

MINISTERIET FOR FLYGTNINGE
INDVANDRERE OG INTEGRATION



Folketingets Integrationsudvalg
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Dato: 24 OKT. 2006
Kontor: Udlændingelovskontoret
J.nr.: 2006/4099-68
Sagsbeh.: MMI

Integrationsministeriet sendte den 22. september 2006 udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven samt forskellige andre love (Indførelse af selvbetjeningsmodel, ny og forenklet udformning af forsørgelseskravet i familiesammenføringsager og reform af studieområdet) i høring til en række myndigheder og organisationer med frist for bemærkninger den 3. oktober 2006.

Ved brev af 9. oktober 2006 sendte Integrationsministeriet kopi af modtagne høringsvar vedrørende lovforslaget til Integrationsudvalget.

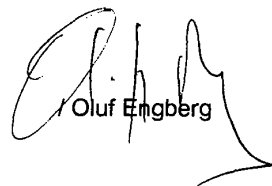
Ved brev af 19. oktober 2006 til Integrationsudvalget sendte Integrationsministeriet et høringsvar fra Amnesty International samt Integrationsministeriets notat om de høringsvar, som ministeriet havde modtaget pr. 11. oktober 2006, med ministeriets bemærkninger hertil.

Integrationsministeriet har herefter modtaget høringsvar fra Advokatrådet, Institut for Menneskerettigheder og Retssikkerhedsfonden. Kopi heraf vedlægges i fem eksemplarer.

Endvidere vedlægges i fem eksemplarer Integrationsministeriets notat om disse høringsvar.

Integrationsministeriet vil drage omsorg for, at eventuelle yderligere høringsvar løbende sendes til Folketingets Integrationsudvalg.


Rikke Hvilshøj


Oluf Engberg



24 OKT 2006

Dato:

Kontor:

J.nr.:

Sagsbeh.:

Lovkontoret

2006/4099-68

MMI

**Notat om indkomne høringssvar vedrørende forslag til lov om ændring af udlændinge-
loven samt forskellige andre love (Indførelse af selvbetjeningsmodel, ny og forenklet
udformning af forsørgelseskravet i familiesammenføringsager og reform af studie-
området)**

1. Indledning

Integrationsministeriet hørte ved breve af 22. september 2006 en række myndigheder og organisationer over forslag til lov om ændring af udlændingeloven samt forskellige andre love (Indførelse af selvbetjeningsmodel, ny og forenklet udformning af forsørgelseskravet i familiesammenføringsager og reform af studieområdet).

Ved brev af 19. oktober 2006 til Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik sendte Integrationsministeriet et notat om de høringssvar, som ministeriet havde modtaget pr. 11. oktober 2006.

Integrationsministeriet har herefter og pr. 19. oktober 2006 modtaget skriftlige bemærkninger til lovforslaget fra Advokatrådet, Institut for Menneskerettigheder og Retssikkerhedsfonden.

I det følgende gengives hovedindholdet af de tre høringssvar med hensyn til forslagene i det fremsatte lovforslag og Integrationsministeriets bemærkninger hertil. Bemærkninger af generel politisk karakter samt forslag og bemærkninger, der ikke vedrører det fremsatte forslag, er således ikke medtaget. Integrationsministeriet kan for en fuldstændig gennemgang af samtlige indsendte synspunkter henvise til høringssvarene, som er sendt til Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik ved brev af dags dato.

2. Indførelse af selvbetjeningsmodel – afvisningsadgangen og vejledningspligten

Advokatrådet finder, at afvisningsbestemmelser af denne art ikke er uden betænkelighed ud fra retssikkerhedssynspunkter, navnlig da der typisk er tale om afgørelser af indgribende betydning for ansøgerne, og afgørelserne ikke vil kunne påklages til Integrationsministeriet. Disse betænkeligheder tilsiger, at afvisningsbestemmelserne anvendes med forsigtighed, og at de forudsatte vejledningsforpligtelser for Udlændingetjenesten bliver effektivt realiseret.

Retssikkerhedsfonden anfører, at en myndighed, som modtager en ansøgning, der er ufuldstændigt dokumenteret eller på anden måde mangelfuld, efter almindelig forvaltningsretlig praksis normalt vil bistå ansøgeren med en berigtigelse af forholdene. Det bør tillægges vægt, at de pågældende formentlig vil være blandt de sprogligt og uddannelsesmæssigt dår-

ligst stillede ansøgere i forhold til dansk forvaltning, at det drejer sig om sager af ganske kompliceret art, hvor skøn ofte skal udøves, og at arten af dokumentation kan være vanskelig at fastlægge. Efter den foreslåede bestemmelse kan en ansøgning afvises, hvis der ikke er vedlagt de dokumenter eller oplysninger, "der er nødvendige", hvilket ikke er hensigtsmæssig formulering, da det alene er myndighederne, der kan afgøre, hvad der er nødvendigt. Ordlyden bør derfor ændres til "der er stillet krav om" eller lignende.

Retssikkerhedsfonden finder endvidere, at selvbetjeningsmodellen – hvis ordningen fastholdes – bør søges anvendt på andre områder, f.eks. studerende, au pair-personer, arbejdstagere og praktikanter, som ordningen efter forslaget senere vil kunne udvides til at gælde for, og hvor ansøgeren typisk har større færdigheder i udformning af ansøgninger, indhentning af oplysninger osv.

Integrationsministeriet er ikke enig i, at afvisning vil have indgribende betydning for ansøgere. Som det fremgår af lovforslaget (side 8) har afvisning alene den konsekvens, at ansøgeren må indgive en ny ansøgning. Udlændingesservice vil i afvisningsafgørelser klart angive, hvad der mangler at blive oplyst eller dokumenteret, for at ansøgningen kan tages under behandling (lovforslagets side 9 og 34-35).

Integrationsministeriet er endvidere ikke enig i, at arten af dokumentation kan være vanskelig at fastlægge. Som det fremgår af lovforslaget (side 8), vil brugerne få entydig og let forståelig vejledning om, hvorledes ansøgningsskemaerne udfyldes, og hvilken dokumentation der skal vedlægges. Udlændingesservice vil udarbejde nye vejledninger og skemaer, der i afkrydningsform klart angiver, hvad ansøgeren – og i familiesammenføringsager også den herboende – skal oplyse og fremskaffe af dokumentation.

Ansøgningsmateriale og vejledninger vil være tilgængeligt på Internettet på udlændinge- og integrationsportalen www.nyidanmark.dk. Endvidere vil ansøgere og herboende som hidtil kunne rette henvendelse til Udlændingesservice – skriftligt, telefonisk eller personligt – for at få vejledning om udfyldelse af ansøgningsskemaer m.v. og krav til sagens oplysning.

Der vil altid kunne hentes råd og vejledning fra Udlændingesservice om indgivelse af en ansøgning. I tilfælde, hvor en ansøger eller den herboende på grund af manglende personlige forudsætninger har svært ved at forstå oplysningskravet, vil Udlændingesservice skulle vejlede ansøgeren og/eller den herboende på en sådan måde, at det må antages, at indholdet af oplysningspligten er forstået.

Integrationsministeriet finder derfor, at forslaget er i overensstemmelse med den forvaltningsretlige vejledningspligt.

Med hensyn til en forvaltningsmyndigheds pligt til selv at oplyse sagen følger det af forvaltningsretten, at en myndighed i ansøgningssager kan meddele parten, at sagen afsluttes på det foreliggende grundlag, medmindre parten bidrager med de ønskede oplysninger. Der kan henvises til Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave 2002, s. 478.

Det kan tilføjes, at der, som det fremgår af lovforslaget, i særlige tilfælde, hvor ansøgeren og den herboende ikke er i stand til at oplyse sagen, kan ses bort fra selvbetjeningsmodellen, således at Udlændingesservice overtager oplysningspligten.

