

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

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
MOBIL 91325659
TRIH@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 20/02890-2

27. NOVEMBER 2020

HØRING OVER UDKAST TIL ÆNDRING AF REPATRIERINGSLOVEN

Udlændinge- og Integrationsministeriet har ved e-mail af 26. oktober 2020 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til lovforslag om ændring af repatrieringsloven (bortfald af den resterende del af hjælp af repatriering i tilfælde af alvorlig kriminalitet mv. begået efter repatriering).

Instituttet har en række bemærkninger til lovudkastet, som er beskrevet i det følgende.

1. SAMMENFATNING

Det foreslås med lovudkastet, at der indføres en ny ordning i repatrieringsloven vedrørende udbetaling af den resterende del af repatrieringsstøtten, så den danske stat kan undlade at betale penge til personer, der har begået visse former for kriminalitet efter de har fået repatriering i Danmark.

Det foreslås således i lovudkastet, at kommunalbestyrelsen, baseret på en vurdering fra Udlændingestyrelsen, kan lade en afgørelse om repatriering bortfalde, såfremt der foreligger oplysninger om, at personen, der har fået repatrieringsstøtte eller reintegrationsbistand i Danmark, har begået kriminalitet, der ville udelukke personen fra at få opholdstilladelse i Danmark. Forslaget gælder også for de personer, der har løst sig fra sit danske statsborgerskab og har modtaget repatrieringsstøtte.

Indledningsvist noterer instituttet, at der ingen menneskeretlig vurdering er foretaget i lovudkastet.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet i bemærkningerne til lovforslaget forholder sig til eventuelle menneskeretlige forpligtelser.

Det foreslås samtidig, at kommunalbestyrelsen, på baggrund af Udlændingestyrelsens vurdering, kan tilbageholde repatrieringsstøtten når der foreligger oplysninger, som giver grund til at antage, at personen har begået kriminalitet efter afgørelsen om ydet støtte. Tilbageholdelsen vil med forslaget være en tilkendegivelse og ikke en afgørelse i forvaltningsretlig forstand.

Ministeriet foreslår i udkastet, at grundlaget for tilbageholdelsen foretages på baggrund af en relativ lav bevisstandard.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet i ordlyden af bestemmelsen fastsætter en højere bevisstandard for tilbageholdelse af repatrieringsstøtten set i lyset af, hvor indgribende tilbageholdelsen er for de berørte mennesker.

Instituttet vurderer, at uanset om tilkendegivelsen betragtes som en afgørelse efter forvaltningslovens forstand eller ej, bør der ved en tilkendegivelse være adgang til en række retssikkerhedsmæssige garantier for de berørte personer.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet sikrer, at Udlændingestyrelsen forud for en tilkendegivelse om tilbageholdelse af den resterende del af støtten partshører pågældende, og at en tilkendegivelse ledsages af en begrundelse.

Efter forslaget kan kommunalbestyrelsens afgørelse om bortfald af repatrieringsstøtten ikke klages over til Ankestyrelsen, men alene til domstolene eller til Folketingets Ombudsmand.

Kommunalbestyrelsens tilkendegivelse om tilbageholdelse af repatrieringsstøtten kan heller ikke påklages, da tilkendegivelsen efter forslaget ikke anses som en afgørelse efter forvaltningsloven.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der sikres en adgang til at klage over Udlændingestyrelsens tilkendegivelse om at tilbageholde støtte og kommunalbestyrelsens afgørelse om bortfald af den resterende del af støtten til en relevant klageinstans.

2. OM LOVUDKASTET

I udkastet foreslår Udlændinge- og Integrationsministeriet at indføre en ny ordning i repatrieringsloven for udbetaling af den resterende del af repatrieringsstøtten til personer, der allerede er blevet meddelt repatriering. Det foreslås således, at myndighederne i Danmark kan tilbageholde eller lade den resterende del af repatrieringsstøtten bortfalde, såfremt myndighederne får kendskab til, at personen, der har

fået repatrieringsstøtte, efterfølgende har begået visse former for kriminalitet.

I dag finder reglerne om repatriering og reintegrationsbistand anvendelse på personer, som har et lovligt grundlag i Danmark.

De nugældende regler indebærer, at repatriering udbetales i to dele, som fordeles i forbindelse med udrejsen mens den resterende del udbetales tidligst 12 måneder efter udrejsen. Betingelserne for at modtage repatriering i den resterende del er, at de 12 måneder er gået siden udrejsen, og at vedkommende opholder sig i sit hjemland.

