

DRC Dansk Flygtningehjælp
Borgergade 10
DK 1300 København K
Danmark

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

DRC DANSK
FLYGTNINGE
HJÆLP

14. april 2025

Sendt til: uim@uim.dk, lant@uim.dk, jeda@uim.dk
Sagsnr. 2025-648

Hermed DRC Dansk Flygtningehjælps bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven, repatrieringsloven og lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Skærpelse af bortfaldsregler for udlændinge med asyl, herunder regler om tilbagebetaling af udbetalt hjælp til repatriering, og udvidelse af adgangen til straksudsendelse)

Udlændinge- og Integrationsministeriet har d. 17. marts 2025 sendt ovenstående udkast til lovforslag i høring med en frist for eventuelle bemærkninger d. 14. april 2025. DRC Dansk Flygtningehjælp sætter pris på muligheden for at fremkomme med bemærkninger til det fremsendte lovforslag.

Indledende bemærkninger

DRC Dansk Flygtningehjælp skal først og fremmest beklage, at lovforslaget allerede den 27. marts er blevet fremsat for Folketinget, dvs. inden høringsfristen er udløbet. Ministeriet har dermed ikke haft mulighed for inden fremsættelsen at vurdere om indkomne bemærkninger giver anledning til ændringer. Den i fremsættelsestalen oplyste begrundelse for den tidlige fremsættelse af lovforslaget, synes utilstrækkelig overfor hensynet til en ordentlig og seriøs høringsprocedure og et vel gennemarbejdet lovforslag.

De skærpede bortfaldsregler

Med det foreslåede lovforslag sker der en ganske betydelig skærpelse af udlændingelovens bortfaldsregler.

Med de gældende bortfaldsregler bortfalder en flygtnings opholdstilladelse alene, hvis enten flygtningen frivilligt har taget bopæl i hjemlandet, svarende til bortfaldsreglerne i Flygtningekonventionens art. 1C, eller hvis flygtningen har opnået beskyttelse i et tredjeland, hvorved det ligeledes sikres, at flygtningen ikke ender i en situation uden den nødvendige beskyttelse.

I bemærkningerne til det fremsatte lovforslag fremhæves det, at bortfaldsreglerne for flygtninge med de foreslåede regler vil blive ligestillet med andre udlændinge, samt at de gældende bortfaldsregler for flygtninge særligt tilsiger ikke at svække deres motivation for at repatriere. I disse betragtninger og i store dele af lovforslagets bemærkninger i det hele taget synes man således at overse flygtninges særlige situation og deres grundlæggende behov for sikkerhed mod at miste den opholdstilladelse, som er deres beskyttelse mod at blive sendt tilbage (refouleret) til forfølgelse og overgreb, og som netop er grunden til Flygtningekonventionens særlige bortfaldsregler.

Med de foreslåede regler kan en flygtnings opholdstilladelse bortfalde allerede efter mere end 6 måneders ophold uden for EU og de andre lande, der er tilsluttet Dublinforordningen, også selv om flygtningen ikke har opnået beskyttelse i et andet land. En syrisk flygtning, der har været i Danmark i adskillige år og fx rejser på et længere besøg hos en syg slægtning i Tyrkiet, risikerer med de foreslåede regler at miste sin opholdstilladelse efter 6½ måned. Dette uanset at bopælen i Danmark er bevaret, uanset om intentionen har

været at vende tilbage til Danmark, hvor familien måske stadig opholder sig og uanset om flygtningen har mulighed for fortsat at opholde sig lovligt i Tyrkiet.

Som det også fremgår af afsnit 3 i bemærkningerne, er ophørsbestemmelserne i Flygtningekonventionen art. 1C udtømmende opregnet og skal fortolkes restriktivt. Helt centralt i konventionens art. 1C er det, at flygtningen har fundet reel beskyttelse enten i oprindelseslandet eller i form af et nyt statsborgerskab, eller ikke længere har et behov for beskyttelse. Den restriktive fortolkning fremgår bl.a. af UNHCRs Håndbog om procedurer og kriterier for fastlæggelse af flygtningestatus kapitel III, hvor det også fremgår, at grunden til dette er nødvendigheden af at forsikre flygtninge om, at deres status ikke underkastes stadige undersøgelser som følge af midlertidige forandringer. Forud for opholdet i Danmark har mange flygtninge oplevet forfølgelse, overgreb og usikkerhed, så hensynet til at sikre stabilitet og ro er i høj grad velbegrundet.

DRC Dansk Flygtningehjælp vurderer, at det ikke er tilstrækkeligt til at sikre overensstemmelse med Flygtningekonventionen, at en vurdering af betingelserne i ophørsbestemmelsen i Flygtningekonventionens art. 1C indgår i den afgørelse, som skal træffes i overensstemmelse med den foreslåede § 17 b, da dette alene er tilfældet, hvis flygtningen har været i stand til at komme tilbage til Danmark.

I lyset af, at art. 1C skal fortolkes restriktivt, er der ikke belæg for at mene, at retten til ikke at miste sin opholdstilladelse som flygtning efter Flygtningekonventionen skulle være begrænset til en flygtning, der opholder sig i Danmark.

DRC Dansk Flygtningehjælp vurderer, at de foreslåede regler om bortfald af flygtninges opholdstilladelser er i strid med Flygtningekonventionen art. 1C.

Flygtningehjælpens kommentarer til lovforslagets bemærkninger om Danmarks internationale forpligtelser:

- Flygtningekonventionens regler om udstedelse af rejsedokumenter må ses som udtryk for, at flygtninge efter at være blevet anerkendt og have bosat sig i et nyt land, igen skal have mulighed for at benytte deres ret til fri bevægelighed og rejse sikkert rundt i verden. At anvende reglerne om flygtninges rejsedokumenter til at retfærdiggøre, at Danmark lader flygtninges opholdstilladelse bortfalde, uanset kriterierne i konventionens art. 1C ikke er opfyldt, synes både grundløst og urimelig, og kan desuden ende med at begrænse flygtninges ret til fri bevægelighed.
- Det fremgår videre af afsnit 3 i bemærkningerne, at de foreslåede regler, hvor en flygtninges opholdstilladelse kan bortfalde uanset, at flygtningen ikke har taget frivilligt bopæl i hjemlandet, og at der således ikke foreligger en ophørsgrund i overensstemmelse med Flygtningekonventionens art. 1C, vurderes at være i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, fordi personen uanset bortfaldet stadig vil anses for at have flygtningestatus i henhold til Flygtningekonventionen. Ræsonnementet synes meningsløst. Den helt centrale rettighed for en flygtning er beskyttelsen mod udsendelse til et land, hvor vedkommendes liv er i fare. Hvis en flygtningestatus ikke kan udgøre beskyttelse mod refoulement har den ingen reel værdi.
- Den afsluttende bemærkning i afsnittet om forholdet til Danmarks internationale forpligtelser om at Danmark ikke vil ifalde ansvar for en situation, hvor en flygtning opholder sig i et land, der ikke respekterer rettighederne efter flygtningekonventionen og som refoulerer en i Danmark anerkendt flygtning til sit hjemland, er DRC Dansk Flygtningehjælp heller ikke enige i. Flygtningehjælpen finder tværtimod, at der kan være risiko for, at Danmark vil ifalde ansvar efter både Flygtningekonventionens og den Europæiske Menneskerettighedskonventions non-refoulements forbud, hvis fx ovennævnte syriske flygtning efter 6½ måneds ophold i Tyrkiet og et afslag på ej-bortfald fra Danmark med henvisning til perioden, blev udsendt til og udsat for forfølgelse eller overgreb i Syrien. Det synes på ingen måde at være overbevisende, når der i bemærkningerne konkluderes, at Danmark ikke vil være ansvarlig i et sådan tilfælde ud fra en sammenligning med en situation, hvor der efter de gældende regler (og Flygtningekonventionens art. 1C) er sket bortfald som følge af, at flygtningen frivilligt har taget bopæl i

hjemlandet. Forskellen på de to situationer er netop, at sidstnævnte er i overensstemmelse med Flygtningekonventionen, at flygtningen i denne situation har truffet et bevidst valg og i al fald i første omgang har opnået sikkerhed.

