

EN VURDERING AF LOVLIGHEDEN AF OFFSHORE-ASYLSAGSBEHANDLING BASERET PÅ EN ANALYSE AF § 29 I DEN DANSKE UDLÆNDINGELOV

AN ASSESSMENT OF THE LEGALITY OF OFFSHORE ASYLUM PROCESSING BASED ON AN ANALYSIS OF § 29 OF THE DANISH ALIEN'S ACT

af REGITSE V. TINGHOLM

Specialeafhandlingen vurderer lovligheden af offshore asylsagsbehandling på baggrund af en analyse af § 29 i den danske udlændingelov, hvorefter alle der søger asyl i Danmark, som udgangspunkt, skal overføres til asylsagsbehandling i et tredjeland.

Afhandlingen vurderer i hvilket omfang, der er hindringer, i den danske statsforfatningsret, i EU-retten og i Danmarks internationale og menneskeretlige forpligtelser for, at den i udlændingelovens § 29 forudsatte ordning kan effektueres i praksis.

Det undersøges blandt andet, hvorvidt Danmark på det foreliggende lovgrundlag sikrer overensstemmelse med princippet om non-refoulement ved overførsler efter udlændingelovens § 29.

Afhandlingen afdækker også spørgsmålet om, hvorvidt Danmark ved at overføre asylansøgere med hjemmel i udlændingelovens § 29 risikerer at overtræde forbuddet mod kollektive udvisninger i artikel 4 i tillægsprotokol 4 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Det undersøges ligeledes i hvilket omfang Danmark kan blive anset for at udøve ekstraterritorial jurisdiktion som følge af overførsel af personer til asylsagsbehandling i tredjelande, samt som følge af bidrag til administrationen af asylsagsbehandlingen i tredjelandet efter overførsel er sket.

Afhandlingen fremhæver blandt andet den manglende specifikation fra lovgivers side af Danmarks menneskeretlige forpligtelser efter der er sket overførsel til et tredjeland, samt den trussel det udgør for retssikkerheden for den af § 29 omfattede persongruppe. Dertil svækker usikkerheden om Danmarks eventuelle ekstraterritoriale jurisdiktion i forbindelse med offshore asylsagsbehandling yderligere retssikkerheden for asylansøgere, der overføres til tredjelande med hjemmel i udlændingelovens § 29.

Indhold

Abstract	3
Forkortelser	4
Indledning	5

Problemformulering.....	5
Afhandlingens indhold.....	6
Metodiske overvejelser og materiale	6
Afgrænsning.....	7
Kapitel 1. Eksternalisering som offshore-asylsagsbehandling.....	8
1.1 Definitioner af begrebet <i>eksternalisering</i>	8
1.2 Karakteristika for eksternalisering	9
Delkonklusion.....	9
Kapitel 2. Eksternalisering i dansk ret?	9
2.1 UDL § 29	9
2.2 To modeller til gennemførelse af L 226 i praksis	11
2.3 Overholdelse af Danmarks internationale forpligtelser	11
2.4 Tredjelandets forståelse og overholdelse af internationale forpligtelser.....	13
2.5 Dublinsamarbejdet og UDL § 29.....	14
2.6 Forfatningsmæssige forudsætninger for gennemførelse af UDL § 29 i praksis	16
Delkonklusion.....	17
Kapitel 3. Princippet om non-refoulement.....	17
3.1 Introduktion til princippet om non-refoulement	17
3.2 Non-refoulement princippet geografiske anvendelsesområde	18
3.3 Non-refoulement princippet og staters processuelle forpligtelser	19
3.4 Praksis fra den Europæiske Menneskerettigheds Domstol vedr. non-refoulement.....	20
3.4.1 M.S.S. v. Belgium and Greece.....	20
3.4.2 Ilias and Ahmed v. Hungary	21
3.4.3 M.K. and Others v. Poland.....	22
3.4.4 Sammenligning af retspraksis med UDL § 29	23
Delkonklusion.....	24
Kapitel 4. Forbuddet mod kollektive udvisninger	25
4.1 Introduktion til forbuddet mod kollektive udvisninger.....	25
4.2 Praksis fra den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vedr. forbuddet mod kollektive udvisninger.....	25
4.2.1 Čonka v. Belgium	25
4.2.2 Hirsi Jamaa and Others v. Italy.....	26
4.2.3 Khlaifia and Others v. Italy.....	26
4.2.4 M.K. and Others v. Poland.....	27
4.2.5 Sammenligning af retspraksis med UDL § 29	28
Delkonklusion.....	29
Kapitel 5. Overvejelser om ekstraterritorial jurisdiktion ved offshore-asylsagsbehandling.....	29
5.1 Introduktion til ekstraterritorial jurisdiktion i EMRK art. 1	29

5.2 Jurisdiktion ved offshore-asylsagsbehandling	31
5.3 Retspraksis fra den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vedr. ekstraterritorial jurisdiktion	31
5.3.1 Banković and Others v. Belgium and Others.....	31
5.3.2 Al-Skeini and Others v. The United Kingdom.....	32
5.3.3 Hirsi Jamaa and Others v. Italy.....	34
5.3.4 Sammenligning af retspraksis med UDL § 29	34
Delkonklusion.....	35
Kapitel 6. Principielle overvejelser om offshore-asylsagsbehandling.....	36
Konklusion.....	37
Litteraturliste.....	38

Abstract

This master thesis assesses the legality of offshore asylum processing in a European context. The assessment is based on an analysis of § 29 of the Danish Alien's Act. With § 29 a new principle is introduced in Danish asylum law which raises the question if offshore asylum processing is legal in terms of Danish national law including Denmark's international and human rights obligations.

Chapter 1 provides a conceptual framework for the understanding of the term *externalization*. The term is understood “*as the process of shifting functions that are normally undertaken by a State within its own territory so that they take place, in part or in whole, outside its territory.*”¹ § 29 is an expression of externalization in the shape of offshore asylum processing.

There is nothing in § 29 and the preparatory works which indicates that the effectuation of offshore asylum processing will violate Danish law. However, it is a precondition for transfers to a third country in accordance with § 29, that Denmark's international and human rights obligations are upheld throughout the process. Nevertheless, the legislator has not accounted for the practicalities thereof, posing a threat to legal security of persons who either are to be transferred to the third country or who have already been transferred.

Prior to a § 29-transfer, Denmark is obligated to assess if a transfer to the third country is in accordance with the non-refoulement-principle. This entails an individual assessment in each case of both the person concerned and the potential risks a transfer to a certain third country might entail. Denmark must ensure there are no risks transferring a person to a third country for asylum processing, and that access to this country's asylum processing system is ensured. Based on § 29 and the preparatory works nothing indicates that Denmark will not live up to these obligations.

The thesis finds that in theory there is no risk of Denmark violating the prohibition of collective expulsions in Article 4 of Protocol 4 to the European Convention on Human Rights.

The thesis concludes that Denmark might be exercising extraterritorial jurisdiction if involved in the physical transfer of asylum-seekers to a third country. Furthermore, there are indications

¹ David Cantor *m.fl.* i International Journal of Refugee Law (2022), vol 34, no 1, 114-119, s. 114

of jurisdiction to a certain extent due to the indirect contribution and assistance which Denmark will be providing in § 29 asylum processing in a third country.

The thesis points out a lack of specification of Denmark's human rights obligations towards asylum-seekers after being transferred. In addition, the uncertainties as to the transferring states' extraterritorial jurisdiction in the context of offshore asylum processing further weakens the legal security of transferred asylum-seekers.

Forkortelser

EMD	Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol
EMRK	Den Europæiske Menneskerettighedskonvention
EUD	EU-Domstolen
FK	FNs Flygtningekonvention
GCR	FNs Global Compact on Refugees
GRL	Lov nr. 169 af 05/06/1953 – Grundloven
RLI	Refugee Law Initiative
TEUF	Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde
tp.	Tillægsprotokol til EMRK
UDL	Lovbekendtgørelse nr. 1205 af 25/08/2022 – Udlændingeloven
UIM	Udlændinge- og integrationsministeriet
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
ARSIWA	Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts

Indledning

Den 3. juni 2021 vedtog Folketinget L 226 og herunder også UDL § 29, hvori der er hjemmel til at asylansøgere kan overføres til asylsagsbehandling og eventuel efterfølgende beskyttelse i et tredjeland.²³ Danmark har siden vedtagelsen samarbejdet med Rwanda, som det mulige tredjeland til overførsel af asylansøgere til asylsagsbehandling. Der foreligger både et memorandum of understanding⁴ samt en fælleserklæring⁵ om ovenstående mellem de to lande. Der er endnu ikke indgået en samarbejdsaftale, hvorefter der kan ske overførsel af asylansøgere.

I januar 2023 annoncerede Danmark, at planerne om overførsel af asylansøgere til Rwanda er sat på pause, mens muligheden for et samarbejde med andre stater eller EU undersøges.⁶ Danmark er ikke alene om sit ønske om at flytte asylsagsbehandlingen uden for EUs grænser. Holland har givet udtryk for sin interesse i et lignende projekt⁷, og den svenske statsminister har udtalt, at han principielt tror det ender med eksternalisering af asylmodtagelsen.⁸

Storbritannien har iværksat deres planer om at overføre asylansøgere til asylsagsbehandling i Rwanda. EMD standsede imidlertid den praktiske gennemførelse heraf sidste år⁹ og lagde vægt på bekymringen fra UNHCR om, at asylansøgere ikke ville have adgang til en fair og effektiv flygtningebestemmelsesprocedure, og på hvorvidt Rwanda er et sikkert tredjeland.¹⁰

På trods af, at Danmark har sat sine planer om udflytning af asylsagsbehandlingen til et tredjeland på pause, viser ovenstående, at asylsagsbehandling i tredjelande, er et aktuelt spørgsmål.

Overførsel af asylansøgere til asylsagsbehandling i tredjelande jf. UDL § 29 er et eksempel på *eksternalisering* i form af offshore-asylsagsbehandling.

Problemformulering

Med vedtagelsen af L 226 og UDL § 29 introduceres et nyt princip i dansk asylret. Vedtagelsen rejser spørgsmålet, hvorvidt eksternalisering i form af offshore-asylsagsbehandling er lovligt i henhold til dansk ret og Danmarks internationale og menneskeretlige forpligtelser.

Med udgangspunkt i UDL § 29 vurderes lovligheden af offshore-asylsagsbehandling. Fokus for vurderingen er dansk ret, herunder også Danmarks internationale og menneskeretlige forpligtelser i form af princippet om non-refoulement, forbuddet mod kollektive udvisninger i art. 4 i tp. 4 til EMRK samt overvejelser om ekstraterritorial jurisdiktion ved offshore-asylsagsbehandling.

² L 226, herunder UDL § 29 er vedtaget, men ikke trådt i kraft og fremgår derfor ikke af den nugældende version af udlændingeloven. Se ikrafttrædelsesbestemmelsen i § 3 i FT 2020-21 tillæg C L 226 (som vedtaget)

³ Afhandlingens henvisninger til den af UDL § 29 omfattede persongruppe, det vil sige udlændinge, der påberåber sig at være omfattet af UDL § 7, omtales i det følgende som asylansøgere og deres anmodninger om beskyttelse omtales som asylansøgninger.

⁴ Ministry of Foreign Affairs, Denmark, Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation of the Republic of Rwanda (2021). Memorandum of Understanding

⁵ Ministry of Foreign Affairs, Denmark, Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation of the Republic of Rwanda (2022). Joint Statement on Bilateral Cooperation

⁶ *Emil Eller* (2023). Prestigeprojekt sat på pause: Ingen forhandlinger om modtagecenter i Rwanda

⁷ *Ninna Gøbel Rønberg* (2023). Politisk flertal i Holland vil samarbejde med Danmark om modtagecenter uden for EU.

⁸ *Kristian Klarskov* (2023). Mette Frederiksen har fundet en uventet ven i udlandet, der roser hendes idé om et modtagecenter

⁹ ECHR Press Release (2022), The European Court grants urgent interim measure in case concerning asylumseeker's imminent removal from the UK to Rwanda, s. 2

¹⁰ *Ibid.* s. 2

Afhandlingens indhold

I kapitel 1 defineres og introduceres begrebet eksternalisering. I kapitel 2 analyseres UDL § 29 i en dansk kontekst, herunder forholdet til Danmarks internationale forpligtelser og EU-retten. I kapitel 3 adresseres princippet om non-refoulement, herunder hvilke juridiske rammer princippet opstiller for UDL § 29s ikrafttræden. I kapitel 4 foretages en tilsvarende undersøgelse for så vidt angår forbuddet mod kollektive udvisninger i art. 4, tp. 4 til EMRK, mens kapitel 5 handler om Danmarks eventuelle jurisdiktionsudøvelse ved UDL § 29s gennemførelse i praksis. Afslutningsvist følger principielle overvejelser om, eksternalisering, herunder offshore-asylsagsbehandling.

Metodiske overvejelser og materiale

I kapitel 1 defineres eksternalisering som begreb i en juridisk kontekst. De tre definitioner, der inddrages i kapitel 1 viser, at der endnu ikke er enighed om definitionen af begrebet *eksternalisering*. Der er derfor ikke tale om anvendelse af den almindelige juridiske metode forstået som en analyse af retsregler og begreber i forbindelse med afklaring af gældende ret.¹¹ I stedet sammenstilles forskellige definitioner af begrebet og de vurderes og sammenlignes med henblik på at finde den definition, der bedst beskriver begrebet *eksternalisering* i konteksten *offshore-asylsagsbehandling*. Formålet hermed er at have et begrebsmæssigt grundlag for de følgende kapitlers kvalificering af UDL § 29 i forhold til juridiske problemstillinger.

I kapitlerne 2-5 fremhæves de juridiske problemstillinger, der er forbundet med offshore asylsagsbehandling. Ved brug af den retsvidenskabelige metode beskrives, fortolkes og systematiseres gældende ret¹², og herved kvalificeres problemstillingerne under inddragelse af FK og EMRKs bestemmelser samt EMD-praksis. Formålet er at identificere og vurdere de juridiske rammer Danmark skal bevæge sig inden for, hvis UDL § 29 gennemføres i praksis.

Der foreligger ikke afgørelser fra EMD, der vurderer systematiserede og lovregulerede ordninger som UDL § 29. Sammen med Storbritannien er Danmark det første land i Europa til at implementere asylsagsbehandling i tredjelande på den måde UDL § 29 foreslår. Der tages derfor afsæt i EMDs generelle domspræmisser i en række domme i relation til de hovedpunkter afhandlingen adresserer; non-refoulement, forbuddet mod kollektive udvisninger og ekstraterritorial jurisdiktion. Herudfra kan de juridiske rammer Danmark skal handle inden for ved en praktisk gennemførelse af UDL § 29 udledes.

Materiale

UDL § 29 behandles i kapitel 2 på grundlag af forarbejderne til bestemmelsen. Forarbejderne er særlig vigtige, idet UDL § 29 endnu ikke er trådt i kraft, hvorfor der ikke er sket en prøvelse af bestemmelsen ved domstolene.

Arbejdet med EMRK i kapitel 3-5 er baseret både på juridisk litteratur, og i særdeleshed på retspraksis fra EMD. Retspraksis bidrager til forståelsen af, hvordan den enkelte artikel i EMRK skal anvendes, idet konventionen er præget af brede bestemmelser med et omfattende anvendelsesområde. Af den grund er inddragelsen af EMD-praksis vigtig for fastlæggelsen af retsstillingen på det område, der undersøges. I forlængelse heraf kan det tilføjes, at EMRK *"fortolkes dynamisk og formålsbestemt med henblik på at sikre, at konventionen giver en effektiv rettighedsbeskyttelse og lever op til de aktuelle samfundsforhold ("present day*

¹¹ *Jens Evald*: Juridisk teori, metode og videnskab, udg. 1, (2016), s. 202. Det bemærkes, at der i 2020 blev udgivet en 2. udg. af bogen. Det vurderes, at henvisning til udg. 1 i beskrivelsen af juridisk metode i denne afhandling er uproblematisk, da metoden ikke vurderes at have ændret sig siden 1. udg.

¹² *Jens Evald*: Juridisk teori, metode og videnskab, udg. 1, (2016), s. 202

conditions”).”¹³ Den formålsbestemte fortolkning kommer i særdeleshed til udtryk i kapitel 3 ved udredningen af princippet om non-refoulement.

Afgrænsning

Afhandlingens fokus er de juridiske rammer, der påhviler Danmark ved en praktisk gennemførelse af UDL § 29. Det er fravalgt at undersøge, hvilke juridiske rammer det modtagende tredjeland skal bevæge sig inden for. Det undersøges heller ikke, i hvilket omfang modtagesta-ten kan holdes ansvarlig for krænkelser af menneskeretten, der er sket i forbindelse med UDL § 29.

Afhandlingen analyserer alene offshore-asylsagsbehandling og de juridiske rammer herfor. Begrebet eksternalisering er dog bredt og omfatter bl.a. også push-¹⁴ og pullbacks¹⁵ til lands og til søs, men disse adresseres ikke nærmere i afhandlingen.

Lovmæssighedsvurderingen er baseret på FK og EMRK, der vurderes som mest relevante for en dansk centreret vurdering. Øvrige menneskerettighedstraktater inddrages ikke.

Med vedtagelsen af L 226 blev der også foretaget ændringer til andre lovbestemmelser i bl.a. udlændingeloven, til eksempel kan nævnes UDL § 36, hvor der i stk. 1 er tilføjet et nyt 1. pkt. om politiets muligheder for frihedsberøvelse ved UDL § 29-overførsler.¹⁶ Disse ændringer be-handles ikke nærmere i det følgende, da det falder uden for afhandlingens hovedspørgsmål.

Det følger af UDL § 29, stk. 1, at der kan ske overførsel til et tredjeland *efter en overenskomst eller et hertil svarende arrangement, som Danmark har indgået med det pågældende tredje-land*. Det adskiller sig fra UIMs juridiske analyse af modeller for asylsagsbehandling i tredje-lande, hvor det er forudsat, at der skal indgås en traktat med tredjelandet.¹⁷ I forarbejderne til UDL § 29 henvises der alene til fordelene ved at indgå en traktatforpligtelse med tredjelandet¹⁸, men det har ikke manifesteret sig i UDL § 29s ordlyd, at der skal indgås en traktat. Om der indgås en traktat, omfattet af Wienerkonventionen om traktatretten¹⁹, eller om der indgås et memorandum of understanding mellem parterne²⁰ kan have betydning for parternes juridiske bundethed i aftaleforholdet. Et memorandum of understanding er som udgangspunkt ikke en formel juridisk bindende aftale, men et forståelsespapir. Memorandums of understanding er *soft law* og ikke juridisk bindende, men kan alligevel være væsentlige i internationale forhold.²¹ Indgåelse af en traktat vil omvendt medføre, at der er indgået en juridisk bindende aftale, der er reguleret af Wienerkonventionen om traktatretten. Karakteren af den aftale, der skal indgås med tredjelandet, behandles ikke nærmere i afhandlingen.

¹³ Louise Halleskov Storgaard *m.fl.*: Folkeret og menneskerettigheder, udg. 1, (2019), s. 116.

