



København, 14. august 2023,  
Udlændinge- og Integrationsministeriet

AMNESTY  
INTERNATIONAL  
DANSK AFDELING

Gammeltorv 8, 5.sal  
1457 København K.

T: 33456565  
F: 33456566

## **Amnesty International Danmarks bemærkninger til forslag om ændring af udlændingeloven og lov om midlertidig opholdstilladelse til personer, der er fordrevet fra Ukraine (Styrkelse af udlændingemyndighedernes værktøjer til kontrol af udlændinge i forbindelse med indrejse i og ophold i Danmark)**

Udlændinge- og Integrationsministeriet har ved en e-mail den 29. juni 2023 anmodet Amnesty International Danmark (herefter Amnesty) m.fl. om en udtalelse angående udkast omhandlende forskellige foreslåede ændringer af udlændingeloven samt særloven om midlertidig opholdstilladelse til personer fordrevet fra Ukraine. Amnesty takker for denne anmodning og har følgende bemærkninger, der er uddybet under nedenstående overskrifter:

- **Fokus på midlertidighed i dansk flygtningebeskyttelse**
- **Ophævelse af 10 års frist ved besøg i hjemlandet (§ 19, stk. 3, 1. pkt.)**

### **Fokus på midlertidighed i dansk flygtningebeskyttelse**

Amnesty ønsker indledningsvist at understrege, at vi finder det fremherskende fokus på midlertidighed i dansk flygtningebeskyttelse yderst problematisk. Allerede i et høringsnotat fra januar 2019 redegjorde vi i Amnesty for denne bekymring i forbindelse med L140, også kendt som 'Paradigmeskiftet'<sup>1</sup>. Vi har i 2022, i samarbejde med otte andre civilsamfundsorganisationer, udgivet et positionspapir, hvori det beskrives, hvordan midlertidighedspolitikken påvirker flygtninge yderst negativt<sup>2</sup>, hvorfor det dermed desværre også har vist sig, at vores bekymringerne fra 2019 var velbegrundede. Fra forskning<sup>3</sup> på området ved vi også, at dette fokus på midlertidighed er nedbrydende, og at den førte politik ikke alene påvirker og lægger pres på den enkelte flygtning, men også skader integrationsprocesser samt det danske erhvervsliv. Dette blev der gjort opmærksom på ved en konference på Christiansborg den 10. maj 2023, som vi afholdt i samarbejde med de samme otte civilsamfundsorganisationer<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> <https://amnesty.dk/wp-content/uploads/media/5225/l-140-midlertidigt-ophold-mv.pdf>

<sup>2</sup> <https://amnesty.dk/wp-content/uploads/2022/06/Positionspapir.pdf>

<sup>3</sup> Se bl.a. bogen "Paradigmeskiftets Konsekvenser" redigeret af Mikkel Rytter, Sarah-Louise J. Mortensen, Susanne Bregnbæk og Zachary Whyte, der udkommer ved Aarhus Universitetsforlag den 17. august 2023, og rapport fra Institut for Menneskerettigheder "Man kan aldrig føle sig sikker" (2022) af Nadja Filskov, Trine Otto Hansen, Sidsel Larsen, Marie Juul Petersen og Nikolas Feith Tan.

<sup>4</sup> <https://amnesty.dk/vaer-med/tilmelding-til-konference/>; [https://www.dignity.dk/nyheder/konference-midlertidighed-i-asyllpolitikken-skaber-frygt-hos-flygtninge/](https://www.dignity.dk/nyheder/konference-midlertidighed-i-asylpolitikken-skaber-frygt-hos-flygtninge/).

Oplæg ved bl.a. professor i jura ved Aarhus Universitet Jens Vedsted-Hansen, lektor ved VIA University College Stinne Østergaard Poulsen, Head of People and Culture ved Sanistål Svend Pedersen.



Vi gentager derfor vores position på området, som også kan læses i notatet fra 2022: At vi henstiller til et opgør med det eksplicite fokus på midlertidighed i dansk flygtningebeskyttelse, så de personer, der opnår ophold rent faktisk kan føle sig trygge.

Derudover opfordrer vi også til en ændring af Udlændingelovens §11 stk. 3, så flygtninge kan søge om permanent ophold efter henholdsvis tre eller fem år.

### **Ophævelse af 10 års frist ved besøg i hjemlandet (§ 19, stk. 3, 1. pkt.)**

I det fremsendte ændringsforslag fremgår det, at den nuværende tidsbegrænsning på 10 år for inddragelse af en flygtnings opholdstilladelse ved kortvarige ophold (omtalt som ferie i lovforslaget) i oprindelseslandet skal ophæves, så det dermed bliver muligt at revurdere beskyttelsesbehovet for alle, der besøger deres hjemland, uanfægtet af, hvor længe de har haft opholdstilladelse i Danmark. Som det allerede forholder sig, vil det ikke betyde noget, om deres opholdstilladelse er permanent eller tidsbegrænset.

Det er Amnesty's position, at en permanent opholdstilladelse også skal betyde permanent sikkerhed for den enkelte flygtning i Danmark. En permanent opholdstilladelse i Danmark tildeles på nuværende tidspunkt personer, der har haft ophold i Danmark i minimum otte år; en betydelig tidsperiode, der manifesterer et styrket tilknytningsforhold til Danmark. En permanent opholdstilladelse skal ikke sættes over styr på baggrund af et kortere besøg i oprindelseslandet.

Uanfægtet om opholdstilladelsen er permanent eller ej, spiller opholdsperioden ind på den enkeltes tilknytning til Danmark. Som ministeriet også selv henviser til i forslaget, så er Danmark forpligtet til at respektere den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 8, som omhandler retten til respekt for privatliv og familieliv. I EMRK's artikel 8 står der: ”1. Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance. 2. Ingen offentlig myndighed kan gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, undtagen for så vidt det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskyttes andres ret og frihed.”<sup>5</sup> Det betyder, at eventuelle inddragelser af opholdstilladelser for personer med opholdsperioder på 10 år eller derover oftest vil være i strid med EMRK's artikel 8.

Det ønskede resultat af den foreslåede lovændring vil derfor, efter Amnestys vurdering, være ekstremt begrænset, mens det med sikkerhed vil føre til øget usikkerhed og utryghed for herboende flygtninge. Den foreslåede lovændring vil i stedet blot skabe utryghed og lægge pres på nuværende, herboende flygtninge, og det er heller ikke utænkeligt, at det kan virke afskrækkende på personer med potentielt beskyttelsesbehov, der ankommer til Danmark.

Man kan desuden forestille sig, at de sager, der nødvendigvis skal tages op og gennemgås på baggrund af den foreslåede ændring, kommer til at være et spild af tid og ressourcer for de administrerende myndigheder. Dette især med tanke på det notat, der er udgivet i juni 2023 af Udlændingestyrelsen, Flygtningenævnet og Udlændingenævnet, som peger på, at den hidtidige procedure i inddragelsessager (bl.a. af syriske flygtninges opholdstilladelser) højst sandsynligt er i strid med EMRK's artikel 8.<sup>6</sup> Det er klart, at dette skal prøves ved domstolene, og vi forventer selvsagt, at ministeriet holder sig opdateret på praksis her.

Amnesty fraråder derfor, at den foreslået lovændring af udlændingelovens §19, stk. 3, 1. pkt gennemføres jf. ovenstående argumenter. Vi mener, at det er et problematisk indgreb i herboende og kommende flygtninges rettigheder, og at det er unødvendigt utryghedsskabende.

<sup>5</sup>[https://menneskeret.dk/files/media/dokumenter/om\\_os/om\\_menneskerettigheder\\_diverse/den\\_europaeiske\\_menneskerettighedskonvention.pdf](https://menneskeret.dk/files/media/dokumenter/om_os/om_menneskerettigheder_diverse/den_europaeiske_menneskerettighedskonvention.pdf)

<sup>6</sup> Se det dynamiske notat her (tilgået 11. august 2023): <https://fln.dk/-/media/FLN/Publikationer-og-notater/Artikel-8-afg%C3%B8relser-fra-EMD/25072023/EMRK-art-8-25072023.pdf?la=da&hash=BA935AC447F4AC1AF1D10C153BFEB286E6F0441D>



**Amnesty International Danmark anbefaler:**

- **At der gøres op med den nuværende eksplicitte politik omkring midlertidighed i dansk flygtningebeskyttelse – som minimum, at der ikke pålægges yderligere fokus i gældende lovgivning.**
- **At den foreslåede ophævelse af 10 års frist ved rejser til oprindelseslandet ikke gennemføres (Udlændingeloven §19, stk. 13, 1. pkt).**

Venlig hilsen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Vibe Klarup'.

Vibe Klarup, Generalsekretær  
Amnesty International

Udlændige- og Integrationsministeriet

12. september 2018

**Høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om ændring af udlændingeloven (Revision af reglerne om transportøransvar i forbindelse med midlertidig grænsekontrol ved indre Schengenrænser)**

Dansk Erhverv har modtaget ministeriets høring af 15. august 2018 vedrørende ovennævnte.

Der henvises til tidligere høringssvar af 4. december 2015, der vedlægges til orientering. Dansk Erhverv kunne dengang som udgangspunkt støtte forslaget om skabelse af hjemmel til indførelse af transportøransvar for personbefordringsvirksomheder under særlige og nærmere angivne omstændigheder. Baggrunden herfor var den ekstraordinære situation, der opstod på den tid.

Situationen er i mellemtiden normaliseret. Dansk Erhverv ser derfor ingen grund til at opretholde den ekstraordinære hjemmel, der blev indført i 2015. Vi anbefaler derfor, at hjemmelen bortfalder som planlagt.

Med venlig hilsen



**Jesper Højte Stenbæk**  
Fagchef, Transport & Infrastruktur



DRC Dansk Flygtningehjælp T: +45 3373 5000  
Borgergade 10 drc@drc.ngo  
DK 1300 København K www.drc.ngo  
Danmark

**DRC** DANSK  
**FLYGTNINGE**  
**HJÆLP**

11. august 2023

Sendt til [uim@uim.dk](mailto:uim@uim.dk), [joka@uim.dk](mailto:joka@uim.dk)

Sagsnr. 2023-8504

**DRC Dansk Flygtningehjælps bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven og lov om midlertidig opholdstilladelse til personer, der er fordrevet fra Ukraine (Styrkelse af udlændingemyndighedernes værktøjer til kontrol af udlændinge i forbindelse med indrejse i og ophold i Danmark)**

Udlændinge- og Integrationsministeriet har den 29. juni 2023 sendt ovenstående lovforslag i høring med en frist for eventuelle bemærkninger den 11. august 2023.

DRC Dansk Flygtningehjælp sætter pris på muligheden for at fremkomme med bemærkninger.

Ophævelse af 10 års frist ved ferierejser mv. (§ 19, stk. 3, 1. pkt.)

Først og fremmest ønsker DRC Dansk Flygtningehjælp endnu engang at beklage det meget store fokus på, at en opholdstilladelse som flygtning i Danmark er midlertidig. Det er almindeligt anerkendt, at flygtningebeskyttelse i udgangspunktet er midlertidig, men over de seneste år er fokus på midlertidighed i dansk flygtningebeskyttelse blevet så centralt, at det gør alvorlig skade på den tryghed og stabilitet, som bør være formålet med flygtningebeskyttelse både internationalt og i Danmark.

Med lovforslaget foreslås det, at tidsbegrænsningen på 10 år i forhold til, hvornår en flygtnings opholdstilladelse kan inddrages, hvis den pågældende rejser på ferie eller andet korterevarende ophold til sit tidligere hjemland eller opholdsland ophæves. Det fremgår af lovbemærkningerne, at det fortsat ikke vil have betydning om opholdstilladelsen er tidsbegrænset (midlertidig) eller tidsubegrænset (permanent).

DRC Dansk Flygtningehjælp mener helt grundlæggende, at en permanent opholdstilladelse bør give en større grad af sikkerhed for den enkeltes ophold i Danmark. Som udgangspunkt kan flygtninge tidligst søge om permanent opholdstilladelse efter 8 års ophold i Danmark. DRC Dansk Flygtningehjælp mener, at en permanent opholdstilladelse bør sikre muligheden for, at en flygtning kan rejse til sit tidligere hjemland eller opholdsland på ferie eller andet korterevarende ophold.

Ud fra udlændingemyndighedernes praksis i de seneste års inddragelsessager vedrørende syriske flygtninge, må de fleste flygtninge formodes at have opnået så meget tilknytning efter 10 års ophold i Danmark, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 8 vil være til hinder for inddragelse af opholdstilladelsen. En ophævelse af 10 års fristen formodes derfor i realiteten at ville føre til et meget begrænset antal inddragelsessager – og måske endda slet ingen. Lovforslaget i sin nuværende form synes således formålsløst, men vil ikke desto mindre være administrativt omkostningstungt og føre til usikkerhed og utryghed blandt flygtninge i Danmark.

Vurderingen af tilknytning til Danmark og rækkevidden af EMRKs artikel 8 kan være yderst vanskelig at foretage for den enkelte flygtning, og ophævelsen af 10 års fristen vil derfor højst sandsynligt føre til betydelig

utryghed og bekymring hos flygtninge, som måske på et tidspunkt – ofte mange år efter flugten - af helt legitime grunde ønsker at kunne rejse på besøg eller ferie til deres tidligere hjemland.

Vores erfaring viser, at mange flygtninge oplever en utryk beskyttelse i Danmark på grund af den lange periode med midlertidigt ophold. Vi oplever ofte, at en stor gruppe flygtninge, uanset om de reelt er i risiko for at blive ramt, bliver negativt påvirket af den megen fokus på midlertidighed, inddragelse af opholdstilladelser og indskrænkede rettigheder og beskyttelse. Den nuværende lovgivning har således alvorlige konsekvenser for mange menneskers trivsel, mentale sundhed og muligheden for at leve et almindeligt liv og planlægge deres fremtid. DRC Dansk Flygtningehjælp mener, at det aktuelle forslag til lovændring vil bidrage yderligere til denne negative konsekvens.

DRC Dansk Flygtningehjælp skal opfordre til, at § 19, stk. 2 ændres, så adgangen til at inddrage en opholdstilladelse pga. ferie eller andet korterevarende ophold i det tidligere hjemland begrænses til at gælde for flygtninge uden tidsbegrænset (permanent) opholdstilladelse. Samtidig opfordres til, at en tidsfrist i § 19, stk. 3, 1. pkt. bevares for gruppen af flygtninge, som ikke har opnået tidsbegrænset opholdstilladelse. Tidsfristen foreslås at være 8 år, som svarer til opholdskravet for tidsbegrænset opholdstilladelse.

#### Udvidet adgang til indhentelse af oplysninger fra andre udlændingesager (Ny affattelse af § 40, stk. 2)

DRC Dansk Flygtningehjælp er naturligvis enig i behovet for, at der træffes materielt korrekte afgørelser om asyl. I forhold til at udvide adgangen til at kunne indhente oplysninger fra andre udlændingesager i forbindelse med asylsagsbehandlingen, mener vi imidlertid, at dette kræver betydelig forsigtighed. Særligt, hvis oplysninger indhentes fra andre personers sager.

DRC Dansk Flygtningehjælp skal i den forbindelse påpege og opfordre til forsigtighed i forhold til det faktum, at mennesker ofte oplever den samme situation eller begivenhed væsentligt forskelligt, og at deres redegørelser for præcis den samme situation eller begivenhed kan fremstå helt forskellige. Forskelle er således ikke altid udtryk for utroværdighed.

Dertil er det afgørende, at man på den ene side er forsigtig med ikke at bryde tavshedspligten og dele sensitive og personlige oplysninger, hvis disse bruges i en anden persons sag, og samtidig er det afgørende, at den person, hvis sag oplysningerne skal bruges i, reelt har adgang til at forholde sig til de indhentede oplysninger.

I DRC Dansk Flygtningehjælp har vi ind i mellem oplevet en manglende tilbøjelighed til at indhente og inddrage oplysningerne fra andre sager, hvor dette kan være til ansøgers fordel. Fx oplever vi i asylsager, hvor der samtidig er eller har været en sag om menneskehandel, at der i asylsamtalen end ikke spørges ind til forholdene omkring menneskehandel. Dette uanset at det er almindelig anerkendt, at et offer for menneskehandel meget vel kan være påvirket af traumer og skam og derfor ikke altid selv vil bringe disse forhold, som kan være asylrelevante, på banen. Dette stemmer dårligt overens med intentionen om at træffe materielt korrekte afgørelser om asyl.

DRC Dansk Flygtningehjælp står naturligvis til rådighed for uddybning mv.

Med venlig hilsen,

Eva Singer

Asylchef

DRC Dansk Flygtningehjælp

Til Udlændinge- og Integrationsministeriet  
uim@uim.dk og pcb@uim.dk.

