

CZESLAW KOZON

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



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

28. februar 2023

Høring over 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.). Journal nr. 2023-1050.

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

Vi ønsker at afgive hørings svar til punkt 2.6, der omhandler revision af reglerne om obligatorisk kursus i dansk familieret og folkestyre for religiøse forkyndere m.fl. og løfteerklæring om overholdelse af dansk lovgivning. Vort svar omhandler udelukkende kurset i dansk familieret og folkestyre for religiøse forkyndere m.fl.

Vi har i den periode, kurset i dansk familieret og folkestyre har eksisteret, kunnet konstatere, at det ikke er indholdsmæssigt kvalitetssikret i et omfang, der gør det relevant for alle deltagere på samme tid. Eksempelvis blandes dansk kultur og danske værdier med regler for familieret på en måde, der er irrelevant for danske statsborgere, der allerede er bekendte med danske værdier, men ikke med dansk familieret. Derudover er det ikke vedkommende at blive introduceret til dansk ægteskabslovgivning, hvis man som udenlandsk forkynder ikke skal forrette vielser, men udelukkende deltager i kurset som led i en ansøgning om forlængelse af sin opholdstilladelse. Dette gælder fx for ordenssøstre og ordensbrødre.

Desuden bør der være større mulighed for opnåelse af dispensation for deltagelse i kurset, f.eks. for pensionerede, tidligere præster, som har lang erfaring med dansk lovgivning og blot søger om en ad hoc-tilladelse til at foretage en vielse.

Vi vil også påpege, at der er for mange aflysninger af kurset på såvel dansk som engelsk ofte med kort varsel, og at en kursusafgift på 6.375 kr. er et meget højt beløb at skulle betale for små kirkesamfund.

Vi vil således foreslå, at lovgiverne sørger for at stramme op på kurset, så det målrettes til målgruppen, sikrer regelmæssige afholdelser og sætter kursusafgiften betragtelig ned.

Med de venligste hilsener

+ Czeslaw Kozon
Romersk-katolsk biskop af København

Til: Jonas Kampman (joka@uim.dk), UIM (uim@uim.dk)
Cc: Kjeld Gosvig-Jensen (kgj@fida.dk)
Fra: Jens Kasper Rasmussen (jkr@fida.dk)
Titel: SV: Ekstern høring - 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 Brexit
E-mailtitel: SV: Ekstern høring - 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 Brexit (UIM Id: 2208098)
Sendt: 16-02-2023 15:21

Til Udlændinge- og Integrationsministeriet

Finans Danmark takker for muligheden for at give bemærkninger til høring af forslag til lov om ændring af udlændingeloven, hjemrejseloven mv.

Idet lovforslaget tidligere har været i høring, tillader vi os at henvise til vores svar af 21. september 2022, hvor vi i forhold til de foreslåede ændringer af hjemrejseloven gør opmærksom på de problemstillinger i forhold til gennemførelse af udbetaling af hjemrejsestøtte, som vi fra sektorens side tidligere har gjort gældende.

Som påpeget i vores høringssvar af 13. august 2021 til bekendtgørelse om hjemrejsestøtte vil modtagere af hjemrejsestøtte i mange tilfælde vende hjem til lande, der i forhold til hvidvask- og terrorfinansiering kategoriseres som højrisiko- og/eller er sanktionerede lande. Det betyder, at udbetalingen af støtten vanskeliggøres, og i de tilfælde, hvor det kan lade sig gøre, vil udbetalingen skulle foretages under iagttagelse af en række forholdsregler for at undgå, at hjemrejsestøtten anvendes til terrorfinansiering eller indebærer brud på internationale sanktioner.

Vi opfordrer i forlængelse heraf til, at der tages højde for dette i de ændringer af bekendtgørelse om hjemrejsestøtte, der i henhold til lovforslaget vil skulle foretages som led i udmøntningen af de foreslåede ændringer til hjemrejseloven.

Vi har ikke yderligere bemærkninger til lovforslaget.

Venlig hilsen

Jens Kasper Rasmussen
Chefkonsulent
Direkte nr: +45 3016 1070
jkr@fida.dk

Fra: Merethe Bjerager <meb@uim.dk>

Sendt: 1. februar 2023 15:44

Til: Aalborg Lufthavn <info@aal.dk>; International Community / Erhverv Aarhus <info@internationalcommunity.dk>; Aarhus Lufthavn <info@aar.dk>; Advokatrådet (Advokatsamfundet) <samfund@advokatsamfundet.dk>; Amnesty Nu <kontakt@amnesti-nu.dk>; Asylret <info@asylret.dk>; BARID - Board of Airlines Representatives in Denmark <info@barid.dk>; Bedsteforældre for Asyl <styregruppen@bedsteforaeldreforasyl.dk>; Billund Lufthavn <info@bll.dk>; Dansk Industri (høringer) <hoering@di.dk>; info@byoghavn.dk; Børne- og Kulturchefforeningen <bkf@bkchefer.dk>; Centralorganisationernes Fællesudvalg CFU <info@cfu-net.dk>; Danes Worldwide <danes@danes.dk>; Danish Biometrics <danishbiometrics@dbi-net.dk>; Danmarks Biblioteksforening <db@db.dk>; Danmarks Rejsebureau Forening <drf@travelassoc.dk>; Danner <kontakt@danner@danner.dk>; Dansk Arbejdsgiverforening <da@da.dk>; Dansk Byggeri <dibyggeri@di.dk>; Dansk Erhverv <hoeringssager@danskerhverv.dk>; Dansk Flygtningehjælp <drc@drc.ngo>; Dansk Missionsråd <dmr@dmr.org>; Dansk Socialrådgiverforening <ds@socialrdg.dk>; Dansk Tyrkisk Islamisk Stiftelse <info@dtdv.dk>; Danske Advokater <mail@danskeadvokater.dk>; Danske Havne <danskehavne@danskehavne.dk>; Danske Kirkers Råd <dkr@danskekirkersraad.dk>; Danske Rederier <info@danishshipping.dk>; Dataetisk Råd <post@dataetiskraad.dk>; Datatilsynet <dt@datatilsynet.dk>; Den Danske Dommerforening <dommerforeningen@gmail.com>; Den Danske Europabevægelse <eubev@eubev.dk>; Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder <main@helsinki-komiteen.dk>; Den Katolske Kirke i Danmark, Helle Jørgensen <hjør@katolsk.dk>;

FORENINGEN AF UDLÆNDINGERETSADVOKATER

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

Pr. e-mail: uim@uim.dk, joka@uim.dk

København, den 28. februar 2023

Sags.nr. 2023-1050

AKT-id: 2194886

Høringssvar vedr. udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven, hjemrejseloven, straffeloven og forskellige andre love og om ophævelse af lov om videreførelse af 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.)

Hermed følger Foreningen af Udlændingeretsadvokaters bemærkninger til det af Ministeriet stillede lovforslag om ændring af udlændingeloven, hjemrejseloven m.v.

§ 1, nr. 3:

"I § 37, stk. 8, 1. pkt., ændres »6 måneder« til: »3 måneder for udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne, og 6 måneder for andre udlændinge«"

Der er tale om en lempelse af de eksisterende regler om frihedsberøvelse med henblik på udsendelse for unionsborgere. Dette bifalder vi, da det er hensigtsmæssigt at forkorte det tilladte tidsrum en frihedsberøvelse må finde sted.

Denne lempelse bør være hensigtsmæssig at indsætte således, at den er gældende for alle udlændinge og ikke blot unionsborgere. Derfor bør dette overvejes, da det vil give mindre forvirring og misforståelse ved brugen af bestemmelserne, da der dermed ikke skal sondres mellem udlændinge og unionsborgere.

§ 1, nr. 4:

"I § 37, stk. 8, 2. pkt., ændres »12 måneder« til: »6 måneder for udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne, og 12 måneder for andre udlændinge«."

Der er tale om en lempelse af de eksisterende regler om frihedsberøvelse med henblik på udsendelse for unionsborgere. Som ovenstående § 1, nr. 3, bifalder vi denne lempelse, da det er hensigtsmæssigt at forkorte maksimum af forlængelse for frihedsberøvelse. Som ovenstående skal det overvejes, om dette skal gælde for

alle udlændinge og ikke blot for unionsborgere. Uden denne sondring ville alle udlændinge få de bedst mulige og ensartede vilkår.

§ 3, nr. 1:

”Efter § 7 indsættes: »§ 7 a. Der kan ydes hjælp til hjemrejsen til en udlænding, der er registreret som asylansøger efter udlændingelovens § 48 e, stk. 2, og som er meddelt afslag på opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 af Udlændingestyrelsen eller Flygtningenævnet, og som medvirker til sin udrejse uden ugrundet ophold. Hjælp til hjemrejsen kan ikke ydes til en udlænding omfattet af 1. pkt., hvis udlændingen er omfattet af § 8, stk. 3 og 4.«”

Dette forslag til indsættelse af § 7a ses ligeledes som en lempelse, da der hjemles mulighed for at udlændinge kan modtage hjælp til deres hjemrejse. Dette er hensigtsmæssigt, dog skal det bemærkes, at dette skal ske uden ugrundet ophold, i overensstemmelse med hjemrejselovens § 3. Hjemrejselovens § 3 klarlægger, hvad medvirken til hjemrejse indebærer, men det kan forekomme uklart, hvad der menes med ”uden ugrundet ophold”, og hvorvidt der er tale om en konkret vurdering i forbindelse med medvirken til hjemrejse uden ugrundet ophold.

§ 3, nr. 3

”I § 8, stk. 6, indsættes efter »støttebeløb m.v.«: », og hjælp til hjemrejsen, herunder om betingelser for opnåelse af hjælpen, hjælpens form, den beløbsmæssige størrelse m.v.«”

Det er oplyst, at denne ændring foreslås med den hensigt, at der administrativt hurtigt kan foretages ændringer i hjælpen, såfremt der er behov derfor, samt at der skal fastlægges nærmere regler om hjælpens form, beløbsmæssige størrelse m.v. Det bemærkes, at de nærmere regler ikke bør fastsættes så strikte, at der ikke er plads til en konkret vurdering af behovet i den enkelte sag.

§ 3, nr. 5

”I § 22, stk. 3, indsættes efter »§ 7,«: »§ 7 a.«.”

Denne ændring anses som en uønsket skærpelse. En afskaffelse af klageadgang, vedr. hjælp til hjemrejsen ved tilbagevenden, er imod de forvaltningsretlige principper om, at borgere bør have ret til at påklage en afgørelse besluttet af de offentlige myndigheder.

Herved bliver en afskaffelse af klageadgang en indskrænkning i den personlige retssikkerhed og kan have store ikke mindst økonomiske konsekvenser for nogle udlændinge.

Af tidsmæssige grunde har FAU valgt at koncentrere sig om de ovennævnte bestemmelser.

