



Udlændinge- og Integrationsministeriet

KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT

vedrørende

Forslag til lov om ændring af udlændingeloven

(Nægtelse af udstedelse af særlig rejselegitimation til udlændinge, gebyr for indgivelse af ansøgning om laissez-passer, spærring af dansk udstedt rejselegitimation i Det Centrale Pasregister)

1. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Et udkast til lovforslaget har i perioden fra den 3. december 2018 til den 3. januar 2019 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Advokatrådet (Advokatsamfundet), Amnesti Nu, Amnesty International, Ankestyrelsen, Asylret, Centralorganisationernes Fællesudvalg CFU, Danes Worldwide, Danmarks Biblioteksforening, Danmarks Rederiforening, Danmarks Rejsebureau Forening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Advokater, Danske Universiteter, Den Danske Dommerforening, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Den Katolske Kirke i Danmark, DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Finansrådet, Flygtningenævnet, Folkehøjskolernes Forening i Danmark, FOA – Fag og Arbejde, Foreningen af fængsels- og arrestuspræster, Foreningen af Socialchefer i Danmark, Foreningen af statsforvaltningsjurister, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Færøernes Landsstyre, HK Danmark, HK/kommunal, Indvandrermedicinsk Klinik, Odense Universitetshospital, Indvandreradgivningen, Institut for Menneskerettigheder, Justitia, Kirkernes Integrationstjeneste, KL, Knud Vilby (på vegne af Fredsfonden), Kriminalforsorgsforeningen, Kristelig Fagbevægelse, Kvindernes Internationale Liga for Fred og Frihed (Kvindefredsligaen), Københavns Byret, Landsforeningen Adoption & Samfund, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsforeningen af kvindekrisecentre – LOKK, Mellempolitisk Samvirke, Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre), Plums Fond for fred, økologi og bæredygtighed (Tidl. Fredsfonden), PRO-Vest, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Red Barnet, Refugees Welcome, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Røde Kors, Rådet for Etniske Minoriteter, Rådet

6. februar 2019

Asyl og Visum
Slotsholmsgade 10
1216 København K

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

CVR-nr. 36977191

for Socialt Udsatte, samtlige byretter, SOS mod Racisme, Statsforvaltningen, Sø- og Handelsretten, TABUKA, Tilsynet med Efterretningstjenesterne, Udlændingenævnet, UNHCR Regional Representation for Northern Europe, UNICEF Danmark, Work-live-stay southern Denmark, Ægteskab uden grænser, Ældresagen, Aarhus Erhverv / International Community og 3 F.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har modtaget hørings svar fra:

Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Rigspolitiet, SOS mod Racisme og UNHCR Regional Representation for Northern Europe.

Ankestyrelsen, Danes Worldwide, Dansk Arbejdsgiverforening, Flygtningenævnet, Færøernes Landsstyre, Institut for Menneskerettigheder, Kommunernes Landsforening, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, samtlige byretter, Statsforvaltningen, Sø- og Handelsretten, Tilsynet med Efterretningstjenesterne, Udlændingenævnet, Ældresagen og 3 F har oplyst, at de ikke ønsker at afgive bemærkninger om lovforslaget.

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter i de modtagne hørings svar.

Udlændinge- og Integrationsministeriets kommentarer til hørings svarene er anført i kursiv.

Bemærkninger af generel politisk karakter samt forslag og bemærkninger, der ikke vedrører lovforslaget, indgår ikke i hørings oversigten. Udlændinge- og Integrationsministeriet kan for en fuldstændig gennemgang af samtlige synspunkter henvise til hørings svarene, som er sendt til Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg.