Har man fået tildelt reintegrationsbistand er udgangspunktet, at man får tildelt en månedlig ydelse i 5 år. Betingelserne herfor er blandt andet, at man er fyldt 55 år, opfylder kriterierne for førtidspension og ikke selv har midler til at kunne forsørge sig i sit hjemland.

Hverken i forhold til almindelig repatriering eller reintegrationsbistand indgår betingelsen om ikke-begået kriminalitet efter afgørelsen om repatriering i nugældende lovgivning.

Med udkastet foreslås det derfor at indføre nye betingelser for repatriering, hvorefter kommunalbestyrelsen kan afgøre at lade den resterende del af repatrieringen eller den månedlige ydelse af repatrieringsbistanden bortfalde, såfremt vedkommende, der er blevet meddelt repatrieringsstøtte af de danske myndigheder, har begået visse former for alvorlig kriminalitet efter afgørelsen om repatriering (lovudkastets §§ 9 b og 10 b, stk. 1.).

Forslaget gælder både for personer, der mangler at få udbetalt den resterende del af repatrieringsstøtten - og som har begået kriminalitet efter afgørelsen men før anmodningen af sidste del - og for personer, der modtager månedlig støtte, og som har begået kriminalitet efter afgørelsen om repatrieringsbistand. Forslaget gælder også for personer, der har løst sig fra sit danske statsborgerskab.

Det skal med forslaget således vurderes, om vedkommende opfylder betingelserne for helt eller delvist at blive udelukket i Danmark (udlændingelovens § 10, stk. 1, stk. 2, nr. 1-2, stk. 5), der ville have betydet, at vedkommende i første omgang ikke var blevet meddelt repatrieringsstøtte

Den resterende del af repatrieringsstøtten udbetales, hvis vedkommende underskriver en erklæring om hverken at være sigtet eller tiltalt for et strafferetligt forhold (lovudkastets almindelige bemærkninger, punkt 2.2).

Det foreslås videre, at kommunalbestyrelsen kan tilbageholde den resterende del af repatrieringen eller den månedlige udbetaling af repatrieringsbistanden, hvis der er grund til at antage, at

repatrieringsstøtten kan bortfalde efter nærmere undersøgelse (lovudkastets §§ 9 b og 10 b, stk. 3, 1. punkt).

Hvis Udlændingestyrelsen har truffet tidligere afgørelse om inddragelse som følge af begået kriminalitet, vil kommunalbestyrelsen dog lægge denne vurdering oprøvet til grund ved behandlingen.

Med forslaget vil Udlændingestyrelsen bistå kommunalbestyrelsen med vurderingen af, om betingelserne for udelukkelse er opfyldt.

Det foreslås, at kommunalbestyrelsens vurdering om tilbageholdelse og Udlændingestyrelsens vurdering om udelukkelse ikke er en afgørelse. (lovudkastets §§ 9 b og 10 b, stk. 3, 2. pkt. samt §§ 9 b og 10 b, stk. 4, 2. punkt).

Endelig foreslås det, at der med kommunalbestyrelsens afgørelse om bortfald ikke skal være klageadgang til Ankestyrelsen som ved andre repatrieringsafgørelser efter nugældende regler (lovudkastets almindelige bemærkninger, punkt 2.2).

3. INSTITUTTETS BEMÆRKNINGER

3.1. MANGLENDE MENNESKERETLIG VURDERING

Instituttet kan konstatere, at ministeriet i lovudkastet ikke har foretaget en menneskeretlig vurdering af de foreslåede ændringer.

Instituttet understreger, at forslaget om at tilbageholde og lade dele af repatrieringsstøtten bortfalde er indgribende for de involverede personer, hvorfor ministeriet bør foretage en menneskeretlig vurdering af de foreslåede ændringer.

Instituttet bemærker, at den menneskeretlige vurdering blandt andet kan foretages på baggrund af artikel 1 i 1. Tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, som beskytter mod indgreb i ejendomsretten.

Begrebet 'ejendom' skal forstås autonomt, og det følger af praksis, at krav på sociale ydelser, herunder alderspension, anses for en ejendom, der er beskyttet, når den pågældende i øvrigt opfylder betingelserne for at modtage ydelserne.¹

Ejendomsretten, som er beskyttet i tillægsprotokollen, omfatter eksisterende rettigheder, men også i et vist omfang berettigede

¹ Kjølbros, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere, 5. udgave, s. 1332.

forventninger, hvis borgerens forventning blandt andet baserer sig på et rimeligt grundlag i national lovgivning.²

Som ministeriet eksempelvis henviser til i lovudkastet er hensynet bag reintegrationsbistand at give denne gruppe, som ikke har midler til at forsørge sig selv, en økonomisk støtte, der kan medføre en reel mulighed for reintegration i hjemlandet (lovudkastets almindelige bemærkninger, punkt 2.1).