Forskellen på konventionsflygtninge og andre flygtninge

Med de foreslåede regler om udvidet adgang til at lade flygtninges opholdstilladelse bortfalde, og den foreslåede regel i § 17b, hvorefter art. 1C vil indgå i afgørelsen af om en ny opholdstilladelse skal meddeles, vil der blive gjort væsentlig forskel på konventionsflygtninge og andre flygtninge.

DRC Dansk Flygtningehjælp finder det beklageligt og helt unødvendigt, at man udvider området for, hvor der gøres forskel på konventionsflygtninge og andre flygtninge. Andre flygtninge har præcis samme behov for ro og stabilitet og en følelse af sikkerhed i forhold til deres opholdstilladelse, som konventionsflygtninge har, og som er baggrunden for Flygtningekonventionens art. 1C.

Fastsættelsen af en frist for klager til Flygtningenævnet over afgørelser om bortfald

Det foreslås i lovforslaget at fastsætte en frist for at klage til Flygtningenævnet på 4 uger fra flygtningen har fået meddelelse om afgørelsen om bortfald. Særligt, hvis flygtningen opholder sig udenfor Danmark, kan 4 uger være kort tid til både at sætte sig ind i afgørelsen, søge bistand og få skrevet en klage og sendt den afsted. DRC Dansk Flygtningehjælp skal derfor foreslå, at klagefristen i stedet fastsættes til 8 uger, som også er standardklagefristen i bortfaldssager ved Udlændingenævnet.

Afsluttende bemærkninger

Lovforslaget åbner for en markant udvidelse af de situationer, hvor flygtninge kan miste deres opholdstilladelse. Det rejser ikke alene retssikkerhedsmæssige spørgsmål, men kan efter Flygtningehjælpens vurdering også udgøre en farlig præcedens, hvis Danmark bevæger sig væk fra de beskyttelsesprincipper, der ligger til grund for Flygtningekonventionen, og sender et signal om at en stat egenhændigt kan skræddersy nye ophørsgrunde, hvorved det internationale asylsystem undermineres og beskyttelsen for flygtninge undergraves.

Med henblik på at sikre Danmarks overholdelse af og respekt for internationale forpligtelser og med henblik på at undgå at flygtninge uforvarende ender i et limbo i mere eller mindre tilfældige lande uden den nødvendige beskyttelse, skal DRC Dansk Flygtningehjælp opfordre til, at de nugældende bortfaldsregler for flygtninge bevares.

Hensynet til at sikre at repatrieringshjælp kun udbetales til personer, der reelt udrejser fra Danmark, samt at udbetalt repatrieringshjælp kan kræves tilbagebetalt, hvis personer fortryder repatriering, bør kunne varetages uden de foreslåede ændringer i udlændingelovens § 17.

Med venlig hilsen,



Charlotte Slente

Generalsekretær

DRC Dansk Flygtningehjælp

CZESLAW KOZON

ROMERSK-KATOLSK BISKOP AF KØBENHAVN
GL. KONGEVEJ 15
DK-1610 KØBENHAVN V



Udlændinge- og
Asyl og Visum
Slotsholmsgade 10
1216 København K.

10. april 2025

Høring over udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven, repatrieringsloven og lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Ændring af bortfaldsregler for udlændinge med asyl, herunder regler om tilbagebetaling af udbetalt hjælp til repatriering, og udvidelse af adgangen til straksudsendelse). Sagsnummer 2025-648

På Den katolske Kirkes vegne takker jeg for muligheden for at blive inddraget i ovennævnte høring.

Vi mener, at det er Danmarks opgave som et humanitært og kristent land at værne om de svagestes rettigheder og dermed også om flygtninges muligheder for at opnå og bevare beskyttelse i Danmark. Derfor vil vi opfordre regeringen til at trække sit forslag om en ændring af bortfaldsreglerne for udlændinge med asyl tilbage og i stedet bevare de nuværende regler, hvorefter en udlænding kun mister sin opholdstilladelse, hvis vedkommende har taget bolig i sit hjemland eller opnået beskyttelse i et tredje land.

Med de venligste hilsner

+ Czeslaw Kozon
Romersk-katolsk biskop af København

| FLYGTNINGENÆVNET |

Udlændinge- og Integrationsministeriet
Departementet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

ModtagerID uim@uim.dk
 lant@uim.dk
 jeda@uim.dk
Dato: 22. april 2025
J.nr. 25/008133
Sagsbehandler: kdo

Der henvises til jeres j.nr. 2025-648.

Flygtningenævnet har følgende bemærkninger til udkastet til lovforslag om ændring af udlændingeloven, repatrieringsloven og lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Ændring af bortfaldsregler for udlændinge med asyl, herunder regler om tilbagebetaling af udbetalt hjælp til repatriering, og udvidelse af adgangen til straksudsendelse)

Til lovforslagets § 1, nr. 1, vedrørende begrebet "beskyttelse"

Det følger af lovforslagets almindelige bemærkninger side 17, "at vurderingen af, hvorvidt en udlænding har opnået beskyttelse i et land uden for Danmark, skal foretages i overensstemmelse med gældende ret".

Flygtningenævnet bemærker, at der bør overes at præcisere begrebet "beskyttelse" som nævnt i den foreslåede § 17, stk. 4, 2. pkt.

Efter Flygtningenævnets praksis, kan et legalt ophold i et land således være et udtryk for, at der er opnået de facto beskyttelse i det pågældende land, hvorefter en opholdstilladelse i Danmark kan bortfalde, selvom der ikke formelt er opnået en varig opholdstilladelse i landet.

Nævnet kan herom henvise til Flygtningenævnets formandskabs 32. beretning (2023), side 297-298.

Vedrørende forholdet til internationale forpligtelser

Det fremgår af lovforslaget, at ministeriet har vurderet, at Flygtningekonventionens artikel 1 C ikke kan anses at indeholde nogen ret til at bevare en opholdstilladelse for en flygtning, der har valgt ikke længere at opholde sig i Danmark, uanset at der ikke foreligger en af de i bestemmelsen nævnte ophørsgrunde.

Det fremgår videre af lovforslaget, at den foreslåede ordning ikke ændrer på reglerne for flygtninges adgang til rejselegitimation og anvendelse heraf til ind- og udrejse af landet, samt at Udlændingestyrelsen efter gældende praksis, ikke inddrager eller spærrer konventionspas, der er gyldige, selvom at udlændingen har taget ophold i et andet land.