2. Hørings svarene

2.1. Nægtelse af udstedelse af særlig rejselegitimation til udlændinge

Foreningen af Udlændingeretsadvokater finder, at flere af ændringerne i den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 39, stk. 5, bør præciseres. Om § 39, stk. 5, nr. 1, bemærkes det, at det antal gange udlændinge inden for de seneste år har fået udstedt ny rejselegitimation på baggrund af angivet bortkomst bør præciseres. Den i § 39, stk. 5, nr. 2, nævnte mistanke om ulovlig hensigt bør præciseres og så vidt muligt dokumenteres. Udlændingestyrelsens mistanke i § 39, stk. 5, nr. 3, om, at rejselegitimation er stillet til rådighed eller forsøgt stillet til rådighed for tredjemand, bør være begrundet. Om § 39, stk. 5, nr. 4, forudsættes det, at de bevidst urigtige oplysninger eller den svigagtige fortielse over for Udlændingestyrelsen dokumenteres.

SOS Racisme finder, at retssikkerheden svækkes for de personer, der mistænkes for at medvirke til misbrug af deres pas, idet de administrativt kan straffes herfor ved ikke at kunne rejse i en periode på 5 år.

Som anført i pkt. 2.2. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget er der efter de gældende regler kun hjemmel til at nægte udstedelse af rejselogitimation, hvis ansøgeren flere gange inden for de seneste år har fået udstedt ny rejselogitimation i anledning af, at rejselogitimationen er bortkommet, eller hvis det skønnes nødvendigt af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige orden eller statens omdømme.

Udlændingestyrelsen oplever et ikke uvæsentligt misbrug af rejselogitimation i form af, at en udlændings pas fremstår med forvanskede eller fjernede dele, eller at påtegninger i passet ses fjernet. Styrelsen oplever endvidere, at der konstateres misbrug ved ansøgning om udstedelse af nyt pas og misbrug af pas, der stadig er gyldige, samt at udlændinge forsøger at få udstedt pas med en anden persons billede, at der er skrevet forfalskede forlængelser i pas eller er lavet forfalskede ophævelser af rejsebegrænsninger i pas.

For at imødegå denne form for misbrug foreslås det med dette lovforslag, at hjemlen i udlændingelovens § 39, stk. 5, udvides. Den foreslåede § 39, stk. 5, nr. 1 og 5, er en videreførelse af den gældende § 39, stk. 5, og der er således ikke tilsigtet nogen ændring af den gældende praksis herfor.

Om § 39, stk. 5, nr. 1, fremgår det af bemærkningerne til lovforslagets § 1, at det forudsættes, at der i almindelighed vil være tilstrækkeligt grundlag for mistanke om misbrug, hvis en udlænding to gange inden for en periode på fem år har fået udstedt ny rejselogitimation med den begrundelse, at rejselogitimationen er bortkommet.

For så vidt angår anvendelsen af de nye nr. 2, 3 og 4 i § 39, stk. 5, vil det bero på en konkret vurdering af de samlede omstændigheder i hver enkelt sag, om der foreligger tilstrækkelige oplysninger til at danne grundlag for en mistanke om misbrug, der kan begrunde, at udstedelse af rejselogitimation kan nægtes.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal vedrørende "ulovlig hensigt" i § 39, stk. 5, nr. 2, henvise til pkt. 2.3.1. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, hvor det fremgår, at der hermed f.eks. skal forstås forsøg på at skjule, hvor udlændingen har opholdt sig, f.eks. ved hjemlandsrejser eller ved ophold i krigszoner, hvor længe udlændingen har opholdt sig uden for Danmark, eller rejser til hjemlandet på trods af en påført rejsebegrænsning. Der vil normalt ikke kunne statueles ulovlig hensigt, hvis en eller flere sider i passet er revet ud, og samtlige sider indsendes sammen med passet til styrelsen i hel stand, således at det fortsat er muligt at se udlændingens rejseaktiviteter, eller hvis skaderne i passet eller bortkomsten i øvrigt stemmer overens med udlændingens troværdige forklaring.