Instituttet kan på den baggrund ikke udelukke, at forslaget om at lade repatrieringsstøtten eller reintegrationsbistand bortfalde kan betragtes som et indgreb i ejendomsretten efter artikel 1 i 1. Tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Spørgsmålet om, hvorvidt bortfald af støtten er et berettiget indgreb, bør derfor vurderes af ministeriet i lovudkastet.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet i bemærkningerne til lovforslaget forholder sig til eventuelle menneskeretlige forpligtelser.

3.2. RETSSIKKERHEDSMÆSSIGE GARANTIER

I udkastet er det foreslået, at kommunalbestyrelsens vurdering i sager om bortfald af repatrieringsstøtte betragtes som en afgørelse i forvaltningsretlig forstand, men hvor adgangen til administrativ rekurs er afskåret. Derudover foreslås det, at kommunalbestyrelsens tilkendegivelse om at tilbageholde repatrieringsstøtten ikke skal betragtes som en afgørelse (lovudkastets bemærkninger til § 1, nr. 6).

Instituttet bemærker, at ovenstående giver anledning til en række retssikkerhedsmæssige betænkeligheder beskrevet i det følgende.

Generelt bemærker instituttet, at det fremstår uklart, hvordan den praktiske del af de foreslåede regler skal håndhæves, særligt i de tilfælde, hvor der er adgang til de retssikkerhedsmæssige garantier.

3.2.1. Tilbageholdelse af repatrieringsstøtten

Med forslaget kan kommunalbestyrelsen vurdere, at udbetaling af den resterende del af repatrieringsstøtten eller den månedlige udbetaling af reintegrationsbistanden skal tilbageholdes.

Ligesom i afgørelser vedrørende bortfald, vil det være Udlændingestyrelsens vurdering, som ligger til grund for kommunalbestyrelsens vurdering om tilbageholdelse (lovudkastets §§ 9 b og 10 b, stk. 4.).

² Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere, 5. udgave, s. 1333

Udlændingestyrelsens vurdering er baseret på, om der er ”grund til at antage”, at der foreligger et forhold, som kan begrunde udelukkelse og dermed bortfald af repatrieringsstøtten (lovudkastets §§ 9 b og 10 b, stk. 3, 1. pkt.).

I udkastet nævner ministeriet en række eksempler på, hvornår der er et tilstrækkeligt grundlag for at antage, at vedkommende opfylder betingelserne for bortfald. Det er blandt andet beskrevet, at en anonym kilderapport eller anonym mediedækning efter omstændighederne kan være tilstrækkeligt grundlag for at tilbageholde repatrieringsstøtte, mens en henvendelse fra en pårørende i sig selv ikke er grundlag nok, men kan føre til en videre undersøgelse (lovudkastets almindelige bemærkninger, punkt 2.2).

Ministeriet henviser i udkastet til, at der er tale om en relativ lav bevisstandard, og at det således ikke nødvendigvis vil skulle være godtgjort eller sandsynliggjort, at betingelserne i den foreslåede bestemmelse i repatrieringslovens § 9 b, stk. 1, er opfyldt (lovudkastets bemærkninger til § 1, nr. 6.).

Det er efter instituttets opfattelse væsentligt, at der sikres en højere bevisstandard forud for kommunalbestyrelsens tilkendegivelse om at tilbageholde den resterende del af støtten. Det skyldes, at personer der er blevet meddelt repatrieringsstøtte har en forventning om at modtage en økonomisk ydelse, som i nogle tilfælde kan være afgørende for den enkeltes levegrundlag, hvorfor en tilbageholdelse af denne ydelse er meget indgribende.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet i ordlyden af bestemmelsen fastsætter en højere bevisstandard for tilbageholdelse af repatrieringsstøtten set i lyset af, hvor indgribende tilbageholdelsen er for de berørte mennesker.

Med forslaget vil kommunalbestyrelsens vurdering af tilbageholdelse af repatrieringsstøtte være en tilkendegivelse og således have karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed og ikke en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Derfor vil vedkommende, hvis repatrieringsstøtte tilbageholdes, ikke få en begrundelse for tilbageholdelsen, ikke blive partshørt og ikke kunne klage over tilkendegivelsen (lovudkastets §§ 9 b og 10 b, stk. 3).

