

Notat



Udlændinge- og Integrationsministeriet

KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT

Vedrørende

Forslag til lov om ændring af udlændingeloven og lov om dansk indfødsret (Ændring af reglerne om anbringelse af uledsagede mindreårige udlændinge, justering af klageadgang i sager om frihedsberøvelse, præcisering af reglerne vedrørende politiets visitation af udlændinge ved udsendelse, kompetenceændringer som følge af nedlæggelse af Statsforvaltningen m.v.)

28. november 2018

Udsendelse
Slotsholmsgade 10
1216 København K

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

CVR-nr. 36977191

Sagsbehandler
Tanja Lücking

Tel. 61 98 34 10
Mail tal@uim.dk

Sags nr. 2018 - 6424
Akt-id 562887

1 Hørte myndigheder og organisationer mv.

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 2. oktober 2018 til den 30. oktober været sendt til høring hos følgende myndigheder og organisationer m.v.:

Advokatsamfundet, Amnesty Nu, Amnesty International, Asylret, Bedsteforældre for Asyl, Beskæftigelsesrådet, Boligselskabernes Landsforening, Børnerådet, Børns Vilkår, Centralorganisationernes Fællesudvalg CFU, Danes Worldwide, Danmarks Biblioteksforening, Danmarks Lejerforening, Danmarks Rederiforening, Danmarks Rejsebureauforening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Byggeri, Dansk Erhverv, Dansk, Flygtningehjælp, Dansk Kunstnerråd, Dansk Landbrug, Dansk Missionsråd, Dansk Skibsmæglerforening, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Advokater, Danske Havne, Danske Regioner, Danske Udlejere, Danske Universiteter, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Den Danske Europabevægelse, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Den Katolske Kirke i Danmark, DI, DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Ejendomsforeningen Danmark, European Communications Office (ECO), European Environment Agency, Eurofish, European Investment Bank, Finansrådet, Flygtningævnets, Folkehøjskolernes forening i Danmark, Foreningen af statsforvaltningsjurister, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Fredsfonden, Færøernes Landsstyre, Handels, Transport- og Serviceerhvervene, HK/ Danmark, Indvandrermedicinsk Klinik Odense Universitetshospital, Indvandreradgivningen, Institut for Menneskerettigheder, International Organization for Migration (IOM), Kirkernes Integrationstjeneste, Kommunernes Landsforening, Landbrug og Fødevarer, Landsforeningen Adoption og Samfund, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsorganisation af kvindekrisecentre (LOKK), Landsorganisationen LO, Lejernes Landsorganisation i Danmark, Mellempøkeligt Samvirke, Naalakkersuisut

(Grønlands Selvstyre), Odense Universitetshospital, Plums Fond for fred, økologi og bæredygtighed (tidl. Fredsfonden), PRO-Vest, PROSA – Forbundet af it-professionelle, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Red Barnet, Refugees Welcome, Retspolitisk Forening, Rigspolitiet, Røde Kors, Rådet for Etniske Minoriteter, Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforeninger, Samtlige byretter, SOS mod Racisme, Statsforvaltningens direktør, Udlændingenævnet, UNHCR Regional Repræsentation for Northern Europe, United Nations Childrens Fund (UNICEF), United Nations High Commissioner for Refugees, Work-liv-stay southern Denmark, Ældresagen, Ægteskab Uden Grænser, Aarhus Erhverv/International Community, 3 F.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har modtaget hørings svar med bemærkninger til lovforslaget fra:

Dansk Flygtningehjælp, Danske Regioner, Den Danske Dommerforening, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Institut for Menneskerettigheder, Kommunernes Landsforening, Røde Kors, SOS Racisme, Statsforvaltningen, og Udlændingenævnet.

Følgende har afgivet hørings svar, men ikke haft bemærkninger til lovforslaget:

Advokatrådet, Børne- og Ungdomspædagogernes Landsforbund, Danes Worldwide, Datatilsynet, Flygtningenævnet, Færøernes Landsstyre, Grønlands Selvstyre, Landsorganisationen i Danmark (LO), Ældre Sagen, har oplyst ikke at have bemærkninger til lovforslaget.

Dansk Arbejdsgiverforening, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret og Byretspræsidenten for Københavns byret på vegne af alle byretter har ikke ønsket at udtale sig om lovudkastet.

De modtagne hørings svar vedlægges.

Nedenfor gennemgås de indkomne hørings svar så vidt muligt opdelt efter den struktur, der er i lovforslagets bemærkninger. Under hvert emneområde angives de enkelte myndigheders og organisationers hovedsynspunkter samt Udlændinge- og Integrationsministeriets kommentarer hertil. Udlændinge- og Integrationsministeriets kommentarer til hørings svarene er anført i *kursiv*.

Bemærkninger, der ikke vedrører lovforslaget, indgår ikke i hørings oversigten.

2 Indkomne hørings svar

2.1 Generelle bemærkninger

Danske regioner tilslutter sig overordnet set de foreslåede konsekvensændringer af udlændingeloven som følge af de kommende lovændringer på andre områder.

De henviser i øvrigt til deres høringssvar vedrørende udmøntning af regeringens udspil, "Alle handlinger har konsekvenser".

