



JUSTITSMINISTERIET

Udlændingeafdelingen

Dato: 5. februar 2014
Kontor: Kontoret for Humanitært
ophold og udsendelser
Sagsbeh: Uffe Kritte Nielsen
Sagsnr.: 2013-949-0252
Dok.: 1060884

KOMMENTERET OVERSIGT

over

høringsvar om udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Ændringer som følge af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115 EF om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (udsendelsesdirektivet) m.v.)

I. Høringen

Et udkast til lovforslag har været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Advokatsamfundet, Amnesti Nu, Amnesty International, Børnerådet, Børns Vilkår, Dansk Flygtningehjælp, Danske Advokater, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Den Danske Europabevægelse, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Flygtningenævnet, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Statsforvaltningsjurister, Foreningen af Statsforvaltningsdirektører, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Færøernes Landsstyre, Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre), Indvanderrådgivningen, Institut for Menneskerettigheder, KL, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, præsidenten for Vestre Landsret, præsidenten for Østre Landsret, Red Barnet, Retspolitisk Forening, Retsikkerhedsfonden, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Røde Kors, Rådet for Etniske Minoriteter, Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen, samtlige byretter, SOS mod Racisme og UNHCR.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Justitsministeriet har modtaget høringsvar fra:

Børnerådet, Børns Vilkår, Dansk Flygtningehjælp, Datatilsynet, Domstolsstyrelsen, Flygtningenævnet, Institut for Menneskerettigheder, KL, præsidenten for Københavns Byret på vegne af samtlige byretter, præsidenten for Vestre Landsret, præsidenten for Østre Landsret, Red Barnet, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rigspolitiet og SOS mod Racisme.

Bemærkninger af generel politisk karakter samt forslag og bemærkninger, der ikke vedrører lovforslaget, indgår ikke i høringsoversigten.

Justitsministeriets kommentarer til høringsvarene er anført i kursiv.

II. Høringsvarene

1. Generelle bemærkninger

Børns Vilkår, Datatilsynet, Domstolsstyrelsen, Flygtningenævnet, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, samtlige byretter samt Vestre og Østre Landsret har ingen bemærkninger til lovforslaget.

Retspolitisk Forening kan tilslutte sig lovforslagets formål og sigte og kan endvidere tilslutte sig, at forslaget overordnet set giver bedre rettigheder og større retssikkerhed for udlændinge i Danmark ved udvisning og afvisning (hjemsendelse mv.) fra Danmark, end den nuværende udlændingelov.

SOS mod Racisme finder det meget positivt, at ulovlig indrejse eller ulovligt ophold efter det nye lovudkast ikke mere kan straffes med fængsel.

SOS mod Racisme finder det også positivt, at der ifølge det nye udkast ved fastsættelse af udrejsefrister bør tages hensyn til lang opholdstid i landet i kombination med skolesøgende børn eller anden familiemæssig eller social tilknytning.

SOS mod Racisme finder dog, at lovforslaget på visse punkter blot forværer tilværelsen for udlændinge i Danmark, og i flere tilfælde medfører indrejseforbud i et hvilket som helst Schengenland.

2. Særlige bemærkninger

2.1. Særligt om ophævelse af adgangen til at afvise udlændinge efter indrejsen

Institut for Menneskerettigheder peger på, at en afgørelse om udvisning er en mere indgribende afgørelse end en afgørelse om afvisning, og finder på den baggrund anledning til at fremhæve, at det forudsættes, at det almindelige proportionalitetsprincip og de menneskeretlige begrænsninger respekteres i forbindelse med vurderingen af spørgsmålet om udvisning. Instituttet peger således på, at der kan forekomme situationer, hvor en udlænding kunne afvises i overensstemmelse med det almindelige proportionalitetsprincip og de menneskeretlige begrænsninger, men hvor en udvisning (med dertilhørende indrejseforbud) vil være uproportionel.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at det i lovforslaget præciseres, at en udlænding fremover kan administrativt udvises i samme omfang, som der i dag sker afvisning, såfremt dette er i overensstemmelse med det almindelige proportionalitetsprincip og de menneskeretlige begrænsninger.