Ministeriet har ikke begrundet i lovudkastet, hvorfor tilbageholdelsen alene betragtes som faktisk forvaltningsvirksomhed (i form af en tilkendegivelse) fremfor en afgørelse.

Instituttet bemærker hertil, at en afgørelse efter forvaltningslovens § 2, stk. 1, er en udtalelse, der går ud på ensidigt at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde. Det kan samtidig indgå i

vurderingen, om det pågældende skrift afslutter eller er et skridt på vej henimod sagens afslutning. Samtidig skal det indgå i vurderingen, hvor indgribende beslutningen er for de implicerede parter.³

Det fremgår videre af en udtalelse fra Folketingets Ombudsmand i 1987:

”Bestemmende for vurderingen af, om en beslutning falder ind under forvaltningslovens afgørelsesbegreb, må navnlig være, hvor væsentlig betydning beslutningen har for den endelige fastlæggelse af en parts retsposition - og dermed hvor stort behov en part i almindelighed måtte have for at kunne udøve de i forvaltningsloven fastsatte partsbeføjelser.”⁴

Det er efter instituttets opfattelse ikke entydigt, at kommunalbestyrelsens tilkendegivelse om at tilbageholde repatrieringsstøtten alene kan betragtes som faktisk forvaltningsvirksomhed og således ikke en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Tilbageholdelsen er på den ene side et potentielt skridt mod sagens endelige afslutning, som derfor ikke endeligt fastsætter, hvad der skal være ret i et givent tilfælde. På den anden side må tilbageholdelsen af støtten anses for at have væsentlig betydning for de implicerede personer, hvis levegrundlag kan afhænge af støtten, og hvor selv en midlertidig udskydelse af udbetaling af støtten kan have en indgribende karakter.

Samtidig er kommunalbestyrelsens tilkendegivelse efter forslaget baseret på den samme vurdering fra Udlændingestyrelsen som ved en bortfaldsafgørelse. Den eneste forskel er den lave bevisstandard ved grundlaget for tilbageholdelse, men den øjeblikkelige konsekvens af, at støtten enten midlertidigt udskydes eller bortfalder, vil være den samme for de mennesker, som har en forventning om og har indrettet sig efter, at støtten udbetales på et bestemt tidspunkt.

Instituttet vurderer, at uanset om tilkendegivelsen betragtes som en afgørelse efter forvaltningslovens forstand eller ej, bør der ved en tilkendegivelse være adgang til en række retssikkerhedsmæssige garantier for de berørte personer.

³ Folketingets Ombudsmand, afgørelsesbegrebet, https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/generel_forvaltning/afgørelsesbegrebet/

⁴ Folketingets Ombudsmand, FOB nr. 87.36., begrundelse af forligsmandens sammenkædningsbeslutning, s. 5, https://www.ombudsmanden.dk/find/udtalelser/beretningssager/alle_sager/fob_nr_87.36/pdf

Instituttet vurderer således, at en tilkendegivelse om at tilbageholde udbetalingen af anden del af støtten er af en så indgribende karakter for de mennesker, hvis støtte tilbageholdes, at der ved en vurdering om tilbageholdelse bør ske partshøring, og at vurderingen skal være ledsaget af en begrundelse på samme vilkår som hvis kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om bortfald.

Instituttet bemærker, at når der er tale om en lav bevisstandard for at tilbageholde udbetaling af støtten, så vil en efterfølgende afgørelse om bortfald forventeligt kræve en yderligere kvalificering af grundlaget, herunder ved eventuelt at indhente oplysninger fra Udenrigsministeriet. Der er således efter instituttets opfattelse en risiko for en lang sagsbehandlingstid i sager om Udlændingestyrelsens vurdering af bortfald af anden del af støtten, hvilket øger intensiteten af tilbageholdelsen af støtten.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet sikrer, at Udlændingestyrelsen forud for en tilkendegivelse om tilbageholdelse af den resterende del af støtten partshører pågældende, og at en tilkendegivelse ledsages af en begrundelse.

3.2.2. Ingen klageadgang

Det fremgår af lovudkastet, at kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om bortfald af den resterende del af støtten på baggrund af en vurdering, som Udlændingestyrelsen foretager af, om visse betingelser efter udlændingelovens regler om udelukkelse er opfyldt.