Dansk Flygtningehjælp, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Røde Kors og SOS Racisme finder det positivt, at lovforslaget vil gøre opregningen af de særlige omstændigheder, der kan begrunde forlængelse af en frihedsberøvelse, udtømmende.

Foreningen af Udlændingeretsadvokater, anfører, at foreningen imødeser præciseringen af reglerne i § 42 a, stk. 7, 4. pkt., om forbud mod voldelig eller truende adfærd på indkvarteringsstederne, idet foreningen finder, at der ikke bør herske tvivl om, hvilke udlændinge der er omfattet af forbuddet.

Foreningen af Udlændingeretsadvokater, anfører, at enhver klage, der lovmæssigt kan påklages eo ipso, bør få opsættende virkning, idet udlændingens eventuelle udrejse synes uforenelig med pågældendes retsstilling, hvis klagen ikke tillægges opsættende virkning, og at foreningen derfor med tilfredshed har konstateret, at Udlændingenævnet, som altovervejende hovedregel, foreslås at blive klageinstans vedrørende de af Styrelsen for International Rekruttering og Integration meddelte afgørelser.

2.2 Ændring af reglerne om anbringelse af uledsagede mindreårige flygtninge

Institut for Menneskerettigheder henviser i det hele til den kritik, som Institutet fremsatte i forbindelse med høring over udkast til bekendtgørelse nr. 1019 af 28. august 2017 om ro og orden på indkvarteringssteder og om anbringelse af uledsagede mindreårige udlændinge uden for indkvarteringsstederne.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har noteret sig instituttets bemærkninger afgivet i forbindelse med bekendtgørelsen. Ministeriet finder ikke, at disse giver anledning til overvejelser eller ændringer af nærværende lovforslag.

2.2.1 Dispensations fra aldersgrænsen på 12 år ved anbringelse af uledsagede mindreårige udlændinge på delvis lukkede døgninstitutioner og delvis lukkede afdelinger på døgninstitutioner i særlige situationer

Danske Regioner anfører, at man overordnet set kan tilslutte sig den foreslåede konsekvensændring, som følger den kommende lovændring af serviceloven, og henviser til deres tidligere høringssvar til Justitsministeriets lovforslag om bekæmpelse af ungdomskriminalitet og Børne- og Socialministeriets forslag til lov om ændring af lov om social service, lov om voksenansvar for anbragte børn og unge og lov om socialtilsyn.

Foreningen af Udlændingeretsadvokater finder det betænkeligt, at Udlændinge- og Integrationsministeriet tillægges hjemmel til at fastsætte regler om, at børn og unge-udvalget kan dispensere for aldersgrænsen ved anbringelse i særlige situati-

oner i forhold til udlændinge under 12 år. Foreningen finder det endvidere betænkeligt, at uledsagede mindreårige udlændinge med lovforslaget, i særlige situationer, vil kunne anbringes på delvis lukkede døgninstitutioner og delvis lukkede afdelinger på en døgninstitution. Det kritiseres desuden, at uledsagede mindreårige udlændinge med det fremsatte lovforslag sidestilles med persongruppen omfattet af Børne- og Socialministeriets forslag til lov om ændring af lov om social service, lov om voksenansvar for anbragte børn og unge og lov om socialtilsyn, jf. Folketingstidende 2018-2019, tillæg A, L 85 som fremsat, § 1, nr. 22, der har baggrund i regeringens, Socialdemokratiets og Dansk Folkepartis politiske aftale om en reform af indsatsen mod ungdomskriminalitet.

SOS mod racisme er ikke overbevist om, at det altid er til barnets bedste, at der i den generelle lovgivning er indført muligheder for at tvangsanbringe børn på lukkede og delvist lukkede institutioner og afdelinger, når de er under 12 år, i forhold til, at der i dag kun kan dispenseres for anbringelse på sikrede afdelinger eller sikrede døgninstitutioner, og henviser til, at der måske findes andre og mindre indgribende foranstaltninger. Der anføres som eksempel muligheden for at yde støtte ved en særlig pædagog, der taler barnets sprog, eller familiepleje. SOS Racisme er også imod, at børn og unge-udvalget i særlige tilfælde vil kunne anbringe et barn under 12 år på en sikret institution.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal om den foreslåede ændring, hvorved der indføres mulighed for at dispensere for aldersgrænsen på 12 år ved anbringelse på delvis lukkede døgninstitutioner og delvis lukkede afdelinger på døgninstitutioner, anføre, at det i dag alene er muligt i særlige tilfælde og efter dispensation fra børn og unge-udvalget at anbringe børn under 12 år på en sikret institution.

Formålet er at give mulighed for, at der i de tilfælde, hvor der er behov for at anbringe en uledsaget mindreårig udlænding, og hvor der af hensyn til barnet er behov for at kunne fastholde eller tilbageholde barnet, vil kunne ske anbringelse, uden at dette skal ske i en sikret institution. Det enkelte barn vil derfor opleve færre indskrænkninger i dets frihed. Den foreslåede ordning ændrer ikke ved, at det altid skal sikres, at grundlaget for en anbringelse er tilstrækkeligt, at der altid skal søges anvendt mindre indgribende sociale foranstaltninger, førend der skrives til anbringelse, og at anbringelse af børn under 12 år alene vil ske i særlige tilfælde. Den foreslåede ændring ændrer heller ikke ved, at der alene kan ske anbringelse som foreslået, hvor det for at kunne yde den nødvendige socialpædagogiske behandling er nødvendigt at kunne fastholde eller tilbageholde den uledsagede mindreårige udlænding.

