

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

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
MOBIL 9132 5659
TRIH@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 20/00315-2

20. FEBRUAR 2020

HØRING OVER UDKAST TIL LOVFORSLAG OM ÆNDRING AF UDLÆNDINGELOVEN, INTEGRATIONSLOVEN OG FORSKELLIGE ANDRE LOVE

Udlændinge- og Integrationsministeriet har ved e-mail af 23. januar 2020 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til høring over udkast til lovforslag om ændring af udlændingeloven, integrationsloven og forskellige andre love.

Instituttet har en række bemærkninger til forslaget.

1. SAMMENFATNING

I udkastet foreslår Udlændinge- og Integrationsministeriet at ændre en række bestemmelser i blandt andet udlændingeloven og integrationsloven. Formålet med ændringerne er at gøre reglerne, som regulerer udlændinge, lettere at forstå.

Instituttets bemærkninger koncentrerer sig om de dele af udkastet, der vedrører indrejseforbud.

Med udkastet foreslås det, at et indrejseforbud ikke længere skal være en direkte konsekvens af en beslutning om udvisning som følge af ulovligt ophold i Danmark. I stedet skal myndighederne meddele indrejseforbud systematisk, når det konstateres, at en tredjelandsborger eksempelvis ikke er udrejst i overensstemmelse med udrejsefristen.

I ganske særlige tilfælde, når det er i strid med Danmarks internationale forpligtelser, skal indrejseforbuddet undlades.

Det er instituttets vurdering, at forslaget om at systematisere indrejseforbud for tredjelandstatsborgere, som ikke udrejser inden deres pålagte udrejsefrist, mangler præcision i forhold til at beskrive, hvornår Danmarks internationale forpligtelser skal føre til, at et indrejseforbud undlades.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet i bemærkningerne til loven i højere grad tydeliggør, hvornår et indrejseforbud skal undlades som følge af Danmarks internationale forpligtelser.

Det foreslås i udkastet, at den myndighed, som konstaterer, at en udlænding ikke er udrejst i overensstemmelse med udrejsefristen, skal træffe afgørelse om indrejseforbud.

Instituttet bemærker, at det af lovens bemærkninger ikke i alle tilfælde er klart beskrevet, hvilke myndigheder, der vil skulle konstatere en udlændings ulovlige ophold. Derudover er processen for en afgørelse om indrejseforbud ikke nærmere beskrevet.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet i bemærkningerne til loven nærmere beskriver, hvilke myndigheder, som vil kunne konstatere et ulovligt ophold og den nærmere proces herfor.

Desuden vurderer instituttet, at der ved de foreslåede ændringer er risiko for, at afgørelsen om indrejseforbud ikke i alle tilfælde foretages på et konkret og individuelt grundlag efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 8.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet i bemærkningerne til loven tilføjer, at der skal foretages en fornyet vurdering af forholdet til Danmarks internationale forpligtelser, når der meddeles et systematiseret indrejseforbud som følge af ulovligt ophold i Danmark.

2. UDKASTETS INDHOLD

2.1. INDREJSEFORBUD

Udlændinge- og Integrationsministeriet foreslår i udkastet, at indrejseforbud skal meddeles systematisk til tredjelandsborgere på tidspunktet, hvor det konstateres, at udrejsefristen ikke er efterlevet som beskrevet i udkastets afsnit 8.3. De foreslåede ændringer gælder også i de tilfælde, hvor udrejsefristen er 'straks' efter udkastets § 32, stk. 1, nr. 2.

Instituttets bemærkninger fsva. indrejseforbud vil fokusere på de tredjelandstatsborgere, som får endeligt afslag på asyl, eller hvis opholdstilladelse inddrages/ikke forlænges.

Med udkastet foreslås det, at et indrejseforbud ikke længere skal være en direkte konsekvens af en beslutning om udvisning som følge af eksempelvis ulovligt ophold i Danmark, som det er tilfældet i dag efter udlændingelovens § 32, stk. 4, jf. § 25 b, stk. 2.

Det fremgår af udkastet, at de foreslåede ændringer om indrejseforbud hænger sammen med ønsket om at forenkle reglerne og en mere direkte implementering af udsendelsesdirektivets artikel 11, som Rådet for Den Europæiske Union af 15. februar 2018 har henstillet til (afsnit 7.2.).¹

Ministeriet vurderer helt generelt i udkastet, at flere udlændinge vil blive meddelt indrejseforbud med de foreslåede ændringer. Dette hænger bl.a. sammen med forslaget om, at indrejseforbuddet skal meddeles systematisk.

Den nuværende praksis vedrørende indrejseforbud indebærer, at et indrejseforbud er en direkte konsekvens af en beslutning/afgørelse/dom/kendelse om udvisning. Udvisning kan eksempelvis ske som følge af begået kriminalitet eller ulovligt ophold i landet. Sidstnævnte er en administrativ udvisning og omfatter bl.a. den situation, hvor en person har fået afslag på asyl og ikke udrejser i overensstemmelse med den fastsatte udrejsefrist, som er beskrevet i udlændingelovens § 25 b, stk. 2.

