

UDKAST
(Høring)

Forslag

til

Lov om ændring af udlændingeloven

(Skærpelse af muligheden for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse for udlændinge, der aktivt har modarbejdet afklaringen af deres identitet i forbindelse med ansøgning om opholdstilladelse her i landet)

§ 1

I udlændingeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. [XX], foretages følgende ændringer:

1. I § 9, stk. 13, ændres "eller 16" til: "eller 17".
2. I § 11, stk. 12, ændres "jf. dog stk. 16" til: "jf. dog stk. 17".
3. I § 11 indsættes efter stk. 15 som nyt stykke:

"Stk. 16. En udlænding, der aktivt har modarbejdet afklaringen af sin identitet i forbindelse med en ansøgning om opholdstilladelse her i landet, kan ikke meddeles tidsubegrænset opholdstilladelse, medmindre der foreligger ganske særlige grunde."

Stk. 16 og 17 bliver herefter stk. 17 og 18.

4. I § 46, stk. 5, ændres "jf. § 11, stk. 3-9, 12, 14 og 16" til: "jf. § 11, stk. 3-9, 12, 14, 16 og 17".
5. I § 46, stk. 6, ændres "jf. § 11, stk. 3-9, 12, 14 og 16" til: "jf. § 11, stk. 3-9, 12, 14, 16 og 17".

§ 2

Stk. 1. Loven træder i kraft den 1. december 2017.

Stk. 2. Loven finder ikke anvendelse for ansøgninger om tidsubegrænset opholdstilladelse, hvor ansøgningen om opholdstilladelse, som ansøgningen om tidsubegrænset opholdstilladelse henviser til, jf. udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 1, er indgivet før lovens ikrafttræden. For sådanne ansøgninger finder de hidtil gældende regler anvendelse.

§ 3

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de færøske eller grønlandske forhold tilsiger.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Indledning og baggrund

2. Afslag på ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse, når udlændingen aktivt har modarbejdet afklaringen af sin identitet i forbindelse med en ansøgning om opholdstilladelse her i landet

2.1. Gældende ret

2.1.1. Generelt

2.1.2. Asylsager

2.1.3. Sager om familiesammenføring, studie, beskæftigelse mv.

2.1.4. Tidsubegrænset opholdstilladelse

2.2. Norsk ret

2.3. Ministeriets overvejelser og forslag til ændring

2.3.1. Forslag om indførelse af ny hjemmel til at kunne afslå en ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse, når ansøgeren aktivt har modarbejdet afklaring af sin identitet i forbindelse med en ansøgning om opholdstilladelse her i landet, medmindre der foreligger ganske særlige grunde

2.3.2. Forholdet til Danmarks internationale forpligtelser

2.3.2.1. Flygtningekonventionen

2.3.2.2. Den foreslåede bestemmelses betydning for adgangen til ægtefællesammenføring

2.3.2.2.1. Udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1

2.3.2.2.2. Udlændingelovens § 9 c

2.3.2.2.3. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8

3. Økonomiske og administrative konsekvenser for de offentlige

4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet

5. Administrative konsekvenser for borgerne

6. Miljømæssige konsekvenser

7. Forholdet til EU-retten

8. Hørte myndigheder og organisationer mv.

9. Sammenfattende skema

1. Indledning og baggrund

Med lovforslaget indføres efter inspiration fra tilsvarende norske regler en ny hjemmel i udlændingeloven til at meddele afslag på en ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse, hvis udlændingen aktivt har modarbejdet afklaringen af sin identitet i forbindelse med ansøgning om opholdstilladelse her i landet.

Af hensyn til Danmarks interesse i at kontrollere indvandringen, er det vigtigt, at udlændinge, der kommer her til landet, opgiver deres rigtige identitet og i den forbindelse samarbejder med udlændingemyndighederne.

Fastlæggelse af udlændinges identitet er en vigtig del af myndighedernes arbejde i forbindelse med behandlingen af ansøgninger om opholdstilladelse mv. i Danmark. Det kan imidlertid være et ressourcekrævende arbejde for myndighederne at forsøge at fastslå en udlændings identitet. Det er ikke mindst tilfældet, når en udlænding f.eks. opgiver en urigtig identitet og derved forsøger at opnå rettigheder, som den pågældende ikke har krav på, f.eks. en opholdstilladelse.

Regeringen foreslår derfor, at en udlænding, der aktivt har modarbejdet afklaringen af sin identitet i forbindelse med en ansøgning om opholdstilladelse her i landet, men hvor den pågældende alligevel har krav på opholdstilladelse, ikke skal kunne meddeles tidsubegrænset opholdstilladelse, medmindre der foreligger ganske særlige grunde.