¹⁴ Pushback: indebærer “[...] *intercepting and summarily forcing back persons arriving at the border without assessing their claims for entry or protection.*”, David Cantor *m.fl.* i International Journal of Refugee Law (2022), vol 34, no 1, 120-156, s. 132

¹⁵ Pullback: “*Pushbacks conducted in cooperation with a proxy State that drags people back to its own territory before they reach the destination State are known as “pullbacks”.*”, David Cantor *m.fl.* i International Journal of Refugee Law (2022), vol 34, no 1, 120-156, s. 134

¹⁶ FT 2020-21 tillæg C L 226 (som vedtaget) s. 1, jf. § 3 vedtager Udlændinge- og integrationsministeren tids-punktet for lovens ikrafttræden, herunder nyt 1. pkt. til UDL § 36

¹⁷ Udlændinge- og integrationsministeriet: Juridisk analyse (2021), s. 4

¹⁸ FT 2020-21 tillæg A L 226 (lovforslag), s. 21

¹⁹ BKI nr. 34 af 29/04/1980, bekendtgørelse af Wienerkonventionen om traktatretten

²⁰ Storbritanniens og Rwandas samarbejde om overførsel af asylansøgere til Rwanda bygger på et memorandum of understanding, se nærmere herom i Solveig Als *m.fl.*: Externalisation and the UN Global Compact om Refugees: Unsafety as Ripple Effect (2022), s. 11.

²¹ Louise Halleskov Storgaard *m.fl.*: Folkeret og menneskerettigheder, udg. 1, (2019), s. 87-88

Afhandlingen adresserer, af pladsmæssige hensyn, ikke Australiens offshore-asylsagsbehandlingsmodel.²² Det havde været relevant at inddrage Australiens erfaringer og eventuelt foreliggende retspraksis i lovmæssighedsvurderingen af UDL § 29. Dette kunne muligvis bidrage til en nærmere afklaring af, hvilke juridiske rammer Danmark må forventes at skulle bevæge sig inden for ved gennemførelse af UDL § 29.

Kapitel 1. Eksternalisering som offshore-asylsagsbehandling

Der er varierende definitioner af begrebet eksternalisering, tre af disse analyseres og vurderes med det formål at skabe et ensartet begrebsligt grundlag for den kommende analyse af eksternaliseringsforanstaltningen offshore-asylsagsbehandling i UDL § 29.

1.1 Definitioner af begrebet *eksternalisering*

Refugee Law Initiative har i 2022 defineret eksternalisering som: *“the process of shifting functions that are normally undertaken by a State within its own territory so that they take place, in part or in whole, outside its territory.”*²³

UNHCR har i 2021 defineret eksternalisering som: *“Measures preventing asylum-seekers from entering safe territory and claiming international protection, or transfers of asylum-seekers and refugees to other countries without sufficient safeguards, can amount to externalization of international protection responsibilities.”*²⁴

Jeff Crisp har i 2019 defineret eksternalisering som: *“measures taken by states in locations beyond their territorial borders to obstruct, deter or otherwise avert the arrival of refugees, asylum seekers and other migrants who do not have prior authorization to enter their intended country of destination.”*²⁵

De tre definitioner er forskellige på flere punkter. Crisps definition har et snævrere anvendelsesområde, idet den er begrænset til foranstaltninger foretaget udenfor den udøvende stats eget territorie i form af afværgelse af flygtnings ankomst til territoriet ved at lægge hindringer i vejen herfor eller ved afskrækkelse. Den ekstraterritoriale dimension i definitionen er begrænset til handlinger foretaget uden for den udøvende stats eget territorie, der ligger tidsmæssigt før asylansøgers ankomst til territoriet, jf.: *“measures taken by states in locations beyond their territorial borders”* og det forhold, at formålet er at forhindre ankomst til den udøvende stats territorie.

UNHCRs definition afgrænser eksternalisering anderledes, idet den både omfatter foranstaltninger, der foretages for at afholde asylansøgere fra at komme ind på en stats territorie, men også foranstaltninger, hvorefter asylansøgere overføres til et andet land. Definitionen omfatter både det tilfælde, at overførslen af asylansøgere sker fra en stats eget territorie, men også fra et helt andet sted, jf. definitionens ordlyd; *“other countries”*.

RLIs definition er endnu bredere. Den omfatter funktioner, der enten helt eller delvist flyttes uden for statens eget territorie. Det defineres ikke nærmere, hvortil funktionerne flyttes. Kernen i definitionen er således udflytning af funktioner. Forudsætningen for, at en funktion omfattes af definitionen er, at den normalt varetages på statens eget territorie, men nu flyttes derfra.

²² Se til eksempel *Ben Doherty* (2021). Australia to end offshore processing in Papua New Guinea

²³ *David Cantor m.fl.* i *International Journal of Refugee Law* (2022), vol 34, no 1, 114-119, s. 114

²⁴ UNHCR (2021) UNHCR Note on the “Externalization” of International Protection, s. 1

²⁵ *Jeff Crisp* (2019). Externalization and the erosion of refugee protection

RLI undgår at fastlåse definitionen af eksternaliseringsbegrebet ved alene at omtale flytningen af statslige funktioner, og ved ikke nærmere at specificere, hvilke funktioner, der kan være tale om. Som følge heraf omfatter definitionen eksisterende eksempler på eksternalisering, og den har tilstrækkelig bred kapacitet, til at omfatte fremtidige og endnu ukendte eksempler på eksternalisering. Definitionen er ikke begrænset til flygtninge- og asylretten, selvom det er den kontekst, hvori den præsenteres af RLI. Definitionen kan også omfatte udflytning af statslige funktioner til en anden stats territorie på andre retlige områder. Som eksempel kan nævnes traktataftalen mellem Danmark og Kosovo, der regulerer aftalen om Danmarks leje af 300 fængselspladser i Kosovo til personer, der i Danmark er dømt til udvisning som følge af kriminalitet.²⁶

I det følgende benyttes RLIs definition af eksternaliseringsbegrebet, grundet definitionens bredde. Den valgte definition udgør hermed forståelsesgrundlaget for den begrebsmæssige kvalificering af UDL § 29, og er dermed et led i vurderingen af UDL § 29s lovmæssighed.

1.2 Karakteristika for eksternalisering

Identificering af de anvendelige juridiske regler ved problemer opstået som følge af en eksternaliseringsforanstaltning, kan være kompliceret. Det skyldes bl.a. det ekstraterritoriale aspekt knyttet til eksternalisering²⁷, idet der er mere end én stat involveret i eksternaliseringsforanstaltninger og dermed er der flere potentielt ansvarlige stater for overtrædelser af menneskeretten.

Delkonklusion

Eksternalisering er endnu ikke et konsolideret juridisk begreb. RLIs definition af eksternaliseringsbegrebet er generel og omfatter både allerede kendte former for eksternalisering og har bredde til at omfatte andre endnu ikke kendte former for eksternalisering. Den omfatter således også offshore-asylsagsbehandling. På denne baggrund er RLIs definition bedst egnet som begrebsmæssigt grundlag for den følgende fremstilling.

Kapitel 2. Eksternalisering i dansk ret?

Den 29. april 2021 blev lovforslag L 226 *Forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Indførelse af mulighed for overførsel af asylansøgere til asylsagsbehandling og eventuel efterfølgende beskyttelse i tredjelande)* fremsat. Hensigten med lovforslaget var at tilvejebringe et hjemmelsgrundlag, hvorefter, der kan træffes afgørelse om overførsel af asylansøgere til asylsagsbehandling og beskyttelse i et tredjeland Danmark indgår aftale med.²⁸

L 226 og herunder UDL § 29 blev vedtaget den 3. juni 2021. UDL § 29 analyseres i det følgende på baggrund bl.a. af bestemmelsens forarbejder samt en juridisk analyse udarbejdet af UIM i januar 2021.²⁹

2.1 UDL § 29

UDL § 29 lyder:

Stk. 1: En udlænding, der påberåber sig at være omfattet af § 7, og som ikke er registreret som asylansøger efter § 48 e, stk. 2, overføres til et tredjeland med henblik på asylsagsbehandling og eventuel efterfølgende beskyttelse efter en

²⁶ Justitsministeriet: Treaty between the Kingdom of Denmark and the Republic of Kosovo on the use of the Correctional Facility in Gjilan for the purpose of the execution of Danish sentences via Justitsministeriet: Traktat om leje af fængselspladser i Kosovo nu underskrevet (2022)

²⁷ *David Cantor m.fl.* i International Journal of Refugee Law (2022), vol 34, no 1, 120-156, s. 123

²⁸ FT 2020-21, tillæg A L 226 (fremsættelse), s. 1

²⁹ Udlændinge- og integrationsministeriet: Juridisk analyse (2021)

overenskomst eller et hertil svarende arrangement, som Danmark har indgået med det pågældende tredjeland, medmindre dette vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Stk. 2: Udlændinge- og integrationsministeren fastsætter nærmere regler, om at visse udlændinge omfattes af stk. 1 skal undtages herfra.

Ifølge stk. 1 skal udlændinge, der påberåber sig at være omfattet af UDL § 7 overføres til et tredjeland, hvor asylansøgningen behandles, og hvor der eventuelt efterfølgende kan opnås beskyttelse. Hermed indføres et nyt udgangspunkt i dansk flygtningeret; udlændinge, der anmoder om beskyttelse efter UDL § 7, skal som udgangspunkt overføres til asylsagsbehandling i et tredjeland.

Behandling af asylansøgninger varetages traditionelt på dansk territorie og flyttes med UDL § 29 delvist uden for dansk territorie. I henhold til RLIs definition af eksternalisering, er der med UDL § 29 tale om eksternalisering, da statslige funktioner, i form af dansk asylsagsbehandling, med UDL § 29 flyttes uden for dansk territorie.

Af UDL § 29, stk. 1, følger det, at personer der påberåber sig at være omfattet af lovens § 7, og som ikke er registreret som asylansøgere efter UDL § 48 e, stk. 2 skal overføres til et tredjeland. Af UDL § 29, stk. 2 følger det, at ministeren fastsætter regler om, at visse udlændinge omfattet af stk. 1 undtages fra overførsel. De undtagelser lovgiver forventer, der kan og skal foretages fra udgangspunktet om overførsel i UDL § 29, stk. 1 omfatter følgende:

- Udlændinge med lovligt opholdsgrundlag i Danmark, jf. EU-retten.³⁰
- Udlændinge omfattet af UDL kapitel 5 a (dvs. overførsel efter Dublinforordningen³¹).
- Tredjelandsstatsborgere eller statsløse, der efter Dublinforordningen er henvist af en anden medlemsstat til asylsagsbehandling i Danmark.³²
- Udlændinge, hvorom Udlændingestyrelsen træffer afgørelse efter UDL kap. 5 b om afvisning af en ansøgning om opholdstilladelse efter UDL § 7, da de allerede har fået asyl i et land som omhandlet i § 29 a, stk. 1.³⁴
- Udlændinge, der på andet grundlag har lovligt ophold i Danmark.³⁵
- Udlændinge, hvis sager kan udtages til behandling i åbenbart grundløs-proceduren, UDL § 53 b, stk. 1 eller 2.³⁶
- Udlændinge, der har opholdsgrundlag i et EU/EØS-land eller Schweiz, der ikke er på baggrund af asyl og som ikke har ret til at opholde sig i Danmark.³⁷
- Udlændinge, der søger om beskyttelse i Danmark og som er statsborgere i det land eller hvis tidligere opholdsland er det tredjeland Danmark har indgået aftale vedrørende UDL § 29 med, da det vil være i strid med forbuddet mod refoulement for Danmark at overføre hertil.³⁸

³⁰ FT 2020-21 tillæg A L 226 (lovforslag), s. 8

³¹ Forordning nr. 604/2013, benævnt Dublinforordningen i det følgende

³² FT 2020-21 tillæg A L 226 (lovforslag), s. 8

³³ Ibid. s. 8

³⁴ Ibid. s. 8

³⁵ Ibid. s. 8

³⁶ Ibid. s. 8

³⁷ FT 2020-21 tillæg A L 226 (lovforslag), s. 8

³⁸ Ibid. s. 8

- Danmarks internationale forpligtelser kan være til hinder for en overførsel.³⁹ Herunder EMRK art. 8 om retten til beskyttelse af bl.a. familielivet⁴⁰, og EMRK art. 3 ved alvorligt syge udlændinge.⁴¹

Af UDL § 29, stk. 1, 3. led følger, at det er en forudsætning for overførsel efter stk. 1, at denne ikke vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Dét fremgår også gentagne gange af bestemmelsens lovbemærkninger.

2.2 To modeller til gennemførelse af L 226 i praksis

I januar 2021 fremlagde UIM en juridisk analyse af mulighederne for overførsel af asylansøgere til asylsagsbehandling i et tredjeland, indenfor rammerne af international ret. Der blev præsenteret to modeller herfor.

Model 1 beskriver, hvordan asylsagsbehandlingen og indkvarteringen af asylansøgere i tredjelandet skal ske i henhold til dansk lovgivning og folkeretlige forpligtelser, hvilket forudsætter danske myndighedspersoners tilstedeværelse.⁴² Danmark vil derfor være ansvarlig for overholdelse af EMRK-forpligtelserne for asylansøgere i det danske modtagecenter.⁴³

Ifølge model 2 skal tredjelandets egne myndigheder varetage asylsagsbehandlingen efter overførsel fra Danmark til tredjelandet. Det skal ske i henhold til tredjelandets egen lovgivning samt folkeretlige forpligtelser. Efter denne model vil Danmark fungere som aftalepart, hvorfor det skal indskrives i aftalegrundlaget mellem Danmark og tredjelandet, at Danmarks folkeretlige forpligtelser, skal respekteres.⁴⁴

Såfremt model 2 implementeres, er spørgsmålet, om Danmark bærer et juridisk ansvar efter overførsel jf. UDL § 29. I denne forbindelse skal der henvises til, at det ifølge UIMs analyse forventes, "[...]at Danmark i væsentlig grad vil finansiere og stå for den overordnede organisering af asylsagsbehandlingen i tredjelandet[...]."⁴⁵ Af den grund kan det heller ikke udelukkes, "[...] at også denne model vil indebære, at Danmark bliver ansvarlig efter bl.a. EMRK i et eller andet omfang, for så vidt angår de handlinger, tredjelandet foretager i forbindelse med asylsagsbehandlingen og indkvarteringen."⁴⁶

2.3 Overholdelse af Danmarks internationale forpligtelser

Overførsel efter UDL § 29 kan kun ske såfremt det ikke vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, jf. UDL § 29, stk. 1, sidste led. I bemærkningerne henvises til UDL § 48 a, stk. 1, 3. og 4. pkt., hvorefter udsendelse af Danmark efter UDL § 29, kun må finde sted til et land, der har tiltrådt og faktisk respekterer FK, og hvor der er adgang til en forsvarlig asyprocedure. Udsendelse må desuden ikke finde sted til et land, hvor udlændinge vil være i risiko for dødsstraf eller for at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller hvor der ikke er beskyttelse mod videresendelse til et sådant land. I bemærkningerne til lovforslaget foreslås det, at disse betingelser også skal overholdes ved overførsel til et tredjeland efter UDL § 29, stk. 1.⁴⁷ Det bemærkes, at forpligtelserne allerede

³⁹ Ibid. s. 8

⁴⁰ Ibid. s. 9

⁴¹ Ibid. s. 9

⁴² Udlændinge- og integrationsministeriet: Juridisk analyse (2021), s. 1

⁴³ Ibid. s. 2

⁴⁴ Ibid. s. 1

⁴⁵ Udlændinge- og integrationsministeriet: Juridisk analyse (2021), s. 2

⁴⁶ Ibid. s. 2

⁴⁷ FT 2020-21 tillæg A L 226 (lovforslag), s. 9

er indeholdt i Danmarks forpligtelser i henhold til princippet om non-refoulement, se nærmere herom i kapitel 3.

Dansk Flygtningehjælp har i høringssvar til L 226 stillet sig skeptisk overfor de mange henvisninger til overholdelse af Danmarks internationale forpligtelser i lovforarbejderne. Ifølge Dansk Flygtningehjælp ses der i lovudkastet en *”bekymrende mangel på respekt overfor centrale internationale konventioner.”*⁴⁸

I høringssvaret fra Dansk Flygtningehjælp fremhæves det også, at forarbejderne til L 226 angiver, at FK ikke pålægger staterne pligt til bl.a. asylsagsbehandling.⁴⁹ Dansk Flygtningehjælp anfører heroverfor, at FK forpligter stater til ikke at udsende en udlænding, før det er klarlagt, om vedkommende er flygtning eller ej.⁵⁰ Staters forpligtelse ifølge non-refoulement princippet indebærer ifølge Dansk Flygtningehjælp *”[...] reelt også, at staterne er nødt til at have en eller anden form for procedure med henblik på at identificere flygtninge, dvs. en implicit forpligtelse om en asylprocedure.”*⁵¹ Staters forpligtelser udledt af princippet om non-refoulement behandles nærmere i kapitel 3.

Ifølge forarbejderne til L 226, er det Udlændingestyrelsen, der skal have kompetencen til at træffe UDL § 29-afgørelserne.⁵² Klager over Udlændingestyrelsens afgørelser tillægges automatisk klagevirkning og får opsættende virkning, og vil blive indbragt for Flygtningenævnet i anden instans, før en eventuel afgørelse om overførsel til et tredjeland effektueres.⁵³

I forhold til overholdelse af Danmarks internationale forpligtelser *efter*, der er sket overførsel til et tredjeland, er det relevant at spørge, hvordan retsstillingen er for de overførte personer. L 226 og forarbejderne hertil forholder sig alene til retsstillingen forud for overførslen.

Med L 226 er der ikke taget stilling til, om det er model 1 eller 2 fra UIMs analyse, der eventuelt skal finde anvendelse, hvis UDL § 29 implementeres i praksis. Spørgsmålet om den praktiske udformning af UDL § 29-ordningen har sammenhæng med om og i hvilket omfang Danmark udøver ekstraterritorial jurisdiktion. Dét har betydning for, om Danmark kan pådrage sig et ansvar for handlinger, der er foretaget uden for Danmarks grænser. Afklaring af jurisdiktionsspørgsmålet er også afgørende for, i hvilket omfang Danmark er forpligtet til at sikre den af UDL § 29 omfattede persongruppe, de rettigheder og forpligtelser, der er indeholdt i FKs art. 2-34, herunder eks. retten til lønnet beskæftigelse i art. 17 og bevægelsesfrihed i art. 26. Det fremgår ikke af lovbemærkningerne, at lovgiver har forholdt sig til disse rettigheder og forpligtelser.⁵⁴

Lovgivers manglende beslutning om, hvorvidt model 1 eller 2 skal finde anvendelse, og den dermed manglede afklaring af jurisdiktionsspørgsmålet, udgør et problem i forhold til vurderingen af retssikkerheden for de mennesker, der skal overføres til et tredjeland jf. UDL § 29. Det skyldes, at det ikke på nuværende tidspunkt er muligt at vurdere, i hvilket omfang Danmark bærer et ansvar for at sikre overførte personer ovennævnte rettigheder, og idet det ikke er muligt at vurdere, i hvilket omfang Danmark kan holdes ansvarlig for krænkelse af menneskeretten, der sker i tredjelandet. Se nærmere herom i kapitel 5.

⁴⁸ L 226 – bilag 1: høringssvar, s. 27

⁴⁹ Ibid. s. 27

⁵⁰ Ibid. s. 27

⁵¹ L 226 – bilag 1: høringssvar, s. 27

⁵² FT 2020-21 tillæg A L 226 (lovforslag), s. 5

⁵³ Ibid. s. 5

⁵⁴ Jf. også *Solveig Als m.fl.*: Externalisation and the UN Global Compact om Refugees: Unsafety as Ripple Effect (2022), s. 11

2.4 Tredjelandets forståelse og overholdelse af internationale forpligtelser

Amnesty International bemærker i høringssvar til L 226, at selvom et land har tiltrådt FK, kan konventionen fortolkes på mange forskellige måder - herunder i forhold til, hvem der skal kunne opnå beskyttelse, idet ikke alle persongrupper kan være sikre på at få samme beskyttelse i et tredjeland som i Danmark.⁵⁵ På baggrund heraf, kan der spørges, hvordan det sikres, at Danmarks fortolkning af FK bevares, og dermed hvordan det sikres, at der ydes den samme beskyttelse på baggrund af FK i tredjelandet som i Danmark. At tredjelandet har tiltrådt FK er således ikke ensbetydende med, at konventionen fortolkes på samme måde i tredjelandet som den gør i Danmark.

