



KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT

vedrørende

Forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Øget kontrol på udlændingeområdet)

1. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Et udkast til lovforslaget har i perioden fra den 25. september til den 23. oktober 2017 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Aalborg Universitet (Juridisk Institut), Aarhus Universitet (Juridisk Institut), Advokatrådet, Advokatsamfundet, Amnesty Nu, Amnesty International, Ankestyrelsen, Asylret, Centralorganisationernes Fællesudvalg CFU, Copenhagen Business School (Juridisk Institut), Danmarks Biblioteksforening, Danmarks Lærerforening, Danmarks Rederiforening, Danmarks Rejsebureau Forening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Detail, Dansk Erhverv, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Industri, Dansk Journalistforbund, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Advokater, Danske Handicaporganisationer, Danske Medier, Danske Regioner, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Den Danske Præsteforening, Den katolske Kirke i Danmark, Det Centrale Handicapråd, Det Ethiske Råd, Det Kriminalpræventive Råd, DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Fagligt Fælles Forbund (3F), Finansrådet, Finanstilsynet, Flygtningenævnet, FOA – Fag og Arbejde, Foreningen af fængsels- og arrestuspræster, Foreningen af Socialchefer i Danmark, Foreningen af statsforvaltningsjurister, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Færøernes Landsstyre, HK Danmark, HK/kommunal, HK Landsklubben for Danmarks Domstole, HK Landsklubben for Kriminalforsorgen, HK Landsklubben for Politiet, Indvandrermedicinsk Klinik, Odense Universitetshospital, Indvandrerådgivningen, Institut for Menneskerettigheder, Justitia, KFUMs Sociale Arbejde, KL, Kriminalforsorgsforeningen, Kristelig fagbevægelse, Københavns Universitet (Det Juridiske Fakultet), Landsforeningen af kvindekrisecentre – LOKK, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsforeningen af Socialpædagoger, Landsforeningen KRIM, Landsklubben af socialrådgivere ansat i Kriminalforsorgen,

7. november 2017

Asyl og Visum
Slotsholmsgade 10
1216 København K

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

CVR-nr. 36977191

Sagsbehandler
Freia Kirkeskov-Hansen

Tel. 61 98 34 43
Mail fkh@uibm.dk

Sags nr. 2017 - 12502
Akt-id 295237

Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre), Offerrådgivningerne i Danmark, PRO-Vest, Plejefamiliernes Landsforening, Politidirektørforeningen, Politiets Efterretnings-tjeneste, Politiforbundet i Danmark, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsiden-ten for Østre Landsret, RCT – Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre, Red Barnet, Refugees Welcome, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Røde Kors, Rådet for Etniske Minoriteter, Rådet for Socialt Udsatte, Samtlige by-retter, SOS mod Racisme, Syddansk Universitet (Juridisk Institut), Sø- og Handels-retten, TABUKA, Tilsynet med Efterretningstjenesterne, Udlændingenævnet, Ung-dommens Røde Kors, Ungdommens Vel, Ungdomsringen, UNHCR Regional Repre-sentation for Northern Europe, UNICEF Danmark, Ægteskab uden grænser, Aal-borg Universitet, Aarhus Universitet.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har modtaget høringsvar fra:

Aalborg Universitetet, Ankestyrelsen, Datatilsynet, Den katolske Kirke, Fagligt Fælles Forbund (3F), Flygtningenævnet, Færøernes Landsstyre, Institut for Men-neskerettigheder, KL, Københavns Byret, Politiforbundet, Refugees Welcome, Retspolitisk Forening, Rigspolitiet, Røde Kors, SOS mod Racisme, Tilsynet med Efterretningstjenesterne, Udlændingenævnet og UNCHR Regional Representation for Northern Europe.

Præsidenten for Vestre Landsret og Præsidenten for Østre Landsret har oplyst, at de ikke ønsker at udtale sig om lovforslaget.

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter i de modtagne høringsvar.

Udlændinge- og Integrationsministeriets kommentarer til høringsvarene er an-ført i kursiv.

Bemærkninger af generel politisk karakter samt forslag og bemærkninger, der ikke vedrører lovforslaget, indgår ikke i høringsoversigten. Udlændinge- og Integrati-onsministeriet kan for en fuldstændig gennemgang af samtlige synspunkter henvi-se til høringsvarene, som er sendt til Folketingets Udlændinge- og Integrations-udvalg.