DANSK FLYGTNINGEHJÆLP  
Borgergade 10, 3.sal  
DK-1300 København K  
Tlf: 3373 5000  
www.flygtning.dk

10.9.2018

**Høringssvar i anledning af forslag til lov om ændring af lov om ændring af udlændingeloven (Revision af reglerne om transportøransvar i forbindelse med midlertidig grænsekontrol ved indre Schengenrænsler).**

Udlændinge- og Integrationsministeriet har ved e-mail af 16. august 2018 fremsendt ovennævnte udkast til lovforslag til Dansk Flygtningehjælp med anmodning om at eventuelle bemærkninger fremsendes senest den 12. september 2018.

Dansk Flygtningehjælp sætter pris på muligheden for at fremkomme med bemærkninger.

Dansk Flygtningehjælp kan henholde sig til bemærkningerne i vores tidligere afgivne høringssvar af 4. december 2015, som for nemheds skyld er vedlagt.

Med venlig hilsen,



Christian Frijs Bach  
General Sekretær  
Dansk Flygtningehjælp



Udlændige-, Integrations- og Boligministeriet  
Asyl og Visum

DANSK FLYGTNINGEHJÆLP  
Borgergade 10, 3.sal  
DK-1300 København K  
Tlf: 3373 5000  
www.flygtning.dk

04.12.15

**Hørings svar i forbindelse med udkast om ændring af  
udlændingeloven (Transportøransvar i forbindelse med  
midlertidig grænsekontrol ved indre Schengengrænser)**

Udlændinge-, Integrations-, og Boligministeriet har sendt ovenstående lovforslag i høring den 27. november 2015. Fristen for hørings svar er sat til den 4. december 2015.

Dansk Flygtningehjælp sætter pris på muligheden for at komme med hørings svar, men beklager meget den korte høringsfrist.

I lovforslaget foreslås det, at transportører ved indførelse af midlertidig grænsekontrol kan pålægges at kontrollere visum og rejselegitimation for udlændinge, som kommer til Danmark fra et andet Schengenland over en grænse, hvor der er indført midlertidig grænsekontrol. Herunder foreslås det, at transportøren kan pålægges et strafansvar, hvis transportøren bringer udlændinge uden den fornødne rejselegitimation og visum til Danmark fra et andet Schengenland, hvis der er indført midlertidig grænsekontrol ved den pågældende grænse. Det præciseres i lovforslaget, at de pligter i forhold til at sørge for tilbagerejse og til at dække statens udgifter, som gælder i forhold til de ydre Schengen-grænser, også skal gælde ved de indre grænser, hvis der bliver indført midlertidig grænsekontrol og truffet beslutning om transportøransvar. Af lovforslaget fremgår, at ovenstående gælder transport af luft-, land- eller søvejen.

Dansk Flygtningehjælp bemærker indledningsvist, at bemærkningerne til lovforslaget generelt bør være langt mere udførlige. Der er således ikke nogen beskrivelse af, hvordan en sådan grænsekontrol vil udøves og hvordan et eventuelt transportøransvar vil udmønte sig i situationer, hvor de personer, som rejser over grænsen til Danmark, søger om asyl i Danmark.



I lovforslaget henvises flere steder til, at baggrunden for lovforslaget og en begrundelse for genindførelse af grænsekontrol er *"et meget stort antal tilrejsende flygtninge eller migranter"*.

Det fremgår endvidere af lovforslaget, at grænsekontrollens omfang, herunder et eventuelt transportøransvar, vil afhænge af *"hvad der er strengt nødvendigt for at imødegå den alvorlige trussel, der er baggrund for genindførelsen af midlertidig grænsekontrol, jf. Schengengrænsekodeksens artikel 23, stk. 1, 2. pkt."*

Dansk Flygtningehjælp stiller sig kritisk over for, at et stort antal tilrejsende *"flygtninge og migranter"* anses for at udgøre en alvorlig trussel (mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed i medlemsstaten). Det bemærkes i øvrigt i den forbindelse, at der ikke findes en definition på en migrant i den gældende udlændingelov eller i bemærkningerne til lovforslaget.

Dansk Flygtningehjælp understreger, at grænsekontrol skal udføres i fuld respekt for grundlæggende menneskerettigheder, herunder retten til at søge asyl. Non-refoulement princippet skal respekteres, og asylansøgere og flygtninge må aldrig sendes tilbage til områder, hvor man ikke har sikkerhed for, at de kan få den beskyttelse, som de har krav på. Dansk Flygtningehjælp bemærker i den forbindelse, at der på nuværende tidspunkt er lande inden for Schengenområdet, som Danmark ikke sender asylansøgere til netop på grund af manglende beskyttelse.

Det fremgår ligeledes af Schengen-forordningen, at forordningen finder anvendelse på alle personer, som passerer medlemsstaternes ydre eller indre grænser, dog med forbehold af *"rettigheder, der tilkommer flygtninge og personer, som ansøger om international beskyttelse, navnlig hvad angår princippet om non-refoulement"*, jf. artikel 3(b).

Dansk Flygtningehjælp finder det dybt problematisk, at det pålægges private aktører at foretage grundige ægthedsvurderinger af visa og rejselegitimation, og herunder nægte at medtage passagerer, hvor den private aktør, som ikke er uddannet til at foretage sådanne vurderinger, vurderer, at indrejse vil ske uden gyldige rejsedokumenter. Dansk Flygtningehjælp understreger, at en sådan privatisering af myndighedsopgaver kan medvirke til, at mennesker, som ifølge international ret er berettiget til beskyttelse, hvis de kom til Danmark, vil blive frataget den ret.

Af lovforslaget fremgår endvidere, som ovenfor beskrevet, at transportøren kan pålægges en pligt til at sende udlændinge uden

visum eller rejselegitimation tilbage til det Schengenland, hvor de kom fra. Dansk Flygtningehjælp understreger i den forbindelse, at Danmark allerede har tiltrådt Dublin-forordningen, som netop fastsætter kriterierne for, hvor i EU en asylansøgning skal behandles. Lovforslaget synes ikke at forholde sig til dette regelsæt.

Dansk Flygtningehjælp opfordrer til, at Danmark, i stedet for at indføre midlertidig grænsekontrol og herunder mulighed for beslutning om transportøransvar, som beskrevet i dette lovforslag, udviser større solidaritet, i forhold til at modtage asylansøgere i Danmark. I modsat fald er der en nærliggende risiko for, at særlig hårdt belastede medlemslande mister både evnen og viljen til at opretholde et velfungerende asylsystem. Konsekvensen bliver dermed, at mennesker på flugt ikke længere har adgang til den beskyttelse, som de har behov for.

Med venlig hilsen



Andreas Kamm,  
Generalsekretær  
Dansk Flygtningehjælp  
Email: [andreas.kamm@drc.dk](mailto:andreas.kamm@drc.dk)  
Telefon direkte: 3373-5130



**Comments by the United Nations High Commissioner for Refugees  
(UNHCR) Regional Representation for Northern Europe on the draft Law  
proposal to introduce carrier sanctions during temporary intra-Schengen  
border controls in Denmark (Lov om ændring af udlændingeloven  
(Transportøransvar i forbindelse med midlertidig grænsekontrol ved indre  
Schengengrænser))**

**I. Introduction**

1. The UNHCR Regional Representation for Northern Europe (RRNE) is grateful to the Ministry of Immigration, Integration and Housing of Denmark for the invitation to submit its observations on the proposal, dated 27 November 2015 (Sagsnr: 2015-1423), aiming to introduce carrier sanctions during temporary intra-Schengen border controls in Denmark (Lov om ændring af udlændingeloven (*Transportøransvar i forbindelse med midlertidig grænsekontrol ved indre Schengengrænser*)) (hereafter "Law Proposal").
2. UNHCR has a direct interest in law proposals in the field of asylum, as the agency entrusted by the United Nations General Assembly with the mandate to provide international protection to refugees and, together with Governments, seek permanent solutions to the problems of refugees.<sup>1</sup> According to its Statute, UNHCR fulfils its mandate *inter alia* by "[p]romoting the conclusion and ratification of international conventions for the protection of refugees, supervising their application and proposing amendments thereto[.]"<sup>2</sup> UNHCR's supervisory responsibility is exercised in part by the issuance of interpretative guidelines on the meaning of provisions and terms contained in international refugee instruments, in particular the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees (hereafter "1951 Convention"). Such guidelines are included in the UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status (hereafter "UNHCR Handbook") and subsequent Guidelines on International Protection.<sup>3</sup> This supervisory responsibility is reiterated in Article 35 of the 1951 Convention, and in Article II of the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> UN General Assembly, *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, 14 December 1950, A/RES/428(V), available at: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae6b3628> (hereafter "UNHCR Statute").

<sup>2</sup> *Ibid.*, paragraph 8(a).

<sup>3</sup> UNHCR, *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, December 2011, HCR/1P/4/ENG/REV. 3, available at: <http://www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html>.

<sup>4</sup> According to Article 35 (1) of the 1951 Convention, UNHCR has the "duty of supervising the application of the provisions of the 1951 Convention".

3. UNHCR's supervisory responsibility has also been reflected in European Union law, including by way of a general reference to the 1951 Convention in Article 78(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union ("TFEU"),<sup>5</sup> as well as in Declaration 17 to the Treaty of Amsterdam, which provides that "*consultations shall be established with the United Nations High Commissioner for Refugees ... on matters relating to asylum policy*".<sup>6</sup>

## II. The Proposal

4. UNHCR notes that the intention of the Law Proposal is to amend the Danish Aliens Act to make it possible to introduce carrier sanctions in the context of temporary intra-Schengen border controls. The sanctions would be of the same nature as those currently enshrined in the Aliens Act concerning arrivals to Denmark from outside the Schengen area, according to which, carriers bringing passengers without valid documentation to Denmark, risk being fined and financially liable for the removal and/or return of the individual.
5. The proposed measures would be taken in accordance with the Schengen Borders Code, Articles 23–26.<sup>7</sup> Intra-Schengen carrier sanctions could only be put in place through a specific decision by the Ministry concerned, and only in the context of the temporary border controls. As is already the case for arrivals from outside the Schengen area, transport companies bringing travelers to Denmark from another Schengen country will have the task to ensure that passengers are in possession of valid travel documentation.
6. The Law Proposal refers to temporary intra-Schengen border controls having already been put in place in Norway, Sweden and Germany, and that Denmark due to this development may be forced to resort to similar measures. While not detailed in the Law Proposal, UNHCR understands that the proposed measures will, in effect, impose an obligation on all persons wishing to enter Denmark, including those wishing to seek asylum, to be in possession of valid travel documents. UNHCR further understands that the measures would impose carrier sanctions on public transport companies for failure to control that every passenger is in possession of valid travel documents and the right to enter Denmark. UNHCR also understands that the measures could result in asylum-seekers being prevented from boarding buses, trains and other means of public transportation, and who thereby in effect are barred from entering and seeking asylum in Denmark.

---

<sup>5</sup> European Union, *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*, 13 December 2007, OJ C 115/47 of 9.05.2008, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b17a07e2.html>.

<sup>6</sup> European Union, *Declaration on Article 73k of the Treaty establishing the European Community*, OJ C 340/134 of 10.11.1997, available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11997D/AFI/DCL/17: EN:HTML>.

<sup>7</sup> European Union: Council of the European Union, *Regulation (EC) No. 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code)*, 15 March 2006, OJ L 105/1-105/32; 13.4.2006, (EC) No 562/2006, available at: <http://www.refworld.org/docid/47fdfb0525.html>.

7. UNHCR recognizes that the high increase in the number of asylum-seekers arriving in Europe is placing a strain on many countries' reception systems, society and infrastructure. In spite of this, however, UNHCR considers that there is a need for European countries to demonstrate greater solidarity with the countries that are receiving the greatest numbers, namely Germany and Sweden among the European Member States and outside Europe, Lebanon, Turkey and Jordan. It is in this context that UNHCR submits its comments on the Law Proposal as outlined below.

### III. Observations

8. The Schengen Borders Code allows for the temporary introduction of border controls at internal borders as a last resort, if there is a serious threat to public policy or internal security, in accordance with its Articles 24, 25 and 26.<sup>8</sup> However, the control at the internal borders should not affect the rights of refugees and persons requesting international protection, as, according to the Code, the refusal of entry applies "without prejudice to the application of special provisions concerning the right to asylum and to international obligations".<sup>9</sup>
9. Sanctions against transport companies for carrying undocumented or inadequately documented persons have been introduced by many European States since the 1980s. UNHCR, at the time, acknowledged that States have a legitimate interest in controlling irregular migration and a right to do so through various measures, including visa requirements, airport screening and sanctions imposed on airlines and other group carriers for transporting irregular migrants.<sup>10</sup> However, if States have recourse to carrier sanctions they should be implemented in a manner, which is consistent with international human rights and refugee protection principles, notably Article 14 of the Universal Declaration of Human Rights<sup>11</sup> and in a way which is in keeping with the intention of Articles 31 and 33 of the 1951 Convention. Hence, the fundamental concern which UNHCR has consistently voiced on this issue refers to the danger that measures such as carrier sanctions, aimed at curbing irregular migration, may prevent individuals in need of international protection from entering and seeking asylum in prospective countries.
10. To ensure access to territory and asylum procedures, carrier sanctions should not apply to asylum-seekers who by the nature of having fled their countries of origin, sometimes in haste, may lack the necessary ID and travel documents. By requiring a refugee to obtain proper travel documentation before fleeing his or her country to seek asylum in another country, States overlook the very problems which give rise to the need for refugee protection and, in effect, deny the possibility of asylum to some refugees. This would be inconsistent with Article 31 of the Convention, which provides that refugees should not be penalised for

---

<sup>8</sup> See above, footnote 7.

<sup>9</sup> Schengen Borders Code, Article 13 in conjunction with Article 28. See also Articles 3b, 5(1) and 5(4)c.

<sup>10</sup> UNHCR, *UNHCR Position: Visa Requirements and Carrier Sanctions*, September 1995, available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b33a10.html>.

<sup>11</sup> UN General Assembly, Universal Declaration of Human Rights, 10 December 1948, 217 A (III), available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3712c.html>.

- irregular entry.<sup>12</sup> The “coming directly” requirement of Article 31 does not refer to refugees who have merely transited through other countries, only those who have stopped and obtained protection in another State already.
11. It needs also to be stressed that airlines and other carrier personnel are not authorised by international law to either make asylum determinations on behalf of States or to assume immigration control responsibilities. They are neither qualified to identify cases which might come within the purview of international refugee instruments, nor inclined -- in light of penalties on their corporate employer -- to permit transport of those to whom the State might otherwise extend protection. UNHCR is thus of the view that the proposed introduction of carrier sanctions within the internal borders of the Schengen area unduly attempts to shift the responsibility for border management from the authorities competent to the transport companies.
  12. UNHCR agrees that while everyone has the right to seek asylum from persecution, there is no unfettered right to choose one’s country of asylum.<sup>13</sup> The intentions of an asylum-seeker, however, ought to be taken into account to the extent possible.<sup>14</sup> The 1951 Convention gives States a degree of flexibility to insist that asylum-seekers make their asylum applications in the first safe country of asylum they arrive to, however, there is no absolute rule that they must always apply in a safe first country of asylum.
  13. The European Union Dublin III Regulation<sup>15</sup> establishes criteria and mechanisms for determining which Member State is responsible for examining an application for international protection. One of its founding principles is the principle of the first country of asylum. The national asylum system accordingly provides for a procedure for determining which country within the EU is responsible for examining an asylum application and for the transfer of applicants to the country determined to be responsible.

---

<sup>12</sup> Article 31(1) of the 1951 Convention provides that “The Contracting States shall not impose penalties, on account of their illegal entry or presence, on refugees who, coming directly from a territory where their life or freedom was threatened in the sense of article 1, enter or are present in their territory without authorization, provided they present themselves without delay to the authorities and show good cause for their illegal entry or presence.”

<sup>13</sup> UNHCR, *Guidance Note on bilateral and/or multilateral transfer arrangements of asylumseekers*, May 2013, para. 3(a), available at: <http://www.refworld.org/docid/51af82794.html>.

<sup>14</sup> UNHCR, *Summary Conclusions on the Concept of "Effective Protection" in the Context of Secondary Movements of Refugees and Asylum-Seekers (Lisbon Expert Roundtable, 9-10 December 2002)*, February 2003, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3fe9981e4.html>, para. 11; UNHCR Executive Committee Conclusion No. 15 (XXX) (Refugees without an Asylum Country) (1979), paras. (h)(iii) and (h)(iv).

<sup>15</sup> European Union: Council of the European Union, Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast), 29 June 2013, OJ L. 180/31-180/59; 29.6.2013, (EU) No 604/2013, available at: <http://www.refworld.org/docid/51d298f04.html>.