Eksempelvis falder anerkendelsen af LGBT+ asylansøgere i Danmark under FK art. 1A (2) som en særlig social gruppe i FK og er dermed en beskyttelsesværdig forfølgelsesårsag. Det samme er ikke nødvendigvis tilfældet i lande uden for EU.⁵⁶ L 226 adresserer ikke eventuelle forskelle mellem den beskyttelse, der ydes i Danmark og den beskyttelse, der ydes i tredjelandet.⁵⁷

Aftales det med tredjelandet, at det skal adoptere den samme fortolkning af FK, som den, der anvendes i Danmark, skal det sikres, at det kan efterleves i praksis. I det danske asylsystem lægger Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet den fortolkningsmæssige linje af FK gennem deres afgørelser. Spørgsmålet er, hvordan det beskyttelsesniveau som fortolkningen af FK, der er skabt via disse instanser i Danmark, kan overføres til tredjelandet. Det vil ud over aftalen, der indgås mellem Danmark og tredjelandet, afhænge af opbygningen af rets- og asylsystemet i tredjelandet, herunder af hvilke instanser, der fortolker tredjelandets forpligtelser efter Flygtningekonventionen.

Såfremt model 2-løsningen skal finde anvendelse i praksis, er det op til tredjelandets asylinstanser og domstole at lægge den fortolkningsmæssige linje, der følges ved afgørelser omfattet af UDL § 29-ordningen. Spørgsmålet er, om tredjelandets instanser adopterer den danske fortolkning af FK og Danmarks øvrige menneskeretlige forpligtelser, eller om der i tredjelandet er et beskyttelsesniveau, der modsvarer det danske. Som nævnt er det en underliggende forudsætning for en praktisk gennemførelse af UDL § 29, at Danmarks internationale forpligtelser overholdes. Én ting er, at tredjelandet indgår aftale med Danmark om at påtage sig asylsagsbehandlingen. Noget andet er, hvordan tredjelandets relevante instanser i praksis forholder sig til og gennemfører aftalen, og om staternes aftale kan forpligte de retlige instanser i tredjelandet til at følge den danske fortolkning og sikre det samme beskyttelsesniveau som i Danmark.

Spørgsmålet om forskelle i beskyttelsesniveauet mellem Danmark og tredjelandet, herunder forskelligheder i Danmarks og tredjelandets fortolkning af Danmarks internationale forpligtelser, er berettiget, fordi der ikke med L 226 er taget stilling til om model 1 eller 2 skal vælges – og i øvrigt idet lovgiver ikke i forarbejderne nærmere har forholdt sig til, hvad henvisningen til *overholdelse af Danmarks internationale forpligtelser*, indebærer.

Lovforslaget nævner ikke noget om, hvorvidt juridiske standarder og konkret materielle forhold i tredjelandet skal møde de minimumsstandarder, der er indeholdt i FK og EMRK. Det er eksempelvis ikke i lovforslaget specificeret, hvilke minimumsgarantier der skal være i tredjelandets asylprocedure eller beskyttelsesstandarderne i tredjelandet i øvrigt.⁵⁸ Dermed er det

⁵⁵ L 226 – bilag 1: høringssvar, s. 15

⁵⁶ *Nikolas Feith Tan og Jens Vedsted-Hansen* (2021). Denmark's Legislation on Extraterritorial Asylum in Light of International and EU Law.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Nikolas Feith Tan og Jens Vedsted-Hansen* (2021). Denmark's Legislation on Extraterritorial Asylum in Light of International and EU Law.

forhold, at der kan være forskelle mellem den retsbeskyttelse det danske asylsystem yder og den beskyttelse der ydes via tredjelandets asylsystem ikke adresseret.⁵⁹

Såfremt model 2 skal anvendes, er det UIMs opfattelse, at Danmark alene vil indgå som aftalepart i ordningen.⁶⁰ Sikring af et bestemt beskyttelsesniveau, og fortolkning af Danmarks internationale forpligtelser skal derfor specificeres i en aftale med tredjelandet, såfremt den danske fortolkning af FK, og dermed det beskyttelsesniveau der opnås herved, skal finde anvendelse.

2.5 Dublinsamarbejdet og UDL § 29

Danmark er med parallelaftale 66/38⁶¹ deltager i Dublinforordningen. Den fastsætter jf. art. 1 rammerne til afgørelse af, hvilken medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, herunder asylansøgninger. Forordningen pålægger ikke staterne at yde beskyttelse efter endt asylsagsbehandling.

Dublinforordningens art. 3, stk. 3 fastlægger, at: ”*Enhver medlemsstat bevarer muligheden for at sende en ansøger til et sikkert tredjeland under overholdelse af de regler og garantier, som er fastsat i direktiv 2013/32/EU.*” Spørgsmålet er, om overførsel af asylansøgere til asylsagsbehandling i et tredjeland jf. UDL § 29 er i overensstemmelse med Dublinforordningen.

I forarbejderne til L 226 henvises der til sagen C-695/15 [Mirza-sagen]⁶² fra 2017. Her fandt EUD, at Dublinforordningen *ikke* er til hinder for, at en asylansøger sendes til et sikkert tredjeland, hverken før eller efter det via Dublinforordningen er afgjort, hvilken medlemsstat, der er ansvarlig for at behandle asylansøgningen.⁶³ Det skyldes, at forordningen alene fastsætter kriterierne og procedurerne for at afgøre *hvilken* medlemsstat, der er ansvarlig for at behandle ansøgningen om international beskyttelse.⁶⁴

Forordningens art. 3, stk. 3 og resultatet i Mirza-sagen bliver i forarbejderne til L 226 opfattet som en blåstempling af UDL § 29.⁶⁵

Forudsætningen om, at der kun må ske udsendelse til et sikkert tredjeland, er relevant for forståelsen af forholdet mellem L 226 og Dublinforordningen. Der er ifølge forordningens art. 3, stk. 3 intet til hinder for medlemsstaters overførsel af asylansøgere til sikre tredjelands, så længe reglerne og garantiene i direktiv 2013/32/EU [Asylproceduredirektivet] overholdes. Direktivet er ikke en del af Danmarks parallelaftale med EU på asyl- og migrationsområdet. Som følge af Dublinforordningens henvisning til Asylproceduredirektivet i art. 3, stk. 3, må Danmark imidlertid henholde sig til direktivets regler i den forstand, det er relevant i henhold til art. 3, stk. 3 – herunder ved forståelsen af, hvad et sikkert tredjeland er.

Det er blevet påpeget, at problematikken i forholdet mellem EU-retten og L 226 er den vage formulering af *sikkert tredjeland* i L 226.⁶⁶ Overførsel af asylansøgere efter L 226 er kun i overensstemmelse med Dublinforordningen, hvis Danmark indgår aftale med et tredjeland, der

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Udlændinge- og integrationsministeriet: Juridisk analyse (2021), s. 1

⁶¹ Parallelaftale 66/38 mellem Danmark og EU. Danmark er med retsforbeholdet som udgangspunkt ikke en del af Dublinsamarbejdet, men blev i kraft af parallelaftale 66/38 en del af både Dublinforordningen og Eurodacforordningen

⁶² FT 2020-21 tillæg A L 226 (lovforslag), s. 27 og C-695/15 PPU, Shiraz Baig Mirza mod Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, 17. marts 2016

⁶³ C-695/15, præmis 39

⁶⁴ Ibid. præmis 39, se desuden FT 2020-21 tillæg A L 226 (lovforslag)

⁶⁵ FT 2020-21 tillæg A L 226 (lovforslag), s. 27

⁶⁶ *Nikolas Feith Tan og Jens Vedsted-Hansen* (2021). Denmark's Legislation on Extraterritorial Asylum in Light of International and EU Law

jf. Asylproceduredirektivet kan betragtes som sikkert. Det skyldes, at EUDs fortolkning i Mirza-sagen af Dublinforordningens art. 3, stk. 3, er baseret på definitionen af, hvad et sikkert tredjeland er i Asylproceduredirektivet.⁶⁷

Asylproceduredirektivets art. 38 definerer, hvad et sikkert tredjeland er. Bestemmelsen opstiller principper i henhold til hvilke asylansøgere skal behandles, herunder eksempelvis, at princippet om non-refoulement jf. art. 38, stk. 1, lit. c, skal overholdes, og at det jf. art. 38, stk. 1, lit. e, skal være muligt at søge om flygtningestatus og opnå beskyttelse i tredjelandet. Ifølge Asylproceduredirektivets art. 38 må medlemsstater dertil kun anvende begrebet *sikkert tredjeland*, hvis de er overbevist om, at en person, der søger om international beskyttelse, i tredjelandet behandles i overensstemmelse med principperne oplistet i art. 38. Hermed begrænses anvendelsesområdet for Dublinforordningens art. 3, stk. 3.

I Asylproceduredirektivets art. 38, stk. 2, lit. a henvises til, at en forudsætning for, at en stat kan betragtes som et sikkert tredjeland er, at der er en sådan forbindelse mellem landet og personen der skal overføres til landet, at det vil være rimeligt, at personen tog til dét land.⁶⁸ Fortolkningen af *forbindelses-/tilknytningskriteriet* er underlagt national ret, jf. ordlyden af art. 38, stk. 2. Det har medført forskellige fortolkninger af begrebet.⁶⁹ Ifølge EUDs praksis kan transit gennem tredjelandet imidlertid ikke udgøre tilstrækkelig tilknytning.⁷⁰ Lovgiver til L 226 har ikke forholdt sig til betingelsen om en tilknytning i forarbejderne til UDL § 29. Netop den manglende tilknytning mellem den overførte asylansøger og tredjelandet, kan imidlertid danne grundlag for, at EU og EU's medlemsstater anser UDL § 29-overførsler som værende uforenelige med EU-retten.⁷¹

Ifølge parallelaftalen mellem Danmark og EU på asylområdet, hvorefter Danmark deltager i Dublinsamarbejdet, er Danmark jf. art. 5, stk. 2 forpligtet til at afholde sig fra at indgå internationale aftaler, der kan påvirke eller ændre anvendelsesområdet for Dublinforordningen. Ifølge art. 5, stk. 3 er Danmark ved forhandling af internationale aftaler, der kan påvirke Dublinforordningens anvendelsesområde forpligtet til at koordinere sin holdning med EU og til at afholde sig fra handlinger, der skader målsætningerne i EUs holdning under sådanne forhandlinger. På baggrund heraf er Danmark, jf. sine forpligtelser i parallelaftalen, som minimum forpligtet til at inddrage EU forud for aftaleindgåelse med et tredjeland.

I præambelen til Dublinforordningen betones vigtigheden af et fælles asylsystem, fælles politikker på asylområdet og hvordan det skal bidrage til et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der er åbent for alle, der søger beskyttelse i EU.⁷² I præambel 7 henvises også til TEUF art. 78⁷³, hvorefter det følger, at målet er, at EU skal have en fælles politik for *asyl, subsidær beskyttelse* og *midlertidig beskyttelse*, så der kan tilbydes en passende status for tredjelandsborgere, der har behov for *international beskyttelse*, og således at FK og andre relevante traktater overholdes.

Dublinforordningen udgør et fælles ståsted og en fælles regulering på asylområdet. Spørgsmålet er, om UDL § 29, der er en systematiseret og lovreguleret ordning med overførsel af

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Jf. også *Minos Mouzourakis og Cathryn Costello* i Research Handbook on EU Migration and Asylum Law (2022), s. 89

⁶⁹ Ibid. s. 89

⁷⁰ Ibid. s. 89

⁷¹ *Nikolas Feith Tan og Jens Vedsted-Hansen* (2021). Denmark's Legislation on Extraterritorial Asylum in Light of International and EU Law.

⁷² Dublinforordningen, præambel 2

⁷³ C 326/47, Konsolideret udgave af traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

asylansøgere til asylsagsbehandling uden for EU, er inden for de rammer og forudsætninger som Dublinforordningen udstikker.

Forudsætningerne om fælles politikker og et fælles asylsystem skal tages i betragtning, når overensstemmelsen mellem UDL § 29 og Dublinforordningen vurderes; også i principiel forstand, når eventuelle konsekvenser ved fremkomst af andre arrangementer svarende til UDL 29, og betydningen heraf for sikringen af de forudsætninger Dublinforordningen bygger på, tages i betragtning.

Der er jf. Dublinforordningens ordlyd intet til hinder for, at Danmark overfører asylansøgere til et tredjeland, jf. UDL § 29, såfremt der er tale om et sikkert tredjeland i Asylproceduredirektivets forstand og der alene sker overførsler under iagttagelse af tilknytningskriteriet. Derudover skal Danmarks parallelaftale med EU også iagttages.

2.6 Forfatningsmæssige forudsætninger for gennemførelse af UDL § 29 i praksis

Uanset om model 1 eller 2 vælges, er det nødvendigt at vurdere, om Folketingets medvirken er nødvendig for indgåelse af en bindende aftale, herunder eventuelt en traktat med tredjelandet.

I den juridiske analyse fra UIM adresseres det kort: *"Folketingets samtykke er nødvendigt efter grundlovens § 19, stk. 1, hvis Folketingets medvirken til opfyldelse af traktatforpligtelsen er påkrævet, eller hvis traktatforpligtelsen i øvrigt er af større betydning."*⁷⁴ I bemærkningerne til L 226 er der ikke taget stilling til omfanget af en eventuel aftale med et tredjeland, herunder hvilken af de to modeller, der skal ligge til grund for aftalen. Omfanget af en mulig traktatforpligtelse er derfor ukendt.

Det følger af GRL § 19, stk. 1, at regeringen ikke uden Folketingets samtykke kan indgå nogen forpligtelse, til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig eller som i øvrigt er af større betydning.

Hvis aftalen, der indgås med tredjelandet, indeholder en forpligtelse *"som i øvrigt er af større betydning"* jf. GRL § 19, skal Folketingets samtykke indhentes.⁷⁵ Det forudsætter en konkret vurdering før det kan afgøres, om den er af større betydning eller ej. For så vidt angår omfanget af denne vurdering bør der *"[...] i lyset af traktatforpligtelsers folkeretlige binding af dansk ret ikke anlægges en snæver vurdering af, om en forpligtelse er af større betydning."*⁷⁶ I vurderingen indgår forpligtelsens indhold samt den politiske betydning af ordningen. Som eksempel på en traktat, der er af større betydning, og derfor kræver Folketingets medvirken, nævnes en traktat, der stiller krav om, at den kriminelle lavalder ikke må være lavere end 15 år.⁷⁷

I relation til L 226, er det relevant at vurdere dels det forhold, at det danske asylsystem reelt udflyttes med UDL § 29s ikrafttræden dels den betydning en aftale med et tredjeland herom kan have for Danmark i en EU-retlig sammenhæng og i internationale sammenhænge i øvrigt. Der er tungtvejende argumenter for at betragte aftaleindgåelsen med tredjelandet og den heraf følgende forpligtelse for Danmark, som værende en forpligtelse af *større betydning*.

Der henvises her til traktatindgåelsen mellem Danmark og Kosovo om leje af 300 fængselspladser i Kosovo til udvisningsdømte kriminelle fra Danmark. Med vedtagelse af L 180 er der lovhjemmel til, at regeringen kunne indgå den allerede foreliggende traktat med Kosovo om

⁷⁴ Udlændinge- og integrationsministeriet: Juridisk analyse (2021), s. 4

⁷⁵ Jens Peter Christensen m.fl.: Dansk Statsret, udg. 2, (2016), s. 208-209. Det bemærkes, at der i 2022 udkom en 3. udgave. Alligevel anvendes udg. 2 i denne afhandling til at understøtte nærværende afsnit, der tager udgangspunkt i ordlyden af GRL § 19. Det vurderes, at der ikke er sket ændringer i relation til forståelsen af GRL § 19 og det omfang, hvori Folketingets medvirken kræves til indgåelse af en forpligtelse.

⁷⁶ Ibid. s. 209

⁷⁷ Ibid. s. 209

anvendelse af et navngivet fængsel til fuldbyrdelse af straffe idømt i Danmark.⁷⁸ Da karakteren af den statslige funktion, der hermed udflyttes, kan siges at være lige så fundamental som udflytning af asylsagsbehandling, kan L 180 betragtes som et argument for, at der skal ske forelæggelse for Folketinget. Forskellen mellem L 180 og L 226 er imidlertid, at vedtagelsen af L 180 er udtryk for et samtykke til en *allerede indgået traktatforpligtelse*.

Med L 226 er der på forhånd samtykket til, at der *kan* indgås en overenskomst eller et hertil svarende arrangement, hvorfor Folketingets samtykke ikke er nødvendigt for aftaleindgåelse, herunder af en traktat, om UDL § 29 med et tredjeland.

Det følger af UDL § 29, stk. 1 og af bestemmelsens forarbejder⁷⁹, at der skal indgås en overenskomst eller et andet lignende arrangement med et eller flere tredjelande, som overførslerne skal ske til. Her skal det bemærkes, at der ikke i GRL § 19, stk. 1 stilles krav, om hvilken form Folketingets samtykke skal have. Samtykket kan gives i forskellige former, herunder både direkte i en lov eller i bemærkningerne til en lov.⁸⁰ Med vedtagelsen af UDL § 29 har Folketinget samtykket til, at der kan indgås aftale med et tredjeland, idet det som nævnt fremgår af forarbejderne og af bestemmelsens stk. 1, at det er en forudsætning for overførsel efter § 29, at der skal indgås aftale med et tredjeland.

Med vedtagelsen af UDL § 29 er der dermed sket forelæggelse for Folketinget i GRL § 19s forstand, og hermed er der etableret hjemmel til, at der kan ske overførsel af asylansøgere til et tredjeland.

Delkonklusion

UDL § 29 er et eksempel på eksternalisering i henhold til den anvendte definition af begrebet. Personer omfattet af UDL § 7, skal jf. UDL § 29, stk. 1 som udgangspunkt overføres til asylsagsbehandling og beskyttelse i et tredjeland. Det er en forudsætning for en overførsel efter UDL § 29, stk. 1, at Danmarks internationale forpligtelser overholdes. Det er ikke i bestemmelsens forarbejder specificeret, hvilke internationale forpligtelser, der er tale om, hvilket er problematisk i forhold til retssikkerheden for den persongruppe, der skal overføres til et tredjeland. UDL § 29 er ikke i strid med Dublinforordningens ordlyd, men der er ikke taget stilling til bestemmelsens overensstemmelse med forudsætningerne bag forordningen. Ud fra de parametre UDL § 29 er vurderet i forhold til i dette kapitel, er der ikke fundet forhold, der strider mod gældende dansk ret. Den manglende stillingtagen til den praktiske udmøntning af UDL § 29, herunder manglende valg af enten model 1 eller 2, komplicerer imidlertid vurderingen af lovmæssigheden og foreneligheden med dansk ret og Danmarks internationale forpligtelser.