Det følger af udlændingelovens § 26, stk. 1, at der ved afgørelse om udvisning efter §§ 25a-25 c skal tages hensyn til, om udvisningen må antages at virke særlig belastende, navnlig på grund af bl.a. udlændingens tilknytning til det danske samfund, udlændingens alder, helbredstilstand og andre personlige forhold, udlændingens tilknytning til herboende personer og udvisningens konsekvenser for udlændingens herboende nære familiemedlemmer, herunder i relation til hensynet til familiens enhed. Det følger endvidere af udlændingelovens § 26, stk. 2, at en udlænding skal udvises efter §§ 22-24 og § 25, medmindre dette vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Udlændingelovens § 26 sikrer således, at der alene kan ske udvisning af en udlænding, når dette ikke vil stride mod Danmarks internationale forpligtelser. Det er på den baggrund Justitsministeriets opfattelse, at der ikke er behov for yderligere at præcisere, at udvisning alene kan ske med respekt af det almindelige proportionalitetsprincip og de menneskeretlige begrænsninger.

SOS mod Racisme finder, at ændringen af udlændingelovens § 25 a, stk. 2, nr. 2, hvorefter en tredjelandstatsborger, der ikke har haft lovligt ophold her i landet i længere tid end de sidste 6 måneder, kan udvises, hvis den pågældende ikke har de nødvendige midler til sit underhold både med

hensyn til hele det påtænkte ophold i Schengenlandene og til enten hjemrejsen eller gennemrejsen til et land, der ikke er tilsluttet Schengenkonventionen, udgør en urimelig skærpelse.

SOS mod Racisme er forundret over, at lovforslaget beholder adgangen til at udvise udlændinge, hvis sundhedsmæssige grunde tilsiger, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet. SOS mod Racisme henviser i den forbindelse til, at det af bemærkningerne til lovforslaget, fremgår, at udvisning sjældent sker alene med henvisning til den offentlige sundhed.

Efter den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 28, stk. 5, der foreslås ophævet, kan der ske afvisning af en udlænding, der ikke har de fornødne midler til sit underhold både med hensyn til hele det påtænkte ophold i Schengenlandene og til enten hjemrejsen eller gennemrejsen til et land, der ikke er tilsluttet Schengenkonventionen, og hvor den pågældende er sikret indrejse, og ikke i stand til på lovlig vis at erhverve disse midler.

Som det fremgår af bemærkningerne til den foreslåede ændring af udlændingelovens § 25 a, stk. 2, nr. 2, sikrer ændringen, at bestemmelsen får samme ordlyd som udlændingelovens § 28, stk. 1, nr. 5. Det sikres herved, at der fremover kan ske udvisning i samme omfang, som der i dag kan ske afvisning efter § 28, stk. 5, jf. § 28, stk. 1, nr. 5.

Justitsministeriet finder på den baggrund ikke, at ændringen udgør en urimelig skærpelse.

Justitsministeriet finder heller ikke, at det forhold, at bestemmelsen, hvorefter der kan ske udvisning af en udlænding med henvisning til, at vedkommende udgør en alvorlig trussel mod den offentlige sundhed alene anvendes sjældent, kan begrunde at bestemmelsen ophæves.

2.2. Særligt om varigheden af et indrejseforbud

Dansk Flygtningehjælp finder ikke, at den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 32, stk. 5, er tilstrækkelig til at sikre dansk rets overensstemmelse med direktivets artikel 11, stk. 2, hvorefter indrejseforbuddets varighed fastsættes under behørig hensyntagen til alle relevante forhold i den enkelte sag.