3. Særlige initiativer på familiesammenføringsområdet

3.1. Et opdateret og mere målrettet forsørgelseskrav

Advokatrådet finder det mangelfuldt, at der ikke i bemærkningerne til lovforslaget er angivet retningslinjer for fortolkningen af, under hvilke omstændigheder ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, vil skulle anses for afgørende at tale imod at stille betingelse efter § 9, stk. 5, 2. pkt. om, at ansøgeren og den herboende person ikke modtager hjælp efter aktivloven eller integrationsloven.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at der med den nye bestemmelse i udlændingelovens § 9, stk. 5, 2. pkt., alene er tilsigtet en videreførelse af gældende dispensationspraksis med hensyn til forsørgelseskrav.

Der vil således blive set bort fra kravet, hvor det følger af internationale forpligtelser, at Danmark skal tillade familiesammenføring. Det kan f.eks. være sager, hvor ægtefællerne ellers henvises til at leve som familie i et land, hvor den herboende ikke har mulighed for sammen med ansøgeren at indrejse og tage ophold. Også forholdet til herboende særbørn vil kunne indebære, at Danmark er forpligtet til at tillade familiesammenføring.

Der vil endvidere kunne ses bort fra kravet som følge af høj alder, alvorlig sygdom eller alvorligt handicap hos den herboende ægtefælle.

Endvidere kan der fortsat ses bort fra forsørgelseskravet i forhold til studerende på erhvervs-kompetencegivende uddannelser i form af videregående uddannelser eller erhvervsfaglige ungdomsuddannelser.

Der er tale om eksempler, og der kan således også være andre omstændigheder, der vil kunne begrunde, at kravet fraviges i den konkrete sag.

Advokatrådet anfører, at indførelsen af en hjemmel til at stille betingelse om, at herboende personer *afstår* fra at modtage hjælp til forsørgelse, som de i øvrigt ville være berettiget til efter aktivloven eller integrationsloven, nødvendiggør mere principielle overvejelser om forholdet mellem en sådan hjemmel og den gældende sociallovgivning, som for den herboendes vedkommende i sidste ende er knyttet til grundlovens § 75, stk. 2. Reglerne om ret til offentlig forsørgelse kan således efter omstændighederne tænkes at have indflydelse på den måde, hvorpå det vil være holdbart at administrere udlændingelovens § 9, stk. 5, 2. pkt.

Disse principielle overvejelser bør tillige – og måske navnlig – omfatte den forudsatte anvendelse af inddragelsesbestemmelserne i udlændingelovens § 19, stk. 1, nr. 4 og 5. I forbindelse med disse bestemmelser er der ganske vist henvist til udlændingelovens § 26, men

det er ikke nærmere angivet, hvordan afvejningen over for de heri angivne hensyn skal foretages, hvilket betyder, at den herboende person, hvis ægtefælle har fået opholdstilladelse efter § 9, og som en årrække efter ægtefællens ankomst får behov for offentlig forsørgelse, vil få svært ved at forudsige, om anmodningen om offentlig forsørgelse vil medføre inddragelse af ægtefællens opholdstilladelse. Den pågældende skal således reelt vælge mellem at afstå fra retten til offentlig forsørgelse, selv om vedkommende ikke kan forsørge sig selv, og at anmode om offentlig forsørgelse og derved risikere, at familiens enhed ikke er beskyttet, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, som bl.a. har fundet udtryk i udlændingelovens § 26, med den konsekvens, at ægtefællen ikke kan blive i Danmark.

Integrationsministeriet kan i den forbindelse oplyse, at udlændingeloven siden 1992 har indeholdt bestemmelser om, at den herboende skal forsørge en samlever eller skal kunne dokumentere at kunne forsørge en ægtefælle.

Offentlige ydelser har som udgangspunkt ikke talt med ved beregningen af forsørgelsesevnen, og det har således også hidtil været således, at modtagelse af offentlige ydelser kunne have den konsekvens, at en ægtefællesammenføringstilladelse blev nægtet eller inddraget. Det har endvidere hidtil været således, at spørgsmålet om inddragelse vurderes på baggrund af udlændingelovens § 26 om hensyn, der kan tale imod inddragelse af en opholdstilladelse.

Det nye er, at spørgsmålet om forsørgelsesevne ikke længere vurderes på baggrund af et detaljeret regelsæt om indkomst (hvor offentlig hjælp som nævnt som udgangspunkt ikke tæller med), formue og gæld, men alene på baggrund af, om parret reelt er selvforsørgende i den forstand, at de ikke modtager hjælp efter aktivloven eller integrationsloven.

Det vil – som i dag – kunne være vanskeligt på forhånd at sige noget mere sikkert om, i hvilket omfang modtagelse af offentlige ydelser i konkrete sager kan føre til, at en opholdstilladelse inddrages.

Der vil altid skulle tages hensyn til, om inddragelse eller nægtelse af forlængelse af opholdstilladelsen må antages at virke særligt belastende, jf. udlændingelovens § 26. I denne vurdering indgår blandt andet almindelige principper om proportionalitet, herunder i relation til udlændingens tilknytning til det danske samfund samt konsekvenserne for udlændingens herboende nære familiemedlemmer. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 inddrages altid i overvejelserne.

I almindelighed vil der – i overensstemmelse med den praksis, der gælder i dag – blive set bort fra midlertidig eller undskyldelig manglende evne til at opfylde kravet. Endvidere vil hjælp i form af enkeltstående ydelser af mindre beløbsmæssig størrelse, der ikke er direkte relateret til forsørgelse, eller ydelser, der må sidestilles med løn eller pension eller træder i stedet herfor, og som ikke er til hinder for familiesammenføring, heller ikke begrunde inddragelse.

Integrationsministeriet skal endvidere bemærke, at det i lovforslaget er forudsat, at kommunerne i relevante sager i medfør af de almindelige forvaltningsretlige regler vil vejlede om de mulige opholdsretlige konsekvenser af en ansøgning om offentlige ydelser efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven.

3.2. Kommunernes og uddannelsesinstitutionernes indberetningspligt

Institut for Menneskerettigheder finder, at forslagene om indhentelse og videregivelse af oplysninger uden samtykke savner en reel begrundelse. Der sker hermed en (yderligere) udhulning af det samtykkeprincip, der normalt anses for at udgøre en grundpille i spørgsmål om indhentelse og videregivelse af oplysninger, jf. persondatalovens § 8, stk. 2, nr. 1, som ofte vil være af ganske personfølsom karakter. Institutet foreslår som alternativ model, at de pågældende i de relevante situationer anmodes om at afgive et forhåndssamtykke f.eks. i forbindelse med udstedelsen af en opholdstilladelse, således at muligheden for at opnå den tilsigtede administrative forenkling fastholdes, uden at det grundlæggende samtykkeprincip tilsidesættes.

Retssikkerhedsfonden finder, at fortolkningen af persondataloven forekommer at være overordentlig principiel og måske præcedensskabende. Dette gælder navnlig, når der ikke foreligger samtykke. Fortolkningen rejser det helt principielle spørgsmål, om man kan sige, at oplysninger vedrørende forhold, som vil kunne (men ikke nødvendigvis skal) medføre, at opholdstilladelsen inddrages, er nødvendig for udførelsen af udlændingemyndighedens virksomhed eller påkrævet for en afgørelse, som den pågældende myndighed skal træffe. Fonden er betænkelig ved den foreslåede ordning og finder, at forslaget bør udgå, eller at det bør præciseres og begrænses på en måde, der bringer det bedre i overensstemmelse med de hensyn, som persondataloven tilsigter at varetage.

Integrationsministeriet skal hertil samlet bemærke, at forslagene om videregivelse af oplysninger har til formål at gøre Udlændingetjeneste bekendt med de tilfælde, hvor forsørgelseskravet med hensyn til familiesammenføring og for studerende ikke længere er opfyldt, eller hvor en studerende ikke er studieaktiv, og hvor opholdstilladelsen derfor vil kunne inddrages.