Kapitel 3. Princippet om non-refoulement

Kapitlet adresserer i lyset af nedenstående bemærkning i forarbejderne til UDL § 29 de processuelle forpligtelser, der kan udledes af princippet om non-refoulement: *"Flygtningekonventionen forpligter derimod ikke staterne til at behandle en asylansøgning eller meddele asyl til en udlænding, og konventionen indeholder heller ikke udtrykkelige bestemmelser, der stiller nærmere krav til asylproceduren."*⁸¹

3.1 Introduktion til princippet om non-refoulement

Princippet om non-refoulement er kodificeret i art. 33 (1) i FK; ingen kontraherende stat må på nogen som helst måde udvise eller afvise en flygtning ved grænserne til sådanne områder, hvor

⁷⁸ FT 2021-22 tillæg C L 180 (som vedtaget), s. 1

⁷⁹ FT 2020-21 tillæg A L 226 (lovforslag), s. 5

⁸⁰ *Jens Peter Christensen m.fl.*: Dansk Statsret, udg. 2, (2016), s. 203

⁸¹ FT 2020-21 tillæg A L 226 (lovforslag), s. 21

hans liv eller frihed ville være truet på grund af hans race, religion, nationalitet, hans tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller hans politiske anskuelser.

Princippet om non-refoulement er også indeholdt i EMRK art. 3⁸², og der er desuden konsensus om, at princippet er en international sædvaneregel, der også binder ikke-kontraherende stater til at respektere princippet.⁸³

Princippet er både aktuelt, hvor en person sendes direkte til en stat, hvor vedkommendes liv eller frihed i fare, og ved kæderefolement/indirekte refoulement; hvorefter en stat ikke må sende en person til en stat, der returnerer vedkommende til et sted, hvor der er fare for forfølgelse, jf. ordlyden i FK art. 33 (1) *på nogen som helst måde*.⁸⁴

3.2 Non-refoulement princippet geografiske anvendelsesområde

Overførsel af personer fra én stat til en anden, kan gøre staten ansvarlig for at have overført personen i strid med EMRK art. 3.⁸⁵ Forbuddet mod refoulement finder også anvendelse ved formelle udvisnings- og deporteringsprocesser samt summariske afvisninger i grænseområder.⁸⁶ Princippet om non-refoulement er også aktuelt, hvis mennesker, der befinder sig på åbent hav⁸⁷ overføres af én stat til en anden stats territorie. Den ekstraterritoriale anvendelse af EMRK art. 3 blev således med EMDs afgørelse i sagen *Hirsi Jamaa v. Italy*⁸⁸ udstrakt til også at finde anvendelse til søs.⁸⁹

UNHCR udtalte i 2007, at meningen med FKs art. 33 (1) er at forpligte de kontraherende stater til ikke at returnere en asylansøger til et land, hvor vedkommende vil være i fare, uanset, hvor en given stat udøver jurisdiktion; ved grænserne, på åbent hav, eller på en anden stats territorie.⁹⁰⁹¹

Princippet om non-refoulement ville, jf. en almindelig formålsfortolkning, risikere at miste sin betydning og effekt, hvis ikke det havde ekstraterritorial virkning. Hvis forbuddet mod refoulement var begrænset til staternes egne territorier, kunne det omgås ved udflytning af funktioner fra eksempelvis staternes asylsystemer til varetagelse hos ikke-statslige aktører uden for statens egne grænser. Det er derfor en naturlig fortolkning af princippet, at det også finder anvendelse uden for en stats grænser, når stater udsender, udviser eller overfører mennesker til andre staters territorier. Det understøttes af ovennævnte udtalelse fra UNHCR.⁹² Det stemmer også overens med Wienerkonventionen om traktatrettens fortolkningsregler i art. 31-33, hvor det bl.a. er bestemt, at traktater skal fortolkes så de er effektive.

⁸² *Nikolas Feith Tan og Jens Vedsted-Hansen: Catalogue of International and Regional Standards – Refugee and Human Rights Law Standards Applicable to Asylum Governance* (2021), s. 21

⁸³ *Ibid.* s. 14

⁸⁴ *Penelope Mathew* i *The Oxford Handbook of International Refugee Law* (2021), udg. 1, s. 900

⁸⁵ *Ilias and Ahmed v. Hungary* (47287/15), benævnt *Ilias og Ahmed-sagen* i det følgende, § 126

⁸⁶ *Nikolas Feith Tan og Jens Vedsted-Hansen: Catalogue of International and Regional Standards – Refugee and Human Rights Law Standards Applicable to Asylum Governance* (2021), s. 15

⁸⁷ Det åbne hav: jf. art. 1 i BKI 1969-05-14 nr. 51 af konvention af 29. april 1958 om det åbne hav, betyder udtrykket *det åbne hav* alle dele af havet, som ikke omfattes af nogen stats ydre eller indre territorialfarvand.

⁸⁸ *Hirsi Jamaa and Others v. Italy* (27765/09), benævnt *Hirsi Jamaa-sagen* i det følgende

⁸⁹ *Ibid.* § 77-78, *Nikolas Feith Tan og Jens Vedsted-Hansen: Catalogue of International and Regional Standards – Refugee and Human Rights Law Standards Applicable to Asylum Governance* (2021), s. 21 og *Penelope Mathew* i *The Oxford Handbook of International Refugee Law* (2021), udg. 1, s. 905

⁹⁰ *Nikolas Feith Tan og Jens Vedsted-Hansen: Catalogue of International and Regional Standards – Refugee and Human Rights Law Standards Applicable to Asylum Governance* (2021), s. 17

⁹¹ UNHCR (2007) *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention Relating to the status of Refugees and its 1967 Protocol*, art. 24

⁹² *Ibid.* art. 28-30

Reglen om non-refoulement ville ikke være effektiv og virke efter sit indhold, det vil sige beskytte mennesker mod at blive sendt til territorier, hvor de er i risiko for fare, hvis ikke princippet blev tillagt den ekstraterritoriale virkning. Princippet ekstraterritoriale virkning kan medføre, at stater ifalder ansvar for handlinger eller beslutninger i strid med forbuddet mod refoulement, foretaget eller truffet på statens eget territorie, men som har virkning uden for statens territorie. Princippet ekstraterritoriale virkning er derfor et spørgsmål om staters ansvarspådragende handlinger. Det skal holdes adskilt fra spørgsmålet om ekstraterritorial jurisdiktion, hvorefter det identificeres, hvilken stat der har jurisdiktion over f.eks. en person eller et territorie – og dermed hvilken stat, der kan holdes ansvarlig efter f.eks. EMRK.

3.3 Non-refoulement princippet og staters processuelle forpligtelser

Stater kan alene undgå en udsendelse i strid med forbuddet mod refoulement, hvis staten foretager en vurdering af den enkelte udlændings situation. Stater er dermed *de facto* forpligtet til at vurdere asylansøgeres situation, det vil sige, om de vil være i fare, hvis de sendes til et bestemt land. Heri ligger en indirekte forpligtelse til i et vist omfang at vurdere de pågældende personers asylansøgninger.⁹³

I denne forbindelse skal der henvises til FK art. 1 A (2), hvoraf de forfølgelsesårsager, der kan medføre, at en person kan anses som flygtning, er oplyst. Stater skal forud for udsendelse til et tredjeland sikre, at der ikke sker udsendelse til et sted, hvor vedkommende vil være i fare, herunder som følge af den eventuelle forfølgelsesårsag, der er angivet i asylansøgningen. Dette betonedes Dansk Flygtningehjælp også i sit høringssvar til L 226, hvorefter ”*Flygtningekonventionen må siges at indeholde en meget klar forpligtelse til ikke at tvangsudsende en udlænding, så længe det er uvist, om personen faktisk er flygtning.*”⁹⁴ Selvom lovgiver således ikke, jf. citatet gengivet i indledningen til dette kapitel⁹⁵, mener, at stater i medfør af Flygtningekonventionen er forpligtede til at behandle en asylansøgning, er stater i et vist omfang forpligtede til at vurdere asylansøgningen og grundlaget herfor, forud for udsendelse eller overførsel til et tredjeland.

Staternes forpligtelse til at vurdere anmodninger om international beskyttelse, medfører ikke en modsvarende ret for asylansøgeren til at blive på statens territorie.⁹⁶ Opholdsstaten kan heller ikke sende vedkommende udenfor sit territorie, qua forbuddet mod refoulement, før der er foretaget en vurdering af, om det vil være i strid med forbuddet eller ej. Den person, hvis sag vurderes i opholdsstaten, er derfor berettiget til at opholde sig på statens territorie indtil vurderingen er tilendebragt.⁹⁷ Det er kodificeret i EMDs retspraksis, til eksempel kan nævnes sagen *M.K. and Others v. Poland* fra 2020.⁹⁸

FK indeholder ingen specifikke processuelle krav til eller standarder for den vurdering, stater skal foretage af de enkelte sager i kraft af princippet om non-refoulement, men konventionen forudsætter, at der eksisterer procedurer i staterne, hvori flygtningestatus og risikoen for

⁹³ *Nikolas Feith Tan og Jens Vedsted-Hansen: Catalogue of International and Regional Standards – Refugee and Human Rights Law Standards Applicable to Asylum Governance* (2021), s. 16

⁹⁴ L 226 – bilag 1: høringssvar, s. 27

⁹⁵ FT 2020-21 tillæg A L 226 (lovforslag), s. 21

⁹⁶ *Nikolas Feith Tan og Jens Vedsted-Hansen: Catalogue of International and Regional Standards – Refugee and Human Rights Law Standards Applicable to Asylum Governance* (2021), s. 16

⁹⁷ *Ibid.* s. 16-17 og *Thomas Gammeltoft-Hansen og Nikolas Feith Tan i The Oxford Handbook of International Refugee Law* (2021), udg. 1, 505-506

⁹⁸ *M.K. and Others v. Poland* (40503/17, 42902/17, 43643/17), benævnt *M.K.-sagen* i det følgende, § 178

refoulement ved udsendelse kan vurderes.⁹⁹ Stater har dermed en implicit pligt til at etablere mekanismer, der kan håndtere asylansøgninger og dermed sikre overholdelse af de principper, der følger af konventionen.¹⁰⁰ Danmark har derfor en forpligtelse til selv at have sådanne faciliteter til non-refoulement vurderingen forud for overførsel efter UDL § 29. Danmark er derudover forpligtet til at sikre, at der er sådanne faciliteter i det tredjeland, der sker overførsler til, fordi Danmark ikke må foretage overførsler til et land, hvor der er risiko for refoulement. Dette forudsætter, at der er et troværdigt asylsystem i det tredjeland, der sker overførsel til.

3.4 Praksis fra den Europæiske Menneskerettigheds Domstol vedr. non-refoulement

I det følgende inddrages centrale sager fra EMD vedrørende processuelle forpligtelser afledt af princippet om non-refoulement. Sagerne *M.S.S. v. Belgium and Greece*¹⁰¹ samt *Ilias and Ahmed v. Hungary* inddrages, idet EMD i disse sager fastlægger forpligtelserne for staterne. Sagen *M.K. and Others v. Poland* bekræfter resultaterne vedrørende EMRK art. 3 i de to førnævnte sager, men inddrages på trods heraf, idet den udgør et nyere eksempel på EMDs stiltingtagen i en sag vedrørende eksternalisering i form af pushback.

3.4.1 *M.S.S. v. Belgium and Greece*

I sagen fra 2011 klagede en afghansk mand til EMD over påståede krænkelse af menneskeretten, herunder af EMRK art. 3, forestået af både Belgien og Grækenland - begge stater, der deltager i Dublinforordningen.

Belgien havde søgt Grækenlands garanti for, at klageren ikke risikerede EMRK stridig behandling i Grækenland, men diplomatiske forsikringer til Belgien er ikke en tilstrækkelig garanti.¹⁰² Tilstedeværelsen af nationale love og deltagelse i internationale traktater er heller ikke tilstrækkelige til at sikre en passende beskyttelse mod EMRK stridig behandling, når pålidelige kilder rapporterer om praksis i strid med EMRK, der udøves eller tolereres af de græske myndigheder.¹⁰³

På tidspunktet for udvisningen enten vidste eller burde de belgiske myndigheder have vidst, at klageren ikke havde nogen garanti for, at asylansøgningen faktisk ville blive vurderet af de græske myndigheder.¹⁰⁴ Det er problematisk i relation til EMRK art. 3, idet Belgien herved risikerede at foretage udsendelse til et land, hvor ansøgeren ville være i fare for refoulement uden en realitetsvurdering af vedkommendes asylansøgning.

EMD vurderede desuden om Belgiens udsendelse af klageren til Grækenland som følge af, at bl.a. de levevilkår klageren måtte leve under dér var i strid med EMRK art. 3. Levevilkårene og vilkårene under frihedsberøvelse havde EMD allerede tidligere i afgørelsen fundet nedværdigende.¹⁰⁵ EMD henviser i sin afgørelse vedrørende spørgsmålet bl.a. til, at Belgien med de forpligtelser, der jf. EMRK art. 3 påhviler landet som den udsendende stat, ved overførslen af klageren med bevidsthed om forholdene i Grækenland, har udsendt ham til levevilkår mv., der var nedværdigende. Således var der også på dette punkt sket en krænkelse af EMRK art. 3.

⁹⁹ *Nikolas Feith Tan og Jens Vedsted-Hansen: Catalogue of International and Regional Standards – Refugee and Human Rights Law Standards Applicable to Asylum Governance (2021)*, s. 26

¹⁰⁰ *Ibid.* s. 27

¹⁰¹ *M.S.S. v. Belgium and Greece (30696/09)*, benævnt *M.S.S.-sagen* i det følgende

¹⁰² *Ibid.* § 354

¹⁰³ *Ibid.* § 353

¹⁰⁴ *M.S.S. v. Belgium and Greece (30696/09)*, § 358

¹⁰⁵ *Ibid.* § 366

EMD fandt, at den belgiske overførsel af klageren til Grækenland var i strid med EMRK art. 3.¹⁰⁶

3.4.2 Ilias and Ahmed v. Hungary

Sagen fra 2019 er anlagt mod Ungarn af to borgere fra Bangladesh, der ankom til Ungarn fra Serbien. De befandt sig i en transitzone ved grænsen mellem de to stater, beliggende på ungarsk territorie. Deres asylansøgninger blev afvist af Ungarn som *inadmissible* samme dag som de blev indgivet, og klagerne blev udvist af landet. Efter appel af den første afgørelse, og følgende endelig afgørelse om udvisning, blev de eskorteret til Serbien.¹⁰⁷ EMD fandt, at der var sket en krænkelse af EMRK art. 3.¹⁰⁸ Det skyldtes bl.a., at det grundlag, hvorpå Ungarn traf beslutning om, at Serbien var et sikkert tredjeland, var utilstrækkeligt. Desuden sørgede de ungarske myndigheder ikke for en ordnet og officiel udsendelse, men lod klagerne indrejse ulovligt i Serbien. EMD fandt derfor, at Ungarn havde tilsidesat sine processuelle forpligtelser i henhold til EMRK art. 3, herunder vurderingsforpligtelsen, der påhviler stater, før de fjernes fra en stats territorie.¹⁰⁹

EMD betonedede, at udsendelse af en person fra en stat til en anden kan aktivere den udsendende stats ansvar under EMRK. Det vil ske, hvis der er væsentlige grunde til at tro, at en person er i risiko for EMRK art. 3 stridig behandling i modtagestaten, og der på trods heraf sker udsendelse dertil.¹¹⁰ Det påhviler derfor den udsendende stat at foretage en grundig vurdering af, om der er væsentlige grunde til at tro, at sådan en risiko er til stede.¹¹¹

Er der væsentlige grunde til at tro, at en asylansøger vil være i risiko for EMRK art. 3 stridig behandling i tredjelandet, eller indirekte, hvis der risikeres udsendelse fra tredjelandet til oprindelseslandet eller et andet land, bærer den udsendende stat også et ansvar. Udsendelse i dette tilfælde er ligeledes i strid med princippet om non-refoulement.¹¹²

Det ansvar en udsendende stat bærer ved udsendelse *uden* forudgående vurdering af en asylansøgning afhænger af, om udsendelse skal ske til et tredjeland eller til et oprindelsesland.¹¹³ Den udsendende stat er ved udsendelse til et oprindelsesland forpligtet til at foretage en egentlig vurdering af asylansøgningen, herunder af de påståede risici i oprindelseslandet og om asylansøgningen er velbegrundet.¹¹⁴

Sker der udsendelse til et andet tredjeland, er spørgsmålet for den udsendende stat, om personen der udsendes, får adgang til en reel asylprocedure i tredjelandet. Den udsendende stat handler således på grundlag af, at det er op til det modtagende tredjeland at foretage den egentlige asylsagsbehandling.¹¹⁵ Princippet om non-refoulement indebærer netop, at der ikke må ske udsendelse til et land, hvorfra der risikeres refoulement.¹¹⁶

I tillæg til hovedspørgsmålet om det modtagende tredjelandets asylprocedure, skal den udsendende stat også tage eventuelle bekymringer om forholdene i tredjelandet i betragtning, f.eks. levevilkår og forholdene for asylansøgere, der bliver tilbageholdt.¹¹⁷ Udsendelse til et land,

¹⁰⁶ Ibid. § 360 og § 368

¹⁰⁷ Ilias and Ahmed v. Hungary (47287/15), § 8

¹⁰⁸ Ibid. § 164

¹⁰⁹ Ibid. § 163

¹¹⁰ Ilias and Ahmed v. Hungary (47287/15), § 126

¹¹¹ Ibid. § 127

¹¹² Ibid. § 129, hvor der også henvises til M.S.S. v. Belgium and Greece

¹¹³ Ibid. § 130

¹¹⁴ Ibid. § 131

¹¹⁵ Ibid. § 131

¹¹⁶ Ibid. § 134

¹¹⁷ Ibid. § 131

hvor der er alvorlige problemer med førnævnte, kan medføre, at den udsendende stat ved udsendelse til det tredjeland krænker non-refoulement princippet.

EMD betoner, at der i alle tilfælde, hvor kontraherende stater udsender asylansøgere til tredjelande som midlertidige opholdslande, *uden* forudgående vurderinger af asylansøgningerne, skal foretages en grundig vurdering af, om der er reel risiko for, at asylansøgere i de pågældende tredjelande bliver nægtet adgang til en asylprocedure, der beskytter mod refoulement.¹¹⁸ Såfremt de eksisterende garantier i tredjelandets asylsystem ikke er tilfredsstillende, er de udsendende stater, jf. princippet om non-refoulement, forpligtede til ikke at udsende asylansøgere til det tredjeland.¹¹⁹

Som følge af de konsekvenser, der risikeres, hvis der sker udsendelse til oprindelseslandet uden forudgående vurdering heraf, følger det af forholdets natur, at vurderingen af risikoen i oprindelseslandet skal foretages forud for udsendelsen dertil.¹²⁰ Stater kan findes ansvarlige, hvis ikke denne vurdering er foretaget forud for udsendelse, og derfor kan stater ikke unddrage sig ansvar for krænkelse af EMRK art. 3 ved at henvise til, at der trods risiko i oprindelseslandet *ikke er sket noget* ved udsendelsen.¹²¹ Krænkelsen ligger i den manglende risikovurdering og udsendelse til oprindelseslandet på trods heraf.

Den stat, der foretager udsendelse til et tredjeland som midlertidigt opholdsland, skal dermed foretage en grundig vurdering af relevante forhold i det modtagende tredjeland, herunder særligt adgang til samt pålidelighed og troværdighed i statens asylsystem.¹²² Udsendende stater er forpligtede til ikke at antage, at asylansøgere behandles i overensstemmelse med EMRKs standarder i tredjelandet, men til forud for en udsendelse at sikre, hvordan myndighederne i det modtagende tredjeland i praksis anvender landets asyllovgivning.¹²³

3.4.3 M.K. and Others v. Poland

Der er tale om et sagskompleks af flere sager med lignende faktum. Klagerne ankommer til den polske grænse fra Belarus og ønsker at ansøge om asyl og forsøger gentagne gange at indgive asylansøgninger. De nægtedes desuden adgang til polsk territorie.

