

**INSTITUT FOR  
MENNESKE  
RETTIGHEDER**

# **ER FLYGTNINGE- KONVENTIONEN FORÆLDET?**

THOMAS GAMMELTOFT-HANSEN

NO. 2016/1

**MATTERS OF CONCERN  
HUMAN RIGHTS RESEARCH PAPERS**

## **ER FLYGTNINGEKONVENTIONEN FORÆLDET?**

Forfatter: Thomas Gammeltoft-Hansen

© 2016 Institut for Menneskerettigheder  
Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution

Wilders Plads 8K  
1403 København K  
Telefon 3269 8888  
[www.menneskeret.dk](http://www.menneskeret.dk)

Institut for Menneskerettigheders publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden.

Denne artikel er en forkortet udgave af et kapitel om samme emne fra debatbogen, 'Kampen om Menneskerettighederne', der udkommer på Gads Forlag. Se mere på [www.gad.dk](http://www.gad.dk).

MATTERS OF CONCERN is a working paper series focusing on new and emerging research on human rights across academic disciplines. It is a means for DIHR staff, visiting fellows and external researchers to make available the preliminary results of their research, work in progress and unique research contributions. Research papers are published under the responsibility of the author alone and do not represent the official view of the Danish Institute for Human Rights. Papers are available online at [www.humanrights.dk](http://www.humanrights.dk).

# INDHOLD

<b>ER FLYGTNINGEKONVENTIONEN FORÆLDET?</b>	<b>4</b>
<b>Flygtningekonventionens politiske fleksibilitet</b>	<b>5</b>
<b>Beskytter Flygtningekonventionen de rigtige?</b>	<b>6</b>
<b>Perspektiver fremover</b>	<b>9</b>



# ER FLYGTNINGEKONVENTIONEN FORÆLDET?

Et rekordstort antal flygtninge søgte i 2015 asyl i EU. Alene Tyskland registrerede sidste år over 1 million asylansøgninger – det højeste antal nogensinde. Frontlinjelande såsom Grækenland, Italien og Ungarn er overvældet, og mange flygtninge har måttet klare sig uden nogen form for hjælp. I andet geled ligger Danmark lunt mellem de to absolut mest populære asyllande i EU – Tyskland og Sverige – og dansk politi har således kunne vinke tusindvis af flygtninge videre fra Rødby mod Øresund.

Løfter man blikket lidt mere, vil man se, at EU's nabolande om muligt er endnu hårdere ramt. Flere af de såkaldte 'nærområdelande' huser alene næsten lige så mange flygtninge som det samlede antal asylansøgninger til EU hele sidste år. Det gælder et land som Libanon med en befolkning på 4.8 mio. og arealmæssigt ikke meget større end Sjælland. Her opholder sig omkring 1.2 mio. syriske flygtninge (tallet er et skøn, da de libanesiske myndigheder har bedt FN holde op med at registrere nye flygtninge tilbage i maj 2015). Dertil skal lægges ca. en halv mio. palæstinensiske flygtninge, der i årtier har siddet fast i FN's flygtningelejre uden en løsning i sigte. Endeligt er der de internt fordrevne – personer der flygter til et andet område i deres eget land. Denne gruppe er globalt set langt mere talrig end de internationale flygtninge. Der skønnes således at være mere end 7 mio. internt fordrevne i Syrien; mange af dem med et ønske om at forlade landet hurtigst muligt.

I betragtning af denne historiske flygtningekrise, er det naturligt at spørge, om det eksisterende flygtningesystem overhovedet kan håndtere denne udfordring? Hjørnesteinen i den nuværende ordning, FN's Flygtningekonvention fra 1951, er blevet beskyldt for at være både utidssvarende og utilstrækkelig. Flere danske politikere har foreslået, at den enten genforhandles eller opsiges. Senest har statsminister Lars Løkke Rasmussen selv luftet muligheden for at genforhandle eller justere Flygtningekonventionen, i et forsøg på at imødekomme den nuværende flygtningekrise.