På FAU's vegne

Jytte Lindgård

Anne Osbak

Julia Jensen

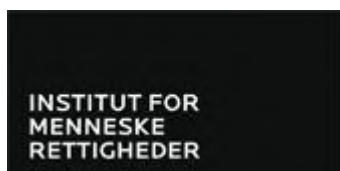
Til: UIM (uim@uim.dk), Jonas Kampman (joka@uim.dk)
Fra: trih@humanrights.dk (trih@humanrights.dk)
Titel: Høringssvar over lovudkast om opfølgning på EU-lovgivning og ophævelse af Brexit-borgerloven m.v.
Sendt: 01-03-2023 14:41
Bilag: Høringssvar over udkast til ændringslovforslag af udlændingeloven, hjemrejseloven.pdf; Høringssvar vedr. udkast til lov om ændring af udlændingeloven (Indførelse af mulighed for overførsel af asylansøgere til asylsagsbehandling og..._0.pdf; Brev til udlændinge- og integrationsminister Mattias Tesfaye.pdf;

Til Udlændinge- og Integrationsministeriet

Se venligst vedhæftede høringssvar af 1. marts 2023 over lovudkast om opfølgning på EU-lovgivning m.m., instituttets høringssvar af 3. marts 2021 samt brev fra instituttet af 15. september 2020.

Der henvises til ministeriets sagsnummer 2023 - 1050.

Med venlig hilsen
Trine Otto Hansen



TRINE OTTO HANSEN
JURIDISK SPECIALKONSULENT

JURIDISK AFDELING
WILDERS PLADS 8K | 1403 KØBENHAVN K

TELEFON 3269 8888 | DIREKTE +45 9132 5659

TRIH@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK | HUMANRIGHTS.DK

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

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
MOBIL 91325659
TRIH@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 23/00443-2

1. MARTS 2023

HØRINGSSVAR OVER LOVUDKAST OM OPFØLGNING PÅ EU-LOVGIVNING OG OPHÆVELSE AF BREXIT-BOR- GERLOVEN M.V.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har den 1. februar 2023 anmodet om Institut for Menneskerettigheders bemærkninger til ovennævnte lovudkast.¹

Instituttet har bemærkninger til den del af lovudkastet, som vedrører ændring af indfødsretsloven og ophævelse af revisionsbestemmelse i lov om indførelse af mulighed for overførsel af asylsagsbehandling og indkvartering i tredjelande.

1. SAMMENFATNING

Med lovudkastet foreslår Udlændinge- og Integrationsministeriet at rette op på den manglende implementering af statsborgerretskonventionens artikel 7, stk. 1, litra f, således at der i indfødsretslovens § 1 indsættes et nyt stk. 4. Med ændringen vil børn ikke længere kunne miste deres danske statsborgerskab, hvis de derved bliver statsløse. Voksne vil heller ikke kunne miste deres danske statsborgerskab, hvis myndighederne først efter deres fyldte 18. år konstaterer, at grundlaget for erhvervelsen ikke længere er til stede.

Instituttet finder det positivt, at ministeriet med lovudkastet vil implementere statsborgerretskonventionens artikel 7, stk. 1, litra f, som sikrer beskyttelsen for de berørte.

¹ Lovudkast om forslag til 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.), tilgængelig her, [Høringsdetaljer - Høringsportalen \(hoeringsportalen.dk\)](https://hoeringsportalen.dk).

Instituttet er imidlertid uenig i ministeriets fortolkning og vurdering af, at den foreslåede bestemmelse ikke indebærer fortabelse af indfødsret, og dermed, at den foreslåede ordning ikke berøres af EU-retten.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at:

- Udlændinge- og Integrationsministeriet anfører i lovbemærkningerne, at EU-retten er anvendelig i sager om, at børn som udgangspunkt fortaber dansk indfødsret, når det konstateres, at forhold, som lå til grund for deres erhvervelse af indfødsretten, ikke længere foreligger.
- Udlændinge- og Integrationsministeriet tilføjer en bestemmelse i indfødsretsloven om, at der efter ansøgning kan foretages en individuel proportionalitetsvurdering af virkningerne af en fortabelse af indfødsret med mulighed for indfødsrettens bevarelse fra erhvervelsestidspunktet.

2. ÆNDRING AF INDFØDSRETSLOVEN

2.1. DEN FORESLÅEDE LOVÆNDRING OG BAGGRUNDEN HERFOR

Udlændinge- og Integrationsministeriet foreslår med lovudkastet at ændre indfødsretsloven og implementere artikel 7, stk. 1, litra f, i statsborgerretskonventionen.

Ifølge konventionens artikel 7, må en medlemsstats lovgivning kun indeholde bestemmelser om fortabelse af statsborgerskab i nogle nærmere opregnede tilfælde. Blandt andet når det efter artikel 7, stk. 1, litra f, fastslås i løbet af den periode, hvor barnet er mindreårigt, at betingelserne for barnets automatiske erhvervelse af statsborgerskab ikke længere er opfyldt. Dette kan for eksempel ske, hvor et barn ved fødslen har erhvervet dansk statsborgerskab efter sin far, og det efterfølgende ved en faderskabssag konstateres, at barnet ikke som tidligere antaget har en dansk far.

Efter konventionens artikel 7, stk. 1, litra f, kan kun børn, og ikke myndige personer, fortabe deres statsborgerskab af den nævnte grund, og ifølge artikel 7, stk. 3, kan statsborgerskabet ikke fortabes, hvis barnet derved bliver statsløs.

Når det efter gældende dansk praksis konstateres, at grundlaget for en persons erhvervelse af dansk statsborgerskab ikke længere er til stede, anses personen for aldrig at have erhvervet statsborgerskabet. Det

gælder uanset, om personen bliver statsløs og uanset, om vedkommende er blevet myndig.

Med lovudkastet foreslår Udlændinge- og Integrationsministeriet at rette op på den manglende implementering af statsborgerretskonventionens artikel 7, stk. 1, litra f, således, at der i indfødsretslovens § 1 indsættes et nyt stk. 4. Med ændringen vil børn ikke længere kunne miste deres danske statsborgerskab, hvis de derved ville blive statsløse. Voksne vil heller ikke kunne miste deres danske statsborgerskab, hvis myndighederne først efter deres fyldte 18 år konstaterer, at grundlaget for erhvervelsen ikke længere er til stede.

Lovændringen vil afbøde de u hensigtsmæssige virkninger af gældende praksis, der dels kan føre til statsløshed og dels medføre, at myndige personer ikke får indfriet deres berettiget forventning om at være danske statsborgere (lovudkastet, afsnit 2.5.2).

2.2. INSTITUTTETS BEMÆRKNINGER

Instituttet finder det positivt, at ministeriet lægger op til en implementering af statsborgerretskonventionens artikel 7, stk. 1, litra f, i dansk ret.²

Instituttet er dog ikke enig i ministeriets fortolkning og vurdering af, at den foreslåede bestemmelse ikke indebærer fortabelse af indfødsret, og at ordningen derfor ikke berøres af EU-retten (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 7).

Ministeriets ræsonnement synes at være, at når en person ifølge lovudkastet anses for aldrig at have erhvervet dansk statsborgerskab, har vedkommende følgelig heller aldrig erhvervet unionsborgerskab, og så kan 'unionsborgerskabet ikke fortabes, men skal betragtes som en nullitet' (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 7).

Instituttet bemærker, at den foreslåede regel skal gennemføre konventionens artikel 7, stk. 1, litra f, som omhandler netop ét af de fortabelsestilfælde, som artikel 7 udtømmende oplister som tilladte fortabelsesgrunde.

² Der henvises herved i det hele til instituttets brev af 15. september 2020 til daværende udlændinge- og integrationsminister Mathias Tesfaye, som samtidig blev sendt i kopi til Folketingets Indfødsretsudvalg (vedlagt som bilag).

Ministeriet har som begrundelse for, at der ikke er tale om en fortabelsesregel henvist til den forklarende rapport til statsborgerretskonventionen, der overlader det til staterne at bestemme, hvornår en fortabelse af statsborgerskab skal have retsvirkninger fra. Det vil sige, at den enkelte stat kan afgøre, om retsvirkningerne skal regnes fra fratagelsesdagen (*ex nunc*) eller fra statsborgerskabets oprindelige erhvervelse (*ex tunc*), som dermed anses for ikke at have fundet sted. Efter instituttets opfattelse forholder rapporten sig dermed til spørgsmålet om *tidspunktet* for retsvirkningerne af en fortabelse.

Samtidig bemærker instituttet, at FN's statsløsekonventions artikel 5 indeholder en fortabelsesbestemmelse, som i nogen grad svarer til statsborgerretskonventionens artikel 7, stk. 1, litra f. Denne bestemmelse fastslår også, at fortabelse af statsborgerskab som følge af ændringer i en persons personlige status, for eksempel ved en senere faderskabs-sag, ikke kan medføre statsløshed.

I de såkaldte Tunis-konklusioner fortolkes statsløsekonventionens fortabelsesbestemmelse på grund af blandt andet ændret civilstatus efter en faderskabs-sag således, at tab med tilbagevirkende kraft til tidspunktet for statsborgerskabets oprindelige erhvervelse må betragtes som tab eller fratagelse af statsborgerskab og ikke som en 'ikke-erhvervelse'.³

Det er, som også anført i lovudkastet, ikke endeligt afklaret ved EU-Domstolen, om EU-retten finder anvendelse i de her omhandlede situationer. Det er imidlertid instituttets vurdering, at EU-Domstolen, såfremt den måtte få forelagt spørgsmålet, formentlig vil svare bekræftende herpå.

Efter instituttets vurdering, kan det således næppe antages, at den EU-retligt beskyttede adgang til at få foretaget en individuel prøvelse af fortabelsen af unionsborgerskab, er afhængig af det valg, som en stat efter konventionen kan træffe om, hvilket tidspunkt retsvirkningerne skal regnes fra.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet anfører i lovbemærkningerne, at EU-retten er anvendelig i sager om, at børn som udgangspunkt fortaber dansk indfødsret, når det konstateres, at forhold, som lå til grund for deres erhvervelse af indfødsretten, ikke længere foreligger.

³ UNHCR, [Tunis-konklusionerne](#), præmis 12-14, 14. marts 2004.

2.2.2. Betydningen af EU-rettens anvendelighed

Anvendelsen af EU-retten vil nødvendigvis kræve en ændring af selve lovteksten. Det skyldes, at den foreslåede § 1, stk. 4, er en bestemmelse om automatisk tab af statsborgerskab, der ikke åbner for en individuel prøvelse af de følger, som fortabelsen har i forhold til EU-retten.

EU-Domstolen har i Tjebbes-sagen fastslået, at fortabelse af statsborgerskab og dermed unionsborgerskab er uforeneligt med EU-rettens krav om overholdelse af proportionalitetsprincippet, hvis den nationale bestemmelse ikke på noget tidspunkt giver mulighed for en individuel prøvelse.⁴ Virkningerne af en fortabelse skal stemme med EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder, og der skal være mulighed for at gen erhverve et fortabt statsborgerskab og unionsborgerskab.

Det fremgår af lovudkastets bemærkninger, at forslaget om indsættelse af den nye bestemmelse i indfødsretsloven er inspireret af den norske statsborgerskabslovs § 6, stk. 1, hvorefter ændringer i grundlaget for et barns erhvervelse af norsk statsborgerskab også kan føre til, at barnet anses for aldrig at have erhvervet statsborgerskabet.

Bestemmelsen i den norske lovs § 6 indeholder dog også et stk. 2, hvorefter der efter ansøgning i særlige tilfælde kan træffes afgørelse om, at konstateringen af de bristede forudsætninger, jf. stk. 1, ikke skal have den betydning, som angives i stk. 1. Det vil sige, at barnet beholder sit statsborgerskab regnet fra datoen for dets oprindelige erhvervelse.

