



Dato: 12. december 2014

Redegørelse om Udlændingestyrelsens tilvejebringelse af oplysninger om Eritrea

1. Indledning

Udlændingestyrelsen udgav den 25. november 2014 rapporten "Eritrea – Drivers and Root Causes of Emigration National Service and the Possibility of Return".

Udlændingestyrelsen har på anmodning fra justitsministeren udarbejdet denne redegørelse, der har til formål at belyse forløbet omkring udarbejdelsen af rapporten.

Redegørelsen indeholder i pkt. 2 en generel beskrivelse af fact finding missioner. I pkt. 3 er Udlændingestyrelsens beslutning om at tilvejebringe yderligere oplysninger om Eritrea beskrevet. Pkt. 4 indeholder nærmere om fact finding missionerne til Etiopien og Eritrea. I pkt. 5 er der redegjort for udfærdigelsen af rapporten "Eritrea – Drivers and Root Causes of Emigration National Service and the Possibility of Return". Pkt. 6 vedrører den efterfølgende reaktion fra en af kilderne til rapporten. Pkt. 7 omhandler et nyt appendix til rapporten.

2. Generelt om fact finding missioner

2.1. Formålet med fact finding missioner

Udlændingestyrelsen vurderer løbende, om der til brug for behandlingen af konkrete asylansøgninger er behov for at tilvejebringe nye baggrundsoplysninger om et konkret land, således at styrelsen har et dækkende billede af forholdene i de lande, hvorfra asylansøgerne kommer.

Tilvejebringelsen af oplysninger sker blandt andet ved at indhente tilgængelige oplysninger fra danske og internationale organisationer og eksperter, ligesom der er et løbende samarbejde mellem hovedsageligt europæiske lantedokumentationskontorer.

I visse tilfælde konstaterer Udlændingestyrelsen, at der ikke foreligger tilgængelige informationer, der på en fyldestgørende måde beskriver forholdene i et land, således at Udlændingestyrelsen kan vurdere, om der er grundlag for at meddele opholdstilladelse til personer fra dette land.

En fact finding mission er udsendelse af en eller flere personer til et land eller område, hvorfra der kommer asylansøgere til Danmark, med henblik på at indsamle information til belysning af visse på forhånd definerede forhold.

Som eksempler på situationer, hvor Udlændingestyrelsen i de senere år har besluttet at iværksætte en fact finding mission for at tilvejebringe et mere detaljeret og opdateret grundlag for behandlingen af asylsager, kan nævnes Rusland (Tjetjenien), Afghanistan, Irak og Somalia. Det karakteristiske for disse lande er, at der i de seneste år er sket en udvikling, der har givet grundlag for at overveje, om bestemte asylmotiver fortsat vil kunne give grundlag for meddelelse af asyl.

I nogle af disse tilfælde har det vist sig, at der ikke var anledning til at ændre Udlændingestyrelsens praksis, og i andre tilfælde har tilvejebringelsen af nye oplysninger betydet en ny praksis. Det har for eksempel været tilfældet i forhold til asylansøgere fra Somalia.

Udlændingestyrelsen gennemførte således i 2012 og 2013 fire fact finding missioner vedrørende Somalia. Oplysningerne i de seneste rapporter om de generelle forhold i Somalia medførte en ændring i Udlændingestyrelsens hidtidige praksis for, i hvilke tilfælde personer fra Somalia kan meddeles asyl i Danmark. Denne praksis er efterfølgende stadfæstet af Flygtningenævnet.

Men det afgørende formål med en fact finding mission, som for eksempel til Somalia, er for Udlændingestyrelsen ikke opnåelse af en ændret praksis.

Tilvejebringelsen af opdaterede oplysninger bl.a. ved gennemførelsen af en fact finding mission har til formål at sikre, at Udlændingestyrelsen til hver en tid har et fyldestgørende grundlag for at træffe afgørelse i asylsager.

2.2. Iværksættelsen af fact finding missioner

I nogle tilfælde, hvor Udlændingestyrelsen finder, at det er nødvendigt at indhente yderligere baggrundsoplysninger om et land, vurderes det, at oplysninger bedst kan tilvejebringes ved gennemførelsen af en fact finding mission.

Som indikatorer for gennemførelsen af en mission kan nævnes, at der kommer et større antal asylansøgere fra landet, eller at de eksisterende baggrundsoplysninger ikke er tilstrækkelige til at behandle asylsagerne. Det kan skyldes, at oplysningerne er utidssvarende eller mangelfulde, og at øvrige kilder er begrænsede eller ikke til stede.