Den foreslåede ændring svarer til den foreslåede ændring af § 63, stk. 4, i lov om social service, jf. forslag til lov ændring af lov om social service, lov om voksenansvar for anbragte børn og unge og lov om socialtilsyn, Folketingstidende 2018-2019, tillæg A, L 85 som fremsat, § 1, nr. 22.

2.2.2 Hjemmel til at træffe foreløbige afgørelser om ændring af anbringelsessted

SOS mod racisme spørger ind til, hvorvidt den foreslåede hjemmel til at træffe foreløbige afgørelser om ændring af anbringelsessted også tænkes at gælde overflytning til udlandet, f.eks. til et dansk betalt center i Afghanistan. Der henvises endvidere til, at ændring af anbringelsessted mod barnets og dets repræsentants ønske bør undgås, med mindre det med sikkerhed er til barnets bedste.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at den foreslåede adgang til at træffe foreløbige afgørelser om anbringelse alene omfatter anbringelser her i landet.

Ministeriet skal endvidere anføre, at den foreslåede ændring har til formål at sikre, at der – svarende til anbringelsesreglerne i serviceloven – kan gennemføres en hurtig ændring af anbringelsessted mv., når der ikke kan indhentes samtykke fra den personlige repræsentant og den uledsagede mindreårige udlænding, når denne er over 12 år, og hensynet til udlændingens øjeblikkelige behov indebærer, at sagen ikke kan afvente behandling i børn- og ungeudvalget. En foreløbig afgørelse om ændring af anbringelsessted vil endvidere efterfølgende skulle forelægges børn og unge-udvalget, og der sikres således den enkelte uledsagede mindreårige udlænding en grundig behandling af spørgsmålet om ændring af anbringelsessted.

2.2.3 Forholdet mellem serviceloven og udlændingelovens regler om anbringelse

Foreningen af Udlændingeretsadvokater anfører, at man er enig med ministeriet i, at der bør tilvejebringes en samlet regulering af spørgsmål om anvendelse af og forholdene under en anbringelse af de uledsagede mindreårige udlændinge, uanset om anbringelsen sker efter udlændingelovens eller servicelovens regler.

Røde Kors anfører, at man mener at serviceloven bør være den primære ramme for beskyttelse af alle børn i Danmark, og at parallelle love og regelsæt, der stiller børn forskelligt, bør undgås. Røde Kors anfører endvidere, at man finder det positivt, at man med lovforslaget får tydeliggjort ansvarsfordelingen i sager om anbringelse.

Kommunernes Landsforening anfører, at det er deres vurdering, at det havde været mere hensigtsmæssigt, hvis man i udlændingelovens havde hjemmel til, at kommunerne kan anvende servicelovens regler, når uledsagede mindreårige udlændinge har brug for særlig støtte.

SOS mod racisme anfører, at man vil være mest trygge ved, at et evt. regelsæt udarbejdes af Børne- og Socialministeriet, for at fokus ikke kommer væk fra barnets tarv.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har noteret sig de anførte kommentarer om behovet for en samlet regulering af spørgsmålet om anbringelse af børn og unge.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal i den anledning oplyse, at ministeriet deltager i en tværministeriel arbejdsgruppe sammen med Børne- og Socialministeriet, som er i gang med at se på, hvorledes spørgsmålet om bl.a. anbringelse af børn og unge uden lovligt ophold her i landet mest hensigtsmæssigt kan lovreguleres. De modtagne kommentarer om dette spørgsmål vil indgå i ministeriets og Børne- og Socialministeriets videre overvejelser.

2.3 Justering af klageadgang i sager om frihedsberøvelse

Dansk Flygtningehjælp anfører, at det er afgørende, at en klage over et så væsentligt indgreb som f.eks. frihedsberøvelse – i de tilfælde hvor afgørelsen ikke kan indbringes for domstolene – kan ske til en klageinstans, der både reelt er upartisk og uafhængig, og som også for klageren virker som sådan. Dansk Flygtningehjælp har ikke grund til at betvivle Rigspolitiets sagkundskab på området, men finder principielt, at det kan være uhensigtsmæssigt, at en klage over politiets afgørelse om f.eks. frihedsberøvelse skal indbringes for den overordnede politimyndighed.

Foreningen af Udlænderetsadvokater anfører, at foreningen er af den opfattelse, at klager over politidirektørernes afgørelser generelt ikke bør afgøres af den overordnede politimyndighed – Rigspolitichefen – men derimod af Udlændinge- og Integrationsministeriet, som må antages at have den fornødne og nødvendige ekspertise på udlændingeområdet.