En lignende tilføjelse i forslaget til en ny § 1, stk. 4, i indfødsretsloven, vil sikre adgang til en EU-retlig proportionalitetsvurdering i de omhandlede sager.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet tilføjer en bestemmelse i indfødsretsloven om, at der efter ansøgning kan foretages en individuel proportionalitetsvurdering af virkningerne af en fortabelse af indfødsret med mulighed for indfødsrettens bevarelse fra erhvervestidspunktet.

3. OPHÆVELSE AF REVISIONSBESTEMMELSEN

Med lovudkastet lægger Udlændinge- og Integrationsministeriet op til at ophæve revisionsbestemmelsen i den lov, som blandt andet indførte mulighed for overførsel af asylansøgere til asylsagsbehandling og

⁴ EU-Domstolen, Tjebbes, [dom](#) af 12. marts 2019.

eventuel efterfølgende beskyttelse i tredjelande.⁵ Loven er endnu ikke trådt i kraft.

Instituttet havde en række bemærkninger til det lovudkast, som senere blev vedtaget af Folketinget, og hvor der nu lægges op til at ophæve revisionsbestemmelsen uden at foretage øvrige ændringer af loven.⁶

Instituttet finder på den baggrund anledning til på ny at gøre ministeriet opmærksom på instituttets daværende anbefalinger til ministeriet, som alle fortsat er aktuelle.

Instituttet vedlægger sit høringssvar af 3. marts 2021.

Med venlig hilsen

Louise Holck

DIREKTØR

⁵ Se § 3, stk. 2, i lov nr. 1191 af 8. juni 2021, tilgængelig her, [Lov om ændring af udlændingeloven og hjemrejseloven \(Indførelse af mulighed for overførsel af asylansøgere til asylsagsbehandling og eventuel efterfølgende beskyttelse i tredjelande\) \(retsinformation.dk\)](#)

⁶ Se instituttets høringssvar af 3. marts 2021, tilgængelig her, [Indførelse af mulighed for overførsel af asylsagsbehandling og indkvartering i tredjelande | Institut for Menneskerettigheder](#) (vedlagt som bilag).

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

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
LOHO@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 21/00421-2

3. MARTS 2021

HØRING OVER UDKAST TIL LOV OM ÆNDRING AF UDLÆNDINGELOVEN

Udlændinge- og Integrationsministeriet har ved e-mail af 4. februar 2021 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til lov om ændring af udlændingeloven (indførelse af mulighed for overførsel af asylsagsbehandling og indkvartering i tredjelande).

Instituttet har en række bemærkninger til udkastet.

SAMMENFATNING

I februar 2018 fremlagde Socialdemokratiet en udlændingeretlig helhedsplan, hvor et af tiltagene var at etablere et modtagecenter udenfor Europa for asylansøgere.¹ Med lovudkastet udmøntes tiltaget, der har til hensigt, at ændre det nuværende asylsystem. Forslaget består i at etablere et system, hvor asylansøgere, der kommer til Danmark, i videst muligt omfang overføres til et modtagecenter i et tredjeland, som Danmark har indgået aftale med, der vil behandle asylsagen og i øvrigt yde beskyttelse ved meddelt asyl.

Instituttet bemærker indledningsvist, at formålet med flygtningekonventionen er at sikre flygtninge den videst mulige udøvelse af deres grundlæggende rettigheder.² Ansvarsfordelingen er et princip i flygtningekonventionens præambel og centralt i FN's Globale Flygtningepagt, som Danmark har undertegnet.³ Formålet med

¹ Socialdemokratiet, 'Retfærdig og realistisk – en udlændingepolitik der samler Danmark', 2018, <https://www.socialdemokratiet.dk/media/7011/en-udlaendingepolitik-der-samler-danmark.pdf>

² Flygtningekonventionens præambel.

³ Report of the United Nations High Commissioner for Refugees, 'Global Compact on Refugees', 73rd Session Supp No 12, UN doc A/73/12 (Part II) (13 September 2018).

pagten, som ikke er folkeretlig bindende, er at etablere en mere retfærdig og solidarisk ansvarsfordeling af flygtninge. Princippet om ansvarsfordeling indebærer desuden, at internationalt samarbejde skaber øget beskyttelse for flygtninge.

Formålet med det nye asylsystem er, ifølge lovudkastet, at skabe et retfærdigt og humant asylsystem inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser.

I lovudkastet er der ikke henvist til, hvilket eller hvilke tredjeland(e) regeringen vil indgå aftale med, og derfor er udkastet alene en teoretisk gennemgang af ordningen.

Instituttet foreslår, at der igangsættes en ny høring, når en aftale med et eller flere tredjelande er kommet på plads med en gennemgang af aftalens indhold og forholdet til Danmarks internationale forpligtelser, idet nuværende lovudkast og eventuelle udfordringer konkret er vanskeligt at forholde sig til, når tredjelandet er ukendt. Instituttet bemærker hertil, at der vil være stor forskel på, hvilket land regeringen indgår aftale med, herunder hvilket asylsystem landet har etableret, men også hvilke rettigheder flygtninge har i landet. Elementer, som har betydning for Danmarks internationale forpligtelser.

Institut for Menneskerettigheder har sammenfattet de væsentligste bemærkninger og anbefalinger til lovudkastet i det følgende.

Asylprocedure i tredjelandet

Det fremgår af lovudkastet, at de asylansøgere, som kan overføres til et tredjeland, vil få deres asylsag behandlet i tredjelandet, hvor der bl.a. skal være adgang til en forsvarlig asylprocedure (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 2.1.3).

Instituttet kan imidlertid konstatere, at der i lovudkastet ikke er taget stilling til, hvad det vil sige, at asylproceduren er forsvarlig.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet uddyber, hvad der menes med en forsvarlig asylprocedure, og hvordan der sikres en overensstemmelse med Danmarks forpligtelser, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3 og 13 og flygtningekonventionen.

Flygtninges rettigheder i tredjelandet

Med lovudkastet foreslås det at indføre en ordning, hvor et tredjeland både skal realitetsbehandle en asylansøgning og samtidig yde beskyttelse overfor de asylansøgere, som meddeles asyl, og derved får opholdstilladelse som flygtninge i landet.

Instituttet bemærker, at der i lovudkastet ikke er taget stilling til, hvilke rettigheder, der gælder for de flygtninge, som meddeles opholdstilladelse i tredjelandet.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet beskriver, hvilke rettigheder, der skal være tilstede, før et tredjeland lever op til kravet om at respektere flygtningekonventionen, herunder eksplicit i forhold til de civile og socioøkonomiske rettigheder under konventionens artikel 2-34.

Undtagelser til overførsel

Det fremgår af lovudkastet, at det ikke vil være alle udlændinge, der kommer til Danmark med det formål at søge om asyl, som vil blive overført til et tredjeland, da en overførsel af visse personer vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Det fremgår samtidig af lovudkastet, at barnets tarv vil have forrang i en eventuel konflikt mellem barnets tarv og statens interesse i at kontrollere indvandringen, hvis der er tale om uledsagede mindreårige (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 3.3).

Instituttet bemærker hertil, at spørgsmålet om 'forrang' m.m. vedrørende barnets tarv i sager om uledsagede mindreårige, som beskrevet i lovudkastet, fremstår upræcis. Det fremstår således ikke klart, hvad det menes med, at barnets tarv har forrang i disse sager og om det indebærer, at uledsagede mindreårige som udgangspunkt ikke vil blive overført.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet præciserer i lovbemærkningerne, om uledsagede mindreårige som udgangspunkt vil være undtaget fra at blive overført til et tredjeland efter udlændingelovens § 29, stk. 1.

LOVUDKASTETS INDHOLD

Med lovudkastet foreslås det at ændre det nuværende asylsystem, så tredjelandstatsborgere og statsløse, der kommer spontant til Danmark for at søge om asyl, fremadrettet som udgangspunkt skal overføres til et modtagecenter i et tredjeland og få deres asylsag realitetsbehandlet dér. Som beskrevet i lovudkastet, forudsættes det samtidigt, at tredjelandet vil yde beskyttelse, hvis pågældende meddeles asyl i landet (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 2.1.2).

Ministeriet beskriver i lovudkastet, at en indgået overenskomst eller et hertil lignende arrangement med et tredjeland skal indeholde tilstrækkelige garantier for, at Danmarks internationale forpligtelser overholdes, og at man ikke kan overføres til et land, hvor pågældende

har statsborgerskab, eller hvor landet er et tidligere opholdsland (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 2.1.2).

Samtidig foreslås det, at tredjelandet eller de lande, regeringen ønsker at indgå aftale med, skal have tiltrådt og respektere flygtningekonventionen, og der skal i landet være adgang til en forsvarlig asylprocedure (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 2.1.3).

Det foreslås konkret i lovudkastet, at der indføres en hjemmel i udlændingeloven (§ 29), som giver Udlændingestyrelsen et juridisk grundlag for at overføre udlændinge, som søger om asyl, til et tredjeland. Disse udlændinge vil således ikke blive registreret som asylansøgere i Danmark efter udlændingelovens § 48 e, stk. 2, da formålet med ordningen er, at tredjelandet håndterer asylproceduren fra start til slut og tillige yder beskyttelse ved meddelt opholdstilladelse.

Samtidig er det beskrevet i udkastet, at der vil være undtagelser til udgangspunktet om overførsel til et tredjeland, hvis en overførsel vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Et eksempel herpå vil være de udlændinge, som er alvorligt syge eller har familiemedlemmer i Danmark, mens andre saglige hensyn tillige kan udgøre en undtagelse (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 2.1.2).

Afgørelsen om overførsel er efter lovudkastet en processuel afgørelse, som automatisk vil blive påklaget til Flygtningenævnet, der i udgangspunktet vil træffe en afgørelse på et skriftligt grundlag, og alle sager vil tillægges opsættende virkning (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 2.2.2).

Det forudsættes i lovudkastet, at der med ordningen følger en monitoreringsmekanisme, som skal kontrollere om tredjelandet reelt lever op til sine forpligtelser og tilmed bidrage til udlændingemyndighedernes vurdering af, om en overførsel er forenelig med Danmarks internationale forpligtelser (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 3).

INSTITUTTETS BEMÆRKNINGER

INDLEDENDE BEMÆRKNINGER

Instituttet bemærker indledningsvist, at Udlændinge- og Integrationsministeriet i lovudkastet henviser til, at overførselssager efter den foreslåede ordning i nogen udstrækning kan sammenlignes med Dublin-sager (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 2.2.2).

Efter instituttets opfattelse kan den foreslåede ordning ikke sammenlignes med nuværende Dublinforordning. Selvom den foreslåede ordning involverer overførsel af asylansøgere fra Danmark til et andet land, er Dublinforordningen baseret på blandt andet Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder og EU's asyl-acquis. En overenskomst med et endnu ikke kendt tredjeland uden for EU garanterer dermed ikke de samme rettigheder som EU's nuværende asylsystem, og derfor er det efter instituttets opfattelse misvisende at sammenligne med Dublin-systemet.

ASYLPROCEDURE I TREDJELANDET OG VALG AF MODEL

Udlændinge- og Integrationsministeriet foreslår i udkastet, at der indføres en hjemmel (§ 29, stk. 1), der kan give Udlændingestyrelsen grundlag for at træffe afgørelse om at overføre asylansøgere til et tredjeland, hvor asylsagen realitetsbehandles. Det beskrives ikke i lovudkastet, hvilket land regeringen ønsker at indgå aftale med, men det fremgår, at en aftale skal indeholde tilstrækkelige garantier for, at Danmarks internationale forpligtelser overholdes (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 2.1.2).