Dansk Flygtningehjælp anfører i den forbindelse, at der med de foreslåede bestemmelser i udlændingelovens § 32, stk. 4 og 5, bliver tale om et ind-

rejseforbud af en på forhånd fastsat varighed ud fra karakteren af det forhold, der begrundet udvisningen, som kun kan fraviges og gøres kortere, hvis der er tale om ganske særlige forhold. Dette er ifølge Dansk Flygtningehjælp ikke i overensstemmelse med direktivets artikel 11, stk. 2, om en konkret og individuel vurdering af hver enkelt sag.

Dansk Flygtningehjælp anfører, at det forhold, at der i forbindelse med en afgørelse om udvisning er taget hensyn til, om en udvisning må antages at være særligt belastende, ikke kan ændre på det forhold, at varigheden af et indrejseforbud ifølge Dansk Flygtningehjælp bør fastsættes konkret og med behørig hensyntagen til alle relevante forhold. Der kan i øvrigt ifølge Dansk Flygtningehjælp være forhold, som ikke udelukker udvisning, men som alligevel kan og bør have indflydelse på varigheden af et indrejseforbud.

Dansk Flygtningehjælp foreslår på den baggrund, at forslaget til § 32, stk. 4 og 5, ændres, så der i højere grad åbnes op for en konkret og individuel vurdering af indrejseforbuddets varighed.

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, eksempelvis i *Yilmaz mod Tyskland* af 17. april 2003, har fundet, at varigheden af et indrejseforbud kan være for langt (og dermed en krænkelse af Den Europæiske Menneskerettigheds-konventionens (EMRK) artikel 8), uanset selve afgørelsen om udvisning er i overensstemmelse med EMRK.

Der kan således ifølge Institut for Menneskerettigheder forekomme tilfælde, hvor afgørelsen om udvisning vil være i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, men hvor varigheden af indrejseforbuddet uanset dette skal være kortere end udgangspunktet i § 32, stk. 4.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at det i lovforslagets bemærkninger præciseres, at der i alle sager skal ske en konkret vurdering af, om indrejseforbuddets varighed som følge af Danmarks internationale forpligtelser skal være kortere end udgangspunktet i udlændingelovens § 32, stk. 4, uanset at udvisningen ikke i sig selv er i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

SOS mod Racisme sætter spørgsmålstegn ved, hvorfor udvisning af hensyn til den offentlige sundhed ledsages af et indrejseforbud i samtlige

Schengenlande på 5 år. Derudover sætter SOS mod Racisme spørgsmålstegn ved, hvorfor der skal foreligge ganske særlige grunde til at fravige et indrejseforbud i 5 år, og om dette ikke blot er at indskrænke mulighederne for udlændinge mest muligt uden proportionalitet.

Som det fremgår af lovforslagets afsnit 2.2.3.1, er de perioder, som fremgår af udlændingelovens § 32, stk. 4, og som fastlægger indrejseforbuddets varighed, fastsat på baggrund af karakteren af det forhold, der begrundet afgørelsen om udvisning. Der skal således være proportionalitet mellem det forhold, som begrundet udvisningen og indrejseforbuddets varighed.

Den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 32, stk. 5, indebærer, at der ved fastsættelsen af indrejseforbuddets varighed i forbindelse med udvisning efter § 25, § 25 a, stk. 2, og § 25 b skal tages hensyn til alle relevante forhold i den enkelte sag.

Som det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, indebærer ændringen, at det skal være muligt at fastsætte et indrejseforbud med en kortere varighed end det, der ellers følger af stk. 4. Adgangen til at fastsætte en kortere varighed vil efter den foreslåede bestemmelse afhænge af udvisningsgrunden.

Heri ligger, at hvis ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiemæssig og social tilknytning, taler herfor, kan der fastsættes et indrejseforbud af kortere varighed i tilfælde, hvor udlændingen anses for en alvorlig trussel mod den offentlige sundhed og er udvist efter udlændingelovens § 25, nr. 2, samt i forbindelse med udvisning efter § 25 a, stk. 2, og § 25 b.