Om Institut for menneskerettigheders forslag til en alternativ ordning, skal Integrationsministeriet bemærke, at en ordning, hvorefter samtykke gives på forhånd, f.eks. i forbindelse med udstedelsen af opholdstilladelsen, vil indebære, at Udlændingetjeneste skal videresende den herboendes og ansøgerens samtykke til den pågældende kommune. Kommunerne vil skulle opbevare samtlige samtykkeerklæringer, som løbende modtages, indtil eventuel meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse. Dette vil også gælde samtykkeerklæringer, som aldrig vil skulle anvendes, fordi de pågældende ikke modtager offentlige ydelser. Endvidere vil samtykkeerklæringerne skulle registreres på en sådan måde, at kommunen kan identificere den pågældendes erklæring i de tilfælde, hvor der udbetales offentlige ydelser. Hertil kommer, at kommunerne vil skulle videresende erklæringen til den nye bopælskommune i de tilfælde, hvor de pågældende flytter.

Det er på den baggrund Integrationsministeriets opfattelse, at væsentlige administrative hensyn taler imod at indføre en sådan ordning.

Integrationsministeriet skal med hensyn til det af Retssikkerhedsfonden anførte bemærke, at kontrol med udlændinges opholdsgrundlag stedse har været en del af udlændingemyndighedernes virksomhed, ligesom udlændingemyndighederne i alle sager skal vurdere, om en opholdstilladelse skal inddrages, når grundlaget herfor ikke længere er til stede.

Integrationsministeriet finder derfor, at oplysninger om forhold, som vil kunne medføre, at en opholdstilladelse inddrages, er nødvendige for udlændingemyndighedernes virksomhed.

Kan oplysninger om modtagelse af offentlig hjælp og om manglende studieaktivitet alene videregives med samtykke, vil det betyde, at den pågældende selv kan få afgørende indflydelse på, om opholdstilladelsen vil blive inddraget, uanset at betingelserne herfor måtte være opfyldt.

Der er ikke i persondataloven noget krav om, at samtykke så vidt muligt skal søges indhentet. De nævnte hjemler til videregivelse er således sideordnede.

Det bemærkes i den forbindelse, at det i lovforslaget er forudsat, at kommunerne i forbindelse med en ansøgning om offentlige ydelser vejleder om de mulige opholdsretlige konsekvenser af modtagelse af sådanne ydelser.

Om forholdet til persondataloven henvises til Integrationsministeriets høringsnotat, der er sendt til Integrationsudvalget den 19. oktober 2006.

3.3. Tilknytningskravet

Retssikkerhedsfonden finder, at der er tale om en ministerbemyndigelse af ganske indgribende karakter og henstiller, at opregningen af kriterier ikke gøres udtømmende, idet det formentlig ikke er muligt en gang for alle at fastlægge, hvilke kriterier og hvilken vægtning der bør være gældende.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at den nærmere forståelse af tilknytningskravet bygger på lovbemærkninger og administrativ praksis. Integrationsministeriets notat af 1. december 2005 indeholder en samlet beskrivelse af anvendelsen af tilknytningskravet ved ægtefællesammenføring. Notatet er sendt til Folketingets Integrationsudvalg (UUI alm. del - bilag 53). Som det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 3.5., vil en bekendtgørelse om tilknytningskravet bygge på dette notat.

4. Forlængelsesproceduren på asylområdet – sagsbehandling på grundlag af fokus på ændrede forhold i hjemlandet

Institut for Menneskerettigheder finder, at det ikke er retligt holdbart, at ændringer af generel karakter som f.eks. et systemskift i flygtningens hjemland skulle kunne begrunde, at opholds-

tilladelser til (hele) bestemte nationaliteter skal kunne nægtes forlænget, hvilket formuleringen kan give indtryk af. Selv efter et systemskift vil der kunne være risiko for, at visse anerkendte flygtninge fra det pågældende land – f.eks. personer, der tilhører en bestemt etnisk eller religiøs gruppe – også under det nye styre vil risikere asylrelevante overgreb ved en tilbagevenden og derfor fortsat har behov for beskyttelse i Danmark. Det bør præciseres, at sager om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse bør baseres på en helt konkret, individuel vurdering af flygtningens situation ved en eventuel hjemvenden, således som det bl.a. følger af FN's Flygtningekonventions artikel 33 og artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. At generelle ændringer i hjemlandet vil skulle indgå heri, ændrer ikke ved, at det er den enkelte flygtnings forhold, der skal tillægges afgørende betydning ved vurderingen af spørgsmålet om nægtelse af forlængelse.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at forslaget ikke på nogen måde ændrer ved betingelserne for at nægte at forlænge en asylopholdstilladelse. Der er alene tale om, at opholdstilladelse fremover som udgangspunkt meddeles for 7 år mod i dag for 2 eller 3 år ad gangen.

Institut for Menneskerettigheder anfører, at ordningen om, at opholdstilladelse skal gives for en kortere periode, hvis Udlændingesservice efter en generel vurdering finder, at det må forventes, at betingelserne for asyl ikke vil være til stede i hele perioden, vil indebære nogle ganske besynderlige og retligt u hensigtsmæssige konsekvenser. I de tilfælde, hvor Flygtningenævnet omgør et afslag og derefter henviser sagen til Udlændingesservice med henblik på udstedelse af opholdstilladelse, skal Udlændingesservice – som oprindeligt fandt, at ansøgeren ikke opfyldte kravene til at blive anerkendt som flygtning – foretage en ny asylretlig vurdering, nemlig om det kan forventes, at de betingelser, der var styrende for nævnets omgørelse af afslaget, ikke vil være til stede i syv år, uagtet at Flygtningenævnet – uden i øvrigt at have taget stilling til dette spørgsmål – i givet fald måtte være af en anden opfattelse. Integrationshensyn taler imod den foreslåede ordning med betydelig styrke, selvom en afgørelse om nægtelse af forlængelse truffet af Udlændingesservice vil blive efterprøvet af Flygtningenævnet. Den enkelte flygtnings incitament til at indgå engageret i et integrationsprogram svækkes markant, når den pågældende – uden nødvendigvis at forstå baggrunden herfor – får opholdstilladelse af en kortere varighed end flertallet af de øvrige anerkendte flygtninge.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at det allerede i dag er således, at Udlændingesservice fastsætter de nærmere vilkår for opholdstilladelsen, også i de tilfælde hvor Flygtningenævnet har omgjort Udlændingesservices afgørelse om afslag på asylansøgningen. Integrationsministeriet finder ikke, at der er noget til hinder for, at Udlændingesservice foretager en vurdering af, hvor længe de betingelser, der har begrundet opholdstilladelsen, må forventes at være til stede.

Tidsbegrænsede opholdstilladelser til flygtninge skal som udgangspunkt inddrages, hvis forholdene i hjemlandet har ændret sig på en sådan måde, at de pågældende ikke længere risikerer forfølgelse. Det gælder uanset, om opholdstilladelsen er givet for 7 år eller for en kortere periode. I de tilfælde, hvor opholdstilladelsen gives for en kortere periode end 7 år, vil Udlændingesservice oplyse den pågældende om baggrunden herfor.

Ordningen vil blive administreret således, at Udlændingesservice vil give tidsbegrænset opholdstilladelse for 2 år i de tilfælde, hvor Udlændingesservice efter en generel vurdering finder, at det må forventes, at betingelserne for asyl ikke vil være til stede i hele perioden på 7 år.

Har forholdene ved udløbet af opholdstilladelsen mod forventning ikke ændret sig på en sådan måde, at spørgsmålet om nægtelse af forlængelse af tilladelsen aktualiseres, vil Udlændingesservice forlænge tilladelsen. Afhængigt af vurderingen af udviklingen i hjemlandet vil opholdstilladelsen blive givet for yderligere 2 år eller frem til tidspunktet, hvor betingelserne for tidsbegrænset opholdstilladelse kan være opfyldt, dvs. yderligere 5 år.

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og
Integration
Holbergsgade 6
1057 København K

Nybrogade 8
1203 København K
Ma. 10-14, ti. og to. 10-13

Tlf.: 33 15 30 70
Fax.: 33 15 30 61
Mail og hjemmeside:
post@retssikkerheds-fonden.dk
www.retssikkerheds-fonden.dk

Dato: 5.10.2006
Navn: Ole Espersen
Side 1 af 4

I skrivelse af 22. september af 2006 (j.nr. 2006/4099-68) anmodede ministeriet Retssikkerhedsfonden om at modtage eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven m.fl. love.