Samtidig er det beskrevet, at de asylansøgere, som kan overføres til et tredjeland, vil få deres asylsag behandlet i tredjelandet, hvor der bl.a. skal være adgang til en forsvarlig asylprocedure (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 2.1.3).

Lovudkastet behandler imidlertid ikke spørgsmålet om jurisdiktion, selvom der i regeringens notat fra januar 2021 beskrives to 'modeller' for asylprocessen, hvor enten vil Danmark udøve jurisdiktion i modtagecentret (model 1), eller hvor tredjelandet vil udøve jurisdiktion (model 2).⁴

Instituttet bemærker, at det ikke beskrives i lovudkastet, hvilken af de to modeller, regeringen ønsker at gøre brug af. Selvom det antages, at regeringen fortsat ikke har besluttet sig for, hvilken af de to modeller der skal bruges, er det instituttets holdning, at ministeriet bør tage tydelig stilling til forskellen på de to modeller i spørgsmålet om en forsvarlig asylprocedure.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet eksplicit forholder sig til, hvilke standarder for asylprocedure, Danmark er forpligtet til at

⁴ Udlændinge- og Integrationsministeriet, [juridisk analyse](#) af mulighederne for overførsel af asylansøgere til asylsagsbehandling i et tredjeland inden for rammerne af international ret.

overholde ved en ordning, hvor Danmark henholdsvis udøver og ikke udøver jurisdiktion i modtagecentret.

Instituttet bemærker videre, at uanset hvilken model regeringen vælger, kræver international ret, at en række minimumsgarantier overholdes for så vidt angår asylproceduren. Mens flygtningekonventionen ikke indebærer eksplicitte forpligtelser i forhold til asylprocedure, har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol udviklet nogle basale retssikkerhedsgarantier efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3 (forbud mod tortur) og 13 (adgang til effektive retsmidler), som indebærer:

- At asylansøgere skal modtage nødvendig information om asylbehandlingen, hvilket kræver et pålideligt kommunikationssystem mellem myndighederne og asylansøgerne.
- At asylansøgere skal have effektiv adgang til asylproceduren hvilket indebærer, at asylansøgerne har adgang til tolkning og retshjælp.
- At myndighederne skal undgå overdrevent lange forsinkelser, når de skal træffe afgørelse om asylansøgninger.
- At asylansøgninger skal undergå en grundig og individuel asylbehandling.⁵

Instituttet bemærker også, at UNHCR's 'Executive Committee', som er en ikke-bindende retskilde, har udarbejdet en række kriterier for den nationale asylprocedure (tilgængelige på engelsk).⁶

Instituttet kan i tillæg hertil konstatere, at der i lovudkastet ikke er taget stilling til, hvad det vil sige, at asylproceduren er forsvarlig. Instituttet vurderer i lyset af ovenstående kriterier vedrørende asylprocedure og asylansøgers rettigheder i øvrigt under deres behandling af asylsagen, at Udlændinge- og Integrationsministeriet i lovudkastet bør underbygge, hvad der menes med en forsvarlig procedure.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet uddyber, hvad der menes med en forsvarlig asylprocedure, og hvordan der sikres en overensstemmelse med Danmarks forpligtelser, herunder Den Europæiske

⁵ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, MSS mod Belgien og Grækenland (Storkammeret) sagsnummer: 30696/09, dom af 21. januar 2011, præmis 293 og 301. Se også Institut for Menneskerettigheder, december 2020, '[Menneskeretlige forpligtelser ved asylbehandling i tredjelande](#)', s. 7.

⁶ UNHCR Executive Committee, Konklusion nr. 8 (XXVIII), 'Determination of Refugee Status' (12. oktober 1977) præmis (e), tilgængelig [her](#).

Menneskerettighedskonventions artikel 3 og 13 og flygtningekonventionen.

FLYGTNINGES RETTIGHEDER I TREDJELANDET

Med lovudkastet foreslås det at indføre en ordning, hvor et tredjeland både skal realitetsbehandle en asylansøgning og samtidig yde beskyttelse overfor de asylansøgere, som meddeles asyl, og derved får opholdstilladelse som flygtninge i landet.

Instituttet bemærker, at der ikke i lovudkastet er taget stilling til, hvilke rettigheder, der gælder for de flygtninge, som meddeles opholdstilladelse i tredjelandet.

I lovudkastet er det således beskrevet, at en asylansøger kan overføres til et tredjeland, der har tiltrådt og faktisk respekterer flygtningekonventionen, og hvor der er adgang til en forsvarlig asylprocedure. Derudover skal tredjelandet respektere refoulementforbuddet, som indebærer, at en asylansøger ikke må sendes til et land, hvor vedkommende vil være i risiko for dødsstraf, tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Vedkommende må heller ikke overføres til et land, hvor der er risiko for videresendelse til et sådant land (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 2.1.3).

Instituttet bemærker at der, udover refoulementforbuddet, som bl.a. er beskrevet i flygtningekonventionens artikel 33, er en række artikler i flygtningekonventionens artikel 2-34, som beskriver civile og socioøkonomiske rettigheder for flygtninge, der ikke er taget stilling til i lovudkastet. Flygtninge er f.eks. beskyttet af følgende rettigheder afledt af deres tilknytning til opholdslandet efter flygtningekonventionen:

- Ret til uddannelse (artikel 22): staten skal give flygtninge den samme behandling, som statsborgere med hensyn til elementær undervisning.
- Ret til arbejde (artikel 17): staten skal give flygtninge, der lovligt opholder sig i landet den mest gunstige behandling, der ydes statsborgere i et fremmed land under de samme omstændigheder med hensyn til retten til at arbejde.
- Ret til fri bevægelighed (artikel 26) giver flygtninge med lovligt ophold ret til at vælge deres bopæl og til at bevæge sig frit inden for asyllandets område.
- Ret til bolig (artikel 21) giver flygtninge med lovligt ophold i landet adgang til offentlige boliger så gunstigt som muligt og under alle omstændigheder ikke mindre gunstigt end andre udlændinge generelt.

- Ret til rejsedokumenter (artikel 28) forpligter staten til at udstede rejsedokumenter til flygtninge, der lovligt opholder sig på deres område, med det formål at rejse uden for territoriet.

Efter instituttets opfattelse er det væsentligt, at ministeriet i lovudkastet vurderer, om Danmark er forpligtet til at garantere, at flygtningens rettigheder, udover refoulementforbuddet, sikres i tredjelandet, idet det har stor betydning for de mennesker, som skal leve deres fortsatte liv i tredjelandet, om de har ret til eksempelvis uddannelse eller ej.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet beskriver, hvilke rettigheder, der skal være tilstede, før et tredjeland lever op til kravet om at respektere flygtningekonventionen, herunder eksplicit i forhold til de civile og socioøkonomiske rettigheder under konventionens artikel 2-34.

UNDTAGELSER TIL OVERFØRSEL

Det fremgår af lovudkastet, at det ikke vil være alle udlændinge, der kommer til Danmark med det formål at søge om asyl, som vil blive overført til et tredjeland, da en overførsel af visse personer vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Som eksempel herpå nævner ministeriet i lovudkastet, at der f.eks. ikke vil ske overførsel i de tilfælde, hvor en asylansøger har familiemedlemmer med lovligt ophold i Danmark. Der vil heller ikke ske overførsel i de tilfælde, hvor en udlænding er for syg til at blive overført (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 2.1.3). Det fremgår samme sted i lovudkastet, at der kan være andre saglige hensyn, som kan begrunde, at der ikke skal ske overførsel, og at det ifølge ministeriet fremstår mest hensigtsmæssigt, at udlændinge- og integrationsministeren fastsætter nærmere regler om undtagelserne.

Af lovudkastet fremgår det, at barnets tarv som udgangspunkt ikke vil gå forud for Danmarks ret til at regulere indvandringen. Det fremgår samtidig af lovudkastet, at barnets tarv dog vil have forrang i en eventuel konflikt mellem barnets tarv og statens interesse i at kontrollere indvandringen, hvis der er tale om uledsagede mindreårige (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 3.3).

Instituttet bemærker hertil, at spørgsmålet om 'forrang' m.m. vedrørende barnets tarv i sager om uledsagede mindreårige, som beskrevet i lovudkastet, fremstår upræcis. Det fremstår således ikke klart, hvad det menes med, at barnets tarv har forrang i disse sager, og om det indebærer, at uledsagede mindreårige som udgangspunkt ikke vil blive overført.

Instituttet bemærker, at børn er særligt udsatte, og hvis en uledsaget mindreårig ankommer til Danmark med det formål at søge om asyl, skal myndighederne foretage en særlig vurdering af, hvad der er bedst for barnet som beskrevet i FN's Børnekonventions artikel 3. I 2017 gav FN's Børnekomité deres kritik af forholdene i Danmark og en af anbefalingerne, som ikke er juridisk bindende, var, at Danmark sikrer, at barnets tarv indgår som det primære hensyn i alle beslutninger og aftaler i udlændingesager.⁷

Instituttet går derfor ud fra, at uledsagede mindreårige som udgangspunkt vil være omfattet af undtagelsen med den konsekvens, at de ikke overføres til et tredjeland som følge af deres særlige sårbarhed og Danmarks internationale forpligtelser efter børnekonventionen, hvorefter hensynet til barnets tarv skal indgå som det primære hensyn.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet præciserer i lovbemærkningerne, om uledsagede mindreårige som udgangspunkt vil være undtaget fra at blive overført til et tredjeland efter udlændingelovens § 29, stk. 1.

KLAGEADGANG

Efter den foreslåede ordning skal en sag, hvor Udlændingestyrelsen vurderer overførsel til tredjeland (§ 29, stk. 1), automatisk påklages til Flygtningenævnet. Herefter vil sagen som udgangspunkt blive behandlet på et skriftligt grundlag, idet der i udkastet lægges vægt på, at Flygtningenævnet alene skal tage stilling til, om sagen skal realitetsbehandles i Danmark, som kan sammenlignes med Dublin-sager, der tillige behandles på et skriftligt grundlag og er en processuel afgørelse (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 2.2.2).

Samtidig foreslås det, at Flygtningenævnet helt undtagelsesvist vil behandle overførselssager på et mundtligt grundlag, hvis det eksempelvis er nødvendigt for sagens oplysning (de almindelige bemærkninger, afsnit 2.2.3). Der er således lagt op til, at en sag kun i særlige tilfælde vil blive behandlet ved et mundtligt nævn, hvis det er påkrævet som foreslået ved indførelse af udlændingelovens § 56, stk. 4. Ministeriet foreslår videre, at i de tilfælde, hvor Flygtningenævnet vurderer, at en udlænding ikke kan overføres til et tredjeland, henvises sagen til realitetsbehandling i Danmark (de almindelige bemærkninger, afsnit 2.2.3).

I lovudkastet beskriver ministeriet kort forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 13, hvor spørgsmålet om effektiv efterprøvelse af sagen beskrives ganske kort (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 3.2).

Instituttet bemærker, at beskyttelsen efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 13 blandt andet indebærer, at Flygtningenævnet som prøvelsesorgan i den foreslåede ordning skal kunne behandle substansen af klagen på et tilstrækkeligt grundlag, før den kan anses som effektiv.⁸

Efter instituttets umiddelbare vurdering og formodning, vil der være overførselsager, hvor der er behov for f.eks. identitetsfastlæggelse, som i høj grad kan være et spørgsmål om troværdighed, og som ikke nødvendigvis kan vurderes ved en samtale hos Udlændingestyrelsen efterfulgt af en skriftlig behandling i Flygtningenævnet.

