



Betænkning afgivet af Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik den 24. april 2014

Betænkning

over

Forslag til lov om ændring af udlændingeloven

(Ændring af reglerne om afvisning m.v. til gennemførelse af direktiv 2008/115/EF om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (udsendelsesdirektivet) m.v.)

[af justitsministeren (Karen Hækkerup)]

1. Ændringsforslag

Justitsministeren har stillet 5 ændringsforslag til lovforslaget.

2. Udvalgsarbejdet

Lovforslaget blev fremsat den 5. februar 2014 og var til 1. behandling den 18. februar 2014. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik.

Møder

Udvalget har behandlet lovforslaget i 3 møder.

Høring

Et udkast til lovforslaget har inden fremsættelsen været sendt i høring, og justitsministeren sendte den 16. december 2013 dette udkast til udvalget, jf. UUI alm. del – bilag 27. Den 5. februar 2014 sendte justitsministeren de indkomne høringssvar og et notat herom til udvalget.

Spørgsmål

Udvalget har stillet 17 spørgsmål til justitsministeren til skriftlig besvarelse, som denne har besvaret.

3. Indstillinger og politiske bemærkninger

Et *flertal* i udvalget (V, S, RV og SF) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med de stillede ændringsforslag.

Venstres medlemmer af udvalget bemærker, at Venstres ordfører under 1. behandlingen af lovforslaget gjorde opmærksom på, at en række af de foreslåede ændringer – navnlig regelændringerne omkring afvisning og udvisning – potentielt kan lempe udlændingepolitikken. V er betænkelig ved lovforslaget, da V finder det uklart, hvilke ændringer forslaget konkret vil medføre, og om det vil betyde, at det bliver vanskeligere og mere tidkrævende at sende personer

med ulovligt ophold i Danmark ud af landet. Samtidig finder V det yderst bekymrende, at der slækkes på reglerne om indrejseforbud. Det kan betyde, at det kan være vanskeligt at udvise tredjelandstatsborgere, og at de samme tredjelandstatsborgere hurtigere kan komme tilbage til Danmark. V frygter, at lovforslaget forstærker den tendens, at kriminelle asylansøgere og folk med grundløse asylansøgninger får bedre muligheder for at opholde sig i Danmark. Venstre bemærker derudover, at Justitsministeriet selv skønner, at lovforslaget vil betyde en merudgift i forbindelse med øget sagsbehandling. Det bekræfter bekymringen om, at lovforslaget gør det sværere at sende tredjelandstatsborgere, som har ulovligt ophold i Danmark, tilbage eller afvise eller udvise dem.

Efter udvalgsbehandlingen er V delvis, men ikke helt overbevist om, at udlændingereglerne ikke vil blive lempet yderligere, jævnfør svarene på spørgsmålene 1, 13 og 14 på lovforslaget, som er optrykt som bilag til betænkningen.

V har det principielle udgangspunkt, at det skal være ganske let og ubesværet at udvise folk, som ikke har lovligt ophold i landet. V noterer sig, at regeringen tilsyneladende er enig i dette synspunkt. V ønsker i forlængelse heraf at holde regeringen op på, at lovgivningen og administrationen heraf følges ad. V støtter forslaget.

Et *mindretal* i udvalget (DF, EL, LA og KF) indstiller forslaget til *forkastelse* ved 3. behandlingen. Mindretallet vil stemme for de stillede ændringsforslag.

Dansk Folkepartis medlemmer af udvalget bemærker, at der efter Dansk Folkepartis medlemmers opfattelse både er gode og dårlige elementer i lovforslaget. Lovforslaget gennemfører Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold fuldt ud i dansk ret. Dette indebærer bl.a., at adgangen til at afvise udlændinge indtil 3 måneder

efter indrejsen ophæves, så der i stedet skal ske udvisning. Effekten af denne ændring er tvivlsom, og det kunne overvejes at fastholde reglerne om afvisning af udlændinge eventuelt suppleret af et indrejseforbud. Sådanne regler har i øvrigt tidligere været gældende i Danmark.