Kritikken af konventionen er dog meget forskelligt begrundet. På den ene side står de, der mener, at Flygtningekonventionen stiller urealistiske krav til modtagerlandene i forhold til at skulle behandle hundredetusindvis af asylsager individuelt. At konventionen giver personer, der risikerer at blive radikaliseret eller vende tilbage som 'foreign fighters', krav på asyl. Og endelig at konventionen beskytter de forkerte ved at give de mest ressourcestærke, der kan betale en menneskesmugler dyrt for at omgå EU's grænsekontrol, ret til asyl, frem for de svageste, der aldrig når så langt.

På den anden side står de, der mener, at Flygtningekonventionen er alt for indskrænket og burde udvides. De fremhæver, at Flygtningekonventionen bygger på et forældet billede af flygtninge som individuelt forfulgte, politiske dissidenter, der kun udgør en brøkdel af de flygtninge, vi ser i dag. Flygtningedefinitionen tager ikke højde for den ændrede politiske virkelighed. Konventionen beskytter således ikke 'konfliktflygtninge' – altså personer, der flygter fra generel vold i forbindelse med væbnet konflikt, der er den primære årsag til den nuværende flygtningekrise. Andre peger på, at konventionen heller ikke beskytter personer, der flygter fra omfattende naturkatastrofer eller generelle klimaforandringer – en gruppe vi kommer til at se langt flere af i de kommende år. Endeligt er der de såkaldte 'fattigdomsflygtninge' eller 'overlevelsesmigranter', der flygter på grund af ringe levevilkår. Er det rimeligt at skelne mellem politisk forfølgelse og generelt dårlige overlevelsesmuligheder, og har denne gruppe grundlæggende ikke lige så påtrængende behov for hjælp?

Men Flygtningekonventionen har omvendt overlevet kritik i mere end 60 år. Og fortolkningen af konventionen har formået at udvikle sig på trods af den omfattende politiske modstand. Og Danmark – som trods alt stadig tager imod relativt få flygtninge relativt til vores størrelse – har måske mere egennytte af konventionen end som så, da Flygtningekonventionen netop er med til at forpligte de store modtagerlande på fortsat at yde flygtningebeskyttelse.

#### **FLYGTNINGEKONVENTIONENS POLITISKE FLEKSIBILITET**

Det stigende antal asylansøgere i EU har fået flere af de mest udsatte lande til at påpege, at det er alt for ressourcekrævende at give en individuel asylsagsbehandling som forudsat i Flygtningekonventionen. Men kræver Flygtningekonventionen nu også det? EU's asyldirektiver stiller, på linje med dansk lovgivning, krav til, at alle asylansøgere kan få behandlet deres sag i overensstemmelse med almindelige retsprincipper. Flygtningekonventionen selv er til gengæld helt tavs, når det kommer til den nationale asylprocedure. Hele dette område blev anset for at være politisk sensitivt, da konventionen blev forhandlet, og ordet 'asyl' forekommer således ikke én eneste gang i selve teksten. Flygtningekonventionen forpligter alene stater til ikke at sende en flygtning tilbage til et sted, hvor de risikerer forfølgelse. Det er denne ret, der i praksis nødvendiggør en procedure for at finde ud af, om en asylansøger rent faktisk er flygtning i konventionens forstand.

Men Flygtningekonventionen forhindrer i princippet ikke de enkelte lande i at behandle asylansøgninger gruppevis. Normalt er denne model begrænset af, at flygtninge typisk ankommer i blandede migrationsstrømme, hvor kun en mindre andel har krav på asyl. I den nuværende situation er det dog relativt nemt at identificere f.eks. syrere og eritranere, der hurtigt kan meddeles asyl uden langvarig sagsbehandling. Modsat har man i EU forsøgt at etablere flere lande som generelt sikre for hurtigt at kunne afvise ubegrundede asylansøgere. Denne model kræver dog en mulighed for, at enkeltsager kan efterprøves, hvis retssikkerheden for den enkelte asylsøger skal fungere.

En nært beslægtet udfordring handler om flygtnings rettigheder i modtagerlandet. Det er her blevet fremført, at det er urealistisk at skulle garantere hele rettighedskataloget i

Flygtningekonventionen i lyset af det omfattende pres, mange asyllande oplever. Man kommer ikke udenom, at det er ressourcekrævende at modtage asylansøgere. Flere EU-lande kæmper forgæves med at finde indkvartering og mandskab til registrering af asylsager.

