. International Figures. Displaces by conflict as of January 2014.

Som det fremgår, har antallet af flygtninge siden krisen i det tidligere Jugoslavien ligget omkring 15 millioner, mens antallet af internt fordrevne har været jævnt stigende fra 17-18 millioner og til i dag, hvor vi nærmer os det dobbelte med 33,3 millioner internt fordrevne.

51 MILLIONER FORDREVNE I 2013

- 16,7 millioner flygtninge
- 33,3 millioner internt fordrevne (IDP's)
- 1,2 million asylansøgere

⁵ UNOCHA. Surge Capacity Section. Overview of 2014. Niveau 3-kriserne i CAR, Filippinerne og Syrien fortsatte ind i 2014, mens nye niveau 3-kriser i Sydsudan og Irak kom til samme år.

ADGANGEN TIL DE FORDREVNE

Adgangen til de nødlidende er i stigende grad vanskeliggjort af fragmentering og radikalisering af væbnede grupper, manglende respekt for nødhjælpsarbejdet, sammenblanding af politiske indsatser og nødhjælp og manglende kendskab til og respekt for den humanitære folkeret. Antallet af angreb på nødhjælpsarbejdere er således steget markant igennem de sidste 10 år⁶. Alene i 2013 var der 251 angreb, hvor 460 hjælpearbejdere blev ramt. Af disse blev 155 dræbt, 171 hårdt sårede og 134 kidnappede. Hovedparten af disse angreb skete i Syrien, Sydsudan, Afghanistan, Pakistan og Sudan. De fleste af nødhjælpsarbejderne er lokalt ansatte eller frivillige medborgere, som efterlader deres familier i en meget svær situation, hvis de dør eller bortføres i lange perioder.

Der er mange årsager til, at respekten for de humanitære indsatser svækkes. Der er i den senere tid sket en højere grad af sammenblanding mellem militære og humanitære indsatser. Det nok mest kendte eksempel er taktikken om at vinde "Hearts and Minds" i Afghanistan, hvor krigen mod Taliban forsøgte vundet med humanitære midler. En anden årsag er, at de vestlige lande, hvor mange nødhjælpsorganisationer har hjemsted og finansieres fra, i stor grad er part i eller opfattes som værende part i konflikterne. Flere konflikter er også såkaldte asymmetriske konflikter, hvor forskellige mindre oprørsgrupper kæmper mod siddende regeringers militære styrker (og indbyrdes mod hinanden). De har ikke kendskab til den humanitære folkeret eller de humanitære principper og oplever ydermere, at metoder, der ikke skåner hverken civile eller nødhjælpsarbejdere, er nødvendige for at sikre sejren.

Konsekvensen er, at samtidig med at et stadig større antal mennesker drives fra hus og hjem, bliver det mere og mere vanskeligt at nå frem med upartisk hjælp til dem, som er i nød.

KRISERNE ER LANGVARIGE, OG DE FLESTE FORDREVNE BLIVER I NÆROMRÅDERNE

Udover at antallet af flygtninge og internt fordrevne er stigende, ses en tendens til, at kriserne bliver stadig mere langvarige. Af de fordrevne er 70 pct. fordrevet fra deres hjem i mere end 5 år, og den gennemsnitlige flygtning er flygtning i mere end 17 år. 17 år er meget lang tid, og i den periode kommer nye generationer til, ligesom tilknytningen til hjemlandet bliver stadig svagere. Der findes flygtningelejre, hvor tredjegerations flygtninge stadig huses uden udsigt til at vende hjem eller blive lokalt integreret.

Der er mange eksempler på langvarige flygtningekriser. I Kenya har der eksempelvis været ca. 160.000 flygtninge fra Somalia gennem de sidste 25 år, og for 5 år siden steg antallet dramatisk med yderligere ca. 250.000. Når flygtninge fra andre lande, herunder Sudan, Etiopien og Eritrea inkluderes, er det samlede tal for Kenya i dag over en halv million⁷. Efter krisen i Sudan og Somalia er der lige så mange i Etiopien⁸. I Pakistan og Iran, som har været hjemsted for millioner af afghanere, siden Sovjet invaderede Afghanistan i 1980'erne, befinder der sig henholdsvis ca. 1,6 million og knap 1 million flygtninge.

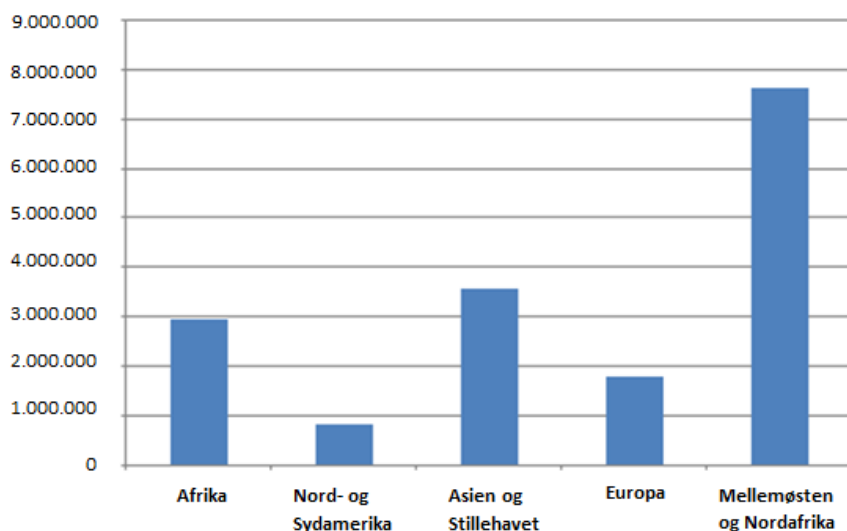
Forholdene for mange af disse langtidsflygtninge er meget ringe. De har begrænsede rettigheder og ingen eller begrænset adgang til basale behov som sundhedsydelser, rent vand mv. Mulighederne for lokal integration i form af arbejdstilladelser, adgang til skolegang og lignende er ringe, og de fleste lever derfor i en form for limbo i årevis.

⁶ Aid Workers Security Report 2014

⁷ UNHCR. Statistics and operational data

⁸ Ibid.

Et andet væsentligt fællestræk er, at langt de fleste forbliver i nærområdet. Knap 90 pct. befinder sig i nærområderne. Det ses på nedenstående graf, som viser flygtninge fordelt på verdensdele ved udgangen af 2013⁹.



Kilde: UNHCR Statistical Yearbook 2013

Grafen viser, at 45 pct. af alle verdens flygtninge p.t. befinder sig i Mellemøsten og Nordafrika. Det omfatter ikke bare syrere, men også irakere og især palæstinensere, som der er 5 millioner af. Afrika (hovedsagelig Østafrika) og Asien er tilsvarende hårdt belastede. Kun godt 10 pct. af verdens flygtninge kommer til Europa – og set i forhold til antallet af flygtninge i nærområderne til verdens brændpunkter er stigningen af flygtninge i Europa relativt begrænset.

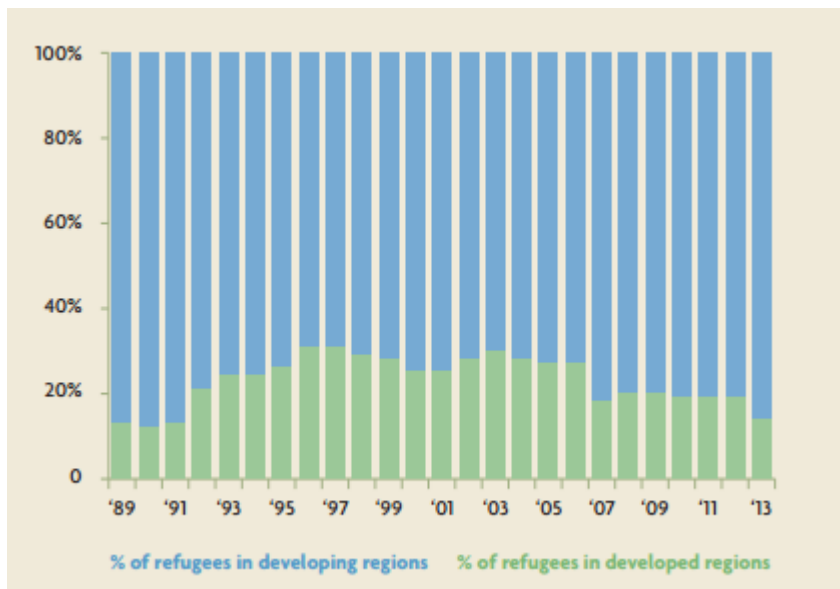
Det er krisen i Syrien et godt eksempel på. Den har haft enorme konsekvenser for de nærliggende lande. Der er tale om den største fordrivelse af mennesker siden Anden Verdenskrig. Ved udgangen af 2014 var der i alt 3,7 millioner syriske flygtninge, svarende til 95 pct. af samtlige syriske flygtninge fordelt på henholdsvis Tyrkiet (1,55 millioner), Libanon (1,15 millioner), Jordan (622.000), Irak (234.000) og Egypten (138.000)¹⁰. Det betyder, at hver fjerde indbygger i Libanon er flygtning fra Syrien. Dertil kommer et ukendt antal ikke-registrerede flygtninge. Ifølge kilder i Libanesisk Røde Kors befinder der sig p.t. omkring 800.000 ikke-registrerede flygtninge i Libanon, hvilket sammen med de registrerede i givet fald svarer til 45 pct. af befolkningen¹¹. UNHCR estimerer endog, at ved udgangen af 2015 vil antallet af syriske flygtninge i nærområderne være steget til 4,3 millioner.

Den generelle udvikling kan ses på nedenstående graf, som klart viser, at de udviklede lande er vært for en stadig mindre andel af de mange millioner, der er drevet på flugt fra deres hjem. Grafen viser pct. af flygtninge i henholdsvis udviklingsregioner og udviklede regioner:

⁹ UM. tabel 2.1 i UNHCR Statistical Yearbook 2013 plus tallet for palæstinensiske flygtninge oven i summen for Nordafrika og Mellemøsten.

¹⁰ ACAPS. Syria four years on: No end in sight

¹¹ Nabih Jabr, vicegeneralsekretær i Libanesisk Røde Kors



Kilde: UNHCR. Global Trends 2013

DE MANGE FLYGTNINGE PRESSER DE SKRØBELIGE MODTAGERLANDE

Det betyder, at en meget stor og stigende del af verdens flygtninge opholder sig i skrøbelige lande med få ressourcer og dårlige forudsætninger for at løse opgaven. Disse lande udfordres til bristepunktet, med stor risiko for yderligere lokal og regional destabilisering, idet sikkerhedsproblemerne kan spredes fra konflikten i et naboland. Fælles for lokalbefolkningen og flygtningene er et håb om, at situationen bliver kortvarig, hvilket jf. ovenstående meget sjældent er tilfældet.

Flygtninge er ofte forbundet med teltlejre, men i virkeligheden bor kun 1/3 af verdens flygtninge i lejre. Mange lejre ændrer gradvis karakter til at ligne byer, og nogle er meget store¹². Langt hovedparten af verdens flygtninge bor nu i lokalsamfund og især i byer. Det gælder eksempelvis i Libanon, hvor de over 1 million syriske flygtninge er spredt ud over hele landet og er at finde i både store og små bysamfund – men også ude i det åbne landskab. Libanon har ikke ønsket permanente bosættelser grundet erfaringerne med de palæstinensiske lejre i landet, som blev oprettet efter Israels dannelse og sidenhen aldrig er blevet ophævet. I det hele taget har mange lejre gennem historien ændret karakter til permanente eller halvpermanente lejre, og det i sig selv opfattes ofte af værtslandet som problematisk, idet flygtninges de facto-status dermed ændres.

Det, at størstedelen af verdens flygtninge bor i lokalsamfundene, giver omvendt bedre muligheder for, at flygtninge i et samspil med de lokale indbyggere kan bringe medbragte ressourcer i spil og bidrage positivt til udvikling af lokalområderne. Flere undersøgelser har gjort op med myterne om flygtninge som økonomisk isolerede, afhængige og en byrde for lokalsamfundene¹³. Disse undersøgelser viser, at flygtninge gennem efterspørgsel af produkter og service skaber arbejdspladser og bidrager med arbejdskraft, og at de, som bor i byerne, i meget høj grad klarer sig selv. For eksempel er det lykkedes en del afghanere at finde fodfæste som handelsfolk i Pakistan. Men hvis landene bliver presset for hårdt, kan dette omvendt skabe grobund for sociale spændinger mellem flygtningegrupperne og værtssamfundene. Der opstår konkurrence mellem

¹² Eksempelvis er flygtningelejren "Dadaab" i Kenya den tredjestørste "by" i Kenya efter Nairobi og Mombasa.