Ministeriet skal endelig henvise til pkt. 2.3.1. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, hvoraf det fremgår, at der med den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 39, stk. 5, ikke er tilsigtet nogen ændring i forhold til muligheden for at påklage Udlændingestyrelsens afgørelser om nægtelse af udstedelse af rejsedokument for flygtninge og fremmedpas. Styrelsens afgørelser om rejselogitimation

efter den foreslåede bestemmelse kan således påklages til Udlændingenævnet, jf. udlændingelovens § 52 b, stk. 1, nr. 15, for så vidt angår afgørelser om fremmedpas, og til Flygtningenævnet, jf. udlændingelovens § 53 a, stk. 1, nr. 4, for så vidt angår afgørelser om nægtelse af rejsedokumenter for flygtninge.

2.2. Nægtelse af udstedelse af særlig rejselegitimation til flygtninge

UNHCR konstaterer, at det fremgår af artikel 28 i flygtningekonventionen af 28. juli 1951, at de kontraherende stater skal udstede rejsedokumenter til flygtninge, der lovligt bor inden for deres område, medmindre tvingende hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige orden tilsiger andet. UNHCR har hertil bemærket, at artikel 28 skal fortolkes restriktivt.

Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker, at nægtelse af udstedelse af rejselegitimation til flygtninge i medfør af flygtningekonventionen af 28. juli 1951 og fremmedpas til statsløse i medfør af statsløsekonventionen af 28. september 1954, er reguleret i den nugældende § 39, stk. 5, i udlændingeloven. Det fremgår heraf, at nægtelse af særlig rejselegitimation til flygtninge og statsløse personer skal administreres i overensstemmelse med flygtningekonventionen og statsløsekonventionen. Ministeriet skal henviser til pkt. 2.1.2. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, hvoraf det vedrørende artikel 28 i flygtningekonventionen af 28. juli 1951 fremgår, at de kontraherende stater herefter har pligt til at udstede rejsedokument til flygtninge, der er omfattet af konventionen, og som lovligt bor inden for statens område, til brug for rejse uden for statens område, med mindre tvingende hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige orden tilsiger andet. Formålet hermed er at forsyne flygtningen med rejselegitimation, som kan anvendes i stedet for nationalitetspas.

2.2. Ændringer i Det Centrale Pasregister

Rigspolitiet oplyser, at spærring af rejselegitimation kan ske i Det Centrale Pasregister ved at opdatere en udlændings rejselegitimation som "mistet", og bekræfter desuden, at et dansk udstedt pas, herunder konventionspas og fremmedpas, vil blive indberettet til Schengeninformationssystemet (SIS II) og Interpol, hvis de meldes "mistet" i pasregistret. Det oplyses endvidere, at Udlændingestyrelsen i pasregisterets historik kan se alle oplysninger om alle mistede pas, samt at indberetning af pas, som er mistet i tilfælde, hvor der er konstateret misbrug eller forsøg på misbrug, vil kunne foretages i pasregisteret. Rigspolitiet forudsætter, at lovændringen ikke giver anledning til, at der skal foretages tekniske ændringer i Det Centrale Pasregister, hvor oplysning om udstedelse af fremmedpas og konventionspas registreres. Det bemærkes i den forbindelse, at såfremt det ønskes, at pasregisteret i visse tilfælde skal indeholde en advarselstekst, eller der skal etableres en mulighed for teknisk spærring, vil det kræve en større ændring af pasregisteret.

Udlændinge- og Integrationsministeriet vurderer ikke, at der behov for ændringer i Det Centrale Pasregister.

2.3. Gebyr ved ansøgning om laissez-passer

SOS Racisme anfører, at det foreslåede gebyr for udstedelse af laissez-passer vil ramme persongruppen uretfærdigt, idet mange udlændinge har beskedne økonomiske ressourcer.