Instituttet bemærker i tillæg hertil, at sager om overførsel til et tredjeland er en ny ordning, hvor Udlændinge- og Integrationsministeriet ikke har erfaringer fra sammenlignelige ordninger, der er afprøvet tidligere, og derfor vil der være sager, som efter instituttets vurdering, bør behandles ved et mundtligt nævn, der har mulighed for f.eks. at stille spørgsmål til asylansøgeren og få afklaret eventuelle misforståelser. Instituttet vurderer, at det ikke kun vil være helt undtagelsesvist, at disse sager skal henvises til et mundtligt nævn, som ministeriet beskriver det i lovudkastet.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet i lovbemærkningerne beskriver, at der med overførselsordningen kan være sager, der har karakter af f.eks. identitetsfastlæggelse og troværdighed, og at disse sager, som udgangspunkt bør henvises til at blive behandlet på et mundtligt grundlag.

MONITORERINGSMEKANISME

Med lovudkastet forudsættes det, at der etableres en monitoreringsmekanisme, der blandt andet skal bidrage til udlændingemyndighedernes vurdering af overførselsordningen (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 3.).

Instituttet bemærker imidlertid, at lovudkastet ikke beskriver, hvilken eventuel beslutningskompetence en sådan mekanisme vil få, og heller ikke beskriver betydningen af, at mekanismen f.eks. konstaterer, at aftalen med tredjelandet er blevet overtrådt.

⁸ Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere, 5. udgave, 2020, s. 1260.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet klarlægger beslutningskompetencen for monitoreringsmekanismen.

Der henvises til ministeriet sagsnummer: 2020-4627.

Med venlig hilsen

Louise Holck

DIREKTØR

Udlændinge- og integrationsministeriet

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
INFO@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 20/02184-1

15. SEPTEMBER 2020

Kære Mattias Tesfaye,

Institut for Menneskerettigheder ønsker med denne henvendelse at gøre opmærksom på, at Danmark ikke har gennemført bestemmelsen i artikel 7, stk. 1, litra f, i den Europæiske Konvention om Statsborgerret (EKS). Instituttet anbefaler, at det sker.

Ifølge EKS må lovgivningen kun indeholde regler om fortabelse af statsborgerskab i en række nærmere angivne tilfælde, jf. EKS artikel 7, herunder i det tilfælde, som omtales i § 7, stk. 1, litra f, ”hvor det fastslås i løbet af et barns mindreårighed, at de i landets nationale lovgivning fastsatte betingelser, som førte til barnets *ex lege* erhvervelse af statsborgerret i den kontraherende stat, ikke længere er opfyldt”.

Denne bestemmelse omfatter situationer, hvor et barns civilstatus ændres med den virkning, at en forudsætning for dets oprindelige erhvervelse af statsborgerskab brister.

I den forklarende rapport til EKS pkt. 73 nævnes der som eksempel på en sådan situation et barn, der har fået statsborgerskab efter en forælder, men hvor det senere opdages, at forælderen ikke er barnets biologiske forælder, f.eks. ved en faderskabssag. Her tillader EKS som udgangspunkt, at barnet fortaber sit statsborgerskab, men kun hvis det ikke bliver statsløst. Staten kan bestemme, om fortabelsen af statsborgerskab skal have virkning fra fratagelsen (*ex nunc*) eller om barnet skal stilles, som om statsborgerskabet aldrig er erhvervet (fratagelse *ex tunc*).

Under alle omstændigheder kan en fratagelse af statsborgerskab som følge af en ændret civilstatus kun ske under to betingelser: 1) fratagelsen kan kun ske i barndommen, dvs. før barnet fylder 18 år, og 2) fratagelsen kan ikke føre til statsløshed.

De stater, der har gennemført EKS artikel 7, stk. 1, litra f, har gjort det på forskellig vis. Eksempelvis har Finland gennemført artikel 7, stk. 1, litra f, i den finske statsborgerskabslovs § 32 således, at et barn efter et faderskabs ophævelse efter en konkret vurdering kan fratages sit finske statsborgerskab, men kun indtil det fyldte 5. år, og en fortabelse af statsborgerskab kan ikke medføre statsløshed, jf. lovens § 4. Norge har i sin statsborgerskabslovs § 6 en regel om, at hvis grundlaget for et barns erhvervelse af norsk statsborgerskab ved fødsel eller adoption ændres, anses barnet som udgangspunkt for aldrig at være blevet norsk statsborger, men det gælder ikke, hvis barnet bliver statsløst, eller hvis oplysningerne om det ændrede grundlag for erhvervelsen først kommer frem, efter barnet er fyldt 18 år.

Der henvises i den forbindelse til kapitlerne 3, 4 og 6 i bogen *European Citizenship at the Crossroads. The Role of the European Union on Loss and Acquisition of Nationality* (2015). Bogen er tidligere tilsendt ministeriet.

Danmark har som nævnt ikke gennemført EKS artikel 7, stk. 1, litra f, i indfødsretsloven, men prøver i praksis at afbøde de uheldige virkninger af, at mennesker, som måske i mange år berettiget har troet at være danske statsborgere, får oplyst, at det er de ikke, fordi forudsætningerne for deres erhvervelse af dansk statsborgerskab er bristet, f.eks. efter en faderskabssag. Det sker ved i praksis at tillade (gen)erhvervelse af dansk statsborgerskab ved naturalisation om nødvendigt ved at dispensere fra betingelser, som de pågældende ikke kan opfylde (efter proceduren i de såkaldte passager). Denne hensyntagen ændrer imidlertid ikke ved, at de berørte personer i praksis kan komme i meget ulykkelige situationer, og de kan periodevis være statsløse, ligesom fortabelsen af det danske statsborgerskab kan ske i voksenalderen – måske endda efter de pågældende selv har fået børn (med afledt dansk statsborgerskab).

Problemet kan, så vidt instituttet forstår, blive aktuelt dette efterår for en del danske statsborgeres vedkommende. Det skyldes, at CPR-kontoret har identificeret 124 personer, som kan være fejlregistrerede med dansk statsborgerskab, jf. herved orienteringen af Folketingets Indfødsretsudvalg af 1. maj 2020, IFU, Alm. del – 2019 – 20, bilag 151. Sagerne vedrører ifølge det oplyste hovedsageligt personer, som er indrejst i Danmark og i den forbindelse manuelt er blevet registreret som danske af en kommune, og personer, hvor registreringen af deres danske statsborgerskab ikke er blevet ændret efter en faderskabssag.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at EKS artikel 7, stk. 1, litra f, snarest muligt gennemføres i indfødsretslovgivningen, således at sager om ændret civilstatus kan behandles i overensstemmelse med kravene i artikel 7, stk. 1, litra f.

Instituttet er klar over, at så længe indfødsretsloven ikke er ændret i overensstemmelse med EKS artikel 7, stk. 1, litra f, kan der ikke administreres i overensstemmelse med bestemmelsen, da indfødsret her i landet kun kan erhverves ved lov og derfor ikke er erhvervet, hvis det viser sig, at lovens betingelser for erhvervelse, f.eks. gennem afstamning, ikke er opfyldt. Der vil dog næppe være noget til hinder for at stille behandlingen af sager om omregistrering af personer med ændret civilstatus i bero på en lovændring udformet i overensstemmelse med artikel 7, stk. 1, litra f.

Det skal bemærkes, at instituttet har orienteret Folketingets Indfødsretsudvalg ved udvalgssekretær Jette Christensen om denne henvendelse.

Med venlig hilsen


Louise Holck
Konstitueret direktør


Eva Ersbøll
Seniorforsker emerita



SOS Racisme, Danmark
 Nørre Allé 7
 2200 København N.
sos@sosracisme.dk
www.sosracisme.dk

Høringssvar 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; og 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.

Miseren 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

Til: UIM (uim@uim.dk), Jonas Kampman (joka@uim.dk)
Fra: UNHCR Regional Representation for Northern Europe (swest@unhcr.org)
Titel: RE: JournalNr. 2023-1050 – UNHCR RNB Observations on Proposal
E-mailtitel: RE: JournalNr. 2023-1050 – UNHCR RNB Observations on Proposal (UIM Id: 2208098)
Sendt: 01-03-2023 17:30
Bilag: 2023 03 01 UNHCR Observations on the Proposal for amendments to Act No 1191 of 8 June 2021 and the Danish Citizenship Act.pdf; UNHCR Observation on the Proposal for amendments to the Danish Aliens Act_4Mar2021.pdf;

Dear Sir/Madam,

UNHCR's Representation for the Nordic and Baltic Countries (RNB) wishes to thank the Ministry of Immigration and Integration for sharing this proposal with our Office for comments. UNHCR remains grateful for the good partnership and cooperation with the Ministry.

We have reviewed the draft and are submitting the attached observations for your kind consideration.

With thanks and kind regards

UNHCR Representation for the Nordic and Baltic Countries
Sveavägen 166, Floor 15, 113 46, Stockholm, Sweden
Office: + 46 (0)10 101 28 00
www.unhcr.org/neu | [Facebook](https://www.facebook.com/unhcr.neu) | [Twitter](https://twitter.com/unhcr_neu)



From: Merethe Bjerager <meb@uim.dk>

Sent: 01 February 2023 15:44

To: Aalborg Lufthavn <info@aal.dk>; International Community / Erhverv Aarhus <info@internationalcommunity.dk>; Aarhus Lufthavn <info@aar.dk>; Advokatrådet (Advokatsamfundet) <samfund@advokatsamfundet.dk>; Amnesty Nu <kontakt@amnesti-nu.dk>; Asylret <info@asylret.dk>; BARID - Board of Airlines Representatives in Denmark <info@barid.dk>; Bedsteforældre for Asyl <styregruppen@bedsteforaeldreforasyl.dk>; Billund Lufthavn <info@bll.dk>; Dansk Industri (høringer) <hoering@di.dk>; info@byoghavn.dk; Børne- og Kulturchefforeningen <bkf@bkchefer.dk>; Centralorganisationernes Fællesudvalg CFU <info@cfu-net.dk>; Danes Worldwide <danes@danes.dk>; Danish Biometrics <danshibiometrics@dbi-net.dk>; Danmarks Biblioteksforening <db@db.dk>; Danmarks Rejsebureau Forening <drf@travelassoc.dk>; Danner <kontaktdanner@danner.dk>; Dansk Arbejdsgiverforening <da@da.dk>; Dansk Byggeri <dibyggeri@di.dk>; Dansk Erhverv <hoeringssager@danskerhverv.dk>; Dansk Flygtningehjælp <drc@drc.ngo>; Dansk Missionsråd <dmr@dmr.org>; Dansk Socialrådgiverforening <ds@socialrdg.dk>; Dansk Tyrkisk Islamisk Stiftelse <info@dtvdv.dk>; Danske Advokater <mail@danskeadvokater.dk>; Danske Havne <danskehavne@danskehavne.dk>; Danske Kirkers Råd <dkr@danskekirkersraad.dk>; Danske Rederier <info@danishshipping.dk>; Dataetisk Råd <post@dataetiskraad.dk>; Datatilsynet <dt@datatilsynet.dk>; Den Danske Dommerforening <dommerforeningen@gmail.com>; Den Danske Europabevægelse <eubev@eubev.dk>; Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder <main@helsinki-komiteen.dk>; Den Katolske Kirke i Danmark, Helle Jørgensen <hjor@katolsk.dk>; denmark.copenhagen@missionary.org; Det Centrale Handicapråd <dch@dch.dk>; Det Nationale Indvandre Råd <dnir@siri.dk>; Dansk Flygtningehjælp Ungdom <mail@dfunk.dk>; DIGNITY - Dansk Institut Mod Tortur <info@dignity.dk>; Dommerfuldmægtigforeningen <jura@dommerfm.dk>; Domstolsstyrelsen <post@domstolsstyrelsen.dk>; Erhvervsflyvningens Sammenslutning <es@es-daa.dk>; Erhvervsministeriet <em@em.dk>; Erhvervsstyrelsen <erst@erst.dk>; Esbjerg Lufthavn <ebj@esbjergairport.dk>; Finans Danmark <mail@finansdanmark.dk>; Finansministeriet <fm@fm.dk>; Flygtningenævnet <fln@fln.dk>; Folkehøjskolernes Forening i Danmark <kontor@ffd.dk>; Folketingets Ombudsmand <post@ombudsmanden.dk>; Foreningen af Offentlige Anklagere <foan@foan.dk>; Advokat Jytte Lindgård <jl@nhglaw.dk>; FrikirkeNet <presse@frikirkenet.dk>; Gartneri-, Land- og Skovbrugets Arbejdsgivere <info@gls-a.dk>; HK/Danmark <hk@hk.dk>; Odense Universitetshospital - Indvandrermedicinsk Klinik <ode.q@rsyd.dk>; Odense Universitetshospital - Indvandrermedicinsk Klinik <morten.sodemann@rsyd.dk>; Indvandrerrådgivningen <postmaster@indvandrerraadgivning.dk>; International Organization for Migration - IOM

