



Udlændinge- og Integrationsministeriet

KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT

vedrørende

Forslag til lov om ændring af udlændingeloven, repatrieringsloven og lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Skærpelse af bortfaldsregler for udlændinge med asyl, herunder regler om tilbagebetaling af udbetalt hjælp til repatriering, og udvidelse af adgangen til straksudsendelse)

1. Hørte myndigheder og organisationer m.v.

Lovforslaget har i perioden fra den 17. marts 2025 til den 14. april 2025 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer m.v.:

Advokatrådet (Advokatsamfundet), Amnesty International, Bedsteforældre for Asyl, Centralorganisationernes Fællesudvalg CFU, Danes Worldwide, Danmarks Biblioteksforening, Danmarks Rejsebureau Forening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Flygtningehjælp, Danske Rederier, DFUNK – Dansk Flygtningehjælp Ungdom, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Advokater, Danske Udlejere, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Den Katolske Kirke i Danmark, DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur, Finans Danmark, Folkehøjskolernes Forening i Danmark, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Færøernes landsstyre, Naalakkersuisut, GLS-A, HK/Danmark, Indvandrermedicinsk klinik, Odense Universitetshospital, Indvandreradgivningen, Institut for Menneskerettigheder, Kirkernes Integrationstjeneste, KL – Kommunernes Landsforening, Knud Vilby (på vegne af Fredsfonden), Kvindernes Internationale Liga for Fred og Frihed (Kvindefredsligaen), Københavns Byret, Landsforeningen Adoption & Samfund, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Mellemløst Samvirke, Plums Fond for fred, økologi og bæredygtighed (Tidl. Fredsfonden), PRO-Vest, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Refugees Welcome, Retspolitisk Forening, Røde Kors, SOS Racisme, Udlændingenævnet, Ældresagen, Ægteskab uden grænser og 3F.

Lovforslaget har i perioden fra den 18. marts til den 15. april 2025 desuden været sendt i høring hos landets kommuner, der ved en fejl ikke havde modtaget høringen allerede den 17. marts 2025.

23. april 2025

Udlændinge- og
Integrationsministeriet

Udsendelse
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 6198 4000
Mail uim@uim.dk
Web www.uim.dk

CVR-nr. 36977191

Sags nr. 2025 - 648
Akt-id 3165415

Lovforslaget har desuden i perioden fra den 25. marts til 22. april været sendt i høring hos Flygtningenævnet og UNCHR, der ved en fejl ikke havde modtaget høringen allerede den 17. marts 2025. Udlændinge- og Integrationsministeriet vil i forlængelse heraf eftersende en tilrettet kommenteret høringsoversigt til udvalget.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har modtaget høringssvar med bemærkninger fra:

Dansk Flygtningehjælp, Den Katolske Kirke i Danmark, Institut for Menneskerettigheder og Aarhus Kommune.

Følgende har afgivet høringssvar, men har ikke haft bemærkninger til lovudkastet eller har ikke ønsket at udtale sig herom:

Centralorganisationernes Fællesudvalg (CFU), Danes Worldwide, Færøernes Landsstyre, KL – Kommunernes Landsforening, Københavns Byret på vegne af alle landets byretter, Naalakkersuisut, Udlændingenævnet, Vestre Landsret og Østre Landsret.

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter af indholdsmæssig karakter i de modtagne høringssvar så vidt muligt opdelt efter den struktur, der er i lovforslagets bemærkninger. Under hvert emneområde angives de enkelte myndigheders eller organisationers hovedsynspunkter samt Udlændinge- og Integrationsministeriets kommentarer hertil. Udlændinge- og Integrationsministeriets kommentarer til høringssvarene er anført i *kursiv*.

Bemærkninger af teknisk og generel politisk karakter samt bemærkninger, der ikke vedrører lovudkastet, indgår ikke i høringsoversigten. Udlændinge- og Integrationsministeriet kan for en fuldstændig gennemgang af samtlige synspunkter henvise til høringssvarene, som er sendt til Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg.

2. Høringssvarene

2.1. Generelt

Dansk Flygtningehjælp har bemærket, at det er beklageligt, at lovforslaget er blevet fremsat inden høringsperiodens udløb, og at ministeriet derfor ikke har haft mulighed for at vurdere inden fremsættelsen, om indkomne bemærkninger giver anledning til ændringer. Begrundelsen for den tidlige fremsættelse synes utilstrækkelig over for hensynet til en ordentlig og seriøs høringsprocedure og et velgennearbejdet lovforslag.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har noteret sig bemærkningerne fra Dansk Flygtningehjælp, som ikke giver anledning til ændring af lovforslaget.