En konventionsflygtning, der ikke opholder sig i Danmark, og hvis opholdstilladelse er bortfaldet efter den foreslåede ordning, synes at være afskåret fra at påberåbe sig sine rettigheder efter flygtningekonventionen, uanset at ophørsgrundene i artikel 1 C ikke er indtrådt, såfremt den pågældende ikke har mulighed for at indrejse i Danmark og påberåbe sig sine rettigheder som konventionsflygtning.

Lovforslagets bemærkninger forholder sig ikke udtrykkeligt til spørgsmålet om, hvorvidt flygtninge med et udløbet konventionspas vil kunne indrejse i Danmark med henblik på at påberåbe sig deres rettigheder efter flygtningekonventionen. Flygtningenævnet finder, at der kan være anledning til en nærmere præcisering af dette forhold.

Videre følger det af lovforslagets almindelige bemærkninger side 26, at:

”[...] en konventionsflytning, der har taget varigt ophold i et land, der ikke har tiltrådt eller respekterer rettighederne efter flygtningekonventionen, på sigt vil kunne komme i risiko for at blive refouleret til sit hjemland af det pågældende lands myndigheder, og at den foreslåede ordning vil kunne indebære, at den pågældende i en sådan situation ikke vil have nogen ret til at kunne rejse til Danmark. [...]”

Flygtningenævnet bemærker, at det bør overvejes at indsætte ”frivilligt” mellem ”der” og ”har” i første linje i afsnittet.

Med venlig hilsen

Ib Hounsgaard Trabjerg

Udlændinge- og Integrationsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
E-mail: uim@uim.dk, lant@uim.dk og jeda@uim.dk

Wilders Plads 8K
1403 København K
Telefon 3269 8888
Mobil 91325719
mikl@humanrights.dk
menneskeret.dk

Dok. nr. 25/00768-2

11. april 2025

Høringssvar over lovudkast om ændring af bortfaldsregler for udlændinge med asyl m.v.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har ved e-mail af 17. marts 2025 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven, repatrieringsloven og lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Ændring af bortfaldsregler for udlændinge med asyl, herunder regler om tilbagebetaling af udbetalt hjælp til repatriering, og udvidelse af adgangen til straksudsendelse).

Instituttet bemærker indledningsvist, at Udlændinge- og Integrationsministeriet har fremsat lovforslaget for Folketinget inden høringsperiodens udløb, og at lovforslaget er planlagt til 1. behandling d. 29. april 2025.¹

Instituttets bemærkninger retter sig mod den del af lovforslaget, der handler om at ændre reglerne for bortfald for udlændinge med asyl.

Sammenfatning

Med lovforslaget lægger Udlændinge- og Integrationsministeriet op til at udvide bortfaldsreglerne for flygtninge, så opholdstilladelsen for udlændinge med asyl også skal bortfalde, når udlændingen har taget bopæl uden for lande omfattet af Dublinforordningen eller har opholdt sig uden for disse lande i enten 6 eller 12 på hinanden følgende måneder.

Flygtningekonventionen oplister imidlertid udtømmende og indskrænkende, hvornår flygtningestatus ophører. Det er bl.a. tilfældet, når en flygtning har erhvervet en ny statsborgerret og nyder godt af det lands beskyttelse, i hvilket pågældende er blevet statsborger, eller at en flygtning frivilligt på ny har bosat sig i

¹ Se Folketingets behandling af lovforslaget, <https://www.ft.dk/samling/20241/lovforslag/1179/index.htm>.

det land, som vedkommende har forladt, eller udenfor hvilket flygtningen er forblevet af frygt for forfølgelse.

Lovforslaget lægger således op til, at opholdstilladelse for flygtninge skal bortfalde i videre omfang, end reglerne om ophør efter Flygtningekonventionen tillader.

Med lovforslaget lægges der samtidig op til, udlændingemyndighedernes vurdering skal afhænge af om flygtningen opholder sig i Danmark eller ej. For flygtninge i Danmark skal der foretages en vurdering af ophørsgrundene i Flygtningekonventionen samtidig med vurderingen af bortfald. For flygtninge uden for Danmark skal der ikke foretages en sådan vurdering. Det vil først ske på et muligt senere tidspunkt, hvis den pågældende flygtning på ny indrejser til Danmark og ansøger om, at opholdstilladelsen ikke skal være bortfaldet.

Instituttet vurderer, at Danmark har et ansvar for at overholde Flygtningekonventionen på det tidspunkt, hvor udlændingemyndighederne inddrager opholdstilladelsen for en flygtning, og at det er på det tidspunkt, at udlændingemyndighederne skal vurdere, om Flygtningekonventionens ophørsgrunde er til stede.

Det er på den baggrund instituttets vurdering, at den ordning, som lovforslaget lægger op til, er i strid med Flygtningekonventionen.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Folketinget ikke vedtager den del af lovforslaget, der handler om at udvide bortfaldsgrundene for flygtninge.

Ministeriets forslag om at udvide bortfaldsregler for flygtninge

Med lovforslaget lægger Udlændinge- og Integrationsministeriet op til, at opholdstilladelsen for udlændinge med asyl skal bortfalde, når udlændingen har taget bopæl uden for lande omfattet af Dublinforordningen eller har opholdt sig uden for disse lande i 6 eller 12 på hinanden følgende måneder.²

Det skyldes, at der efter regeringens opfattelse bør være grænser for, i hvilke tilfælde en udlænding bør bevare en opholdstilladelse i Danmark, når pågældende forlader Danmark. Dette gør sig ikke mindst gældende, hvis udlændingen har modtaget fuld økonomisk hjælp til repatriering.³

Ministeriet nævner i lovforslaget, at der i Flygtningekonventionen er en opstilling af de situationer, hvor flygtningestatus ophører.⁴ Det kan ske i følgende seks situationer, hvor den pågældende flygtning;

² Lovforslagets forslag til ny § 17, stk. 4, i udlændingeloven.

³ Lovforslagets almindelige bemærkninger, punkt 1.

⁴ Flygtningekonventionens artikel 1 C. Se også de almindelige bemærkninger til lovforslaget, punkt 2.3.3.

- 1) på ny frivilligt har søgt det lands beskyttelse, i hvilket han har statsborgerret,
- 2) efter at have mistet sin statsborgerret frivilligt har generhvervet denne,
- 3) har erhvervet en ny statsborgerret og nyder godt af det lands beskyttelse, i hvilket han er blevet statsborger,
- 4) frivilligt på ny har bosat sig i det land, som han har forladt, eller udenfor hvilket han er forblevet af frygt for forfølgelse,
- 5) ikke længere kan afslå at søge det lands beskyttelse, i hvilket han har statsborgerret, fordi de omstændigheder, ifølge hvilke han er blevet anerkendt som flygtning, er bortfaldet eller,
- 6) uden at være i besiddelse af nogen statsborgerret er i stand til at vende tilbage til det land, i hvilket han tidligere har haft fast bopæl, fordi de forhold, som førte til, at han er blevet anerkendt som flygtning, ikke længere er til stede.