2. Høringsvarene

2.1. Bekæmpelse af misbrug af rejslegitimation

Refugees Welcome anfører, at det ikke kan udelukkes, at fremmedpas eller kon-ventionspas i nogle tilfælde misbruges, men at den øgede brug af biometri i frem-tiden vil begrænse denne mulighed betragteligt, og at de foreslåede stramninger er unødvendige og for nogle personer vil udgøre en urimelig belastning. Det be-mærkes i den forbindelse, at det forhold, at et pas er bortkommet to gange inden for fem år, ikke giver anledning til mistanke om misbrug.

Retspolitisk Forening bemærker, at indskrænkninger i den enkeltes ret til at få udstedt pas eller rejselogitimation nøje skal overvejes, men at lande naturligvis kan fastsætte procedurekrav mv., således som det eksempelvis gælder i dag i Danmark i udlændingeloven og udlændingebekendtgørelsen.

Rigspolitiet forudsætter, at lovændringen ikke giver anledning til, at der skal foretages tekniske ændringer i Det Centrale Pasregister, hvor oplysning om udstedelse af fremmedpas og konventionspas registreres.

Røde Kors udtrykker forståelse for, at det er nødvendigt at forebygge og bekæmpe misbrug af rejselogitimation, men peger samtidig på, at hensynet til retten til fri bevægelighed også må anerkendes, og at nægtelse af udstedelse af rejselogitimation er særdeles indgribende i den enkeltes livsførelse. I den forbindelse fremhæves det, at flygtningefamilier har et særligt anerkendelsesværdigt behov for at gennemføre rejser af familiemæssige hensyn, og at dette bl.a. er begrundelsen for de særlige regler om udstedelse af rejsedokumentation i flygtningekonventionen og statsløsekonventionen.

Røde Kors finder det positivt, at der i forhold til mistanke om misbrug vil blive taget højde for undskyldelige omstændigheder, men det ville skabe større klarhed og forudsigelighed for borgerne, hvis der ville blive fastsat et objektivt konstaterbart kriterium for, hvornår der er tale om misbrug, og at kriteriet bør være mere rimeligt og realistisk end det foreslåede.

Røde Kors ser i øvrigt gerne en uddybning af, hvorfor de eksisterende regler ikke er tilstrækkelige til at bekæmpe misbrug af rejselogitimation, ligesom Røde Kors savner en nærmere redegørelse for, hvorfor det alene er misbrug med udlændinges rejselogitimation – og ikke blot pas i almindelighed – der er målgruppe for initiativet.

SOS mod Racisme anfører, at det ikke er dokumenteret, at bortkomsten af udlændinges rejselogitimation skyldes bevidst misbrug, hvor dokumenterne sælges, udlejes eller giver dem væk. En anden mulighed kunne i stedet være, at sådanne dokumenter hyppigere bliver stjålet fra udlændinge end andre personer, idet asylansøgere er nemme ofre for røveri og tyveri både under flugten og i asylcentre, og at dokumenter tillige kan gå tabt i forbindelse med enten de flytninger, asylansøgerne oplever, når asylcentre lukkes, eller når dem med opholdstilladelse ofte indkvarteres i midlertidige boliger i kommunerne.

UNHCR finder det positivt, at hjemlen til at nægte udstedelse af rejsedokumenter til flygtninge eller fremmedpas indsættes i udlændingeloven.

Som anført i pkt. 2.2. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget finder Udlændinge- og Integrationsministeriet, at der er behov for et effektivt redskab til at adressere udlændinges misbrug af rejselogitimation, herunder tiltag, der begrænser antallet af dansk udstedte rejsedokumenter for flygtninge og fremmedpas i omløb, da udlændinge, der indrejser eller opholder sig her i landet, og som gør

brug af en falsk identitet, eller som har ukendt baggrund og identitet, vanskeliggør myndighedernes varetagelse af en effektiv kontrol på udlændingeområdet. Dette vil potentielt også kunne udgøre en sikkerhedsrisiko. Selv om det ikke er muligt at fastlægge det præcise omfang af dette misbrug, er der ikke tvivl om, at misbrug finder sted. Det vurderes, at problemet med misbrug af dansk udstedte pas gør sig særligt gældende for rejselegitimation for udlændinge.

Udlændinge- og Integrationsministeriet vurderer, at de gældende regler ikke er tilstrækkelige til at adressere problemet med misbrug af dansk udstedt rejselegitimation, idet der f.eks. ikke er en øvre grænse for, hvor mange gange en udlænding kan få udstedt ny rejselegitimation. Efter de gældende regler er det alene på grund af sikkerhedsmæssige grunde eller af hensyn til statens omdømme, at udstedelse af rejsedokumenter til flygtninge eller fremmedpas kan nægtes.