Lovforslaget berører ikke de gældende betingelser for tidsubegrænset opholdstilladelse, som videreføres uændret.

2. Afslag på ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse, når udlændingen aktivt har modarbejdet afklaringen af sin identitet i forbindelse med en ansøgning om opholdstilladelse her i landet

2.1. Gældende ret

2.1.1. Generelt

Udlændinge, der indgiver ansøgning om opholdstilladelse her i landet, eller som allerede er meddelt en tidsbegrænset opholdstilladelse i Danmark, skal meddele de oplysninger, som er nødvendige til bedømmelse af, om en opholdstilladelse kan gives, inddrages eller bortfalde, jf. udlændingelovens § 40, stk. 1, 1. pkt. Udlændingen skal endvidere efter tilsigelse give personligt møde og på begæring stille sit pas eller sin rejselegitimation til rådighed ved behandlingen af ansøgninger i henhold til loven, jf. § 40, stk. 1, 2. pkt. Udlændingen skal oplyses om, at de oplysninger, der er nævnt i 1. og 2. pkt., kan videregives til efterretningstjenesterne og anklagemyndigheden efter reglerne i kapitel 7 a, jf. § 40, stk. 1, 3. pkt.

Efter udlændingelovens § 59, stk. 1, nr. 2, straffes en udlænding, som ved bevidst urigtige oplysninger eller svigagtige fortællinger skaffer sig adgang til landet gennem paskontrollen eller skaffer sig visum, pas eller anden rejselegitimation eller tilladelse til ophold eller arbejde her i landet, med bøde eller fængsel indtil 6 måneder. En udlænding, der overtræder udlændingelovens § 40, stk. 1, 1. og 2. pkt., kan straffes med bøde eller under skærpende omstændigheder med fængsel indtil 1 år, jf. udlændingelovens § 60, stk. 1.

Når en tidsbegrænset opholdstilladelse er meddelt, kan opholdstilladelsen efter udlændingelovens § 19, stk. 1, nr. 1, inddrages, hvis grundlaget for ansøgningen eller opholdstilladelsen var urigtigt eller ikke længere er til stede, herunder når udlændingen har opholdstilladelse efter §§ 7 eller 8, og forholdene, der har begrundet opholdstilladelsen, har ændret sig på en sådan måde, at udlændingen ikke længere risikerer forfølgelse, jf. §§ 7 og 8. Efter udlændingelovens § 19, stk. 2, nr. 1, kan en tidsbegrænset eller tidsubegrænset opholdstilladelse endvidere altid inddrages, når udlændingen har opnået opholdstilladelse ved svig. Ved afgørelser om inddragelse af opholdstilladelse finder bestemmelsen i udlændingelovens § 26, stk. 1, tilsvarende anvendelse, jf. udlændingelovens § 19, stk. 7, jf. § 26.

Efter udlændingelovens § 40 a, stk. 1 og 2, og § 40 b, stk. 1 og 2, optager politiet fingeraftryk og personfotografi af bl.a. alle asylansøgere. Efter udlændingelovens § 40 a, stk. 2, nr. 3, og § 40 b, stk. 2, nr. 1, optager politiet endvidere fingeraftryk og personfotografi af udlændinge, hvis dette skønnes hensigtsmæssigt med henblik på identifikation eller identifikationskontrol af den pågældende.

Efter udlændingelovens § 40 c, stk. 1, kan Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet kræve, at ansøgeren og den person, til hvem ansøgeren oplyser at have den familiemæssige tilknytning, som skal danne grundlag for opholdstilladelse, medvirker til en dna-undersøgelse med henblik på at fastslå den familiemæssige tilknytning, såfremt denne ikke på anden måde kan anses for tilstrækkeligt dokumenteret, eller med henblik på at fastslå en anden familiemæssig tilknytning end den, ansøgeren oplyser.

Efter udlændingelovens § 40 c, stk. 2, kan politiet og Udlændingestyrelsen kræve, at en uledsaget udlænding, der oplyser at være under 18 år, medvirker til en lægelig undersøgelse med henblik på at fastslå udlændingens alder.

Efter udlændingelovens § 40 e foretager Udlændingestyrelsen, Styrelsen for International Rekruttering og Integration og Statsforvaltningen i egne sagsbehandlingssystemer den endelige registrering af navn, fødselsdato, fødselsland og statsborgerskabsforhold for de udlændinge, som meddeles opholdstilladelse efter §§ 7-9 f, 9 i-9 n eller 9 p, eller får udstedt registreringsbevis eller opholdskort, jf. § 6.