Som det også fremgår af lovforslaget, er ophørsbestemmelserne udtømmende opregnet og fortolkes restriktivt (indskrænkende), ligesom ingen andre grunde analogt kan anføres som årsag til at tilbagekalde flygtningestatus.⁵

Ministeriet skriver, at forslaget vil indebære, at en flygtnings opholdstilladelse i Danmark som udgangspunkt vil bortfalde, såfremt betingelserne i udlændingelovens § 17, stk. 1, er opfyldt. I modsætning til gældende ret betyder dette, at en flygtnings opholdstilladelse vil kunne bortfalde, uanset at udlændingen ikke frivilligt har taget bopæl i hjemlandet, og der således ikke foreligger en ophørsgrund i overensstemmelse med flygtningekonventionens artikel 1 C, nr. 4.⁶

Udlændinge- og Integrationsministeriet vurderer, at ordningen vil være forenelig med Danmarks internationale forpligtelser. Dette begrundes ministeriet særligt med fire argumenter.

For det første er det vurderingen fra ministeriet, at bortfald af en opholdstilladelse i Danmark ikke vil betyde, at udlændingen ikke længere vil kunne anses at have flygtningestatus i henhold til Flygtningekonventionen.

For det andet vurderer ministeriet, at reglerne for ophør af flygtningestatus ikke i sig selv kan antages at indeholde nogen ret til at bevare en opholdstilladelse for en udlænding, der har valgt at rejse fra Danmark.

For det tredje vurderer ministeriet, at det ikke kan antages at være formålet med ophørsgrundene, at en flygtning skal kunne opholde sig uden for et land, hvor

⁵ De almindelige bemærkninger til lovforslaget, punkt 2.3.3.

⁶ De almindelige bemærkninger til lovforslaget, punkt 2.3.3.

pågældende er blevet anerkendt som flygtning, i en ubegrænset periode og samtidig bevare sin opholdstilladelse i det pågældende land.

Endelig vurderer ministeriet for det fjerde, at det som det klare udgangspunkt er en forudsætning for at kunne beråbe sig Flygtningekonventionens rettigheder over for et givent land, at flygtningen opholder sig inden for det pågældende lands grænser.

Institut for Menneskerettigheders vurdering af de udvidede bortfaldsregler

Flygtningekonventionen oplister udtømmende og indskrænkende, hvornår flygtningestatus ophører. Det er bl.a. tilfældet, når en flygtning har erhvervet en ny statsborgerret og nyder godt af det lands beskyttelse, i hvilket pågældende er blevet statsborger, eller at en flygtning frivilligt på ny har bosat sig i det land, som vedkommende har forladt, eller udenfor hvilket flygtningen er forblevet af frygt for forfølgelse.

Lovforslaget lægger op til, at flygtninges opholdstilladelse også skal bortfalde, når udlændingen har taget bopæl uden for lande omfattet af Dublinforordningen eller har opholdt sig uden for disse lande i 6 eller 12 på hinanden følgende måneder.

Lovforslaget lægger således op til, at opholdstilladelse for flygtninge skal bortfalde i videre omfang, end reglerne om ophør efter Flygtningekonventionen tillader. Det er på den baggrund instituttets vurdering, at lovforslaget er i strid med Flygtningekonventionen.

Det skyldes, at opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1, og § 8, stk. 1, sker som en anerkendelse af, at den pågældende er at betragte som flygtning efter Flygtningekonventionen.⁷ Hvis der herefter sker inddragelse af denne opholdstilladelse, må den pågældendes flygtningestatus i Flygtningekonventionens forstand anses for at være ophørt.

Flygtningekonventionen har som sit overordnede formål at sikre, at der er et land, der kan sikre flygtninges beskyttelse og rettigheder, så de ikke er tvunget til at tage tilbage til det land, som de er flygtet fra. Flygtningekonventionen anerkender samtidig, at der i særlige tilfælde kan være grund til at anse en flygtningestatus for ophørt. For at sikre flygtninges beskyttelse er grundene til ophør udtømmende oplistet.

Disse ophørsgrundene er baseret på den betragtning, at international beskyttelse ikke skal gives, når det ikke længere er berettiget eller nødvendigt.⁸ Det er således

⁷ Se også lovforslagets almindelige bemærkninger, punkt 2.1.2.

⁸ 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, 1st April 2019 (UN Doc HCR/1P/4/ENG/REV. 4), præmis 111.

først, når flygtningen ikke længere har behov for international beskyttelse, eller har sikret sig national beskyttelse i et andet land, at ophørsgrundene finder anvendelse.

Desuden skal ophørsgrundene fortolkes restriktivt, fordi der er behov for at give flygtninge sikkerhed for, at deres status ikke konstant kan blive taget op til fornyet vurdering på baggrund af midlertidige – og ikke grundlæggende – ændringer i situationen i deres oprindelsesland.⁹

En flygtnings rettigheder kan således kun efterleves i et konkret land, og hvis dette land inddrager flygtningens opholdstilladelse i videre omfang end Flygtningekonventionen lægger op til, kan den pågældende ikke længere være sikker på at nyde den beskyttelse, som Flygtningekonventionen kræver.

Danmark er samtidig ansvarlig for at overholde sine internationale forpligtelser på tidspunktet, hvor udlændingemyndighederne inddrager en opholdstilladelse som bortfaldet. Det er således på dette tidspunkt, at myndighederne skal vurdere, om en af de ovennævnte ophørsgrunde i Flygtningekonventionen er til stede.

Der lægges med lovforslaget samtidig op til, at den vurdering, som udlændingemyndigheder skal foretage, skal afhænge af, om flygtningen opholder sig i Danmark eller ej. For flygtninge, der opholder sig i Danmark, skal udlændingemyndighederne tage stilling til ophør af flygtningestatus samtidig med vurderingen af bortfald. For flygtninge, der opholder sig uden for Danmark, vil der ikke i forbindelse med vurderingen af bortfald blive taget stilling til, om en af grundene til ophør i Flygtningekonventionen er opfyldt. Det vil først ske på et muligt senere tidspunkt, hvis den pågældende flygtning på ny indrejser til Danmark og ansøger om, at opholdstilladelsen ikke skal være bortfaldet.¹⁰

Denne forskel i vurderingen indebærer efter instituttets vurdering en alvorlig risiko for, at flygtninge kan blive placeret i et limbo, hvor der ikke er noget land, der sikrer flygtningens beskyttelse, og hvor flygtningen samtidig kan risikere at blive sendt tilbage til det land, som pågældende er flygtet fra, hvilket understøtter instituttets vurdering af, at lovforslaget er i strid med Flygtningekonventionen.

Man kan således forestille sig en lang række konkrete eksempler, hvor en flygtning, som har mistet sin opholdstilladelse i Danmark som følge af ophold af en vis periode eller bopæl i landet, kan stå i en usikker situation i et andet land, hvor flygtningen eksempelvis kun har en midlertidig opholdstilladelse. Hvis udlændingemyndighederne inddrager flygtningens opholdstilladelse og flygtningens midlertidige opholdstilladelse herefter ophører, er der ikke noget land, der yder den pågældende beskyttelse. Det kan i den forbindelse også være tilfældet, at landets respekt for Flygtningekonventionen har ændret sig, mens

⁹ Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection, præmis 112.

¹⁰ Forslag til ny § 17 b og § 53 a, stk. 2, 2. pkt., i udlændingeloven.

flygtningen opholder sig der, og det kan således være svært for en person at forudsige, om et land respekterer Flygtningekonventionen.