Men Flygtningekonventionen fordrer ikke, at stater sikrer alle rettigheder med det samme. Rettighederne i konventionen udfoldes kun gradvist og over tid – netop for at sikre, at landene kan følge med, når der er pres på deres asylsystem. En flygtning, der lige er ankommet, har således kun krav på de mest basale rettigheder – vigtigst forbud mod udsendelse, hvor der er risiko for forfølgelse (*non-refoulement*), ikke-diskrimination og straffrihed ifm. ulovlig grænsekrydsning. Når asylansøgningen er indgivet og registreret, følger flere rettigheder – f.eks. bevægelsesfrihed. Først når en flygtning har været i asyllandet i længere tid, opnås de 'dyrere' socioøkonomiske rettigheder, såsom retten til at arbejde, boligstøtte og sociale ydelser. Hvad der skal forstås ved 'længere tid', fortolkes ret forskelligt i forskellige lande.

Endeligt hævdes det, at Flygtningekonventionen skaber en sikkerhedsrisiko ved at give potentielt farlige personer ret til asyl. Flygtningemodtagelse kan i visse tilfælde give anledning til sikkerhedspolitiske overvejelser, enten fordi enkelte asylansøgere vurderes at udgøre en trussel, eller fordi større flygtningestrømme kan udgøre et mobiliseringspotentiale ifm. væbnede konflikter i nabolandet – noget der er flere eksempler på i nærområdelandene.

Mange stater var dog allerede bekymret over denne risiko, da Flygtningekonventionen blev skrevet. Der er således en undtagelsesbestemmelse i konventionen, hvorefter lande godt kan afvise personer, som med rimelig grund må anses for en fare for asyllandets sikkerhed, eller som, fordi de allerede er dømt for en særlig farlig forbrydelse, må betragtes som en fare for samfundet (artikel 33). Det blev tilsvarende besluttet, at visse personer, selvom de i øvrigt opfyldte kriterierne for asyl, ikke *fortjente* asyl. Det er således muligt at udelukke personer fra beskyttelse, hvis der er alvorlig grund til at antage, at de har begået f.eks. krigsforbrydelser eller alvorlige forbrydelser som voldelig kriminalitet (artikel 1F). Begge bestemmelser er gennem tiden blevet misbrugt til at afvise flygtninge af mere politiske årsager, eller hvor en sikkerhedsrisiko langt fra var tilstrækkeligt begrundet. Men de er samtidig udtryk for netop en politisk hensyntagen, da man udarbejdede konventionen i årene omkring 1950. Tilsvarende bestemmelser findes ikke i f.eks. Den europæiske menneskerettighedskonvention, hvor torturforbuddet, der beskytter en bredere kategori af flygtninge, er absolut (til stor fortrydelse for flere europæiske lande).

### **BESKYTTER FLYGTNINGEKONVENTIONEN DE RIGTIGE?**

Det næste spørgsmål er, om Flygtningekonventionen dækker bredt nok. Artikel 1 i konventionen definerer en flygtning som en person, der er flygtet ud af sit hjemland og risikerer forfølgelse pga. hans eller hendes politiske anskuelser, religion, race, nationalitet eller sociale gruppe. Denne liste af forfølgelsesgrunde skaber en klar begrænsning og udelukker f.eks. personer, der flygter pga. fattigdom eller andre socioøkonomiske forhold.

Men at flygtningedefinitionen er et fastfrossent levn fra efterkrigstiden passer ikke. Som så mange andre juridiske begreber er den løbende blevet fortolket i lyset af samtiden. Kriterierne er tilstrækkelige åbne til, at man har kunnet inkludere en række grupper, som man ikke havde kunnet forudse i 1951, eller som den politiske holdning har ændret sig i forhold til. Det gælder f.eks. visse grupper af militærnægtere eller kvinder, der flygter pga. kønsrelateret undertrykkelse. Flere lande (inklusive USA) anerkender i dag, at 'whistleblowers' kan få asyl. De seneste år er der tilsvarende sket en udvikling i forhold til beskyttelsen af bl.a. konvertitter og homoseksuelle flygtninge.