UNHCR Observations on the Proposal for amendments to the Danish Aliens Act, the Return Act, the Criminal Code and various other acts and on the repeal of the Continuation of Rights Act in connection with the withdrawal of the United Kingdom from the European Union without an agreement (Follow-up on EU legislation, repeal of the Brexit Civil Code etc.) (UIM Id:2208098)

[Forslag til lov om ændring af udlændingeloven, hjemrejseloven, straffeloven og forskellige andre love og om ophævelse af lov om videreførelse af 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.)]

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 amendments to the Danish Aliens Act, the Return Act, the Criminal Code and various other acts and on the repeal of the Continuation of Rights Act in connection with the withdrawal of the United Kingdom from the European Union without an agreement (Follow-up on EU legislation, repeal of the Brexit Civil Code etc.)” [*Forslag til lov om ændring af udlændingeloven, hjemrejseloven, straffeloven og forskellige andre love og om ophævelse af lov om videreførelse af 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.)*] - hereafter the “Proposal”.¹
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.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 (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 to provide protection to stateless persons world-wide and for preventing and reducing statelessness.⁵

¹ Full Proposal (in Danish) <https://www.dnz-ft.dk/samling/20222/almdele/UUI/bilag/21/2655029.pdf>

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

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 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>.

3. UNHCR’s observations are structured as follows: Section II sets out the scope of the particular areas of the Proposal relevant for the purpose of UNHCR’s observations, and Section III sets out observations on a) Denmark’s international obligations under the 1951 Convention and other international instruments in connection to the transfer of asylum-seekers for adjudication of asylum claims and accommodation in third countries, and b) Denmark’s international obligations under the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness, the Convention on the Rights of the Child and other relevant international instruments.

II. The Scope of the Proposal addressed in these Observations

4. Act No. 1191 of 8 June 2021 constitutes the legal basis in Danish law for the transfer of asylum-seekers to third countries for asylum processing and accommodation. Transfers will take place to third countries for asylum processing under an arrangement that Denmark has concluded with one or several countries. The Act only enters into force if an agreement has been entered with a third country. As Denmark has not entered such an agreement with a third country, the Act has not yet entered into force. The Proposal seeks to repeal § 3, subsection 2 of the Act which is a sunrise clause allowing the Minister of Immigration and Integration to submit a proposal for revision of the Act if it has not yet entered into force by the end of 2022. By repealing the sunrise clause, the Proposal seeks to maintain the validity of the Act in its unchanged form, thereby removing the need for the Minister to propose a reconsideration of the Act if it has not yet entered into force.⁶
5. According to current practice in applying section 1, subsection 1 of the Citizenship Act, a person is considered not to have acquired Danish citizenship at birth if it is established that the conditions which formed the basis for the acquisition of Danish citizenship were not initially fulfilled. The provision in its current form means that a child under the age of 18 years, or a person above the age of 18 years, who is determined not to have acquired Danish citizenship at birth, in absence of another nationality, becomes stateless. The Proposal seeks to introduce a new provision (section 5.2) to the Danish Citizenship Act to ensure that a person maintains their Danish citizenship if, at the time they were determined not to be Danish citizens, they would become stateless.⁷ The Proposal therefore aims to safeguard against situations leading to statelessness and ensuring that Danish law is in line with Article 7(1)f and 7(3) of the Council of Europe Convention on Nationality of 6 November 1997 (“European Convention on Nationality”).⁸

⁶ Proposal, pp. 74-76

⁷ Proposal, pp. 64-71

⁸ Council of Europe, *European Convention on Nationality*, 6 November 1997, ETS 166, <https://www.refworld.org/docid/3ae6b36618.html>

III. UNHCR's Observations

On the proposed amendments to Act No. 1191 of 8 June 2021: repeal of § 3, subsection 2

6. UNHCR provided substantive comments during the hearing process before Act No. 1191 of 8 June 2021 was enacted. The comments submitted by UNHCR on 8 March 2021⁹ during the hearing process remain fully relevant also for any amendment of the said Act. The Ministry is invited to review these comments as part of the hearing process for the proposed amendment.

7. Of particular relevance are paragraphs 5 and 6 in UNHCR's comments:

“ ...

5. In UNHCR's view, the Proposal does not sufficiently detail and elaborate on the proposed arrangements to enable an informed assessment on the compliance with Denmark's international obligations under the 1951 Convention and other international and regional human rights instruments and EU law. It is doubtful whether a full end-to-end process with all requirements spelled out would be in line with international obligations, including when implemented in practice.

6. UNHCR is concerned that the Proposal does not address, or leaves subject to further regulation, relevant details on how the proposed model would be implemented in practice, including: 1) how the prospective arrangements with third countries are going to guarantee that Denmark, as well as the third countries, will adhere to obligations under international law, in practice; 2) what adequate reception conditions, asylum procedures, legal status, rights and services and durable solutions will be accessible in the third country; 3) what categories of asylum-seekers will be exempted from transfer; 4) how the transfers will be, concretely and in practice, sequenced with the procedure under the Dublin system and 5) what effective remedies will be available for individuals affected by transfer in case they need to challenge conduct by Danish authorities prior to, during or after transfer, as well as conduct by the authorities in the third country. In UNHCR's view, such fundamental aspects cannot be left to be regulated in agreements, which may not be subject to parliamentary review.”

On the proposed amendment to the Citizenship Act: introducing a new provision to safeguard against statelessness

8. UNHCR welcomes the proposal to amend the Citizenship Act to safeguard against statelessness for persons whose basis for acquisition of Danish citizenship subsequently has been found not to have been present at the time of determination. The amendment is motivated by ensuring Danish law is aligned with, *inter alia*, Article 7 of the European Convention on Nationality.

9. When considering the international obligations relevant for the consideration of this Proposal, UNHCR suggests that Denmark further considers obligations which follow from the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness (“1961 Convention”)¹⁰ and other relevant international human rights instruments. UNHCR also encourages Denmark to consider expanding safeguards against statelessness,

⁹ UNHCR Observations on the Proposal for amendments to the Danish Aliens Act (Introduction of the possibility to transfer asylum-seekers for adjudication of asylum claims and accommodation in third countries), 8 March 2021 <https://www.refworld.org/docid/6045dde94.html>

¹⁰ UN General Assembly, *Convention on the Reduction of Statelessness*, 30 August 1961, United Nations, treaty Series, vol. 989, p. 175, <https://www.refworld.org/docid/3ae6b36618.html>

thereby ensuring every individual's right to a nationality and avoiding new cases of statelessness on the territory of Denmark.

10. With regard to the introduction of an age or time limit, beyond which a re-determination of acquisition of nationality should not be permitted under the law, UNHCR encourages Denmark to introduce an age or time limit as per the good practice implemented by Finland¹¹ to ensure this procedure is accessible as soon as possible after birth. This would also be in line with the best interest of the child as per Article 3 and 7 of the Convention on the Rights of the Child.¹²
11. UNHCR remains available to discuss these observations with the Ministry.

UNHCR Representation for the Nordic and Baltic Countries

1 March 2023

¹¹ Proposal, p. 68

¹² UN General Assembly, *Convention on the Rights of the Child*, 20 November 1989, United Nations, Treaty Series, vol. 1577, p. 3, <https://www.refworld.org/docid/3ae6b38f0.html>

UNHCR Observations on the Proposal for amendments to the Danish Alien Act (Introduction of the possibility to transfer asylum-seekers for adjudication of asylum claims and accommodation in third countries)

[Forslag til Lov om ændring af udlændingeloven (Indførelse af mulighed for overførsel af asylansøgere til asylsagsbehandling og indkvartering i tredjelande)]

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 law on changes to the Aliens Act (Introduction of the possibility to transfer asylum-seekers for adjudication of asylum claims and accommodation in third countries)” (*Forslag til Lov om ændring af udlændingeloven (Indførelse af mulighed for overførsel af asylansøgere til asylsagsbehandling og indkvartering i tredjelande)* - hereafter the “Proposal”.¹
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.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 (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 to provide protection to stateless persons world-wide and for preventing and reducing statelessness.⁵

¹ Full Proposal (in Danish) <https://prodstoragehoeringspo.blob.core.windows.net/df355289-a0f2-4f89-ab20-c7880b25be6d/Lovforslag,%20ROHA.pdf>.

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

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 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>.

3. UNHCR's observations are structured as follows: Section II sets out observations on the scope of the Proposal, Section III sets out general observations on the externalization of international protection, Section IV sets out specific observations on the Proposal and Section V sets out brief conclusions.