Man kan eksempelvis forestille sig, at en flygtning har fået en arbejdstilladelse i Storbritannien og på den baggrund har taget bopæl der eller opholder sig uden for Danmark i mere end 12 måneder. Hvis udlændingemyndighederne inddrager flygtningens opholdstilladelse og flygtningens arbejdstilladelse herefter ophører, er der ikke noget land, der yder den pågældende beskyttelse. Det kan i sidste ende betyde, at personen er nødt til at tage tilbage til det land, som de danske myndigheder har anerkendt, at vedkommende er flygtet fra.

Instituttet deler desuden ikke ministeriets opfattelse af, at Danmark ikke har et ansvar, når Danmark inddrager opholdstilladelsen for en flygtning, som har taget varigt ophold i et land, der ikke har tiltrådt eller respekterer rettighederne efter Flygtningekonventionen, og flygtningen dermed kan risikere at blive refouleret til det land, som pågældende er flygtet fra. Instituttet deler endvidere ikke ministeriets opfattelse af, at denne situation ikke adskiller sig væsentligt fra et tilfælde, hvor en flygtningens opholdstilladelse efter gældende regler bortfalder, fordi flygtningen har taget ophold i hjemlandet.¹¹

Instituttet vurderer som nævnt ovenfor, at lovforslaget lægger op til, at opholdstilladelse for flygtninge skal bortfalde i videre omfang, end reglerne om ophør efter Flygtningekonventionen tillader. Instituttet vurderer samtidig, at Danmark har et ansvar for at sikre flygtningens rettigheder på tidspunktet, hvor Danmark inddrager opholdstilladelsen for en flygtning, og at det er på det tidspunkt, at udlændingemyndighederne skal vurdere, om Flygtningekonventionens ophørsgrunde er til stede.

Det er på den baggrund instituttets vurdering, at lovforslaget er i strid med Flygtningekonventionen.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Folketinget ikke vedtager den del af lovforslaget, der handler om at udvide bortfaldsgrundene for flygtninge.

Med venlig hilsen
Louise Holck
Direktør

¹¹ Se lovforslagets almindelige bemærkninger, punkt 3.



NOTAT

14. april 2025
Side 1 af 4

Høringssvar til forslag om ændring af repatrieringsloven

Aarhus Kommune fremsender hermed høringssvar til forslag til Lov om ændring af udlændingeloven, repatrieringsloven og lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Ændring af bortfaldsregler for udlændinge med asyl, herunder regler om tilbagebetaling af udbetalt hjælp til repatriering, og udvidelse af adgangen til straksudsendelse), som Udlændinge- og Integrationsministeriet har sendt i høring d. 19. marts 2025.

Aarhus Kommune vurderer generelt, at det i fremsendte lovforslag kunne præciseres i hvilke sager borger kan repatriere, bevare sin opholdstilladelse og kommunen ved genindrejse kan have rejst et tilbagebetalingskrav uden hjemmel hertil. Aarhus Kommune peger desuden på, at kommunerne har været og fremadrettet også vil være helt afhængige af opdaterede og fyldestgørende oplysninger fra Udlændingestyrelsen om borgers opholdstilladelse. Derudover synes der at være uoverensstemmelse mellem, at en borger som repatrierer, har mulighed for at bevare sin opholdstilladelse samtidig med, at der underskrives en frafaldserklæring. Slutteligt opfordrer Aarhus Kommune til, at ministeriet sikrer en rimelig tidsfrist ved en eventuel inddragelse af kommunerne i sin forestående undersøgelse.

Nedenfor uddybes kommunens opmærksomhedspunkter til lovforslaget.

1. Sager hvor opholdstilladelsen ikke er bortfaldet ved repatriering

Det fremgår af § 17 stk. 4 i Udlændingeloven, at for flygtninge betinges bortfald af opholdstilladelsen af, at den pågældende har taget bopæl i sit hjemland eller har opnået beskyttelse i et tredje land. Det fremgår af fremsatte lovforslag, at de gældende bortfaldsregler indebærer en uhensigtsmæssighed, der gør, at en flygtning i visse tilfælde kan opholde sig uden for landet i en ubegrænset periode uden at miste sin opholdstilladelse, uanset at pågældende ikke længere har nogen tilknytning til Danmark eller har modtaget fuld økonomisk hjælp til repatriering.

Det er imidlertid ikke tydeligt i lovforslaget i hvilke sager, dette kan være tilfældet. Efter repatrieringsloven fraskriver alle, der repatrierer (med eller uden fortrydelsesret) deres opholdstilladelse. Når de repatrierer fra kommunerne, afleveres borgers opholdskort og borger underskriver konkret en frafaldserklæring, hvor vedkommende dels skriver under på, at opholdstilladelsen frafalder, dels erklærer, at bopælen i Danmark opgives.

SOCIALE FORHOLD OG BESKÆFTIGELSE

Fagligt sekretariat
Aarhus Kommune

Kvalitet og Jura

Jægergården, Værkmestergade
15 B
8000 Aarhus C

Direkte e-mail:
embln@aarhus.dk

Sagsbehandler:
Emilie Bloksgaard Schlie



Alle flygtninge har efter repatrieringsloven fortrydelsesret. Samtidig er det en betingelse for udbetaling af anden rate, at borger sender en erklæring til kommunen om fortsat at være bosiddende i det pågældende land, samt at borger ikke er sigtet eller tiltalt for et strafferetligt forhold, der helt eller delvist har fundet sted i perioden efter afgørelse om hjælp til repatriering.

14. april 2025
Side 2 af 4

Efter Aarhus Kommunes vurdering, er det således svært at se hvilke flygtninge, der ikke kan siges at have taget bopæl i deres hjemland. Det fremgår af lovforslaget, at der vurderes at være en særlig udfordring i forhold til borgere, der har repatrieret med fleksibel udbetaling. Disse borgere vil dog som udgangspunkt nærmest altid repatriere til deres hjemland og må derfor efter Udlændingelovens § 17 stk. 4 antages at have mistet deres opholdstilladelse, når de frivilligt har taget bopæl i hjemlandet.

I lovforslaget peger ministeriet på, at et konkret eksempel er de tilfælde, hvor en udlænding repatrierer til et land, hvor den pågældende ikke er statsborger, men har en nær familiemæssig tilknytning. Såfremt borger ikke har opnået beskyttelse i tredjelandet, peger ministeriet på, at pågældende kan bevare sin opholdstilladelse selvom fortrydelsesretten er udløbet.

Aarhus Kommune er enig i, at der kan være en problematik ved, at visse borgere kan bevare sin opholdstilladelse ved at bosætte sig i et andet land end hjemlandet. Kommunen stiller imidlertid spørgsmålstejn ved om ministeriet reelt kan pege på andre tilfælde, hvor borger bevarer sin opholdstilladelse i forbindelse med repatriering end de sager, hvor borger repatrierer til et tredjeland, hvor de har en familiemæssig tilknytning, ikke opnår beskyttelse og genindrejser efter udløb af fortrydelsesretten?

I forhold til repatrieringssagerne er det med andre ord meget uklart i hvilke tilfælde borger kan repatriere, bevare sin opholdstilladelse og kommunen ved genindrejse kan have rejst et tilbagebetalingskrav uden hjemmel hertil. Er der alene tale om tilfælde, hvor borger har repatrieret til et tredjeland og genindrejser efter udløb af fortrydelsesretten, bør dette fremgå tydeligere.