Er udlændingen udvist efter udlændingelovens § 25, nr. 1, eller efter § 25, nr. 2, fordi udlændingen anses for en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller sikkerhed, vil der alene kunne fastsættes en kortere varighed af indrejseforbuddet, hvis et indrejseforbud for bestandig vil stride mod Danmarks internationale forpligtelser.

Det er således klart forudsat, at der altid i forbindelse med fastsættelsen af et indrejseforbuds varighed skal foretages en konkret og individuel vurdering, idet udlændingemyndighederne i forbindelse med fastsættelsen af indrejseforbuddet efter § 32, stk. 4, må vurdere, om de i § 32, stk. 5, nævnte forhold i den konkrete sag skal medføre, at der fastsættes et kortere indrejseforbud.

2.3. Særligt om risiko for at en udlænding vil forsvinde

Dansk Flygtningehjælp finder for så vidt angår asylansøgere, at den foreslåede formulering af § 33, stk. 2, hvorefter der vil foreligge risiko for, at en udlænding forsvinder, hvis han eller hun ikke har medvirket under sagens behandling, er for bred, og at nogle af de eksempler, der er nævnt i bemærkningerne, er uegnede som kriterier til antagelse af en risiko for forsvinden.

Dansk Flygtningehjælp anfører endvidere, at asylmyndighederne ind imellem vurderer, at asylansøgere ikke samarbejder omkring fastlæggelse af deres identitet, fordi myndighederne for eksempel finder, at ansøger bør kunne fremskaffe identitetsdokumenter. I sådanne tilfælde, hvor asylansøgeren reelt ikke har mulighed for at modbevise påstanden om manglende samarbejde, bør der ifølge Dansk Flygtningehjælp udvises stor forsigtighed fra myndighedernes side i forhold til at lade forholdet få negative konsekvenser for asylansøgeren.

Dansk Flygtningehjælp anfører videre, at det er grundlæggende anerkendt, herunder i flygtningekonventionen, at flygtninge kan have behov for at anvende falske identitetspapirer for at opnå adgang til et sikkert land. I lyset heraf vil det ifølge Dansk Flygtningehjælp være urimeligt at lade indrejse med falske identitetspapirer føre til en antagelse om, at pågældende vil forsvinde eller unddrage sig udsendelse.

En asylansøger vil ifølge Dansk Flygtningehjælp under asylsagsbehandlingen ofte give udtryk for aldrig nogensinde at ville rejse tilbage til sit hjemland. Dette skal ses i lyset af, at asylansøgere typisk vil være overbevist om at være i risiko for forfølgelse og under asylsagen netop vil argumentere for ikke at kunne vende tilbage. Dette bør ifølge Dansk Flygtningehjælp ikke have indflydelse på en vurdering af risikoen for, at den pågældende efter endeligt afslag på asyl vil forsvinde eller unddrage sig udsendelse.

Dansk Flygtningehjælp foreslår på den baggrund, at formuleringen af den foreslåede bestemmelse ændres, så ikke enhver mangel på medvirken under sagens behandling kan føre til en antagelse om risiko for forsvinden eller unddragelse af udsendelse. I stedet bør bestemmelsen ifølge dansk Flygtningehjælp i højere grad lægge vægt på konkrete omstændigheder, som peger i retning af, at den pågældende faktisk vil forsvinde eller på anden måde unddrage sig udsendelse.

SOS mod Racisme finder ikke, at den præcisering, som lovforslaget indeholder, for så vidt angår risikoen for, at udlændingen vil forsvinde eller unddrage sig udsendelse, virker præcis eller rimelig. Det samme gælder for de ledsagende bemærkninger.

Den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 33, stk. 2, har til formål at gennemføre de nødvendige ændringer, som Kommissionen har peget på i forhold til implementeringen af udsendelsesdirektivets artikel 7, stk. 4, jf. artikel 3, nr. 7.