¹³ Eksempelvis "Humanitarian Innovation Project", Refugee Studies Centre, University of Oxford.

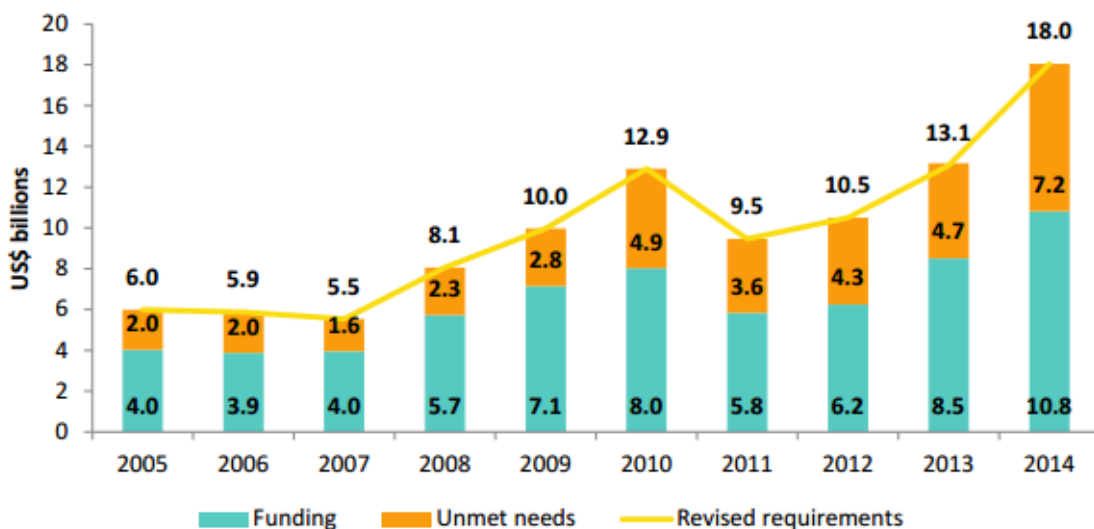
flygtningene og værtsbefolkningen om jobs, huse, jord, vand og adgang til offentlige ydelser og andre ressourcer. Det skaber spændinger. I Libanon har undersøgelser vist¹⁴, at hovedparten af de syriske flygtninge, som har arbejde i landet, betales under minimumslønnen. Det betyder, at de lokale libanesere har svært ved at konkurrere med den billige syriske arbejdskraft.

Det er derfor en udfordring at etablere en mere holistisk tilgang til de humanitære indsats, så de retter sig mere bredt mod at udvikle hele det samfund, der omgiver flygtningene. I lyset af konflikternes udvikling er det nødvendigt at udruste de berørte lokalsamfund til at håndtere en befolkning, der pludselig og måske permanent er blevet markant større. Dette kræver nytænkning og mange ressourcer.

DET ETABLEREDE HUMANITÆRE SYSTEM SLÅR IKKE TIL

Den beskrevne udvikling og udfordringer har i kombination med den vedvarende strøm af nye akutte kriser og katastrofer sat det internationale humanitære system under hårdt pres. De samlede FN-appeller om humanitær bistand lå således i 2004 på 3 milliarder USD, mens de 10 år senere var over 5 gange så høje med 17,9 milliarder USD i 2014. I 2015 appellerer FN-systemet om 22 milliarder USD til humanitær bistand.

Som det fremgår af nedenstående graf, bliver disse appeller langt fra fuldt ud mødt. Det gule område viser den manglende finansiering. Lægges dertil Røde Kors-bevægelsen og Internationalt Røde Kors' ikke finansierede behov, forøges tallene med 258 millioner USD og 179 millioner USD for henholdsvis 2012 og 2013.



Kilde: Funding and unmet needs, UN-coordinated appeals, 2004–2013, GHA.

Det betyder bl.a., at situationen i Syrien og i Syriens nærømråder er helt uholdbar¹⁵. Ved udgangen af 2014 havde 12,2 millioner ud af 18 millioner mennesker behov for humanitær hjælp i Syrien. Heraf var 5,6 millioner børn¹⁶. Manglen på finansiering har været stigende, og i 2014 blev finansieringen af de humanitære behov kun mødt med 42 pct. i Syrien. På grund af kamphandlinger er det samtidig blevet mere vanskeligt at nå frem til de nødstedte i landet. I

¹⁴ ACAPS. Syria four years on: No end in sight

¹⁵ ACAPS. Syria four years on: No end in sight

¹⁶ Ibid.

Syriens nærømråder var kun halvdelen af behovene finansierede i 2014. Det betyder, at helt basale behov såsom mad, vand og sundhed ikke blev dækket, og at et meget stort antal børn ikke kommer i skole og får undervisning. I Tyrkiet gælder det eksempelvis for ikke mindre end 70 pct. af børnene¹⁷.

Det etablerede humanitære system slår med andre ord ikke til – både for så vidt angår omfang og indhold. Der er ikke tilstrækkelig finansiering. De traditionelle modeller for humanitær bistand er stærkt udfordret af, at de er baseret på, at hjælpen er af midlertidig karakter, rettet mod de fordrevne. FN har hovedsagelig fokuseret på at hjælpe flygtningene med basale behov som mad, vand, lægehjælp og tag over hovedet, så de kan klare sig, indtil de kan vende tilbage. Men i praksis er de fordrevne fanget i halvpermanente kriser, som det bliver sværere og sværere at komme ud af.

Effektiviteten af den humanitære indsats er således udfordret af en eksisterende kasse- og silotænkning i hjælpen. Udviklingen kræver, at der introduceres nye kombinationsmodeller, hvor humanitær hjælp og udviklingsbistand supplerer hinanden i et mere direkte samspil. Her bør bistanden rettes mod en bred vifte af kapacitetsopbyggende og støttende indsatser i de lokale værtssamfund som f.eks. skoler, hospitaler og jobskabelse. Højkommissær for UNHCR Antonio Guterres har således også påpeget, at den akutte hjælp til flygtninge skal kombineres med en langt større støtte til de lokalsamfund, som bærer byrden. Midlerne hertil kan komme fra området for langsigtet udvikling, der er otte gange så stort, uanset at værtslandene ikke normalt lever op til kriterierne for at få udviklingsbistand¹⁸.

Men selv hvis viljen til dette er til stede, er midlerne der p.t. ikke, og det udgør en fundamental udfordring for, at indsatsen kan nå alle med behov.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ UNHCR Antonio Guterres, "UNHCR has never had to address so much human misery in its 64-year history"

ANBEFALINGER: EN UDVIDET INDSATS FOR FLYGTNINGE I VERDENS BRÆNDPUNKTER OG NÆROMRÅDERNE

Anbefaling: Der skal findes politiske løsninger

Indtil det lykkes at skabe fred, vil der være behov for massiv humanitær hjælp til flygtninge. Selv om der ultimativt er brug for politiske løsninger, har det internationale samfund hverken udvist tilstrækkelig vilje eller evne til at finde fungerende løsninger på de voldelige konflikter.

Røde Kors anbefaler, at Danmark i højere grad skubber på for at finde nye og varige politiske løsninger i EU- og FN-regi, samt i dialogen med andre nøglepartnere, såsom medlemmerne af FN's Sikkerhedsråd.

Anbefaling: Der er behov for flere ressourcer til det humanitære arbejde

Det store antal af langvarige, omfattende konflikter i verden kræver øget handling og flere ressourcer. På trods af det store politiske fokus på indsatser i nærområderne, så er støtten til disse områder alt for begrænset i forhold til de humanitære udfordringer. For mange kriser glemmes og er komplet underfinansieret, selv om de humanitære behov er enorme.

Røde Kors anbefaler derfor en massiv mobilisering af ressourcer til verdens brændpunkter og nærområder med fokus på at afhjælpe den massive nød. Hjælpen skal prioriteres der, hvor nøden er størst – ofte i de langvarige og glemte kriser.

Dette kræver, at Danmark fortsat går foran med øgede midler til de humanitære kriser. Hvis den danske humanitære bistand skal følge med udviklingen i FN's appeller, skal den øges med 2 milliarder. Kan midlerne ikke findes andre steder, må de tages fra den langsigtede udviklingsbistand. Med en øget dansk humanitær bistand bør Danmark arbejde for, at alle EU-lande følger med stigningstakten.

Anbefaling: Respekten for de humanitære principper skal øges

Manglende respekt for den humanitære folkeret og de humanitære principper betyder, at flere mennesker i konfliktområder drives på flugt, og at det bliver vanskeligere at nå frem med upartisk hjælp til de nødlidende.

Røde Kors anbefaler, at Danmark støtter initiativer for at sikre øget respekt for den humanitære folkeret, herunder Røde Kors-bevægelsens arbejde med at udbrede kendskabet til den humanitære folkeret til væbnede grupper og til civilbefolkningen.

Danmark skal også arbejde for at sikre, at den humanitære bistand gives med fuld respekt for de humanitære principper, og at politiske stabiliseringsinitiativer ikke får uønskede konsekvenser for den upartiske og neutrale nødhjælp. Dette kan bl.a. gøres ved at gennemføre uafhængige reviews af, hvorvidt EU-landenes humanitære indsatser efterlever the European Consensus on Humanitarian Aid.

Anbefaling: Større risikovillighed

Manglende humanitær adgang efterlader millioner af internt fordrevne og den almindelige civilbefolkning uden adgang til nødhjælp. Uforudsigelighed præger de fleste situationer, hvor nødhjælpsarbejdet udføres, og besværliggør langsigtet

**i nødhjælps-
arbejdet, så
hjælpen når
de mest
sårbare**

og generisk planlægning. Nødhjælpsindsatser i højrisikoområder besværes af meget høje og urealistiske kontrolkrav fra donorers side.

Røde Kors anbefaler, at flere midler og initiativer skal rettes mod humanitær hjælp og beskyttelse af de internt fordrevne, som er blevet tilbage og ikke er nået i sikkerhed i en flygtningelejr. Det gælder fx for størstedelen af de mennesker, der er ramt af krige og uroligheder i dele af Somalia og i Syrien.

Det kræver, at midlerne skal gives med en øget risikovillighed blandt donorer, og at der skal være mere fleksible og realistiske regler for dokumentation og rapportering i forhold til at understøtte indsatser i højkonfliktområder. Det skal være muligt at flytte målet undervejs i planlægning og budgettering i langt højere grad, end det er i dag. Arbejdet i kriseområder er så uforudsigeligt, at jo mere detaljerede ansøgninger og budgetter skal være, jo flere ændringer skal der laves undervejs, hvilket ikke er effektivt.

Danmark skal desuden sikre, at terrorlovgivning i Danmark og EU ikke begrænser mulighederne for at yde den humanitære hjælp, som er beskyttet og sanktioneret af folkeretten. Dette er særligt relevant i forbindelse med finansiering af indsatser i f.eks. De Besatte Palæstinensiske Områder, Colombia, Afghanistan og andre steder, hvor de facto-myndighederne er på EU's terrorlister.

**Anbefaling:
Der skal
investeres
mere i
forebyggelse**

Der investeres ikke nok i forebyggelse af katastrofer og kriseforberedelse. Samtidig er den herskende tankegang og de gængse planlægningsværktøjer stadig præget af en adskillelse af nødhjælp og udviklingshjælp.

Røde Kors anbefaler, at man i de langvarige flygtningekriser bruger en mere integreret udviklingsmodel, som spænder over både humanitære og udviklingsindsatser bygget på ideen omkring modstandsdygtige samfund og individer (Resilience Approach).

Midlerne til langsigtet udviklingsbistand, som er 8 gange højere end til de humanitære indsatser, skal i øget omfang kunne anvendes i lande ramt af store flygtningeproblemer, på trods af at disse lande er kategoriseret som mellemindkomstlande. Dette gælder særligt lande som Jordan, Libanon og Irak, hvor vi klart kan se store humanitære behov, som kræver mere langsigtede udviklingsorienterede indsatser. Konkret anbefaler vi, at disse lande kan modtage midler over udviklingsrammen.

Des tidligere vi sætter ind, des bedre – og allerbedst virker det, når vi ruster lokalsamfund til at håndtere konflikter og katastrofer, allerede inden de indtræffer. Der er behov for, at vi opprioriterer dette, gennem opbygning af katastrofeberedskaber mv. Undersøgelser viser, at for hver ene krone, vi bruger på forebyggelse, sparer vi syv kroner på indsatsen, efter katastrofen er indtruffet.

Derfor er der også behov for, at Danmark handler tidligere på varslings signaler for katastrofer, som f.eks. en fejlslået regn- og høstsæson, inden hungersnøden indtræffer. Det sparer både menneskeliv og penge. Ligeledes er der behov for, at vi bliver længere efter en katastrofe eller en konflikt for at undgå, at et land falder tilbage i fattigdom.