2. Udfordring ift. tilbagebetalingskrav og tilgængelige oplysninger i UIP

Det fremgår af lovforslaget, at ændringerne i bortfaldsreglerne ikke kun har betydning for spørgsmålet om bevarelse af en opholdstilladelse, men ligeledes for spørgsmålet om tilbagebetaling af den udbetalte hjælp til repatriering. Der henvises i lovforslaget i den forbindelse til repatrieringslovens § 9, stk. 1, 2. pkt. om, at kommunalbestyrelsen skal træffe beslutning om tilbagebetaling af hjælp til repatriering, hvis en udlænding anvender fortrydelsesretten i udlændingelovens § 17 a.

Det understreges i den forbindelse, at repatrieringslovens § 9 ikke kun forpligter kommunerne til at rejse tilbagebetalingskrav i tilfælde, hvor borger



anvender sin fortrydelsesret efter § 17 a stk. 1 eller 2. Kommunerne er også forpligtet til at stille et tilbagebetalingskrav i de tilfælde, hvor der på ny indgives en ansøgning om opholdstilladelse i Danmark inden for de første to år efter udrejsen og i forlængelse heraf meddeles opholdstilladelse.

14. april 2025
Side 3 af 4

I kommunerne vil det ved genindrejse kunne ses i UIP om, borger tidligere har repatrieret og om borger ved genindrejse har lovligt ophold. Det vil imidlertid ikke nødvendigvis være tydeligt for kommunerne om, den gældende opholdstilladelse er et nyt opholdsgrundlag eller den samme opholdstilladelse, som er bevaret. Da udgangspunktet som beskrevet tidligere er, at borger frivilligt frafalder opholdstilladelsen ved repatriering, har vi i Aarhus Kommune langt til grund, at når de genindrejser, og der er lovligt ophold, så har de søgt om et nyt opholdsgrundlag. Efter § 9 i repatrieringsloven vil kommunen derfor rejse et tilbagebetalingskrav.

På baggrund af lovforslaget kan Aarhus Kommune forstå, at der kan være sager, hvor der dermed er rejst et tilbagebetalingskrav uden hjemmel hertil. Aarhus Kommune vurderer det generelt problematisk, hvis en opholdstilladelse ud fra én lovgivning må antages at være bortfaldet, men efter en anden være bevaret. Det påpeges i den forbindelse, at kommunerne er helt afhængige af, at Udlændingestyrelsen videregiver sådanne oplysninger til kommunerne eller sikrer, at det fremgår af UIP.

Det understreges desuden, at kommunerne generelt ved genindrejse efter repatriering oplever mange udfordringer, særligt grundet af at borger ikke nødvendigvis genindrejser til samme kommune. Det er således væsentligt, at kommunerne kan tilgå relevante oplysninger i sagen og Aarhus Kommune opfordrer derfor Udlændingestyrelsen til at sikre, at de informationer som kommunerne kan tilgå i UIP i højere grad er opdateret og fyldestgørende.

3. Problematik i forhold til frafaldserklæringerne

I forbindelse med repatriering udleverer Dansk Flygtningehjælp frafaldserklæringer, som borger skriver under på. Aarhus Kommune vurderer det uhensigtsmæssigt, at der i nogle sager er brugt tid på at få disse underskrevet uden, at det reelt har haft nogen betydning.

I forbindelse med fremsendte lovforslag opfordrer Aarhus Kommune således ministeriet til også at kigge frafaldserklæringerne igennem. Trods de foreslåede ændringer, vurderes det, at der fremadrettet fortsat kan være enkelte sager, hvor borger kan genindrejse uden at have mistet sin opholdstilladelse. Som det fremgår af lovforslaget, vil en flygtning fortsat kunne bevare sin opholdstilladelse, hvis vedkommende ikke kan anses at have taget bopæl uden for EU, ikke har opholdt sig uden for EU i de nævnte tidsrum efter Udlændingelovens § 17 stk. 1 og samtidig heller ikke har opnået beskyttelse i et land udenfor Danmark.



4. Bortfald af tilbagebetalingskrav med tilbagevirkende kraft

14. april 2025
Side 4 af 4

Det fremgår af lovforslaget, at Udlændinge- og Integrationsministeriet vil undersøge, om der bagudrettet er krævet tilbagebetaling af hjælp til repatriering i sager, hvor der ikke har været hjemmel hertil, og i så fald sikre, at sådanne evt. tilbagebetalingskrav bortfalder med tilbagevirkende kraft.

Det fremgår ikke af lovforslaget, hvordan ministeriet nærmere har tænkt sig at foretage denne undersøgelse og hvilken rolle kommunerne får heri. Aarhus Kommune forventer imidlertid ikke, at det vil være oplysninger, som ministeriet selv ligger inde med. I den forbindelse understreges, at det heller ikke er oplysninger, som kommunerne nemt kan trække ud, men at det vil kræve en større manuel gennemgang af alle sager.

Hvis ministeriet beder kommunerne om at gennemgå disse sager, anmodes derfor om en rimelig tidsfrist til at fremskaffe oplysningerne. Derudover bør ministeriet tage stilling til, hvor langt tilbage en sådan undersøgelse, skal gå. Siden 2017 har kommunerne skulle stille krav om fuld tilbagebetaling af repatrieringsstøtten, men før 2017 skulle kommunen foretage en konkret og individuel vurdering om eventuel tilbagebetaling i hver enkelt sag.

UNHCR Observations on the L 179 Proposal for amendments to the Danish Aliens Act, Return Act and Act on the Execution of Sentences, etc.

Forslag til lov om ændring af udlændingeloven, repateriersloven og lov om fuldbyrdelse af straf m.v.
(UIM Id: 3154317)

I. Introduction

1. The United Nations High Commissioner for Refugees (“UNHCR”) Representation for the Nordic and Baltic Countries (“RNB”) would like to thank the Government of Denmark for the invitation to provide observations on L 179 Proposal for an Act amending the Aliens Act, the Repatriation Act and the Act on the Execution of Sentences, etc. (“Forslag til lov om ændring af udlændingeloven, repateriersloven og lov om fuldbyrdelse af straf m.v.”) – hereafter referred to as the “Proposal”.¹
2. UNHCR has a direct interest in law proposals in the field of 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.² Paragraph 8 of UNHCR’s Statute confers responsibility on UNHCR for supervising international conventions for the protection of refugees,³ whereas the 1951 Convention relating to the Status of Refugees⁴ 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 and 1967 Protocol (Article 35 of the 1951 Convention and Article II of the 1967 Protocol).⁵
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”).⁶ UNHCR also fulfils its supervisory responsibility by providing comments on legislative and policy proposals impacting the protection and durable solutions of its persons of concern.
4. The scope of UNHCR’s observations only extends to asylum-seekers, refugees and beneficiaries of subsidiary protection.

¹ Danish Ministry of Immigration and Integration, L 179 Proposal for an Act amending the Aliens Act, the Repatriation Act and the Act on the Execution of Sentences, etc. [Forslag til lov om ændring af udlændingeloven, repateriersloven og lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Skærpelse af bortfaldsregler for udlændinge med asyl, herunder regler om tilbagebetaling af udbetalt hjælp til repatriering, og udvidelse af adgangen til straksudsendelse)], published 27 March 2025, (in Danish), https://www.ft.dk/samling/2024/lovforslag/L179/som_fremsat.htm

² 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”).