14. UNHCR would like to reiterate the importance of adhering to the Dublin system as the established manner for allocating responsibility within the EU for the examination of applications for international protection. UNHCR thus appeals to Denmark to not resort to mechanisms such as border controls in combination with carrier sanctions as a way to shift the responsibility to other countries through which the asylum-seeker may have passed. In order to exercise their right to seek asylum, asylum-seekers need to have access to territory and for asylum procedures to be fair and efficient.
15. In summary, in UNHCR's view, the introduction of internal border controls, ID checks coupled with carrier sanctions could have the effect of preventing individuals from exercising the right to seek asylum. Such measures risk being inconsistent with the obligations of Member States according to the Schengen Border Code and other international obligations, including the Universal Declaration of Human Rights, the 1951 Convention and regional instruments such as the EU Charter of Fundamental Human Rights.<sup>16</sup> While acknowledging the challenges currently faced in Europe in establishing a functioning distribution key, including operational hotspots, and that the Dublin system is not fully working the way it is foreseen, UNHCR urges the Government of Denmark to adhere to its international obligations, existing mechanisms and to contribute to a European solution built on trust, solidarity and responsibility sharing.

**UNHCR Regional Representation for Northern Europe**  
11 December 2015

---

<sup>16</sup> European Union: *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, 26 October 2012, 2012/C 326/02, available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3b70.html>, Article 18.

DRC Dansk Flygtningehjælp  
Borgergade 10  
DK 1300 København K  
Danmark

T: +45 3373 5000  
drc@drc.ngo  
www.drc.ngo

**DRC** DANSK  
FLYGTNINGE  
HJÆLP

15. september 2023

Sendt til [uim@uim.dk](mailto:uim@uim.dk), [thje@uim.dk](mailto:thje@uim.dk)  
Ministeriets sagsnummer. 2021-15380.

**Hermed DRC Dansk Flygtningehjælps bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Revision af reglerne om transportøransvar i forbindelse med midlertidig grænsekontrol ved indre Schengengrænser).**

Udlændinge- og Integrationsministeriet har d. 23. august 2023 sendt ovenstående lovforslag i høring med en frist for eventuelle bemærkninger d. 18. september. DRC Dansk Flygtningehjælp sætter pris på muligheden for at fremkomme med bemærkninger til det fremsendte lovforslag.

DRC Dansk Flygtningehjælp kan henholde sig til bemærkningerne i vores tidligere afgivne høringssvar af hhv. 10. september 2018 og 4. december 2015, samt til UNHCR's høringssvar af 11. december 2015. Alle vedlagt her for nemheds skyld.

DRC Dansk Flygtningehjælp skal i øvrigt minde om, at et " markant eller pludseligt antal tilrejsende" til Danmark meget ofte vil hænge tæt sammen med en negativ udvikling i alvorlige kriser og konflikter i verden. Behovet for kontrol med landets grænser er naturligvis helt legitimt, men kontrollen må ikke føre til, at mennesker på flugt fra forfølgelse og konflikter ikke kan søge asyl. Anvendelse af forskellige former for transportøransvar kan være medvirkende til at mennesker på flugt ikke kan bringe sig i sikkerhed.

DRC Dansk Flygtningehjælp skal desuden påpege, at lovforslaget henviser til kriser og trusler mod den indre sikkerhed eller offentlige orden, hvis der kommer mange asylansøgere til Danmark. I løbet af det seneste 1½ år har ca 43.000 ukrainere set sig nødsaget til at søge tilflugt i Danmark. Antallet har uden tvivl ført til udfordringer, men fokus har været på den tragiske baggrund for deres ankomst og har illustreret, at vi i Danmark godt kan håndtere modtagelse af mennesker på flugt, også selvom antallet ind i mellem er højt.

Med venlig hilsen,



Charlotte Slente

Generalsekretær

DRC Dansk Flygtningehjælp





Udlændinge- og Integrationsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København

Dansk PersonTransport  
Nørre Farimagsgade 11, 3. tv  
DK-1364 København K

+45 7022 7099  
info@danskpersontransport.dk  
www.danskpersontransport.dk

Sendt pr. mail til [uim@uim.dk](mailto:uim@uim.dk) og [thje@uim.dk](mailto:thje@uim.dk)

København, 15. september 2023

**Hørings svar vedr. udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (revision af reglerne om transportøransvar i forbindelse med midlertidig grænsekontrol ved indre Schengen-grænser)**

Dansk PersonTransport (DPT) bemærker indledningsvis, at lovforslaget lægger op til at blive fortolket således, at de foreslåede lovændringer udelukkende gør sig gældende for sø- og lufttransportører, jf. lovforslagets omdrejningspunkt i Udlændingelovens § 43, stk. 2.

Hvis denne fortolkning er korrekt, da har DPT ingen bemærkninger til lovforslaget.

Såfremt det ikke er tilfældet, hvormed lovforslaget også gør sig gældende med ændringer for landtransportører, da bebuder DPT, at dette skrives frem i lovforslaget, og at konsekvenserne heraf anskueliggøres.

Gør lovforslaget sig gældende for landtransport, som kan eksemplificeres ved international bustrafik, da kan DPT *ikke* støtte lovforslaget. Årsagen hertil bunder i befordringspligten.

Befordringspligt for landtransportører er ikke praktisk muligt på samme vis som for sø- og lufttransportører.

Sø- og lufttransportører har typisk en større kapacitet og frekvens til at kunne håndtere befordringspligten, når en passager på ulovligvis forsøger at komme ind i Danmark. Hertil kan den ulovlige passagers færden afgrænses i højere grad, når denne befinder sig i en lufthavn eller på en færge.

I tilfældet med landtransport ved international buskørsel, da kan en bus ikke forventes at vende om efter en grænsekontrol, hvis der opdages en ulovlig passager ombord. Det vil ej være proportionelt eller ansvarligt, hvis andre passagerer må finde et nyt befordringsmiddel for at fuldføre rejsen, hvis deres bus må køre tilbage med den ulovlige passager.

Økonomisk er det heller ikke gangbart for busoperatøren, hvis denne må finde en ny bus, der kan køre den ulovlige passager tilbage til afganglandet.



Endeligt kan den ulovlige passagers færden ikke afgrænses på samme vis som på en færge eller i en lufthavn, hvis passageren tages ud af bussen. Den ulovlige passagers færden kan derfor ikke være under ansvar for busoperatøren, når den ulovlige passager kan risikere at måtte vente flere dage på en ny bus, som kører tilbage til afganglandet.

DPT står naturligvis til rådighed, hvis der skulle være behov for en dialog om ovenstående.

Med venlig hilsen

Alexander Höilund

Erhvervspolitisk konsulent  
Dansk PersonTransport

Mob: +45 6013 0015





Danske Rederier



FærgeRederierne

## Udlændinge- og Integrationsministeriet

Asyl og visum

Sag: j.nr. 2021-15380.

Slotholmsgade 10

1216 København K

Att.: [uim@uim.dk](mailto:uim@uim.dk) og [thje@uim.dk](mailto:thje@uim.dk)

### Høring over udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Revision af reglerne om transportøransvar i forbindelse med midlertidig grænsekontrol ved indre Schengengrænser)

September 2023

Hermed bekræftes modtagelsen af Udlændinge- og Integrationsministeriets høringsbrev af 23. august 2023 vedrørende ovennævnte forslag til lovændring om transportøransvaret og befordringspligt ved indre Schengengrænser.

Danske Rederier synes ikke, at lovforslaget indeholder en sandsynliggørelse af behovet for fortsat opretholdelse af transportøransvaret. Det har vist sig ikke at være nødvendigt at aktivere transportøransvaret for at sikre en effektiv grænsekontrol ved græselukning i Danmark.

Danske Rederier har den overordnede holdning, at ID-kontrol er en myndighedsopgave, som både vil være en økonomisk byrde og kan være vanskeligt at løfte for rederierne. I andre lande løftes opgaven af grænsemyndigheder, hvilket vi grundlæggende mener, er den rette løsning. Derfor støtter vi ikke muligheden for at pålægge transportøransvar.

Derudover er Danske Rederier også uforstående over for, at revisionsbestemmelsen forslås ophævet, så transportøransvaret ikke længere skal revurderes ud fra en vurdering af udviklingen i flygtninge- og migrantsituationen og de administrative og økonomiske konsekvenser af transportøransvaret, men eksistere som et permanent redskab.

Hvis myndighederne alligevel i en givet situation pålægger rederierne et transportøransvar, bør man lade det ledsage af økonomisk kompensation til rederierne, der løser denne samfundsopgave. Dette er i tråd med, hvad repræsentanter for den danske regering udtalte, da det svenske transportøransvar trådte i kraft i januar 2016. Og samtidig vil det et stykke henad vejen løse problemstillingen om konkurrenceforvridning mellem bro og færger.

Det bør således ikke være rederiernes ansatte, som skal være grænsevagter. Til forskel fra en politibetjent eller tolder, kan fx ansatte på en færge ikke kræve, at bagagerum åbnes som en del af kontrollen, og der er derfor svært at sikre en fuldstændig kontrol og dermed berettigelse af et transportøransvar.

Danske Rederier betragter forslaget om at aktivere befordringspligten uafhængigt af transportøransvar som en skærpelse af lovgivningen, som vi ikke kan støtte. Den foreslået ændring betyder, at befordringspligten, som er et indgribende indgreb, kan iværksættes i meget større omfang ved en indre Schengengrænse og derfor er en pålæggelse af en byrde for rederierne.

Danske Rederier henstiller under alle omstændinger, at det i lovbemærkningerne understreges, at der er tale om en undtagelsesbestemmelse, som alene vil skulle iværksættes undtagelsesvis og ud fra et proportionalitetshensyn og ikke som en automatisk forlængelse af en midlertidig lukning af en indre Schengen grænse. Derudover opfordrer Danske Rederier til, at der, ligesom ved transportøransvaret, indsættes mulighed for et individuelt varsel ved krav om en befordringspligt, så rederier vil være vidende og tilstrækkeligt klædt på til at påtage sig opgaven.

Danske Rederier står naturligvis til rådighed for en uddybning af høringsvaret eller spørgsmål til samme.

Med venlig hilsen

**Henriette Ingvarsdén**

Erhvervsjuridisk chef

M: +45 20 33 06 09

[hei@danishshipping.dk](mailto:hei@danishshipping.dk)

Udlændinge- og Integrationsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

Sendt til [uim@uim.dk](mailto:uim@uim.dk)  
cc: [joka@uim.dk](mailto:joka@uim.dk)

10. august 2023

J.nr. 2023-11-1019  
Dok.nr. 624098  
Sagsbehandler  
Ajla Catovic

---

## Høring over udkast til lov om ændring af udlændingeloven og lov om midlertidig opholdstilladelse til personer, der er fordrevet fra Ukraine (Styrkelse af udlændingemyndighedernes værktøjer til kontrol af udlændinge i forbindelse med indrejse i og ophold i Danmark)

1. Ved brev af 29. juni 2023 har Udlændinge- og Integrationsministeriet anmodet om Datatilsynets eventuelle bemærkninger til ovennævnte udkast til lovforslag.

Udkastet giver Datatilsynet anledning til følgende bemærkninger:

2. Det fremgår af udkastets afsnit 2.3.2 i de almindelige bemærkninger, at Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet skal beslutte, om tredjemand skal orienteres, såfremt det besluttes at indhente oplysninger fra dennes sag, samt at orienteringen af tredjemand kan undlades i særlige tilfælde, såfremt myndighedens interesse heri efter en konkret vurdering overstiger tredjemands interesse i at blive orienteret.

Det står ikke Datatilsynet klart, om der herved henvises til forpligtelser, der følger af udlændingereglerne, eller om der henvises til databeskyttelsesforordningens regler om oplysningspligt.

Udlændinge- og Integrationsministeriet opfordres derfor til at præcisere dette, herunder om der er tale om en beskrivelse af gældende ret, som følger af databeskyttelsesforordningen samt databeskyttelseslovens § 22 for så vidt angår muligheden for at gøre undtagelse fra oplysningspligten.

Det kan bl.a. overvejes at omtale dette i afsnit 2.3.2.1. i de almindelige bemærkninger.

3. Udkastet giver herudover ikke umiddelbart Datatilsynet anledning til yderligere bemærkninger. Datatilsynet forudsætter generelt, at reglerne i databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven vil blive iagttaget i forbindelse med behandling af personoplysninger foranlediget af lovforslaget.

Med venlig hilsen

Ajla Catovic

**Datatilsynet**  
Carl Jacobsens Vej 35  
2500 Valby  
T 3319 3200  
dt@datatilsynet.dk  
datatilsynet.dk  
CVR 11883729

## Jonas Kampman

---

**Fra:** Anders Raagaard - Contact  
**Sendt:** 11. august 2023 11:31  
**Til:** UIM Hovedpostkasse; Jonas Kampman  
**Cc:** Mikael Sjöberg  
**Emne:** Høringssvar - j.nr. 2023-8504

Til Udlændinge- og Integrationsministeriet

Ved mail af 29. juni 2023 har Udlændinge- og Integrationsministeriet hørt Dommerforeningen over et udkast til lov om ændring af udlændingeloven og lov om midlertidig opholdstilladelse til personer, der er fordrevet fra Ukraine (Styrkelse af udlændingemyndighedernes værktøjer til kontrol af udlændinge i forbindelse med indrejse i og ophold i Danmark).

Udkastets § 1, nr. 1-5, og § 2, er af retspolitisk karakter og giver som sådan ikke Dommerforeningen anledning til bemærkninger.

I udkastets § 1, nr. 6-8, foreslås der etableret en ordning med domstolsprøvelse af danske indsigelser mod udstedelse af et Schengenvisum. De økonomiske konsekvenser heraf fremgår ikke af lovudkastet, og det fremgår heller ikke, hvor mange sager der efter den foreslåede bestemmelse kan eller vil blive indbragt for retten. Dommerforeningen bemærker i denne forbindelse, at der er tale om en ny sagstype, og at alene den omstændighed, at der i afgørelsen skal deltage 3 dommere, alt andet lige må føre til et ikke ubetydeligt ressourcepres på domstolene.

Der henvises til ministeriets j.nr. 2023-8504.

På vegne af

Mikael Sjöberg  
Landsdommer/Formand for Den Danske Dommerforening

Med venlig hilsen

**Anders Raagaard**  
Landsdommer

**Vestre Landsret**  
Asmildklostervej 21  
8800 Viborg.  
Tlf.: + 45 99 68 80 00  
[www.VestreLandsret.dk](http://www.VestreLandsret.dk)


**Udlændinge- og Integrationsministeriet**

 Slotsholmsgade 10  
 1216 København K

Danish Transport Federation

 E-mail til [uim@uim.dk](mailto:uim@uim.dk) og [thje@uim.dk](mailto:thje@uim.dk)

Ministeriets j.nr.: 2021-15380

**Bemærkninger til forslag til lov om ændring af lov om ændring af udlændingeloven (revision af reglerne om transportør-ansvar i forbindelse med midlertidig grænsekontrol ved indre Schengen-grænser)**

Ved mail af 23. august 2023 er DI (DI Transport), Brancheforeningen Dansk Luftfart (BDL) og Danske Shipping- og Havnevirksomheder anmodet om bemærkninger til ovennævnte lovforslag. Nedenstående bemærkninger afgives på vegne af DI (DI Transport), Dansk Luftfart og Danske Shipping- og Havnevirksomheder.

Lovforslaget skal ses i forlængelse i af tidligere ændringer vedrørende transportøransvar, herunder i 2015 og 2018.

I lighed med vores tidligere høringssvar (2015 hhv. 2018), skal det overordnet anføres, at vi lægger afgørende vægt på, at enhver form for grænsekontrol sker inden for rammerne af Schengen-samarbejdet. Endvidere er vi principielt modstander af, at virksomheder pålægges at udføre en myndighedsopgave under strafansvar. Transportøransvaret er efter vores opfattelse af den karakter.

Emnet transportøransvar er som udgangspunkt relateret til de ydre Schengen-grænser, og ikke mindst spørgsmålet om bødestraf og befodringspligt (tilbagetransportpligt) i tilfælde hvor transportør (luftfartsselskab og evt. rederi) medtager en passager uden den påkrævede rejsedokumentation ved en ydre Schengen-grænse, og dermed transporterer en tredjelandborger uden visum mv. ind i Schengen-området.

I dette tilfælde omhandler høringen transportøransvar ved passage af de indre Schengen-grænser i de særlige tilfælde, hvor der nationalt indføres midlertidig grænsekontrol. Der har siden 2015 været hjemmel i Udlændingeloven til at pålægge transportøransvar i disse situationer. Hjemlen om transportøransvar i disse situationer har dog – som det også fremgår af lovforslagets bemærkninger - hidtil ikke været anvendt. Det fremgår endvidere af høringmaterialet, at hjemlerne til transportøransvar, der hidtil har været forstået som både befodringspligt og bødestraf, jf. UL §43 henholdsvis UL §59a ikke ændres med forslaget. Derimod foreslås det at give mulighed for at de 2 instrumenter (befodringspligt henholdsvis bødestraf) kan indføres separat, således at transportør kan pålægges befodringspligt uden bødestraf i de situationer, hvor der er indført midlertidig



grænsekontrol. Der ses således at være tale om muligheden for en separat befodringspligt (og kontrol af rejsedokumenter for at undgå befodringspligten) og et separat varslet transportøransvar med bøde og dertil hørende nødvendig kontrol af rejsedokumenter.