Høringsfristen blev sat til 3. oktober 2006 – vi modtog brevet 26. september 2006.

Det har ikke været muligt at foretage den udtømmende gennemgang og vurdering af udkastet, som vi gerne ville have kunnet.

Vi vil i det følgende koncentrere os om indførelsen af den såkaldte self-service model, samt den ubegrænsede persondataoverførsel mellem kommuner og udlændingestyrelsen.

§ 1, nr. 4

I § 1, nr. 4 bemyndiges ministeren til at fastsætte regler for vurdering af tilknytningskravet i tilfælde af familiesammenføring. Der er her tale om en ministerbemyndigelse af ganske indgribende karakter, men der er naturligvis fordele forbundet med en vis objektivisering. Man skal imidlertid henstille, at opregningen af kriterier ikke gøres udtømmende, idet det formentlig ikke er muligt en gang for alle at fastlægge hvilke kriterier og hvilken vægtning, der bør være gældende.

§ 1, nr. 11

Efter udkastets § 1, nr. 11 kan en ansøgning om familiesammenføring eller om tidsubegrænset opholdstilladelse afvises, 'hvis ansøgningen ikke er vedlagt de dokumenter, der indeholder de oplysninger, der er nødvendige til bedømmelse heraf'. I henhold til bemærkningerne vil ansøgninger, der ikke er fuldt oplyste, 'normalt blive afvist', og konsekvensen af at en ufuldstændig ansøgning bliver afvist er, at 'ansøgeren må indgive en ny ansøgning.'

Fondens bestyrelse:

Professor em.dr.jur. (formand)
Ole Espersen ●
Professor Vagn Greve ●
Advokat Christian Harlang ●
Landsdommer Holger Kallehaug ●
Advokat Helle Løkkegaard ●
Cand.mag. iic.jur. Preben Wilhelm ●

Medlemmer af Forum for

retssikkerhed
Professor
Henning Lyngby Andersen ●
Professor dr.jur. Flemming Balvig ●
Lektor phil. Thomas Elholm ●
Advokat Bjørn Einquist ●
Fængselsinspektør H.U. Engbo ●
Professor em.dr.jur. (formand)
Ole Espersen ●
Semiorrådgiver Jørgen Estrup ●
Professor Vagn Greve ●
Professor dr.jur.
Jens Vedsted Hansen ●
Advokat Christian Harlang ●
Professor dr.phil. Hans Herle ●
Biskop Kjeld Holm ●
Professor dr.med. Niels Høiby ●
Advokat Thorvald Høyer ●
Dr.med. Torsten Løwe ●
Landsdommer Holger Kallehaug ●
Professor Ole Karup ●
Tidligere byretspræsident
Claus Larsen ●
Advokat Helle Løkkegaard ●
Professor dr.phil. Anker Brink Lund ●
Professor Brian Patrick McGuire ●
Professor dr.jur. Peter Ragh ●
Cand.jur. Ulrich Hørs Petersen ●
Tidligere højesteretspræsident
Helle Pontoppidan ●
Semiorrådgiver cand.jur.
Lars Adam Relov ●
Overlæge Bentel Rich ●
Juridisk konsulent cand.jur.
Therese Kyur ●
Statsautoriseret revisor
Lars Skovgaard Sørensen ●
Professor Eva Smith ●
Advokat Sune Skadegaard Thorsen ●
Advokat Tyge Thier ●
Professor Per Ole Trankmann ●
Cand.mag. iic.jur. Preben Wilhelm ●
Specialkonsulent
Maddana Zarehparvar ●

Fondens formål:

Retssikkerhedsfonden er almennyttig. Dens formål er at fremme viden om samt forståelse og respekt for retsstatsprincipernes betydning for den demokratiske stat. Dette skal ske blandt andet ved at støtte og inspirere til forskning og forudtning, afholdelse af seminarer m.v.

Der er i fondens regi etableret et "Forum for retssikkerhed", hvori der udveksles erfaringer vedrørende udviklinger inden for aktuelle retssikkerhedsområder.

Der søges tilrettelagt en indsats på forskellige områder blandt andet ved udarbejdelse af beskrivelser af udviklingen og diskussioner om dens mulige implikationer for væsentlige retssikkerhedsspørgsmål. Såvel Forum for retssikkerhed som Retssikkerhedsfonden kan tage aktuelle emner op med politikere og myndigheder.

Efter almindelig forvaltningsretlig praksis i Danmark vil en myndighed, som modtager en ansøgning, der er ufuldstændigt dokumenteret eller på anden måde mangelfuld, normalt bistå ansøgeren med en berigtigelse af forholdene, evt. under fastsættelse af en tidsfrist. Det er så vidt vides første gang, der i lovgivningen indføres en afvisning med den nævnte konsekvens, at der skal startes helt forfra med en ny ansøgning. Forslaget begrundes med, at styrelsen vil 'belønne de brugere, der selv bidrager til at gøre deres sag enkel, og at styrelsen skal skabe præcise forventninger hos brugeren om, hvilken service og betjening styrelsen leverer og give klar besked om sagsbehandlingstider.'

Ved overvejelse om indførelse af en sådan ordning, bør det tillægges vægt, at de pågældende ansøgere (og formentlig ofte deres reference i Danmark) formentlig vil være blandt de sprogligt og uddannelsesmæssigt dårligst stillede ansøgere i forhold til dansk forvaltning, og at det i øvrigt drejer sig om sager af ganske kompliceret art, hvor skøn ofte skal udøves. Omfanget af nødvendige bilag fremgår af bemærkningerne side 15-16. Blandt andet kræves 'dokumentation for samliv, hvis der ikke er indgået ægteskab eller partnerskab'. Arten af en sådan dokumentation kan være vanskelig at fastlægge.

Når det i den foreslåede bestemmelse hedder, at ansøgning kan afvises hvis der ikke er vedlagt de dokumenter eller oplysninger, 'der er nødvendige', må det i øvrigt påpeges, at denne formulering ikke er hensigtsmæssig, idet det jo alene er myndighederne, der kan afgøre, hvad der er nødvendigt. Ordlyden bør derfor under alle omstændigheder ændres til 'der er stillet krav om' eller lignende.

Det er imidlertid Retssikkerhedsfondens opfattelse, at den foreslåede indførelse af self-service på netop dette område, som formentlig det første indenfor forvaltningen, er uheldig såvel pga. sagernes karakter som pga. ansøgernes udgangspunkt som i princippet ikke dansk-talende. En afvisning med opfordring til at starte forfra vil, medmindre ansøgeren opgiver, næppe bevirke en hurtigere sagsbehandling, måske tværtimod. Man skal i øvrigt henlede opmærksomheden på, at en afprøvning af self-service modellen, formentlig uden de påpegede risici eller uden helt så store risici, ville kunne ske på andre områder, fx når det drejer sig om studerende, au pair-personer, arbejdstagere og praktikanter, som ordningen i øvrigt efter forslaget af ministeren senere vil kunne udvides til at gælde for. Her er der tale om områder, hvor ansøgeren typisk har større færdigheder i udformning af ansøgninger, indhentning af oplysninger osv., lige som disse sager oftest vil være mindre personligt indgribende. Man skal derfor subsidiært henstille, at ordningen søges anvendt på disse områder, hvis dens indførelse fastholdes.