Ministeriet er først meget sent i folketingsåret blevet opmærksom på problemstillingerne med bortfald af asylopholdstilladelser og tilbagebetaling af udbetalt hjælp til repatriering, som vurderes nødvendige at rette op på nu, og har derfor ikke kunnet sende lovforslaget i høring tidligere. Ministeriet har sikret en høringsperiode på fire uger samtidig med, at lovforslaget ikke er blevet fremsat for Folketinget efter

den 1. april 2025. Eventuelle ændringer af lovforslaget på baggrund af de indkomne hørings svar vil kunne foretages ved udarbejdelse af ændringsforslag til det fremsatte lovforslag.

2.2. Skærpelse af reglerne for bortfald af flygtninges opholdstilladelser

Advokatsamfundet har anført, at lovforslaget umiddelbart er direkte i strid med flygtningekonventionens artikel 1 C, der udtømmende opregner de grunde, hvorunder flygtningestatus kan ophøre. Advokatsamfundet henviser til, at forslaget synes at indføre en ny ophørsgrund, der ikke finder støtte i almindelig asylpraksis, forarbejderne til flygtningekonventionen eller UNHCR's Håndbog om flygtninges retsstilling. Analysen af Danmarks internationale forpligtelser i lovforslaget er efter Advokatsamfundet opfattelse på den baggrund, herunder henset til karakteren af ændringen, meget mangelfuld. Advokatsamfundet har endvidere anført, at forslaget synes at ignorere, at tildeling af flygtningestatus tillige er knyttet til en grundlæggende forpligtelse for den kontraherende stat, der udgør første asylland, til at påtage sig en løbende og varig beskyttelse af flygtningen, indtil der foreligger en ophørsgrund. Endelig har Advokatrådet henvist til, at flygtningekonventionens artikel 1 C genfindes i helt samme udtømmende form i artikel 11 i EU-direktivet 2011/95/EU, hvorfor der ikke synes at være tvivl om forståelse af rammerne for ophør af flygtningestatus.

Dansk Flygtningehjælp har anført, at Udlændinge- og Integrationsministeriet synes at overse flygtninges særlige situation, og deres grundlæggende behov for beskyttelse mod at blive refouleret til forfølgelse og overgreb, hvilket er hele baggrunden for flygtningekonventionens artikel 1 C. Med lovforslaget vil en flygtninges opholdstilladelse kunne bortfalde efter 6 måneders ophold uden for EU, også selvom den pågældende ikke har opnået beskyttelse i et andet land og fx blot besøger en syg slægtning.

Dansk Flygtningehjælp har endvidere anført, at som det fremgår af lovforslagets pkt. 3, er ophørsbestemmelserne i flygtningekonventionens artikel 1 C udtømmende opregnet og skal fortolkes restriktivt. Dansk Flygtningehjælp finder det således ikke tilstrækkeligt, at en flygtning efter lovforslaget har mulighed for at bevare en opholdstilladelse efter den foreslåede § 17 b, hvis den pågældende indrejser i Danmark. Dansk Flygtningehjælp vurderer derfor, at den foreslåede ordning strider med flygtningekonventionens artikel 1 C.

Dansk Flygtningehjælp har hertil anført, at reglerne for flygtninges ret til rejsedokumenter ikke kan retfærdiggøre, at flygtninges opholdstilladelse kan bortfalde, uden betingelserne i artikel 1 C er opfyldt, da dette synes grundløst og urimeligt. Dansk Flygtningehjælp har bemærket, at det anførte i lovforslaget om, at en udlænding godt kan bevare sin flygtningestatus og samtidig miste sin opholdstilladelse, synes meningsløst, hvis udlændingen ikke kan påberåbe sig beskyttelsen mod refoulement. Tilsvarende finder Dansk Flygtningehjælp det ikke overbevisende, at sådan en situation i bemærkningerne sammenlignes med tilfælde, hvor udlændingen udsættes for risiko for overgreb som følge af indrejse i sit hjemland, da dette er udtryk for et bevidst valg fra udlændingen, og at der i første omfang er opnået sikkerhed i

hjemlandet. Endelig har Dansk Flygtningehjælp anført, at det fremstår urimeligt, at der efter forslaget § 17 b vil være forskel på muligheden for kunne opnå en opholdstilladelse igen, afhængigt af, om udlændingen tidligere er blevet anerkendt som konventionsflygtning efter udlændingelovens § 7, stk. 1, eller som flygtning efter § 7, stk. 2.

Den Katolske Kirke i Danmark har anført, at det er Danmarks opgave som et humanitært og kristent land at værne om de svagestes rettigheder og flygtninges muligheder for at opnå og bevare beskyttelse i Danmark. Den Katolske Kirke opfordrer derfor til, at regeringen trækker forslaget om ændring af bortfaldsreglerne tilbage.