Kommunalbestyrelsen skal i sin afgørelse lægge Udlændingestyrelsens vurdering uprøvet til grund. Selvom Udlændingestyrelsens vurdering ikke anses for at være en afgørelse i forvaltningslovens forstand bliver personen partshørt, og der gives en begrundelse. Det foreslås i lovudkastet, at kommunalbestyrelsens afgørelser om bortfald af den resterende del af støtten ikke kan indbringes for Ankestyrelsen. (lovudkastets almindelige bemærkninger, punkt 2.2).

Afskæring af klageadgangen skyldes, at Udlændinge- og Integrationsministeriet finder det ubetænkeligt at afskære adgang til at klage til Ankestyrelsen blandt andet fordi både Udlændingestyrelsens vurdering og kommunalbestyrelsens afgørelse om bortfald baserer sig på "en række mere objektivt prægede forhold", og da det antages, at det vil være et meget begrænset antal af sager, hvor der træffes afgørelse om bortfald, "hvorfor overvejelserne om etablering af en mere kompleks administrativ klagestruktur skal ses i forhold hertil".

Derudover bemærkes det i udkastet, at det vil være muligt at indbringe afgørelsen om bortfald for domstolene eller at klage til Folketingets Ombudsmand.

Instituttet er enig i, at en række af de forhold, som skal vurderes, kan karakteriseres som mere objektivt prægede, herunder hvilke forhold, der er begået (for eksempel drab, grov vold osv.), og hvornår forholdet er begået. Det er imidlertid instituttets opfattelse, at en række spørgsmål af relevans for vurderingen vil være mere subjektivt prægede, herunder troværdigheden af de oplysninger, som kommunalbestyrelsens afgørelse baserer sig på, og om retssagen i det pågældende land overholder basale retsgarantier. Sådanne spørgsmål kan det ikke på forhånd udelukkes, at det vil være relevant for en klageinstans at tage stilling til.

Udlændinge- og Integrationsministeriet forudsætter med lovudkastet, at det er klageadgangen til Ankestyrelsen, der afskæres, og at dette blandt andet skyldes, at der vil være tale om et meget begrænset antal sager, og at der i Ankestyrelsen skal etableres "en mere kompleks administrativ klagestruktur". Efter instituttets opfattelse bør dette hensyn til administrativt besvær set i forhold til antallet af sager ikke i sig selv være afgørende for borgerens adgang til at klage.

Endvidere kan et hensyn til effektive sagsgange efter instituttets opfattelse sikres ved, at der gives adgang til at klage til en anden instans med den fornødne ekspertise på området som for eksempel Udlændingenævnet, hvilket vil være hensigtsmæssigt, når kommunalbestyrelsen skal lægge Udlændingestyrelsens vurdering om bortfald uprøvet til grund. Udlændingestyrelsens vurdering må anses for helt central i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt personen får udbetalt anden del af repatrieringsstøtten eller den løbende, månedlige reintegrationsbistand.

Endelig anser instituttet Udlændingestyrelsens tilkendegivelse om at tilbageholde anden del af støtten for at have så indgribende karakter, at der bør overvejes en adgang til at klage over denne, jf. punktet oven for om tilbageholdelse af repatrieringsstøtten.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der overvejes en adgang til at klage over Udlændingestyrelsens tilkendegivelse om at tilbageholde støtte og kommunalbestyrelsens afgørelse om bortfald af den resterende del af støtten til en relevant klageinstans.

AFGØRELSE OM INDDRAGELSE/ NÆGTELSE AF FORLÆNGELSE

Instituttet bemærker afslutningsvist, at det fremgår af lovudkastet, at kommunalbestyrelsen skal lægge en allerede inddraget

opholdstilladelse til grund ved behandlingen af en sag om tilbageholdelse eller bortfald (lovudkastets almindelige bemærkninger, punkt 2.2).

Instituttet forstår repatrieringsloven således, at personer, hvis opholdstilladelse er blevet inddraget/nægtet forlænget som følge af begået kriminalitet efter udlændingelovens §§ 19, stk. 2, nr. 2 og 3, ikke kan søge om repatrieringsstøtte. Forudsætningen for at søge om repatrieringsstøtte er således, at man ikke har begået kriminalitet.

Derfor opfordrer instituttet til, at ministeriet uddyber, hvad der menes med forslaget om, at kommunalbestyrelsen skal lægge en afgørelse om inddragelse/nægtelse af forlængelse på baggrund af kriminalitet til grund.

Med venlig hilsen

Trine Otto Hansen

JURIDISK RÅDGIVER