Delingen mellem befodringspligt og bøde kan umiddelbart synes som en mindre byrde for erhvervslivet, fordi bødeinstrumentet dermed ikke nødvendigvis tages i anvendelse. I praksis er bekymringen for erhvervet dog, at opdelingen i sig selv giver anledning til, at transportøransvaret (befodringspligten) tages i anvendelse langt hyppigere end hidtil, og deraf følgende ekstra byrdebelastning.

Den bekymring understreges blandt andet af nedenstående to forhold, der ikke umiddelbart forklares eller argumenteres i forslaget.

For det første den iboende forskelsbehandling mellem transportformerne, der ligger i, at hvor bødestrafpen ifølge forslaget vil kunne pålægges alle transportformer (altså bus/bil, tog, sø- og luftfart) gælder befodringspligten øjensynlig kun for sø- og luftfartsaktører. Som vi læser materialet, er alle transportformer omfattet af UL § 59a (bødestraf). Der anføres ikke noget om en ændring vedrørende befodringspligt, som dermed må formodes kun at gælde transport med skib og luftfartøj, jfr. § 43, stk.2. Det ændres altså ikke, jf. side 9 i høringsmaterialet: *”Beslutningen om at indføre transportøransvar, herunder også befodringspligten, ved passage af en indre Schengengrænse kan enten træffes samtidig med, at der genindføres midlertidig grænsekontrol, eller efterfølgende, hvis det viser sig nødvendigt. Der vil endvidere skulle gives transportører et varsel, inden ministerens beslutning får virkning med den konsekvens, at der kan pålægges straf efter udlændingelovens § 59 a, stk. 1, i forhold til passage af indre Schengengrænser”*.

Sondringen kunne give mening i forhold til ydre Schengen-grænser, hvor luftfart og til en vis grad søfart, er de fremherskende transportformer. Men det giver absolut ingen mening, når der er tale om andre Schengen-lande, især med tilstødende landegrænse. I de tilfælde må det forventes, at landtransport vil være et langt hyppigere instrument for grænsepassage. Det vil sige, at man kan indføre befodringspligt for fly og skib, men ikke for landtransport. Det er i givet fald en helt urimelig forskelsbehandling.

For det andet er materialet tavst om, hvortil en transportør i tilfælde af befodringspligt pålægges at transportere den pågældende tilbage til. Det er vores klare opfattelse, at man som transportør maksimalt kan pålægges tilbagetransport til det sted, hvor transportøren tog vedkommende ombord. Vi forudsætter, at den udlægning også er hensigten, men det bør efter vores opfattelse tydeliggøres – som minimum i lovbemærkningerne. Afklaring er vigtig, fordi den pt. manglende afgrænsning kan skabe baggrund for fremtidige tvister, hvis myndighederne pålægger transportører pligter, der ligger udover ovenstående.

Vi skal også henlede opmærksomheden på, at indførelse af midlertidig grænsekontrol i yderste fald kan medføre store udfordringer med trafikafviklingen.

For det første er det vigtigt at bemærke, at luftfartsselskabers (og rederiers) egne eller deres leverandører af handling, ikke umiddelbart har tilstrækkeligt uddannet personale til at kontrollere rejsehjemmel ved rejse fra en Schengen-lufthavn til en dansk lufthavn (eller havne). Det vil være en meget omfattende øvelse, da der typisk er hyppig betjening



af nabolandene. Uddannelse tager tid og kræver ekstra ressourcer. Det forudsætter for det første et rimeligt varsel, og dertil også en drøftelse om dækning af komme-til omkostninger.

Et andet forhold er, at ved grænsekontrol i lufthavne med Schengen-ankomster vil et Schengen-fly formentlig skulle behandles som et non-Schengen-fly. Vi gør således opmærksom på, at indførelse af midlertidig grænsekontrol ved de indre Schengengrænser og deraf følgende paskontrol af alle ankommende Schengen-passagerer vil kunne medføre et sammenbrud i lufthavnsdriften. Det skyldes, at internationale lufthavne kapacitets- og flowmæssigt er opdelt i et Schengen- og et non-Schengen område, både i relation til fly og passagerer. Standpladser, buskapacitet og kapacitet i paskontrollen i lufthavnen er lagt an på, at Schengen-ankomster ikke underlægges paskontrol. Herudover vil indførelse af en midlertidig grænsekontrol også generelt øge den operationelle kompleksitet i lufthavnene, hvormed risikoen for fejl i forhold til afsætning også øges, ligesom mange transfererende passagerer vil blive påvirket. Det er Københavns Lufthavns vurdering, at det ikke vil være muligt at omlægge hele lufthavnsdriften til et scenario, hvor alle Schengen-flyvninger kontrolleres. Det betyder derfor, at i tilfælde af midlertidig grænsekontrol må kontrollen baseres på stikprøver. For god ordens skyld skal det bemærkes, at det på et tidspunkt under COVID-19 var muligt at gennemføre paskontrol af alle passagerer, men det skyldtes den særlige situation, nemlig at antallet af passagerer lå meget langt under det normale antal.

Hvis der tages udgangspunkt i en situation, hvor politiet ønsker at foretage indrejsekontrol på et stort antal Schengen-ankomster, vil disse ankomster enten skulle ankomme til gate i non-Schengen området. Der er dog meget begrænset non-Schengen kapacitet, og et fly der ankommer fra et Schengen-land vil typisk også skulle returnere til et Schengen-land. Så ved flyets efterfølgende afgang til et Schengen-land vil passagerene til den afgang også skulle transporteres med bus fra en Schengen-gate til flyet, eller også vil man, for at undgå dette, skulle traktorere flyet til en Schengen-gate. Hvis der ikke er ledig gate-kapacitet her, vil passagererne som udgangspunkt skulle med bus til non-Schengen ankomstområdet, hvor de skal paskontrolleres. En markant øgning af kravene til paskontrol vil derfor medføre voldsomme udfordringer for lufthavnens buskapacitet, der selvsagt ikke er indrettet på en markant stigning i brug af busninger.

Herudover vil en øget indsats kræve, at politiet har afsat de nødvendige ressourcer til øget bemanning i paskontrollen, så den øgede brug af paskontrollen ikke medfører lange køer. I et tilfælde med midlertidig grænsekontrol vil muligheden for at kunne benytte de installerede e-gates generelt være af stor betydning for at kunne sikre så megen kapacitet som muligt.

Vi er klar over, at der i praksis vil være forskellige grader af de ovenfor nævnte konsekvenser afhængigt af omfanget. I visse situationer vil midlertidig grænsekontrol være begrænset til et enkelt naboland, mens det i andre situationer kan være langt mere omfattende. Et andet forhold, der spiller ind, er naturligvis hvilket kontrolomfang myndighederne beslutter i den given situation, dvs. hvorvidt der er tale om fuld an-

komstkontrol, stikprøvekontrol eller om kontrollen overlades til transportørens kontrol. Det er vores opfattelse, at ovenstående understreger et stort behov for at genoverveje muligheden for at reducere de afledte praktiske konsekvenser af begrebet ”midlertidig grænsekontrol”. Det skal vi hermed opfordre til.

Afslutningsvis skal vi gøre opmærksom på, at vi finder lovens bødeniveau ude af trit med virkeligheden. UL § 59a stadfæster et bødeniveau på maksimalt 37.200 kr. per udlænding, der befordres. Det er ude af proportion med en typisk pris på flybilletten og alvoren af brøden. Vi opfordrer til at bødestørrelsen reduceres markant, idet indførelse af midlertidig grænsekontrol med kort varsel skaber langt større risiko for fejlhåndtering fra transportørernes side. Vi finder i øvrigt, at der som følge af befordringspligten er rigeligt incitament til ikke at befordre passagerer uden behørig rejsehjemmel.

Vi opfordrer endelig til, at ovenstående påpegede problematikker inddrages i det videre arbejde med lovforslaget. Vi står i den forbindelse naturligvis til rådighed for drøftelse og uddybning af ovenstående synspunkter og evt. afklaring.

Med venlig hilsen



Per Henriksen

33 77 46 72 / 40413701

## Notat



Udlændinge- og  
Integrationsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

### **Høringssvar til udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven**

Udlændinge- og Integrationsministeriet har den 23. august 2023 sendt et udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven i høring. DSB har følgende bemærkninger.

Som DSB tidligere har påpeget i sit høringssvar af 4. december 2015 i forbindelse med indførelsen af transportøransvar, indebærer transportøransvaret uhensigtsmæssige risici for DSB som transportør. Både set i lyset heraf og under hensyntagen til, at den omkringliggende verden og dermed behovet for regulering kontinuerligt forandrer sig, anbefaler DSB, at pligten til at revidere lovgivningen fastholdes.

DSB har ingen bemærkninger til lovforslaget i øvrigt.

### **Koncernsekretariatet**

15. september 2023

DSB  
Telegade 2 B 2,2  
2630 Taastrup  
CVR 25 05 00 53

Mobil 24689048  
majuha@dsb.dk  
www.dsb.dk



Udlændinge- og Integrationsministeriet

Att.: [uim@uim.dk](mailto:uim@uim.dk), [joka@uim.dk](mailto:joka@uim.dk)

## KL's bemærkninger til ændringer i udlændingeloven og lov om midlertidig opholdstilladelse til personer, der er fordrevet fra Ukraine

KL har modtaget udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven og lov om midlertidig opholdstilladelse til personer, der er fordrevet fra Ukraine (Styrkelse af udlændingemyndighedernes værktøjer til kontrol af udlændinge i forbindelse med indrejse i og ophold i Danmark) med frist for afgivelse af bemærkninger den 11. august 2023.

KL har ikke bemærkninger til de konkrete forslag i udkastet til lovforslag.

KL noterer sig, at dette lovforslag ændrer i særloven for personer, der er fordrevet fra Ukraine hvad angår konkrete udfordringer i det statslige asylcentersystem.

KL har igennem længere tid overfor regeringen påpeget konkrete udfordringer i den kommunale opgavevaretagelse, der følger direkte af særloven. Det kan derfor undre KL, at man ikke benytter denne anledning til at ændre særloven, særligt hvad angår to paragraffer:

I medfør af særlovens § 30 stk. 2 skal kommunerne overtage integrationsansvaret for fordrevne ukrainere senest efter fire hverdage. Dette har vist sig at give væsentlige udfordringer i kommunerne, da fire hverdage ikke levner tid nok til planlægning af modtagelse og boligplacering. KL ønsker en normalisering af tidsfristerne for kommunernes modtageindsats.

I medfør af særlovens § 30 a kan kommunerne anvise et midlertidigt opholdssted eller en bolig, som er beliggende i et udsat boligområde til personer med opholdstilladelse efter særloven. Omkring halvdelen af landets kommuner er i høj grad udfordret på deres boligkapacitet til fordrevne fra Ukraine, men er tilbageholdende med at benytte muligheden i § 30 a, da ukrainere tæller som borgere med ikke-vestlig baggrund, når regeringen en gang om året opgør listen over udsatte boligområder, parallelsamfund og forebyggelsesområder. KL mener, at der bør ændres i optællingsmetoden for fordrevne ukrainere, så muligheden i særloven kan benyttes uden negative konsekvenser for kommunernes øvrige strategiske boligsociale indsatser.

Med venlig hilsen

Dato: 10. august 2023

Sags ID: SAG-2022-01078  
Dok. ID: 3359556

E-mail: [SGL@kl.dk](mailto:SGL@kl.dk)  
Direkte: 3370 3149

Weidekampsgade 10  
Postboks 3370  
2300 København S

[www.kl.dk](http://www.kl.dk)  
Side 1 af 2



Claus Ørum Mogensen

Sara Glahder Lindberg

Dato: 10. august 2023

Sags ID: SAG-2022-01078

Dok. ID: 3359556

E-mail: [SGL@kl.dk](mailto:SGL@kl.dk)

Direkte: 3370 3149

Weidekampsgade 10

Postboks 3370

2300 København S

[www.kl.dk](http://www.kl.dk)

Side 2 af 2

# Københavns Byret



Udlændinge- og Integrationsministeriet

Præsidenten  
Domhuset, Nytorv 25  
1450 København K.  
Tlf. 99 68 70 15  
CVR 21 65 95 09  
[adm.kbh@domstol.dk](mailto:adm.kbh@domstol.dk)  
J.nr. 23/36793

Den 10. august 2023

Ved en mail af 29. juni 2023 har Udlændinge- og Integrationsministeriet anmodet om eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven og lov om midlertidig opholdstilladelse til personer, der er fordrevet fra Ukraine (Styrelse af udlændingemyndighedernes værktøjer til kontrol af udlændinge i forbindelse med indrejse i og ophold i Danmark).

Jeg skal i den anledning på byretspræsidenternes vegne bemærke, at der i udkastets § 1, nr. 6, foreslås indsat et nyt kapitel 7C i udlændingeloven. Kapitlet indeholder regler om domstolsbehandling af indsigelser fremsat af Danmark mod udstedelse af et Schengenvisum. Forslaget synes at være bygget på reglerne fra udlændingelovens kapitel 7B om domstolsbehandling om visse beslutninger om administrativ udvisning §§ 45 d -45 k samt indfødsretslovens § 8 f om fratagelse af dansk indfødsret.

Forslaget indebærer, at en udlænding kan indbringe en "indsigelse" for Københavns Byret, når den pågældende har fået afslag på Schengenvisum efter visumkodeksens artikel 32, stk. 1, litra a, nr. vi, fordi udlændingen anses for at udgøre en trussel mod medlemsstaternes offentlige orden, indre sikkerhed, folkesundhed eller internationale forbindelser. Det er alene indsigelser fra danske myndigheder, der vil kunne prøves ved Københavns Byret. Det har ikke betydning, om afslag på visumansøgning er truffet af Danmark eller et andet EU-land.

Retsplejemæssigt er der lagt op til procedure, hvor der skal afsættes én dommer til at træffe afgørelse om eventuel fremlæggelse af dokumenter, som myndighederne mener ikke skal fremlægges. Sådanne spørgsmål skal afklares, inden dokumenterne (eventuelt) bliver fremlagt for de dommere, der skal træffe den materielle afgørelse i sagen. Der vil i øvrigt være mundtlig forhandling – herunder med teleforbindelse til udlændingen – og der skal både beskikkes en advokat for udlændingen og en særlig advokat for denne. Der lægges herudover op til, at man – ligesom ved sager om fratagelse indfødsret og prøvelse af administrativ udvisning – sætter retten med tre dommere.

Jeg skal hertil bemærke, at det bør overvejes, om der også i disse sager består et særligt behov for en sådan ekstraordinær 3-dommerbehandling. Jeg lægger herved navnlig vægt på, at afgørelsen om afslag på visum til indrejse i Schengen umiddelbart ikke synes at have helt så indgribende karakter som tilfældet er i de sager, som i øvrigt behandles efter lignende regler. Det gælder således udvisning af en udlænding, fordi denne er til fare for statens sikkerhed, jf. udlændingelovens § 45k, jr. § 45 b. Udvisning vil således normalt være et langt mere indgribende tiltag end nægtelse af indrejse. Det samme gælder for afgørelser om fratagelse af statsborgerskab, jf. indfødsretslovens § 8 f. Der synes på den baggrund ikke at være helt det samme behov for, at den materielle prøvelse af grundlaget for indsigelsen foretages af tre dommere.

Jeg skal på den baggrund henstille til, at det overvejes at ændre forslaget, således at retten ved behandling af sager efter det foreslåede kapitel som normalt alene bør sættes med én dommer.

Det fremgår af lovudkastet, at forslagets afsnit om de økonomiske konsekvenser for det offentlige er under udarbejdelse. Da der er tale om en ny opgave for domstolene (specifikt Københavns Byret), vil dette som udgangspunkt forudsætte tilførsel af yderligere ressourcer.

Efter det anførte vil en sag af den pågældende karakter indebære en del arbejde for retten. Det drejer sig dels om sagens forberedelse, sikker håndtering af fortroligt materiale og forudgående stillingtagen til, hvilke dokumenter der kan fremlægges. Som nævnt ovenfor vil der tillige skulle sættes fire dommere til sagen; hvis forslaget som anført ovenfor ændres således, at selve sagen alene afgøres af én dommer, vil det i stedet være to dommere. Endelig bemærkes, at der ved beregninger af de offentlige udgifter bør medregnes udgiften til to beskikkede advokater pr. sag samt udgifter til tolkebistand.

Ved vurderingen af de økonomiske omkostninger vil det herudover være afgørende, hvor mange sager af den pågældende karakter der må påregnes. Udlændinge- og Integrationsministeriet ved specialkonsulent Anne Marie Træholt har den 5. juli 2023 herom telefonisk oplyst, at et skøn over det forventede antal af sådanne er sager er behæftet med en betydelig usikkerhed. Det antages imidlertid, at der hidtil alene har været tale om et meget begrænset antal sager. Denne vurdering bygger efter det oplyste bl.a. på, at Udlændingestyrelsen over for ministeriet på grundlag af styrelsens journalsystem – som ikke er et statistiksystem – har oplyst, at der de sidste tre år ikke har været nogen sager af denne karakter.