Flygtningenævnet har anført, at det bør overvejes at præcisere begrebet ”beskyttelse” som nævnt i lovforslagets § 17, stk. 4, 2. pkt. Der henvises til, at efter Flygtningenævnets praksis kan et legalt ophold i et land således være udtryk for, at der er opnået de facto beskyttelse i det pågældende land, hvorefter en opholdstilladelse i Danmark kan bortfalde, selvom der ikke formelt er opnået en varig opholdstilladelse i landet. For så vidt angår forholdet til flygtningekonventionen, har Flygtningenævnet anført, at en konventionsflygtning, der ikke opholder sig i Danmark og hvis opholdstilladelse vil bortfalde efter forslaget, synes at være afskåret fra at påberåbe sig sine rettigheder efter flygtningekonventionen i tilfælde, hvor pågældendes flygtningestatus ikke er ophørt efter flygtningekonventionens artikel 1 C. Flygtningenævnet bemærker i denne forbindelse, at det ikke udtrykkeligt fremgår, hvorvidt udlændinge med udløbet konventionspas efter forslaget vil have ret til at indrejse i Danmark på ny.

Institut for Menneskerettigheder har anført, at det er instituttets vurdering, at forslaget om at skærpe reglerne om bortfald vil være i strid med flygtningekonventionen. Institutet har henvist til, at flygtningekonventionens artikel 1 C udtømmende oplister, hvornår flygtningestatus ophører, og at forslaget lægger op til, at opholdstilladelser skal bortfalde i videre omfang, end reglerne i flygtningekonventionen tillader. Der er herved henvist til, at opholdstilladelser efter § 7, stk. 1, og 8, stk. 1, meddeles som anerkendelse af, at den pågældende er at betragte som flygtning efter flygtningekonventionen. Inddragelse af opholdstilladelse må derfor indebære, at den pågældendes flygtningestatus i flygtningekonventionens forstand ophører. Institutet har bemærket, at ophørsgrundene skal fortolkes restriktivt og er baseret på en betragtning om, at international beskyttelse ikke skal gives, når det ikke længere er berettiget eller nødvendigt. Institutet har endvidere bemærket, at en flygtnings rettigheder kun kan efterleves i et konkret land, og hvis dette land inddrager flygtningens opholdstilladelse i videre omfang end flygtningekonventionen lægger op til, kan den pågældende ikke længere være sikker på at nyde den beskyttelse, som flygtningekonventionen kræver.

Institutet har endvidere anført, at Danmark er ansvarlig for at overholde sine internationale forpligtelser på tidspunktet, hvor udlændingemyndighederne inddrager en opholdstilladelse som bortfaldet, hvorfor det er på dette tidspunkt, at myndighederne skal vurdere, om der foreligger en ophørsgrund. Institutet bemærker hertil, at der med forslaget lægges op til, at vurderingen først skal foretages, når

udlændingen indrejser i landet på ny, hvilket kan efterlade en flygtning i et limbo, hvor der ikke er noget land, der sikrer flygtningens beskyttelse. Instituttet finder, at dette understøtter vurderingen af, at forslaget er i strid med flygtningekonventionen. Instituttet har henvist til, at der er en række eksempler, hvor en udlænding vil kunne komme til at stå i en usikker situation, hvis den pågældende mister en opholdstilladelse i Danmark, mens udlændingen opholder sig i et andet land på en midlertidig opholdstilladelse.

UNHCR har anført, at flygtningekonventionens artikel 1 C udtømmende oplister de tilfælde, hvorunder flygtningestatus ophører, og at langvarig udrejse fra et land ikke i sig selv kan begrunde ophør af flygtningestatus efter artikel 1 C. UNHCR har henvist til, at forslaget de facto vil udgøre en ophørsgrund og således vil stride med konventionens formål om at yde beskyttelse indtil det tidspunkt, hvor flygtningen ikke længere har behov for beskyttelse. UNHCR finder på denne baggrund, at Danmark ikke vil kunne fritages fra at have et ansvar, herunder efter refoulementsforbuddet i flygtningekonventionens artikel 33, stk. 1, selvom en udlænding frivilligt skulle være flyttet fra Danmark. UNHCR mener ikke, at det kan føre til en anden vurdering, at lovforslaget indebærer mulighed for, at en konventionsflygtninge kan generhverve en opholdstilladelse i tilfælde, hvor flygtningekonventionen tilsiger det, da dette alene vil gælde for flygtninge i Danmark.

Udlændinge- og Integrationsministeriet vil i lyset af høringssvarene og en fornyet vurdering af forholdet til flygtningekonventionen fremsætte et ændringsforslag med henblik på at sikre rettighederne efter flygtningekonventionen.