**Anbefaling:
Øget støtte til
lokalsamfund,
som er ramt
af store
flygtninge-
strømme**

Nærområderne til verdens brændpunkter er under hårdt pres. Foruden hjælp til de, der er drevet på flugt, er der også behov for at afhjælpe de lokale og negative følgevirkninger, som store flygtningestrømme kan have.

Røde Kors anbefaler en øget finansiering og kapacitetsopbygning af de lokale aktører, som arbejder i nærområderne. Det vil gøre dem i stand til at hjælpe bedre. Med udsigt til at de fleste flygtningekriser er langvarige, er det vigtigt i videst mulige omfang at ruste de lokale aktører til at håndtere indsatsen, fremfor at verdenssamfundet overtager. Kapacitetsopbygning bør ske så tidligt som muligt.

Endvidere skal de lokalsamfund og værtsfamilier, som huser de mange fordrevne, rustes i forhold til infrastruktur og basale ydelser såsom sundhed. Programmer bør iværksættes til at styrke den sociale sammenhængskraft og dermed modvirke de mange konflikter, der kan opstå i kølvandet på store flygtningestrømme.

**Anbefaling:
Bedre
beskyttelse af
civile**

Civile udsættes i stigende omfang for krænkelser, ofte relateret til seksuel vold, begået af enten krigens parter eller andre civile. Aktiviteter, der sigter på at forebygge overgreb eller hjælpe, efter overgrebene er sket, er ofte underfinansieret. De, som begår overgrebene, undgår desuden ofte retsforfølgelse.

Røde Kors anbefaler derfor, at Danmark og EU prioriterer arbejdet med beskyttelse af civile, herunder psyko-soziale indsatser, som kritiske indsatser (life-saving) og sikrer den nødvendige finansiering hertil.

**Anbefaling:
Innovation i
den
humanitære
indsats**

Den humanitære indsats skal konstant udvikles i forhold til både konflikters impaktindvirkning og den teknologiske udvikling. Vi skal hele tiden udvikle nye redskaber, der gør den humanitære indsats mere effektiv. Et godt eksempel på dette er de nye muligheder for at få den rette hjælp frem til tiden, som nye globale kommunikationsteknologier har betydet for nødhjælpsarbejdet.

Røde Kors anbefaler derfor, at alle humanitære aktører adopterer strategier for at sikre innovation i det humanitære arbejde. Det handler om at adoptere ny teknologi og indarbejde resultater fra forskning, ny viden om f.eks. ernæring, sygdomsbekæmpelse og forebyggelse af katastrofer. Den humanitære innovation skal ske i samarbejde med humanitære organisationer, den private sektor og relevante forskningsmiljøer om udviklingen eller tilpasningen af nye værktøjer, der væsentligt kan forbedre menneskers muligheder for at overleve katastrofen, og for efterfølgende at genskabe et værdigt liv.



Foto: Tommaso Della Longa / Italian Red Cross

EU'S ASYLPOLITIK

Denne del af rapporten redegør for EU's fælles asylpolitik og for Danmarks stilling hertil. De væsentligste regler og elementer gennemgås, og status for implementering af disse beskrives. Til sidst gives perspektiver på mulige ændringer i systemet.

Forfattere: Thomas Gammeltoft-Hansen, forskningsleder ved Institut for menneskerettigheder, og Eva Krogsgård Nielsen, forskningsassistent.

EU'S EKSISTERENDE ASYLPOLITIK

Asylpolitik har været en del af EU-samarbejdet siden Amsterdam-traktaten, og der er i dag fælles regler på alle væsentlige områder. Udviklingen har dog ikke været problemfri. Ligesom i Danmark er asylområdet blevet politisk følsomt i mange andre medlemslande, hvilket har skabt nervøsitet for at afgive suveræniteten på et så vigtigt indenrigspolitisk område. Processen er gentagne gange blevet forsinket, og de resulterende regler er præget af politiske kompromiser og hensyn. Når det alligevel er lykkedes at harmonisere dette område, skyldes det for det første ønsket om at undgå negativ konkurrence og såkaldte "spill-over"-effekter, hvor stramninger i ét lands politik risikerer at medføre større pres på nabolandene. For det andet bekymringen for "asylshopping", hvor asylansøgere afvist i et medlemsland frit kan rejse videre og søge i de andre EU-lande. Endelig spiller det formentlig ind, at EU's asylpolitik er blevet vedtaget i en periode, hvor hele EU oplevede en generelt faldende tilstrømning af asylansøgere. Det er modsat en af udfordringerne i dag, at tilstrømningen har været støt stigende siden 2006.

Det fælles europæiske asylsystem består overordnet af tre elementer. Disse elementer er værktøjer, der skal sikre en ensretning af medlemslandenes asylprocedurer.

1. Dublin-systemet består af Dublin-forordningen og fingeraftryksdatabasen Eurodac. Dublin-systemet beskrives normalt som hjørnestenen i EU's asylpolitik og afskærer flygtninge muligheden for at søge asyl i flere forskellige EU-lande. Hovedprincippet er, at det er det land, en asylansøger først ankommer til, der er ansvarlig for at tage imod og behandle ansøgningen. Dublin-forordningen er blevet revideret ad flere omgange, men fordelingsprincippet med første ankomstland gælder stadig.

2. Asyldirektiverne fastsætter fælles regler for, hvem der har krav på asyl (Kvalifikationsdirektivet), hvilke retsgarantier der gælder for asylbehandlingen (Proceduredirektivet), og hvilke rettigheder asylansøgere har i forhold til f.eks. indkvartering, økonomisk bistand og arbejde (Modtagelsesdirektivet). Direktiverne følger overordnet set de krav og standarder, der følger af internationale konventioner. På enkelte områder, f.eks. i forhold til personer, der flygter fra væbnet konflikt, har EU-reglerne dog været med til at sikre en udvidet beskyttelse, som sidenhen er blevet overtaget af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

3. Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO) har mandat til at styrke samarbejdet omkring det fælles europæiske asylsystem. Asylstøttekontoret kan derudover give praktisk støtte til medlemslande, der oplever et særligt pres på deres asylsystem. Bekymringen for overstatslig kontrol betyder, at EASOs mandat er mere begrænset end f.eks. søster-agenturet FRONTEX, der skal styrke samarbejdet omkring grænsekontrol.

Både EU-Domstolen og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har desuden haft stor betydning i forhold til at tydeliggøre og sætte rammer for EU's asylpolitik. EU-Domstolen har de seneste år truffet flere vigtige afgørelser, der har sikret en mere udvidet beskyttelse af flygtninge. Det gælder i forhold til konfliktflygtninge og Dublin-reglerne, hvor domstolen har lagt vægt på familiens enhed og barnets tarv i forbindelse med overførsler. EU-Domstolen har desuden haft en vigtig betydning i forhold til fortolkningen af Flygtningekonventionen, bl.a. i forhold til homoseksuelle asylansøgere og konvertitflygtninge.

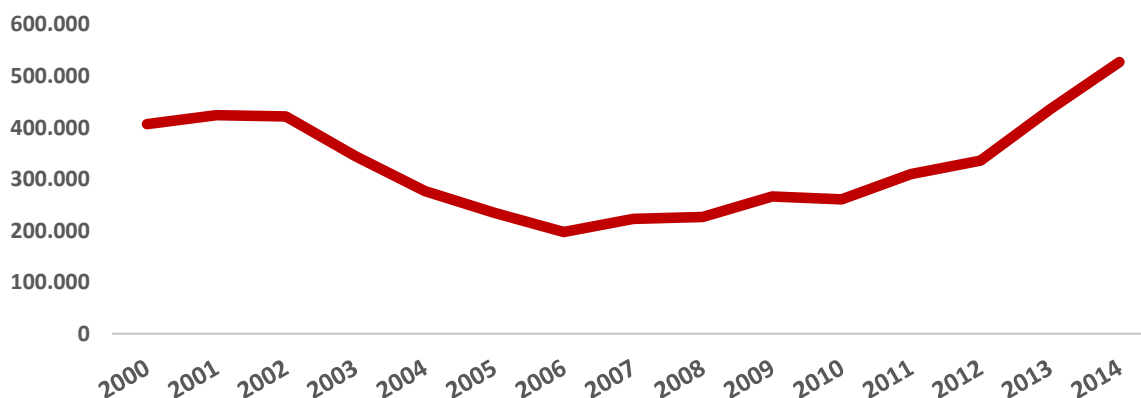
EU's asylpolitik reflekterer desuden Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der fastsætter, at personer, der risikerer tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling, tilsvarende har ret til asyl. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol er desuden gået ind i sager om bl.a. Dublin-systemet, hvor Dublin-overførsler risikerer at stride mod konventionen. Det gælder bl.a. i forhold til Grækenland, hvor en dom fra 2011 indtil videre helt har sat en stopper for andre landes mulighed for at sende asylansøgere tilbage til Grækenland på grund af kritisable levestandarder samt manglende realitetsbehandling af asylansøgninger i Grækenland¹⁹. En dom fra 2014 betyder tilsvarende, at overførsler af børnefamilier til Italien kun kan ske, hvis Italien kan garantere ordentlige indkvarteringsforhold²⁰.

¹⁹ M.S.S v. Belgien og Grækenland (sagsnr. 30696/09) 21/1/2011

²⁰ Tarakhel v. Schweiz (sagsnr. 29217/12) 04/11/2014

Antal asylansøgninger til EU (2000-2014)

(Kilde: Eurostat)



DET DANSKE RETSFORBEHOLD

Det danske retsforbehold betyder, at Danmark i princippet står uden for EU's asylpolitik. Der er dog en række væsentlige undtagelser. Det gælder for det første Dublin-systemet, hvor Danmark deltager gennem en såkaldt parallelaftale. Danmark er desuden med i Schengen-samarbejdet og er derfor bundet af EU's regler for bl.a. udsendelse af afviste asylansøgere og deltager i den fælles grænsekontrol. Danske myndigheder er således med i de fælles FRONTEX-operationer på Middelhavet og langs den græsk-tyrkiske grænse.

Selvom Danmark ikke er retligt bundet af asyldirektiverne, kan man diskutere, hvorvidt Danmark alligevel har et politisk ansvar for at sikre, at de danske regler ikke afviger fra EU-reglerne. Dublin-systemet kræver ensartede standarder i forhold til asylsagsbehandling, asylkriterier og modtagelsesforhold, hvis asylansøgere skal kunne sendes tilbage til et andet medlemsland uden at bryde med f.eks. menneskerettighederne. Norge, der også er med i Dublin-systemet, har således valgt konsekvent at gennemføre alle EU's asylregler. Meget tyder på, at EU-Domstolens fortolkning tilsvarende har haft en indirekte virkning i forhold til den danske asylpraksis. Danmark er endeligt bundet af de internationale menneskerettighedskonventioner, og EU-Domstolen har tilsvarende haft en betydning i fortolkningen af disse.

Selvom Danmark har mulighed for at føre en selvstændig asylpolitik på grund af retsforbeholdet, er det i praksis begrænset, hvor meget strammere de danske regler kan være i forhold til resten af EU.

FRA REGLER TIL REALISERING

Det fælles europæiske asylsystem er politisk vedtaget, men realiseringen af EU's asylregler møder en række udfordringer i praksis. Flere EU-lande lever ikke op til hverken EU's regler eller menneskerettighederne. Samtidig er Dublin-systemet kommet under stigende politisk pres fra de sydlige og østlige lande, der på grund af deres geografiske placering må tage imod stadig flere asylansøgere. Bagved disse problemer ligger en mere grundlæggende solidaritetskrise. Det gælder internt, EU-landene imellem. For selvom EU-reglerne gentagne gange henviser til solidaritetsprincipper, er der fortsat ikke politisk vilje til mere grundlæggende at genforhandle Dublin-regler eller på anden måde sikre en mere ligelig fordeling af flygtninge. Det gælder også eksternt, hvor den humanitære krise på Middelhavet og det voksende flygtningepres i

nærområderne er udfordringer, som kan få store konsekvenser, hvis EU ikke formår at finde en mere langtidsorienteret og sammenhængende politik.

RETLIGE MANGLER OG UKLARE FORMULERINGER

Regelmæssigt er man i EU nået langt med de fælles asylregler, der i vidt omfang bygger på respekt for internationale konventioner og standarder. Reglerne har haft en positiv betydning i mange EU-lande, hvor forholdene for asylansøgere og flygtninge er blevet væsentligt forbedret. Men som det ofte gør sig gældende for EU-regler, er asylpolitikken også udtryk for politiske kompromiser, og reglerne er formuleret i uklare og vage termer. Fortolkningen af asyldirektiverne varierer derfor betydeligt landene imellem. EU-Domstolen har de seneste år forsøgt at afhjælpe dette og i sin fortolkning generelt højnet beskyttelsesniveauet. Det gælder blandt andet i sager vedrørende homoseksuelle, konvertitter og konfliktflygtninge.