Nybrogade 8
1203 København K
Ma. 10-14, ti. og to. 10-13

Tlf.: 33 15 30 70
Fax.: 33 15 30 61
Mail og hjemmeside:
post@retssikkerheds-fonden.dk
www.retssikkerheds-fonden.dk

Dato: 5.10.2006
Navn: Ole Espersen
Side 2 af 4

Fondens bestyrelse:
Professor em. dr. jur. (formand)
Ole Espersen ●
Professor Vagn Greve ●
Advokat Christian Harlang ●
Landsdommer Holger Kallehauge ●
Advokat Helle Lokdam ●
Cand. mag. lic. jur. Preben Wilhjelmsen ●
Medlemmer af Forum for retssikkerhed:
Professor
Lennart Lyngby Andersen ●
Professor dr. jur. Flemming Balvig ●
Lektor ph.d. Thomas Ejlholm ●
Advokat Bjørn Elnaquist ●
Fængselsinspektør H. J. Engbo ●
Professor em. dr. jur. (formand)
Ole Espersen ●
Seniorrådgiver Jørgen Estup ●
Professor Vagn Greve ●
Professor dr. jur.
Jens Vedsted Hansen ●
Advokat Christian Harlang ●
Professor dr. phil. Hans Hertel ●
Biskop Kjeld Holm ●
Professor dr. med. Niels Højby ●
Advokat Thorild Hoyer ●
Dr. med. Torben Ishøj ●
Landsdommer Holger Kallehauge ●
Professor Ole Krarup ●
Tidligere byretspræsident
Claus Larsen ●
Advokat Helle Lokdam ●
Professor dr. phil. Anker Brink Lund ●
Professor Brian Patrick McGuire ●
Professor dr. jur. Peter Pagh ●
Cand. jur. Ulrich Horst Petersen ●
Tidligere højesteretspræsident
Niels Pontoppidan ●
Seniorrådgiver, cand. jur.
Lars Adam Rehoff ●
Overlæge Bente Rich ●
Juridisk konsulent, cand. jur.
Therese Ryter ●
Statsautoriseret revisor
Lars Skovgaard Sørensen ●
Professor Eva Smith ●
Advokat Sune Skadegaard Thorsen ●
Advokat Tyge Trier ●
Professor Per Ole Tråskmann ●
Cand. mag. lic. jur. Preben Wilhjelmsen ●
Specialkonsulent
Mandana Zarreparvar ●

Fondens formål:

Retssikkerhedsfonden er almennyttig. Dens formål er at fremme viden om, samt forståelse og respekt for retsstatsprincippernes betydning for den demokratiske stat. Dette skal ske blandt andet ved at støtte og inspirere til forskning og formidling, afholdelse af seminarer m.v.

Der er i fondens regi etableret et "Forum for retssikkerhed", hvori der udveksles erfaringer vedrørende udviklinger inden for aktuelle retssikkerhedsområder.

Der søges tilrettelagt en indsats på forskellige områder blandt andet ved udarbejdelse af beskrivelser af udviklingen og diskussioner om dens mulige implikationer for væsentlige retssikkerhedsspørgsmål. Såvel Forum for retssikkerhed som Retssikkerhedsfonden kan tage aktuelle emner op med politikere og myndigheder.

Ud fra den betragtning at lovsproget så vidt muligt bør være forståeligt og dækkende, skal man i øvrigt henstille til overvejelse om betegnelsen 'self-service' eller 'selvbetjening', som det er ændret til i lovforslaget, er særligt oplysende for den skitserede fremgangsmåde.

§ 1, nr. 9, nr. 17 og nr. 18

I forbindelse med at der foreslås mere objektiverede forsørgelseskrav, foreslås det, at der suppleres med en pligt for bopælskommunen til at indberette til udlændingesservice, hvis ansøgeren eller den herboende modtager offentlige ydelser efter lov om aktiv social politik eller integrationsloven. Det siges i bemærkningerne, at en 'indberetningspligt for kommunerne vil sikre bedre muligheder for en mere entydig og målrettet kontrol'.

Forslagene indebærer som noget helt nyt, at (nr. 9:) kommunalbestyrelserne løbende, øjeblikkeligt, automatisk og uden at skulle indhente samtykke skal indberette, hvis en af de af en forsørgelsespligt berørte personer modtager hjælp, som kan medføre inddragelse af opholdstilladelsen.

(nr. 17:) at ministeriet uden samtykke kan indhente tilsvarende oplysninger i Arbejdsmarkedsportalen, og

(nr. 18:) at uddannelsesinstitutioner og kommunalbestyrelser løbende, automatisk og uden samtykke skal indberette, hvis en udenlandsk studerende ikke længere er studieaktiv henholdsvis modtager af offentlig hjælp til sin forsørgelse.

Af de almindelige bemærkninger, afsnit 3.4.1 om indberetningspligt (s.27), fremgår klart, at 'forslaget ... indebærer en fravigelse af de strenge betingelser for videregivelse i persondatalovens § 8, stk.3, jf. § 8, stk. 2, nr. 1 og 2 (om videregivelse af oplysninger om rent private forhold).' Ministeren påberåber sig derefter, at videregivelse vil kunne ske i medfør af § 8, stk.2, nr. 3, 'idet videregivelsen normalt vil være nødvendig for udførelsen af en myndigheds virksomhed eller påkrævet for en afgørelse, som myndigheden skal træffe.' Der henvises til, at oplysningerne vedrører forhold, som vil kunne medføre, at opholdstilladelsen inddrages. Der ønskes 'en smidig adgang' til videregivelse af de pågældende oplysninger, og det konstateres, at 'dette formål ville være vanskeligt opnåeligt, hvis den enkelte kommune blev pålagt i hvert enkelt tilfælde, at skulle iagttage de strenge betingelser for videregivelse i persondatalovens § 8, stk. 3, jf. stk. 2, nr. 1 og 2.'

I bemærkningerne til nr. 18 (s.61) behandles specielt spørgsmålet om persondatalovens betingelser for videregivelse af oplysninger uden den registreredes samtykke, hvilket kan finde sted, 'hvis behandlingen er nødvendig for at overholde en retlig forpligtelse, som påhviler den dataansvarlige, eller behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelsen af

Nybrogade 8
1203 København K
Ma. 10-14, ti. og to. 10-13

Tlf.: 33 15 30 70
Fax.: 33 15 30 61
Mail og hjemmeside:
post@retssikkerheds-fonden.dk
www.retssikkerheds-fonden.dk

Dato: 5.10.2006
Navn: Ole Espersen
Side 3 af 4

Fondens bestyrelse:

Professor em. dr.jur. (formand)
Ole Espersen ●
Professor Vagn Greve ●
Advokat Christian Harlang ●
Landsdommer Holger Kallehaug ●
Advokat Helle Lokdam ●
Cand.mag./lic.jur. Preben Wilhelm ●

Medlemmer af Forum for retssikkerhed:

Professor
Lennart Lyngge Andersen ●
Professor dr.jur. Flemming Balvig ●
Lektor ph.d. Thomas Elholm ●
Advokat Bjørn Elmquist ●
Frøagselsinspektør H. J. Engbo ●
Professor em. dr.jur. (formand)
Ole Espersen ●
Seniorrådgiver Jørgen Estup ●
Professor Vagn Greve ●
Professor dr.jur.
Jens Vedsted Hansen ●
Advokat Christian Harlang ●
Professor dr.phil. Hans Hertel ●
Biskop Kjeld Holm ●
Professor dr.med. Niels Høiby ●
Advokat Thorkild Høyer ●
Dr.med. Torben Ishøj ●
Landsdommer Holger Kallehaug ●
Professor Ole Krarup ●
Tidligere byretspræsident
Claus Larsen ●
Advokat Helle Lokdam ●
Professor dr.phil. Anker Brink Lund ●
Professor Brian Patrick McGuire ●
Professor dr.jur. Peter Pagh ●
Cand.jur. Ulrich Horst Petersen ●
Tidligere højesteretspræsident
Niels Pontoppidan ●
Seniorrådgiver, cand.jur.
Lars Adam Rehof ●
Overlæge Bente Rich ●
Juridisk konsulent, cand.jur.
Therese Rytter ●
Statsautoriseret revisor
Lars Skovgaard Sørensen ●
Professor Eva Smith ●
Advokat Sune Skadegaard Thorsen ●
Advokat Lyge Tjørn ●
Professor Per Ole Traskmann ●
Cand.mag./lic.jur. Preben Wilhelm ●
Spécialkonsulent
Mandana Zarrehparvar ●

Fondens formål:

Retssikkerhedsfonden er almennyttig. Dens formål er at fremme viden om samt forståelse og respekt for retsstatsprincippernes betydning for den demokratiske stat. Dette skal ske blandt andet ved at støtte og inspirere til forskning og formidling, afholdelse af seminarer m.v.