Røde Kors har anført, at det er afgørende, at klager over politiets afgørelser vedrørende administrativ frihedsberøvelse behandles af en instans, som også har særlige asyl- og udlændingefaglige kompetencer og er upartisk og uafhængig af den instans, der har truffet den indklagede afgørelse. Røde Kors finder, at en fremskredet domstolsfremsættelse vil leve op til dette, hvorfor Røde Kors ser det som uhensigtsmæssigt, at behandling af klager overgår fra udlændinge- og integrationsministeren til Rigspolitichefen.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at det efter ministeriets opfattelse er mest hensigtsmæssigt, at Rigspolitiet som overordnet myndighed for politikredsene behandler klager over politidirektørernes afgørelser om frihedsberøvelse. Ministeriet har herved lagt vægt på, at spørgsmål om iværksættelse af en frihedsberøvelse, af brev- og besøgskontrol og af isolation i høj grad beror på en politifaglig vurdering, og at Rigspolitiet besidder en betydelig sagkundskab vedrørende disse områder.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal endvidere bemærke, at det henhører under Rigspolitiet at beslutte, hvorledes kompetencen til at træffe afgørelse om frihedsberøvelse mv. mest hensigtsmæssigt fordeles mellem Rigspolitiet og politi-

kredsene, og at der som hidtil vil være adgang til at klage til Udlændinge- og Integrationsministeriet, såfremt Rigspolitiet i første instans træffer afgørelse om frihedsberøvelse mv., der ikke kan indbringes for domstolene.

2.4 Udtømmende opregning af tilfælde for forlængelse af frihedsberøvelse

Dansk Flygtningehjælp finder, at det vil være hensigtsmæssigt, hvis det i bemærkningerne præciseres, at vurderingen af, hvorvidt betingelserne for forlængelse ud over seks måneder er til stede i den konkrete sag, er uændrede.

SOS Racisme anfører, at de to grunde til forlængelse af en frihedsberøvelse ud over 6 måneder er meget omfattende og meget vagt beskrevet og i realiteten kan omfatte næsten alle udokumenterede asylansøgere.

For så vidt angår det forhold, at en frihedsberøvelse kan forlænges ud over 6 måneder som følge af manglende samarbejde, anfører **SOS Racisme**, at det kan være umuligt at skaffe sådanne dokumenter fra et land i borgerkrig, hvor store dele af den offentlige administration ikke fungerer eller ikke har fungeret i mange år, eller hvorfra den flygtede betragtes som fjende. SOS Racisme anfører således, at det kan være farligt for deres pårørende at forsøge at skaffe et dokument og kræve store summer til betaling af bestikkelse og for transport af papirer ud af landet og måske helt til Danmark, og at det kan henlede regimets opmærksomhed på asylansøgeren og måske bringe hans eller hendes tilbageværende familie i fare. SOS Racisme anfører derudover, at der ikke behøver at være tale om manglende samarbejde, hvis en asylansøger ikke kan skaffe de papirer, politi og myndigheder ønsker, og at frihedsberøvelse alligevel anvendes (samt anbringelse i udsendelsesleje) over for afviste asylansøgere for at presse dem til at samarbejde om at fremskaffe dokumenter eller for at få dem til at skrive under på, at de frivilligt vil rejse tilbage til det land, de flygtede fra.

SOS Racisme anfører herudover – for så vidt angår adgangen til at forlænge en frihedsberøvelse ud over 6 måneder som følge af forsinkelser i forbindelse med fremskaffelse af nødvendige dokumenter og visum – at det er dels ulogisk, dels urimeligt over for asylansøgeren, at have en sådant kriterie for forlængelse af en frihedsberøvelse, idet SOS Racisme sætter spørgsmålstegn ved, hvorfor man skulle forvente forsinkelser med at fremskaffe papirer udover de første 6 måneder, og hvordan man effektivt kan arbejde på en udsendelse, hvis hjemlandet ikke vil modtage den pågældende.

SOS racisme spørger endvidere, hvordan man overhovedet kan foregive at arbejde på en udsendelse, hvis der reelt er lukket for at modtage personer med tvang fra Danmark, eller hvis landet har travlt med andre forhold – som f.eks. borgerkrig – og af den grund ikke prioriterer at tage afviste asylansøgere tilbage.

SOS racisme spørger derudover, hvad det reelt betyder, at frihedsberøvelsen skal være af så kort varighed som muligt og kun må opretholdes, så længe udsendelsen er under forberedelse og gennemføres med omhu. SOS Racisme henviser

således til, at det er uklart, om det er den retlige proces at forlænge frihedsberøvelsen, der kun skal gennemføres efter meget grundige undersøgelser, f.eks. af hvor langt forude en evt. hjemsendelse ligger, og om det er sandsynligt, at det overhovedet kan ske, eller om det betyder, at der skal arbejdes aktivt på udsendelsen, og hvis dette ikke sker, må den pågældende løslades.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal bemærke, at der med lovforslaget sker en præcisering af gældende ret, og at der som hidtil kan ske forlængelse af en frihedsberøvelse ved udlændingens manglende medvirken til udsendelsen eller ved forsinkelser i forbindelse med fremskaffelse af nødvendige dokumenter.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal endvidere anføre, at det som hidtil vil være en betingelse for iværksættelse og opretholdelse af en administrativ frihedsberøvelse med henblik på udsendelse, at der er reel udsigt til udsendelse. Dette indebærer, at der skal være reel udsigt til, at udsendelsen kan gennemføres.

Det forhold, at udsendelsen f.eks. kræver en større myndighedsindsats og derfor medfører en længere sagsbehandlingstid, hvorfor gennemførelsen af udsendelsen derfor går langsomt, ændrer ikke ved, at der kan ske frihedsberøvelse.