Som anført i pkt. 3.2. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget oplever Udlændingestyrelsen i et ikke uvæsentligt omfang, at udlændinge, der har søgt om laissez-passer, ikke afhenter dokumentet efter udstedelse, og at udlændinge ansøger om laissez-passer i stedet for at ansøge om et pas, fordi det er nemmere og omkostningsfrit. Dette er ikke hensigtsmæssigt. Endvidere er udstedelse af både fremmedpas og rejsedokument for flygtninge i dag gebyrbelagt med et ikke-omkostningsbestemt gebyr, jf. udlændingelovens § 44, stk. 2. Det er baggrunden for, at der foreslås indført et ikke-omkostningsbestemt gebyr for indgivelse af ansøgning om laissez-passer. Udlændinge- og Integrationsministeriet finder ikke anledning til at ændre den foreslåede bestemmelse.

3. Lovforslaget i forhold til lovudkastet

Lovforslaget adskiller sig på følgende punkter fra det lovforslag, der blev sendt i høring den 3. december 2018:

- Mistankekravet i den foreslåede § 39, stk. 5, nr. 3, i udlændingeloven er ensartet sprogligt, således at Udlændingestyrelsen kan nægte at udstede særlig rejselogitimation til udlændinge, i det omfang styrelsen har mistanke om, at ansøgeren har stillet eller forsøgt at stille sin rejselogitimation til rådighed for tredjemand, eller hvis der er mistanke om, at ansøgerens rejselogitimation er blevet benyttet til uberettiget indrejse heri landet af en tredjemand.
- Det er præciseret i bemærkningerne i afsnit 2.2, at det er Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at det ikke inden for rammerne af den nu gældende bestemmelse i udlændingelovens § 39, stk. 5, er muligt at nægte udstedelse af særlig rejselogitimation i de i lovforslaget beskrevne tilfælde af misbrug af rejselogitimation, som Udlændingestyrelsen oplever i praksis.

Det skal ses i lyset af, at den gældende bestemmelse i udlændingeloven § 39, stk. 5, fastslår, at udstedelse af rejselogitimation kan nægtes, hvis det skønnes nødvendigt af hensyn til blandt andet den offentlige orden, hvorefter der ifølge forarbejderne sigtes til forbrydelser, som vil kunne true den offentlige orden væsentligt, uden at der herved dog er fare for den nationale sikkerhed. Det er videre præciseret, at hvis det er åbenlyst, at en ansøger tidligere har misbrugt eller forsøgt at misbruge en særlig rejselogitimation til udlændinge, også selv om det kun er sket i et enkeltstående tilfælde, vil udstedelse af særlig rejselogitimation til udlændinge endvidere kunne nægtes under hensyn til den offentlige orden. Det kan f.eks. være tilfældet, hvor ansøgeren indrømmer et tidligere misbrug eller forsøg på misbrug, eller hvor dette er blevet opdaget af Udlændingestyrelsen.

- Det foreslås med indførslen af udlændingelovens § 44, stk. 4, at der ved indgivelse af ansøgning om udstedelse af laissez-passer betales et gebyr på 300 kr. Det foreslåede gebyr indføres primært med et adfærdsregulerende sigte. Gebyret er skønsmæssigt fastsat under hensynstagen til bl.a. prisen på konventions- og fremmedpas, som udgør 627 kr. i 2019-niveau for en voksen. Børn under 18 år fritages for gebyr.
- Det foreslås endvidere, at loven ikke finder anvendelse på ansøgninger om udstedelse af særlig rejselegitimation til udlændinge eller ansøgninger om udstedelse af laissez-passer indgivet før lovens ikrafttræden. For sådanne ansøgninger finder de hidtil gældende regler anvendelse.
- Endelig er der indført en bestemmelse vedrørende lovens territoriale gyldighed.

Der er herudover foretaget mindre ændringer af lovteknisk, redaktionel og korrekturmæssig karakter i forhold til det udkast, som har været sendt i høring. Lovforslagets almindelige og specielle bemærkninger er flere steder blevet præciseret og uddybet.