³ 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, pp. 7–8, October 2002 <http://www.refworld.org/docid/4fe405ef2.html>.

⁴ 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”.

⁵ UNHCR’s supervisory responsibility 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.

⁶ 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/IP/4/ENG/REV. 4 <https://www.refworld.org/docid/5cb474b27.html>.

II. Scope of the Proposal⁷

5. Section 17(1) of the current Aliens Act sets out the current general rules under which a residence permit automatically lapses for foreign nationals who have resided outside the EU and Dublin-area countries (including Denmark), for an extended period of time – typically for more than six or twelve consecutive months, depending on the type of permit and length of residence in Denmark.⁸ Section 17(4) contains additional protective conditions specifically for refugees and individuals granted subsidiary protection under sections 7 and 8 of the Aliens Act. For this group, a residence permit will only lapse if the individual has voluntarily taken up residence in their country of origin or has obtained protection in a third country, reflecting the cessation clause in Article 1C(4) of the 1951 Convention.⁹
6. The Proposal aims to introduce amendments to section 17 of the Aliens Act to align the rules on lapse of refugee residence permits with those applicable to other foreign nationals.¹⁰ The proposed text of section 17(4) removes the protective conditions that are currently applicable to refugees and individuals granted subsidiary protection. Specifically, the Proposal provides that residence permits granted under sections 7 and 8 of the Aliens Act (on asylum grounds) will lapse if the individual is found to have resided outside the EU and Dublin-area countries (including Denmark) for six or twelve months, depending on the length of their residence permits.¹¹
7. The amendments further introduce a new safeguard that would only apply in cases where the lapse decision concerns a refugee or an individual granted subsidiary protection residing in Denmark at the time when the decision is taken. In such case, the authorities must concurrently assess whether the individual continues to qualify for international protection under section 7 of the Aliens Act.

III. Specific observations

8. The Proposal would allow an automatic lapse decision of refugee residence permits due to prolonged absence – six or twelve months depending on the circumstances – outside the EU and Dublin-area countries (including Denmark), irrespective of the refugee's continued need for international protection.
9. The Proposal makes reference to the cessation clauses contained in Article 1C of the 1951 Convention, which govern situations where refugees no longer need international protection, and has correctly indicated that the cessation provisions are exhaustively listed and should be interpreted restrictively.¹²
10. However, UNHCR is concerned about the Proposal's justifications to pursue the proposed amendments by arguing their compatibility with Article 1C of the 1951 Convention. UNHCR disagrees with the Proposal's interpretation of Article 1C and addresses the Proposal's key arguments in the sections below.

⁷ Only elements of the Proposal directly relevant to UNHCR's observations will be outlined in this section.

⁸ The distinction between which time periods apply for lapse of residence permits is explained in the text of section 17(1) of the Aliens Act. Six months is the general rule for temporary residence permit holders. Twelve months applies for individuals who have been granted a residence permit with the possibility of permanent residence and have legally resided in Denmark for more than two years or if they have been granted an indefinite residence permit.

⁹ Refugee status under Article 1C (4) of the 1951 Convention may be ceased if "He has voluntarily re-established himself in the country which he left or outside which he remained owing to fear of persecution." See also the Proposal, p. 6.

¹⁰ Proposal, p. 35: "In the interests of a uniform procedure for the processing of lapse cases, the proposal is not limited to applying to Convention refugees, and aliens with protection status pursuant to Section 7(2) and temporary protection status pursuant to Section 7(3), as well as quota refugees with a residence permit pursuant to Section 8(2), will thus be similarly covered by the proposed procedure."

¹¹ Proposal, section 2.1.3.

¹² Proposal pp. 18 and 25.

a. De facto cessation through permit lapse

"In contrast to current law, this means that a refugee's residence permit may lapse regardless of the fact that the alien has not voluntarily taken up residence in the home country, and thus there is no reason for termination in accordance with Article 1C, subsection 4 of the Refugee Convention." (Proposal p. 26)

11. In UNHCR's view, this argument is at variance with international refugee law. UNHCR wishes to recall that a person is a refugee within the meaning of the 1951 Convention as soon as they fulfil the criteria of the refugee definition. The recognition of a refugee does not therefore make a person a refugee but declares them to be one.¹³
12. In Danish law, residence permits under sections 7 and 8 of the Aliens Act are intrinsically linked to the grant of international protection. The Danish proposal, which provides for residence permits to simply lapse due to prolonged absence, undermines the foundational principle that refugee protection is only to be withdrawn when it is no longer needed.¹⁴ The loss of a section 7 and 8 residence permit is functionally equivalent to cessation and has the same legal and practical effect: it strips the person of legal stay, triggers removal, which may amount to *refoulement*, and may eliminate access to 1951 Convention rights in Denmark. This provision therefore goes contrary to international refugee law.
13. UNHCR's Handbook emphasizes that the cessation clauses should be interpreted restrictively, and no other reasons may be adduced by way of analogy to justify withdrawal of refugee status.¹⁵ The Proposal has also considered this on page 25 of the Proposal.
14. UNHCR's Cessation Guidelines clearly state that the cessation clauses in Article 1C set out the only situations in which refugee status properly and legitimately granted comes to an end. Once an individual is determined to be a refugee, their status is maintained unless they fall within the terms of one of the cessation clauses.¹⁶ Any other measure that functionally ends status without a proper cessation assessment risks de facto unlawful cessation.¹⁷

b. Consideration of residence and geography in relation to the Article 1C's cessation clauses

"(...), it cannot be considered that the purpose of the grounds for termination that the refugee should be able to reside outside a country where the person concerned has been recognized as a refugee for an unlimited period and at the same time retain his residence permit in the country in question. Article 1C of the Refugee Convention cannot therefore be considered to contain any right to retain a residence permit for a refugee who has chosen no longer to reside in Denmark." (Proposal p. 26)

¹³ Ibid., para. 28.

¹⁴ As Hathaway and Foster explain, "Recalling the fundamental goal of preserving the surrogate national protection of refugee law until and unless it is no longer required, each of the five cessation clauses predicated on access to national protection must therefore be scrupulously assessed in a non-technocratic, purposive way", Hathaway and Foster, *The Law of Refugee Status*, 2014, p. 464.

¹⁵ 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*, HCR/IP/4/ENG/REV. 4, April 2019: <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2019/en/123881> para. 116.

¹⁶ UNHCR, *The Cessation Clauses: Guidelines on Their Application*, ("UNHCR Cessation Guidelines"), 26 April 1999 <https://www.refworld.org/docid/3c06138c4.html>, para. 2.

¹⁷ See also *Minister for Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs v. QAAH of 2004*, (2006) HCA 53, 15 November 2006, B2/2006, High Court of Australia, at [106]: "If it were accepted that recognition as a 'refugee' under the Convention could lapse in accordance with the lapse of national protection, all of the instances in the [domestic] Act in which protection visas may lapse or be cancelled would, of necessity, effectively become additional cessation grounds. By the text of the Convention, this is not the case and it may not be so. The introduction by individual State parties of additional cessation grounds into the exhaustive list contained in Art 1C of the Convention is a legally impermissible course", <https://www.refworld.org/jurisprudence/caselaw/aushc/2006/en/71697>.