At konventionen ikke omfatter 'konfliktflygtninge' er delvist sandt. Det var ikke hensigten med Flygtningekonventionen at give asyl til personer, der alene flygtede på grund af krig eller væbnet konflikt. Kritikerne påpeger, at konventionens fædre ikke var opmærksomme på, i hvilket omfang civilbefolkningen rammes af moderne konflikter. Det passer næppe, og man må antage, at alle lande havde de omfattende civile tab fra anden verdenskrig i frisk erindring. Men med Flygtningekonventionen ønskede man at beskytte personer, der var genstand for *målrettet* forfølgelse. Ikke sådan forstået at man *individuel* skal være mere udsat end alle andre (en fortolkning både Danmark og andre lande fejlagtigt har anvendt), men at man på grund af sine politiske holdninger eller tilhørsforhold, f.eks. religion eller etnicitet, er i en særlig risiko og derfor har behov for international beskyttelse.

Hvor Flygtningekonventionen stopper, træder den almindelige menneskeret dog til. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol slog således fast i 2011, at voldsniveauet i forbindelse med væbnet konflikt kan være så højt, at enhver udsendelse af personer til en sådan situation vil stride mod forbuddet mod umenneskelig behandling. Sagen handlede om Somalia, hvor forholdene nu er noget bedre. Men det er denne forpligtelse, der i dag tilsvarende sikrer asyl til næsten alle syriske flygtninge. Den dynamiske fortolkning af Flygtningekonventionen betyder dog også, at visse konfliktflygtninge er omfattet af bestemmelserne her. I dag får de fleste syriske flygtninge i Danmark faktisk tildelt 'konventionsstatus', fordi enlige mænd, og familier med mænd i den værnepligtige alder, anses for at være beskyttet af Flygtningekonventionen, da de risikerer at blive tvangsrekrutteret af Assad-regimet og tvunget til at begå krigsforbrydelser.

'Klimaflygtninge' er en anden ofte fremhævet gruppe. Uanset om man tror på, at vi i fremtiden vil komme til at se mange flere, der flygter pga. omfattende naturkatastrofer og klimaforandringer, er det langt fra givet, at vi har behov for en ny eller ændret flygtningekonvention. Kritikerne af Flygtningekonventionen påpeger her, at konventionen forudsætter, at flygtninge aktivt bliver forfulgt af enten myndigheder eller private aktører. Dette er langt fra altid tilfældet i forbindelse med klimaforandringer, og mange klimaflygtninge vil derfor blive udelukket som socioøkonomiske migranter.

Tilhængerne af den nuværende konvention vil omvendt hævde, at netop forfølgelselementet fortsat er afgørende. I dag kan vi se, at en række eksisterende og tidligere konflikter i virkeligheden skyldes klimarelateret ressourceknaphed. Mange

flygtninge fra disse konflikter *har* fået asyl, da kampen om ressourcer netop har medført politisk forfølgelse af bestemte grupper. Man kan derfor argumentere for, at Flygtningekonventionen tillader os at skelne mellem hhv. klimaflygtninge og klimamigranter. Den første gruppe har krav på international beskyttelse, den sidste gruppe har ikke. Hvis klimaforandringer ikke skaber politiske konflikter eller systematisk diskrimination, vil klimamigranter i mange tilfælde godt kunne hjælpes i deres hjemland. Hvor dette ikke er muligt på grund af ekstreme forhold i hele landet, vil det tilsvarende være oplagt at behandle klimaflygtninge parallelt med konfliktflygtninge på baggrund af de generelle menneskerettigheder. Det vil give ret til asyl i de særlige situationer, hvor udvisning vil medføre umenneskelig behandling efter de standarder, som f.eks. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fastlagt.

Sidst, men ikke mindst kan man spørge, om de nuværende flygtningeregler hjælper de rigtige flygtninge? Det koster at søge asyl i Europa, både økonomisk og menneskeligt. Prisen er de seneste år steget dramatisk, og for mange ruter siges den at ligge over 50.000 kr. Man skal samtidig være stærk for at klare de strabadser og farer, rejsen typisk medfører. Mange flygtninge har hverken de økonomiske midler, fysikken eller psyken til at nå så langt. De svageste og mest sårbare flygtninge lades derfor ofte tilbage i nærområdelandene. Dette faktum har fået nogle lande, f.eks. Australien, til at begrunde deres systematiske afvisning af bådflygtninge med, at disse flygtninge 'hopper over i køen', og at man i stedet bør koncentrere sig om at modtage kvoteflygtninge udvalgt af FN.