Der er i fondens reglement et "Forum for retssikkerhed", hvori der udveksles erfaringer vedrørende udviklinger inden for aktuelle retssikkerhedsområder.

Der søges tilrettelagt en indsats på forskellige områder blandt andet ved udarbejdelse af beskrivelser af udviklingen og diskussioner om dens mulige implikationer for væsentlige retssikkerhedsspørgsmål. Såvel Forum for retssikkerhed som Retssikkerhedsfonden kan tage aktuelle emner op med politikere og myndigheder.

en opgave, der henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som den dataansvarlige eller en tredjemand, til hvem oplysningen videregives, har fået pålagt, jf. persondatalovens § 6, stk. 1, nr. 3 og 6.' Ministeriet konkluderer, at videregivelsen af de omhandlede oplysninger vil have hjemmel i den nævnte bestemmelse.

Det forekommer at være en overordentlig principiel og måske præcedensskabende fortolkning af persondatalovens § 6 og/eller § 8 om betingelserne for videregivelse af oplysninger, specielt når det sker uden samtykke. Argumentationen i bemærkningerne forekommer særdeles pragmatisk (ønsket om 'en smidig adgang', 'formålet vil være vanskeligt opnåeligt, hvis den enkelte kommune blev pålagt i hvert enkelt tilfælde at skulle iagttage de strenge betingelser for videregivelse i persondatalovens § 8, stk. 3, jf. stk. 2, nr. 1 og 3', og så fremdeles). Dertil kommer, at fortolkningen af betingelserne i persondataloven rejser det helt principielle spørgsmål, som i lidt forskellig udgave gør sig gældende i alle tre forslag:

- Kan man sige, at oplysninger vedrørende forhold, som vil kunne (men ikke nødvendigvis skal) medføre, at opholdstilladelsen inddrages, er nødvendig for udførelsen af udlændingemyndighedens virksomhed eller påkrævet for en afgørelse, som den pågældende myndighed skal træffe?

En fortolkning, som der her er lagt op til, kan indbyde til en alvorlig svækkelse af persondatalovens beskyttelse af den enkelte borger, hvor en smidigere adgang til persondata vil være bekvem for en myndighed.

På denne baggrund ønsker Retssikkerhedsfonden at udtrykke stor betænkelighed ved den foreslåede ordning, og man skal henstille, at forslaget udgår, eller at det under alle omstændigheder præciseres og begrænses på en måde, der bringer det bedre i overensstemmelse med de hensyn, som persondataloven tilsigter at varetage.

Med venlig hilsen

Ole Espersen

Nybrogade 8
1203 København K
Ma. 10-14, ti. og to. 10-13

Tlf.: 33 15 30 70
Fax.: 33 15 30 61
Mail og hjemmeside:
post@retssikkerheds-fonden.dk
www.retssikkerheds-fonden.dk

Dato: 5.10.2006
Navn: Ole Espersen
Side 4 af 4

Fondens bestyrelse:

Professor em. dr. jur. (formand)
Ole Espersen ●
Professor Vagn Greve ●
Advokat Christian Harlang ●
Landsdommer Holger Kallehaug ●
Advokat Helle Lokdam ●
Cand. mag. iic. jur. Preben Wilhelm ●

Medlemmer af Forum for retssikkerhed:

Professor
Lennart Lyng Andersen ●
Professor dr. jur. Flemming Balyg ●
Lektor ph.d. Thomas Elholm ●
Advokat Bjørn Elmquist ●
Fængselsinspektør H. J. Engbo ●
Professor em. dr. jur. (formand)
Ole Espersen ●
Seniorrådgiver Jørgen Estrup ●
Professor Vagn Greve ●
Professor dr. jur.
Jens Vedsted Hansen ●
Advokat Christian Harlang ●
Professor dr. phil. Hans Hertel ●
Biskop Kjeld Holm ●
Professor dr. med. Niels Høiby ●
Advokat Thorkild Høyer ●
Dr. med. Torben Ishey ●
Landsdommer Holger Kallehaug ●
Professor Ole Krarup ●
Tidligere byretspræsident
Claus Larsen ●
Advokat Helle Lokdam ●
Professor dr. phil. Anker Brink Lund ●
Professor Brian Patrick McGuire ●
Professor dr. jur. Peter Pagh ●
Cand. jur. Ulrich Horst Petersen ●
Tidligere højesteretspræsident
Niels Pontoppidan ●
Seniorkonsulent, cand. jur.
Lars Adam Rehof ●
Overlæge Bente Rich ●
Juridisk konsulent, cand. jur.
Therese Rytter ●
Statsautoriseret revisor
Lars Skovgaard Sørensen ●
Professor Eva Smith ●
Advokat Sune Skadegaard Thorsen ●
Advokat Tyge Trier ●
Professor Per Ole Tråskmann ●
Cand. mag. iic. jur. Preben Wilhelm ●
Spezialkonsulent
Mandana Zarrehparvar ●

Fondens formål:

Retssikkerhedsfonden er almennyttig. Dens formål er at fremme viden om samt forståelse og respekt for retsstatsprincippernes betydning for den demokratiske stat. Dette skal ske blandt andet ved at støtte og inspirere til forskning og formidling, afholdelse af seminarer m.v.

Der er i fondens regi etableret et "Forum for retssikkerhed", hvori der udveksles erfaringer vedrørende udviklinger inden for aktuelle retssikkerhedsområder.

Der søges tilrettelagt en indsats på forskellige områder blandt andet ved udarbejdelse af beskrivelser af udviklingen og diskussioner om dens mulige implikationer for væsentlige retssikkerhedsspørgsmål. Såvel Forum for retssikkerhed som Retssikkerhedsfonden kan tage aktuelle emner op med politikere og myndigheder.



NOTAT

vedrørende

Integrationsministeriets udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven med flere love (Opfølgning på regeringens handlingsplan for en nyorientering af Udlændingestyrelsen m.v. – indførelse af en self-servicemodel, nyt og forenklet forsørgelseskrav i familiesammenføringsager og reform af studieområdet)

Konklusion: *Institut for Menneskerettigheder finder generelt, at bemærkningerne til udkastet på flere punkter er utilstrækkelige og upræcise og derved skaber uklarhed om de enkelte foreslåede bestemmelsers nærmere indhold. Med hensyn til forslaget om adgangen til i en række nærmere angivne tilfælde at tillade indhentelse og videregivelse af oplysninger uden samtykke, er det Instituttets vurdering, at en sådan fravigelse af samtykkekravet savner en reel begrundelse. Endelig påpeger Instituttet, at den foreslåede nye forlængelsesprocedure på asylområdet om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelser til (tilsyneladende) hele nationaliteter er retligt uholdbar, samt at meddelelse af tilladelser for en kortere periode i visse tilfælde stiller Udlændingetjenesten i en noget uhensigtsmæssig dobbeltrolle og desuden må antages at have negative konsekvenser for integrationsprocessen.*

1. Baggrund

Ved skrivelse af 22. september 2006 fremsendte Integrationsministeriet udkast til forslag til ændring af udlændingeloven (Udl.) med flere love (Opfølgning på regeringens handlingsplan for en nyorientering af Udlændingestyrelsen m.v. – indførelse af en self-servicemodel, nyt og forenklet forsørgelseskrav i familiesammenføringsager og reform af studieområdet) af samme dato med anmodning om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger hertil. Dette notat rummer de kommentarer, udkastet har givet anledning til.

2. Generelle bemærkninger

Bortset fra nye bestemmelser om studerendes adgang til opholdstilladelse i Danmark m.v. består udkastet i det væsentligste af forslag til administrative omlægninger af en række sagsbehandlingsrutiner – forslag, der for de flestes vedkommende efter Institut for



Menneskerettigheders vurdering ikke rejser problemer af menneskeretlig eller retssikkerhedsmæssig karakter.

Udkastet er dog på adskillige punkter skæmmet af, at bemærkningerne til flere af de i udkastet indeholdte forslag er mangelfulde eller dog ikke tilstrækkeligt fyldestgørende, hvilket i sagens natur gør det vanskeligt at vurdere disse bestemmelsers præcise indhold og rækkevidde samt praktiske konsekvenser.