15. This reasoning falls short of the criteria and threshold required under the cessation clauses in Article 1C. Prolonged absence is not among the cessation grounds in Article 1C, nor does the 1951 Convention contemplate that a person loses or forfeits refugee rights based solely on the passage of time and geography. To argue that the 1951 Convention does not “grant a right to retain” residence permits is to invert the burden: it is not that the Convention creates a positive right to residence in all cases, but that it does not permit withdrawal of protection legitimately granted absent cessation conditions.¹⁸
16. Article 1C(4) of the 1951 Convention, which is the Proposal’s primary cessation clause of consideration, clearly requires a higher threshold of “voluntary re-establishment” in the country of origin— and not just mere absence from the country of asylum. The drafters were clear that temporary or periodic travel should not result in automatic cessation, and the Convention must be interpreted to allow refugees to test the waters or temporarily reside abroad without fear of loss of protection.¹⁹
17. Likewise, the other clauses which warrant cessation because of an individual’s own acts in Article 1C(1)-(3) require either voluntary re-availment of protection of the country of nationality, re-acquisition of a lost nationality or acquisition of a new nationality along with enjoyment of protection.²⁰ These are all specific forms of protection required to replace international protection granted by the country of asylum in order for cessation of refugee status to be considered. The proposed amendment is thus inconsistent with the structure and purpose of the 1951 Convention, which is to provide protection until it is no longer needed, assessed as per the procedural standards related to the application of cessation clauses.

d. Retention of international refugee protection depending on the residence

“(…) as a clear starting point, a prerequisite for being able to invoke the rights of the Refugee Convention against a given country is that the refugee resides in the country in question.” (Proposal p. 26)

18. This argument misinterprets both the object and purpose of the 1951 Convention. The 1951 Convention does not condition the retention of refugee status on exclusive residence in the country of asylum. Article 1C only allows cessation where protection is no longer needed or has been voluntarily replaced based on specific standards and criteria, and not solely on the basis of the refugee’s residing abroad. The Proposal’s argument would effectively limit 1951 Convention protection to only those physically present in Denmark, undermining the idea of refugee mobility when exercising their freedom of movement, family reunification, and other forms of temporary visits or stay abroad. This approach goes contrary to the Convention’s purpose to safeguard protection until it is no longer needed.

e. Re-assessment of international protection needs at the time of the lapse decision

19. UNHCR appreciates that the Proposal has considered and maintained some safeguards.²¹ At the same time, the Proposal introduces a new section 17(b) in the Aliens Act, which foresees that when the Danish immigration authorities determine that a residence permit granted under section 7 or 8

¹⁸ UNHCR, *The Cessation Clauses: Guidelines on Their Application*, 1999, paras. 1-2.; UNHCR, *Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*, April 2001, <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2001/en/29198>, para. 52.

¹⁹ Hathaway and Foster, *The Law of Refugee Status*, 2014, pp. 465-576.

²⁰ UNHCR, *The Cessation Clauses: Guidelines on Their Application*, 1999, paras. 4-18.

²¹ For example: retention of the current rule under Section 17(2) of the Aliens Act. This provision allows a foreign national to apply for their residence permit not to be considered lapsed if they intended to return to Denmark within the permitted time period but were prevented from doing so due to illness or other unforeseen circumstances. See Proposal, p. 17.

has lapsed, the authorities must assess whether the individual once again meets the conditions for asylum / protection under section 7 before finalizing a lapse decision, but only if the individual is residing in Denmark at this time.²² This provision would in essence equal to assessment of applicability of cessation clauses in each particular case. However, refugees who are temporarily outside Denmark (for example for family, medical or professional reasons) at the time of the lapse decision, would not receive the same re-assessment.

20. The 1951 Convention requires a particularized analysis and any refugee subject to loss of protected status must be afforded a fair opportunity to explain why cessation is not appropriate in their specific circumstance.²³ ExCom Conclusion No. 69 emphasizes a “careful approach” to the application of the cessation clauses, which uses “clearly established procedures” so that refugees are assured that their status will be reviewed fairly. Given the significant implications of an erroneous declaration of cessation, certain safeguards must be incorporated into such procedures, which must respect ordinary rules of fairness and natural justice.²⁴
21. UNHCR views that the different procedural standards applied to refugees inside and outside of Denmark in terms of qualifying for re-assessment of protection needs are problematic, as it creates unequal access to refugee protection based on the person’s location at the time of the lapse decision. Under the 1951 Convention, a person’s location is not determinative of whether cessation is lawful. What matters is whether a refugee still requires international protection.

f. On Denmark’s responsibility when a refugee residence permit lapses

“(...) Denmark will not be responsible for the foreigner’s choice to settle in the country in question or the actions of the country in question.” (Proposal p. 27)

22. The Proposal argues that Denmark bears no responsibility for a refugee’s choice to settle in a country that has not acceded to the 1951 Convention or fails to respect its obligations, and faces a risk of *refoulement* by that country. The Proposal finds this situation no different from situations where a refugee’s residence permit lapses because they returned and stayed in their country of origin, even when they still face a risk of persecution or become at risk again.
23. As party to the 1951 Convention, Denmark has an obligation to ensure continuity of protection to those granted status under its jurisdiction unless and until it is lawfully ceased or transferred with safeguards. Under international refugee law, including Article 33 of the 1951 Convention, States have a continuing obligation to prevent *refoulement*. If Denmark’s legal framework foresees or facilitates a situation where a refugee may lose their residence permit - and hence international protection through an automatic lapse decision, this may lead to a refugee becoming stranded in a third country without effective protection, and unable to return to Denmark.
24. In the event that this leads to a real risk of return to persecution, Denmark cannot be considered relieved of responsibility for potential *refoulement*, as the protection would have not been terminated in line with the international refugee law.

²² Proposal, p. 17.

²³ Hathaway and Foster, *The Law of Refugee Status*, 2014, pp. 485-486.

²⁴ UNHCR, *The Cessation Clauses: Guidelines on Their Application*, 1999, para. 32; UNHCR Handbook, para. 116, “the cessation clauses must be carefully applied, after a thorough assessment (...)”; Executive Committee of the High Commissioner’s Programme (ExCom), *Conclusion No. 69 (XLIII): Cessation of Status – Adopted by the Executive Committee (1992)*, 9 October 1992, <https://www.refworld.org/policy/exconc/excom/1992/en/41998>; see also UNHCR, *Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR’s Mandate*, 2020, Unit 11: Procedures for Cessation of Refugee Status, <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2020/en/123306>, which call for “fair, transparent and consistent application of the cessation clauses”, incorporating the “highest standards of fairness and due process.”, p. 323.

IV. Conclusions and recommendations

25. Based on the observations provided, UNHCR views the proposed amendments to the Aliens Act on lapse of refugee residence permits for refugees and other persons in need of international protection as diverging from the strict and exhaustive criteria set out in Article 1C of the 1951 Convention on cessation of international refugee protection.
26. UNHCR recommends that the Government of Denmark refrains from adopting the proposed amendments, as they are contrary to Denmark's obligations under the 1951 Convention. Instead, UNHCR proposes that Denmark ensures that any amendments include clear provisions for the individualized cessation procedures in line with the explicit criteria and thresholds foreseen in Article 1 C of the 1951 Convention.
27. UNHCR stands ready to discuss these recommendations with the Government of Denmark.

UNHCR Representation for the Nordic and Baltic Countries
22 April 2025