Der er fortsat enkelte områder, hvor EU-reglerne er mangelfulde eller problematiske ud fra et menneskeretligt perspektiv. Det gælder for eksempel frihedsberøvelse, og flere medlemslande frihedsberøver per automatik asylansøgere. I forbindelse med børn, herunder uledsagede mindreårige, kræves det ikke, at medlemslandene indkvarterer børnene i institutioner, hvor der er personale og faciliteter, der kan imødekomme deres behov²¹. Der er ligeledes retlige mangler, hvad angår juridisk bistand og retten til information om årsagen til eventuel frihedsberøvelse.

IMPLEMENTERING AF REGLERNE

Selv hvor de fælles regler er tydelige, er der desuden stor forskel på, hvor gode de enkelte EU-lande er til at følge dem. Værst står det til i Grækenland, hvor kombinationen af økonomisk krise og en markant stigning i antallet af asylansøgere fik asylsystemet til at bryde sammen. Til trods for væsentlige forbedringer er det græske asylsystem stadig ikke på fode i dag. Det er i praksis svært eller umuligt at indgive en asylansøgning. Modtagelsesforholdene er stærkt kritisable, og mange flygtninge må leve på gaden eller i overfyldte detentionscentre. Flere vidnesbyrd beretter endeligt om, at de græske myndigheder tvangsmæssigt tilbageviser migranter ved grænsen uden at tage stilling til, om der er flygtninge imellem.

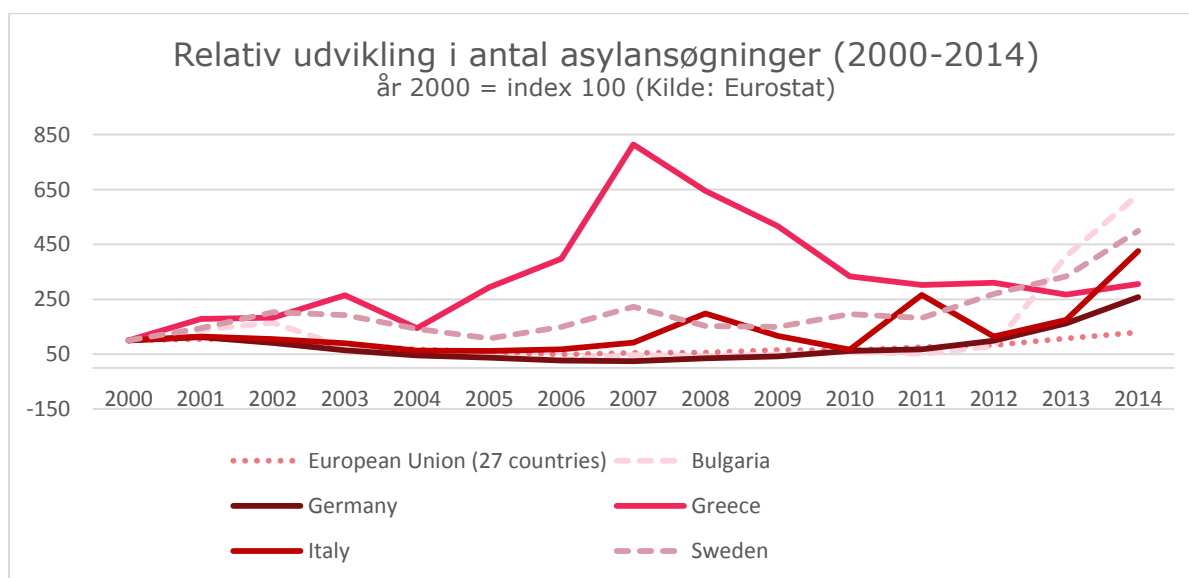
De seneste år har Italien tilsvarende oplevet en betydelig stigning i antallet af asylansøgninger, og mange af disse er henvist til at leve på gaden uden nogen former for hjælp, hvilket er i strid med både EU-reglerne og menneskerettighederne. Bulgarien har tilsvarende oplevet et øget pres. Stærkt problematiske modtagelsesforhold og eksempler på tvangsmæssig tilbagevisning ved grænsen har ligeledes betydet, at en række medlemslande har indstillet Dublin-overførsler til Bulgarien for ikke at krænke menneskerettighederne. Ungarn er gentagne gange blevet kritiseret for ulovligt at frihedsberøve asylansøgere og migranter uden ordentlige ernærings- og sundhedsmæssige forhold. Derudover er der mangel på information og juridisk bistand til asylansøgere.

DUBLIN-SYSTEMET UNDER PRES

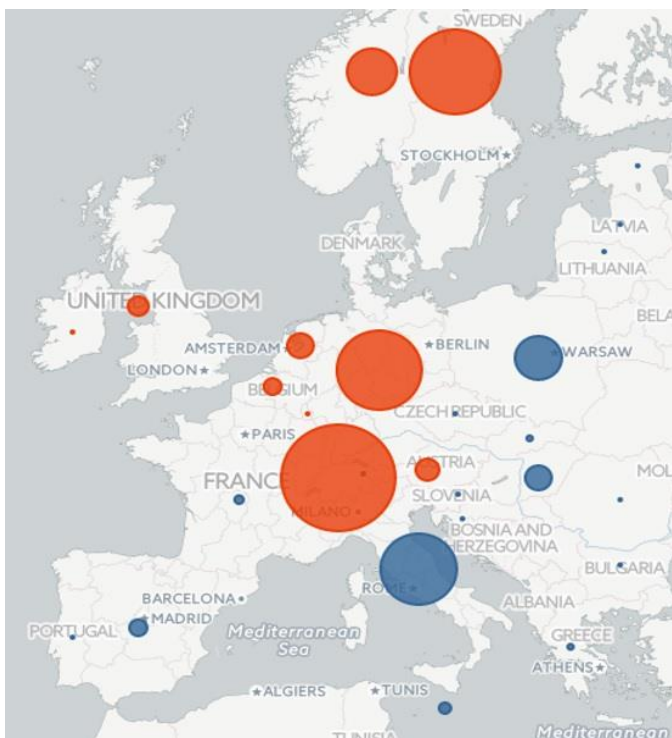
Det store pres på især de syd- og østeuropæiske lande skal ses i tæt sammenhæng med Dublin-systemet, der i sig selv bidrager til en mere ulige fordeling af asylansøgere i EU. Langt de fleste Dublin-overførsler sker efter reglen om første ankomstland. De lande, der har ydre EU-grænser, er

²¹ Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv 2013/33/EU af 26. juni 2013 om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse (omarbejdning), artikel 11, stk. 3.

derfor forpligtet til at modtage både dem, der søger asyl med det samme, og asylansøgere, der bliver sendt tilbage fra andre EU-lande, fordi de er taget videre for at søge asyl der. Skiftende migrationsruter kan derudover lægge et ekstraordinært stort pres på enkelte EU-lande. Grækenland oplevede fra 2000 til 2007 en stigning i antallet af asylansøgere på mere end 800 pct. Et nyt hegn på grænsen til Tyrkiet og forstærket grænsekontrol med hjælp fra de andre EU-lande har siden dæmmet op for tilstrømningen, hvilket dog kun har øget presset på bl.a. Italien og Bulgarien, der begge har oplevet store stigninger i antallet af asylansøgninger fra 2012 og frem. Dette ses tydeligt i nedenstående graf.



Som nævnt ovenfor har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol flere gange vurderet, at Dublin-overførsler kan være en krænkelse af menneskerettighederne. Dette har sat Dublin-systemet helt ud af spil i forhold til Grækenland, og i forhold til Italien skal der søges særlige diplomatiske garantier i forhold til børnefamilier. Nationale domstole og myndigheder har tilsvarende stoppet Dublin-overførsler til visse lande, på grund af problematiske modtagelsesforhold. Det gælder bl.a. Bulgarien, hvor også FN's Flygtningehøjkommissariat opfordrer til generelt at suspendere Dublin-overførsler.



De røde cirkler viser, hvilke EU-lande der foretager flere Dublin-overførsler end de modtager. De blå cirkler viser, hvilke lande der modtager flere, end de sender. (Kilde: Eurostat).

Samtidig vokser den politiske modstand i forhold til Dublin-systemet. Tegner man et kort over, hvilke lande der henholdsvis afsender og modtager flest Dublin-overførsler, er det tydeligt, at det er alle de sydlige og østlige medlemslande, der må holde for. Lande som Danmark ligger omvendt i "læ" og kan hvert år sende flere asylansøgere tilbage til andre lande, end vi selv modtager. Især de sydeuropæiske lande presser på for at genforhandle, hvad "de gamle" EU-lande indtil videre har afvist.

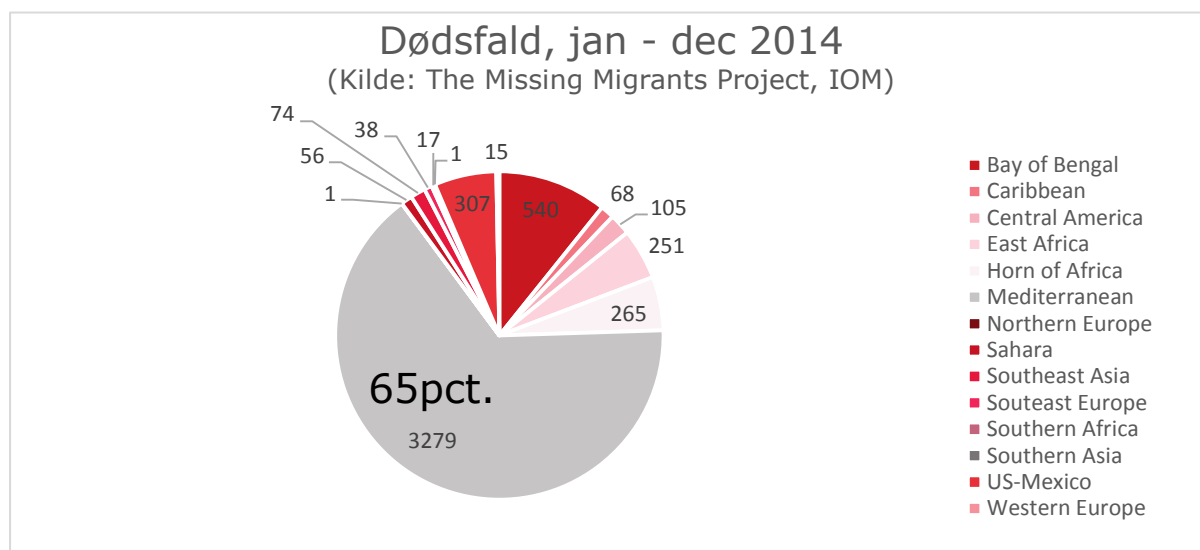
Endelig har enkelte lande valgt helt at ignorere Dublin-reglerne, enten ved at nægte at acceptere overførselsansøgninger eller ved ikke at registrere asylansøgerne i første omgang. Dublin-systemet forudsætter, at alle lande optager asylansøgernes fingeraftryk i Eurodac-databasen, så et senere ankomstland kan tjekke, om asylansøgere allerede er registreret i andre lande. Eurodac-systemet er således Dublin-systemets akilleshæl, da de andre lande ikke kan bevise, hvor asylansøgerne først er ankommet, hvis dette lands myndigheder ikke optager fingeraftryk.

Samlet er Dublin-systemet under så stort pres, at det snarligt risikerer at bryde sammen, hvis ikke de politiske og praktiske udfordringer imødegås. Systemet kan ikke holde til, at Dublin-overførsler til flere lande må sættes i bero, fordi de pågældende lande hverken overholder EU-reglerne eller menneskerettighederne. Samtidig er systemet politisk sårbart, da forfordelte lande kan vælge helt eller delvist at holde op med at optage fingeraftryk, hvilket i praksis umuliggør tilbagesendelse.

DØDEN PÅ MIDDELHAVET

Den fjerde store udfordring er i forhold til de flygtninge og migranter, der endnu ikke har nået EU's territorium. Øget grænsekontrol og visumkrav betyder, at flygtninge er tvunget til ulovligt at krydse EU's ydre grænser, ofte med stor personlig risiko. Hvert år dør tusindvis af migranter og asylansøgere i forsøget på at krydse Middelhavet, der i dag udgør en af de mest benyttede ruter. Alene i 2014 blev der registreret 3.279 dødsfald. Dermed er Middelhavet den absolut farligste migrationsrute og tegner sig ifølge International Organization for Migration for 65 pct. af alle

migrationsrelaterede dødsfald i verden. Der er mere end 20.000 bekræftede dødsfald igennem de sidste to årtier, og det reelle tal er formentligt langt højere, da mange dødsfald aldrig registreres.