II. Observations on the Scope of the Proposal

4. The Proposal seeks to create a legal basis for the transfer of asylum-seekers to third countries for asylum processing and accommodation.⁶ Transfers will take place to third countries for "asylum processing under an agreement or an arrangement for this purpose that Denmark has concluded with one or several countries".⁷ Denmark will not afford protection to applicants who are transferred, including in case the asylum-seeker is recognized as being in need of international protection through a process conducted in the third country. Protection should instead be provided by the third country, which will also be responsible for the return of rejected asylum-seekers following a negative decision as outcome of the process in the third country.⁸
5. In UNHCR's view, the Proposal does not sufficiently detail and elaborate on the proposed arrangements to enable an informed assessment on the compliance with Denmark's international obligations under the 1951 Convention and other international and regional human rights instruments and EU law. It is doubtful whether a full end-to-end process with all requirements spelled out would be in line with international obligations, including when implemented in practice.
6. UNHCR is concerned that the Proposal does not address, or leaves subject to further regulation, relevant details on how the proposed model would be implemented in practice, including: 1) how the prospective arrangements with third countries are going to guarantee that Denmark, as well as the third countries, will adhere to obligations under international law, in practice; 2) what adequate reception conditions, asylum procedures, legal status, rights and services and durable solutions will be accessible in the third country; 3) what categories of asylum-seekers will be exempted from transfer; 4) how the transfers will be, concretely and in practice, sequenced with the procedure under the Dublin system and 5) what effective remedies will be available for individuals affected by transfer in case they need to challenge conduct by Danish authorities prior to, during or after transfer, as well as conduct by the authorities in the third country. In UNHCR's view, such fundamental aspects cannot be left to be regulated in agreements, which may not be subject to parliamentary review.
7. For reasons set out below (in Sections III and IV), UNHCR, as the organization with the global mandate for the international protection of refugees, strongly urges Denmark to refrain from establishing laws and practices that would minimize and shift its asylum and protection obligations to third countries. Such measures are contrary to the foundational principles and spirit of the international and European system for the protection of refugees. UNHCR considers that the Proposal, when implemented in practice, could lead

⁶ The Proposal refers to aliens claiming to fall under Article 7 of the Danish Aliens Act. UNHCR understands this to include any asylum-seeker or refugee, irrespective of whether they would be considered as Convention refugees or other beneficiary of international protection.

⁷ Proposal, pp. 6, 33-35. Proposed paragraph 29 of the Danish Aliens Act.

⁸ Proposal, p. 5.

to asylum-seekers being transferred to countries where access to international protection is not guaranteed, or where they risk facing serious harm.

8. If States were to consider cooperative arrangements of this type, these should be undertaken with the aim of strengthening, rather than limiting, access to protection for those in need of it. Such arrangements would aim at enhancing the sharing, rather than shifting, of responsibilities. They would need to be undertaken in full partnership between all States concerned, with respect for sovereignty and ensuring that protection is enhanced, rather than placed under additional strain. Such arrangements must not, however, as they in practice often do, shift, minimize or avoid responsibilities.

III. General observations on the externalization of international protection

International solidarity and sharing of responsibilities

9. Denmark was among the core group of States that drafted the 1951 Convention and among the first to ratify the 1951 Convention. At the time, Denmark and other States recognized the need for international cooperation and that “the grant of asylum may place unduly heavy burdens on certain countries ...”.⁹ What was true in 1951 is even more true in the present times – the international system for protection of refugees depends on strong international cooperation.
10. In response to the magnitude and scope of global displacement, UN Member States, including Denmark, came together and adopted the New York Declaration for Refugees and Migrants in September 2016, which reaffirmed States’ commitment to fulfil a shared responsibility to address large movements of refugees and migrants in a humane, sensitive, compassionate and people-centred manner, through international cooperation, recognizing varying capacities and levels of resources to respond to these movements.¹⁰ The focus on strengthened burden and responsibility-sharing in the context of forced displacement is also at the center of the Global Compact on Refugees, affirmed in December 2018.¹¹
11. With nearly 80 million forcibly displaced people in the world, States need to act, within and beyond their borders, to share responsibility and to refrain from measures that risk undermining the international protection system. Developing regions are hosting 85 per cent of the world’s refugees, with the least developed countries providing asylum for one-third of the global total. Only a very small fraction of the displaced population may eventually move to Europe.¹² In light of these global perspectives and the current historically low number of asylum-seekers in Denmark,¹³ UNHCR finds the Government’s vision of ‘zero asylum-seekers’ in the country inconsistent with global solidarity and responsibility sharing.¹⁴

⁹ 1951 Convention, Preamble para. 4.

¹⁰ See further at <https://www.unhcr.org/new-york-declaration-for-refugees-and-migrants.html>.

¹¹ Global Compact on Refugees Digital Platform <https://globalcompactrefugees.org>.

¹² UNHCR, Global Trends, Forced Displacement in 2019, <https://www.unhcr.org/globaltrends2019/>; UNHCR, Mid-Year Trends 2020, <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5fc504d44/mid-year-trends-2020.html>. See also, UNHCR recommendations to Denmark on strengthening refugee protection in Denmark, Europe and globally, January 2021, <https://www.unhcr.org/neu/wp-content/uploads/sites/15/2021/01/UNHCR-Recommendations-to-Denmark-on-strengthening-refugee-protection-in-Denmark-Europe-and-globally-January-2021.pdf>.

¹³ According to official figures, 1547 asylum applications were made in Denmark in 2020, see further <https://nyidanmark.dk/da/Tal-og-statistik/Seneste-tal-p%C3%A5-udl%C3%A6ndingeomr%C3%A5det>.

¹⁴ See, for instance, <https://politiken.dk/indland/art8071739/Målet-er-nul-asylansøgere>.

12. Access to asylum needs to be provided by all States as a core international obligation and an important demonstration of international solidarity and responsibility-sharing. In light of the high displacement figures globally, there is exigency for States to work together through regional and global responses to address the important challenges posed by forced displacement in a predictable and equitable manner. Unilateral, national steps that do not share but shift responsibilities to countries and regions already hosting the vast majority of forcibly displaced people runs counter to international cooperation and solidarity. In Europe specifically, the Pact on Migration and Asylum as proposed by the European Commission in September 2020 provides a real opportunity for EU Member States to work together and to seize the opportunity provided by the proposed Pact to strengthen collective approaches to addressing forced displacement challenges in line with the 1951 Convention.¹⁵
13. UNHCR is concerned that the proposed Danish system may lead to an erosion of the international protection system – which has withstood the test of time for the past 70 years and for which there is a collective responsibility to safeguard, especially among all signatories of the 1951 Convention. If other States would consider introducing similar approaches as is now proposed by Denmark, asylum and protection would become increasingly unavailable and refugees would end up in limbo situations. Furthermore, should States neighbouring refugees’ countries of origin that currently host the largest numbers of refugees stop assuming their current generous share of the global responsibility for refugee protection, the system that is essential to protect millions of women, men and children refugees may collapse. This would inevitably result in increased unregulated and uncontrolled movements of people in search of protection, including towards Europe.

“Externalization” of asylum obligations

14. Over recent years, some States have adopted practices that might be consistent with the letter of the 1951 Convention, but that are inconsistent with the intention and spirit of the Convention. States have engaged in practices that directly or indirectly prevent asylum-seekers and refugees from reaching a particular country or region, and from being able to claim or enjoy protection there. For example, some States have attempted to shift their responsibilities to ‘transit countries’ through bilateral agreements for the involuntary transfer of asylum-seekers to a third State, the use of so-called ‘safe havens’ or ‘transit processing centres’, or ‘offshore’ asylum processing. Such measures typically involve shifting responsibility for identifying or meeting international protection needs to another State or leaving such needs unmet. Such State practices can be described as ‘externalization’ of international protection responsibilities.
15. UNHCR considers that the Danish proposal to transfer asylum-seekers to third countries for processing asylum applications and accommodation is an example of such externalization practices.¹⁶ UNHCR does not support externalization, as such practices, that shift burdens, avoid responsibility, and frustrate access to international protection, are

¹⁵ EC, Migration and Asylum Package: New Pact on Migration and Asylum, 23 September 2020 https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_en.

¹⁶ International agreements and other instruments as well as ExCom conclusions and UNHCR guidance provide overarching principles relevant to considering the validity of “externalisation” practices.

inconsistent with global solidarity and responsibility sharing, regularly undermines the rights of asylum-seekers and refugees and thus violate international obligations of States.

16. As UNHCR has seen in several contexts, externalization often results in the forced transfer of people to other countries with inadequate protection safeguards and resources. Externalization can lead to indefinite ‘ware-housing’ of asylum-seekers in isolated places where they are ‘out of sight and out of mind’, exposing them to danger and chain refoulement.¹⁷ Externalization may also de-humanize asylum-seekers and label people in need of international protection as unwanted.

Legal obligation to ensure international protection in good faith

17. As reflected in international law and reiterated in a number of UNHCR positions, the primary responsibility for identifying and assessing international protection needs, ensuring appropriate reception conditions and procedural standards during status determination, and providing international protection, rests with the State in which an asylum-seeker arrives and seeks that protection (or, where relevant, the State whose jurisdiction that person engages).¹⁸ States have a duty to make independent inquiries as to the need for international protection of persons seeking asylum,¹⁹ a duty recognized by a wide range of national and regional courts,²⁰ and provide asylum-seekers access to fair and efficient asylum procedures.²¹ The foundations of international refugee law, such as the principle of non-refoulement, the right to seek asylum, a fair and efficient asylum procedure for the assessment of asylum claims, access to rights and services and durable solutions are non-negotiable.

¹⁷ Statement by Ms. Gillian Triggs, Assistant High Commissioner for Protection, to the 71th session of the Executive Committee of the High Commissioner’s Programme, 7 October 2020, <https://www.unhcr.org/admin/dipstatements/5f7e26744/statement-ms-gillian-triggs-assistant-high-commissioner-protection-71th.html>.

¹⁸ UN General Assembly, Universal Declaration of Human Rights, 10 December 1948, 217 A (III), <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3712c.html>; UNHCR, Guidance Note on bilateral and/or multilateral transfer arrangements of asylum-seekers, May 2013 www.refworld.org/docid/51af82794.html (“UNHCR Transfer note”); UNHCR, Legal Considerations on State Responsibilities for Persons Seeking International Protection in Transit Areas or “International” Zones at Airports, 17 January 2019, www.refworld.org/docid/5c4730a44.html, (“UNHCR Transit Areas Considerations”), para. 3. UNHCR, Note on Diplomatic Assurances and International Refugee Protection, August 2006, www.refworld.org/docid/44dc81164.html, para. 38.

¹⁹ UNHCR intervention before the Court of Final Appeal of the Hong Kong Special Administrative Region in the case between C, KMF, BF (Applicants) and Director of Immigration, Secretary for Security (Respondents), 31 January 2013, Civil Appeals Nos. 18, 19 & 20 of 2011 <http://www.refworld.org/docid/510a74ce2.html>.

²⁰ M.S.S. v. Belgium and Greece, Application no. 30696/09, Council of Europe: European Court of Human Rights, 21 January 2011 <https://www.refworld.org/cases,ECHR,4d39bc7f2.html>; UNHCR intervention before the European Court of Human Rights in the case of M.S.S. v. Belgium and Greece, June 2010 <https://www.refworld.org/docid/4c19e7512.html>; Hirsi Jamaa and Others v. Italy, Application no. 27765/09, Council of Europe: European Court of Human Rights, 23 February 2012 <https://www.refworld.org/cases,ECHR,4f4507942.html>; UNHCR intervention before the European Court of Human Rights in the case of Hirsi and Others v. Italy, 22 June 2011, Application no. 27765/09 <https://www.refworld.org/docid/4e0356d42.html>.

²¹ UNHCR, ExCom Conclusion No. 82 (XLVIII) 1997, para. (d) (iii); Conclusion No. 81 (XLVIII) 1997, para. (h) (A/AC.96/895, para. 18); Conclusion No. 82 (XLVIII) 1997 para.(d)(iii) (A/AC.96/895, para.19); Conclusion No. 85 (XLIX), 1998, para. (q) (A/AC.96/911, para. 21.3). See also, Regina v. Immigration Officer at Prague Airport and another (Respondents) ex parte European Roma Rights Centre and others (Appellants), [2004] UKHL 55, [2005] 2 AC 1 at para. 26.