DF anerkender, at der kan være visse fordele, ved at myndighederne i flere sager end i dag træffer beslutning om udvisning med indrejseforbud i stedet for afvisning uden et indrejseforbud, ligesom der kan være fordele, ved at et indrejseforbud udvides til også at omfatte indrejseforbud udstedt af et andet Schengenland. Omend disse tiltag kan have en positiv effekt, er det ikke tilstrækkeligt til at opveje andre dele af lovforslaget. DF stiller sig kritisk over for, at der åbnes op for, at indrejseforbuddene kan gøres kortere end i dag. Det opfatter DF som en unødvendig lempelse af et regelsæt, som efter DF's opfattelse grundlæggende fungerer ganske udmærket, som det er i dag. DF frygter, at denne lempelse med tiden breder sig til andre dele af dansk lovgivning. DF havde gerne diskuteret ændringer i en række af de nuværende regler. Desværre har regeringen ikke indkaldt DF til drøftelser vedrørende udformningen af lovforslaget, hvorfor DF ikke har haft mulighed for at drøfte det nærmere indhold med regeringen.

DF stiller sig også kritisk over for, at EU-domstolen også på dette område og på trods af det danske retsforbehold har stigende indflydelse på, hvilken politik Folketinget og regeringen skal føre. DF har noteret sig, at regeringen ingen argumenter har for at gennemføre de i lovforslaget foreslåede ændringer, ud over at Europa-Kommissionen kræver det gennemført. DF stiller sig uforstående over for, at regeringen går videre end EU-domstolens kendelse i Achughbaban-sagen og foreslår helt at afskaffe muligheden for fængselsstraf til udlændinge, der opholder sig illegalt i Danmark. DF ønsker, at der i den danske udlændingelov skal være mulighed for at idømme personer, der opholder sig ulovligt i Danmark, en fængselsstraf. At dette tilsyneladende ikke sker i dag, er ikke et argument for at afskaffe muligheden. Tværtimod bør lovgivningen evalueres, eventuelt med det slutresultat, at lovgivningen strammes, således at fængselsstraf i visse tilfælde benyttes over for udlændinge, der intet opholdsgrundlag har i Danmark.

DF er også bekymret for, at der som en konsekvens af lovforslaget og de regler, der kommer fra EU, bliver stillet nogle krav til sagsbehandlingen, som gør, at der kommer øget bureaukrati, hvilket kan betyde, at lovforslaget risikerer at have den sideeffekt, at det bliver vanskeligere at udvise udlændinge, og at udlændingereglerne generelt bliver vanskeligere at administrere. DF vurderer, at lovforslaget, såfremt det vedtages, ikke vil medføre væsentlige forbedringer, og at lovforslaget på en række områder forringer udlændingepolitikken. DF vurderer ligeledes, at regeringen og Folketinget, såfremt lovforslaget vedtages, endnu en gang cementerer EU's stigende indflydelse på dansk rets- og udlændingepolitik, hvilket DF er imod, især når lovforslaget ikke indeholder klare og markante forbedringer af eksisterende regler, hvorfor DF efter en samlet vurdering agter at stemme imod lovforslaget ved 3. behandlingen.

Enhedslistens medlemmer af udvalget bemærker, at regeringen i højere grad burde have lyttet til kritikken fra Institut for Menneskerettigheder og fra Dansk Flygtningehjælp og have præciseret reglerne om udvisning og længden af indrejseforbud yderligere. Samtidig er det Enhedslistens opfattelse, at regeringen burde have lyttet til Dansk Flygtningehjælps kritik af asylmyndighedernes meget stive fortolkning af, hvornår en asylansøger samarbejder med myndighederne om fastlæggelse af identitet. At forslaget er fremsat, fordi EU-kommissionen har påpeget, at dansk lovgivning på nogle punkter ikke er i overensstemmelse med et EU-direktiv, kan ikke i sig selv føre til, at EL stemmer for lovforslaget. EL kan ikke støtte lovforslaget.

Inuit Ataqatigiit, Siumut, Sambandsflokkurin og Javnaðarflokkurin var på tidspunktet for betænkningens afgivelse ikke repræsenteret med medlemmer i udvalget og havde dermed ikke adgang til at komme med indstillinger eller politiske udtalelser i betænkningen.