Såfremt det – som anført af SOS Racisme – imidlertid viser sig umuligt at fremskaffe de nødvendige dokumenter, og hvis der ikke i øvrigt er udsigt til, at udsendelsen kan gennemføres på andet grundlag, vil der dog som udgangspunkt ikke kunne ske frihedsberøvelse. For en række lande er udsendelsessituationen således meget fastlåst, og der gennemføres som udgangspunkt ikke tvangsmæssige udsendelser, fordi hjemlandet ikke ønsker at samarbejde herom. I disse tilfælde vil der som udgangspunkt ikke kunne ske administrativ frihedsberøvelse efter udlændingelovens § 36, stk. 1.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal endvidere bemærke, at det er ubetinget krav for frihedsberøvelse, at udsendelsen skrider fremad og gennemføres med omhu. Heri ligger, at myndighederne, herunder navnlig politiet, løbende skal tage konkrete skridt med henblik på at sikre udsendelse af den pågældende. Der kan f.eks. være tale om, at politiet konkret forelægger sagen for hjemlandets myndigheder med henblik på at opnå accept af, at der gennemføres en udsendelse, herunder anvender de muligheder for fremstilling af udlændingen for hjemlandets myndigheder, der er fastsat i udlændingelovens § 40, stk. 5, eller for videregivelse af udlændingens fingeraftryk og personfoto efter udlændingelovens § 40 a, stk. 8, og § 40 b, stk. 9. Der kan også være tale om en løbende og tæt diplomatisk kontakt mellem de danske myndigheder og hjemlandets myndigheder med henblik på at tilvejebringe grundlaget for en udsendelse.

Det forhold, at en udsendelse er vanskelig at gennemføre, herunder på grund af lang sagsbehandlingstid hos hjemlandets myndigheder, vil ikke i sig selv være til hinder for frihedsberøvelse, så længe de danske myndigheder søger udsendelsen gennemført med den fornødne omhu.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har noteret sig Dansk Flygtningehjælps bemærkning, og lovforslagets bemærkninger er justeret i overensstemmelse hermed.

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder derudover ikke anledning til at ændre lovforslaget.

2.5 Visitation af udlændinge forud for udsendelse

Dansk Flygtningehjælp understreger, at legemsundersøgelse er et byrdefuldt indgreb, der derfor kun bør ske, hvis det er nødvendigt. Et så alvorligt indgreb bør naturligvis aldrig ske per automatik og aldrig uden en konkret vurdering af nødvendigheden. En vurdering af indgrebets nødvendighed bør altid tage sit udgangspunkt i den konkrete situation. At der er tale om en udlænding, der er frihedsberøvet med henblik på udsendelse, og som dermed *kan* have et incitament til at søge at hindre udsendelsen, kan ikke i sig selv være tilstrækkeligt. Dansk Flygtningehjælp finder, at der ikke bør ske legemsundersøgelse af en udlænding, der har besluttet sig for alligevel at medvirke til udsendelsen, og hvor der ikke i øvrigt er indikationer på, at udlændingen vil forsøge at hindre udsendelsen ved at gøre skade på sig selv eller andre. Dansk Flygtningehjælp finder lovfæstningen af proportionalitetsgrundsætningen og skånsomhedsgrundsætningen positivt, og at proportionalitetsgrundsætningen i sig selv må medføre, at der skal laves en konkret vurdering af, om et så byrdefuldt indgreb er nødvendigt, og at dette i bemærkningerne bør fremgå med større tydelighed.

Den Danske Dommerforening finder det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt at indføre hjemmel til at foretage et så byrdefuldt indgreb over for en person, uden at lovgiver samtidig anviser retningslinjer for, hvornår det kan være indiceret i forbindelse med den faktiske udsendelse. Den Danske Dommerforening finder, at dette står i modsætning til, at der i forslaget er sket angivelse af de kriterier for legemsundersøgelse, der i øvrigt er foreslået i forhold til de situationer, der ikke ligger umiddelbart før gennemførelse af en faktisk udsendelse.

Foreningen af Udlændingeretsadvokater finder det alt for vidtgående, at politiet, udover at have samme beføjelser som over for en person, hvor der foretages indgreb, og som anholdes, kan foretage legemsbesigtigelse og legemsundersøgelse "*uanset om der foreligger konkret og nærliggende fare eller er bestemte grund til at antage, at udlændingen uretmæssig er i besiddelse af genstande eller lignende*". Efter Foreningen af Udlændingeretsadvokaters opfattelse bør de nævnte undersøgelser alene foretages, når der foreligger en konkret og nærliggende fare, eller at der er bestemt grund til antage, at udlændingen uretmæssigt er i besiddelse af genstande eller lignende. Forslaget synes alt for vidtgående og uoverensstemmende med, hvad formålet tilsiger, og i strid med proportionalitetshensynet i retsplejelovens § 792 e. Særligt i de tilfælde, hvor udlændingen beslutter sig for at medvirke til udsendelsen, og hvor der i øvrigt ikke er noget, der indikerer, at udlændingen vil forsøge at hindre udsendelsen ved at gøre skade på sig selv eller andre. Foreningen for Udlændingeretsadvokater finder således, at det, såfremt

det findes nødvendigt med visitation af udlændingen inden udsendelse, bør være tilstrækkeligt med en legemsbesigtigelse frem for en egentlig legemsundersøgelse.