Havde udkastet været mere gennemarbejdet, end tilfældet tilsyneladende er, kunne den manglende forudsigelighed i retstilstanden, udkastet i dets nuværende form på flere punkter lægger op til, have været undgået. Instituttet kan derfor kun beklage, at det hastværk, der i de senere år har kendetegnet lovgivningsprocessen inden for udlændingeområdet, lader til også at have sat sine spor i nærværende udspil.

I det følgende skal et par konkrete menneskeretlige og retssikkerhedsmæssige problemstillinger omtales nærmere.

3. Særligt om udvalgte elementer

Institut for Menneskerettigheder har valgt at fokusere på forholdet til Persondataloven (afsnit 3.1) samt forlængelsesproceduren på asylområdet (afsnit 3.2).

3.1. Forholdet til Persondataloven

Med udkastet lægges der op til, at der i en række nærmere angivne tilfælde kan indhentes oplysninger fra bl.a. Arbejdsmarkedsportalen samt videregives oplysninger fra kommunalbestyrelserne uden samtykke fra den person, oplysningerne angår, jf. udkastets § 1, nr. 9 og 17. Hermed sker der en (yderligere) udhulning af det samtykkeprincip, der normalt anses for at udgøre en grundpille i spørgsmål om indhentelse og videregivelse af oplysninger, smh. herved Persondatalovens § 8, stk. 2, nr. 1. Det bemærkes i den forbindelse, at de pågældende oplysninger ofte vil være af ganske personfølsom karakter.

Instituttet finder det ikke indlysende, at f.eks. videregivelse af oplysninger under fravigelse af samtykkekravet som hævdet i bemærkningerne "normalt vil være *nødvendig* for udførelsen af [den relevante] myndigheds virksomhed eller *påkrævet* for en afgørelse, myndigheden skal træffe", smh. Persondatalovens § 8, stk. 2, nr. 3, se udkastet, s. 27 (fremhævet her). At en sådan konstruktion formentlig i visse tilfælde vil indebære en administrativ gevinst er jo ikke i sig selv ensbetydende med, at ordningen dermed skulle være "nødvendig" eller "påkrævet".

En alternativ model kunne være, at de berørte personer i de situationer, hvor det måtte være relevant, anmodes om at afgive et *forhåndsamtlykke* f.eks. i forbindelse med udstedelsen af en



opholdstilladelse. Hermed fastholdes muligheden for at opnå den tilsigtede administrative forenkling, uden at det grundlæggende samtykkeprincip tilsidesættes.

3.2. Forlængelsesproceduren på asylområdet

3.2.1. Vurderingsgrundlaget

Det anføres i bemærkningerne, jf. udkastet, s. 45, at spørgsmålet om anerkendte flygtnings fortsatte ophold i Danmark fremover skal bero på Udlændingenservices vurdering af, "om situationen i flygtningenens hjemlande er ændrede sig på en sådan måde, at opholdstilladelser til *bestemte nationaliteter* kan inddrages" (fremhævet her). Uagtet at de materielle betingelser for nægtelse af forlængelse er identiske med de, der gælder for inddragelse, se Udl. § 11, stk. 2, jf. § 19, er der formelt tale om to forskellige afgørelsestyper, hvorfor det vel havde været mere retvisende at have anvendt formuleringen "kan nægtes forlænget" frem for "kan inddrages" i bemærkningerne, jf. herved overskriften til udkastets afsnit 6 og dette afsnits øvrige indhold. Institut for Menneskerettigheder finder, at denne sproglige uklarhed kan skabe grundlag for tvivl om det egentlige retlige indhold.

Det er evident, at ændringer af generel karakter som f.eks. et systemskift i flygtnings hjemland kan give anledning til overvejelser om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelser. Men at sådanne ændringer skulle kunne begrunde, at opholdstilladelser til (hele) bestemte nationaliteter skal kunne nægtes forlænget, således som den ovenfor citerede passus fra bemærkningerne naturligt kan give indtryk af, er ikke retligt holdbart.

Det er et velkendt fænomen, at selv efter et systemskift vil der kunne være risiko for, at visse anerkendte flygtninge fra det pågældende land – eksempelvis personer, der tilhører en bestemt etnisk eller religiøs gruppe – også under det nye styre vil risikere asylrelevante overgreb ved en tilbagevenden og derfor fortsat har behov for beskyttelse i Danmark. Institutet så derfor gerne, at det i bemærkningerne blev præciseret, at sager om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse bør baseres på en helt konkret, individuel vurdering af flygtnings situation ved en eventuel hjemvenden, således som det bl.a. følger af FN's Flygtningekonventions art. 33 samt art. 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. At generelle ændringer i hjemlandet naturligt vil skulle indgå heri ændrer efter Instituttets opfattelse ikke ved, at det må være den enkelte flygtnings forhold, der skal tillægges afgørende betydning ved vurderingen af spørgsmålet om nægtelse af forlængelse.

3.2.2. Meddelelse af opholdstilladelse for en kortere periode

Samme sted i bemærkningerne, s. 45-46, foreslås det, at såfremt Udlændingenservice "efter en generel vurdering finder, at det må forventes, at betingelserne for asyl ikke vil være til stede i hele perioden [på syv år], vil tilladelsen dog kunne gives for en kortere periode", f.eks. hvis "asyltilladelsen er givet på baggrund af de aktuelle forhold i hjemlandet".



Rent bortset fra, at meddelelse af opholdstilladelser til flygtninge i sagens natur – i hvert fald hidtil – aldrig er blevet meddelt med henvisning til tidligere eksisterende eller forventede fremtidige forhold, men altid er knyttet snævert til den enkelte ansøgers aktuelle situation i hjemlandet, vil en sådan ordning indebære nogle ganske besynderlige og retligt uhensigtsmæssige konsekvenser.

I de tilfælde, hvor Flygtningenævnet omgør et tidligere meddelt afslag og derefter rutinemæssigt henviser sagen til styrelsen med henblik på udstedelse af en formel opholdstilladelse dér, vil forslaget indebære, at Udlændingetjenesten – selv samme myndighed, som oprindeligt fandt, at ansøgeren ikke opfyldte kravene til at blive anerkendt som flygtning – i forbindelse med tilladelsesudstedelsen nu skal foretage en *ny* asylretlig vurdering, nemlig hvorvidt det kan forventes, at de betingelser, der var styrende for nævnets omgørelse af Udlændingetjenestens afslag, ikke vil være til stede i de næste syv år. Og dette uagtet at Flygtningenævnet – uden i øvrigt at have taget stilling til dette spørgsmål – i givet fald måtte være af en anden opfattelse.

Selv om en afgørelse om nægtelse af forlængelse truffet af Udlændingetjenesten vil blive efterprøvet af Flygtningenævnet, jf. Udl. § 53 a, stk. 1, nr. 2, smh. §§ 19 og 11, stk. 2, taler integrationshensyn efter Instituttets vurdering med betydelig styrke imod den foreslåede ordning. Det må anses for givet, at den enkelte flygtnings incitament til at indgå engageret i et integrationsprogram svækkes markant, når den pågældende – uden nødvendigvis at forstå baggrunden herfor – meddeles opholdstilladelse af en kortere varighed end flertallet af de øvrige anerkendte flygtninge. Dertil kommer, at udkastets bemærkninger også på dette punkt forekommer uklare med hensyn til, hvordan undtagelsesordningen skal fortolkes og administreres i praksis. Instituttet ser derfor gerne, at denne nyskabelse underkastes en grundig revurdering, eller – såfremt forslaget opretholdes – dog uddybes væsentligt i bemærkningerne.

Der henvises til ministeriets j.nr. 2006/4099-68.

Kim U. Kjær, den 16. oktober 2006



Ministeriet for Flygtninge Indvandrere og Integration
Holbergsgade 6
1057 København K

KRONPRINSESSEGADE 28
1306 KØBENHAVN K
TLF. 33 96 97 98
FAX 33 36 97 50

blr@inm.dk

DATO: 11-10-2006
J.NR.: 04-013602-06-1888
REF.: mbl-hfe

Høring vedrørende udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven med flere love

Ved e-mail af 22. september 2006 har Integrationsministeriet anmodet om Advokatrådets bemærkninger til ovennævnte udkast.