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder, at det er nødvendigt, at nægtelse af udstedelse af rejsedokument for flygtninge og fremmedpas ligeledes kan ske på grund af, at rejselegitimation flere gange er bortkommet, eller hvis det skønnes nødvendigt af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige orden eller statens omdømme. Udlændinge- og Integrationsministeriet skal bemærke, at det foreslås, at nægtelsen vil bero på en konkret vurdering af de samlede oplysninger i hver enkelt sag. Den konkrete vurdering i hver enkelt sag bør efter ministeriets opfattelse ske på baggrund af de samlede omstændigheder i sagen, herunder om der foreligger tilstrækkelige oplysninger til at danne grundlag for en mistanke om misbrug, der kan begrunde at udstedelse af rejselegitimation kan nægtes.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal desuden bemærke, at det alene vil være bortkommet dansk udstedt rejselegitimation, der vil indgå i afgørelsen om nægtelse af udstedelse af rejselegitimation som følge af misbrug eller mistanke om misbrug.

2.1.1. Perioden for nægtelse af udstedelse

Retspolitisk Forening peger på, at kriterierne i lovteksten og bemærkningerne for, hvornår der er tale om misbrug, er meget restriktive og elastiske samt retssikkerhedsmæssigt betænkelige, hvorfor det anbefales, at reglerne ændres, således at kriterierne fremstår klarere.

Røde Kors finder, at en karenperiode på fem år er meget indgribende, og at den tidsmæssige udstrækning ikke står mål med forseelsen, nemlig at en udlænding gentagne gange inden for de seneste år har fået udstedt ny rejselegitimation. Røde Kors lægger endvidere til grund ud fra ordlyden af den foreslåede bestemmelse, at karenperioden på fem år ikke gælder i tilfælde, hvor rejselegitimation nægtes med henvisning til hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige orden eller statens omdømme. Det anbefales i den forbindelse, at det præciseres i bestemmelsen, hvad der i så fald gælder i disse situationer.

UNHCR konstaterer – med henvisning til forarbejderne til Konventionen af 28. juli 1951 om flygtninges retsstilling – at midlertidigt ophør af udstedelse af rejsedokumenter alene er muligt under hensyntagen til de samme undtagelser som beskrevet i artikel 28, nemlig tvingende hensyn til national sikkerhed og den offentlige orden. Perioden for nægtelse af udstedelse af rejsedokumenter skal således ophøre, når hensynet til national sikkerhed eller den offentlige orden ikke længere er til stede.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal henvise til pkt. 2.3. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, hvoraf det fremgår, at det beror på en konkret vurdering af de samlede omstændigheder i hver enkelt sag, om der foreligger tilstrækkelige oplysninger til at danne grundlag for en mistanke om misbrug, der kan begrunde, at udstedelse af rejselegitimation kan nægtes.

Perioden på fem år, hvor udlændinge ikke kan få udstedt ny rejselegitimation, kan fraviges, såfremt der foreligger særlige omstændigheder, f.eks. i tilfælde, hvor afgørende familiemæssige hensyn taler for, at den pågældende bør have adgang til at foretage en specifik rejse ud af landet. Udlændinge- og Integrationsministeriet finder på denne baggrund ikke anledning til at ændre på perioden på fem år.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal desuden bemærke, at det fremgår af den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 39, stk. 7, og bemærkningerne hertil, at det alene er nægtelse af udstedelse af særlig rejselegitimation med henvisning til, at rejselegitimationen er bortkommet, der kan begrunde, at udlændingen som udgangspunkt ikke vil kunne få udstedt ny rejselegitimation i fem år. Ministeriet skal hertil bemærke, at såfremt nægtelse af udstedelse af særlig rejselegitimation er sket med henvisning til andre forhold, end at rejselegitimationen er bortkommet, vil afgørelsen alene kunne opretholdes, indtil de forhold, der dannede grundlag for nægtelsen, ikke længere er til stede.

2.1.2. Ganske særlige omstændigheder

Retspolitisk Forening finder det kritisabelt fra et retssikkerhedsmæssigt perspektiv, at det i høj grad vil afhænge af de administrerende myndigheders forvaltning og skøn, hvorvidt der foreligger ”ganske særlige omstændigheder” for at udstede rejselegitimation.