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at legemsundersøgelse er et vidtgående indgreb i retten til respekt for privatliv, som blandt andet er beskyttet i artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det er derfor væsentligt, at indgrebet har en klar lovhjemmel, hvilket sikres med nærværende udkast. Imidlertid skal lovhjemlen også overholde kravene til legalitet/lovkvalitet og proportionalitet. Institut for Menneskerettigheder bemærker i den forbindelse, at bestemmelsen i sin ordlyd ikke overlader nogen konkret vurdering til politiet og efterlyser, at ministeriet begrundes, hvordan politiet skal foretage en konkret vurdering, når ordlyden hjemler adgang til legemsundersøgelse uden "*konkret og nærliggende fare*" og "*bestemte grunde*" til at antage, at udlændingen har uretmæssige genstande på sig. Bestemmelsen opstiller en generel regel om, at der altid skal ske legemsundersøgelse, herunder også når den pågældende i øvrigt medvirker til udsendelsen i stedet for en (kvalificeret) proportionalitetsafvejning, i form af for eksempel en formodningsregel om øget risiko og dermed behov for legemsundersøgelse umiddelbart før faktisk udsendelse. Bestemmelsen overlader således efter instituttets vurdering næppe nogen konkret vurdering til politiet, og spørgsmålet om overholdelse af legalitets- og proportionalitetsprincippet bør ske ud fra dette forhold. Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at ministeriet i bemærkningerne redegør for politiets mulighed for at foretage en konkret vurdering efter bestemmelsens ordlyd eller – såfremt politiet reelt ikke skal foretage en konkret vurdering – redegør for bestemmelsens overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

Røde Kors finder det positivt, at der foretages en præcisering af reglerne om politiets adgang til at foretage legemsbesigtigelse og legemsundersøgelse. Røde Kors finder det dog bekymrende, at der åbnes op for muligheden for særligt legemsundersøgelse forud for udsendelse uanset, om der er en bestemt grund til at antage, at udlændingen uretmæssigt er i besiddelse af genstande. Især legemsundersøgelser er et belastende indgreb, som Røde Kors mener udelukkende skal anvendes på baggrund af konkrete indikatorer for, at udlændingen er i besiddelse af genstande, som kan gøre skade på andre eller udlændingen selv. Røde Kors mener, at legemsundersøgelser aldrig bør foretages pr. automatik eller blive normal procedure i forbindelse med udsendelse.

SOS Racisme anfører, at en asylansøger, der modsætter sig en tvangsudsendelse, kan have gode grunde til det og i mange tilfælde vil blive forfulgt, hvis han bliver tvangsudsendt til det land, han kom fra. SOS Racisme finder, at tvangsudsendelser er farlige og dyre, og først og fremmest bruges til at skræmme andre asylansøgere til at samarbejde om frivillig udsendelse. SOS Racisme ser det som manglende respekt for asylansøgere, hvis politiet får lov til at udføre legemsundersøgelser ved udsendelse, inkl. endetarmsundersøgelse, uden der er begrundet mistanke om relevant kriminalitet, fx at vedkommende skulle være narkokurer. Endetarmsundersøgelser under tvang kan medføre farlige og smertefulde blødende rifter i

endetarmen, hvis asylansøgeren gør modstand. Desuden kan asylansøgeren opleve det dybt krænkende og som voldtægt fra politiets side.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal anføre, at lovændringen sikrer en klar og samlet regulering af politiets adgang til at visitere en udlænding i forbindelse med udsendelse. Ministeriet finder, at det er vigtigt med klare regler herom, idet navnlig legemsundersøgelse er et byrdefuldt indgreb over for en person. Visitationen skal derfor foretages så skånsomt som muligt, og legemsundersøgelser skal altid foretages under medvirken af en læge.

Den udvidede adgang til visitation omfatter alene legemsundersøgelse af udlændinge, der er frihedsberøvede eller varetægtsfængslede med henblik på udsendelse, idet de ikke har lovligt ophold i Danmark. Disse udlændinge kan have et større incitament til at søge at hindre udsendelsen, ved f.eks. at gøre skade på sig selv eller andre, og der har været situationer, hvor en udlænding har haft held til at medbringe skadelige genstande på udrejsen. Der er derfor tale om en særlig følsom situation, hvor ekstra påpasselighed er påkrævet.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal endvidere bemærke, at myndighederne ifølge Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 kan gøre indgreb i retten til respekt for privatliv, herunder visitation og tvangsmæssig udsættelse for lægeundersøgelser, såfremt det sker i overensstemmelse med loven og er proportionalt af hensyn til bl.a. den offentlige tryghed eller forebyggelse af uro eller forbrydelse. Det er ministeriets opfattelse, at indgrebene varetager et anerkendelsesværdigt formål, idet uretmæssig besiddelse af effekter under en udsendelse kan medføre fare for borgerne og for vedkommende selv.