Som det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, tilsigtes der med forslaget ingen ændring af den gældende praksis for fastsættelse af udrejsefristen til straks. De nævnte kriterier indgår således allerede i dag i vurderingen af, om der foreligger en risiko for, at udlændingen vil forsvinde eller unddrage sig udsendelse.

Der henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 2.3.3.

2.4. Særligt om forlængelse af en udrejsefrist

Børnerådet anerkender forslagets formuleringer om, at der i forhold til beslutningen om udsendelsesfristerne kan tages hensyn til en tilknytning af familiær eller social art.

Børnerådet finder imidlertid, at formuleringen ”hensynet til eventuelle skolesøgende børn” bør ændres, så der helt generelt tages hensyn til børn – uanset om de er skolesøgende eller ej.

Overordnet set er Børnerådet meget tilfreds med, at hensynet til barnets tarv er ved at finde indpas i Udlændingeloven. Rådet så dog gerne, at dette hensyn stadig fremmes og tydeliggøres i lovgivningen. Det er således rådets holdning, at belysningen af børneperspektivet ofte er stærkt mangelfuld, og at der i for ringe grad tages hensyn til børn og unges tarv i behandlingen af familiemedlemmers opholds- og asylsager.

Børnerådet mener derfor, at det bør sikres, at børneperspektivet og hensynet til børn og unges tarv i disse sager inddrages som en selvstændig og ligestillet faktor, når der træffes afgørelse om afvisning eller udvisning af udlændinge efter de bestemmelser, det fremsatte forslag omhandler.

Dansk Flygtningehjælp finder den foreslåede udvidelse af hensynene, der i henhold til udlændingelovens § 33 c kan begrunde forlængelse af en udrejsefrist, positiv.

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at instituttet i forbindelse med høringen over lov nr. 248 af 30. marts 2011 om ændring af udlændingeloven (forslag nr. 107 af 12. januar 2011 om lov om ændring af udlændingeloven) anbefalede, at udlændingemyndighederne i nogle tilfælde af hensyn til den enkeltes (enkelte families) retssikkerhed burde udsætte udrejsefristen, idet de pågældende formelt set ville have ulovligt ophold og risikere udvisning, selv om politiet måtte beslutte af afvente en udsendelse.

Red Barnet støtter forslaget til ændring af udlændingelovens § 33 c, hvorefter en udrejsefrist kan forlænges med henvisning til opholdets varighed, hensynet til eventuelle skolesøgende børn og andre familiemæssige og sociale tilknytninger.

Red Barnet anfører i den forbindelse, at der er rigtig mange hensyn at tage til børn og børnefamilier i forbindelse med en udsendelse, herunder at tillade tid til, at børn får sagt ordentligt farvel til deres skolekammerater og lærere og til de voksne og børn i de institutioner, hvor børnene har haft deres dagligdag. Er et barn midt i et behandlingsforløb, er det også væsentligt, at forløbet kan blive ordentligt afrundet, og der er tid til videregivelse. Endvidere anfører Red Barnet, at en adgangs- eller en meritgivende eksamen er vigtig at få afsluttet, så børn og unge har muligheder for at blive indsluset i uddannelsessystemet i deres hjemlande efter tilbagesendelsen.

Red Barnet anfører på den baggrund, at lovændringen skal følges op af en præcis beskrivelse af, hvilke forhold der skal give mulighed for forlængelse af udrejsefristen, hvordan det sikres at udsendelsesmyndigheden får den nødvendige samlede viden samt en klar vejledning om tidsperspektiver i forhold til Udsendelse.

Red Barnet peger endvidere på, at Danmark allerede nu er forpligtet på at sikre børnefamilierne dette hensyn ved udsendelser.

III. Lovforslaget i forhold til lovudkastet

Lovforslaget indeholder ikke indholdsmæssige ændringer i forhold til det lovudkast, der har været sendt i høring. Der er således alene foretaget visse mindre ændringer af sproglig karakter.