Denne situation blev i længere tid stort set ignoreret af både EU og de enkelte medlemslande. Først i 2013, hvor mere end 360 migranter døde efter endnu et forlis ud for den italienske ø Lampedusa, blev der for alvor sat politisk fokus på problemet. Flere EU-lande ytrede for første gang ønske om sammen at gøre mere for at ændre situationen. Italien iværksatte selvstændigt *Mare Nostrum*, et ambitiøst havredningsprogram for den italienske flåde og kystvagt, der formåede at redde mere end 150.000 migranter det efterfølgende år. Konkrete reformer fra de andre EU-lande er til gengæld udeblevet. Det eneste, man kunne enes om, var at øge grænsekontrollen og at styrke samarbejdet med de sydlige Middelhavslande for at begrænse flygtninge- og migrationsstrømmen mod Europa. Italien valgte at indstille *Mare Nostrum* i efteråret 2014 med henvisning til de store omkostninger, der var forbundet med programmet (ca. 850 millioner kr.) og manglende solidaritet i forhold til modtagelsen af asylansøgere. Til erstatning har EU igangsat en fælles grænsekontrolloperation, *Triton*. Budgettet for den samlede EU-operation er dog kun en tredjedel af budgettet for *Mare Nostrum*, og operationszonen er begrænset til den europæiske side af Middelhavet. Mange forventer derfor, at dødstallet igen vil stige.

Udfordringen i forhold til Middelhavet er desuden uklare eller manglende regler. Flere af de sydlige Middelhavslande nægter at anerkende de internationale havredningsregler, der i princippet gør hvert land ansvarlig for at koordinere og ilandsætte migranter indenfor en klart defineret zone af Middelhavet. Blandt de europæiske lande har der tilsvarende været uenighed om fortolkning af reglerne. Bl.a. Italien og Malta har gentagne gange været uenige om, hvor migranter skulle landsættes, og dermed hvilket land der var ansvarlig for den efterfølgende asylbehandling. Forskellige definitioner af begrebet havsnød har desuden trukket redningsoperationer i langdrag. Ifølge Malta er et sø-fartøj først i havsnød, når det aktivt synker, samt har udsendt en anmodning om assistance. Ifølge italiensk definition er et fartøj, der ikke er egnet til at sejle, per definition i havsnød.

EU har for nylig vedtaget fælles retningslinjer for havredning i forbindelse med FRONTEX-koordinerede indsatser ved EU's eksterne grænser. Retningslinjerne har blandt andet tydeliggjort definitionen af havsnød og fastslår, at grundlæggende flygtningeretlige garantier også gælder for asylansøgere, der bliver reddet i internationalt farvand. Retningslinjerne er dog fortsat mangelfulde og efterlader et ganske stort skøn til den enkelte kystvagt i forhold til tilvejebringelse af juridisk bistand, tolke og sundhedspersonale. Derudover gælder retningslinjerne ikke for de sydlige

Middelhavslande og heller ikke for FRONTEX-operationer i deres territorialfarvand. På den måde åbnes der op for, at man igennem aftaler med tredjelande kan omgå eller forskyde ansvaret for blandt andet flygtninge.

PERSPEKTIVER FOR ÆNDRINGER

Konsekvenserne af de beskrevne udfordringer kan pege på forskellige mulige ændringer på EU-niveau. Overordnet peger flere forhold på, at den nuværende asylpolitik er uholdbar, og at det fælles asylsystem risikerer at bryde sammen, hvis EU-landene ikke formår at udvise større solidaritet både internt og i forhold til nærområdelandene.

• Løbende fortolkning fremfor revision af asyldirektiverne

Det er usandsynligt, at man indenfor de næste år vil se væsentlige ændringer i de fælles regler for behandling og modtagelse af asylansøgere. De nuværende asyldirektiver blev vedtaget i perioden 2011-2013, og mange lande ønsker ikke at åbne nye forhandlinger. Det vil under alle omstændigheder være en proces, der kan tage lang tid, og hvor det kan blive svært at nå til enighed, da der er stærke politiske interesser på spil i næsten alle medlemslande. Den løbende fortolkning af de fælles regler kan dog få store konsekvenser i praksis, og især EU-Domstolen kan få en vigtig rolle.

• Nødvendig genforhandling af Dublin-systemet

På trods af et voksende politisk pres fra de syd- og østeuropæiske lande, er der fortsat ikke flertal for at genforhandle Dublin-forordningen. De betydelige problemer kan dog tvinge medlemslandene til forhandlingsbordet, og Dublin-systemet kan næppe holde til, at Dublin-overførsler i praksis suspenderes i forhold til flere større lande. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, EU-Domstolen, nationale domstole og enkelte landes manglende politiske vilje til at overholde EU-reglerne kan hver især blive udslagsgivende. Mange af problemerne med implementeringen af det fælles europæiske asylsystem og situationen på Middelhavet peger desuden tilbage på Dublin-systemet og behovet for en mere ligelig fordeling af asylansøgere landene imellem.

• Humanitær indsats på tværs af Middelhavet

Den humanitære ånd efter Lampedusa-tragedien i 2013 er tilsyneladende væk igen, og mange lande er bekymrede for, at en mere omfattende redningsaktion vil betyde større tilstrømning. De store antal dødsfald kan dog næppe ignoreres. Fælles løsninger på EU-niveau hænger nøje sammen med revision af Dublin-reglerne eller et internt genbosætningsprogram. En lige så vigtig udfordring er at sikre fælles regler og bedre samarbejde i forhold til de sydlige Middelhavslande, hvor det er praktisk muligt. Der er endelig behov for at skabe reelle alternativer til den farefulde færd over Middelhavet. Det kan for eksempel være udstedelse af humanitære visa til *prima facie*-flygtninge og mulighed for at søge asyl på EU-medlemslandenes ambassader. EU's kommissær for migration, Dimitris Avramopoulos, omtalte denne mulighed i relation til situationen på Middelhavet og de pressede nærområder tidligere i år.

• Risiko for kollaps i nærområdelandene

Nærområdelandenes store flygtningepres har betydet, at der det sidste halve år har været lukket visse grænseovergange og indført visumkrav i forhold til blandt andet syriske flygtninge. Dette påvirker også flygtningestrømmene til Europa. Om end der er relativ bred politisk enighed i EU om, at der er behov for mere økonomisk bistand, så er handlingerne ikke fulgt med intentionerne. Flere eksperter peger på behov for strategiske genbosætningsprogrammer, hvis nærområdelandene fortsat skal forventes at tage imod det store flertal af verdens flygtninge. Det drøftes også, om alternativ adgang til at søge asyl i EU tilsvarende kan aflaste nærområdelandene.

ANBEFALINGER: EN FAIR OG EFFEKTIV EUROPÆISK ASYLPOLITIK

Anbefaling: Dublin- systemet skal ændres

Dublin-systemets svigt efterlader mennesker, der søger beskyttelse i Europa, i menneskesmuglernes vold og presser medlemslande til at gøre sig selv uattraktive for asylansøgere. Herved opstår et kapløb mod bunden, da stramninger i et land får de andre lande til at følge med – en negativ spiral, der stiller de nordiske velfærdslande med gratis uddannelse og et godt sikkerhedsnet i en umulig situation.

Røde Kors anbefaler derfor, at den danske regering arbejder for en revision af Dublin-reglerne, der indebærer en mere rimelig fordeling af flygtninge mellem EU-landene og modvirker den negative reguleringsspiral, for at gøre sig mindre attraktiv for asylansøgere. En sådan model kan f.eks. baseres på parametre som befolkningstal, BNP, modtagelses- og integrationskapacitet, territorial størrelse, arbejdsløshedsrate.

I mellemtiden bør Danmark ikke sende uledsagede, familier og andre sårbare retur til lande, hvor der hersker stærk mistanke om, at asylsystemet ikke fungerer. Det bør også gælde i de tilfælde, hvor der endnu ikke foreligger en dom fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. I tilfælde af usikkerhed om forholdene skal udsendelse kun ske, hvor der kan stilles garanti for tag over hovedet og rimelige ernærings- og sundhedsmæssige forhold.

Anbefaling: Danmarks opt-in på retsforbehold skal omfatte asylområdet

Med retsforbeholdet har Danmark et langt stykke af vejen sat sig uden for indflydelse i forhold til en fælles europæisk flygtningepolitik på tværs af Europa. Dermed har vi også afskrevet os selv muligheden for at sikre et mere humanitært europæisk asylsystem og få indflydelse på de mange regler, som vi i praksis i vid udstrækning allerede følger grundet bl.a. tilslutning til Schengen og Dublin-konventionen.

Danmark er allerede et af de lande, der modtager relativt mange asylansøgere i forhold til antal indbyggere. En fælles europæisk fordeling vil dermed med al sandsynlighed ikke betyde flere flygtninge til Danmark.

Røde Kors anbefaler derfor, at asylområdet medtages i en tilvalgsordning – det såkaldte "opt-in" på retsforbeholdet. Så længe vi står uden for, kan vi heller ikke deltage fuldgyldigt i den politiske beslutningsproces. Derfor kan vi ikke sikre anstændige forhold for de mennesker, der søger beskyttelse i Europa, og vi giver menneskesmuglere frit spil til udnytte sårbare og tjene styrtende summer på at fragte desperate mennesker rundt i Europa.

Anbefaling: Øget indsats for at minimums- standarder overholdes

På trods af fælles regler om modtagelse af asylansøgere, er der på tværs af Europa meget forskellige vilkår for asylansøgere. Dette afspejler i nogen grad medlemslandenes befolkningers forskellige levevilkår, og dette vil altid være tilfældet. Men ingen mennesker, der kommer til Europa for at søge beskyttelse, bør i praksis stå uden et tag over hovedet, mad, adgang til basal sundhed og skole for børn. En mere fair fordeling af asylansøgerne i Europa er også et afgørende element for at sikre disse minimumsstandarder.

Røde Kors anbefaler derfor, at der i praksis skabes mere ens standarder for modtagelse og vilkår for asylansøgere i hele EU. Vi opfordrer til, at der sker en særlig indsats i de EU-grænselande, der er hårdt presset af den igangværende Syrien-konflikt. Det er f.eks. lande som Italien, Grækenland, Bulgarien, Cypern, Ungarn og Malta. En indsats her kræver bedre finansiering af og et stærkere mandat til Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO).

**Anbefaling:
Asylansøgere
skal ikke
friheds-
berøves uden
grund**

Frihedsberøvelse af migranter øger sårbarheden af mennesker, der allerede er i en udsat situation. Frihedsberøvelse bør udelukkende være en sidste udvej og bør aldrig bruges systematisk i modtagelsen af asylansøgere.

Røde Kors anbefaler, at Danmark arbejder for, at EU-reglerne ændres, så frihedsberøvelse udelukkende kan anvendes i minimale tidsperioder under overvågning af uafhængige aktører, samt at årsagen til frihedsberøvelse altid skal kendes af den frihedsberøvede.

**Anbefaling:
Den
humanitære
katastrofe på
Middelhavet
skal stoppes**

Den humanitære katastrofe ud for de europæiske kyster kan og skal stoppes. De mange tusind dødsfald er i strid med den respekt for menneskeliv og -rettigheder, som den bl.a. kommer til udtryk i artikel 2 i traktaten om den europæiske union.

Røde Kors anbefaler derfor, at EU's fælles grænsekontroloperation i Middelhavet, *Triton*, både tilføres flere ressourcer, og at mandatet udvides til en redningsoperation fremfor en overvågnings- og kontroloperation. Endvidere skal operationen dække hele området, hvor flygtninge forliser, som f.eks. området omkring de libyske kyster og ikke kun den europæiske side af Middelhavet nær vores kyster.

Der skal desuden tages yderligere initiativer til, at der opnås fælles forståelse af de internationale havredningsregler, således at alle lande lever op til deres ansvar for at redde de nødstedte og tage imod de flygtninge, der reddes.

**Anbefaling:
Uafhængig
grænsekontrol
og indsats
mod
menneske-
smuglere**

Gennem internationale konventioner er alle sikret ret til at søge international beskyttelse. Fra et humanitært synspunkt er det problematisk, at den stigende grænsekontrol i EU i praksis gør det meget svært at få adgang til EU for at søge asyl. Helt uacceptabelt bliver det med de gentagne beskyldninger om de såkaldte "push-back"-operationer, hvor migranter tvinges til at vende om ved grænserne og dermed nægtes adgang til at søge asyl.

Røde Kors anbefaler derfor, at der ved alle de ydre grænser, hvor EU grænsekontrol er implementeret, sker en overvågning af uafhængige aktører. Overvågningsrapporter skal offentliggøres og bør regelmæssigt forelægges Europa-Parlamentet.