2.3. Frist for klager til Flygtningenævnet over afgørelser om bortfald

Dansk Flygtningehjælp har anført, at den i lovforslaget fastsatte frist på 4 uger kan være kort tid til at sætte sig ind i afgørelsen, søge bistand samt få skrevet og sendt en klage. Dansk flygtningehjælp har derfor foreslået at fastsætte fristen til 8 uger, som er standardfristen i bortfaldssager ved Udlændingenævnet.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal henvise til, at som det fremgår af lovforslagets pkt. 2.1.3., er der ved fastsættelsen af fristen på 4 uger lagt vægt på, at denne periode på den ene side må anses at give udlændingen rimelig tid til at overveje, om Udlændingestyrelsens afgørelser bør påklages og eventuel søge bistand hertil. På den anden side vil fristen sikre, at der ikke går unødigt lang tid, før en sag om bortfald vil anses for endeligt afsluttet. Ministeriet skal hertil bemærke, at dette hensyn er særligt væsentligt med henblik på at sikre en effektiv procedure efter Dublinforordningen. For en nærmere beskrivelse heraf kan i øvrigt henvises til pkt. 2.1.1.

2.4. Tilbagebetaling af udbetalt hjælp til repatriering

Aarhus Kommune bemærker, at det i fremsendte lovforslag kunne præciseres, i hvilke sager en borger kan repatriere, bevare sin opholdstilladelse og kommunen ved genindrejse kan have rejst et tilbagebetalingskrav uden hjemmel hertil. Aarhus Kommune peger desuden på, at kommunerne har været og fremadrettet også vil være helt afhængige af opdaterede og fyldestgørende oplysninger fra Udlændinge-

styrelsen om en borgers opholdstilladelse. Derudover synes der at være uoverensstemmelse mellem, at en borger, som repatrierer, har mulighed for at bevare sin opholdstilladelse samtidig med, at der underskrives en frafaldserklæring. Sluttelig opfordrer Aarhus Kommune til, at ministeriet sikrer en rimelig tidsfrist ved en eventuel inddragelse af kommunerne i sin forestående undersøgelse.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har noteret sig bemærkningerne fra Aarhus Kommune, som ikke har givet anledning til ændring af lovforslaget.

Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker, at problemstillingen i relation til tilbagebetaling af udbetalt hjælp til repatriering er, at reglerne om tilbagebetaling, i forhold til bevarelse af det tidligere opholdsgrundlag, alene nævner udlændinge-lovens § 17 a, stk. 1 eller 2. Bestemmelsen om tilbagebetaling finder således ikke anvendelse, så snart der er truffet afgørelse om bevarelse af opholdsgrundlaget efter en anden bestemmelse i udlændingeloven. Det gælder uanset, om den pågældende har underskrevet en erklæring om frafald eller ej.

I forhold til hvilke andre typer af sager, hvor der evt. kan være rettet et uberettiget tilbagebetalingskrav, bemærker ministeriet, at tilbagebetalingsreglerne også omfatter den første rate af hjælp til repatriering. Det er således ikke kun i sager, hvor en udlænding har fået udbetalt anden rate, at der skal kræves tilbagebetaling, og hvor der derfor kan være sager med uberettigede tilbagebetalingskrav. Således vil der eksempelvis også kunne være krævet tilbagebetaling, hvis en udlænding genindrejser i Danmark allerede efter kort tids ophold uden for landet, eksempelvis fordi den pågældende fortryder repatrieringen på vej til repatrieringslandet.

Udlændinge- og Integrationsministeriet er enig i, at det er problematisk, at man i visse tilfælde kan bevare sit opholdsgrundlag og alligevel ikke være forpligtet til at tilbagebetale den udbetalte hjælp, og foreslår derfor en ændring af reglerne med henblik på, at der fremadrettet skal kræves tilbagebetaling i alle tilfælde, hvor et opholdsgrundlag bliver bevaret. Det er forventningen, at dette også vil kunne imødegå de udfordringer, der er i forhold til, hvilke oplysninger, som fremgår af UdlændingeinformationsPortalen (UIP). Udlændinge- og Integrationsministeriet vil tage bemærkningerne med i det videre arbejde med problemstillingen, herunder i forhold til at undersøge, hvilke oplysninger der er tilgængelige for kommunerne i UIP.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har noteret sig ønsket fra Aarhus Kommune, om at der afsættes rimelig tid til at undersøge potentielle sager om uberettigede tilbagebetalingskrav.

3. Lovforslaget i forhold til lovudkastet

Lovforslaget adskiller sig herefter, foruden mindre tekniske og redaktionelle ændringer, ikke fra det udkast, der har været sendt i høring.