En oversigt over Folketingets sammensætning er optrykt i betænkningen.

4. Ændringsforslag med bemærkninger

Æ n d r i n g s f o r s l a g

Af *justitsministeren*, tiltrådt af *udvalget*:

Til § 1

1) Efter nr. 10 indsættes som nyt nummer:

»01. I § 28, stk. 6, der bliver stk. 5, ændres »stk. 2-5.« til: »stk. 2-4.««

[Konsekvens af lovforslagets § 1, nr. 9]

2) I det under *nr. 13* foreslåede § 32, stk. 9, 2. pkt., der bliver stk. 10, 2. pkt., ændres »omfattet af 1. pkt.« til: »i forbindelse med en udvisning efter § 25 b, stk. 2,«.

[Kun hvis udvisning og indrejseforbud er meddelt på forkert grundlag, kan der ske ophævelse af et indrejseforbud]

3) I *nr. 15* ændres »tilknytning.« til: »tilknytning,«.

[Sproglig korrektion]

4) *Nr. 21* affattes således:

»21. I § 59, stk. 5, der bliver stk. 6, og *stk. 6*, der bliver stk. 7, ændres »stk. 4« til: »stk. 5.««

[Konsekvens af lovforslagets § 1, nr. 19]

Til § 4

5) Efter »sættes i kraft for« indsættes: »Færøerne«.

[Sproglig korrektion]

B e m æ r k n i n g e r

Til nr. 1

Ændringsforslaget er en konsekvens af lovforslagets § 1, nr. 9.

Til nr. 2

Med ændringsforslaget præciseres det, at det alene er indrejseforbud i forbindelse med en udvisning efter udlændingelovens § 25 b, stk. 2, der kan ophæves, hvis udlændingen har forladt landet i overensstemmelse med en fastsat udrejsefrist. Med ændringen præciseres det således, at det alene er i sager, hvor udlændingen har forladt landet i overensstemmelse med en meddelt udrejsefrist, og hvor udvisningen og dermed indrejseforbuddet derfor er meddelt på et forkert grundlag, at der kan ske ophævelse af et indrejseforbud.

Til nr. 3

Ændringsforslaget er en sproglig korrektion, der fjerner et punktum og erstatter dette med et komma.

Til nr. 4

Ændringsforslaget er en konsekvens af lovforslagets § 1, nr. 19.

Til nr. 5

Ændringsforslaget er en sproglig korrektion.

Trine Bramsen (S) Troels Ravn (S) fmd. Karen J. Klint (S) Lennart Damsbo-Andersen (S) Anne Sina (S)

Mette Reissmann (S) Jeppe Bruus (S) Zenia Stampe (RV) Liv Holm Andersen (RV) Marlene Borst Hansen (RV)

Karina Lorentzen Dehnhardt (SF) Pernille Vigsø Bagge (SF) Johanne Schmidt-Nielsen (EL) Pernille Skipper (EL)

Jørgen Arbo-Bæhr (EL) Jakob Engel-Schmidt (V) Martin Geertsen (V) Karen Ellemann (V) Michael Aastrup Jensen (V)

Fatma Øktem (V) Karen Jespersen (V) Karsten Lauritzen (V) Inger Støjberg (V) Martin Henriksen (DF)

Peter Skaarup (DF) nfm. Christian Langballe (DF) Marie Krarup (DF) Merete Riisager (LA) Tom Behnke (KF)

Inuit Ataqatigiit, Siumut, Sambandsflokkurin og Javnaðarflokkurin havde ikke medlemmer i udvalget.

Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	47	Det Konservative Folkeparti (KF)	8
Socialdemokratiet (S)	47	Inuit Ataqatigiit (IA)	1
Dansk Folkeparti (DF)	22	Siumut (SIU)	1
Radikale Venstre (RV)	17	Sambandsflokkurin (SP)	1
Socialistisk Folkeparti (SF)	12	Javnaðarflokkurin (JF)	1
Enhedslisten (EL)	12	Uden for folketingsgrupperne (UFG)	1
Liberal Alliance (LA)	9		