I sagen bekræftes fundene i Ilias og Ahmed-sagen vedrørende staters proceduremæssige standarder i kraft af EMRK art. 3. Herudover kan det af nærværende sag udledes, at en stat er forpligtet til at sikre asylansøgers sikkerhed før udsendelse til et tredjeland. Det betyder, at asylansøgere har ret til at blive på den stats territorie, hvorpå de har indgivet asylansøgningen, indtil sagen er vurderet – herunder indtil det er vurderet, om der er en risiko forbundet med overførsel til tredjelandet.¹²⁴

For at stater kan anses for at have opfyldt deres forpligtelser efter EMRK art. 3, skal en person, der søger om international beskyttelse, have garantier for ikke at blive sendt tilbage til sit oprindelsesland eller et andet land, før de påstande vedkommende har fremlagt, er blevet vurderet grundigt.¹²⁵

¹¹⁸ Ilias and Ahmed v. Hungary (47287/15), § 134

¹¹⁹ Ibid. § 134

¹²⁰ Ibid. § 137

¹²¹ Ibid. § 137

¹²² Ibid. § 139

¹²³ Ibid. § 141

¹²⁴ M.K. and Others v. Poland (40503/17, 42902/17, 43643/17), § 178

¹²⁵ Ibid. § 179

I nærværende sag fandt EMD, at det forhold, at der ikke de gange klagerne var ved grænsen blev igangsat nogen processer, hvor asylansøgningerne blev vurderet, udgjorde en krænkelse af EMRK art. 3.¹²⁶

Da Polen ikke lod klagerne opholde sig på statens territorie, mens de afventede myndighedernes vurdering af ansøgningerne, blev klagerne af Polen bevidst udsat for alvorlig fare for kæderefolement samt EMRK art. 3 stridig behandling i Belarus.¹²⁷

Resultatet i M.K. bekræftes i en række lignende sager, bl.a. D.A. and Others v. Poland¹²⁸, T.Z. and Others v. Poland¹²⁹, A.B. and Others v. Poland¹³⁰ samt A.I. and Others v. Poland.¹³¹

3.4.4 Sammenligning af retspraksis med UDL § 29

I det følgende sammenholdes ovenstående retspraksis med Danmarks forpligtelser forbundet med overførsel til et tredjeland jf. UDL § 29, stk. 1.

Asylproceduren i tredjelandet – Danmarks forpligtelser

I M.S.S.-sagen lagde EMD vægt på, at det ikke er tilstrækkeligt til overholdelse af EMRK art. 3, at en udsendende stat baserer udsendelser på garantier fra modtagestater; heller ikke hvis både den udsendende stat og den modtagende stat indgår i Dublinsamarbejdet.¹³²

Det er relevant i forhold til L 226, idet der med UDL § 29 implementeres et systematisk og lovreguleret samarbejde mellem Danmark og et eller flere tredjelande. Danmark kan således ikke basere sig på diplomatiske forsikringer fra tredjelandenes regeringer om, at deres asylprocedurer lever op til de mellem parterne aftalte standarder.¹³³ Det er i forarbejderne til L 226 forudsat, at der skal etableres en uafhængig monitoreringsmekanisme i tredjelandet, der skal bidrage til det oplysningsgrundlag, hvorpå danske myndigheder foretager UDL § 29-vurderingerne, herunder non-refoulement-vurderingerne.¹³⁴

Ifølge EMD i Ilias og Ahmed-sagen er der forskel på refoulement-vurderingen afhængig af, om der skal ske udsendelse til et oprindelsesland eller et nyt tredjeland som opholdsland.¹³⁵ Det er relevant i forbindelse med UDL § 29, fordi der hermed skal ske overførsel til et nyt tredjeland. Omdrejningspunktet i den vurdering Danmark skal foretage er, om asylansøgeren i det nye opholdsland får adgang til en reel asylprocedure.¹³⁶ En forudsætning for gennemførelse af UDL § 29, er, at der i tredjelandet skal være adgang til en forsvarlig asylprocedure.¹³⁷ I overensstemmelse med Ilias og Ahmed-sagen, er det også måden, hvorpå Danmark kan leve op til sine forpligtelser efter princippet om non-refoulement, idet der sker overførsel til et tredjeland under forudsætning af, at det modtagende tredjeland vurderer asylansøgningerne på betryggende vis.

Med UDL § 29 kan Danmark siges at overføre ansvaret for, at den enkelte asylansøger gennemgår asylsagsbehandling i tredjelandet, til tredjelandet – men ansvaret for, at der eksisterer

¹²⁶ Ibid. § 185

¹²⁷ Ibid. § 185

¹²⁸ D.A. and Others v. Poland (51246/17), § 64 og § 66

¹²⁹ T.Z. and Others v. Poland (41764/17), § 18

¹³⁰ A.B. and Others v. Poland (42907/17), §§ 34-43

¹³¹ A.I. and Others v. Poland (39028/17), §§ 37-46

¹³² M.S.S. v. Belgium and Greece (30696/09), §§ 353-354

¹³³ M.S.S. v. Belgium and Greece (30696/09), § 354

¹³⁴ FT 2020-21 tillæg A L 226 (lovforslag), s. 5 og 21

¹³⁵ Ilias and Ahmed v. Hungary (47287/15), §§ 130-131

¹³⁶ Ibid. § 131

¹³⁷ FT 2020-21 tillæg A L 226 (lovforslag), s. 9

en reel asylproces i tredjelandet, og for at sikre at den enkelte asylansøgers sag bliver behandlet, og dermed sikringen af, der ikke risikeres refolement, påhviler stadig Danmark.

Forholdene i tredjelandet i øvrigt – Danmarks forpligtelser

Udover vurderingen af adgangen til en forsvarlig asylprocedure i det tredjeland, der sker overførsel til, skal Danmark foretage en risikovurdering af, om asylansøgeren er i sikkerhed i tredjelandet. Dette er også en del af non-refoulement vurderingen Danmark skal foretage forud for en overførsel.

Til eksempel kan der henvises til omtalen i afsnit 2.4 om LGBT+ personer. Såfremt den person Danmark ønsker at overføre til et tredjeland er en LGBT+ person, skal Danmark indgående vurdere om overførsel til tredjelandet vil være i strid med forbuddet mod refolement eller ej. Det indebærer både en vurdering af den pågældendes personlige omstændigheder, og en vurdering af den generelle situation i tredjelandet, herunder asylsystemet.

Der er intet til hinder for, at stater fører lister over stater, der vurderes som sikre for asylansøgere. Det betyder, at stater godt kan basere sig på en antagelse om, at et bestemt land er sikkert, såfremt antagelsen understøttes tilstrækkeligt af aktuelle analyser af forholdene i de stater, det ønskes at sende asylansøgere til, herunder af staternes asylsystemer.¹³⁸ Dette viser M.S.S-sagen også, idet der var tale om overførsel mellem to lande, der deltager i Dublinforordningen, men på trods heraf var udsendelse til Grækenland i strid med EMRK art. 3, som følge af forholdene i landet, jf. ovenfor. Der er dermed heller ikke noget til hinder for, at Danmark baserer sig på en antagelse om, at tredjelandet, der indgås aftale om UDL § 29 med, er sikkert. Det fritager imidlertid ikke Danmark for at vurdere den enkelte asylansøgers situation i forhold til udsendelse til tredjelandet, der af Danmark *generelt* opfattes som sikkert – det skal også *konkret* være sikkert.

M.S.S-, Ilias og Ahmed- samt M.K.-sagen vurderer udsendelse m.v. af asylansøgere i enkelttilfælde og i forbindelse med mere systematiserede pushback-foranstaltninger. I modsætning hertil står UDL § 29, der er en permanent og lovreguleret ordning, hvorefter asylansøgere overføres til sagsbehandling og beskyttelse i et tredjeland. For Danmark medfører det en løbende forpligtelse til at sikre, at forholdene i tredjelandet lever op til Danmarks internationale forpligtelser. I forarbejderne til UDL § 29 imødekommes det ved, at det er forudsat, at der skal etableres en monitoreringsmekanisme, der påser, at det tredjeland Danmark indgår aftale med, overholder de forpligtelser, der er indeholdt i aftalen.¹³⁹

Delkonklusion

Overførsel af asylansøgere jf. UDL § 29, stk. 1 aktualiserer Danmarks ansvar i henhold til princippet om non-refoulement. Princippet har ekstraterritorial virkning, hvorfor Danmark også kan pådrage sig ansvar for krænkelse af menneskeretten opstået efter effektivering af en overførsel efter UDL § 29. Princippet om ekstraterritorial jurisdiktion indebærer, at Danmark skal sikre, at personer, der overføres til asylsagsbehandling i et tredjeland, har adgang til en forsvarlig asylprocedure. Sikrer Danmark ikke det, kan overførelsen indebære en krænkelse af forbuddet mod refolement. Danmark skal desuden sikre, at der ikke er problemer forbundet med en UDL § 29-overførsel som følge af forholdene i tredjelandet, herunder bl.a. som følge indkvarteringsfaciliteterne i landet. Der er i forarbejderne forudsat en sådan betryggende proces forud for og ved overførsel til tredjelandet, at det ved benyttelse heraf er muligt, at der ikke sker krænkelse af forbuddet mod refolement.

¹³⁸ Ilias and Ahmed v. Hungary (47287/15), § 152

¹³⁹ FT 2020-21 tillæg A L 226 (lovforslag), s. 5

Kapitel 4. Forbuddet mod kollektive udvisninger

Udgangspunktet i UDL § 29 er, at der skal ske overførsel af asylansøgere til et tredjeland. Det giver anledning til at overveje, om bestemmelsen kan udgøre et problem for Danmark i relation til EMRKs forbud mod kollektive udvisninger af udlændinge i art. 4, tp. 4.

4.1 Introduktion til forbuddet mod kollektive udvisninger

Forbuddet mod kollektive udvisninger er indeholdt i art. 4 tp. 4 til EMRK, der lyder: *Kollektiv udvisning af udlændinge er forbudt*. Bestemmelsen synes umiddelbart ikke relevant for UDL § 29, stk. 1, der lyder: ”En udlænding [...] **overføres** til et tredjeland med henblik på asylsagsbehandling.”

I forarbejderne til UDL § 29 henvises der til, at § 48 a, stk. 1, 3. og 4. pkt., der fastlægger hvad et sikkert tredjeland er i udsendelsessager, også skal finde anvendelse ved overførsler efter § 29, stk. 1.¹⁴⁰ Det indikerer, sammen med det forhold, at en overførsel betyder, at man ikke får sin asylsag behandlet i Danmark men i tredjelandet, og der at som udgangspunkt ikke er mulighed for at få ophold i Danmark efter overførsel, at overførelser efter § 29, stk. 1 har samme virkning som en udvisning.

Ovenstående sammenholdes med, at *expulsion*/udvisning ifølge EMD i Hirsi Jamaa-sagen skal forstås som; *to drive away from a place*.¹⁴¹ I *Khlaifia and Others v. Italy* fra 2016 forholdt EMD sig ligeledes til betydningen af ordet *expulsion* og henviste til the International Law Commissions definition af ordet, som ”*a formal act or conduct attributable to a State, by which an alien is compelled to leave the territory of that State.*”¹⁴² På baggrund af ovenstående er der, til trods for at det følger af UDL § 29s ordlyd, at der er tale om en *overførsel* og ikke en *udvisning*, grund til at vurdere UDL § 29 i relation til forbuddet mod kollektive udvisninger.

4.2 Praksis fra den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vedr. forbuddet mod kollektive udvisninger

I det følgende introduceres centrale sager fra EMD vedrørende forbuddet mod kollektive udvisninger, analysen heraf bidrager til lovmæssighedsvurderingen af UDL § 29-overførsler.

4.2.1 Čonka v. Belgium¹⁴³

Sagen fra 2002 er anlagt mod Belgien af fire slovakiske statsborgere med påstand om, at bl.a. art. 4, tp. 4 var blevet krænket i forbindelse med deres udvisning til Slovakiet, som de var flygtet fra året forinden. EMD beskriver kollektive udvisninger som: ”*The Court reiterates its case-law whereby collective expulsion, within the meaning of Article 4 of Protocol No. 4, is to be understood as any measure compelling aliens, as a group, to leave a country, except where such a measure is taken on the basis of a reasonable and objective examination of the particular case of each individual alien of the group [...]. That does not mean, however, that where the latter condition is satisfied the background to the execution of the expulsion orders plays no further role in determining whether there has been compliance with Article 4 of Protocol No. 4.*”¹⁴⁴

EMD lægger vægt på det forhold, at den eneste reference, der var i udsendelsesafgørelsen til klagerens personlige omstændigheder var, at opholdet i Belgien havde oversteget tre måneder. Dette sammenholder EMD med, at et stort antal personer af samme oprindelse led samme

¹⁴⁰ FT 2020-21 tillæg A L 226 (lovforslag), s. 9

¹⁴¹ *Hirsi Jamaa and Others v. Italy* (27765/09), § 174, denne forståelse bekræftes i *Khlaifia and Others v. Italy* (16483/12), benævnt *Khlaifia-sagen* i det følgende, i § 243

¹⁴² *Khlaifia and Others v. Italy* (16483/12), § 243

¹⁴³ *Čonka v. Belgium*, (51564/99), benævnt *Čonka-sagen* i det følgende

¹⁴⁴ *Ibid.* § 59, min fremhævelse

skæbne som klagerne i nærværende sag. EMD finder, at den procedure, der blev fulgt i sagen, ikke udryddede al tvivl om, at udvisningen kan have været kollektiv.¹⁴⁵ Heraf kan det udledes, at en henvisning til de personlige omstændigheder i en udvisningsafgørelse ikke nødvendigvis er nok til, at det kan konkluderes, at udvisningen ikke er kollektiv.

Der er en række faktorer, der styrker EMDs tvivl om, hvorvidt udvisningen var kollektiv. Herunder, at det var annonceret, at der ville ske udvisninger, at myndighederne var instrueret herom, at en række udlændinge blev bedt om at henvende sig til politistationen på samme tid, at ordrene om at forlade landet var formuleret identisk, at det var svært for personerne at kontakte en advokat, og at asylproceduren ikke var afsluttet, da der skete udvisning.¹⁴⁶

EMD fandt, at art. 4, tp. 4 var blevet krænket, idet er ikke på noget tidspunkt var tilstrækkelig garanti for, at de personlige omstændigheder i hver enkelt sag reelt var blevet taget i betragtning.¹⁴⁷

4.2.2 Hirsi Jamaa and Others v. Italy

I Hirsi Jamaa-sagen forsøgte migranter med båd at nå fra Libyen til Europa. De blev imidlertid opfanget på åbent hav af et italiensk militært skib, som de blev overført til og returneret til Libyen af. Sagen er et eksempel på eksternalisering i form af pushback på åbent hav og adresserer i den forbindelse spørgsmålet om kollektive udvisninger.

Klagere gennemgik ikke en proces, der vurderede hver enkelt klagers situation, og de gennemgik ej heller en identificeringsprocedure. De blev blot bragt ombord på militære skibe og sejlet til og sat i land på libysk territorie.¹⁴⁸ EMD tillagde det vægt, at det ombordværende personale ikke var trænet i at udføre individuelle interviews, og at klagerne ikke fik juridisk bistand og heller ikke blev bistået af oversættere.¹⁴⁹

EMD fandt, at der ikke var tilstrækkelige garantier til at sikre, at de fik foretaget en vurdering af deres sager, før de blev returneret til Libyen.¹⁵⁰ Der var således sket en kollektiv udvisning i strid med art. 4, tp. 4.¹⁵¹

Hirsi Jamaa-sagen opfattes som historisk, og grundene hertil er mange, men en af dem er, at sagen nedtonede det territoriale aspekt til fordel for udlændinges fundamentale rettigheder.¹⁵²

4.2.3 Khlaifia and Others v. Italy

Sagen blev anlagt mod Italien af tre tunesiske statsborgere. De rejste fra Tunesien mod Italien med båd. Undervejs blev de opfanget af den italienske kystvagt og eskorteret til Lampedusa.¹⁵³ Efter cirka 10 dage blev de returneret til Tunesien.¹⁵⁴

EMD betoner, at formålet med art. 4, tp. 4 er at forhindre stater i at udsende udlændinge uden at vurdere deres personlige omstændigheder, og uden at give dem mulighed for at fremsætte argumenter imod den afgørelse, der træffes.¹⁵⁵

¹⁴⁵ Ibid. § 61

¹⁴⁶ Ibid. § 62

¹⁴⁷ Čonka v. Belgium, (51564/99), (51564/99), § 63

¹⁴⁸ Hirsi Jamaa and Others v. Italy (27765/09), § 185

¹⁴⁹ Ibid. § 185

¹⁵⁰ Ibid. § 185

¹⁵¹ Ibid. § 186

¹⁵² *Filippo Scuto* i Aliens before the European court of human rights: ensuring minimum standards of human rights protection (2021), s. 245

¹⁵³ Khlaifia and Others v. Italy (16483/12), § 12

¹⁵⁴ Ibid. §§ 15-18

¹⁵⁵ Khlaifia and Others v. Italy (16483/12), § 238

Når det skal vurderes, om der foreligger en tilstrækkelig individualiseret vurdering af den enkelte sag, og dermed om der foreligger en kollektiv udvisning eller ej, skal de relevante omstændigheder i den enkelte sag vurderes.¹⁵⁶ Det gælder dels de særlige omstændigheder forbundet med udvisningen samt de mere generelle omstændigheder på tidspunktet, hvor afgørelsen blev truffet.¹⁵⁷

Det forhold, at flere udlændinge er genstand for lignende afgørelser kan ikke i sig selv føre til den konklusion, at der er sket en kollektiv udvisning, hvis hver af de omhandlede personer har fået mulighed for at fremlægge argumenter imod udvisningsafgørelsen til de relevante myndigheder.¹⁵⁸

EMD fandt i nærværende sag, at der var sket udvisning i art. 4, tp. 4s forstand, spørgsmålet er herefter om det var en kollektiv udvisning.¹⁵⁹

EMD betoner, at muligheden for at indgive en asylansøgning er en afgørende sikkerhedsforanstaltning i en udvisningsprocedure.¹⁶⁰ EMD understreger ligeledes, at art. 4, tp. 4 ikke garanterer retten til et individuelt interview i alle tilfælde. En stat kan overholde bestemmelsen, hvis hver enkelt udlænding har reel og effektiv mulighed for at indgive argumenter imod udvisning, og hvor disse argumenter vurderes på en ordentlig måde af myndighederne i opholdsstaten.¹⁶¹

EMD fandt i denne sag, at der ikke var sket en krænkelse af forbuddet mod kollektive udvisninger, selvom udvisningsafgørelserne var formuleret næsten ens¹⁶²; klagerne gennemgik en identificeringsproces i to tilfælde, deres nationalitet blev fastlagt og de fik reel mulighed for at fremlægge argumenter imod udvisning.¹⁶³ Sagen er hermed et eksempel på, at standardiserede afgørelser ikke nødvendigvis er ensbetydende med, at forbuddet mod kollektive udvisninger er overtrådt.

4.2.4 M.K. and Others v. Poland

Sagen er, som nævnt, et eksempel på eksternalisering i form af pushback til lands, og inddrages fordi EMD også i denne sag har forholdt sig til spørgsmålet om kollektive udvisninger.