På den baggrund er et skøn over de økonomiske konsekvenser af forslaget behæftet med en betydelig usikkerhed. Hertil kommer, at jeg ikke har mulighed for at skønne over, i hvilket omfang en sådan adgang til domstolsprøvelse vil blive benyttet fremover – herunder om der vil være en opadgående tendens til antallet af indsigelser og/eller til prøvelse af sådanne indsigelser ved domstolene.

Det ser på det foreliggende grundlag imidlertid ud til, at der vil være tale om et meget lavt antal sager og derved også meget begrænsede økonomiske konsekvenser.

Hvis forslaget vedtages, vil Københavns Byret følge udviklingen i antallet af sager nøje. Skulle det vise sig, at den anførte forudsætning om, at der alene vil blive tale om et meget begrænset antal sager, ikke holder stik, vil der således være behov for tilførsel af yderligere ressourcer til varetagelse af opgaven, og retten vil i givet fald anmode Domstolsstyrelsen om at iværksætte det fornødne over for Udlændinge- og Integrationsministeriet. Omfanget heraf vil selvsagt også være afhængigt af, om hovedforhandlingen i sådanne sager vil skulle gennemføres med en eller tre dommere, jf. ovenfor.

Der henvises til j.nr. 2023 - 8504.

Kopi af dette brev er sendt til Domstolsstyrelsen.

Med venlig hilsen

  
Nikolaj Aarø-Hansen



## Jonas Kampman

---

**Fra:** UIM Asyl og Visum <asyl-visum@uim.dk>  
**Sendt:** 11. september 2023 15:08  
**Til:** Thea Jensen  
**Emne:** VS: <SMIME.SIGN>Ekstern høring af forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Revision af reglerne om transportøransvar i forbindelse med midlertidig grænsekontrol ved indre Schengengrænser) (UIM Id: 2435641) (RIGS-GL Sagsnr.: 2017 - 374) (Nanoq - I...  
**Vedhæftede filer:** Udkast til lovforslag om revision af reglerne om transport =BF =BF =B8ransvar.pdf; Høringsbrev GL.pdf; Høringsliste.pdf

### Høringssvar fra Grønland

---

**Fra:** UIM Hovedpostkasse <uim@uim.dk>  
**Sendt:** 11. september 2023 15:06  
**Til:** UIM Asyl og Visum <asyl-visum@uim.dk>  
**Emne:** VS: <SMIME.SIGN>Ekstern høring af forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Revision af reglerne om transportøransvar i forbindelse med midlertidig grænsekontrol ved indre Schengengrænser) (UIM Id: 2435641) (RIGS-GL Sagsnr.: 2017 - 374) (Nanoq - I...

**Fra:** Lona Lyng [LOLY@nanoq.gl](mailto:LOLY@nanoq.gl)  
**Sendt:** 11. september 2023 13:37  
**Til:** UIM Hovedpostkasse <[uim@uim.dk](mailto:uim@uim.dk)>  
**Emne:** Vs: <SMIME.SIGN>Ekstern høring af forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Revision af reglerne om transportøransvar i forbindelse med midlertidig grænsekontrol ved indre Schengengrænser) (UIM Id: 2435641) (RIGS-GL Sagsnr.: 2017 - 374) (Nanoq - I...

Kære Udlændinge- og Integrationsministeriet

Grønlands Selvstyre ønsker ikke, at denne lovændring skal træde i kraft for Grønland på nuværende tidspunkt.

Inussiarnersumik Inuulluaqqusillunga  
Med venlig hilsen  
Best regards

### Lona Lyng

Immikkoortortaqaarfimmi pisortaq - Suliffeqarnermut  
Afdelingschef - Arbejdsmarked  
Head of division - Labour



NAALAKKERSUISUT  
GOVERNMENT OF GREENLAND

Isumaginninnermut Suliffeqarnermut Nunamullu Namminermut Naalakkersuisoqarfik  
Departementet for Sociale Anliggender, Arbejdsmarked og Indenrigsanliggender  
Ministry of Social Affairs, Labour and Domestic Affairs  
Postboks 970

Udlændinge- og Integrationsministeriet  
Asyl og visum  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

København, 10. august 2023

**Vedr. høring over udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven og lov om midlertidig opholdstilladelse til personer, der er fordrevet fra Ukraine**

(Styrkelse af udlændingemyndighedernes værktøjer til kontrol af udlændinge i forbindelse med indrejse i og ophold i Danmark)

Udlændinge- og Integrationsministeriet har ved brev af 29. juni 2023 anmodet om Red Barnets eventuelle bemærkninger til forslag til lov om ændring af udlændingeloven og lov om midlertidig opholdstilladelse til personer, der er fordrevet fra Ukraine. Red Barnet har følgende bemærkninger:

Red Barnet er særdeles kritisk over for den foreslåede ophævelse af udlændingelovens § 19, stk. 3, 1. pkt.

Efter 10 års ophold i Danmark har børn, uanset alder, opholdt sig størstedelen af deres liv i Danmark og har bl.a. gennem en hverdag i danske skoler og institutioner opnået en sådan tilknytning til det danske samfund, at det hverken vil være proportionalt eller i tråd med principperne i artikel 3 i FN's Børnekonvention om hensynet til barnets tarv at fratage børn deres opholdsgrundlag som følge af eksempelvis en ferierejse i oprindelseslandet.

Red Barnet *anbefaler* derfor, at udlændingelovens § 19, stk. 3, 1. pkt. ikke ophæves som foreslået.

Spørgsmål til ovenstående kan stiles til senior børnerettighedsjurist Amalie Bang: [amba@redbarnet.dk](mailto:amba@redbarnet.dk)

Med venlig hilsen



Johanne-Schmidt Nielsen, generalsekretær

Høringssvar fra foreningen **Refugees Welcome**  
vedr.:  
**Afskaffelse af 10-års regel for besøg i flygtninges hjemlande**

*Høringsfrist 11. august 2023*

Indledningsvis har vi en bemærkning til selve overskriften på lovforslaget: hovedindholdet fremgår slet ikke, hvilket forekommer misvisende. Nærværende høringssvar forholder sig kun til netop denne foreslåede ændring vedrørende flygtninge, som besøger deres hjemland eller tidligere opholdsland. Vi har ingen bemærkninger til ændringer vedr. Schengen, ydelser til fordrevne fra Ukraine eller yderligere samkøring af informationer i sager vedr. inddragelse eller nægtelse af forlængelse.

Refugees Welcome anerkender slet ikke argumentet for at indføre den påtænkte lovændring. Den fremstår som ren chikane og en imaginær mulighed for at inddrage flere opholdstilladelser for velfungerende borgere.

Eftersom den udelukkende omhandler flygtninge, som allerede har opnået permanent ophold, og har boet mindst 10 år lovligt i Danmark, har det ingen reel betydning, hvorvidt de er forfulgt i hjemlandet eller ej. De pågældende har allerede bevist en så stærk tilknytning til Danmark, at deres oprindelige opholdsgrundlag er uvedkommende.

Hvis man har opnået permanent ophold dengang kravene var mere lempelige, har man i dag haft mindst 14 års ophold, eftersom de gældende regler i store træk blev indført i 2016, og inden da krævedes der 7 års ophold før flygtninge fik permanent ophold automatisk. Hvis man har mindre end 14 års ophold, men har opnået permanent ophold har man bevist, at man taler dansk, forsørger sig selv, har en ren straffeattest og har udvist aktivt medborgerskab. Kort sagt er man i dag borger i Danmark, uanset om man i sin tid ankom som flygtning.

En række nyere afgørelser fra både Flygtningenævnet og Udlændingenævnet har underkendt Udlændingestyrelsen<sup>1</sup> og slået fast, at ca. 10 års ophold i langt de fleste tilfælde vil være nok til at et menneske er så stærkt tilknyttet til Danmark, at EMRKs artikel 8 beskytter dem. Man må derfor gå ud fra, at der igen er tale om symbolpolitik, som regeringen udmærket godt ved ikke harmonerer med internationale forpligtelser – men som ikke desto mindre vil skræmme masser af flygtninge, og trække nogle få gennem lange og unødige sagsforløb. Lovforslaget og de fremtidige, affødte sager er endnu en unødig udgift for skatteborgerne og en unødig belastning af administrationen.

For de mennesker, som rammes, er der tale om en alvorlig og tragisk indskrænkning i deres frihed og deres familieliv. Næsten alle flygtninge er blevet adskilt fra kære familiemedlemmer, som de meget gerne vil gense. Det kan ofte kun ske i hjemlandet eller det tidligere opholdsland, da det kan være umuligt at mødes i Danmark eller i tredjelande pga. skrappe visumregler. Mange flygtninge er f.eks. allerede i dag forhindret i at tage hjem og begrave deres forældre. Der findes ikke dokumentation for at flygtninge overtræder reglerne i dag, udover ganske få sager, hvilket ministeren også medgiver.

Hvis dette lovforslag var gældende i dag, ville det bl.a. ramme de mange tusinder, som i sin tid kom som flygtninge fra eks-Jugoslavien. Nogle af dem har ikke kunnet opnå dansk statsborgerskab, måske pga.

---

<sup>1</sup> <http://refugees.dk/aktuelt/2023/april/udlaendingestyrelsen-underkendes-i-sager-omkring-tilknytning/>

traumer har forhindret dem i at bestå danskprøven, eller fordi de fik en dom for kriminalitet som teenagere. Hvorfor skulle de ikke have lov til at rejse til Bosnien på ferie i dag?

Hvis man overhovedet skal gå ind i diskussionen om, hvorvidt disse nuværende borgere i Danmark fortsat er i risiko i deres hjemland eller ej, vil vi gerne gøre opmærksom på, at der er stor forskel på at tage på et kortvarigt besøg og at bosætte sig fast – dette beskrives også i asylretten. I mange tilfælde vil både myndigheder og lokale aktører tillade et besøg, men ikke nødvendigvis acceptere at personen vender hjem for steds. Desuden kan der være et spørgsmål om, hvorvidt forfølgerne overhovedet når at blive opmærksom på personens tilstedeværelse under et besøg.

Når ministeren udtaler, at 10-års reglen "ikke giver mening for ham", så afslører det hans begrænsede kendskab til flygtnings liv og situation, og det er udtryk for den herskende tankegang om, at flygtninge nok i de fleste tilfælde er fulde af løgn og slet ikke har et problem, men bare kommer for at hæve kontanthjælp. Og flygtningene har tilsyneladende ret, når de oplever, at de altid vil være uønskede, selvom de lever op til alle kravene for integration.

Med venlig hilsen

### **Refugees Welcome**

Valhøjvej 12E, 1. 2500 Valby  
refugeeswelcome.dk  
kontakt@refugeeswelcome.dk





10. august 2023

SOS Racisme  
Nørre Allé 7  
2200 København N.  
[sos@sosracisme.dk](mailto:sos@sosracisme.dk)  
[www.sosracisme.dk](http://www.sosracisme.dk)

Til Udlændinge- og Integrationsministeriet,  
att. uim@uim.dk og joka@uim.dk vedr. j.nr. 2023-8504

### **Høring over udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven og lov om midlertidig opholdstilladelse til personer, der er fordrevet fra Ukraine.**

SOS Racisme takker for at have fået sendt lovforslaget i høring!

#### **Til 2.1. Ophævelse af 10 års frist ved ferierejser foretaget af flygtninge**

##### **SOS Racisme er helt imod at stryge 10 års fristen.**

Udlændingeministeren har ikke selv nogen idé om, hvor mange flygtninge, det drejer sig om, der er taget på ferie i hjemlandet og fortsat har ophold pga. asyl efter der er gået ti år, og ikke har andet opholdsgrundlag. Men han synes principielt, det er forkert, der overhovedet skal gælde en ti-års-regel for, hvornår man evt. må besøge det land, man kommer fra, og stadig opretholde asylstatus.

Samtidig gælder princippet om at opholdsstatus for flygtninge inden for de første ti år vil afbrydes ved besøg i hjemlandet netop ikke for den største gruppe af flygtninge i Danmark p.t.- nemlig ukrainerne. For de kaldes i stedet fordrevne og har en særlov, for i videst muligt omfang undgå at de kommer ind under de stramme rammer for asylansøgere og flygtninge. Efter vores overbevisning, vil man ikke kunne vide, hvor i Ukraine, der næste gang bliver bombet; men det må være op til folk selv at vurdere faren ved et besøg i hjemlandet, og opveje det overfor den glæde og det behov, man selv og familien har ved at mødes og evt. ved at se eller ordne noget i sit hjem igen. Så der er reelt ikke tale om et lighedsprincip, der skal gælde for alle flygtningene, nemlig ikke ukrainerne og dem på afghanerloven!

Den foreslåede lovændring skal blot signalere stramning i konkurrencen om at være det mest udlændingefjendtlige parti. Man vil udtrykke til flygtningene i Danmark: "I er her kun midlertidigt! I skal ikke tro, at vi vil jer noget godt, eller ønsker at beholde jer, selv om I har været her ti år, og måtte lære dansk, arbejdet og betalt skat, - men måske ikke kunnet lære dansk godt nok eller haft beskæftigelse nok til at få permanent ophold eller dansk statsborgerskab!" På den måde understreges konsekvenserne af paradigmeskiftets midlertidighed!

Hvad kan det gøre flygtningen? Ja, man kunne fx. forestille sig at en flygtning inderligt ønskede at se sin mor eller far, som måske var syg i hjemlandet, inden forælderen døde. Og at flygtningen mente at kunne gøre det i en kortere periode, uden at regimet eller andre potentielle forfølgere i landet vidste noget om det. Det er ikke det samme, som at vedkommende ville kunne flytte sikkert

tilbage og opholde sig dér resten af livet lovligt og uden forfølgelse, afhøringer, eller uden at skulle tortureres eller betale en pris med at forråde andre forfulgte for regimet. Samtidig gælder princippet om at opholdsstatus afbrydes ved besøg i hjemlandet netop ikke for den største gruppe af flygtninge p.t. i Danmark p.t.- nemlig ukrainerne.

## Til 2.2. Oplysningspligt i alle sager i henhold til udlændingeloven

### **SOS Racisme mener ikke, der er grund til, at en udlænding stiller sit pas eller anden rejsehjemmel til rådighed for Udlændingestyrelsen ved forlængelse af en opholdstilladelse!**

Dersom Udlændingestyrelsen beholder passet/rejsehjemlen et stykke tid, har vedkommende jo ikke mulighed – eller ringere mulighed - for at skaffe sig et opholdsgrundlag eller arbejde i et andet land, og risikerer at blive udvist af Danmark og blive refouleret til det land, han kom fra, uden det er sikkert nok. Eller han risikerer at skulle opholde sig i et udrejsecenter i årevis. En fotokopi af passet/rejsehjemlen burde være nok! Ægthedsvurderingen af et evt. pas har normalt fundet sted ved ansøgning om asyl eller anden opholdstilladelse – hvis flygtningen overhovedet havde et pas den gang. Ved udstedelse i Danmark, må Udlændingestyrelsen kunne kontakte den udstedende myndighed. Vi havde i øvrigt det indtryk, at Udlændingestyrelsen selv kunne forlænge opholdstilladelser til flygtninge uden at kontakte flygtningene først, dengang man indførte kun midlertidige flygtningestatuser med paradigmeskiftelovpakken i 2019.

Med hensyn til **oplysningspligt** handler de ovennævnte asylsager jo om vurderinger af, om situationen i hjemlandet er blevet bedre – dog ikke kun helt midlertidigt -, og om en tilbagesendelse overskrider § 2 eller § 3 i EMRK. Det burde derfor være Udlændingestyrelsen, der havde **en detaljeret oplysningspligt i deres skrivelser om, hvorfor deres oplysninger om Syrien – eller et andet land, som flygtningen stammede fra, var modsat af UNHCR's vejledninger om ikke at tvangstilbagesende, og hvorfor Udlændingestyrelsen ikke tog Amnesty's og Human Rights Watch' rapporter om overgreb på tilbagevendte og tilbagesendte syrere alvorligt!**

Og Udlændingestyrelsen burde i skrivelserne begrunde, hvorfor Danmark som (næsten eneste) EU-land forsøgte at få en hjemsendelsesaftale med Syrien i stand, og hvorfor man ophævede opholdstilladelserne, når man ikke havde en sådan aftale. Der er jo ved manglende forlængelse af en opholdstilladelse ikke tale om at give flygtningene en ydelse eller fortsat sikkerhed i Danmark, men derimod om at bombe deres liv tilbage til nul!