Udlændingestyrelsen forhører sig endvidere uformelt med jævne mellemrum hos Flygtningenævnet og Dansk Flygtningehjælp om eventuelle forslag til missioner.

Når en fact finding mission er blevet besluttet, udarbejder Udlændingestyrelsen et udkast til kommissorium, som derpå fremsendes til Flygtningenævnet med anmodning om eventuelle bemærkninger. Hvis Dansk Flygtningehjælp, andre humanitære organisationer eller andre lande deltager i missionen, udarbejdes udkastet i fællesskab af styrelsen og den eller disse samarbejdspartnere.

Inden afrejsen sendes kommissoriet som udgangspunkt til Udlændingestyrelsens såkaldte referencegruppe – et forum for dialog om baggrundsoplysninger på asylområdet. Det sker med henblik på at modtage forslag til samtalepartnere eller yderligere forhold, som et eller flere medlemmer af referencegruppen ønsker belyst på missionen. I det omfang det er muligt, vil Udlændingestyrelsen forsøge at belyse disse emner på missionen. Medlemmerne af referencegruppen varierer, men er på nuværende tidspunkt Dansk Flygtningehjælp, Amnesty International, Institut for Menneskerettigheder, Advokatsamfundet, Dansk Europamission, DIGNITY (Rehabiliteringscentret for Torturofre), Rigspolitiet og præster i folkekirken.

Så vidt det er muligt, planlægges de relevante møder og samtaler inden afrejsen. Det er imidlertid almindeligt, at det under missionen viser sig relevant at konsultere kilder, som ikke på forhånd har været en del af den planlagte mission.

Udvælgelsen af samtalepartnere foretages af delegationens medlemmer i fællesskab. Udvælgelsen af samtalepartnere sker på baggrund af medarbejdernes netværk og kendskab til

landet eller området, udenlandske samarbejdspartneres erfaringer, danske eller udenlandske ambassader i landet eller forskere og andre specialister inden for området. Hvilke kilder, der er tilgængelige for delegationen i den aktuelle situation, varierer afhængig af det land eller det område, der besøges og de emner, der skal belyses.

Under møderne gøres alle samtalepartnere bekendt med formålet med missionen, herunder at oplysningerne vil blive anvendt i behandlingen af asylsager i Danmark, og at et referat af samtalen vil indgå i den endelige rapport, som vil blive offentligt tilgængelig. Alle samtalepartnere gøres ligeledes bekendt med, at de vil få tilsendt mødereferatet med henblik på bemærkninger, rettelser og endelig godkendelse.

Endelig gøres alle samtalepartnere bekendt med, at de selv kan bestemme, hvorledes de ønsker at blive refereret til i den endelige rapport. Hvorledes samtalepartnere ønsker at blive refereret til, herunder graden af anonymitet, afhænger af den specifikke kontekst, dvs. landet og de emner, der er genstand for undersøgelse. Omfanget af anonymitet blandt kilderne varierer og begrundes ofte med hensynet til organisationens eller ambassadens arbejde i landet og deres fremtidige diplomatiske relationer, samarbejdet med landets myndigheder eller kildens eller dennes families personlige sikkerhed.

3. Udlændingestyrelsens beslutning om at tilvejebringe yderligere oplysninger om Eritrea

I løbet af sommeren 2014 oplevede Danmark en betydelig stigning i antallet af asylansøgere, der oplyste at være fra Eritrea. Asylansøgerne angav navnlig frygten for at blive straffet for illegal udrejse og unddragelse fra national tjeneste som asylmotiv.

Ved en gennemgang af de tilgængelige kilder, konstaterede Udlændingestyrelsen, at oplysningerne ikke var tilstrækkeligt opdaterede, og styrelsen fandt det derfor nødvendigt at sikre sig, at det grundlag, der forelå, fortsat var en korrekt beskrivelse af forholdene.

Mange asylansøgere kommer til Danmark uden identitetspapirer eller med sparsomme identitetspapirer. Derfor er det en meget vigtig opgave ved behandlingen af en asylansøgning at vurdere, om ansøgeren har den nationalitet, som vedkommende oplyser.

Ud fra de foreliggende oplysninger, herunder konsultationer med andre landes udlændingemyndigheder, var der anledning til tvivl om, hvorvidt alle ansøgerne var fra Eritrea eller fra et andet land, navnlig Etiopien.