18. UNHCR recognizes that States may make arrangements with each other to ensure international protection, so long as these arrangements are consistent with the “widest possible exercise of fundamental rights and freedoms” of refugees - as set out in the 1951 Convention.²² As per established international treaty law, States must fulfil their obligations under international refugee and human rights law in good faith.²³ They should make every effort to ensure that any measures taken to manage displacement, migration or mixed movements, whether unilaterally or in cooperation with other States, are rights-based and protection sensitive, in a way that reflects international standards and obligations towards people arriving at their borders and in their territory, both in law and practice.
19. If States were to consider cooperative arrangements of this type, these should be undertaken with the aim of strengthening, rather than limiting, access to protection for those in need of it. Such arrangements would aim at enhancing the sharing, rather than shifting, of responsibilities. They would need to be undertaken in full partnership between all States concerned, with respect for sovereignty and ensuring that protection is enhanced, rather than placed under additional strain. Such arrangements must not, however, as they in practice often do, shift, minimize or avoid responsibilities. Although the transfer of asylum-seekers to third countries may be lawful where the requisite standards and procedural and substantive safeguards are fully guaranteed, the challenges will lie in the implementation of the proposed system.

Third country arrangements and standards

20. Where States conclude transfer agreements, the transferring State bears responsibility for ensuring that these protection obligations are clearly assumed by the receiving State in law and met in practice, for all asylum-seekers and refugees without any discrimination, prior to entering into sharing arrangements and effecting any transfer. If this cannot be guaranteed, the transferring State may bear responsibility under international law for any violations of the rights of individuals in the State to which a transfer has taken place. An inter-State transfer of asylum-seekers is best governed by a formal, legally binding and public agreement which sets out the responsibilities of each State involved, along with the rights and duties of the asylum-seekers affected.
21. Regular monitoring of conditions in the receiving State is necessary to continuously meet the obligations of the transferring State. These obligations are not likely to be met where transfers are to remote places where the legal or administrative regimes or conditions make monitoring or access difficult in practice.
22. In all cases involving the transfer of an asylum-seeker to a third country, certain stringent standards must, as a precondition, be guaranteed in law and met in practice. These include: admission to the receiving State; appropriate reception arrangements and protection against threats to physical safety or freedom; protection against refoulement; access to fair and efficient asylum procedures, or to a previously afforded protective status; legal right to remain during the asylum procedure, and an appropriate legal status if found to be in

²² 1951 Convention, Preambular para. 2.

²³ UN, *Vienna Convention on the Law of Treaties*, 23 May 1969, United Nations, Treaty Series, vol. 1155, p. 331 <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3a10.html>, Preamble, Articles 26, 31, 46, 69.

need of international protection; and standards of treatment commensurate with the 1951 Convention and international human rights law.²⁴

23. In this regard, UNHCR would also like to recall that the 1951 Convention, in addition to criteria for determining who is a refugee and the principle of non-refoulement, enshrines a number of other important rights to be afforded to asylum-seekers and refugees including but not limited to, access to courts, public relief (health care), employment, education, social security and freedom of movement. Furthermore, Article 34 of the 1951 Convention calls on States to facilitate the integration of refugees.²⁵
24. In UNHCR's view, whether standards of treatment commensurate with the 1951 Convention and international human rights law are available in the receiving State cannot be answered without looking at the full range of the third country's international legal obligations, its domestic laws and the actual implementation in practice of these laws. To ensure access to protection is effective and enduring, being a State party to the 1951 Convention and basic human rights instruments without any limitations is a critical indicator.²⁶ Access to human rights standards and standards of treatment commensurate with the 1951 Convention and human rights law may only be effectively and durably guaranteed when the State is obliged to provide such access under international treaty law, has adopted national laws to implement the relevant treaties and can rely on actual practice indicating consistent compliance by the State with its international legal obligations.²⁷

IV. Specific Observations

25. Further to the above general observations, the following sets out UNHCR's main areas of concern with regard to specific aspects of the Danish proposal seen from the perspective of the international, European and domestic dimension. As noted above, the Proposal lacks sufficient information, detail and elaboration on several important aspects, notably on the standards of reception, protection and durable solutions that refugees will enjoy. This does not allow for a conclusion on whether the Proposal is compliant with international refugee and human rights law.
26. *International dimension: Undefined third country arrangements create risks of violations of international law*
- UNHCR considers insufficient the assertion that transfers will only take place if in accordance with Denmark's international obligations. Although the transfer of asylum-seekers to third countries may be lawful where the requisite standards and procedural and substantive safeguards are fully guaranteed as elaborated in above general observations, the challenges will lie in the implementation of the proposed system. In UNHCR's experience, proposals such as the Danish example, in practice, tend to result in violations

²⁴ UNHCR, Legal considerations regarding access to protection and a connection between the refugee and the third country in the context of return or transfer to safe third countries, April 2018 <https://www.refworld.org/docid/5acb33ad4.html> ("UNHCR Safe Third Country Considerations").

²⁵ UNHCR's Executive Committee has developed numerous conclusions on the status and rights of asylum-seekers and refugees, see further, UNHCR, A Thematic Compilation of Executive Committee Conclusions (7th Edition), June 2014 <https://www.refworld.org/docid/5698c1224.html>.

²⁶ 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 <https://www.refworld.org/docid/3fe9981e4.html>, para. 15(e).

²⁷ UNHCR, Safe Third Country Considerations, para. 10.

of refugee and human rights law, including two core principles, the right to seek and enjoy asylum and the absolute prohibition on refoulement.

- UNHCR is concerned, in further contrast to principles of solidarity, that the Proposal lacks information about a back-stop provision or mechanism that would deal with situations of pressure or overburdening of the third State. It is unclear what would happen if the third State suddenly no longer can provide effective protection and Denmark's obligation in that case to "take back" those transferred, suspend future transfers and accept the responsibility to process the applications in the normal procedure on the merits in Denmark.
- UNHCR recalls that such flawed arrangements could lead to litigation before national, regional and international bodies, which can present significant reputational risk for Denmark. Such litigation processes have the potential to be lengthy, costly and damaging for a country's reputation, exposing weaknesses in the transfer arrangement and process where this fails to ensure all requisite safeguards are in place and implemented in practice, noting the concerns about access to effective remedy flagged in paragraph 6 above.

27. European dimension: The alignment with the Dublin Regulation is unclear

- UNHCR considers that the Proposal does not clarify whether asylum-seekers who arrive in Denmark via another State applying the Dublin Regulation²⁸ will be processed according to the Dublin rules, or directly transferred to a third country under the Proposal. UNHCR is concerned that the sequence of procedures and the applicable safeguards at all steps are not set out. For example, it is not clear whether an applicant with a family member in another Dublin State will be transferred to that country or a third state with which Denmark has concluded an agreement.²⁹
- UNHCR further notes with concern the difference in character between the proposed Danish system and the Dublin system. While the latter is based on principles of responsibility sharing and solidarity among participating States, the Danish proposal is a stand-alone unilateral initiative that is inconsistent with global solidarity and responsibility sharing.

28. Domestic dimension: Asylum-seekers lack access to procedures in Denmark and effective opportunity to rebut the presumption of access to protection

- UNHCR is concerned that the proposed system whereby Denmark will seek to avoid the substantive processing of asylum claims, unless it would be in breach of international obligations, is not in line with the fundamental right to seek and enjoy asylum as enshrined

²⁸ EU: Council of the European Union, Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national, 18 February 2003, OJ L. 50/1-50/10; 25.2.2003, (EC)No 343/2003 <https://www.refworld.org/docid/3e5cf1c24.html>, Article 3(3).

²⁹ UNHCR comments on the European Commission proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council 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) - COM (2016) 270, 22 December 2016 <https://www.refworld.org/docid/585cdb094.html>, pp. 13-14.

in Article 14 of the Universal Declaration of Human Rights and as inherent in the proper functioning of the 1951 Convention.³⁰

- UNHCR is also concerned that individuals who apply for asylum in Denmark will not be registered as asylum-seekers and that it is unclear what rights and services they will be entitled to as this is normally associated with their status as registered asylum-seekers. As UNHCR understands, applicants will consequently also be barred from obtaining any kind of residence permit in Denmark, including on humanitarian grounds.³¹
- UNHCR is also concerned that admissibility considerations may take precedence over considerations linked to family reunion and the best interests of children, in particular that unaccompanied or separated children applying for asylum may not be able to have their request for protection considered in Denmark.
- To UNHCR, the lack of any fixed maximum time for detention in the Proposal is of serious concern.³² Indefinite detention for immigration purposes is arbitrary under international refugee and human rights law.³³ To guard against arbitrariness, maximum periods of detention should be set in national legislation.
- UNHCR finds it questionable whether the proposed admissibility-like procedure in Denmark will provide an effective opportunity for an individual to raise objections to any general presumption of “safety” and/or access to international protection and solutions in the third country.³⁴ UNHCR is concerned that there will only be one interview, which will focus on identity and general information about the applicant’s health and family – and not on whether he or she, considering individual profile and circumstances, will be able to receive effective protection in the third State.³⁵
- UNHCR is further concerned that the proposed procedures will not be efficient, as the resources of the Danish asylum authorities will be spent on other procedures than on refugee status determination. In UNHCR’s view, it could lead to significant delays in the identification and granting of refugee protection, as the individuals concerned will have to go through several steps in the processing of their asylum application, including a transfer to a third country, before an assessment on the merits is undertaken.

³⁰ See, UNHCR Transit Areas Considerations, para. 3. UNHCR, Submission in the cases of N.D. and N.T. v. Spain (Appl. Nos 8675/15 and 8697/15) before the European Court of Human Rights, 15 November 2015, para. 3.1.1.

³¹ Proposal, pp. 5, 14, 48.

³² UNHCR, Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention, 2012 <https://www.refworld.org/docid/503489533b8.html>, p. 26.

³³ For relevant case law, see, A v. Australia, HRC, Comm. No. 560/1993, 3 April 1997, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b71a0.html>, para. 9.2; Mukong v. Cameroon, HRC Comm. No. 458/1991, 21 July 1994, para. 9.8. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ae9acc1d.html>; European Court of Human Rights, Saadi v. the United Kingdom [GC], no. 13229/03, 29 January 2008, para. 74; Mathloom v. Greece, no 48883/07, 24 April 2012, para. 71. Khudoyorov v. Russia, no. 6847/02, 8 November 2005.

³⁴ UNHCR, Guidance on Responding to Irregular Onward Movement of Refugees and Asylum-Seekers, September 2019 <https://www.refworld.org/docid/5d8a255d4.html>.

³⁵ See European Court of Human Rights cases of M.S.S. v. Belgium and Greece [GC], no. 30696/09, 21 January 2011; Ilias and Ahmed v. Hungary [GC], no. 47287/15, 21 November 2019; K.R.S. v. the United Kingdom (dec.), no. 32733/08, 2 December 2008.

V. Conclusions

29. In conclusion, UNHCR strongly urges Denmark to refrain from establishing laws and practices that would externalize its asylum obligations. UNHCR discourages national stand-alone initiatives, such as the present Danish proposal, which is not founded on solidarity and which may undermine the international protection system. Rather than developing initiatives that do not address the problem but just move it elsewhere, UNHCR encourages Denmark to use its strong engagement on global refugee issues as a foundation for working together in solidarity to develop regional and global responses to forced displacement with special focus in Europe and the current discussions on the proposed EU Pact on Migration and Asylum.

UNHCR Representation for the Nordic and Baltic Countries

4 March 2021