Sagen viser, at art. 4, tp. 4 ikke kun finder anvendelse på personer, der har befundet sig på en stats territorie, men også på personer, der er ankommet til en stat og blevet stoppet dér og herpå returneret til oprindelseslandet. Det gælder uanset om ankomsten til staten har været lovlig eller ej.¹⁶⁴

Hvorvidt der i denne sag forelå en udvisning i art. 4, tp. 4s forstand, afhæng af, om Polens beslutning om at afvise klagerne ved grænsen til Polen var en udvisning eller ej - EMD fandt, at der var tale om en udvisning i art. 4, tp. 4s forstand.¹⁶⁵ Herefter var spørgsmålet, om udvisningen var kollektiv eller ej.¹⁶⁶

EMD lagde vægt på, at klagerens ønske om og behov for international beskyttelse ikke blev taget i betragtning. Der blev truffet individuelle afgørelser for hver enkelt klager, men

¹⁵⁶ Ibid. § 238

¹⁵⁷ Ibid. § 238

¹⁵⁸ Ibid. § 239

¹⁵⁹ Ibid. § 244

¹⁶⁰ Ibid. § 247

¹⁶¹ Ibid. § 248

¹⁶² Ibid. §§ 251-252 og § 254

¹⁶³ Ibid. § 254

¹⁶⁴ M.K. and Others v. Poland (40503/17, 42902/17, 43643/17), § 200

¹⁶⁵ Ibid. § 204

¹⁶⁶ Ibid. § 205

afgørelserne reflekterede ikke grundene, som klagerne gav for at retfærdiggøre frygten for forfølgelse.¹⁶⁷ EMD lagde også vægt på det faktum, at klagerne ikke havde lov til at rådføre sig med en advokat, trods disses tilstedeværelse ved grænsen.¹⁶⁸ EMD fandt desuden, at uafhængige rapporter viste, at sagen blot var ét eksempel på en videregående statslig politik om nægtelse af adgang til Polen for udlændinge ankommet fra Belarus; uanset om disse var økonomiske migranter eller flygtninge.¹⁶⁹

Afgørelserne i den konkrete sag udgjorde kollektiv udvisning af udlændinge i strid med art. 4, tp. 4.¹⁷⁰

4.2.5 Sammenligning af retspraksis med UDL § 29

Spørgsmålet om kollektive udvisninger relaterer sig først og fremmest til den proces, der går forud for effektivering af en afgørelse om overførsel efter UDL § 29.

I Čonka-sagen lagde EMD vægt på, i hvilket omfang de personlige omstændigheder for hver enkelt klager i sagen var taget i betragtning.¹⁷¹ For en praktisk gennemførelse af UDL § 29 betyder det, at der skal laves en tilstrækkeligt tilbundsgående refoulements-prøvelse, jf. kapitel 3, og at en eventuel afgørelse om overførsel til tredjelandet skal vise, at de særlige omstændigheder i den enkelte sag er blevet inddraget i vurderingen. I Čonka-sagen fremhævede EMD også en række kumulative faktorer, der til sammen understøttede EMDs tvivl om, hvorvidt udvisningerne i sagen var kollektive eller ej.¹⁷² En vurdering af udvisningsafgørelsen alene kan således være tilstrækkelig til at nå en konklusion om, hvorvidt art. 4, tp. 4 er krænkert. Omvendt er vurderingen af udvisningsafgørelsen ikke altid tilstrækkelig, og andre faktorer, der er gået forud for udvisningsafgørelsen, kan også være relevante at inddrage.

Henset til, at det er forudsat, at der af Udlændingestyrelsen og af Flygtningenævnet træffes afgørelse om, hvorvidt en klager kan overføres til tredjelandet eller ej, jf. UDL § 29 kan Danmark ikke på ovenstående grundlag anses for at overtræde art. 4, tp. 4.¹⁷³

Selvom der ikke efter UDL § 29 er lagt op til, at der bliver truffet automatiske afgørelser, er det stadig udgangspunktet, at der skal ske overførsel efter § 29, stk. 1 – medmindre bestemmelsens undtagelser, eller de undtagelser, der følger af Danmarks internationale forpligtelser, finder anvendelse. Det betyder, at der formodentlig ved en praktisk gennemførelse af bestemmelsen vil være et stort antal udlændinge, der bliver genstand for den samme eller for lignende afgørelser. Selvom det, jf. ovenfor, ikke er ensbetydende med, at der er tale om kollektive udvisninger, kan det måske indebære, at dokumentationskravet for, at Danmark har levet op til de forpligtelser, der følger af forbuddet mod kollektive udvisninger skærpes. Det vurderes ikke at blive et problem i relation til UDL § 29, fordi det er forudsat, at først Udlændingestyrelsen, så Flygtningenævnet skal træffe afgørelse i hver enkelt sag.¹⁷⁴

I Khlaifia-sagen lagde EMD vægt på, at klagerne to gange gennemgik en identifikationsproces, hvor deres nationalitet blev fastlagt. De fik desuden reel og effektiv mulighed for at indgive argumenter imod en udsendelse. Der var derfor ikke sket en krænkelse af art. 4, tp. 4.¹⁷⁵ Danmark har hermed i kraft af forbuddet mod kollektive udvisninger en toledet forpligtelse; dels

¹⁶⁷ Ibid. § 206

¹⁶⁸ Ibid. § 206

¹⁶⁹ Ibid. § 208

¹⁷⁰ Ibid. §§ 210-211

¹⁷¹ Hirsi Jamaa and Others v. Italy (27765/09), § 183

¹⁷² Čonka v. Belgium, (51564/99), § 62

¹⁷³ FT 2020-21 tillæg A L 226 (lovforslag), s. 5

¹⁷⁴ Ibid. s. 5

¹⁷⁵ Khlaifia and Others v. Italy (16483/12), § 254

til at lade hver enkelt person, der potentielt skal overføres gennemgå en vurderingsproces, hvor muligheden for overførsel vurderes i forhold til princippet om non-refoulement, men hvor vedkommende også har anledning til at indgive sine argumenter imod en overførselsbeslutning - dels en forpligtelse til at skrive afgørelser og dokumentere overførselsprocessen, hvoraf det skal fremgå, at den enkelte persons særlige omstændigheder er inddraget i afgørelsesgrundlaget.

Hvis overførslerne jf. UDL § 29, stk. 1 skulle blive vurderet som regulære udvisninger i art. 4, tp. 4s forstand, er der med den proces, der i forarbejderne til UDL § 29 og med de egentlige undtagelser i selve § 29 in mente, ikke grundlag for at vurdere, at Danmark ikke lever op til de forpligtelser, der kan udledes af retspraksis om forbuddet mod kollektive udvisninger.

I forlængelse heraf kan det nævnes, at det ved en eventuel fremkomst af offshore-asylsagsbehandlingsmodeller i andre Europæiske lande bliver interessant at følge, om og hvilken betydning det eventuelt har for EMDs retspraksis vedrørende art. 4, tp. 4. Undtagelsesbestemmelserne og forudsætningen om individuelle vurderinger i UDL § 29 medfører at bestemmelsen ikke strider mod art. 4, tp. 4. Spørgsmålet er, om der vil være tilsvarende retssikkerhedsgarantier indbygget i andre europæiske eksempler på offshore-asylsagsbehandlingsmodeller. Endelig er det et spørgsmål i forbindelse med både UDL § 29 og eventuelt fremtidige ordninger, om disse retssikkerhedsgarantier også er effektive i praksis. Manglende effektivitet af garantiene vurderes at kunne føre til krænkelse af forbuddet mod kollektive udvisninger.

Delkonklusion

Forbuddet mod kollektive udvisninger er relevant at vurdere i forhold til UDL § 29, stk. 1, fordi overførsler efter UDL § 29 har virkning som udvisninger. Da der allerede i UDL § 29, både stk. 1 og 2, er undtagelser til udgangspunktet om, at der skal ske overførsel, og da det er forudsat, at der skal foretages en indgående prøvelse hos danske myndigheder i overensstemmelse med princippet om non-refoulement, er det usandsynligt, at Danmark vil blive anset som ansvarlig for overtrædelse af forbuddet mod kollektive udvisninger. Det vurderes, at der i fremtiden kan opstå spørgsmål om forholdet mellem på den ene side forbuddet mod kollektive udvisninger, og på den anden side udbredelsen af offshore-asylsagsbehandlingsmodeller – herunder særligt hvis retssikkerhedsgarantierne indbygget i disse modeller viser sig ikke at være effektive.

Kapitel 5. Overvejelser om ekstraterritorial jurisdiktion ved offshore-asylsagsbehandling

Kapitlet analyserer og vurderer relevant litteratur og retspraksis fra EMD med henblik på at fastlægge udstrækningen af Danmarks jurisdiktion i tilfælde af en praktisk gennemførelse af UDL § 29. Indledningsvis præsenteres relevante fund i den juridiske litteratur om ekstraterritorial jurisdiktion, herefter følger en analyse af de generelle principper, der kan udledes af relevant praksis fra EMD sammenholdt med UDL § 29.

5.1 Introduktion til ekstraterritorial jurisdiktion i EMRK art. 1

Eksternalisering kan true retssikkerheden for de personer, der berøres heraf, herunder kan det besværliggøre placering af ansvaret for krænkelse sket som følge af eksternalisering. Det skyldes, at der ofte er mere end en aktør involveret i eksternaliseringsforanstaltninger.¹⁷⁶ Med UDL

¹⁷⁶ David Cantor *m.fl.* i International Journal of Refugee Law (2022), vol 34, no 1, 120-156, s. 154

§ 29 vil der som minimum være to stater involveret – Danmark og tredjelandet. Dette kan komplicere spørgsmålet om jurisdiktion, og herunder om ansvarsplacering.

EMRK art. 1 lyder:

De høje kontraherende parter garanterer enhver person under deres jurisdiktion de rettigheder og friheder, der angives i denne Konventions afsnit 1.

Eksternaliseringsforanstaltningen UDL § 29, kan gøre Danmark ansvarlig for en handling, der har ekstraterritorial *virkning*. Danmark kan imidlertid også, afhængig af den praktiske udmøntning af UDL § 29, anses for at udøve ekstraterritorial *jurisdiktion*, hvilket vil medføre et ansvar for sikring af rettighederne for de mennesker, der befinder sig under dansk jurisdiktion. Dertil kan Danmark også, som følge af udøvelsen af ekstraterritorial jurisdiktion, blive holdt ansvarlig for krænkelse af menneskeretten sket i forbindelse hermed.

Der er ikke et entydigt svar på, hvor langt en stats jurisdiktion strækker sig ind på en anden stats territorie, derfor kan det heller ikke konkret siges, hvad Danmark kan holdes ansvarlig for ved asylsagsbehandling i et tredjeland. Det skyldes ikke mindst, at det ikke er nærmere specificeret i forarbejderne til UDL § 29, om det er UIMs model 1 eller 2, der forventes implementeret.

Der er argumenteret for, at jurisdiktionsbegrebet ikke er det samme i folkeretten som i menneskeretten: *“The objective of the traditional notion of State jurisdiction...is to delineate the spheres of different sovereign States in a way that it respects the sovereignty of each State...Jurisdiction in the context of human rights law, however...defines the applicability of human rights obligations, and thus opens the possibility to assess State responsibility under human rights law.”*¹⁷⁷

Mens den menneskeretlige forståelse af jurisdiktion, kan benyttes til at fastlægge, hvilken stat, der har jurisdiktion over en given handling, person, sted eller lignende er meget fleksibel, bliver den folkeretlige forståelse *ikke* mindre aktuel i takt med eksternalisering, særligt ikke ved offshore-asylsagsbehandling, hvor stater bevæger sig i hinandens suveræne sfærer. Spørgsmålet er, om jurisdiktion kan deles op på den måde og allokeres dels til folkeretten, dels til menneskeretten? Der er derfor grund til at finde en middevej ved jurisdiktion i forbindelse med eksternaliseringsforanstaltninger, idet både det folkeretlige og det menneskeretlige begreb er relevant ved offshore-asylsagsbehandling.

Et sted foreslås det, at jurisdiktion i den internationale menneskeret kan etableres ved faktisk kontrol over en person eller et territorie, de jure jurisdiktion eller en personlig forbindelse.¹⁷⁸ På baggrund heraf er jurisdiktion i menneskeretten ikke primært territorial, men kan etableres ved faktiske beviser som eksempelvis kontrol over personer, også uden for staters territorier.¹⁷⁹ Dette er udtryk for en faktabaseret tilgang til jurisdiktionsbegrebet i menneskeretten – det er i højere grad de faktiske omstændigheder, der afgør om der er jurisdiktion eller ej. Det står i modsætning til det folkeretlige jurisdiktionsbegreb, der fastlægger, hvornår stater må udøve jurisdiktion på andre staters territorier.

¹⁷⁷ Anja Klug og Tim Howe i *Extraterritorial Immigration Control: Legal Challenges* (2010), s. 98, som også citeret hos *Seunghwan Kim* i *Leiden Journal of International Law* (2017), vol 30 (1), s. 49-70, s. 52

¹⁷⁸ Anja Klug og Tim Howe i *Extraterritorial Immigration Control: Legal Challenges* (2010), s. 76 og *Seunghwan Kim* i *Leiden Journal of International Law* (2017), vol 30 (1), s. 49-70, s. 52

¹⁷⁹ *Seunghwan Kim* i *Leiden Journal of International Law* (2017), vol 30 (1), s. 49-70, s. 52

5.2 Jurisdiktion ved offshore-asylsagsbehandling

Hvis Danmark ved overførsel til den modtagende stat, jf. UDL § 29 har viden om, at der er risiko for brud på menneskerettighederne i tredjelandet, da vil Danmarks krænkelse af menneskerettighederne være en forudsigelig konsekvens af overførslen til tredjelandet. Selvom Danmark ikke har forestået krænkelsen i tredjelandet, har Danmark med sin viden og overførsel til tredjelandet, krænket den overførte persons menneskerettigheder. I dette tilfælde udgør Danmark et led i en række begivenheder, der har gjort krænkelsen mulig. Det er nævnt,¹⁸⁰ at overførsel til et tredjeland trods bevidsthed om risikoen herved, er nok til, at det kan siges, at stater på den baggrund har udøvet jurisdiktion og pådraget sig et ansvar som følge af udsendelsen. Det er således også et grundlag Danmark kan findes at have udøvet jurisdiktion jf. EMRK art. 1 på.

Tankegangen læner sig op ad den, der blev præsenteret i kapitel 3 vedrørende den ekstraterritoriale virkning af staters handlinger, der udgør en krænkelse af forbuddet mod refoulement. Det kan ses som udtryk for, at det ved eksternaliseringsforanstaltninger kan være kompliceret at adskille spørgsmålet om ekstraterritorial virkning og ansvarsplacering, fra spørgsmålet om ekstraterritorial jurisdiktion og identificering af en eventuel ansvarlig stat.

Det hævdes¹⁸¹, at stater der samarbejder om offshore-asylsagsbehandling, sandsynligvis bærer et delvist ansvar for alle krænkelser, der sker af menneskerettighederne i den forbindelse. Ansvar for sådanne krænkelser kan udspringe af udøvelsen af jurisdiktion direkte over den offshore-asylsagsbehandling, eller indirekte som følge af hjælp og assistance hertil.¹⁸² Her må der igen skelnes mellem danske bidrag, der kan medføre ansvarspådragelse for Danmark, og Danmarks udøvelse af jurisdiktion i øvrigt med det ansvar det indebærer jf. EMRK art. 1.

Implementeringen af UDL § 29 i praksis kan antage mange former. Ifølge UIMs analyse forventes det, at Danmark i tilfælde af, at model 2 anvendes, skal bidrage med finansiel og organisatorisk støtte til tredjelandet, og at det kan føre til, at Danmark pådrager sig et ansvar for krænkelser af menneskeretten.¹⁸³ Hvis der sker brud på menneskeretten, mens Danmark bidrager til UDL § 29-ordningen på den måde, kan det måske hævdes, at Danmark indirekte har faciliteret eller muliggjort krænkelserne.

Først når det er afklaret, hvilken rolle Danmark spiller efter UDL § 29s ikrafttræden, kan der foretages en mere præcis analyse af udstrækningen af Danmarks jurisdiktion.

5.3 Retspraksis fra den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vedr. ekstraterritorial jurisdiktion

I det følgende afsnit analyseres centrale afgørelser fra EMD, der alle har bidraget til at udvide og afgrænse anvendelsen af *ekstraterritorial jurisdiktion*. Analysen skal identificere de jurisdiktionsmæssige rammer Danmark forventes at skulle operere inden for, hvis UDL § 29 effektueres i praksis.

5.3.1 Banković and Others v. Belgium and Others¹⁸⁴

Sagen er anlagt af statsborgere fra det tidligere Jugoslavien.¹⁸⁵ Baggrunden for sagen var konflikten i Kosovo mellem serbiske og kosovoalbanske styrker i 1998-1999. I forbindelse med et

¹⁸⁰ *David Cantor m.fl.* i International Journal of Refugee Law (2022), vol 34, no 1, 120-156, s. 150

¹⁸¹ Ibid. s. 150

¹⁸² Ibid. s. 150

¹⁸³ Udlændinge- og integrationsministeriet: Juridisk analyse (2021), s. 2

¹⁸⁴ *Banković and Others v. Belgium and Others (52207/99)*, admissibility decision, benævnt *Banković-sagen* i det følgende

¹⁸⁵ Ibid. § 1

luftangreb foretaget af NATO i januar 1999 i Jugoslavien blev børn og ægtefæller til klagerne slået ihjel.¹⁸⁶

I sagen foretager EMD en tilbundsgående gennemgang af begrebet jurisdiktion. Afgørende for EMD er den del af EMRK art. 1, der lyder *within their jurisdiction*, som EMD ved hjælp af reglerne i Wienerkonventionen om traktatretten forsøger at fortolke.¹⁸⁷

EMD henviser til, at den sædvanlige betydning af ordene i art. 1 i den internationale folkeret er, at staters jurisdiktion primært er territorial.¹⁸⁸ Folkeretten udelukker ikke ekstraterritorial jurisdiktion, men jurisdiktion er ofte begrænset af andre staters suveræne territoriale rettigheder.¹⁸⁹ En stat må ikke udøve jurisdiktion på en anden stats territorie uden statens samtykke, opfordring eller accept.¹⁹⁰

EMD udtaler følgende: *"The Court is of the view, therefore, that Article 1 of the Convention must be considered to reflect this ordinary and essentially territorial notion of jurisdiction, other bases of jurisdiction being exceptional and requiring special justification in the particular circumstances of each case [...]."*¹⁹¹ Den sidste del af citatet illustrerer, at jurisdiktion ikke kun kan ses som et rent territorielt spørgsmål, der afgøres de jure, men at de faktiske omstændigheder i hver enkelt sag også skal tages i betragtning ved jurisdiktionsspørgsmål. Nærværende sag viser hermed, at spørgsmålet om jurisdiktion ikke nødvendigvis skal vurderes i henhold til de traditionelle kriterier for folkeretlig jurisdiktion. Der er i sagen indikationer af en faktabaseret tilgang, hvorefter de særlige omstændigheder i den enkelte sag danner grundlag for vurderingen af, om der er udøvet ekstraterritorial jurisdiktion eller ej.

EMD betoner, at EMRK art. 1s anvendelsesområde er afgørende i forhold til at fastlægge staters forpligtelser og dermed afgørende for EMRKs system til beskyttelse af menneskerettighederne.¹⁹² Identificeringen af den stat, der udøver jurisdiktion, indebærer den samtidige identifikation af, at staten bærer ansvaret for overholdelse af EMRK– og herved kan ansvaret for et eventuelt brud på EMRK placeres.