I den forbindelse konstaterede Udlændingestyrelsen, at styrelsen ikke havde tilstrækkeligt med oplysninger om Eritrea til at kunne foretage en afprøvning af ansøgernes nationalitet. Der er således et sprogligt sammenfald mellem det sprog, der tales i visse dele af Eritrea (tigrinya) og det sprog, der tales af en gruppe hjemmehørende i Etiopien, og derfor ville en sprogtest i disse sager ikke nødvendigvis være tilstrækkelig til at fastlægge ansøgerens nationalitet.

På denne baggrund fandt Udlændingestyrelsen, at der var behov for at tilvejebringe yderligere oplysninger om Eritrea til brug for fastlæggelsen af ansøgernes nationalitet, ligesom Udlændingestyrelsen fandt, at der var behov for at sikre, at Udlændingestyrelsens oplysninger om forholdene i Eritrea var fyldestgørende og tidssvarende.

Efter overvejelser siden juni 2014 besluttede Udlændingestyrelsen primo august at iværksætte den konkrete forberedelse af en fact finding mission til Eritrea.

På et møde i Justitsministeriet den 12. august 2014, orienterede Udlændingestyrelsen Justitsministeriet om beslutningen.

Udlændingestyrelsen besluttede i forlængelse af beslutningen om iværksættelse af fact finding missionen, at sagsbehandlingen af asylansøgninger fra personer, der oplyste at være fra Eritrea, skulle fortsætte, men at der som udgangspunkt ikke ville blive truffet afgørelse, før der forelå de nødvendige baggrundsoplysninger.

Udlændingestyrelsen udsendte den 14. august 2014 en orientering til sagsbehandlerne i styrelsen om beslutningen og den ændrede sagsbehandling, herunder med henblik på orientering af den enkelte asylansøger om den forventede sagsbehandlingstid.

4. Nærmere om fact finding missionen til Etiopien og Eritrea

Allerede i juni 2014 overvejede Udlændingestyrelsen en fact finding mission til Eritrea. Udlændingestyrelsen orienterede den 17. juni 2014 Flygtningenævnet om overvejslen.

Udlændingestyrelsen var i den forbindelse i kontakt med samarbejdspartnere i andre lande, herunder ved deltagelse i en workshop den 25. juni 2014 om Eritrea i regi af Intergovernmental Consultations on migration, asylum and refugees (IGC). IGC er et uformelt forum for udveksling af information mellem udlændingemyndigheder i 16 lande, Flygtningehøjkommissariatet (UNHCR), International Organization for Migration (IOM) og EU Kommissionen.

Som det fremgår af pkt. 3, besluttede Udlændingestyrelsen primo august 2014 at tilvejebringe yderligere oplysninger om Eritrea for at kunne fastlægge ansøgernes nationalitet og belyse ansøgernes asylmotiv.

Proceduren vedrørende tilvejebringelse af yderligere oplysninger om Eritrea har i vidt omfang fulgt den procedure, som er beskrevet i pkt. 2.

Udlændingestyrelsen besluttede på denne baggrund at gennemføre to fact finding missioner til henholdsvis Etiopien og Eritrea. Missionen til Etiopien fandt sted i perioden 20.-27. august 2014, mens missionen til Eritrea fandt sted i perioden 1.-17. oktober 2014.

Inden iværksættelsen af de to missioner blev der i første omgang udarbejdet et internt udkast til kommissorium for formålet med fact finding missionen om Eritrea.

Som nævnt ovenfor fandt missionen til Etiopien sted i slutningen af august 2014. En række af asylansøgerne oplyste under asylsamtalerne, at de havde opholdt sig kortere eller længere tid i UNHCR-drevne flygtningelejre i Etiopien eller Sudan. De oplyste endvidere, at de var blevet registreret med navn mv. i flygtningelejrene. Ved besøget i Etiopien, hvor der deltog 3 medarbejdere fra Udlændingestyrelsen, var det vigtigste fokus derfor at etablere en fast procedure med UNHCR for verificering af asylansøgernes oplysninger om navn mv., i de tilfælde, hvor de angav at have været i UNHCR-drevne flygtningelejre i Etiopien. Derudover blev kvinderne i Etiopien også konsulteret om årsagerne til, at personer forlader Eritrea, forholdene i flygtningelejrene, asylansøgernes rejsemønstre og deres mulighed for at vende tilbage til Eritrea, såfremt de havde forladt landet illegalt. Endelig var det hensigten, at Udlændingestyrelsen ved besøget i Etiopien kunne danne sig et bedre indtryk af, hvordan forholdene i Eritrea kunne undersøges. Under besøget konsulterede Udlændingestyrelsen 8 kilder; to UNHCR-kontorer, Dansk Flygtningehjælp, Norsk Flygtningehjælp, IOM, to vestlige ambassader samt en lokal NGO.