Med forslaget ophæves § 25 b, stk. 2, og det skal ikke længere være forudsat, at der er truffet afgørelse om udvisning, før en tredjelandstatsborger kan få et indrejseforbud i de tilfælde, hvor vedkommende ikke udrejser i overensstemmelse med udrejsefristen.

Ministeriet vurderer, at den nuværende ordning giver de danske myndigheder en for bred margin til at vurdere, om en tredjelandstatsborger kan få et indrejseforbud som følge af en administrativ afgørelse om udvisning fsva. ulovligt ophold (udkastets afsnit 7.2.).

Vurderingen fra ministeriet hænger sammen med, at de danske myndigheder i den nuværende ordning henholdsvis skal træffe beslutning om, hvorvidt:

- 1) særlige grunde taler imod en udvisning efter udlændingelovens § 25 b, stk. 2
- 2) det vil være en særlig belastning for den pågældende udlænding at blive udvist efter udlændingelovens § 26, stk. 1. Dette indebærer bl.a. en vurdering af, om der er en sådan tilknytning

¹ Rådets gennemførelsesafgørelse om fastlæggelse af en henstilling om afhjælpning af de mangler, der blev konstateret ved evalueringen i 2017 af Danmarks anvendelse af Schengenreglerne på tilbagesendelsesområdet:

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6232-2018-INIT/da/pdf>

til Danmark, at en udvisning vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Med forslaget skal myndighederne således ikke længere forholde sig til udlændingelovens § 26, stk. 1 når myndighederne konstaterer, at en tredjelandstatsborger ikke er udrejst i overensstemmelse med udrejsefristen.

Instituttet har forstået det på den måde, at myndighederne alene i dette tilfælde, skal vurdere om et indrejseforbud skal meddeles efter forslagets § 32, stk. 3, hvorefter indrejseforbuddet kan undlades i ganske særlige tilfælde, herunder af hensyn til familiens enhed. Denne undtagelse gælder imidlertid ikke i tilfælde, hvor der er begået kriminalitet.

Med forslaget varierer længden af indrejseforbuddet på samme måde, som tilfældet er i nugældende lovgivning. En tredjelandstatsborger, som opholder sig ulovligt i Danmark, vil eksempelvis som udgangspunkt blive meddelt et indrejseforbud af 2 års varighed. I dette tilfælde foreslås det efter udkastets § 32, stk. 5, nr. 2, at der kan meddeles indrejseforbud af kortere varighed for tredjelandstatsborgeren med ulovligt ophold, hvis ganske særlige grunde taler herfor. Dette indebærer en vurdering af, om vedkommende har familie eller anden tilknytning til Danmark. I udkastet er det beskrevet, at det i sådanne tilfælde kan være en mulighed helt at undlade at meddele et indrejseforbud, hvis et sådan vurderes uproportionalt, som beskrevet i udkastets specielle bemærkninger til nr. 25.

3. MENNESKERETTEN

3.1. DEN EUROPÆISKE MENNESKERETTIGHEDSKONVENTION ARTIKEL 8

Udkastets forslag om indrejseforbud er relevant i forhold til artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention om retten til respekt for privat- og familieliv.

Et indgreb i retten til respekt for privat- og familieliv skal have et klart grundlag i lovgivningen, forfølge et legitimt formål og være proportionalt.

Et indrejseforbud kan medføre et indgreb i retten til respekt for privat- og familieliv, og det er derfor afgørende, at der i hvert tilfælde foretages en konkret og individuel vurdering af, om det vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser at meddele en person indrejseforbud.

4. INSTITUTTETS BEMÆRKNINGER

4.1. PRÆCISERING AF UNDTAGELSESBESTEMMELSEN

Med forslaget ophæves § 25 b, stk. 2 og erstattes med en undtagelsesbestemmelse (§ 32, stk. 3), hvorefter der i ganske særlige tilfælde kan undlades at meddele et indrejseforbud. Det har den virkning, at der ikke længere foretages en vurdering efter udlændingelovens § 26, stk. 1, som beskriver, at man ikke skal udvises, hvis det må anses for at være særligt belastende.

I denne vurdering indgår en række kriterier, som personens tilknytning til Danmark, herunder helbred, netværk, familie og tilknytning – eller mangel på samme – til hjemlandet. § 26-vurderingen skal læses i lyset af domspraksis fra den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 8.²

Forslaget er begrundet i ønsket om en mere direkte implementering af udsendelsesdirektivets artikel 11, stk. 3, som beskriver, at et indrejseforbud kan undlades af humanitære årsager.

I udkastets specielle bemærkninger til nr. 25 er det uddybet, hvornår der kan undtages fra kravet om at meddele et indrejseforbud i de tilfælde, hvor en tredjelandsborger opholder sig ulovligt i Danmark.