Oversigt over bilag vedrørende L 131

Bilagsnr.	Titel
1	Høringssvar og høringsnotat, fra justitsministeren
2	Udkast til tidsplan for udvalgets behandling af lovforslaget
3	Tidsplan for udvalgets behandling af lovforslaget
4	Ændringsforslag, fra justitsministeren
5	1. udkast til betænkning
6	2. udkast til betænkning

Oversigt over spørgsmål og svar vedrørende L 131

Spm.nr.	Titel
1	Spm., om det fremover bliver sværere at udvise udenlandske tredjelandstatsborgere, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
2	Spm. om en nærmere uddybning af og præcisering af den dialog med Kommissionen, som danner baggrund for de foreslåede justeringer af udlændingeloven, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
3	Spm. om en afgørelse om udvisning vil ske under iagttagelse af de almindelige proportionalitetsprincipper, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
4	Spm. om behov for at anvende falske identifikationspapirer, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
5	Spm., om der er udlændinge, som i dag hører under dansk lovgivning, som fremadrettet vil komme til at høre under EU-retten, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
6	Spm. om, hvordan en afvisning af en udlænding i praksis til foregå, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
7	Spm. om, hvordan man i praksis udviser en udlænding, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
8	Spm., om regeringen mener, at EU-retten altid har forrang i dansk udlændingeret, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
9	Spm. om foreneligheden mellem det danske retsforbehold og den foreslåede afskaffelse af mulighed for fængselsstraf på baggrund af en EU-dom, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
10	Spm. om begrundelse for de foreslåede ændringer i lovforslaget, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
11	Spm. om, hvordan regeringen kan implementere EU-udsendelsesdirektivet i dansk ret, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
12	Spm., om den eksisterende mulighed for at afvise udlændinge ved grænsen afskaffes med det foreslåede lovforslag, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
13	Spm., om det er muligt at indføre en regel om et indrejseforbud til en afvisning, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
14	Spm., om en udvist udlænding med et indrejseforbud kan få sit indrejseforbud helt ophævet, hvis den udviste kan bevise at have forladt landet i overensstemmelse med afgørelsen om tilbagesendelse, til justitsministeren, og ministerens svar herpå

- 15 Spm. om, hvordan sondringen mellem forskellige kriminalitetsformer skal afvejes, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 16 Spm. om, hvorfor der med lovforslaget lægges op til at afskaffe muligheden for fængselsstraf, når EU-domstolen i en konkret dom har godkendt denne mulighed, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 17 Spm. om, hvorfor det i lovforslaget foreslås, at indrejseforbud ophæves, hvis vedkommende frivilligt forlader landet i overensstemmelse med den fastsatte udrejsefrist, til justitsministeren, og ministerens svar herpå

Bilag 2**Nogle af udvalgets spørgsmål til justitsministeren og dennes svar herpå**

Spørgsmål 1, 13 og 14 og justitsministerens svar herpå er optrykt efter ønske fra V.

Spørgsmål 1:

Vil ministeren oplyse, om de i forslaget angivne øgede omkostninger i Justitsministeriet skal opfattes som et udtryk for, at det fremover bliver sværere at udvise udenlandske tredjelandsstatsborgere?

Svar:

Som det fremgår af afsnit 3 i de almindelige bemærkninger, medfører lovforslaget, at der i flere tilfælde end i dag skal ske udvisning med indrejseforbud. På Justitsministeriets område betyder det øget sagsadministration i forbindelse med vurdering af udrejsefrist og udvisninger med indrejseforbud.

De øgede omkostninger er således ikke udtryk for, at det fremover bliver sværere at udvise udenlandske tredjelandsstatsborgere.

Spørgsmål 13:

Vil ministeren redegøre for, om det er muligt at indføre en regel om et indrejseforbud til en afvisning? Vil ministeren i bekræftende fald oplyse, om regeringen har haft overvejelser om at indføre en sådan regel i lovforslaget?

Svar:

Efter udlændingelovens § 32, stk. 1, fastsættes der i forbindelse med en afgørelse om udvisning et indrejseforbud. En afgørelse om afvisning ledsages derimod ikke af et indrejseforbud.