Ud fra et globalt og rationelt perspektiv er det svært at afvise dette argument. Man kan formentligt hjælpe flere og også mere sårbare flygtninge, hvis man i stedet fokuserede på nærområderne. Men modsat de fleste andre menneskerettighedskonventioner, bygger Flygtningekonventionen også på et nærhedsprincip. Historisk har asylretten altid været geografisk afgrænset. Vi har et særligt ansvar over for de flygtninge, der banker på vores dør, men ikke ansvar for flygtninge i samme situation, der befinder sig uden for vores rækkevidde. Her må andre lande træde til. At det konkrete møde med 'den fremmede' er med til moralsk at forpligte os, finder derudover genklang både teologisk (næstekærlighedsprincippet) og filosofisk hos bl.a. den franske filosof Emmanuel Lévinas og vores egen K.E. Løgstrup. Det er derfor et åbent spørgsmål, om man nogensinde vil kunne blive enige om en flygtningekonvention, der ikke bygger på nærhedsprincipper uden samtidig at udvande hvert lands forpligtelse til at yde flygtningebeskyttelse.

Nærhedsprincippet er både Flygtningekonventionens styrke og dens akilleshæl. Flygtningekonventionen tager statens territorium og jurisdiktion som udgangspunkt i fordelingen af ansvaret og undgår dermed stridigheder landene imellem i forhold til et altid mere diffust kollektivt ansvar. Svagheden er, at geografi og tilfældigheder dermed kommer til at bestemme, hvor mange flygtninge hvert land skal tage imod. Dette er med til at lægge et væsentligt større pres på nærområdelande end på f.eks. Europa. Der kan derfor være god grund til at diskutere forskellige former for byrdefordelmekanismer – økonomisk i form af nærområdebistand, den nuværende nærområdebistand dækker kun omkring 35% af omkostningerne ved flygtningenes allermest basale behov. Desuden må der konkret ske en fordeling gennem f.eks. kvoteordninger.



## PERSPEKTIVER FREMOVER

I det omfang Danmark eller andre lande ikke længere mener, at Flygtningekonventionen tjener deres interesser, kunne disse lande i princippet blot vælge at opsiges konventionen. Når ingen lande til trods for den omfattende kritik endnu har valgt dette skyldes det formentligt flere forhold. Nogen vil givetvis pege på, at det ville koste i forhold til Danmarks politiske, kulturelle og historiske selvforståelse. En anden forklaring er den mere realpolitiske. Den stadig mere avancerede kontrol betyder, at langt størstedelen af verdens fordrevne – 86% for at være præcis – i dag befinder sig i et udviklings- eller nærømrådeland – mod 70% for ti år siden. Europa (eksl. Tyrkiet) tager i dag samlet imod ca. 10% af verdens flygtninge. Flygtningekonventionen binder ikke blot Vesten, men også mange af nærømrådelandene. Konventionen er derfor også et vigtigt instrument til at søge at fastholde disse landes fortsatte opbakning til flygtningebeskyttelse. Med andre ord: havde vi ikke Flygtningekonventionen, ville ikke mindst de vestlige lande formentligt have en interesse i hurtigst muligt at vedtage den på ny. Omvendt er det højst usandsynligt, at nærømrådelandene ville acceptere en ny flygtningekonvention, der som det er tilfældet i dag, lægger langt størstedelen af ansvaret for verdens flygtninge på de fattigste lande, uden at de har noget krav om økonomisk kompensation eller anden form for byrdefordeling.