Ministeriet foreslår således, at myndighederne kan undlade at udstede et indrejseforbud, hvor udlændingen eksempelvis pludselig er blevet "meget alvorligt syg", af hensyn til familiens enhed eller hvor udlændingen samarbejder med politiet om at udrejse. Andre særlige grunde til at undlade at meddele indrejseforbud efter forslagets § 32, stk. 3 kan være, at udlændingen har samarbejdet med politiet eller de tilfælde, hvor overskridelsen ikke skyldes forhold hos den pågældende.

Instituttet vurderer, at bemærkningerne ikke i tilstrækkelig grad beskriver de tilfælde, som kan være omfattet af undtagelsesbestemmelsen efter forslagets § 32, stk. 3.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet i bemærkningerne til loven i højere grad tydeliggør, hvornår et indrejseforbud skal undlades som følge af Danmarks internationale forpligtelser.

² Lovforslag 140 af 15. januar 2019, afsnit 2.1.5., (

):

<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=206521>

I udkastets afsnit 8.3. er det foreslået, at det er den myndighed, som konstaterer, at der er tale om ulovligt ophold, der i udgangspunktet skal træffe afgørelse om indrejseforbud. Det fremgår af bemærkningerne, at det i nogen tilfælde vil være Flygtningenævnet, som konstaterer det ulovlige ophold. Det fremgår imidlertid ikke, om der også er andre myndigheder, og i så fald hvilke, som kan konstatere et ulovligt ophold.

Derudover er processen for en afgørelse om indrejseforbud ikke nærmere beskrevet. Det fremgår således ikke, hvordan udlændingen vil blive kontaktet, og om andre myndigheder, herunder udlændingemyndighederne, vil blive involveret forud for, at der træffes afgørelse om indrejseforbud.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet i bemærkningerne til loven nærmere beskriver, hvilke myndigheder, som vil kunne konstatere et ulovligt ophold og den nærmere proces herfor.

4.2. RISIKO FOR MANGLENDE VURDERING

Det er ministeriets vurdering, at de danske myndigheder har en for bred margin til at træffe afgørelse om, at et indrejseforbud skal undlades. Derfor er det også ministeriets vurdering, at der med forslaget vil blive meddelt flere indrejseforbud (udkastets afsnit 7.2.).

Instituttet bemærker hertil, at den nuværende praksis forbundet med beslutningen om udvisning indebærer en vurdering af udlændingens tilknytning til det danske samfund og tilknytningen til hjemlandet efter udlændingelovens § 26, stk. 1. Denne tilknytningsvurdering er baseret på praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.³

De danske myndigheder vil fortsat skulle foretage en vurdering efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, selvom indrejseforbuddet meddeles systematisk og uden en udvisningsafgørelse. Det skyldes, at der kan være tale om et indgreb efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, når en udlænding meddeles et indrejseforbud, og at det vil skulle sikres, at indgrebet i hvert enkelt tilfælde er proportionalt.

Det er derfor afgørende, at vurderingen foretages på et konkret og individuelt grundlag efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 8 på tidspunktet, hvor der meddeles et indrejseforbud.

³ Lovbemærkninger til lov nr. 174 af 27. februar 2019 om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love, L 140, afsnit 2.1.5.

<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=206521>

Instituttet bemærker, at udlændingemyndighederne, udover de tilfælde, hvor en udlænding meddeles straks udrejsefrist, i sagens natur ikke kan tage stilling til, om et indrejseforbud skal meddeles som følge af ulovligt ophold, idet kendskabet til, om udlændingen udrejser i overensstemmelse med udrejsefristen, ikke allerede er til stede, når udlændingemyndighederne i de sager træffer afgørelse. Derfor skal der på tidspunktet, hvor det konstateres, at udlændingen har et ulovligt ophold, foretages en fornyet vurdering af, om et indrejseforbud bør undlades. Selvom udlændingemyndighederne har taget stilling til artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, kan situationen potentielt have forandret sig frem til tidspunktet, hvor vedkommende har ulovligt ophold i Danmark.

Med de foreslåede ændringer, vurderer instituttet, at der er risiko for, at proportionalitetsprincippet ikke i alle tilfælde overholdes, idet det ikke fremgår nærmere af udkastet, om der vil blive foretaget en fornyet vurdering af Danmarks internationale forpligtelser, når en udlænding meddeles indrejseforbud for ikke at have udrejst i overensstemmelse med udrejsefristen.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet i bemærkningerne til loven tilføjer, at der skal foretages en fornyet vurdering af forholdet til Danmarks internationale forpligtelser, når der meddeles et systematiseret indrejseforbud som følge af ulovligt ophold i Danmark.

Der henvises til j.nr. 2019-6996.

Med venlig hilsen

Trine Otto Hansen

JURIDISK RÅDGIVER