Den foreslåede udvidede adgang til visitation, hvorefter der kan foretages visitation, uanset om der foreligger fare eller mistanke om uretmæssig besiddelse af genstande, vil som udgangspunkt give politiet adgang til at foretage visitation i forbindelse med enhver udsendelse. Politiet skal dog altid skal iagttage almindelige sagligheds- og proportionalitetsprincipper i forbindelse med politiets virke, og politiet vil således ved gennemførelse af legemsundersøgelse i hvert enkelt tilfælde skulle kunne godtgøre, at indgrebet er rimeligt og proportionalt. Politiet vil i vurderingen bl.a. kunne inddrage udlændingens alder, tidligere opførsel, medvirken mv., og vurderingen vil altid afhænge af den konkrete situation. Ministeriet finder det dog ikke hensigtsmæssigt i selve lovteksten at opremse de kriterier, som politiet vil kunne inddrage i deres vurdering. Det er dog – på baggrund af de modtagne hørings svar – præciseret i bemærkningerne til lovforslaget, at politiet altid skal iagttage almindelige sagligheds- og proportionalitetsprincipper i forbindelse med politiets virke, jf. ovenfor.

Ministeriet bemærker endvidere, at den udvidede adgang til visitation kun gør sig gældende i forbindelse med den faktiske udsendelse. Hermed er hjemlen tidsmæssigt begrænset til en kortvarig periode. Der henvises i den forbindelse til den helt særlige risiko, der er ved tvangsmæssige udsendelser, herunder navnlig tvangsmæssige udsendelser, der gennemføres med rutefly, hvor udlændingen i sagens

natur ikke ønsker at medvirke, hvor politiet er ubevæbnet, og hvor der er tæt kontakt med civile personer i form af de øvrige flypassagerer.

2.6 Vedr. kompetenceændringer som følge af nedlæggelse af Statsforvaltningen

Foreningen af Udlændingeretsadvokater ser et problem i, at den ekspertise, Statsforvaltningen i dag har på adoptionsområdet, herunder i særdeleshed vedrørende adoption, som involverer udlændingeområdet, uden videre skal behandles af Styrelsen for International Rekruttering og Integration.

Foreningen af Udlændingeretsadvokater anfører endvidere, at de nærer frygt for, at den ekspertise, der i dag er opsamlet i Statsforvaltningen, uden videre skal overføres til udlændingemyndighederne med klageadgang til Udlændingenævnet.

Sager om opholdstilladelse til udenlandske adoptivbørn, hvor adoptionsansøgeren er godkendt som adoptant, jf. udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 3, samt afgørelser om udstedelse, annullering og inddragelse af visum vedrørende denne gruppe, jf. udlændingelovens § 4 a, stk. 2, skal fra den 1. april 2019 ikke behandles af Styrelsen for International Rekruttering og Integration, men af Udlændingestyrelsen. Der henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger i afsnit 7.2.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har en forventning om og tillid til, at Udlændingestyrelsen, Styrelsen for International Rekruttering og Integration og Udlændingenævnet vil have den nødvendige kompetence til at varetage de opgaver, som overføres, når Statsforvaltningen nedlægges d. 1. april 2019.

Udlændingestyrelsen behandler allerede i dag sager om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 3, som led i familieadoption. Yderligere er Udlændingestyrelsen indtil den 1. april 2019 klageinstans i sager om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 3, hvor adoptionsansøgeren er godkendt som adoptant. Derfor har styrelsen allerede kendskab til denne type sager.

Det indgår endvidere i lovforslaget, at sager om udstedelse, forlængelse og inddragelse af registreringsbeviser og opholdskort til udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne, overføres fra Statsforvaltningen til Styrelsen for International Rekruttering og Integration. Udlændingestyrelsen, der i dag er klageinstans på området, har allerede et godt samarbejde med Styrelsen for International Rekruttering og Integration, og vil arbejde for en smidig og god overdragelse af sagerne. Det samme gælder i forhold til overdragelse af sagerne til Udlændingenævnet, der fremover skal være klageinstans på området.

Foreningen af Udlændingeretsadvokater anser det for tvivlsomt, at fristen på 8 uger for indgivelse af klage, jf. § 52 b, stk. 6, er mulig at overholde i til tider indviklede adoptionssager, og om den i det hele taget er praktiksabel på netop adopti-

onsområdet, som er et område, der adskiller sig væsentligt fra andre udlændingsager.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at fristen på 8 uger allerede i dag gælder i alle sager, hvor Udlændingenævnet er klageinstans, dvs. på en lang række sagsområder, herunder Udlændingestyrelsens afgørelser efter § 9, stk. 1, nr. 3, som led i familieadoption.

Institut for Menneskerettigheder vurderer, at der kan være anledning til at overveje, om erklæringsagerne kunne overtages af en myndighed, herunder Udlændingestyrelsen eller Styrelsen for International Rekruttering og Integration, hvis afgørelser kan gøres til genstand for administrativ rekurs til eksempelvis ministeriet eller Udlændingenævnet. Såfremt lovudkastets ordning fastholdes, bemærker instituttet, at i tilfælde, hvor der ikke er mulighed for administrativ rekurs, kan der være pligt til at orientere borgerne om klageadgangen til Folketingets Ombudsmand, jf. således ombudsmandens myndighedsguide, punkt 6.1.3. Instituttet anbefaler, at ministeriet sikrer, at borgere, der er utilfredse med ministeriets administrative afgørelser i indfødsretssager, vejledes om muligheden for at klage til Folketingets Ombudsmand.