Efter rejsen til Etiopien, hvor Udlændingestyrelsen således havde tilvejebragt en række oplysninger om Eritrea, blev der udarbejdet et egentligt kommissorium for missionen til Eritrea, som blev sendt til Flygtningenævnet og Udlændingestyrelsens referencegruppe til orientering den 12. september 2014. Modtagerne i referencegruppen var Dansk Flygtningehjælp, Amnesty International, Institut for Menneskerettigheder, Advokatsamfundet, Dansk Europa-mission, DIGNITY (Rehabiliteringscentret for Torturofre), Rigspolitiet og præster i folkekirken.

Flygtningenævnet blev ikke, som det er sædvanlig procedure, anmodet om at komme med bemærkninger til kommissoriet. Dette skyldes, at der ikke var tvivl om asylmotiverne, og at Flygtningenævnet kun i meget begrænset omfang havde erfaring med behandling af sager vedrørende asylansøgere fra Eritrea.

Udlændingestyrelsen er imidlertid af den opfattelse, at det havde været rigtigst også i dette tilfælde at iagttage sædvanlig procedure. Udlændingestyrelsen skal derfor beklage, at der ikke blev foretaget en egentlig høring af nævnet i sagen.

Da Flygtningenævnet siden juni 2014 og løbende er orienteret om fact finding missionen, og da Flygtningenævnet hidtil kun har haft ganske få sager til behandling, betragter Udlændingestyrelsen dette som en procedurefejl, der ikke har haft materiel betydning for fact finding missionen.

Udlændingestyrelsen lægger i den forbindelse nogen vægt på, at referencegruppen ligeledes blev orienteret ved udarbejdelsen af kommissoriet for fact finding missionen til Eritrea.

I kommissoriet for fact finding missionen anføres blandt andet:

”Udlændingestyrelsen er således ved at tilvejebringe oplysninger om forholdene i Eritrea mv. fra en række forskellige kilder, herunder andre landes myndigheder og FN's Flygtningehøjkommissariat (UNHCR). Formålet er at sikre, at Udlændingestyrelsen i forbindelse med afgørelsen af asylansøgninger fra personer fra Eritrea har aktuelle og fyldestgørende oplysninger om forholdene i Eritrea samt oplysninger, der kan medvirke til at fastslå ansøgernes nationalitet og identitet.

Udlændingestyrelsen vil konkret opdatere og styrke baggrundsoplysningerne vedrørende to overordnede aspekter:

- Baggrunden for eritreiske asylansøgers asylmotiver, herunder oplysninger om værnepligt og nationaltjeneste, samt konsekvenser ved ulovlig udrejse.
- Muligheden for bedre identifikation af angivelige eritreiske asylansøgers nationalitet.”

I september 2014 besøgte Udlændingestyrelsen i London Gaim Kibreab, der er professor på London South bank University. Professor Kibreab har i flere år forsket i spørgsmål vedrørende Eritrea. Formålet med besøget var dels at få oplysninger om Eritrea, jf. kommissoriet, dels at få bidrag til, hvilke kilder Udlændingestyrelsen eventuelt kunne tale med ved et besøg i Eritrea. Besøget var først planlagt til at finde sted den 18. september 2014, men på grund af et forsinket fly blev mødet kun på 30 minutter, hvorfor der afholdtes endnu et møde den

23. september 2014. Referatet af mødet den 23. september 2014, der er godkendt af professor Kibreab, fremgår af Annex A i rapporten.

Med henblik på indrejse i Eritrea søgte Udlændingestyrelsen visum til Eritrea, og den 22. september 2014 fik Udlændingestyrelsen bekræftet, at delegationen havde opnået visum til Eritrea.

Den 1. oktober 2014 rejste 2 medarbejdere fra Udlændingestyrelsen til Eritrea for at planlægge besøget nærmere og for at afholde de første interviews. Den 5. oktober 2014 rejste endnu en medarbejder fra Udlændingestyrelsen til Eritrea. Denne medarbejder rejste tilbage til Danmark den 12. oktober 2014, mens de to andre medarbejdere rejste tilbage til Danmark den 17. oktober 2014.

Under besøget konsulterede delegationen 13 kilder; tre Internationale organisationer, en FN-organisation, seks vestlige ambassader, en NGO, en "well-known Eritrean intellectual" og en repræsentant fra Eritreas Udenrigsministerium. Kilderne var udvalgt efter deres viden om forholdene i Eritrea og med det formål at sikre en så nuanceret vidensindsamling som muligt.