Røde Kors finder det positivt, at rejselegitimation kan udstedes til foretagelse af en specifik rejse, idet Røde Kors finder, at en sådan mulighed er særligt vigtig i lyset af den lange karenperiode samt for at sikre overholdelse af Danmarks internationale forpligtelser. Røde Kors opfordrer imidlertid til en mindre restriktiv ordning end den foreslåede, idet Røde Kors finder kravene om ”ganske særlige omstændigheder” og hensyn, der taler ”med afgørende vægt” for, at rejsen gennemføres, unødvendigt indgribende.

Som det fremgår af pkt. 2.3.3. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, skal der med ”ganske særlige omstændigheder” bl.a. forstås tilfælde, hvor afgørende

familiemæssige hensyn taler for, at den pågældende bør have adgang til at foretage en specifik rejse ud af landet, selv om der ikke er forløbet fem år fra afgørelsestidspunkt for nægtelse af udstedelse af rejselegitimation som følge af mistanke om misbrug. Det vil f.eks. kunne være tilfældet, hvis der opstår dødsfald eller alvorlig sygdom hos et nærtstående familiemedlem.

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder ikke anledning til at ændre den foreslåede bestemmelse.

2.1.3. Retten til privatliv og retten til bevægelsesfrihed

Institut for Menneskerettigheder anfører, at en afgørelse om ikke at udstede konventions- og fremmedpas vil udgøre et indgreb i retten til privatliv efter den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 8 og bevægelsesfriheden i EMRK Tillægsprotokol 4, artikel 2, og at disse rettigheder ikke er behandlet i lovforslaget. Institut for Menneskerettigheder finder det imidlertid positivt, at adgangen til at nægte at udstede rejselegitimation på grund af mistanke om misbrug hjemles ved lov, idet borgerne derved får mulighed for at overskue og forudsige konsekvenserne af reglernes anvendelse, ligesom borgerne beskyttes mod vilkårlige indgreb. Institut for Menneskerettigheder erklærer sig herudover enig i, at den foreslåede bestemmelse om bekæmpelse af misbrug med rejselegitimation følger et legitimt formål.

Røde Kors anfører bl.a., at de anerkender myndighedernes behov for at kunne kontrollere personers ind- og udrejse af landet, samt at misbrug af rejselegitimation og anden form for personelfalsk er en alvorlig strafferetlig forseelse. Røde Kors finder imidlertid, at den foreslåede ordning går videre, end hvad der må anses for nødvendigt, og Røde Kors anbefaler, at der redegøres nærmere for og tages klart stilling til, om den foreslåede ordning er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Røde Kors bemærker, at hensynet til retten til bevægelsesfriheden, herunder retten til at kunne forlade et hvilket som helst land, må anerkendes, og at det er en rettighed, der tilkommer alle personer i henhold til artikel 2, stk. 2, i Tillægsprotokol nr. 4 til EMRK.

UNHCR anfører, at besiddelse af rejselegitimation er essentielt for, at en person kan udøve sine menneskerettigheder, herunder sin bevægelsesfrihed, og at nægtelse af udstedelse af rejselegitimation kan være et indgreb i retten til bevægelsesfrihed, retten til familie og retten til privatliv.

Det følger af artikel 8 i EMRK, at enhver har ret til respekt for sit privat og familieliv. Endvidere følger det af artikel 2, stk. 2, i 4. tillægsprotokol, at enhver har frihed til at forlade et hvilket som helst land, herunder sit eget. Ingen af de nævnte rettigheder er absolutte, men kan underlægges begrænsninger, hvis begrænsningerne er saglige og proportionale, jf. nærmere EMRK artikel 8, stk. 2, og artikel 2, stk. 3, i 4. tillægsprotokol.

Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at de hensyn, der er nærmere redegjort for i lovforslagets pkt. 2.3, herunder hensynet til at bekæmpe misbrug af rejselegitimation og kontrollere personers ind- og udrejse af landet – som også anført af Institut for Menneskerettigheder – er legitime. Det er samtidig Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at reglerne ikke går videre end nødvendigt for at varetage disse hensyn. I den forbindelse kan bl.a. henvises til, at det efter lovforslaget vil bero på en konkret vurdering af de samlede omstændigheder i hver enkelt sag, om der foreligger tilstrækkelige oplysninger til at danne grundlag for en mistanke om misbrug, der kan begrunde, at udstedelse af rejselegitimation kan nægtes. Tilsvarende vil det bero på et konkret skøn, der foretages af udlændingemyndighederne, om der i den enkelte sag er grund til at antage, at en udlænding har til hensigt i udlandet at deltage i aktiviteter, hvor dette kan indebære eller forøge en fare for den nationale sikkerhed, en trussel mod den offentlige orden eller skade statens omdømme. Det bemærkes i øvrigt, at ordningerne indeholder en række undtagelsesmuligheder. Herudover giver den foreslåede ordning mulighed for, at Udlændingestyrelsen under ganske særlige omstændigheder alligevel kan udstede rejselegitimation og give tilladelse til at foretage en specifik rejse til en person, som er blevet nægtet udstedelse af rejselegitimation, ligesom Udlændingestyrelsen har mulighed for i konkrete tilfælde at undlade at træffe afgørelse om afslag på en ansøgning om rejselegitimation.