SOS Racisme mener, at der bør være en administrativ klageadgang vedrørende erklæring om dansk indfødsret til en instans uden for Udlændinge- og Integrationsministeriet og foreslår i den forbindelse, at der kunne være klageadgang til Ombudsmanden. Udlændinge, der forsøger at opnå dansk indfødsret, vil ellers nemt kunne føle sig afmægtige i en meningsløs proces, når de ikke kan forstå, hvorfor deres ansøgning afvises, og de ikke kan gøre noget ved det. Fx finder SOS Racisme, at en udlænding, der én gang har nået at få sat sit navn på et lovforslag om dansk indfødsret – selv om et nyt folketingsvalg skulle komme imellem – skal kunne være sikker på at få sit navn optaget på lovforslaget, når et nyt Folketing igen er samlet. Det vil efter SOS Racismes opfattelse være urimeligt, at udlændingen skal søge på ny.

Det bemærkes, at lovforslaget vedrører afgivelse af erklæring om dansk indfødsret, og ikke naturalisation gennem optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse, da det er to forskellige måder, hvorpå man kan erhverve dansk indfødsret. Det bemærkes videre, at Udlændinge- og Integrationsministeriet, som det fremgår af bemærkningerne i lovforslagets pkt. 7.2, allerede i dag på det indfødsretslige område varetager sagsbehandlingen vedrørende bl.a. ansøgninger om dispensation for fortabelse af dansk indfødsret, jf. § 8 i lov om dansk indfødsret, og ansøgninger om løsning fra dansk indfødsret, jf. § 9 i lov om dansk indfødsret, hvor der heller ikke er administrativ klageadgang. Den sagsbehandling, der er forbundet med erklæringer om dansk indfødsret, består udelukkende i en konstatering af, om ansøgeren på tidspunktet for erklæringen opfyldte nogle objektive konstaterbare betingelser for at afgive erklæring om dansk indfødsret. Udlændinge- og Integrationsministeriet har noteret sig bemærkningen vedr. vejledning om muligheden for at klage til Folketingets Ombudsmand.

Statsforvaltningen anfører, at det fremgår af lovudkastet, at EU-opholdsbekendtgørelsen og udlændingebekendtgørelsen vil blive ændret, hvis lovforslaget vedtages, og at Statsforvaltningen går ud fra, at bekendtgørelserne vil blive sendt i høring hos Statsforvaltningen.

Statsforvaltningen har ligeledes anført, at henvisningen i lovforslagets § 4, stk. 3, til ”§§ 3 og 4” rettelig skal være en henvisning til ”§§2 og 3”.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at både EU-opholdsbekendtgørelsen og udlændingebekendtgørelsen vil blive ændret i overensstemmelse med lovforslaget, hvis det vedtages, og at udkast til de to bekendtgørelser vil blive sendt i høring ved bl.a. Statsforvaltningen.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at det fremsatte lovforslag er ændret på dette punkt i forhold til lovudkastet, således at der i lovforslagets § 4, stk. 3, henvises til §§ 2 og 3.

Udlændingenævnet anfører, at det fremgår af sidste afsnit i afsnit 7.3, at der skal betales et gebyr for at indgive en ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 3, og gør opmærksom på, at der også skal betales et gebyr for at klage over et afslag på opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 3, jf. udlændingelovens § 9 h, stk. 1, nr. 1.

Udlændingenævnet anfører endvidere, i tilknytning til lovudkastets § 1, punkt 25, at der heller ikke kan klages over Styrelsen for International Rekrutterings afgørelser truffet efter udlændingelovens § 33 c.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har præciseret afsnit 7.3, så dette fremgår af det fremsatte lovforslag.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at lovforslaget vedrører kompetencefordelingen som følge af nedlæggelse af Statsforvaltningen, og at udlændingelovens § 33 c ikke berøres heraf. Udlændinge- og Integrationsministeriet vil dog vurdere, om der er anledning til at søge udlændingeloven ændret ved en senere lejlighed som følge af det, som Udlændingenævnet har anført.

3 Lovforslaget i forhold til lovudkastet

I forhold til lovudkastet indeholder lovforslaget følgende indholdsmæssige ændringer:

- Der er af lovtekniske hensyn foretaget en sproglig ændring i § 37 a, stk. 6, således at de indgreb, som politiet kan foretage efter bestemmelsens stk. 3, følger de indgreb, som kan foretages efter retsplejelovens § 792, stk. 1, nr. 1 og 2. Der kan således foretages legemsbesigtigelse og legemsundersøgelse som nævnt i retsplejelovens § 792, stk. 1, nr. 1 og 2, og legemsundersøgelse som nævnt i retsplejelovens § 792, stk. 1, nr. 2, må kun foreta-

ges under medvirken af en læge. Den sproglige ændring har medført en definition af indgrebene i bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 18, men har derudover ingen indholdsmæssig betydning.

- Det er præciseret i de almindelige bemærkninger og i bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 15 og nr. 18, at kompetencen til at foretage visitation af en udlænding under en varetægtsfængsling eller frihedsberøvelse efter gældende ret ligger hos Kriminalforsorgen.

Herudover er der foretaget justeringer af sproglig og lovteknisk karakter.