Alle kilder blev før interviewet grundigt informeret om formålet med interviewet og med delegationens besøg, og hvordan afrapporteringen ville finde sted. Alle kilder blev ligeledes spurgt om, hvordan de ville refereres til i rapporten. De fleste kilder ønskede varierende grad af anonymitet.

Delegationen gennemførte ligeledes, efter tilladelse fra den eritreiske regering, to ture syd for hovedstaden Asmara, hvor delegationen bl.a. indsamlede oplysninger om hverdagslivet i Eritrea til brug for fastlæggelsen af ansøgernes nationalitet.

5. Udfærdigelsen af rapporten "Eritrea – Drivers and Root Causes of Emigration, National Service and the Possibility of Return"

En række medarbejdere i Udlændingestyrelsens Landedokumentationskontor har deltaget ved tilvejebringelsen af oplysninger om Eritrea og ved udfærdigelsen af rapporten om Eritrea. Sideløbende med udfærdigelsen af rapporten "Eritrea – Drivers and Root Causes of Emigration, National Service and the Possibility of Return", er der således udfærdiget et omfattende materiale, der anvendes i asylsagsbehandlingen med henblik på at fastlægge ansøgernes nationalitet. Af personalemæssige grunde medvirkede to af de medarbejdere, som deltog i missionen til Eritrea, ikke i den endelige færdiggørelse af rapporten.

Som led i udarbejdelsen af rapporten "Eritrea – Drivers and Root Causes of Emigration, National Service and the Possibility of Return" blev alle mødereferater i udkast sendt til de respektive kilder.

Alle kilder, undtagen Western embassy (E), Asmara; a well-known Eritrean intellectual, Asmara; Eritreas Udenrigsministerium og IOM i Etiopien, svarede og fremkom med eventuelle rettelser. Denne procedure fulgte den normale fremgangsmåde for udarbejdelsen af fact finding rapporter, som er beskrevet i pkt. 3.

Udlændingestyrelsen har i rapporten valgt den opbygning, at kildernes oplysninger er præsentert i en sammenfattende beskrivelse. For at sikre en fuldstændig klar og præcis gengivelse af kildernes udsagn er disse medtaget i sin helhed i rapportens Annex A. Rapporten indeholder, som det er normal praksis, ingen konklusioner og ingen anbefalinger i forhold til asylpraksis.

I lighed med sædvanlig fremgangsmåde blev rapporten den 24. november 2014 sendt til Justitsministeriet til orientering. Rapporten var vedlagt et notat til justitsministeren samt et udkast til nyhed på nyidanmark.dk. Rapporten blev offentliggjort den 25. november 2014.

Den 25. november 2014 blev samtlige kilder orienteret om offentliggørelsen af rapporten.

6. Efterfølgende reaktion fra professor Gaim Kibreab, London South bank University

Professor Kibreab fik den 25. november 2014 som de andre kilder en e-mail fra Udlændingestyrelsen, hvori styrelsen takkede for bistanden og vedhæftede et link til den endelige offentliggjorte rapport. Samme dag svarede professor Kibreab uopfordret Udlændingestyrelsen og takkede for en velskreven og informativ rapport.

Den 28. november 2014 skrev professor Kibreab en e-mail til Udlændingestyrelsen, hvor han anførte, at han ikke længere ønskede at medvirke til rapporten. Professor Kibreab fremsendte samme dag en e-mail til en kreds af EU-eksperter med samme ordlyd. Udlændingestyrelsen talte samme dag telefonisk med professor Kibreab for at få en præcisering og uddybning af hans kritikpunkter. Udlændingestyrelsen fremsendte ligeledes en mail, da det ikke først var muligt at komme i telefonisk kontakt med professor Kibreab. Efter Udlændingestyrelsen havde fået kontakt til professor Kibreab, anmodede Udlændingestyrelsen professor Kibreab om hurtigst muligt at sende en præcisering og uddybning af hans kritikpunkter. Professor Kibreab meddelte i den forbindelse, at han ville komme med et svar den 3. december 2014.

Den 4. december 2014 sendte professor Kibreab en e-mail til Udlændingestyrelsen, hvori han anførte, at han ikke ønskede at medvirke til rapporten. Mailen indeholdt ikke en præcisering og uddybning af hans kritikpunkter.

7. Appendix til fact finding rapporten

Udviklingen, jf. pkt. 6, giver anledning til udfærdigelse af et appendix til rapporten.

Mailkorrespondancen mellem Udlændingestyrelsen og professor Kibreab er gengivet i Annex B til rapporten.

I selve rapporten ændres alene i afsnit 1.