Mange syriske piger fik ved 18 års-alderen ødelagt deres uddannelse, deres chancer for arbejde, og fik store psykiske ar. Mange har fået opholdstilladelsen tilbage igen i Flygtningenævnet og er sluppet for at blive tilbagesendt til tortur eller udsættelse for andre overgreb i Syrien lige nu; men selve processen med placering på udrejsecenter og truslen om tilbagesendelse har for altid svækket deres selvfølelse og deres tillid til Danmark. Andre har søgt asyl i andre lande eller er gået under jorden. En midaldrende syrisk mand døde pludselig af hjertesygdom i forbindelse med, at hans opholdsstatus skulle vurderes! Så det er ikke så få menneskelige tragedier, paradigmeskifteloven og dens gennemførelse allerede har bevirket; asyl, som betyder frihed for forfølgelse, er erstattet af forfølgelse fra Danmarks side. Hvad angår Somalia, Iran, D. R. Congo, Afghanistan, Myanmar og flere andre lande, mener SOS Racisme også at hjemsendelser dertil udgør refoulement.

### **Ang. oplysningspligt og udveksling af oplysninger til danske og udenlandske efterretningstjenester er SOS Racisme skeptiske**

I forhold til at gøre det nemmere at udveksle oplysninger mellem myndighederne og fra myndigheder til efterretningstjenester og mellem efterretningstjenester, skal SOS Racisme gøre opmærksom på, at sådanne efterretninger er blevet lækket til Israel og misbrugt ved israelske afhøringer af tilbagesendte arabere/palæstinensere. På den ene side anerkender vi, at det måske især er takket være efterretningstjenesterne, at Danmark i vidt omfang er blevet forskånet for terror udefra. På den anden side er vi utrygge over, hvor mange der kan få adgang til forfulgte asylansøgere og flygtnings oplysninger, og hvor lemfældig - eller i det anførte eksempel direkte ulovlig - omgangen har været med dem.

I hvor høj grad flygtnings oplysninger er af interesse for efterretningstjenesterne, må vi dog stille et spørgsmål ved. Medmindre der er en konkret, alvorlig mistanke fra efterretningstjenestens side, synes vi ikke at sådanne oplysninger bør kunne tilflyde efterretningstjenesten. Der vil altid være en risiko for, at oplysningerne kan udveksles med andre tjenester og misbruges, hvis flygtingen ender med at blive sendt tilbage. I forhold til en forlængelse af opholdstilladelsen, handler det jo især om oplysninger og risiko for forfølgelse i Syrien, og om arbejde i Danmark.

### **Til 2.3. Udvidet adgang til indhentelse af oplysninger fra andre udlændingesager i forbindelse med asylsagsbehandling, og til at sambehandle asylsager om forlængelser**

#### **Hvad angår sambehandling er SOS Racisme usikre.**

Så vidt vi ved gør Flygtningenævnet i dag allerede i høj grad brug af ikke-person-henførbare oplysninger fra andre sager, som ligner den, som en asylansøgning behandles efter, og det er også meningen med at offentliggøre sager på Flygtningenævnets hjemmeside. Vi synes dog fortsat at Udlændingeministeriets og Udlændingestyrelsens indflydelse på et sagsforløb i Flygtningenævnet er alt for stort til at kunne betragte Flygtningenævnet som et uafhængigt domstolslignende organ. Vi synes heller ikke, at politikerne kan betragtes som værende uden for ansvar for det, der sker; der er ingen som helst armslængde hertil. Tværtimod ses den politiske indflydelse meget tydeligt på, hvilke sager Udlændingestyrelsen nu skal tage op og gennemgå med henblik på potentiel afbrydelse af opholdstilladelsen.

I årevis har sambehandling af børns flygtningestatus med forældrenes ført til, at man har overset reglerne i Børnekonventionen, som Danmark jo også er medlem af. I årevis har man fx. sendt piger tilbage til Somalia, hvor 99% af alle kvinder er omskåret inden de er 15 år gamle. En sag fra sidste efterår er dog genoptaget og omgjort - netop efter sambehandling med børnenes sager, efter en udtalelse fra FN's Børnekomité om, at en udsendelse af klagerens mindreårige [datter 1] vil udgøre en krænkelse af FN's Børnekonvention, idet [datter 1] vil risikere tvangsmæssig omskæring ved en udsendelse til Somalia.

En risiko ved sambehandling er, at man ikke fokuserer tilstrækkeligt på specifikke forhold hos hver af familiemedlemmerne i den enkelte sag. Det er ikke skitseret i lovudkastet, hvad sambehandling er, og hvis det gælder at man generelt kan bruge, hvad der er i hele beholdningen af sager fra et bestemt land – udover i en familie, risikerer man at overse individuelle forhold.

Omvendt har man i Danmark lagt alt, alt for lidt vægt på, hvordan forholdene i hjemlandet reelt er i dag, og hvordan, de har ændret sig over årene, og på grundige rapporter fra UNHCR – og alt for meget på sager, der har fundet sted i helt andre perioder af et lands historie. Det er til dels en følge af, at de medlemmer, der var udpeget af Dansk Flygtningehjælp og af Udenrigsministeriet, som begge måtte formodes at kende – eller hurtigt at kunne sætte sig ind i forholdene i bestemte lande – blev fjernet fra Flygtningenævnet under den seneste V- LA-K-regering.

#### **Til 2.4. Opfølgning på EU-Domstolens dom af 24. november 2020 i de forenede sager C-225/19 og C-226/19**

**- SOS Racisme har ikke kendskab nok til området til at vurdere den foreslåede domstolsprøvelse, hvor Danmark har gjort indsigelse i en sag, men af retssikkerhedsmæssige årsager, bør ansøgeren have at vide, hvad han er mistænkt for/ eller hvad Danmarks begrundelse er. Hvis der skal være en troværdig retssag, må den afviste visumansøger have ret til at tale med sin advokat før retssagen. Hvis der så – formentlig ekstremt sjældent - er helt afgørende fortrolige oplysninger, som gør, at dørene i retten må lukkes, - må hans danske advokat have disse forelagt under retssagen – og visumansøgeren midlertidigt blive koblet ud. Han bør dog ved retssagens afslutning kunne få årsagen til udelukkelsen at vide.**

**- Det er vigtigt at begrænse danske indrejseforbud grundet pligtovertrædelser til Danmark alene! Så udvisningen ikke vil fratage udlændingen enhver mulighed for et godt liv i et andet Schengen-land.**

**- Ved indsigelse fra et andet land, kunne Danmark evt. give tilladelse til indrejse alene i Danmark, men ikke til andre Schengen-lande.**

Et almindeligt rets-etisk princip er dog, at man begrunder en afgørelse, især når den går en person imod - som her, hvor et Schengen-visum nægtes udstedt på grund af indsigelse fra Danmark eller fra et andet Schengen-land. Et andet retsprincip er vel, at den – mistænkte visumansøger – skal have lov at tale i fortrolighed med sin advokat. I dette tilfælde står der i lovudkastet, at hans advokat i Danmark ikke må tale med ham, hvis han har set fortrolige oplysninger om ham. I andre tilfælde må advokaten ikke se alt det materiale, som resten af retten kan se. Denne lukkethed – og lukkede døre ved retssagen, kan måske være relevante, hvis der er tale om en terrorsag, men det mindsker retssikkerheden.

Vi kan godt forstå, at der måske kan være oplysninger om fx. terror fra en efterretnings- eller sikkerhedstjeneste, der er så hemmelige/ fortrolige, at de ikke må *røbes fuldt ud offentligt*. Men - hvis en person *ikke* er dømt for noget, kan man jo ikke være sikker på, at oplysningerne er sande. Selv om de fleste efterretningstjenester formentlig er grundige i deres efterforskning, er det jo ikke sikkert, alle deres oplysninger er korrekte. Og ansøgeren om Schengen-visum har ikke mulighed for at sandsynliggøre det modsatte, hvis han ikke ved, hvad en mistanke beror på.

Danmark har tidligere haft mexicaner-sagen, hvor en person i 1977 blev udvist efter en mistanke, der aldrig blev sandsynliggjort og uden dom, sagen har forfulgt ham i årene efter. Aktuelt har vi



SAM-SAM-sagen, hvor vi ikke kender den fulde sandhed, men hvor han formentlig har været ansat i dansk efterretningstjeneste, og de mange års fængselsstraf måske skyldes justitsmord.

**SOS Racisme mener derimod, at den pågældende altid må få oplyst, hvorfor det andet Schengen-land har gjort indsigelse mod, at han indrejser i Schengen-regionen, således, at han har en reel mulighed for at forsvare sig og rette misforståelser. Ligesom det er vigtigt, at man ikke i andre lande vurderer hans farlighed efter, hvor lang tid, han evt. har siddet i fængsel i Danmark. En visumansøger er jo ikke farlig, fordi han har glemt at gennemføre en eller flere meldepligter, eller fordi systemet har været afkoblet med fejlagtige sigtelser for "potentielle overtrædelser" til følge. Det er den danske udlændingelov og hjemrejselov, der er farlig for udlændinges menneskerettigheder i Danmark!**

I mange tilfælde giver Danmark dom til udvisning og indrejseforbud, fx. ved overtrædelser af pligter på udrejsecentre, eller af andre minimale lovovertrædelser, som ikke vil være strafbare i andre lande. **Det er vigtigt at begrænse indrejseforbud grundet pligtovertrædelser til Danmark alene! Så udvisningen ikke vil fratage udlændingen enhver mulighed for et godt liv i et andet Schengen-land.**

**Til 2.5. Mulighed for at nedsætte eller fratage kontante ydelser for udlændinge, der har indgivet ansøgning efter Ukraine-særloven**

**SOS Racisme er helt imod nedsættelse og fratagelse af ydelser fra ukrainske flygtninge m. fl.**

SOS Racisme er 100% imod de såkaldt "motivationsfremmende foranstaltninger".

De har aldrig hjulpet nogen eller noget, eller fået folk til at rejse hurtigere hjem; men været til konstant ydmygelse og mental nedbrydning af afviste asylansøgere. De motiverer heller ikke til frivillig hjemsendelse, og burde omdøbes til "demotiverende foranstaltninger". SOS Racisme kan se, at der ved slagsmål og personvold på asyl- og hjemrejse- og udrejsecentre, kan være behov for at flytte folk ud i egen bolig – eller til et andet asylcenter.

Hvad angår pengeydelse og steder med og uden cafeterier, hvor asylsøgerne skal spise i kantine på bestemte tider, hvis de overhovedet vil have mad, kan vi godt forstå, at det findes i modtagecentre, hvor folk kun opholder sig i max. 3 uger; på centre for uledsagede mindreårige, og på centre med meget omsorgskrævende beboere, som ikke selv ville kunne lave mad. Men ellers synes vi man skal ophæve kantine/cafeteria-programmerne, så asylansøgere – også de afviste - selv kan købe ind og lave mad til sig selv og deres familier, og i hvert fald kan have nogle daglige familiemåltider at glæde sig til. Og så de kan spise for sig selv, og ikke er tvangsindlagt til at indtage mad under megen støj og uro. Og man bør forhøje ydelserne så meget, at de har råd til at indkøbe varierede fødevarer.

Venlig hilsen,

for SOS Racisme, Danmark,

Anne Nielsen, Koordinationsudvalget



SOS Racisme, Danmark  
Nørre Allé 7  
2200 København N.  
[sos@sosracisme.dk](mailto:sos@sosracisme.dk)  
[www.sosracisme.dk](http://www.sosracisme.dk)

**Høringssvar fra SOS Racisme vedr. udkast til Lov om ændring af udlændingeloven  
J.nr. 2021-15380 (Revision af reglerne om transportøransvar i forbindelse med midlertidig  
grænsekontrol ved indre Schengengrænser), j.nr. 2021-15380**

16. september 2023

Til: Udlændinge- og Integrationsministeriet,  
att. [uim@uim.dk](mailto:uim@uim.dk) og [thje@uim.dk](mailto:thje@uim.dk);

SOS Racisme takker for at have fået forslaget til ovennævnte lovændring sendt til høring. SOS Racismes mål er jo blandt andet at modarbejde racisme og diskrimination og arbejde for udlændinges og flygtninges rettigheder, og vi er meget interesserede i, at fastholde flygtninges ret til at søge asyl, og at gøre, hvad vi kan for at forhindre lovgivning, der svækker Flygtningekonventionen af 1951, og flygtningenes ret til at søge asyl i andre lande.

Danmark har jo tidligere gjort, hvad det kunne, for at chikanere og spærre for flygtninges rejser gemme Afrika og over Middelhavet, samt for at brande Danmark negativt som et land, der hader flygtninge fra Afrika og fra lande med overvejende muslimsk befolkning.

Efter at Danmark ulovligt har opretholdt indre grænsekontrol mod Tyskland i mange år, men nyligt ophævet den. Danmark var et af de første lande til at lukke sine grænser i marts 2020. Vi foregav dengang, at det var Corona-smitte vi ville forebygge, men reelt var det nok så meget en begyndende flygtningemobilisering gennem Europa, man ville forebygge. Det lykkedes så effektivt, at de fleste andre europæiske lande også lukkede deres grænser, for ikke at risikere, at flygtningene kom ind og ikke kunne komme videre. På den måde fik vi usædvanligt få flygtninge til Danmark i 2020-2022, hvilket ikke førte os til at tage imod flere kvoteflygtninge gennem FN. Mange flygtninge fra Afrika og Mellemøsten og Centralasien bor stadig i elendige, overbefolkede lejre eller selvbestaltede lejre i Grækenland, Italien, Tyrkiet, Bosnien, Kroatien og Serbien. Aktuelt er regeringen interesseret i at kunne genindføre grænsekontrol, når lejlighed byder sig, idet migrationen stiger og må forventes at stige, på grund af klimaforandringerne.

For tiden ser vi den ene naturkatastrofe efter den anden i Afrika og Asien, og i mindre skala i Syd-Europa. De er i høj grad forårsaget af Europa og USA, og voldsom, langvarig tørke har ødelagt folks levevilkår i store dele af Afrikas Horn, nu til dels kompliceret med pludselige kæmpestore oversvømmelser i Sydsudan og Sudan og andre afrikanske lande; det hele forværret af langvarige krige og konflikter. Vi ser også katastrofer grundet kraftige storme og skovbrande.

Så længe de meget CO<sub>2</sub>-producerende lande som Danmark fortsætter med at ødelægge jordkloden, har folk behov for at flygte fra ødelagte egne for at overleve. Der fleste flygter dog endnu fra krig og konflikter, men afvises alligevel som flygtninge i højere grad i Danmark end i andre lande. Det sker bl.a. fordi vi reelt ikke har et uvildigt og grundigt domstolsorgan, der er uafhængigt af regeringens tendenser til at idyllisere forholdene i Afrika og tilsidesætte UNHCR's vejledninger, og som ikke først og fremmest afgør asylstatus ud fra at gæet på asylansøgerens troværdighed.

Transportøransvaret, som Danmark i sin tid var et af de første lande til at indføre, og som nu er udvidet til andre transportmidler end fly, har gjort flugtruterne farligere og dyrere, hvor flygtninge tidligere kunne nøjes med at købe en almindelig flybillet til et Europæisk land. Alt imens Danmark og EU frasiger sig ethvert medansvar for, hvad Frontex gør, sætter barberbladshegn op for at holde flygtninge ude, tvinger flygtningebåde tilbage til Afrikas kyst eller til den tyrkiske kyst, undlader at komme kæntrede flygtninge til undsætning, og blokerer veje i Afrika. Danmark har derudover vist sig helt usolidarisk med Middelhavslandene og ikke hjulpet med at modtage flygtninge, trods tidligere løfter herom i 2015.

#### **Konklusion:**

SOS Racisme er helt imod den foreslåede lovændring, der skal muliggøre transportøransvar ved evt. genindførelse af grænsekontrol som følge af større flygtningebevægelser over landegrænser. Så vi foreslår at lovforslaget ændres til ikke at give mulighed for grænselukning ved store flygtningestrømme, og til ikke at kunne pålægge noget transportselskab transportøransvar.

Som modforslag vil vi foreslå, at Danmark vågner op af dvalen og tager drastiske skridt til at nedsætte CO<sub>2</sub>-produktionen i verden, samt giver nødhjælp til de mange lande, der er udsat for katastrofer, og hjælper dem på fode igen, så de selv kan dække befolkningens behov, så den ikke har brug for at flygte på grund af klimaændringer. Desuden at Danmark bistår – ikke til at skabe, men til at løse eller mindske konflikterne i verden.

For SOS Racisme,

Anne Nielsen, medlem af Koordinationsudvalget



SOS Racisme, Danmark  
Nørre Allé 7  
2200 København N.  
[sos@sosracisme.dk](mailto:sos@sosracisme.dk)  
[www.sosracisme.dk](http://www.sosracisme.dk)

**Høringsvar vedr.: j. nr. 2023-1050: udkast til forslag om lov om ændring af udlændingeloven, hjemrejseloven, straffeloven og forskellige andre love og om ophævelse af lov om videreførelse af visse rettigheder i forbindelse med Det Forenede Kongeriges udtræden af Den Europæiske Union uden en aftale (Opfølgning på EU-lovgivning, ophævelse af Brexit-borgerloven m.v.)**

København d. 27. februar 2023

Til Udlændinge- og Integrationsministeriet,  
att. [joka@uim.dk](mailto:joka@uim.dk); og [uim@uim.dk](mailto:uim@uim.dk)

SOS Racisme takker for at have fået ovennævnte lovudkast tilsendt til høring!  
SOS Racismes bemærkninger til de enkelte dele følger lovforslagets oversigt.