Efter udlændingelovens § 40 f, stk. 1, optages der til brug for identifikation og identitetskontrol fingeraftryk og personfotografi af en udlænding, som indgiver ansøgning om opholdstilladelse efter §§ 9, 9 a, 9 c-9 f, 9 i-9 n eller 9 p eller ansøgning om forlængelse af en opholdstilladelse, der er meddelt efter §§ 9-9 f, 9 i-9 n eller 9 p, jf. dog stk. 3 og 4. Efter bestemmelsens stk. 3 optages der ikke personfotografi efter stk. 1, hvis udlændingen er under 18 år og hensigten er, at udlændingen skal have fast ophold hos forældremyndighedens indehaver. Undtagelsen i 1. pkt. gælder ikke, hvis der til brug for udstedelse af opholdskort optages personfotografi af udlændingen. Ligeledes optages der som udgangspunkt ikke fingeraftryk efter stk. 1, hvis udlændingen af fysiske grunde ikke er i stand hertil. Endvidere optages der ikke fingeraftryk efter stk. 1, hvis udlændingen er under 18 år og hensigten er, at udlændingen skal have fast ophold hos forældremyndighedens indehaver, eller hvis udlændingen er under 6 år, jf. udlændingelovens § 40 f, stk. 4.

2.1.2. Asylsager

UDKAST

Der kan meddeles opholdstilladelse til en asylansøger efter udlændingelovens §§ 7 eller 8, hvis kravet på beskyttelse følger af Danmarks internationale forpligtelser.

Ved udlændingemyndighedernes behandling af en ansøgning om asyl skal ansøgerens identitet fastlægges. Ansøgerens identitet fastlægges som udgangspunkt ved, at ansøgeren selv fremlægger relevant dokumentation, som bekræfter den oplyste identitet.

I forbindelse med politiets asylregistrering i Center Sandholm bliver ansøgeren vejledt om, at han eller hun har pligt at oplyse sin asylsag, og at ansøger skal give sande og præcise oplysninger om sig selv og sin sag, jf. udlændingelovens § 40, stk. 1.

I forbindelse med en ansøgers første asylsamtale bliver ansøgeren på ny vejledt om sin oplysningspligt. Følgende fremgår af denne vejledning, som bliver læst op for ansøger inden samtalen går i gang, og som ansøgeren skriver under på at have forstået:

”Du har pligt til at medvirke til din asylsagsoplysning. Det vil sige at du skal meddele os de oplysninger, som er nødvendige til at bedømme din asylansøgning. Du skal fremlægge de dokumenter du har eller kan komme i besiddelse af, og du skal tale sandt.

Hvis du ikke medvirker til din asylsags oplysning, kan det virke til skade for din asylsag.”

I mangel af dokumentation for ansøgerens identitet, søger udlændingemyndighederne ved hjælp af kontrolspørgsmål, sprogtest, aldersundersøgelse mv. at afklare ansøgerens nationalitet. I vurderingen indgår endvidere de oplysninger, som den pågældende afgiver om personlige forhold, herunder konflikter i hjemlandet. I mangel af dokumentation beror fastlæggelsen af en asylansøgers identitet således på en helhedsvurdering af sagens samlede oplysninger.

Hvis en asylansøger ikke aktivt medvirker til asylsagens oplysning, herunder til afklaring af egen identitet, ved for eksempel at undlade at fremlægge dokumentation, svare på spørgsmål, møde op til samtaler mv., bliver den pågældende vejledt om retsvirkningerne af udlændingelovens § 40, stk. 1. Hvis asylansøgeren fortsat ikke vil medvirke tilstrækkeligt til sagens oplysning, vil der som udgangspunkt blive meddelt afslag på asyl med henvisning til udlændingelovens § 40, stk. 1.

Der kan være eksempler på asylansøgere, som ikke fremlægger dokumentation for deres identitet, og som samtidig forklarer utroværdigt om deres personlige forhold, herunder f.eks. alder, hjemegn mv., men hvor Udlændingestyrelsen alligevel ikke kan afvise deres forklaring om deres nationalitet og evt. asylmotiv og derfor ikke kan afvise, at de pågældende vil være i en risiko ved en tilbagevenden til deres hjemland, hvorfor de vil blive meddelt asyl. Sådanne udlændinge vil således ikke blive meddelt afslag på asyl med henvisning til udlændingelovens § 40, stk. 1.