Udkastet har været forelagt for Advokatrådets Retsudvalg, hvorefter Advokatrådet skal bemærke følgende:

De dele af udkastet, som er udtryk for den lovgivningsmæssige gennemførelse af de mere generelle elementer i handlingsplanen for nyorientering af Udlændingestyrelsen, giver ikke i sig selv Advokatrådet anledning til bemærkninger. I det omfang, disse tiltag i praksis vil føre til forbedret brugerbetjening, større gennemsigtighed og dermed forudsigelighed samt mere effektiv sagsbehandling i udlændingeadministrationen, kan dette naturligvis kun hilses velkomment.

I den forbindelse henledes opmærksomheden dog på, at det efter bemærkningerne til lovforslaget kan fremstå som uklart, ud fra hvilke overvejelser man har valgt i første omgang at lade self-servicemodellen omfatte netop ansøgninger om familiesammenføring og ansøgninger om tidsubegrænset opholdstilladelse. Der findes således ikke i udkastet henvisninger til eller gengivelse af synspunkter herom fra regeringens handlingsplan for en nyorientering af Udlændingestyrelsen, jf. hertil udkastets s. 9-10. Det har ikke inden for den særdeles korte høringsfrist været muligt at foretage nærmere undersøgelse af de eventuelle overvejelser i handlingsplanen i denne henseende.

Hvad særligt angår den – i konsekvens af self-servicemodellen – foreslåede hjemmel til at afvise ansøgninger om familiesammenføring og om tidsubegrænset opholdstilladelse, hvis sådanne ansøgninger ikke er vedlagt de nødvendige dokumenter og øvrige oplysninger (forslagets § 1, nr. 11 og 12, vedrørende nye bestemmelser i udlændingelovens §§ 9 g og 11 d), finder Advokatrådet anledning til at bemærke, at afvisningsbestemmelserne af denne art ikke er uden betænkelighed ud fra retssikkerhedssynspunkter. Dette gælder så meget desto mere, som der her typisk vil være tale om



afgørelser af indgribende betydning for ansøgerne, og afvisningsafgørelser efter lovforslaget ikke vil kunne påklages til Integrationsministeriet, jf. § 1, nr. 19, vedrørende ændring af udlændingelovens § 46, stk. 2. Disse betænkeligheder må tilsige, at afvisningsbestemmelserne anvendes med forsigtighed, og at de forudsatte vejledningsforpligtelser for Udlændingesservice bliver effektivt realiseret, jf. bemærkningerne s. 56-58.

Blandt de materielle lovændringer synes det først og fremmest at være de foreslåede ændringer af bestemmelserne i udlændingelovens § 9 om *forsørgelseskrav* og de hermed sammenhængende inddragelsesbestemmelser i lovens § 19, der kan give anledning til retssikkerhedsmæssige og andre principielle overvejelser. Disse dele af lovforslaget forekommer i høj grad at være præget af sammenhængen med selfservicemodellen, og i tilsvarende grad kendetegnes bemærkningerne hertil af manglende eller i hvert fald sparsom redegørelse for den måde, hvorpå bestemmelserne tænkes praktiseret, jf. bemærkningerne s. 14-19, s. 21-23, s. 25-26 samt s. 49-50 og s. 59.

Selve omlægningen af forsørgelseskravet fra at være en betingelse om herboendes godtgørelse af abstrakt *forsørgelsesevne* til at være et krav om løbende faktisk *selvforsørgelse* (forslagets § 1, nr. 2 og 3, vedrørende ændring af udlændingelovens § 9, stk. 3 og 5) forekommer umiddelbart at ville føre til en ordning, som er administrativt enklere, mere målrettet og samtidig mere gennemskuelig for de berørte personer. Det er imidlertid en klar mangel ved udkastet, at der ikke i bemærkningerne til lovforslaget er angivet retningslinier for fortolkningen af, under hvilke omstændigheder *ganske særlige grunde*, herunder hensynet til familiens enhed, vil skulle anses for *afgørende* at tale imod at stille betingelse efter § 9, stk. 5, 2. pkt. om, at ansøgeren og den herboende person ikke modtager hjælp efter aktivloven eller integrationsloven.

I forhold til formuleringen af dispensationskriteriet for forsørgelseskravet i den nugældende § 9, stk. 3, ("ganske særlige grunde") og den relativt lempelige fortolkning af dette kriterium synes der således at ville blive tale om en væsentlig skærpelse, jf. tillægskriteriet "afgørende" i den nugældende § 9, stk. 5, og de legislative forudsætninger, der knytter sig hertil. Om den ganske markante forskel på de to nugældende dispensationskriterier kan henvises til fremstillingen i Lone B. Christensen m.fl., *Udlændingeret*, 3. udgave, 2006, s. 151-55, s. 180-81 og s. 184 med henvisninger til forarbejderne til disse lovbestemmelser. Det er Advokatrådets opfattelse, at der i forbindelse med den foreslåede ændring af forsørgelseskravet vil være et stort behov for at tydeliggøre, hvordan dispensationskriteriet fremover skal fortolkes og anvendes. Ligeledes bør det fremgå af bemærkningerne til lovforslaget, hvilke overvejelser der måtte ligge bag eventuelle skærper i så henseende.

Endvidere synes indførelsen af en hjemmel til at stille betingelse om, at herboende personer *afstår* fra at modtage hjælp til forsørgelse, som de i øvrigt ville være berettiget til efter aktivloven eller integrationsloven, at nødvendiggøre mere principielle overvejelser om forholdet mellem en sådan betingelseshjemmel og den gældende



sociallovgivning, som for den herboendes vedkommende i sidste ende er knyttet til grundlovens § 75, stk. 2. Reglerne om ret til offentlig forsørgelse kan således efter omstændighederne tænkes at have indflydelse på den måde, hvorpå det vil være holdbart at administrere betingelseshjemmelen i udlændingelovens § 9, stk. 5, 2. pkt.

Disse principielle overvejelser bør tillige – og måske navnlig – omfatte den forudsatte anvendelse af *inddragelsesbestemmelserne* i udlændingelovens § 19, stk. 1, nr. 4 og 5 (lovforslagets § 1, nr. 13 og 14). I forbindelse med disse bestemmelser er der ganske vist henvist til udlændingelovens § 26, men der er ikke angivet nærmere forudsætninger om, hvordan afvejningen over for de heri angivne hensyn skal foretages, jf. bemærkningerne s. 26, s. 50 og s. 59. Dette medfører, at den herboende person, hvis ægtefælle har fået opholdstilladelse efter § 9, og som en årrække efter ægtefællens ankomst får behov for offentlig forsørgelse, vil få svært ved at forudsige, om hans anmodning om offentlig forsørgelse vil medføre inddragelse af ægtefællens opholdstilladelse. Han vil således reelt skulle vælge mellem på den ene side at afstå fra retten til offentlig forsørgelse, selv om han ikke kan forsørge sig selv, og på den anden side at anmode om offentlig forsørgelse og derved løbe en risiko for, at familiens enhed ikke er beskyttet i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, som blandt andet har fundet udtryk i udlændingelovens § 26, men den konsekvens, at ægtefællen ikke kan blive i Danmark.

En retssikkerhedsmæssigt forsvarlig løsning på afvejningen mellem på den ene side gældende ret om offentlig forsørgelse og beskyttelse af familiens enhed og på den anden side gennemførelse af den beskrevne ordning med inddragelse i tilfælde af offentlig forsørgelse vil formentlig forudsætte, at der i bemærkningerne til de foreslåede lovændringer bliver angivet mere specifikke retningslinier for, hvordan de i § 9, stk. 5, 2. pkt., hjemlede krav om selvforsørgelse kan håndhæves ved inddragelse af opholdstilladelser efter § 19, stk. 1, nr. 4 og 5.

Med venlig hilsen



Henrik Rothe