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder på baggrund af det anførte, at lovforslagets bestemmelser er i overensstemmelse med EMRK. Ministeriet finder ikke anledning til at præcisere dette nærmere i lovforslaget.

2.2.4. Flygtningekonventionen og Statsløsekonventionen

Flygtningenævnet bemærker, at lovforslagets § 1, nr. 1, regulerer forholdene for konventionsflygtninge, statsløse og andre udlændinge i samme bestemmelse, uanset at de pågældendes rettigheder i relation til udstedelse af pas er reguleret i forskellige internationale aftaler, herunder flygtningekonventionen af 28. juli 1951 og statsløsekonventionen af 28. september 1954. Efter Flygtningenævnets opfattelse bør det derfor overvejes rent lovteknisk, at reguleringen heraf foretages i forskellige bestemmelser i udlændingeloven med bemærkninger, der nærmere beskriver muligheden for at nægte at udstede rejselegitimation inden for rammerne af de omhandlede konventioner.

Retspolitisk Forening finder, at bestemmelsen om, at udstedelse af rejselegitimation kan nægtes, hvis det vurderes, at en udlænding vil skade statens omdømme ved sine handlinger i udlandet, bør udgå, idet kriteriet er retssikkerhedsmæssigt betænkeligt og går videre end flygtningekonventionen og statsløsekonventionen.

Røde Kors finder det positivt, at det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at det ikke foreslås, at en flygtning eller en statsløs, selv hvor der er mistanke om tidligere misbrug til personelfalsk, ikke vil kunne rejse uden for Danmarks område. Røde Kors anbefaler imidlertid, at dette fremgår direkte af lovbestemmelsen.

SOS mod Racisme finder, at lovforslagets overholdelse af Danmarks internationale forpligtelser vil afhænge af, hvordan loven vil blive administreret i praksis, idet undtagelsestilfældene, der er i forbindelse med nægtelse af udstedelse af pas eller rejselegitimation, ikke er udtømmende nok.

UNHCR anfører, at det fremgår af artikel 28 i flygtningekonventionen, at de kontraherende stater skal udstede rejsedokumenter til flygtninge, der lovligt bor indenfor deres område, medmindre tvingende hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige orden tilsiger andet.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har på baggrund af høringssvarerne fra Flygtningenævnet, Retspolitisk Forening og UNHCR fundet anledning til at dele den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 1, nr. 1, op i flere stykker for at tydeliggøre, at rejsedokumenter for flygtninge og fremmedpas til statsløse personer alene kan nægtes, hvis tvingende hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige orden tilsiger det.

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder på denne baggrund, at det med ændringen tydeliggøres, at bestemmelserne om nægtelse af særlig rejselegitimation til flygtninge og statsløse personer skal administreres i overensstemmelse med flygtningekonventionen og statsløsekonventionen.

2.1.5. Statens omdømme

Institut for Menneskerettigheder finder, at det er uklart, hvad der menes med, at myndighederne kan nægte at udstede et pas af hensyn til "statens omdømme", hvorfor det anbefales, at det i lovforslaget nærmere præciseres, hvilke situationer der vil kunne være omfattet af "statens omdømme".

Røde Kors finder, at udtrykket "statens omdømme" er et vagt og forældet udtryk, der ikke bør videreføres i den foreslåede bestemmelse, og at det vil være mere korrekt at anvende udtrykket "forholdet til andre lande", der bruges i den nye offentlighedslov. Røde Kors bemærker imidlertid hertil, at hensynet med "forhold til andre lande" efter artikel 2, stk. 3, i Tillægsprotokol nr. 4 til EMRK ikke kan begrunde et indgreb i bevægelsesfriheden.