EMD bemærker, at retspraksis viser, at anerkendelsen af kontraherende staters udøvelse af ekstraterritorial jurisdiktion er forbeholdt undtagelsestilfælde.¹⁹³ EMD har anerkendt tilfælde af ekstraterritorial jurisdiktion, når en stat gennem faktisk kontrol med et område og dets indbyggere i udlandet som følge af f.eks. militær besættelse, samtykke, opfordring eller accept, udøver enten alle eller nogen af de offentlige beføjelser, der normalt skal udøves af territorialstatens egen regering.¹⁹⁴

5.3.2 Al-Skeini and Others v. The United Kingdom¹⁹⁵

EMD betoner i denne sag fra 2011, at en stats jurisdiktion jf. EMRK art. 1 primært er territorial. Kun i undtagelsestilfælde kan sager, hvor en stats handlinger, der udøves eller som har effekt uden for statens territorie, udgøre udøvelse af jurisdiktion inden for EMRK art. 1s anvendelsesområde.¹⁹⁶

¹⁸⁶ Ibid. § 6 og § 11

¹⁸⁷ Ibid. § 55 ff.

¹⁸⁸ Ibid. § 59

¹⁸⁹ Ibid. § 59

¹⁹⁰ Ibid. § 60

¹⁹¹ Ibid. § 61, min fremhævning

¹⁹² Banković and Others v. Belgium and Others (52207/99), § 65

¹⁹³ Ibid. § 71

¹⁹⁴ Ibid. § 71

¹⁹⁵ Al-Skeini and Others v. The United Kingdom (55721/07), benævnt Al-Skeini-sagen i det følgende

¹⁹⁶ Ibid. § 131

I tråd med den faktabaserede tilgang EMD indikerede i Banković-sagen, bemærker EMD, at retspraksis har accepteret ekstraterritorial jurisdiktion i undtagelsestilfælde. Spørgsmålet i hver enkelt sag er derfor, om der foreligger et sådant undtagelsestilfælde, det skal afgøres under inddragelse af sagens konkrete fakta og særlige omstændigheder.¹⁹⁷

Der henvises i sagen til tilfælde, som EMD har fundet udgør sådanne undtagelser, og hvor EMD har anerkendt udøvelsen af ekstraterritorial jurisdiktion. Det drejer sig for det første om diplomatiske og konsulære repræsentanters handlinger mens de befinder sig på en andens stats territorie i overensstemmelse med folkeretten. Ekstraterritorial jurisdiktion kan opstå i det tilfælde, når der udøves myndighed og kontrol over andre.¹⁹⁸ Dette stemmer overens med resultatet i Banković-sagen ovenfor, hvor dette tilfælde også nævnes eksplicit i § 73.

For det andet drejer det sig om tilfælde, hvor en anden stat varetager alle eller nogen af de opgaver, som den territoriale stat normalt varetager på eget territorie med samtykke fra, på opfordring af eller accept fra den territoriale stat.¹⁹⁹ Dette stemmer også overens med resultatet i Banković-sagens § 71, hvor EMD tilføjer, at når en kontraherende stat optræder på en anden stats territorie i overensstemmelse med sædvane, traktat eller anden aftale, og i den forbindelse varetager visse funktioner i den territoriale stat, da kan den kontraherende stat blive fundet ansvarlig for brud på EMRK, der indtræffer herved. Forudsætningen herfor er, at handlingerne kan henføres til den kontraherende stat, der handler uden for eget territorie.²⁰⁰

EMD henviser til, at hvor en stat uden for sit territorie anvender agenter, der udøver magt over et individ, kan det bringes under denne stats jurisdiktion. EMD henviser her til *Öcalan v. Turkey*²⁰¹: *"It is common ground that, directly after being handed over to the Turkish officials by the Kenyan officials, the applicant was effectively under Turkish authority and therefore within the "jurisdiction" of that State for the purposes of Article 1 of the Convention, even though in this instance Turkey exercised its authority outside its territory."*²⁰²

Der henvises ligeledes til EMDs afgørelser i sagerne *Issa and Others v. Turkey* (no. 31821/96), *Al-Saadoon and Mufdhi v. the United Kingdom* (no. 61498/08) og *Medvedyev and Others v. France* (no. 3394/03).²⁰³ EMD bemærker, at: *"The Court does not consider that jurisdiction in the above cases arose solely from the control exercised by the Contracting State over the buildings, aircraft or ship in which the individuals were held. What is decisive in such cases is the exercise of physical power and control over the person in question."*²⁰⁴ Det tilføjes, at når en stat gennem sine agenter udøver kontrol og myndighed over et individ, og dermed jurisdiktion, er staten også forpligtet til at sikre det pågældende individ de rettigheder og friheder, det har krav på jf. EMRK art. 1, og som er relevante for vedkommendes situation. Det kan således tilpasses den enkeltes situation.²⁰⁵

En stat kan dermed anses for at udøve ekstraterritorial jurisdiktion via myndigheds- og magtudøvelse over personer. Dette er også bekræftet i senere sager, se *Hirsi Jamaa-sagen* nedenfor.

¹⁹⁷ Ibid. § 132

¹⁹⁸ *Al-Skeini and Others v. The United Kingdom* (55721/07), § 134

¹⁹⁹ Ibid. § 135

²⁰⁰ Ibid. § 135

²⁰¹ *Öcalan v. Turkey*, (46221/99), benævnt *Öcalan-sagen* i det følgende jf. *Al-Skeini and Others v. The United Kingdom* (55721/07), § 136

²⁰² *Öcalan v. Turkey*, (46221/99), § 91 og Seunghwan Kim i *Leiden Journal of International Law* (2017), vol 30 (1), s. 49-70, s. 55

²⁰³ *Al-Skeini and Others v. The United Kingdom* (55721/07), § 136

²⁰⁴ Ibid. § 136

²⁰⁵ *Al-Skeini and Others v. The United Kingdom* (55721/07), § 137

5.3.3 Hirsi Jamaa and Others v. Italy

På dette sted er det relevant at introducere Hirsi Jamaa-sagen igen.

EMD udtalte følgende af relevans for Danmarks overførsler af personer jf. UDL § 29 til et tredjeland: "[...] *in the instant case the events took place entirely on board ships of the Italian armed forces, the crews of which were composed exclusively of Italian military personnel. In the Court's opinion, in the period between boarding the ships of the Italian armed forces and being handed over to the Libyan authorities, the applicants were under the continuous and exclusive de jure and de facto control of the Italian authorities. Speculation as to the nature and purpose of the intervention of the Italian ships in the high seas would not lead the Court to any other conclusion. Accordingly, the events giving rise to the alleged violations fall within Italy's "jurisdiction" within the meaning of Article 1 of the Convention.*"²⁰⁶

Stater kan dermed ligeledes anses for at udøve ekstraterritorial jurisdiktion over personer, når staten udøver magt og myndighed på åbent hav.

5.3.4 Sammenligning af retspraksis med UDL § 29

Eksempler på, hvornår der kan foreligge ekstraterritorial jurisdiktion, er relevant i forhold til vurderingen af Danmarks eventuelle ansvar i henhold til EMRK for L 226. Såfremt model 1 som præsenteret i UIMs juridiske analyse implementeres, skal Danmark varetage en fremtrædende rolle i form af varetagelse af indkvartering og asylsagsbehandling i tredjelandet.²⁰⁷ Det vil ske i overensstemmelse med aftale herom med tredjelandet, jf. UDL § 29, stk. 1. Herved kan den danske ordning bringes ind på det område for ekstraterritorial jurisdiktion som EMD har fastslået i § 71 i Banković-sagen.

Afhængig af udstrækningen af den myndighedsudøvelse, der er forbundet med en gennemførelse af L 226 i praksis, da kan Danmark derfor vurderes at have udøvet ekstraterritorial jurisdiktion, hvilket medfører forpligtelser for Danmark, idet forholdet da bliver bragt under EMRK art. 1.

Hvis Danmark vælger at forfølge en mindre fremtrædende rolle i forbindelse med gennemførelsen af L 226, kan det heller ikke i denne forbindelse udelukkes, at Danmark kan anses for at udøve ekstraterritorial jurisdiktion. Det afhænger af den praktiske udmøntning af UDL § 29, og i hvilket omfang Danmark udøver kontrol og myndighedsudøvelse i praksis.

Ekstraterritorial jurisdiktion opstået via myndigheders effektive kontrol over mennesker²⁰⁸, er relevant i forbindelse med UDL § 29, idet det i bestemmelsens forarbejder er forudsat, at Danmark skal forestå den faktiske overførsel af personer omfattet af UDL § 29.²⁰⁹ UIMs analyse har forholdt sig hertil: "*Det gør sig gældende for begge modeller, at danske repræsentanters kontrol og magtanvendelse ved en eventuel ledsaget tvangsmæssig overførsel til et tredjeland efter omstændighederne i den konkrete sag kan medføre, at ansøgeren er under dansk jurisdiktion efter EMRK.*"²¹⁰ Hertil skal det bemærkes, at såfremt Danmark skal forestå transporten til tredjelandet, herunder med et dansk fly, dansk personel ombord mv., er der indikationer i eksempelvis Hirsi Jamaa-sagen for, at Danmark allerede som følge af eventuel myndigheds- og magtudøvelse udøver ekstraterritorial jurisdiktion, når transporten bevæger sig udenfor Danmarks grænser.

²⁰⁶ Hirsi Jamaa and Others v. Italy (27765/09), §§ 81-82

²⁰⁷ Udlændinge- og integrationsministeriet: Juridisk analyse (2021), s. 1

²⁰⁸ Öcalan v. Turkey, (46221/99), § 91 og Seunghwan Kim i Leiden Journal of International Law (2017), vol 30 (1), s. 55

²⁰⁹ FT 2020-21 tillæg A L 226 (lovforslag), s. 30

²¹⁰ Udlændinge- og integrationsministeriet: Juridisk analyse (2021), s. 2-3

Sammenholdt med Al-Skeini-sagen og i særdeleshed EMDs præmisser i Hirsi Jamaa-sagen, vil Danmark qua sin magt- og myndighedsudøvelse i forbindelse med en tvangsmæssig overførsel udøve jurisdiktion. Dette indebærer, at Danmark også bærer det med jurisdiktionsudøvelsen følgende ansvar, jf. EMRK art. 1 – og dermed også ansvaret for eventuelle krænkelser af menneskeretten sket i forbindelse med overførslen.

Spørgsmålet er, om det alene er i tilfælde af tvangsmæssige overførsler, at Danmark kan anses for at udøve jurisdiktion, eller om der også kan være tale om dansk jurisdiktion i forbindelse med frivillige overførsler. Med afgørelser efter UDL § 29 bliver udlændinge pålagt at udrejse af Danmark og hermed blive overført til asylsagsbehandling i tredjelandet. Hvis Danmark, uden tvangsmæssige elementer, praktisk eller finansielt, faciliterer overførslen af personer til tredjelandet, er spørgsmålet, om det kan anses for jurisdiktionsudøvelse.

Da ekstraterritorial jurisdiktion kan opstå som følge af *exercise of physical power and control* over de omhandlede personer²¹¹, kan det heraf udledes, at omfanget af den ekstraterritoriale jurisdiktion er afhængig af, hvor lang tid efter overførslen, Danmark bevarer kontrollen over de omfattede personer.

Afklaring af jurisdiktionsspørgsmålet i relation til UDL § 29 bliver ikke nemmere at besvare af, at lovgiver ikke har forholdt sig til om det er UIMs model 1 eller -2 løsning, der forventes anvendt. Det er imidlertid nævnt, at Danmark med model 2 forventes at skulle bidrage indirekte til tredjelandet med organisatorisk og finansiell støtte. Spørgsmålet er, hvorvidt det kan føre til, at Danmark anses for at udøve jurisdiktion. I den forbindelse kan ARSIWA²¹², der er et FN-instrument, der regulerer *Responsibility for Internationally Wrongful Acts*, være relevant. Instrumentet betragtes som international sædvaneret.²¹³ Ifølge art. 16 kan en stat findes ansvarlig som følge af dens bidrag i form af hjælp og assistance til en anden stat i dennes *internationally wrongful act*, hvis den assisterende stat har viden om disse omstændigheder og det ville være *internationally wrongful*, hvis den assisterende stat selv havde udført handlingen. Spørgsmålet er, om ARSIWA kan benyttes til også at holde destinationsstater ansvarlige for at hjælpe andre stater med at overskride internationale regler.²¹⁴ Det vil sige, om det kan benyttes som grundlag for at holde Danmark ansvarlig for sådanne regeloverskridelser i forbindelse med UDL § 29. Dette er igen et spørgsmål, der i første række drejer sig om ansvarsplacering og ikke direkte jurisdiktion.

Det vurderes, at afklaring af udstrækningen af staters ekstraterritoriale jurisdiktion ved offshore asylsagsbehandling ikke endeligt kan klarlægges før sådanne ordninger implementeres i praksis og prøves ved eksempelvis EMD.

Delkonklusion

I forbindelse med offshore-asylsagsbehandling kan det være kompliceret at identificere, hvilken stat der udøver jurisdiktion i menneskeretlig forstand, idet der per definition er mere end en stat involveret. Det kompliceres yderligere, da ekstraterritorial jurisdiktion skal holdes adskilt fra ekstraterritoriale virkninger af staters handlinger. Danmark kan anses for at udøve jurisdiktion i forbindelse med UDL § 29 ved magt- og myndighedsudøvelse over personer i forbindelse med overførslen. Danmark kan muligvis også, afhængig af formatet UDL § 29 implementeres i i praksis, udøve ekstraterritorial jurisdiktion som følge af den bistand og deltagelse Danmark yder til UDL § 29-ordningen i tredjelandet. Omfanget af Danmarks

²¹¹ Al-Skeini and Others v. The United Kingdom (55721/07), § 136

²¹² ARSIWA: Articles on Responsibility of State for Internationally Wrongful Acts (2001)

²¹³ Thomas Gammeltoft-Hansen og Nikolas Feith Tan i The Oxford Handbook of International Refugee Law (2021), udg. 1, s. 511

²¹⁴ Ibid. s. 511-512

ekstraterritoriale jurisdiktion forbundet med UDL § 29 kan imidlertid ikke endeligt vurderes for Danmarks rolle efter implementering af UDL § 29 nærmere fastlægges.

Kapitel 6. Principielle overvejelser om offshore-asylsagsbehandling

FNs Global Compact on Refugees fra 2018²¹⁵ er udtryk for soft law og er ikke juridisk bindende.²¹⁶ GCR er imidlertid funderet på princippet om non-refoulement, og bygger i øvrigt på grundlæggende menneskerettigheder.²¹⁷ Principperne om medmenneskelighed, solidaritet samt byrde- og ansvarsdeling er grundlæggende i GCR²¹⁸ og dermed også i det globale flygtningebillede i dag.

Dertil følger det af præamblen til Flygtningekonventionen ”[...]at indrømmelse af asyl kan pålægge visse lande urimeligt tunge byrder, og at en tilfredsstillende løsning af et problem, hvis internationale omfang og natur er anerkendt af De Forenede Nationer, derfor ikke kan opnås uden mellempåklægt samarbejde”²¹⁹

Spørgsmålet er, hvordan eksternalisering, herunder offshore-asylsagsbehandling, harmonerer med disse grundlæggende principper. Offshore-asylsagsbehandling kan opfattes som en foranstaltning, der underminerer de principper, idet stater transporterer deres ansvar for asylsagsbehandling til tredjelande fremfor selv at påtage sig et større ansvar. Er det ikke det modsatte af solidaritet og ansvarsdeling? Det er også grunden til, at eksternalisering og offshore-asylsagsbehandling kan opfattes negativt.

Eksternalisering, herunder offshore-asylsagsbehandling, skal måske ikke per definition opfattes negativt og som noget der strider mod menneskeretten og grundlæggende flygtningeretlige principper, som princippet om non-refoulement.²²⁰ UNHCR har henvist til, at man skal holde eksternalisering, der strider mod internationale regler adskilt fra lovlige foranstaltninger, hvorefter stater overfører ansvaret for international beskyttelse på lovlig vis.²²¹

En appel for, at begrebet eksternalisering også kan opfattes positivt *har* sin berettigelse. I denne afhandling, er der identificeret principielle problemer forbundet med UDL § 29, herunder vedrørende overførte personers rettigheder efter overførsel til tredjelandet samt jurisdiktions- og ansvarsplacering. Der er dog ikke fundet egentlige ulovlige forhold vedrørende UDL § 29. Der er teoretisk set ikke noget til hinder for bestemmelsens gennemførelse i praksis.

Der er med UDL § 29 holdepunkter for at antage, at der kan etableres lovlige praksisser for offshore-asylsagsbehandling. Hvordan UDL § 29 fungerer i praksis, og om den teoretiske lovmæssighed kan overføres til praksis, er et andet spørgsmål, der beror på den praktiske implementering og prøvelse heraf for en domstol.

Med EMDs pressemeddelelse af 11. april 2023 oplyses det, at Storbritannien er blevet informeret om, at der verserer en sag mod staten vedrørende en fremtidig udsendelse af en asylansøger til Rwanda.²²² Det er særligt EMRK art. 3 asylansøgeren klager over. Hermed er det muligt, at der snart kommer en vis retlig afklaring af, hvilke rammer stater skal bevæge sig

²¹⁵ UNHCR (2018) United Nations Global Compact on Refugees

²¹⁶ Ibid. s. 2 og Louise Halleskov Storgaard *m.fl.*: Folkeret og menneskerettigheder, udg. 1, (2019), s. 87-88

²¹⁷ UNHCR (2018) United Nations Global Compact on Refugees, s. 2-3

²¹⁸ Ibid. s. 2

²¹⁹ Præambelen til FNs Flygtningekonventionens “4. led”

²²⁰ Nikolas Feith Tan i Forced Migration Review 68 (2021), s. 8-9, s. 9

²²¹ Ibid. s. 9 og UNHCR (2021) UNHCR Note on Externalization” of International Protection, s. 1

²²² ECHR Press Release: Notification of case concerning asylum seeker’s removal from the UK to Rwanda (11.04.23), s. 1

inden for i forbindelse med offshore asylsagsbehandling og overensstemmelsen med EMRK art. 3.

Konklusion

Afhandlingen har vurderet lovmæssigheden af eksternalisering i form af offshore-asylsagsbehandling via inddragelse af UDL § 29 som eksempel, og ved at fokusere analysen i fire dele; 1) Er der i dansk ret hindringer for UDL § 29s gennemførelse i praksis? 2) Hvordan kan Danmark leve op til princippet om non-refoulement ved overførsler jf. UDL § 29? 3) Er UDL § 29-overførsler i strid med forbuddet mod kollektive udvisninger? 4) Hvordan er Danmark stillet jurisdiktionsmæssigt ved implementeringen af UDL § 29 i praksis?

Det er en forudsætning for overførsler jf. UDL § 29, stk. 1, at Danmarks internationale forpligtelser overholdes. I bestemmelsens forarbejder har lovgiver ikke forholdt sig nærmere til, hvilke internationale forpligtelser, der skal overholdes ved implementeringen af UDL § 29. Lovgiver har heller ikke forholdt sig til retsstillingen for personer, der *er* blevet overført. Det hænger i et vist omfang sammen med, at lovgiver ikke har forholdt sig til, i hvilket format UDL § 29 skal fungere i praksis. Danmarks rolle efter en overførsel er derfor uklar.