EU bør desuden sætte ind med øget efterforskning, så vi kan optræfle og straffe de kriminelle netværk, der sætter mennesker på faldefærdige både over Middelhavet. Samtidig er vi dog nødt til at indse, at så længe der er et marked for de ydelser, som menneskesmuglerne giver, vil der være nogen, som udbyder

ydelserne. En indsats mod menneskesmugling er derfor også nødt til at indebære, at EU genbesøger spørgsmålet om, hvordan vi kan give mennesker med krav på beskyttelse andre og lovlige veje til at søge asyl i Europa.

**Anbefaling:
Massiv støtte
fra EU til
vores
nærområder**

Nærområdelandene til krisen i Syrien oplever et massivt flygtningepres, der er langt større end det, EU står overfor. Det har betydet, at flere lande det sidste halve år har lukket grænseovergange og indført visumkrav i forhold til blandt andet syriske flygtninge.

Røde Kors anbefaler derfor, at EU's indsats øges med mere økonomisk bistand, samarbejde og støtte til f.eks. lokal infrastruktur, sundhed etc. i disse lande. Her skal Danmark gå foran, hvad angår midler til humanitær bistand (jf. afsnit om verdens brændpunkter og nærområder).



Foto: Marie Louise Munkegaard

MODTAGELSE I DANMARK

I denne del af rapporten redegøres for modtagelsen af flygtninge i Danmark fra asylområdet og til integrationen af flygtningene i landets kommuner, samt hvilke tendenser der her har gjort sig gældende i de senere år. Der fokuseres på modtagelse i asylsystemet og integrationen i kommunerne efter opholdstilladelse. Sagsbehandlingen i asylsystemet samt vilkår og regler for at opnå asyl er uden for rapportens område.

Forfattere: Røde Kors i samarbejde med Martin Lemberg-Pedersen, Post Doc, Centre for Advanced Migration Studies (AMIS) ved Københavns Universitet.

OM ASYLOMRÅDET

Ansvar for modtagelse af flygtninge i asylsystemet er delt på en række aktører.

Rigspolitiets Nationale Udlændingecenter udfører den indledende registrering af nyankomne asylansøgere og medvirker tillige ved udsendelser af afviste asylansøgere.

Udlændingestyrelsen varetager sagsbehandlingen af asylsager. I løbet af asylproceduren afholder Udlændingestyrelsen bl.a. samtaler med asylansøgere med henblik på at fastlægge motiv for asylansøgningen og indhenter de nødvendige oplysninger i forbindelse med sagsbehandling. Udlændingestyrelsen træffer afgørelse i asylsagerne. Asylansøgeren har herefter mulighed for at indbringe afgørelsen for Flygtningeævnet, som kan omgøre eller stadfæste afgørelsen.

Udlændingestyrelsen har derudover ansvar for det samlede indkvarteringsområde. Det betyder konkret, at Udlændingestyrelsen skal sikre, at der er asylcentre nok til at huse det varierende antal asylansøgere, som kommer til Danmark for at søge beskyttelse. Antallet og placeringen af asylcentre varierer med antallet af asylansøgere. I marts 2015 var der 48 asylcentre.

Indkvarteringsopgaven løses af en række såkaldte operatører. Røde Kors, en række kommuner og Kriminalforsorgen er p.t. operatører. Operatørernes opgaver, ansvar og økonomi reguleres af en årlig kontrakt med Udlændingestyrelsen. Blandt operatørernes opgaver er bl.a. at sikre basale sundhedstilbud, uddannelsestilbud til børn og voksne, samt basal kompetenceafklaring og jobpraktikker internt på asylcenteret og på almindelige arbejdspladser.

TAL OG FAKTA PÅ ASYLOMRÅDET

- Indrejste asylansøgere i 2014: 14.815
- Asylansøgere, som modtog asyl og opholdstilladelse i 2014: 74 pct.
- Antal asylansøgere i DK pr. ultimo januar 2015: 10.755

ASYLANSØGERE OG ASYLCENTRENE

Asylansøgere er en mangfoldig gruppe, bestående af en lang række nationaliteter og af unge, ældre, familier, børn, enlige, uledsagede børn, handlede kvinder mv. Derudover repræsenterer asylansøgerne mange forskellige religioner, og mens nogle har lange uddannelser bag sig, har andre aldrig eller kun kortvarigt gået i skole.

En stor del af asylansøgerne er hårdt mærket af krig, tortur og lign., mens andre er kommet i sikkerhed uden sådanne erfaringer.

I 2014 var 48 pct. af de asylansøgere, som kom til Danmark i 2014, fra Syrien, mens ca. 15 pct. kom fra Eritrea, og 9 pct. var statsløse.

Asylansøgerne opholder sig i eller i tilknytning til asylcentre, imens deres asylsag behandles, og også i perioden, hvor overgivelse til kommune eller evt. hjemrejse/udsendelse foregår.

Alle såkaldte spontane asylansøgere (således ikke kvoteflygtninge og familiesammenførte) tager i første omgang ophold på Røde Kors' modtagecentre i Sandholm og Helsingør, hvor asylansøgere registreres af Rigspolitiets Nationale Udlændingecenter.

Alle asylansøgere bliver ved ankomst til Danmark tilbudt en helbredsamtale af en sygeplejerske. Dette foregår i interviewform og tilstræbes gennemført snarest muligt efter ankomsten i modtagecenteret. Ved sundhedsundersøgelsen identificeres også specielle risikogrupper, der som hovedregel bliver tilbudt en lægekonsultation. Børn modtager også en udvidet screening.

Når asylsagsbehandlingen går i gang, flytter asylansøgeren som hovedregel til et asylcenter ude i landet og afventer dér en afgørelse i sagen.

I særlige tilfælde tager asylansøgere ophold på specialcentre. Børn, som flygter alene, indkvarteres på såkaldte børnecentre med særligt uddannet pædagogisk personale. Asylansøgere, som lider af alvorlige fysiske eller psykiske sygdomme, indkvarteres på såkaldt omsorgscenter. Udsatte kvinder med børn og kvinder, som er ofre for menneskehandel, indkvarteres på et kvindecener med personale med særkompetencer.

I 2015 åbnede udrejsecentret Sjælsmark, som drives af Kriminalforsorgen, og hvor asylansøgere i udrejseposition indkvarteres.

For alle asylcentre gælder det, at asylansøgere frit kan bevæge sig ud og ind, som de ønsker.

TILBUD TIL ASYLANSØGERNE

I modtagelsen af asylansøgere lægges vægt på at skabe den fornødne tryghed. Enlige deler værelser med op til 3-4 andre, mens familier indkvarteres i eget værelse.

Ved sundhedsmæssige behov er der igennem hele asylfasen adgang til læger og sygeplejerske, og der kan ved behov henvises til behandling i det danske sundhedsvæsen.

Alle børn starter i børnehave, skole og fritidstilbud i løbet af den første uge. Det varierer, om skole- og pasningstilbud leveres af operatøren eller foregår i kommunal regi. Skoletilbuddet er struktureret som et 'modtageklasse-tilbud', men såfremt det enkelte barn opnår de fornødne og alderssvarende sproglige og faglige kompetencer, bliver det udsluset til en almindelig klasse i en dansk folkeskole.

Voksne asylansøgere påbegynder det såkaldte asylansøgerkursus, som varetages af Udlændingestyrelsen og operatørerne i fællesskab. Kurset har dels sigte på at oplyse om asylproceduren, dels at introducere til Danmark, danske samfundsforhold, demokrati, kultur mv. Dernæst har voksne asylansøgere adgang til undervisning i bl.a. dansk, engelsk og it. Undervisningen suppleres af arbejdsmarkedsrelevante aktiviteter, som kan have form af dels jobpraktikker internt på centeret eller eksternt på en virksomhed. Grundlaget for etablering af jobpraktikker er en basal kompetenceafklaring tidligt i asylfasen.

For at modvirke de negative konsekvenser af lange centerophold blev der i 2012 åbnet op for, at asylansøgere efter 6 måneder kunne tage arbejde og flytte i særlige boliger uden for centrene, mens deres sag blev behandlet²². Indtil udgangen af 2014 var der behandlet 39 godkendte ansøgninger om beskæftigelse og 561 godkendte ansøgninger om selvstændig bolig, hvilket var færre, end Justitsministeriet havde forventet.

Frivillige bidrager til og supplerer de kontraktfastsatte ydelser på asylcentre, med et bredt udvalg af aktiviteter som f.eks. sprogtræning, genbrugstøjbutik, idrætsaktiviteter, julefester, bingospil, besøgsvenner mv. Det foregår både på centrene og i centrenes lokalsamfund.

OVERGIVELSE TIL KOMMUNER

Når en asylansøger modtager opholdstilladelse fra Udlændingestyrelsen, går den pågældende ind i den såkaldte overgivelsesproces. Typisk tager det 4-6 uger fra opholdstilladelsen modtages, til den enkelte flytter til den danske kommune og påbegynder integrationsperioden.

I løbet af de 4-6 uger tilbydes "fremrykket dansk", som er et intensiveret tilbud med fokus på at styrke de dansksproglige kompetencer, men også at give kendskab til samfundsforhold og afstemning af forventninger til livet i kommunen. Sideløbende fastholdes så vidt muligt intern og eksternt praktik, så kompetencer fortsat vedligeholdes og udbygges.

Operatørerne samler i samme periode oplysninger såsom skoleudtalelser, evt. sociale dokumenter, beviser, udtalelser fra praktikforløb, sundhedsoplysninger mv. Oplysningerne overgives til kommunen. For så vidt angår de sundhedsmæssige oplysninger skal disse rekvireres af flygtningens tildelte praktiserende læge i kommunen.

I nogle tilfælde tager kommunerne en aktiv del i overgivelsesprocessen ved at afholde samtaler med den person, som har fået opholdstilladelse. Det sker enten gennem personligt fremmøde i centeret eller via videokonference. Det er erfaringsmæssigt yderst integrationsfremmende, når sådanne samtaler indgår i den enkeltes forberedelse og forventningsafstemning i forbindelse med flytning til kommune. Samtaler er i dag langt fra fast praksis.

²² SRSF-regeringen, Enhedslisten og Liberal Alliance. 2012. *Øget fokus på udrejse – nye muligheder for asylansøgere*. Justitsministeriet. Aftalen realiseredes ved Lov nr. 430 af 1. maj 2013.

Overgivelsen af information fra asylsystemet til kommunerne er vigtig. Des mere nøjagtig information, der gives til de kommunale integrationsmedarbejdere om den enkelte flygtnings forhold, herunder en tidlig identificering af posttraumatisk stress, som bør anses for stærkt underbehandlet, des bedre kan kommunerne målrette integrationsindsatsen.

KOMMUNEKVOTER 2014/2015

Det er i sidste instans Udlændingestyrelsen, som afgør, i hvilken kommune den enkelte flygtning skal bo. Det følger af integrationsloven, at Udlændingestyrelsen afgør visiteringen ud fra de aftalte kommunekvoter, den enkelte flygtnings personlige forhold samt forholdene i kommunen.

Hvert år fastsætter Udlændingestyrelsen kvoter for fordelingen af flygtninge til landets kommuner. Herefter aftaler kommunerne, for så vidt muligt, indbyrdes i de enkelte regioners kommunale kontaktråd, hvordan de nyankomne flygtninge skal fordeles mellem regionens kommuner. Hvis ikke kommunerne kan blive enige om fordelingen, skal de følge Udlændingestyrelsens kvotefordeling, der er baseret på en matematisk model. Formålet med kvoteordningen er bl.a. at sikre en mere jævn geografisk fordeling af nyankomne flygtninge i Danmark.

I 2014 modtog landets kommuner mere end 6.000 nyankomne flygtninge med opholdsstatus, hvilket var omkring 1.600 personer mere, end Udlændingestyrelsen oprindeligt havde forventet. Udover de flygtninge, der blev overgivet fra asylcentre til kommunerne, kom der i 2014 over 6.200 familiesammenførte personer til Danmark. Af de familiesammenførte var langt størstedelen fra Syrien (4.500 personer). Somaliere udgjorde en anden stor gruppe.

I 2015 har Udlændingestyrelsen opjusteret antallet af flygtninge, som kommunerne skal modtage, til at være 12.000 personer. Samme antal er forventet for 2016. Det er svært at anslå, hvor mange familiesammenførte personer vi i Danmark kan forvente at tage imod i 2015.

I visiteringen til kommuner ses det desværre ofte, at myndighederne tager et uforholdsmæssigt stort hensyn til kommunekvoterne og flygtningenes sproglige og kulturelle baggrund, når de anviser til kommunerne. Rigsrevisionens undersøgelse viser således, at kommunerne stort set aldrig benytter kriteriet om uddannelse og faglige kvalifikationer og behov ved beslutning om boligplacering²³.