### **2.1. Interoperabilitetsforordningerne**

SOS Racisme er imod denne del af lovforslaget. Vi ser forslaget som et ønske om en endnu kraftigere overvågning af ikke-EU-og ikke-EØS-borgere i Schengenlandene. Hovedformålet, vurderer vi, er ikke at bekæmpe kriminalitet eller kunne indsætte katastrofehjælp, men derimod at gøre EU og Schengenlandene til et endnu mere tillukket Fort Europa for mennesker fra 3. verdens lande, og gøre det nemmere at tilbageføre til 1. asylland efter Dublinforordningen.

Danmark tager meget let på at ophæve flygtningestatusser for flygtninge fra Somalia, Syrien og Afghanistan, og på at gøre et efterfølgende "tålt ophold så utåleligt som muligt" for afviste asylansøgere og udokumenterede migranter. Det smadrer de afviste psykisk – men mødes med en mur af ligegyldighed af politikere og myndigheder.

Så selv om bedre interoperabilitet måske ville have kunnet lette efterforskning i tilfælde med grænseoverskridende kriminalitet, er SOS Racisme imod disse tiltag, for systemerne er især beregnet på at styrke Fort Europa. Der mangler en hensyntagen til de asylsøgere og flygtninge, det går ud over.

### **2.2. Varigheden af frihedsberøvelse med henblik på udsendelse**

SOS Racisme synes, det er fint at frihedsberøvelsen af EU-borgere nedsættes, så meget mere, som den nuværende grænse både er ulovlig efter EU-retten og er unødvendig. **SOS Racisme vil foreslå at sætte varigheden endnu længere ned, fx til 1 eller 1½ måned, da 46 dage var det længste, den varede selv i de 2½ år, der i den grad var præget af Corona-nedlukninger og restriktioner.**

Frihedsberøvelse er et alvorligt og belastende indgreb i folks liv, og administrativ frihedsberøvelse bør derfor kun bruges som absolut sidste udvej, og kun når der er et tilstrækkeligt formål hermed.

Det skete ikke, da Danmark brød EMRK § 5 under den første Corona-nedlukning i 2020 ved ikke at slippe udviste udlændinge fri af Ellebæk eller andre fængsler, selv om man reelt ikke kunne sende dem ud af landet efter Dublinforordningen når alle Dublinoverførsler var indstillet, og flyene stod på jorden. Både FN og Europarådet sagde, det var ulovligt.

### **2.2.2. Hjælp til hjemrejse til asylansøgere**

**SOS Racisme synes, det er i orden at give asylansøgere hjælp til hjemrejse, hvis de ønsker det, forudsat, at det sker uden pres.** Vedr. udlændinge fra EU-/EØS- og visumfri lande og udokumenterede migranter, synes vi også, at Danmark skulle yde mere fleksibilitet. At spærre folk inde koster utvivlsomt mere og ødelægger flere mennesker, end hvis man kunne have fundet en pragmatisk løsning, for folk, der ikke har et asylbehov. Vi tror stadig ikke, det vil tiltrække nogen til Danmark overhovedet. Derfor synes vi ikke a priori, at de nævnte grupper, hvis de ønsker at rejse hjem, men ikke har de økonomiske midler til det, skal udelukkes fra mulighed for hjemrejsestøtte at få hjemrejsen betalt, hvis det sker uden pres.

### **2.3. og 2.4. Hjælp til hjemrejse for bestemte grupper**

SOS Racisme mener ikke, at mange vil ønske hjemrejsestøtte mod at blive sendt ud af Danmark, men i nogle få tilfælde kan det være tilfældet – både når det gælder folk der har fået afslag på asyl, og folk der har fået ophævet deres ophold efter subsidiær beskyttelse. Derfor er vi ikke imod forslaget, det kan måske hjælpe nogen til at søge og få asyl eller subsidiært ophold i et andet land end Danmark.

Den vigtigste årsag til, at Danmark har så mange udviste og afviste udlændinge er paradigmeskifte-lovpakken, og at regeringen og Folketing, samt Flygtningenævnet og Udlændinge- og Hjemrejsestyrelsen lader som om, de ikke kan se, at forholdene i nogle af de lande, der er kommet mange flygtninge fra, fx Syrien, Irak, Somalia, Iran og D. R. Congo, fortsat er så risikable for asylansøgerne (fx. Iran og Afghanistan) eller kaotiske og krigsprægede af tilfældig vold, afhøringer, kidnapninger, fængslinger, forfølgelse og tortur (Syrien, Somalia, D. R. Congo, Irak), at en ufrivillig tilbagesendelse vil udgøre refoulement og overtræde EMRK § 2 og 3 samt andre menneskerettighedskonventioner. Det vigtigste instrument for Danmark er at ophøre med at ophæve opholdstilladelserne for flygtninge fra disse lande, og give de fastlåste udviste og afviste asylansøgere varig opholdstilladelse i Danmark.

### **2.5. Betydningen af at grundlaget for erhvervelse af statsborgerskab ikke foreligger**

SOS Racisme er enig i, at personer, der først som myndige får at vide, at den, de troede var deres far, og som havde dansk statsborgerskab, ikke var deres rigtige far, og hvis rigtige far ikke havde dansk statsborgerskab, bør beholde deres danske statsborgerskab.

Regler og lovgivning for statsborgerskab og myndighedernes forvaltning af det har skiftet meget gennem årene. Har en person haft dansk statsborgerskab i mange år, og pludselig får at vide, at det skyldes en fejl hos myndighederne, mener vi, at vedkommende fortsat skal have ret til det.

### **2.6. Revision af reglerne om obligatorisk kursus i dansk familieret og folkestyre for religiøse forkyndere m.fl. og løfteerklæring om overholdelse af dansk lovgivning**

SOS Racisme har ikke noget imod at religiøse forkyndere skal gennemgå et obligatorisk kursus om bl.a. familieret, ægteskabslovgivning og kvinders rettigheder. Vi henviser til vores høringsvar på det nyligt fremsatte lovforslag om forlængelsesprøven for religiøse forkyndere. Vi mener, man har skudt over målet i forhold til forventede sprogkundskaber og kendskab til dansk sprog, og har derfor protesteret mod, at denne prøveskal bestå som betingelse for fortsat ophold efter et halvt år. Prøven er på B1- B2-niveau, endda på et svært sprogområde om lovgivning, kønsligestilling mv., det er ude af trit med kravet om dansk på A1-niveau. Alternativt bør prøvematerialet oversættes til forkynderens sprog inden, og han eller hun bør kunne svare på eget sprog, som staten så kan oversætte til dansk, eller evt. lave prøven om til en multiple choice test. Ellers kommer prøven kun til at virke som endnu et symbolpolitisk udspil, som gør, at trossamfundene må udskifte forkyndere en gang om året.

## **2.7. Om revision af lovgivningen om et asylcenter i Rwanda og fængsel i Kosovo**

Her er SOS Racisme helt uenig med regeringen: vi ønsker lovgivningen om et asylcenter og asylbehandling i Rwanda kombineret med tilbageholdelse af spontane flygtninge i Danmark i detentionscentre ophævet helt og aldeles! Tilsvarende gælder bestemmelserne om Kosovo-fængslet, her har vi et alternativt forslag, der væsentligt kan nedsætte behovet for danske fængselspladser

Et dansk eller europæisk asylcenter i Rwanda underminerer hele FN's asylsystem, samt retten til at søge asyl i Danmark. Vi har tidl. skrevet høringsvar herom. Vi ønsker også alle lovbestemmelser om udnyttelse af celler i Kosovo-fængslet ophævet. De to love er skampletter på Danmark. UNHCR har skældt Danmark ud over eksternalisering af asylsystemet og asytlejre andre lande flere gange. Den Afrikanske Union har fordømt det med de hårdest mulige vendinger, og kaldt det for neokolonialisme.

Danmark har gennemført en lovgivning om asylcentre i Rwanda, på trods af de umenneskeligheder, som er kommet for en dag fra Australiens berygtede asytlejre på Nauro og i Papua Ny Guinea. Umenneskeligheden har i den grad skadet de strandede asylansøgere dér, så mange har forsøgt selvmord. Australiens asytlejre har ikke udgjort noget reelt asyl, og ikke gavnet nogen – heller ikke Australiens rygte. Det har desuden været hovedemne i mange valgkampe i Australien. Australien har måttet overføre børn og psykisk og somatisk syge voksne til Australien igen. Det er mennesker, der er gået glip af uddannelse og arbejde, og har været syge i mange år. Mange er blevet fysisk og seksuelt misbrugt og har et fortsat svært liv i lejre i Australien. Der er ikke noget der tyder på at det vil gå asylsøgere bedre i Rwanda. Af de 4.000 asylsøgere, som Israel i 2014 – 2016 har overført dertil, var ifølge FN alle undtagen 9 flygtet derfra i 2018, og så vidt vi ved er der i dag ingen tilbage i Rwanda. I 2018 åbnede Rwandas politi ild mod en ubevæbnet mængde af flygtninge fra D. R. Congo fra Kiziba-lejren i det vestlige Rwanda, hvor mellem 3000 og 4000 var gået til UNHCR's kontor i Karongi for at protestere mod nedskæringer fra ca. 9 US dollars til ca. 7 US dollars pr. person om måneden til fødevarer. Ifølge Human Rights Watch blev 12 personer skudt under protesten d., 22. februar 2018.

Det eneste anstændige nu er, at Danmark skrotter sine planer om asyl og asylcenter i Rwanda og om fængselspladser i Kosovo helt. Og at Danmark skrotter den lovgivning, der muliggør frihedsberøvelse af udlændinge for at kunne overføre dem til Rwanda eller Kosovo.

**SOS Racisme har derimod et alternativ til forslaget til fængselspladserne i Kosovo:**

Vi er enige i, at det danske fængselssystem er overbebyrdet.

**Derfor vil vi – også her - opfordre regeringen og Folketinget til at ophæve hele systemet med udrejsecentre og meldepligt, opholdspligt og underretningspligt med dertil hørende lange, formålsløse, uretfærdige og uproportionelle straffe for overtrædelser heraf.**

Aktuelt gælder en straf ramme på 2 år og i særlige tilfælde på 4 år efter straffeloven, for overtrædelse af melde-, opholds- og underretningspligten - samt mindst 1 års fængsel for ulovlig indrejse i Danmark. Og det uanset om det skyldes, man har glemt det, taget sig af sine syge børn, uden at have spurgt om lov en uge, før, de blev syge, kommet for sent grundet en mistet tog- eller busafgang, siddet i fængsel, uden Hjemrejsestyrelsen eller andre har slået det op, være indlagt, uden at politiet har efterforsket det, eller af anden grund ikke gennemført en af pligterne.

Lovgivning har ikke virket som motivationsfremkaldende foranstaltning til at få en udlænding til at rejse frivilligt hjem eller undgå at søge asyl i Danmark. Den har aldrig haft - og har ikke - noget reelt formål, men er udtryk for en ondsindet mobning af afviste udlændinge – uanset om de under legalt ophold har overtrådt loven, eller om de blot har fået afslag på asyl og ikke er udrejst af Danmark, fordi de ikke tør rejse hjem, og heller ikke har mulighed for at søge asyl i andre lande på grund af Dublinforordningen.

Ingen ved, hvor mange af disse overtrædelser af meldepligt og opholdspligt mv., der reelt har fundet sted, - og hvor mange, der skyldes menneskelige fejl og systemfejl hos Udlændingestyrelsen, Hjemrejsestyrelsen, Kriminalforsorgen, politiet, anklagemyndigheden og de systemansvarlige for Salto-systemet. Der har aldrig fundet en uvildig undersøgelse sted af disse svigt af registreringerne: udviste udlændinge regnes åbenbart ikke for nogen, der fortjener retssikkerhed, skønt ethvert menneske efter menneskerettighederne er et retssubjekt!

Skønt registreringer i Salto-systemet ikke kan bruges som bevis mere, øges straf længderne med antallet af tidligere domme for overtrædelser. Derved forlænges aktuelle straffe for enkeltstående forsømmelser med mange måneder, uanset om de tidligere er straffet for fejl i registreringerne, eller for reelle fejl. At de afviste asylansøgere og flygtninge efter 3. dom kom ind under samme system, som de tidligere kriminalitetsdømte, skyldes Rigsadvokatens vejledninger, som siden er indskrevet af Hjemrejsestyrelsen/regeringen i lovgivningen. Formålet med at straffe de afviste asylsøgere og flygtninge blev ikke drøftet i Folketingets behandling af lovstramningerne.

Misere er en følge af den danske udlændingepolitik, hvor politikerne skridt for skridt har frataget udlændinge en lang række basale menneskerettigheder. Reelt er de omtalte udlændinge retsløse ofre for politikernes konkurrence om at fremstå mere barske end deres konkurrenter i andre partier. Det er skruen uden ende – politikernes mobning og ligegyldighed med retsløsheden må stoppe nu!

Venlig hilsen,  
For SOS Racisme, Danmark,  
Anne Nielsen



**UNHCR**

United Nations High Commissioner for Refugees  
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

**UNHCR Representation for the Nordic and Baltic Countries**

Sveavägen 166, 15<sup>th</sup> fl.

Tel.: +46 10 10 12 800

SE-11346 Stockholm - Sweden

Email: [swest@unhcr.org](mailto:swest@unhcr.org)

11 August 2023

**Notre/Our code:** 0xx/RNB/2023

**RE:** UNHCR Observations on the Proposal for amendments to the Aliens Act and the law on temporary residence permits for persons displaced from Ukraine

Dear Sir/Madam,

The UNHCR Representation for the Nordic and Baltic Countries is pleased to submit to the Ministry of Immigration and Integration its observations on the Proposal for amendments to the Aliens Act and the law on temporary residence permits for persons displaced from Ukraine (Strengthening of the immigration authorities' tools for checks of foreigners in connection with entry into and stay in Denmark).

UNHCR appreciates the constructive dialogue with the Danish Government, and we thank you for your consideration of this important matter. We remain at your disposal for any clarification required.

Yours sincerely,

Yolande Ditewig  
Deputy Representative



**UNHCR Observations on the Proposal for amendments to the Aliens Act and the law on temporary residence permits for persons displaced from Ukraine (Strengthening of the immigration authorities' tools for checks of foreigners in connection with entry into and stay in Denmark)**

**[Forslag til lov om ændring af udlændingeloven og lov om midlertidig opholdstilladelse til personer, der er fordrevet fra Ukraine (Styrkelse af udlændingemyndighedernes værktøjer til kontrol af udlændinge i forbindelse med indrejse i og ophold i Danmark)]**

**I. Introduction**

1. The United Nations High Commissioner for Refugees (“UNHCR”) Representation for the Nordic and Baltic Countries (“RNB”) appreciates the invitation by the Government of Denmark to provide observations on the “Proposal for a law amending the Aliens Act and the law on temporary residence permits for persons displaced from Ukraine (Strengthening of the immigration authorities' tools for checks of foreigners in connection with entry into and stay in Denmark)” [*Høring over udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven og lov om midlertidig opholdstilladelse til personer, der er fordrevet fra Ukraine (Styrkelse af udlændingemyndighedernes værktøjer til kontrol af udlændinge i forbindelse med indrejse i og ophold i Danmark)*] - hereafter the “Proposal”.<sup>1</sup>
2. UNHCR has a direct interest in law proposals related to asylum, as the agency entrusted by the UN General Assembly with the mandate to provide international protection to refugees and, together with Governments, seek permanent solutions to the problems of refugees.<sup>2</sup> Paragraph 8 of UNHCR’s Statute confers responsibility on UNHCR for supervising international conventions for the protection of refugees,<sup>3</sup> whereas the 1951 Convention relating to the Status of Refugees<sup>4</sup> and its 1967 Protocol (hereafter collectively referred to as “1951 Convention”) oblige State Parties to cooperate with UNHCR in the exercise of its mandate, in particular facilitating UNHCR’s duty of supervising the application of the provisions of the 1951 Convention (Article 35 of the 1951 Convention and Article II of the 1967 Protocol). This has also been reflected in European Union (“EU”) law, including by way of reference to the 1951 Convention in Article 78(1) of the Treaty on the Functioning of the EU. The UN General Assembly has also entrusted UNHCR with a global mandate

---

<sup>1</sup> Full Proposal (in Danish): <https://prodstoragehoeringspo.blob.core.windows.net/8dd35eae-9f2c-41fc-9453-38c34c22f89f/Lovforslag%20til%20ekstern%20h%C3%B8ring.pdf>.

<sup>2</sup> UN General Assembly, Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 14 December 1950, A/RES/428(V) <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html> (“the Statute”).