SOS mod Racisme er enige i, at det kan være rimeligt at nægte udstedelse af rejsedokumentation, hvis det skønnes nødvendigt af hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige orden. SOS mod Racisme finder imidlertid ikke, at der bør nægtes udstedelse af rejsedokumentation, hvis det skønnes nødvendigt af hensyn til statens omdømme, og at dette hensyn bør udgå som grund til at nægte udstedelse.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at brugen af "statens omdømme" er en videreførelse af gældende praksis, hvorefter Udlændingestyrelsen kan nægte at udstede rejsedokumenter for flygtninge eller fremmedpas, såfremt det skønnes nødvendigt af sikkerhedsmæssige grunde eller af hensyn til

statens omdømme. Begrebet "statens omdømme" sigter bl.a. mod den situation, hvor en person ansøger om rejsedokument for flygtninge eller fremmedpas alene med det formål at skade Danmarks omdømme i udlandet.

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder ikke, at formuleringen "forholdet til andre lande" vil være korrekt i denne sammenhæng.

2.1.6. Deponering af pas hos Udlændingestyrelsen

SOS mod Racisme finder, at deponering af udlændinges pas ikke bør ske hos Udlændingestyrelsen, idet styrelsens uhensigtsmæssige organisering af arbejdet med dokumenter kan betyde, at dokumenter kan bortkomme, eller at en udlænding evt. ikke vil kunne få udleveret sin rejselogitimation i tide, hvis den pågældende med kort frist vil skulle bruge passet til en rejse.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal bemærke, at rejsedokument for flygtninge og fremmedpas udstedes af Udlændingestyrelsen, og at det derfor er naturligt, at deponering af pas sker hos styrelsen.

2.1.7. Spærring af en udlændings rejselogitimation

Refugees Welcome finder, at det godt kan forsvares at spærre en udlændings rejselogitimation, hvis der foreligger beviser for, at udlændingen har et nationalitetspas, og at den pågældende nægter at deponere det.

Rigspolitiet forudsætter, at spærring af fremmedpas mv. ikke giver anledning til tekniske ændringer i Det Centrale Pasregister, idet spærring kan ske ved at opdatere en udlændings rejselogitimation som "bortkommet/mistet" samt tilføje en anmærkning om årsagen til opdateringen på passet i registret. Rigspolitiet bekræfter desuden, at et dansk udstedt pas, herunder konventionspas og fremmedpas, vil blive indberettet til Schengeninformationssystemet (SIS II) og Interpol, hvis de meldes "mistet/bortkommet" i pasregistret.

Røde Kors finder umiddelbart, at den foreslåede hjemmel til spærring af et rejsedokument er saglig og uproblematisk, idet spærringen vil ske på baggrund af objektive konstaterbare registreringer og ikke vil finde anvendelse i forhold til statsløse personer.

UNHCR anfører, at det fremgår af lovforslaget, at f.eks. selv mindre udeblivelser fra møder med myndighederne og undladelse af registrering af ny adresse kan medføre, at rejsedokumentet for flygtninge eller fremmedpasset bliver spærret. UNHCR anbefaler, at spærring alene skal ske på grund af klare og udtømmende kriterier, og at – såfremt det skal ske på baggrund af, at udlændingen er udrejst – skal være baseret på oplysninger fra udlændingen selv.

Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at det med de foreslåede regler sikres, at udlændingen ikke længere kan benytte sit rejsedokument for

flygtninge eller sit fremmedpas til at rejse, såfremt udlændingen ikke ønsker at deponere enten sit dansk udstedte rejsedokument for flygtninge/fremmedpas eller sit nationalt udstedte pas hos Udlændingestyrelsen.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal endvidere bemærke, som det fremgår af pkt. 2.3.4. i lovforslagets almindelige bemærkninger, at spærringen af et udstedt rejsedokument for flygtninge eller et fremmedpas i Det Centrale Pasregister efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 39, stk. 8, alene vil ske på baggrund af en konstatering af, at udlændingen er i besiddelse af to pas, men ikke ønsker at deponere det ene pas hos Udlændingestyrelsen. Endvidere vil der ikke være tale om, at udlændingen derved afskæres fra at kunne få udstedt rejsedokument for flygtninge eller et fremmedpas, men alene tale om, at den pågældende dermed må anvende sit nationalitetspas til at rejse eller deponere det i Udlændingestyrelsen.

Det bemærkes endvidere, at spærringen af et udstedt fremmedpas i Det Centrale Pasregister alene vil ske efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 39, stk. 9, når udlændingen er registreret som udrejst i CPR og således ikke længe har bopæl i Danmark. Spærringen vil således finde sted på baggrund af objektive konstaterbare registreringer.