KVOTEFLYGTNINGE

En flygtning kan også blive genbosat i Danmark efter en aftale med FN. Denne type flygtninge betegnes ofte som kvoteflygtninge eller FN-flygtninge. Siden 1989 har Danmark haft en kvote på 500 flygtninge årligt indenfor denne kategori.

Kvoteflygtninge er en langt mindre gruppe end de flygtninge, som selv rejser ind i Danmark. De fleste kvoteflygtninge tilbydes genbosætning i Danmark under de såkaldte kvoterejser til de lande, hvor flygtningene midlertidigt opholder sig. Informationer om kvoteflygtninge fås fra organisationen International Organization for Migration (IOM), som Udlændingestyrelsen har hyret til at udrede kvoteflygtningene inden deres ankomst til Danmark.

²³ Rigsrevisionen: Beretning til Statsrevisorerne om integrationsindsatsen 2015, side 20.

DET 3-ÅRIGE INTEGRATIONSPROGRAM

Det er kommunernes opgave at modtage og introducere nyankomne flygtninge til det danske samfund. Når en flygtning bliver visiteret til en kommune, er der således en række opgaver, som kommunen skal løse. Det drejer sig blandt andet om etableringsstøtte, materielle ting som anskaffelse af møbler, hvidevarer eller tv-pakker, samt arrangering af dagpleje, skole eller fritidshjem for børnefamilier. Der er store forskelle på kommunernes modtagelse, såsom hvor meget etableringsstøtte den enkelte kommune giver til flygtningefamilier. I en undersøgelse fra 2014 angav over halvdelen af 81 adspurgte kommuner, at deres etableringsstøtte ikke var dækkende i forhold til integrationsfaglige behov og hensyn²⁴.

Kommunerne skal som hovedregel tilbyde et integrationsprogram til flygtninge og familiesammenførte. Kommunerne kan i særlige tilfælde undlade at tilbyde et integrationsprogram. Særlige grunde kan være fysiske eller psykiske handicap, torturoplevelser eller stærk traumatisering.

Uledsagede børn og unge er som udgangspunkt ikke omfattet af integrationsprogrammet. Kommunen kan dog vælge at tilbyde en uledsaget mindreårig et integrationsprogram alligevel.

Integrationsprogrammet omfatter²⁵:

- Integrationskontrakt
- Integrationsplan + helbreds-vurdering
- Danskuddannelse efter danskuddannelsesloven
- Beskæftigelsesrettede aktiviteter
- Kommunerne kan vælge at tilbyde beskæftigelsesrettede aktiviteter, men kommunerne kan også undlade dette, hvis det vurderes, at dette ikke vil forbedre den enkelte flygtnings beskæftigelsesmuligheder.

Integrationsprogrammet skal begynde senest 1 måned efter, at kommunen har overtaget ansvaret for flygtningen. Integrationsprogrammet kan højst vare 3 år og skal gennemføres hurtigst muligt. Indhold og længde skal tilpasses den enkeltes forudsætninger og må ikke stille sig hindrende i vejen for flygtningens mulighed for at varetage et arbejde.

Flygtninge og familiesammenførte til flygtninge skal underskrive en integrationskontrakt med kommunen, som løbende er forpligtiget til at følge op på denne og minimum hver 3 måned, indtil de mål om danskuddannelse og beskæftigelse, som er aftalt eller fastsat i kontrakten, er opfyldt. Integrationskontrakten er beskrevet i integrationsloven som et centralt redskab til at tilrettelægge integrationsforløbet/indsatsen for den enkelte flygtning. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at kommunerne i en fjerdedel af sagerne ikke havde indgået integrationskontrakter rettidigt, og at kommunerne i over 25 pct. af sagerne ikke rettidigt fulgte op på integrationskontrakterne²⁶. Det mest kritisable forhold er dog, at 65 pct. af de gennemgåede sager i undersøgelsen ikke lever op til reglerne for indholdet i integrationskontrakten, som beskrevet i integrationsloven. Integrationskontrakten anvendes således ikke fuldt ud, som den er tilsigtet som et styrings- og progressionsredskab, men får karakter af en formalitet og løs hensigtserklæring mellem den enkelte flygtning og kommunen.

²⁴ LG Insight. 2014. *Kommunernes etableringsstøtte til nyankomne flygtningefamilier*. LG Insight: 4.

²⁵ Pr. april 2015, hvor et lovforslag med ændringer til de beskæftigelses- og uddannelsesmæssige dele er under behandling.

²⁶ Rigsrevisionen: Beretning til Statsrevisorerne om integrationsindsatsen 2015, side 22.

Flygtninge og familiesammenførte skal også tilbydes en integrationsplan (herunder en helbredsmæssig vurdering) indenfor de første 3 måneder efter ankomst i kommunen. Dette er dog et tilbud og ikke et krav. Integrationsplanen skal omfatte hele familien og lægger op til en udredningsdel og en indsatsdel, samt en mere koordineret indsats i kommunen. Formålet med den helbredsmæssige vurdering er at forebygge, at helbredsproblemer, som f.eks. traumer, udvikler sig til væsentlige barrierer for en vellykket integration. Rigsrevisionens undersøgelse viser også store udfordringer i brugen af integrationsplanen. I 55 pct. af de undersøgte sager har kommunerne ikke tilbudt en integrationsplan rettidigt indenfor de første 3 måneder. Undersøgelsen indikerede også, at omkring 40 pct. aldrig fik tilbudt en integrationsplan. Endelig peger undersøgelsen på, at indholdet i integrationsplanerne i de fleste tilfælde ikke lever op til reglerne²⁷.

En del af integrationsplanen er en helbredsmæssig vurdering. Her viser Rigsrevisionens undersøgelse, at kommunerne kun i ca. 50 pct. af tilfældene har tilbudt en helbredsrapport²⁸, og at de praktiserende læger, som skal udarbejde helbredsrapporten, i langt de fleste tilfælde ikke overholder tidsfristen på 30 dage, før helbredsrapporten skal foreligge.

Socialstyrelsen har til opgave at udarbejde en vejledning til de praktiserende læger om den helbredsmæssige vurdering af nyankomne flygtninge og familiesammenførte til flygtninge. Denne vejledning skulle have været klar i 2013, men er endnu ikke færdiggjort²⁹.

BOLIGPLACERING AF FLYGTNINGE

Efter integrationsloven har kommunerne pligt til at anvise en nyankommen flygtning en permanent bolig snarest muligt efter, at kommunen har overtaget ansvaret for flygtningen. Indtil det er muligt at anvise en permanent bolig, skal kommunerne anvise flygtninge et midlertidigt opholdssted. Der er store forskelle på de enkelte kommuners boligmasse. Mens større byer ofte kan have problemer med hurtigt at finde egnede boliger, kan landkommuner omvendt ofte finde boliger. Udfordringen i landkommunerne bliver til gengæld ofte mangelfulde transportmuligheder.

Kommunernes Landsforening og regeringen har iværksat en række tiltag, som har til hensigt at imødekomme kommunernes udfordringer med at modtage og boligplacere de nye borgere – herunder en boligportal målrettet private. Der er særligt lagt vægt på tiltag, som har til hensigt at lette kommunernes arbejde med at finde og etablere egnede boliger.

DEN BESKÆFTIGELSESRETTEDE INDSATS FOR FLYGTNINGE

Integrationsområdet er generelt præget af stor omskiftelighed i de regler og rammer, som kommunerne opererer under. Således er der lanceret hele 22 integrationslovgivninger siden 1999, og denne omskiftelighed udgør en konstant kilde til forvirring for kommunale integrationsmedarbejdere. Der har desuden også været en tendens til, at den danske integrationsindsats er blevet beskæftigelsesrettet, et perspektiv, der har antaget to generelle former.

Den nuværende SR-regering har eksempelvis foreslået at binde flygtninge, kommuner og virksomheder tættere sammen gennem såkaldte nyttejobs og virksomhedsrettede forløb. Herunder foreslås det også, at Udlændingestyrelsen og KL allerede i fordelingen af flygtninge til landets kommuner forsøger at matche flygtninges kompetencer med lokale muligheder for beskæftigelse.

²⁷ Rigsrevisionen: Beretning til Statsrevisorerne om integrationsindsatsen 2015, side 24.

²⁸ Rigsrevisionen: Beretning til Statsrevisorerne om integrationsindsatsen 2015, side 27.

²⁹ Rigsrevisionen: Beretning til Statsrevisorerne om integrationsindsatsen 2015, side 27.

Omvendt søgte VK-regeringerne op gennem 2000-tallet at motivere flygtninge til at tage jobs ved at indføre specielle ydelser for flygtninge, såsom Starthjælpen og Kontanthjælpsloftet, eller ved at skære i eksisterende sociale ydelser, eksempelvis via 225 timers-reglen.

Effekten af disse politiske tiltag er dog uklar. Dette skyldes bl.a., at det også på dette område spiller en uforholdsmæssig stor rolle, hvilken kommune flygtninge placeres i. I nogle kommuner er det således flere end hver anden flygtning, der er selvforsørgende, mens det i andre kommuner er færre end hver tiende³⁰.

Samtidig rejser de politiske tiltag også spørgsmål omkring omkostningerne af en ensopret beskæftigelsesrettet integrationsindsats. Således er der indikationer på, at mens Starthjælpen fik beskæftigelsen blandt flygtninge og indvandrere til at stige fra 9 pct. til 14 pct., havde den samtidig også uensigtsmæssige konsekvenser for de flygtninge, der ikke fandt jobs, da deres situation blev præget af fattigdom og dertil knyttede sociale problemer, som f.eks. tab af bolig³¹.

Efter VK-regeringens kommunalreform i 2007 har langt de fleste kommuner organiseret modtagelsen af flygtninge gennem deres jobcentre. Desuden ændredes finansieringsreglerne for kommunernes mulighed for at få statslig refusion af forskellige udgifter i 2009 og 2010, således at refusionen blev opdelt. Hvor kommuner før kunne få 50 pct. statslig refusion på en række indsatser, blev det i stedet besluttet, at beskæftigelsesrettede kommunale tilbud kunne opnå 65 pct. refusion, mens ikke-beskæftigelsesrettede tilbud kun kunne opnå 35 pct. refusion. Hermed blev en økonomisk incitamentsstruktur lagt ned over kommunernes integrationsindsats, så det refusionsmæssigt blev mere rentabelt for kommuner at igangsætte beskæftigelsesrettede tilbud fremfor eksempelvis sociale tiltag eller traumebehandling.

Trods disse indsatser er der fortsat store udfordringer for beskæftigelsen. Indvandrere og efterkommere har i dag en markant lavere beskæftigelse end danskere. Fokuseres der udelukkende på barrierer for flygtninges beskæftigelse, synes der at være fire grundvilkår, der spiller ind:

- 1.** For det første er det danske arbejdsmarked meget højtuddannet, sammenlignet med de fleste andre europæiske lande. Flere nyankomne flygtninge har ikke en uddannelsesgrad på samme niveau som det danske gennemsnit, og de lider derfor under arbejdsmarkedets høje konkurrence.
- 2.** For det andet betyder kulturelle levemønstre fra hjemlandet, at kvinder ikke altid har tradition for at tage uddannelse, hvilket stiller dem ringere end deres modparter i konkurrencen om job.
- 3.** For det tredje er der spørgsmålet om, hvorvidt virksomheder i Danmark diskriminerer mellem jobansøgere på baggrund af etnicitet og navn³².
- 4.** For det fjerde har hovedparten af de nyankomne flygtninge traumatiserende oplevelser med sig efter krigs- og flugtoplevelser. En specifik udfordring opstår, hvis den enkelte flygtning søger at undgå berøring med de traumatiserende forhold, samtidig med at kommunen eller andre aktører gerne vil igangsætte jobforløb så hurtigt som muligt. Her er der en overhængende risiko for, at den beskæftigelsesrettede indsats kan tage forrang over de mere helhedsorienterede integrationstiltag. Kommunale socialrådgivere rapporterer således, at for dårligt matchede jobforløb kan skubbe sårbare flygtninge for hurtigt ud på arbejdsmarkedet, hvilket øger risikoen

³⁰ Ugebrevet A4 og LG Insight. 2015. *Kommuner famler med at få flygtninge i arbejde*.

³¹ Højsgaard Andersen, L., Hansen, H., Schultz-Nielsen, M. og Tranæs, T. 2012. *Starthjælpens betydning for flygtnings levevilkår og beskæftigelse*. Rockwool Fonden.

³² Dette er et underbelyst område, men forskning indikerer, at der finder diskrimination sted på det danske arbejdsmarked, se Vikkelsø Slot, L.. 2008. *Praktikpladser og formidlingspraksis*. Rockwoolfonden og Dansk Institut for Menneskerettigheder.

for retraumatisering 5-6 år efter deres ankomst³³. I sådanne tilfælde risikerer gennemførelsen af hurtige jobforløb da at tvinge kommuner til senere at igangsætte meget udgiftstunge sociale indsats for den retraumatiserede flygtning og for sekundært traumatiserede familiemedlemmer uden egentlig udsigt til, at flygtningen igen kan tilknyttes arbejdsmarkedet³⁴.