<sup>3</sup> Ibid, para. 8(a). According to para. 8(a) of the Statute, UNHCR is competent to supervise international conventions for the protection of refugees. The wording is open and flexible and does not restrict the scope of applicability of the UNHCR’s supervisory function to one or other specific international refugee convention. UNHCR is therefore competent qua its Statute to supervise all conventions relevant to refugee protection, UNHCR’s supervisory responsibility, October 2002 <http://www.refworld.org/docid/4fe405ef2.html>, pp. 7–8.

<sup>4</sup> UN General Assembly, Convention Relating to the Status of Refugees, 28 July 1951, United Nations Treaty Series, No. 2545, vol. 189 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3be01b964.html>. According to Article 35 (1) of the 1951 Convention, UNHCR has the “duty of supervising the application of the provisions of the Convention”.

to provide protection to stateless persons world-wide and for preventing and reducing statelessness.<sup>5</sup>

3. UNHCR's supervisory responsibility is exercised in part by the issuance of interpretative guidelines on the meaning of provisions and terms contained in international refugee instruments, in particular the 1951 Convention. Such guidelines are included in the UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and subsequent Guidelines on International Protection ("UNHCR Handbook").<sup>6</sup> UNHCR also fulfils its supervisory responsibility by providing comments on legislative and policy proposals impacting on the protection and durable solutions of its persons of concern.
4. UNHCR presents a number of observations below which focus on the following proposed amendments to the Aliens Act: (i) Removal of the 10-year exemption period when refugees travel on holiday (ii) Obligation to provide information concerning all cases concerning residence permits and iii) Extended access of migration authorities to information in other immigration cases.

## II. Observations

### (i) Removal of the 10-year exemption period when refugees travel on holiday

5. The Proposal seeks to remove the provision in section 19 (3) of the Danish Aliens Act that allows refugees granted residence permits to travel back to their home country on holiday or other short-term stay after 10 years since the first residence permit was granted, without the risk of losing their refugee/subsidiary protection status and permit. By removing this provision, refugees who return to their home country on holiday or other short-term stay risk losing their refugee/subsidiary protection status and consequently the withdrawal of their residence permit, even if the short-term return occurs after 10 or more years of stay in Denmark.
6. UNHCR agrees with the Ministry that the timing of the return (before or after 10 years) to the home country is not a relevant factor *per se* for the assessment of whether a refugee comes within the scope of the cessation clauses. UNHCR would, however, like to reiterate its earlier concerns concerning the interpretation and application of the cessation clauses contained in Article 1C of the 1951 Convention.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> UN General Assembly Resolution A/RES/50/152, 9 February 1996 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f31d24.html>, reiterated in subsequent resolutions, including A/RES/61/137 of 25 January 2007 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45fa902d2.html>, A/RES/62/124 of 24 January 2008 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47b2fa642.html>, and A/RES/63/148 of 27 January 2009 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4989619e2.html>.

<sup>6</sup> UNHCR, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection Under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, April 2019, HCR/1P/4/ENG/REV. 4, <https://www.refworld.org/docid/5cb474b27.html> ("UNHCR, Handbook").

<sup>7</sup> See, e.g., UNHCR, Recommendations to Denmark on strengthening refugee protection in Denmark, Europe and globally, 9 November 2022, <https://www.unhcr.org/neu/87843-unhcr-recommendations-to-denmark-on-strengthening-refugee-protection.html>; UNHCR, Observations on the proposed amendments to the Danish Aliens legislation, L 87, 6 January 2016, <https://www.refworld.org/docid/5694ed3a4.html>; UNHCR, Observations by the Regional Representation for Northern Europe on the proposed amendments to the Danish Aliens Act: Lov om ændring af udlændingeloven (Midlertidig beskyttelsesstatus for visse

7. Once an individual is determined to be a refugee, their status is maintained unless they fall within the terms of the cessation clauses.<sup>8</sup> With respect to refugees who return to their countries of origin, the cessation clause concerning voluntary re-establishment in the country of origin contained in Article 1C(4) is the most relevant clause.<sup>9</sup> This clause triggers consideration of termination of refugee status if the refugee has “voluntarily re-established himself in the country which he left or outside which he remained owing to fear of persecution”. As stated in the UNHCR Handbook, voluntary establishment

*“is to be understood as return to the country of nationality or former habitual residence with a view to permanently residing there. A temporary visit by a refugee to his former home country, not with a national passport but, for example, with a travel document issued by his country of residence, does not constitute “re-establishment” and will not involve loss of refugee status under the present clause.”*<sup>10</sup>

8. Prolonged stay is thus an indication of re-establishment. Another factor is the sense of commitment which the refugee has regarding the stay in the country of origin. A short stay may warrant cessation of refugee status if the refugee had carried on a normal livelihood without problems and performed obligations which a normal citizen would, such as paying taxes. Such behaviour would be indicative of a normalization of relations with the country.<sup>11</sup> On the other hand, short visits to the country of origin for compelling reasons would not normally suffice for application of this clause. As noted in the UNHCR Handbook:

*“Where a refugee visits his former home country not with a national passport but, for example, with a travel document issued by his country of residence, he has been considered by certain states to have re-availed himself of the protection of his home country and to have lost his refugee status. ... Cases of this kind should be judged on their individual merits. Visiting an old or sick parent will have a different bearing on the refugee’s relation to his former home country than regular visits to that country spent on holidays or for the purpose of establishing business relations.”*<sup>12</sup>

9. Brief visits to the country of origin may also be motivated by the need to assess the situation in the country of origin to enable an informed decision if there is a desire to voluntarily

---

udlændinge samt afvisning af realitetsbehandling af asylansøgnere, når ansøgeren har opnået beskyttelse i et andet EU-land mv.), November 2014 <https://www.refworld.org/docid/5813224b7.html>.

<sup>8</sup> UNHCR, Handbook, para. 1.

<sup>9</sup> The cessation clauses in Article 1C can be divided broadly into two categories: those relating to a change in the personal situation of the refugee brought about by his/her own acts (contained in sub-paragraphs 1-4 of Article 1C), and those relating to a change in the objective circumstances which formed the basis for the recognition of refugee status (contained in sub-paragraphs 5-6). The protection intended in Article 1C(1) is rather diplomatic protection by the country of nationality of the refugee, such as obtaining a national passport. The clauses in Article 1C(5) and (6) are not meant to cover refugees who temporarily return to the country of origin for shorter visits.

<sup>10</sup> UNHCR, Handbook, para. 134. See also UNHCR, Observations on the proposed amendments to the Danish Aliens legislation, L 87, para. 31.

<sup>11</sup> UNHCR, The Cessation Clauses: Guidelines on Their Application, 26 April 1999, available at: <https://www.refworld.org/docid/3c06138c4.html> (“UNHCR, The Cessation Clauses, 1999”), para. 21.

<sup>12</sup> UNHCR, Handbook, para. 125, referred to in the Proposal, p. 10.

repatriate in the future. This should not be considered as “re-establishment” within the meaning of Article 1C(4) or entail an automatic loss of refugee status.<sup>13</sup>

10. Furthermore, even if a return to the country of origin meets the conditions of Article 1C(4) and there are sufficient reasons to invoke cessation under this provision, its application does not preclude the person from having a new refugee claim based on circumstances in the country of origin which occurred after they re-established themselves in their country.<sup>14</sup>

**UNHCR recommends the Government of Denmark to:**

1. Not expand the grounds for cessation beyond those enumerated in the 1951 Convention, both in regard to the cessation of Convention refugee status, as well as in relation to cessation of subsidiary protection status.
2. Refrain from applying cessation to a refugee who undertakes a temporary visit to the former home country, not with a national passport but, for example, with a travel document issued by the country of residence, as such visits do not constitute “re-establishment” within the meaning of Article 1C(4).

**(ii) Obligation to provide information in all cases concerning residence permits**

11. Section 40 subsections 1(1) and 1(2) of the Aliens Act sets out a duty for applicants to provide information, including relevant documents and attend interviews in person with the immigration authorities in connection to their residence permit application. The Proposal seeks to extend this obligation to explicitly also cover extension of residence permits, in addition to the granting, withdrawal and non-renewal of residence permits. According to the Proposal, a failure to comply with this duty may result in the rejection of the application or other negative decisions.
12. UNHCR agrees that the applicant has a duty to cooperate with the adjudicator in providing the relevant facts of the individual case in line with the general principle that the burden of proof lies on the person submitting the claim. As noted in the UNHCR Handbook:

*“while the burden of proof in principle rests on the applicant, the duty to ascertain and evaluate all the relevant facts is shared between the applicant and the examiner. Indeed, in some cases, it may be for the examiner to use all the means at his [or her] disposal to produce the necessary evidence in support of the application”<sup>15</sup>*

13. UNHCR welcomes that due consideration will continue to be given to difficulties that the applicant may have in supplying the information, as long as this inability is not due to the person’s unwillingness to fulfil this duty.<sup>16</sup> UNHCR recalls that refugees face significant evidentiary challenges in proving their asylum claims, as they will have arrived with the barest necessities and very often even without personal documents. Other factors to consider owing to the particular situation of refugees include past traumatic experiences, inability to speak freely, diminished memory, confusion and inconsistent details due to time

<sup>13</sup> UNHCR, The Cessation Clauses, 1999, para. 21; UNHCR, ExCom Conclusion No. 18 (XXXI): Voluntary Repatriation (1980), 31<sup>st</sup> Session <https://www.refworld.org/pdfid/5a2ead6b4.pdf>; p. 40, para. (e).

<sup>14</sup> UNHCR, The Cessation Clauses, 1999, para. 22.

<sup>15</sup> UNHCR, Handbook, para. 196.

<sup>16</sup> Proposal, pp. 15-20.

lapse or intensity of past events.<sup>17</sup> Failure to produce documentary evidence to substantiate oral statements should therefore not prevent the asylum claim from being accepted if such statements are consistent with known facts and the general credibility of the applicant is good (see further below at paragraphs 27-29).<sup>18</sup>

14. While not discussed in the Proposal, UNHCR recommends that there be a differentiation of the burden of proof required for different types of cases. While in asylum cases, the burden of proof is shared between the applicant and the adjudicator, the onus should in principle shift to the immigration authorities where a person has already been granted protection and their residence permit is considered for renewal or revocation with the possible consequence of terminating protection status.<sup>19</sup>
15. Whether international protection status has ceased should always be determined in a procedure in which the person concerned has an opportunity to bring forward any considerations and reasons to refute the applicability of the cessation clauses. The burden of proof that the criteria of the cessation provisions have been fully met lies with the country of asylum. UNHCR wishes to reiterate the following:

*“While the refugee may reasonably be expected to explain his or her conduct, States initiating cessation procedures against recognized Convention refugees bear the burden of proving that the refugee is no longer in need of international protection. The benefit of the doubt must be given to the refugee, which is consistent with the restrictive interpretation appropriate to the application of the cessation clauses. Moreover, the cessation clauses “should not be transformed into a trap for the unwary or a penalty for risky or naive conduct.””<sup>20</sup>*

**UNHCR recommends the Government of Denmark to:**

3. Ensure that the duties and standards of adjudication, including standards and burdens of proof, are clearly defined and in line with international refugee law.
4. Adapt the evidentiary requirements in cases involving refugees with due consideration for their particular situation.
5. Adopt a differentiated burden of proof for different types of cases, including concerning cessation cases that the burden of proof that the criteria of the cessation provisions have been fully met lies with the country of asylum.

**iii. Extended access to information in asylum cases from other immigration cases**

27. The possibility of the Danish Immigration Services and the Appeals Board to obtain information from other immigration cases in connection with asylum case processing is regulated in section 40 subsection 2 of the Aliens Act.<sup>21</sup> This provision is proposed to be changed so that these authorities would have access to information from a wider range of

<sup>17</sup> UNHCR, Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims, 16 December 1998, para. 8, <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3338.html> (“UNHCR, Note on Burden and Standard of Proof”), para. 9. These factors can be addressed through a variety of approaches and interviewing techniques, see e.g. UNHCR, Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems: Full Report, May 2013, <https://www.refworld.org/docid/519b1fb54.html>, pp. 83-88 and 110-112.

<sup>18</sup> UNHCR, Note on Burden and Standard of Proof, para. 10; UNHCR Handbook, para. 196.

<sup>19</sup> UNHCR, Note on Burden and Standard of Proof, para. 8; UNHCR Handbook, para. 196.

<sup>20</sup> UNHCR, Observations on the proposed amendments to the Danish Aliens legislation, L87, para. 37.

<sup>21</sup> Proposal, pp. 20-33.

cases, including for instance, family reunification, humanitarian and visa cases and better be able to obtain supporting documentation for the applicants' statements.<sup>22</sup>

28. UNHCR does not have any specific reservations to the proposed amendment, as long as the prescribed rules and principles on data protection, including confidentiality and legal basis referenced in the Proposal are duly respected. UNHCR would, however, like to flag that as information is obtained from other cases, inconsistencies with the evidence provided by the applicant may appear. In such situations, it may be necessary for the examiner to “clarify any apparent inconsistencies and to resolve any contradiction in a further interview, and to find an explanation for any misrepresentation or concealment of material facts”.<sup>23</sup>
29. As established through the case law of the European Court of Human Rights (“ECtHR”), it is the duty of national authorities to conduct a close and rigorous assessment in order to dispel any doubt regarding the credibility of the asserted facts.<sup>24</sup> Extensive research conducted by UNHCR and partners regarding credibility assessments further resulted in the following advice:

*“Ensuring that an applicant has the right to comment on potential credibility problems in the claim requires that he or she be advised in clear terms of problems or issues and have the opportunity to refute, explain, or provide mitigating circumstances in respect of any evidence that appears inaccurate, contradictory, vague, implausible, or inconsistent with other evidence. ... It may also require the determining authority to give the applicant the opportunity to bring further evidence, if appropriate or necessary.”<sup>25</sup>*

**UNHCR recommends the Government of Denmark to:**

6. Ensure that an applicant has the right to comment on potential credibility problems that may arise during the course of information gathering and the assessment of the claim.
7. Apply the benefit of the doubt if the applicant's account appears credible and accept that there may be statements that are not susceptible of proof.

30. UNHCR remains available to discuss these observations with the Government of Denmark.

**UNHCR Representation for the Nordic and Baltic Countries  
11 August 2023**

<sup>22</sup> Proposal, p. 25 and 27.

<sup>23</sup> UNHCR, Handbook, para. 199.

<sup>24</sup> See e.g. R.C. v. Sweden, no. 41827/07 (Judgment), ECtHR, 9 March 2010, para. 55: “the Court considers that the onus rests with the State to dispel any doubt about the risk of being subjected again to treatment contrary to Article 3 in the event that his expulsion proceeds.”

<https://www.refworld.org/cases,ECHR,4b98e11f2.html>.

<sup>25</sup> UNHCR, Beyond Proof, pp. 44-45.



# Østre Landsret

## Præsidenten

Udlændinge- og Integrationsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

14. august 2023

Sendt på mail til [uim@uim.dk](mailto:uim@uim.dk) og [joka@uim.dk](mailto:joka@uim.dk)

J.nr.: 23/36785-2

Sagsbehandler: Rikke Søndergaard  
Larsen

Udlændinge- og Integrationsministeriet har ved brev af 29. juni 2023 (sagsnr. 2023-8504) anmodet om eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven og lov om midlertidig opholdstilladelse til personer, der er fordrevet fra Ukraine (Styrkelse af udlændingemyndighedernes værktøjer til kontrol af udlændinge i forbindelse med indrejse i og ophold i Danmark).

Med lovudkastet indføres en ny ordning for domstolsprøvelse af indsigelser fremsat af Danmark mod udstedelse af Schengenvisum. Det foreslås i den forbindelse bl.a., at anke af en sag omfattet af den nye ordning ikke kan tillægges opsættende virkning, jf. forslaget til udlændingelovens § 45 I, stk. 14. I bemærkningerne hertil anføres, at den foreslåede bestemmelse vil være en undtagelse til hovedreglen i retsplejelovens § 480, stk. 3, hvorefter den ret, til hvilken en dom ankes efter fuldbyrdelsesfristens udløb, kan tillægges anken opsættende virkning.

Landsretten bemærker hertil, at lovudkastet ikke indeholder en begrundelse for forslaget om at afskære muligheden for at tillægge anke opsættende virkning. Landsretten bemærker i den forbindelse, at en fravigelse af den almindelige retsgrundsætning om ankens opsættende virkning – der bl.a. kommer til udtryk i retsplejelovens § 480, stk. 1 – bør søges begrænset til alene at omfatte de tilfælde, hvor det findes nødvendigt at afskære muligheden for at tillægge anke af en dom om prøvelse af indsigelser mod udstedelse af Schengenvisum opsættende virkning.

Landsretten er i øvrigt bekendt med byretspræsidenternes høringssvar og kan tilslutte sig dette.

Landsretten ønsker ikke herudover at udtale sig om udkastet.

Med venlig hilsen

  
Carsten Kristian Vollmer

  
Ellen Busck Porsbo