Der er principielle spørgsmål forbundet med sikringen af, at Danmarks internationale forpligtelser overholdes, herunder om sikringen af det samme beskyttelsesniveau i tredjelandet som i Danmark. Der findes ikke at være noget til hinder for gennemførelse af UDL § 29 i praksis i henhold til Dublinforordningens ordlyd, men der er principielle spørgsmål forbundet med § 29s overensstemmelse med forordningens formål.

Det konkluderes, at UDL § 29 ikke er i strid med dansk ret, herunder Danmarks EU-retlige forpligtelser. Men der er en tydelig mangel på stillingtagen fra lovgivers side til, hvordan Danmarks internationale forpligtelser sikres overholdt ved overførsler jf. UDL § 29, stk. 1, og dermed også til, hvordan retssikkerheden for de overførte personer sikres.

Danmark har forud for en overførsel efter UDL § 29, stk. 1 en række forpligtelser som følge af forbuddet mod refoulement. Danmark skal vurdere, om en overførsel til tredjelandet vil være i overensstemmelse med princippet om non-refoulement i hvert enkelt tilfælde. Det indebærer en forpligtelse til at vurdere, om den person, der skal overføres reelt, får adgang til en troværdig asylprocedure. Det indebærer også, at tredjelandets asylsystem skal vurderes. Danmark skal sikre, at der ikke er en risiko for indirekte refoulement som følge af mangler i asylprocessen i tredjelandet. Danmark skal, jf. princippet om non-refoulement, også sikre, at den overførte person er i sikkerhed i tredjelandet. Indkvarteringsfaciliteter og den generelle situation i tredjelandet skal derfor vurderes i forhold til den enkelte persons situation.

Da Udlændingestyrelsen og siden Flygtningenævnet ifølge forarbejderne til UDL § 29 skal vurdere overførselens overensstemmelse med princippet om non-refoulement, er der i UDL § 29 indbygget retssikkerhedsgarantier, der skal sikre overholdelsen af Danmarks non-refoulement forpligtelse. Hvis Danmark henholder sig til ovenstående ved hver enkelt overførsel, vil overførslerne som udgangspunkt ikke være i strid med forbuddet mod refoulement. I den forbindelse kan det også konkluderes, at der som følge af denne vurderingsproces og i øvrigt undtagelserne i UDL § 29, ikke er et lovmæssighedsproblem i relation til art. 4, tp. 4 til EMRK.

Vedrørende spørgsmålet om ekstraterritorial jurisdiktion konkluderes det, at Danmark kan blive anset for at udøve ekstraterritorial jurisdiktion i den fysiske overførselssituation. Det vil ske som følge af Danmarks direkte myndigheds- og magtudøvelse over konkrete personer. Der er indikationer på, at der ligeledes kan opstå ekstraterritorial jurisdiktion for Danmark i et vist omfang som følge af indirekte bidrag og assistance til asylsagsbehandlingen i tredjelandet.

Danmark kan pådrage sig ansvar for en handling, der har ekstraterritorial virkning. Placeringen af ansvaret for handlinger med ekstraterritorial virkning i form af krænkelse af menneskeretten, skal holdes adskilt fra etableringen af jurisdiktion. En del af etableringen af jurisdiktion er grundlaget for ansvarsplacering for en allerede sket krænkelse, men en lige så stor del af jurisdiktionsspørgsmålet er identificering af den stat, der er ansvarlig for sikring af EMRKs retigheder for de personer, der er under statens jurisdiktion, jf. EMRK art. 1.

Der er i analyserne ikke fundet indikationer på, at UDL § 29 i sin aktuelle udformning er ulovlig. Bestemmelsens forarbejder tager i meget høj grad højde for de udfordringer, der i kapitel 2-5 er identificeret i relation til offshore-asylsagsbehandling. Det er dermed muligt at implementere offshore-asylsagsbehandlingsmodeller på lovlig vis, såfremt de retssikkerhedsgarantier, der er indeholdt i UDL § 29, implementeres i praksis.

Der kan imidlertid ikke ses bort fra UDL § 29s manglende specificering af, hvilke internationale forpligtelser, der skal overholdes i forbindelse med UDL § 29, og hvordan overholdelse heraf sikres. Der kan heller ikke bortses fra spørgsmålet om, hvordan der sikres et beskyttelsesniveau i tredjelandet, der sikrer, at Danmarks internationale forpligtelser overholdes. Dette truer retssikkerheden for de personer, der overføres til tredjelandet, og denne trussel forstærkes yderligere af, at det ikke er entydigt afgrænset i hvilket omfang overførende stater udøver ekstraterritorial jurisdiktion i forbindelse med offshore-asylsagsbehandling.

Litteraturliste

Lovgivning

BKI 1954-11-24 nr. 55 om Danmarks ratifikation af den i Geneve den 28. juli 1951 undertegnede konvention om flygtninges retsstilling

BKI 1969-05-14 nr. 51 af konvention af 29. april 1958 om det åbne hav

BKI nr. 34 af 29/04/1980 af konvention af 23. maj 1969 om traktatretten: Wienerkonventionen om traktatretten

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention til beskyttelse af Menneskerettigheder og Grundlæggende Frihedsrettigheder

Folketingstidende, Tillæg C, lovforslag nr. L 226, Folketinget 2020-21, vedtaget af Folketinget ved 3. behandling den 3. juni 2021

Folketingstidende, Tillæg C, lovforslag nr. L 180, Folketinget 2020-21, vedtaget af Folketinget ved 3. behandlingen den 9. juni 2022

Lov nr. 169 af 05/06/1953 – Grundloven

Lovbekendtgørelse nr. 1205 af 25/08/2022 – Udlændingeloven

EU-lovgivning

C 326/47, Konsolideret udgave af traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

Europa-Parlamentets og Rådets Forordning, 604/2013 af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (omarbejdning) – Dublinforordningen

Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (omarbejdning) – Asylproceduredirektivet

L 66/38 – Aftale mellem Det Europæiske Fællesskab og Kongeriget Danmark om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet i Danmark eller en anden EU-medlemsstat, og om "Eurodac" til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af Dublinkonventionen, 08.03.2006

Lovforarbejder

Folketingstidende, Tillæg A, lovforslag nr. L 226, Folketinget 2020-21, skriftlig fremsættelse af Udlændinge- og Integrationsministeren, den 29. april 2021

Folketingstidende, Tillæg A, lovforslag nr. L 226, Folketinget 2020-21, fremsat den 29. april 2021 af udlændinge- og integrationsministeren

L 226 – bilag 1: hørings svar

Øvrigt

ARSIWA: Articles on Responsibility of State for Internationally Wrongful Acts: [Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts \(2001\) \(un.org\)](#), (2001), (senest besøgt d. 29.05.2023)

Retspraksis

Praksis fra EUD

C-695/15 PPU, Shiraz Baig Mirza mod Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, 17. marts 2016 - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:62015CJ0695> (senest besøgt d. 30.05.23)

Praksis fra EMD

A.B. and Others v. Poland, Application no. 42907/17, 14. november 2022 - [A.B. AND OTHERS v. POLAND \(coe.int\)](#) (senest besøgt d. 30.05.23)

A.I. and Others v. Poland, Application no. 39028/17, 14. November 2022 - [A.I. AND OTHERS v. POLAND \(coe.int\)](#) (senest besøgt d. 30.05.23)

Al-Skeini and Others v. The United Kingdom, Application no. 55721/07, 7. juli 2011 - [AL-SKEINI AND OTHERS v. THE UNITED KINGDOM \(coe.int\)](#) (senest besøgt d. 30.05.23)

Banković and Others v. Belgium and Others, Application no. 52207/99 - [BANKOVIĆ AND OTHERS v. BELGIUM AND OTHERS \(coe.int\)](#) (senest besøgt d. 30.05.23)

Čonka v. Belgium, Application no. 51564/99, 5. maj 2002 - [ČONKA v. BELGIUM \(coe.int\)](#) (30.05.2023)

D.A. and Others v. Poland, Application no. 51246/17, 22. november 2021 - [D.A. AND OTHERS v. POLAND \(coe.int\)](#) (senest besøgt d. 30.05.23)

Hirsi Jamaa and Others v. Italy, Application no 27765/09, 23. februar 2012 - [HIRSI JAMAA AND OTHERS v. ITALY \(coe.int\)](#) (senest besøgt d. 30.05.23)

Ilias and Ahmed v. Hungary, Application no. 47287/15, 21. november 2019 - [ILIAS AND AHMED v. HUNGARY \(coe.int\)](#) (senest besøgt d. 30.05.23)

Khlaifia and Others v. Italy, Application no 16483/12, 15. december 2016 - [KHLAIFIA AND OTHERS v. ITALY \(coe.int\)](#) (senest besøgt d. 30.05.23)

M.K. and Others v. Poland, Applications nos. 40503/17, 42902/17 and 43643/17, 14. december 2020 - [M.K. AND OTHERS v. POLAND \(coe.int\)](#) (senest besøgt d. 30.05.23)

M.S.S. v. Belgium and Greece, Application no. 30696/09, 21. januar 2011 - [HUDOC - European Court of Human Rights \(coe.int\)](#) (senest besøgt d. 30.05.23)

Öcalan v. Turkey, Application no. 46221/99, 12. maj 2005 - [ÖCALAN v. TURKEY \(coe.int\)](#) (senest besøgt d. 30.05.23)

T.Z. and Others v. Poland, Application no. 41764/17, 13. oktober 2022 - [T.Z. AND OTHERS v. POLAND \(coe.int\)](#) (senest besøgt d. 30.05.23)

Litteratur

Als, Solveig, Carrera, Sergio, Feith Tan, Nikolas, Vedsted-Hansen, Jens: Externalisation and the UN Global Compact on Refugees: Unsafety as Ripple Effect, Policy Brief, RSC PP 2022/12, Robert Schuman Centre for Advanced Studies Migration Policy Centre (MPC), European University Institute, Badia Fiesolana, Italien (oktober 2022)

Cantor, David, Feith Tan, Nikolas, Gkliati, Mariana, Mavropoulou, Elisabeth, Refugee Law Initiative: Refugee Law Initiative Declaration on Externalisation and Asylum en del af International Journal of Refugee Law, Vol. 34, No. 1, marts 2022, side 114–119, <https://doi.org/10.1093/ijrl/eeac022> (2022), (senest besøgt den 30.05.23)

Cantor, David, Feith Tan, Nikolas, Gkliati, Mariana, Mavropoulou, Elisabeth, Allinson, Kathryn, Chakrabarty, Sreetapa, Grundler, Maja, Hillary, Lynn, McDonnell, Emilie, Moodley, Riona, Phillips, Stephen, Pijnenburg, Annick, Reyhani, Adel-Naim, Soares, Sophia, Yacoub, Natasha, Refugee Law Initiative: Externalisation, Access to Territorial Asylum and International Law, en del af International Journal of Refugee Law, 2022, vol.34, No. 1, s. 120-156, UK: Oxford University Press, Oxford, United Kingdom (2022)

Christensen, Jens Peter, Albæk Jensen, Jørgen, Hansen Jensen, Michael: Dansk Statsret, Jurist- og økonomiforbundets forlag, 2. udgave, 2. oplag, Danmark, (2016)

Costello, Cathryn, Foster, Michelle, McAdam, Jane: The Oxford Handbook of international refugee law, Oxford, United Kingdom: Oxford University Press Incorporated, udg. 1, Oxford, United Kingdom, (2021). Anvendte kapitler:

- *Gammeltoft-Hansen, Thomas, Feith Tan, Nikolas*: Extraterritorial Migration Control and Detention, kapitel 27
- *Mathew, Penelope*: Non-Refoulement, kapitel 50

Crisp, Jeff: Externalization and the erosion of refugee protection, The University of Melbourne, Faculty of Arts, School of Social and Political Sciences, den 25.11.2019, [Externalization and the erosion of refugee protection \(unimelb.edu.au\)](#), The University of Melbourne, Parkville, Victoria, Australien, (2019), (senest besøgt den 30.05.2023)

Evald, Jens: Juridisk teori, metode og videnskab, Jurist- og økonomiforbundets forlag, 1. udgave, 3. oplag, Danmark, (2016)

Feith Tan, Nicholas: Conceptualising externalisation: still fit for purpose?, Forced Migration Review, udg. 68, november 2021, Oxford: Refugee Studies Centre, side 8-9, Oxford Department of International Development, Oxford, United Kingdom (2021)

Feith Tan, Nikolas, Vedsted-Hansen, Jens: Catalogue of International and Regional Legal Standards – Refugee and Human Rights Law Standards Applicable to Asylum Governance, oktober 2021, ASILE Global Asylum Governance and the European Union's Role, (2021)

Halleskov Storgaard, Louise, Terkelsen, Ole, Vedsted-Hansen, Jens: Folkeret og menneskerettigheder, Karnov Group Denmark A/S, 1. udgave, 1. oplag, Danmark, (2019)

Kim, Seunghwan: Non-Refoulement and Extraterritorial Jurisdiction: State Sovereignty and Migration Controls at Sea in the European Context, en del af Leiden journal of international law, 2017, vol. 30 (1), side 49-70, Cambridge University Press, Cambridge United Kingdom (2017)

Milos, Georgios, Moya, David: Aliens before the European Court of Human Rights: Ensuring Minimum Standards of Human Rights Protection, en del af serien: *Guild*, Elspeth, *Mitsilegas*, Valsamis: *Immigration and Asylum Law and Policy in Europe* vol. 49, Koninklijke Brill NV, Leiden, Holland (2021)

Ryan, Bernard, Mitsilegas, Valsamis: Extraterritorial Immigration Control: Legal Challenges, en del af serien: *Guild*, Elspeth, *Niessen*, Jan: *Immigration and Asylum Law and Policy in Europe* vol. 21, Koninklijke Brill NV, Leiden, Holland, (2010). Anvendt kapitel:

- *Klug, Anja, Howe, Tim: The Concept of State Jurisdiction and the Applicability of the Non-refoulement Principle to Extraterritorial Interception Measures*

Tsourdi, Evangelia Lillian, De Bruycker, Philippe.: *Research Handbook on EU Migration and Asylum Law*, en del af serien: *Research Handbooks in European Law*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, United Kingdom og Edward Elgar Publishin, Inc. Northampton, Massachusetts, USA, (2022). Anvendt kapitel:

- *Mouzourakis, Minos, Costello, Cathryn: Effective judicial protection of migrants and refugees? The role of Europe's supranational courts in protecting and generating rights*

Nyhedsartikler

Doherty, Ben: Australia to end offshore processing in Papua New Guinea: [Australia to end offshore processing in Papua New Guinea | Australian immigration and asylum | The Guardian](#), den 06.10.2021, The Guardian, (2021), (senest besøgt d. 30.05.23)

Eller, Emil: [Prestigeprojekt sat på pause: Ingen forhandlinger om modtagecenter i Rwanda | Politik | DR](#), den 25.01.2023, Danmarks Radio, (2023), (senest besøgt den 30.05.23)

Gøbel Rønberg, Ninna: Politisk flertal i Holland vil samarbejde med Danmark om modtagecenter uden for EU: Prestigeprojekt sat på pause: Ingen forhandlinger om modtagecenter i Rwanda: [Politisk flertal i Holland vil samarbejde med Danmark om modtagecenter uden for EU - Altinget - Alt om politik: altinget.dk](#), den 17.02.2023, Altinget, (2023), (senest besøgt den 30.05.23)

Klarskov, Kristian: Mette Frederiksen har fundet en uventet ven i udlandet, der roser hendes idé om et modtagecenter: [Mette Frederiksen har fundet en uventet ven i udlandet, der roser hendes idé om et modtagecenter - politiken.dk](#), den 30.04.2023, Politikken, (2023), (senest besøgt den 30.05.23)

Andet

European Court of Human Rights, Press Release issued by the Registrar of the Court, ECHR 197 (2022) The European Court grants urgent interim measure in case concerning asylumseeker's imminent removal from the UK to Rwanda, <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=003-7359967-10054452&filename=Interim%20measure%20granted%20in%20case%20concerning%20asylum-seeker%E2%80%99s%20imminent%20removal%20from%20the%20UK%20to%20Rwanda.pdf>, 14.06.2022, (2022), (senest downloaded og set d. 30.05.23)

European Court of Human Rights, Press Release issued by the Registrar of the Court, ECHR 112 (2023) Notification of case concerning asylum seeker's removal from the UK to Rwanda <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=003-7620973-10489477&filename=Court%20gives%20notification%20of%20case%20concerning%20asylum%20seeker>, 11.04.2023 (2023), (senest downloaded og set d. 30.05.23)

Europaudvalget 2020-21 EEU Alm. del, Bilag 259; Udlændinge- og Integrationsministeriet: notat: Juridisk analyse af mulighederne for overførsel af asylansøgere til asylsagsbehandling i et tredjeland inden for rammerne af international ret, [EUU Alm.del - Bilag 259: Juridisk analyse af mulighederne for overførsel af asylansøgere til asylsagsbehandling i et tredjeland inden for rammerne af international ret, januar 2021](#), januar 2021, (2021), (senest besøgt den 30.05.23)

Feith Tan, Nikolas, Vedsted-Hansen, Jens: Denmark's Legislation on Extraterritorial Asylum in Light of International and EU Law. Migration & Asylum Law & Policy In Europe, Blog of the Odysseus Network, Bruxelles, Belgien (15.11.2021). [Denmark's Legislation on Extraterritorial Asylum in Light of International and EU Law - EU Immigration and Asylum Law and Policy \(eumigrationlawblog.eu\)](#), (2021) (senest besøgt den 30.05.23)

Justitsministeriet: Treaty between the Kingdom of Denmark and the Republic of Kosovo on the use of the Correctional Facility in Gjilan for the purpose of the execution of Danish sentences. [Final-treaty-Denmark-Kosovo.pdf \(justitsministeriet.dk\)](#) (2022) via Justitsministeriet: Traktat om leje af fængselspladser i Kosovo nu underskrevet. [Traktat om leje af fængselspladser i Kosovo nu underskrevet | Justitsministeriet \(2022\)](#) (begge senest besøgt d. 30.05.23)

Memorandum of Understanding Between The Ministry of Foreign Affairs and The Ministry of Immigration and Integration of The Kingdom of Denmark & The Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation of The Republic of Rwanda Regarding Cooperation on Asylum and Migration Issues: [Læs aftalen mellem Danmark og Rwanda \(jyllands-posten.dk\)](#), (2021), (senest besøgt den 30.05.23)

Republic of Rwanda – Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation, Ministry of Foreign Affairs of Denmark: Joint Statement on Bilateral Cooperation: [faelles-erklaering.pdf \(uim.dk\)](#) (2022) via [Danmark og Rwanda enige om fælles erklæring \(uim.dk\)](#), 09.09.2022, (2022) (begge senest besøgt den 30.05.23)

Treaty between the Kingdom of Denmark and the Republic of Kosovo on the use of the Correctional Facility in Gjilan for the purpose of the execution of Danish sentences: [Final-treaty-Denmark-Kosovo.pdf \(justitsministeriet.dk\)](#), (2022) (senest besøgt den 30.05.23)

UNHCR: UNHCR Note on the “Externalization” of International Protection: [Refworld | UNHCR Note on the "Externalization" of International Protection](#), d. 28.05.2021, (2021), (senest besøgt den 30.05.23)

UNHCR: Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol via [Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol | UNHCR](#), d. 26.01.2007, (senest besøgt den 30.05.23)

United Nations Global Compact on Refugees lokaliseret via [Global Compact on Refugees – Booklet | UNHCR](#), (2018), (senest besøgt den 30.05.2023)