Udlændingeloven indeholdt tidligere en mulighed for fastsættelse af indrejseforbud i forbindelse med afvisning. Denne mulighed blev afskaffet ved lov nr. 473 af 1. juli 1998 om ændring af udlændingeloven og straffeloven (tidsubegrænset opholdstilladelse, asyl, familiesammenføring og udvisning m.v.). Ændringen af udvisningsreglerne skete på baggrund af Udvisningsudvalgets betænkning nr. 1326 om udvisning.

Udvisningsudvalget fandt, at adgangen til at fastsætte indrejseforbud i forbindelse med afvisning var uhensigtsmæssig, idet det medførte en begrebsmæssig uklarhed i forhold til udvisning, der netop er karakteriseret ved, at der til en beslutning om udvisning knyttes et indrejseforbud.

Med lovforslaget foreslås det, at adgangen til at afvise udlændinge indtil 3 måneder efter indrejsen, jf. udlændingelovens § 28, stk. 5 og 7, ophæves, så der i stedet skal ske udvisning. Udvisningsbestemmelsen i udlændingelovens § 25 a, stk. 2, nr. 2 og 3, foreslås i den forbindelse udvidet med henblik på at sikre, at der kan ske udvisning i samme omfang, som der i dag sker afvisning efter § 28, stk. 5, jf. stk. 1, nr. 5 og 7, ligesom det foreslås, at der indføres et nyt nr. 4 i § 25 a, stk. 2, med henblik på at sikre, at der kan ske udvisning af de personer, der i dag bliver afvist efter § 28, stk. 7.

Det har på den baggrund ikke været overvejet, om der bør indføres en bestemmelse, hvorefter der kan fastsættes et indrejseforbud i forbindelse med en afgørelse om afvisning.

Der vil som nævnt ovenfor i forbindelse med en afgørelse om udvisning blive fastsat et indrejseforbud.

Spørgsmål 14:

Vil ministeren redegøre for, om det er korrekt forstået, at en udvist udlænding med et indrejseforbud kan få sit indrejseforbud helt ophævet, hvis den udviste kan bevise at have forladt landet i overensstemmelse med afgørelsen om tilbagesendelse? Vil ministeren i bekræftende fald forklare rationalet bag udstedelse

af et indrejseforbud i tilknytning med en udvisning, når man blot ved at iagttage afgørelsen om tilbage-sendelse i realiteten straks kan indrejse igen?

Svar:

1. Som det fremgår af afsnit 2.2.3.4 i de almindelige bemærkninger, medfører lovforslaget, at et indrejseforbud i forbindelse med en udvisning efter udlændingelovens § 25 b kan ophæves, hvis udlændingen kan påvise at have forladt landet i overensstemmelse med en fastsat udrejsefrist.

I praksis vil der være tale om indrejseforbud i forbindelse med en udvisning efter § 25 b, stk. 2, hvorefter en udlænding, som ikke er statsborger i et af de lande, der er nævnt i udlændingelovens § 2, stk. 1 (tredjelandstatsborger), og som er pålagt at udrejse af landet straks, eller som ikke udrejser i overensstemmelse med udrejsefristen, jf. § 33, stk. 2, skal udvises af landet, medmindre særlige grunde taler herimod.

Som det fremgår af lovforslaget, kommer udvisning med indrejseforbud efter § 25 b, stk. 2, uden for de tilfælde hvor indrejseforbuddet er fastsat til straks, kun på tale, hvis politiet i forbindelse med udrejsekontrol konstaterer, at udlændingen ikke er udrejst i overensstemmelse med den frist for frivillig udrejse, som er meddelt udlændingen.

2. I forlængelse heraf finder Justitsministeriet, at der er anledning til at præcisere i lovteksten, at det alene er i sager, hvor udlændingen har forladt landet i overensstemmelse med en meddelt udrejsefrist, og hvor udvisningen – og dermed indrejseforbuddet – derfor er meddelt på et forkert grundlag, at der kan ske ophævelse af et indrejseforbud. Dette svarer som nævnt ovenfor til praksis.

Justitsministeriet agter på den baggrund at fremsætte et ændringsforslag, der præciserer, at det alene er indrejseforbud i forbindelse med en udvisning efter § 25 b, stk. 2, der kan ophæves efter bestemmelsen.