2.2. Genindførelse af straf for overtrædelse af den oplysningspligt, der kan pålægges en person, som skønnes at kunne bidrage med oplysninger til brug for behandlingen af en udlændingesag

Datatilsynet har ikke bemærkninger til selve lovforslaget, men forudsætter, at den til enhver tid gældende lovgivning om behandling af personoplysninger iagttages i forbindelse med eventuelle behandlinger af personoplysninger som følge af bestemmelserne i lovforslaget.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der i lovforslaget redegøres for betydningen af vidnefritagelsesreglerne i blandt andet retsplejelovens § 171, herunder om vidnefritagelsesreglerne kan betyde, at det ikke er muligt at gennemtvinge den foreslåede straffesanktion ved domstolene.

Refugees Welcome anfører, at forslaget er udtryk for et unødigt fokus på misbrug og straf. Refugees Welcome anfører endvidere, at lovforslaget fuldstændig savner eksempler på, hvornår oplysningspligten ikke i sig selv er tilstrækkelig, og hvilke overtrædelser der fremover skal udløse en straf.

Røde Kors har forståelse for, at det er vigtigt, at en given sag er opfyldt fyldestgørende, men finder, at der er visse problemstillinger knyttet til anvendelsen af en generel strafsanktioneret oplysningspligt i forhold til tredjemand. Røde Kors er bl.a. af den opfattelse, at der kan rejses spørgsmål om, hvorvidt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention sætter grænser for, i hvilket omfang administrative myndigheder kan pålægge tredjemand at tilvejebringe oplysninger med risiko

for strafforfølgning. Røde Kors bemærker i den forbindelse, at det bør sikres, at oplysningspligten administreres i overensstemmelse med konventionens (EMRK) artikel 6 og 10. Røde Kors mener, at der bør tages udtrykkeligt stilling til, hvilke tredjemænd der kan pålægges en strafbelagt oplysningspligt.

SOS mod Racisme tager kraftigt afstand fra denne del af lovforslaget og mener, at forslaget vil gøre det strafbart ikke at stikke en udlænding og reelt vil være umuligt at administrere og dømme efter.

UNHCR anbefaler, at det sikres, at en asylansøgnings fortrolige karakter ikke compromitteres af lovændringen.

Som det fremgår af afsnit 3 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, ønsker Udlændinge- og Integrationsministeriet at sende et klart signal om, at udlændingemyndighederne skal meddeles de oplysninger, som er nødvendige til brug for bedømmelse af, om en tilladelse i henhold til udlændingeloven kan gives, inddrages eller bortfalde, eller om udlændingen opholder sig eller arbejder lovligt her i landet, uanset om oplysningerne hidrører fra den person, sagen vedrører, eller andre personer, som udlændingemyndighederne har pålagt oplysningspligt.

Med lovforslaget foreslås det at genindføre straf for overtrædelse af den oplysningspligt, der kan pålægges en person, der skønnes at kunne bidrage med oplysninger til brug for sagens behandling efter udlændingelovens § 40, stk. 1, 4. pkt. Det betyder, at en person, der i medfør af udlændingelovens § 40, stk. 1, 4. pkt., er pålagt oplysningspligt, vil kunne straffes med bøde, hvis den pågældende person nægter at afgive de oplysninger, som vedkommende er blevet pålagt at oplyse. I tilfælde, hvor der foreligger skærpende omstændigheder, er det præciseret i bemærkningerne til lovforslaget, at det forudsættes, at en overtrædelse af oplysningspligten vil kunne straffes med fængsel indtil 4 måneder.

Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker, at der ikke med lovforslaget ændres ved den persongruppe, der kan pålægges oplysningspligt efter udlændingelovens § 40, stk. 1, 4. pkt.

Udlændinge- og Integrationsministeriet henviser til lovforslagets almindelige bemærkninger afsnit 3.2 og bemærkningerne til den foreslåede ændring i udlændingelovens § 60, stk. 1, jf. lovforslagets § 1, nr. 3, hvor der er anført eksempler på tilfælde, der vil kunne være omfattet af lovforslaget.