TRAUMATISERING

Mennesker ramt af traumatisering udviser ofte følgende symptomer: øget stress, alarmberedskab, søvnevanskeligheder, hukommelsesproblemer og følsomhed overfor støj. Samtidig kan de opleve flashbacks, hvor bestemte lyde, lugte eller situationer udløser intense genoplevelser af de oprindeligt traumatiske begivenheder. De søger derfor ofte at undgå situationer, der kan bringe sådanne associationer, eksempelvis steder med mange mennesker eller bestemte aktiviteter, hvilket kan lede til isolation fra andre mennesker³⁵.

CIVILSAMFUNDET OG DEN FRIVILLIGE INTEGRATIONSINDSATS

Netværk og venskaber er afgørende for, om mennesker trives og føler tilhørsforhold til det samfund, de er en del af. For mange flygtninge og indvandrere kan det ofte være en uoverskuelig opgave at opbygge nye netværk i det danske samfund. Flygtninge og indvandrere har ofte få eller ingen sociale relationer, når de kommer til Danmark. De taler ikke sproget og er i risiko for at ende i en isoleret tilværelse. Derudover er kontakt med danskere afgørende for at kunne knække de mange nye kulturelle koder og løse en masse praktiske dagligdagsting. Ting, vi ofte tager for givet, men som er afgørende for en vellykket integration. Derfor er den frivillige indsats meget betydningsfuld for flygtninge og indvandreres møde med Danmark og med danskerne.

Røde Kors, Dansk Flygtningehjælp og en lang række organisationer og foreninger har et stort netværk af frivillige, der hjælper integrationen på vej rundt omkring i landet. Praktisk talt alle kommuner øger i disse år deres samarbejde med frivillige, og der synes at være bred enighed om, at det stigende antal flygtninge kræver en større involvering af civilsamfundet i integrationsindsatsen.

De frivillige aktiviteter for flygtninge bliver ofte til i samarbejde med kommuner, skoler, asylcentre og mellem lokale foreninger. De frivillige er lokale borgere, der ser behovet for at støtte flygtninge og indvandrere i hverdagen. Det er ofte i form af praktisk hjælp, vejledning og viden, samvær og omsorg. Integrationsaktiviteterne skaber lokale netværk mellem danskere og flygtninge, som er med til at fremme social progression og aktivt medborgerskab.

Godt samarbejde mellem det offentlige og det frivillige Danmark skaber synergi i opgaveløsningen og kan ofte give merværdi, når opgavefordelingen mellem den frivillige og offentlige sektor rammesættes på en god måde. Frivillige oplever desværre ofte, at deres mest naturlige samarbejdspartner i kommunerne har svært ved at afsætte tilstrækkelig tid og ressourcer til at vedligeholde og opkvalificere deres samarbejde med frivillige foreninger. Det kan bl.a. have den

³³ LG Insight. 2013. *Traumeundersøgelse. Undersøgelse af indsatsen for flygtninge med traumer i Danmark*. LG Insight for Social-, Børne- og Integrationsministeriet, s. 12.

³⁴ Lemberg-Pedersen, M.2013. *Modtagelse og integration af flygtninge i de danske kommuner*. Dansk Flygtningehjælp, s. 12.

³⁵ Center for Udsatte Flygtninge (CUF) hjemmeside: <http://flygtning.dk/danmark/center-for-udsatte-flygtninge/fakta-om-flygtninge-med-traumer/>

konsekvens, at det bliver svært for de frivillige foreninger at nå målgruppen fuldt ud med de frivillige indsatser.

I forhold til frivilliges samarbejde med kommuner og andre professionelle i modtagelsen af flygtninge ses det nogle gange, at samarbejdet får karakter af en bestiller/udfører-fordeling, hvor de frivillige anmodes om at levere aktiviteter i overensstemmelse med behov, som kommunerne ser, hvilket kan være stærkt demotiverende for de frivillige. En udfordring i samarbejdet mellem frivillige og kommuner er derfor at nå frem til en rollefordeling, som bygger på et ligeværdigt samspil i modtagelsen af flygtninge. Det betyder som udgangspunkt, at frivillige bør få plads til at definere deres egen rolle og udviklingen af lokale aktiviteter i forhold til flygtninges behov.

ANBEFALINGER: EN BEDRE MODTAGELSE I DANMARK

Anbefaling: Flere frivillige skal engageres i integration

Flygtninge integreres bedre, hvis de har danskere i deres netværk og viden om det danske samfund. Det er afgørende for at lære det svære danske sprog, forstå den danske kultur og normer og få hjælp til alle de små og store dagligdagsting som NemID, busplaner og kontakt til myndighederne. Det er ting, som vi alle tager for givet, men som er afgørende for at begå sig og trives og for at få et arbejde eller en uddannelse.

Røde Kors anbefaler, at alle flygtninge får mulighed for at knytte venskaber til danskere. Det skal sikres gennem udvidelse af eksisterende frivillige integrationstiltag som netværksfamilier, integrationscafeer, sprogtræningstilbud mv.

Mange danskere ønsker at engagere sig frivilligt, og derfor skal det være lettere at melde sig som frivillig til den type aktivitet, som vedkommende ønsker.

Anbefaling: Civilsamfund skal spille en større rolle

For di netværk til danskere er et afgørende element i en vellykket integration, skal civilsamfundet spille en endnu større rolle i modtagelsen af flygtninge. Kontinuitet i de frivillige foreningers arbejde er en forudsætning for kvalitet, effekt og udbredelse, og derfor er adgang til stabil finansiering af den frivillige sociale indsats helt afgørende.

Røde Kors anbefaler, at der for det frivillige sociale område sikres en finansiering, der giver kontinuitet og mulighed for langsigtet udvikling og udbredelse af aktiviteter for de organisationer, som har vist, at de kan levere kvalitet og bredde i den frivillige opgaveløsning.

Samspelet mellem de frivillige foreninger og kommunerne skal endvidere løftes. Der er behov for et systematisk samarbejde mellem de frivillige aktører og kommunerne. Samarbejdet skal ske med respekt for rollefordelingen og sektorernes forskellige styrker og vilkår.

Anbefaling: En bedre fordeling til kommunerne

En række hensyn omkring boligplacering er afgørende for, at der skabes de bedst mulige forudsætninger for, at en god integration kan finde sted. Desværre oplever Røde Kors fortsat, at myndighederne alt for ofte tager hensyn til kommunekvoter fremfor flygtningenes personlige forhold, når en flygtning anvises til en kommune.

Røde Kors anbefaler, at hensyn til flygtninges uddannelse, kompetencer og jobmuligheder bør veje meget tungere ved visitering til kommunerne. Målet bør være placering i en kommune, hvor den enkelte flygtning rent faktisk har mulighed for at bruge sine kompetencer. Det kræver også, at den kompetenceafklaring, som allerede findes i asylsystemet, inddrages i visiteringen til kommunerne.

Hvis den enkelte flygtning og kommunen ønsker det, bør der kunne ske placering af flygtninge i samme kommune, som asylcenteret ligger i, eller eventuelt i en nærliggende kommune. Det vil give flygtninge mulighed for at

fastholde deres praktikforløb fra asylperioden i lokale virksomheder, efter at de er overgået til integrationsperioden, og skabe hurtigere mulighed for at opnå reel ansættelse.

**Anbefaling:
En bedre
overgang fra
asylsystem til
kommuner**

God og præcis information om den enkelte flygtning er afgørende for et godt integrationsprogram. Der bør sikres tilstrækkeligt med informationer til kommunerne om uddannelsesbaggrund, kompetencer og sundhedsudfordringer hos de flygtninge, som kommunen skal modtage.

Røde Kors anbefaler derfor, at kommunerne altid engagerer sig aktivt i modtagelsen af flygtninge ved så tidligt som muligt i overgivelsesfasen at "møde" den enkelte flygtning. Det kan ske enten via konkret fremmøde i asylcenter eller via videokonference. Der er desuden behov for initiativer, der sikrer, at informationerne fra asylsystemet overleveres og i højere grad anvendes af både kommunale integrationsmedarbejdere og de praktiserende læger.

**Anbefaling:
Kommune-
lotteriet skal
stoppes**

I dag er der stor forskel på kommunernes integrationsindsats. For de enkelte flygtninge kommer meget derfor til at afhænge af, hvilken kommune de placeres i. Nogle kommuner prioriterer området højt og ser integration som en investering, andre overholder ikke engang de minimumsstandarder, der er fastsat i lovgivningen. Der er således et udtalt behov for en mere ensartet modtagelse i landets kommuner.

Røde Kors anbefaler derfor, at kommuner, der leverer mindre end minimumsindsatser og ikke overholder lovgivningen på integrationsområdet, skal have hjælp til at komme op på niveau med landets øvrige kommuner. Det kan enten ske via en central myndighed eller i partnerskab med andre kommuner, som har vist, at deres indsats virker.

Integrationskontrakten skal erstattes af en obligatorisk integrationsplan. Dette vil betyde, at kommunale integrationsmedarbejdere kan fokusere på ét dokument, der tager højde for både de sociale, sproglige og beskæftigelsesrettede aspekter af den enkelte flygtnings liv i Danmark. Det er nødvendigt for at sikre en helhedsorienteret vellykket integrationsindsats.

Det skal sikres, at helbredsscreeningen gennemføres indenfor den fastsatte tidsramme. Det er vigtigt at få afdækket eventuelle traumer eller andre sundhedsmæssige udfordringer, da disse kan være afgørende for, hvordan integrationsprogrammet skal udfærdiges. Endvidere er færdiggørelsen af en national vejledning til de praktiserende læger om den helbredsmæssige vurdering af nyankomne flygtninge og familiesammenførte til flygtninge nødvendig for at dække behovet for traumeudredning.

**Anbefaling:
Helhedsorien-
tering i
integrations-**

Den beskæftigelsesrettede integration bør ikke realiseres på bekostning af helhedsorienterede integrationstiltag. For hurtigt igangsatte og dårligt afklarede jobforløb risikerer at retraumatisere flygtninge og deres familier, hvilket nødvendiggør udgiftstunge kommunale indsatser uden udsigt til, at flygtninge

program

kan knyttes til arbejdsmarkedet. Flygtninge skal ses som en ressource, som kan være med til at afhjælpe de strukturelle problemer på arbejdsmarkedet.

Røde Kors anbefaler, at der sker hurtig tilknytning til arbejdsmarked eller uddannelse gennem en tidlig, men også en grundig screening af flygtninges kompetencer. Den bør omfatte en vurdering af fysisk og psykisk helbred, uddannelseskvalifikationer og/eller en realkompetencevurdering, der bygger videre på de oplysninger, som videregives fra asylsystemet.

I den beskæftigelsesrettede indsats er det afgørende, at der tages højde for eventuelt behov for traumebehandling, og at beskæftigelsesrettede forløb tilrettelægges ud fra den enkelte flygtninges fremtidige beskæftigelses- eller uddannelsesønsker og muligheder. Endelig skal indsatsen understøtte flygtningens mulighed for at opøve danskundskaber.

**Anbefaling:
En bedre
indsats for
uledsagede**

I 2014 ankom over 800 børn og unge uden deres forældre til Danmark for at søge asyl. Det er det højeste antal uledsagede børn, som Danmark har modtaget på blot et år. Uledsagede har selvsagt særlig behov og brug for beskyttelse.

Myndighederne bør prioritere visiteringen til kommuner, der har oparbejdet erfaring eller ekspertise med at modtage uledsagede børn. Røde Kors oplever stor forskellighed på tilbuddene til børnene, alt efter hvilke kommuner der modtager dem. Kommuner med faste procedurer for modtagelsen og målrettede tilbud bør derfor tilgodeses. Børnene bør endvidere få bolig i nærheden af hinanden og evt. i bosteder med specialisering i børnenes behov. Det skaber tryghed og modvirker isolation. Uledsagede unge bør endvidere bo centralt med let adgang til uddannelsessteder, fritidsaktiviteter og foreningsliv.

Uledsagede børn har ret til en forældremyndighedsindehaver, der har til opgave at varetage barnets interesser uafhængig af barnets kommune og bosted. Praksis viser desværre, at ikke alle kommuner arbejder lige hurtigt på at opfylde barnets retskrav på at få en forældremyndighedsindehaver tilknyttet. Der er derfor behov for, at kommunerne prioriterer ressourcer til at indgå i et samarbejde med Røde Kors, som siden 2011 har tilbudt kommunerne hjælp til at finde og rekruttere egnede frivillige personer til denne opgave.