Danmark og andre vestlige lande har et grundlæggende skizofrent forhold til Flygtningekonventionen. På den ene side bakker disse lande officielt op om Konventionen, og hvert år hyldes flygtningesystemet i hovedkvarteret i Genève. På den anden side gør disse lande alt, hvad de kan, for at minimere adgangen til at søge asyl i deres eget land. Det gælder i forhold til grænsekontrollen, hvor EU-samarbejdet og aftaler med tredjelande i vidt omfang forhindrer flygtninge i at nå Europa. Og det gælder i forhold til de forskellige nationale asylstramninger. Her melder Danmark sig ind i en klub af lande, der forsøger at stramme deres regler mest muligt for derigennem at skubbe asyloppet over på vores nabolande.

At denne tilgang er grundlæggende uholdbar bliver tydeligere og tydeligere. I en europæisk sammenhæng har Danmark indtil videre ligget i smørhullet mellem Tyskland og Sverige. Begge lande har hver især taget imod mange gange flere asylansøgere end Danmark. Det kan derfor være svært at se rimeligheden i, at Danmark gennem stramningerne forsøger at skubbe endnu flere asylansøgere over til naboerne. Mere fundamentalt er de danske asylstramninger udtryk for højt spil på et område, hvor vi har langt mere at tabe end at vinde. Stramningerne kan nemlig virke som en indirekte opfordring til disse lande om at indføre tilsvarende stramninger. Senest har Sverige som bekendt indført det såkaldte transportansvar, der forhindrer asylansøgere uden gyldige rejsepapirer i at komme til Sverige med offentlig transport. Hvis Sverige dermed opnår en tilsvarende forskydningseffekt ift. Danmark, vil effekten af de danske initiativer ikke bare blive annulleret. De store ansøgningstal i Sverige gør, at selv en mindre forskydning fra Sverige mod Danmark vil kunne få asyltallet til at stige markant.

Situationen er ikke meget bedre, når vi kigger ud over Europa. Nærområdelande som Libanon, Jordan og Tyrkiet er hver især ved at bukke under for flygtningepresset. Bistanden til at løfte opgaverne er meget langt fra at dække omkostningerne, arbejdsløsheden er eksploderet og de politiske spændinger mellem lokalbefolkninger og flygtninge stiger dag for dag. Såfremt bare ét af disse lande skulle vælge at sige, at nu vil de ikke længere huse disse flygtninge, vil Europa og Danmark stå med et stort problem. Dette risikerer for det første at skabe en dominoeffekt, hvor andre nærområdelande vil følge trop, for ingen af disse har reelt kapaciteten til at huse flere flygtninge. Hvis det sker, vil flere millioner flygtninge formentligt søge videre mod Europa.

Regnestykket er i den forstand enkelt både i forhold til det europæiske asylspil og i forhold til nærområdelandene: For hvert land, der ikke længere bakker op om flygtningesystemet, er der ét land mindre at fordele det samlede antal flygtninge på.

Skal dette scenario undgås, kræver det ikke blot et langt større økonomisk engagement i forhold til nærområdebistanden. Det vil også være nødvendigt konkret at aflaste de hårdest ramte lande gennem f.eks. kvoteordninger eller uddeling af humanitære visa for at sikre en politisk opbakning. Endelig er det svært at forestille sig, at nærområdelandene vil blive ved med at yde flygtningebeskyttelse, hvis de ikke kan se, at Europa og andre vestlige lande gør det samme. Der er derfor behov for mere opbakning til Flygtningekonventionen og ikke mindre. Intet af dette nødvendiggør dog en genforhandling af Flygtningekonventionen, men derimod en politisk vilje i vores del af verden til at sørge for en mere ligelig byrdefordeling.

**Hvis du vil læse mere:**

En mere uddybende analyse af det internationale flygtningesystem findes i: Thomas Gammeltoft-Hansen and James C. Hathaway, 'Non-refoulement in a World of Cooperative Deterrence', *Columbia Journal of Transnational Law*. 2015, årg. 53, nr. 2, s. 235-85; samt Thomas Gammeltoft-Hansen, 'The Role of International Refugee Law in Refugee Policy', *Journal of Refugee Studies*. 2014, årg. 27, no. 4, s. 574-595. For en analyse af Flygtningekonventionens aktualitet se Erika Feller, 'The Refugee Convention at 60: Still Fit for its Purpose?', UNHCR, 2011.

**INSTITUT FOR  
MENNESKE  
RETTIGHEDER**