Som det fremgår af afsnit 3.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, finder retsplejelovens regler om vidnefritagelse og vidneudelukkelse ikke anvendelse i forbindelse med afgivelse af oplysninger til udlændingemyndighederne efter udlændingelovens § 40, stk. 1, 4. pkt. Oplysningspligten skal administreres i overensstemmelse med § 10 i lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter. Efter § 10, stk. 1, i lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter gælder bestemmelser i lovgivningen m.v. om pligt til at meddele oplysninger til myndigheden

ikke, hvis der er konkret mistanke om, at den pågældende person har begået en lovovertrædelse, der kan medføre straf, medmindre det kan udelukkes, at de oplysninger, som søges tilvejebragt, kan have betydning for bedømmelsen af den formodede lovovertrædelse. I forhold til andre end den mistænkte gælder bestemmelser i lovgivningen om oplysningspligt, i det omfang oplysningerne søges tilvejebragt til brug for behandlingen af andre spørgsmål end fastsættelse af straf, jf. § 10, stk. 2, i lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter.

I forbindelse med en straffesag mod en person, som ikke har efterkommet sin oplysningspligt, jf. udlændingelovens § 40, stk. 1, 4. pkt., finder retsplejelovens regler anvendelse, herunder bl.a. retten til ikke at udtale sig, jf. retsplejelovens § 752, stk. 1, og § 754, stk. 1, jf. § 752, stk. 1. Det bemærkes i den forbindelse, at retsplejelovens § 171 angår vidnefritagelse for en parts nærmeste, f.eks. ægtefæller, i forbindelse med afgivelse af forklaring for retten. Bestemmelsen er således ikke til hinder for at pålægge en person, der ikke efterkommer en oplysningspligt efter udlændingelovens § 40, stk. 1, 4. pkt., et strafansvar, da denne person vil være den tiltalte i den pågældende straffesag, og således ikke omfattes af vidnefritagelsesreglerne.

Det forudsættes i øvrigt, at den foreslåede bestemmelse i lovforslaget administreres i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, herunder forbuddet mod selvinkriminering, som det følger af artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Det forudsættes endvidere, at oplysningspligten, herunder videregivelse af oplysninger, i udlændingelovens § 40, stk. 1, 4. pkt., altid skal ske i overensstemmelse med de grundlæggende databeskyttelsesretlige regler.

Der henvises i øvrigt til afsnit 3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

3. Lovforslaget i forhold til lovudkastet

Lovforslaget adskiller sig på følgende punkter fra det lovforslag, der blev sendt i høring den 25. september 2017:

1. Lovforslagets § 1, nr. 1, således som det blev sendt i høring, er udgået af lovforslaget. Lovforslagets daværende § 1, nr. 1, indeholdt et forslag til ændring af udlændingelovens § 32, stk. 1, 2. pkt., om beregning af et indrejseforbud. Den foreslåede ændring havde til formål at tilrette bestemmelsen således, at den bringes i overensstemmelse med praksis efter EU-Domstolens dom i sag C-225/16 Ouhrami. Denne del er efter høringsperioden blevet taget ud af lovforslaget, idet der fortsat pågår overvejelser vedrørende eventuelle mulige bagudrettede konsekvenser af dommen. Det forventes, at den foreslåede ændring i stedet vil indgå i forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Indkvartering og forsørgelse af flygtninge og asylansøgere og advisering af kommunerne om visse afgørelser i

klagesager). De modtagne høringssvar til nærværende lovforslags hidtidige § 1, nr. 1, vil blive adresseret i den forbindelse.

2. I lovforslagets § 1, nr. 1, er der foretaget ændringer i den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 39, stk. 6. Det foreslåede stk. 6 er blevet delt op i to stykker, således at det tydeliggøres, at rejsedokumenter for flygtninge og fremmedpas for statsløse personer alene kan nægtes, hvis tvingende hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige orden tilsiger det. Alle de foreslåede stykker i lovforslagets § 1, nr. 1, indsættes efter stk. 4 i udlændingelovens § 39, hvorfor det nuværende stk. 5 i § 39 herefter bliver til stk. 10.
3. Der er blevet foretaget en ændring i lovforslagets § 2, hvoraf det nu følger af stk. 1, at loven træder i kraft den 1. marts 2017. Der er endvidere blevet indsat et stk. 2, hvoraf det fremgår, at regler fastsat i medfør af udlændingelovens § 39, stk. 5, jf. lovbekendtgørelse nr. 1117 af 2. oktober 2017, som ændret ved § 1 i lov nr. 572 af 31. maj 2010, forbliver i kraft, indtil de ophæves eller afløses af forskrifter udstedt i medfør af loven.

Der er herudover foretaget mindre ændringer af lovteknisk, redaktionel og korrekturmæssig karakter i forhold til det udkast, som har været sendt i høring. Lovforslagets almindelige og specielle bemærkninger er flere steder blevet præciseret og uddybet.