Udlændingeloven indeholder allerede i dag regler vedrørende foranstaltninger over for asylansøgere, der ikke medvirker til sagens oplysning.

Efter udlændingelovens § 34, stk. 2, nr. 1, kan politiet, hvis det skønnes hensigtsmæssigt for at sikre udlændingens tilstedeværelse eller medvirken til sagens behandling eller udrejsen, bestemme, at en udlænding skal give møde hos politiet på nærmere angivne tidspunkter, såfremt udlændingen indgiver ansøgning om opholdstilladelse efter § 7 og ikke medvirker til sagens oplysning, jf. § 40, stk. 1, 1. og 2. pkt.

Efter udlændingelovens § 36, stk. 4, kan en udlænding, som har indgivet ansøgning om opholdstilladelse i medfør af § 7, frihedsberøves under asylsagens behandling, hvis udlændingen gennem sin adfærd lægger væsentlige hindringer i vejen for asylsagens oplysning ved bl.a. ikke at meddele eller ved at tilsløre oplysninger om sin identitet, nationalitet eller rejserute eller ved at meddele utvivlsomt urigtige oplysninger herom, jf. § 40, stk. 1, 1. og 2. pkt., eller på anden lignende måde ikke at medvirke til sagens oplysning.

2.1.3. Sager om familiesammenføring, studie, beskæftigelse mv.

Der kan alene meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 9-9 f, 9 i-9 n eller 9 p, hvis ansøgerens identitet kan fastlægges.

Det fremgår aktuelt af de relevante ansøgningskemaer vedrørende ægtefællesammenføring, at ansøgeren skal udfylde og underskrive skemaet og vedlægge de nødvendige dokumenter. Det fremgår endvidere, hvilke dokumenter ansøgningen skal vedlægges, herunder kopi af ansøgerens pas samt vielsesattest i kopi med oversættelse til dansk eller engelsk, og at ansøgeren skal medbringe sit originale pas ved ansøgningens indgivelse, eller når ansøgeren i forlængelse af ansøgningens indgivelse skal have optaget digitalt ansigtsfoto og fingeraftryk (biometri), således at myndighederne kan kontrollere ansøgerens identitet. Ansøgeren skal medbringe sit originale pas, uanset om ansøgningen indgives i Danmark – i Udlændingestyrelsens Borgerservice eller til politiet – eller til en dansk repræsentation i udlandet.

Det fremgår herudover af ansøgningskemaerne, at Udlændingestyrelsen kan afvise en ansøgning, hvis den ikke indeholder de nødvendige oplysninger eller dokumenter, jf. udlændingelovens § 40, stk. 1.

Ansøgeren skal i skemaet under strafansvar oplyse bl.a. sit fulde navn, nationalitet, evt. tidligere nationalitet, fødselsdato mv. Ansøgeren skal endvidere give oplysninger om en eventuel indrejsedato i Danmark, adresse og kontaktoplysninger. Ansøgere skal herudover give nærmere oplysninger om sit pas.

I ansøgningskemaet erklærer ansøgeren på tro og love, at de oplysninger, den pågældende har givet, er korrekte. Det fremgår herefter, at ansøgeren, såfremt det senere viser sig, at oplysningerne ikke var sande eller fuldstændige, kan straffes med bøde eller fængsel i indtil 2 år efter straffelovens § 161, jf. udlændingelovens § 40, at ansøgeren kan blive dømt til at erstatte de udgifter, som den danske stat har haft på grund af de falske oplysninger, jf. udlændingelovens § 40, og at ansøgerens opholdstilladelse kan inddrages.

Det følger herudover af skemaet, at ansøgeren har pligt til at meddele de oplysninger, som er nødvendige til bedømmelse af, om den pågældende kan få opholdstilladelse i Danmark, jf. udlændingelovens § 40, og at ansøgeren, såfremt den pågældende ikke meddeler disse oplysninger, risikerer at blive straffet med bøde eller fængsel i indtil 1 år, jf. udlændingelovens § 60, og at den pågældende ikke får opholdstilladelse.

I Styrelsen for International Rekruttering og Integrations ansøgningskemaer til ansøgning om ophold med henblik på studie, beskæftigelse mv. anmodes om de oplysninger, der er nødvendige til behandling af ansøgningen, herunder ansøgerens identitetsdata. Endvidere skal der vedlægges kopi af samtlige sider af ansøgerens rejsedokument. Ansøgeren skal i ansøgningskemaet underskrive en erklæring om, at de givne oplysninger er korrekte. Der vejledes om, at afgivelse af ukorrekte oplysninger kan medføre inddragelse af

UDKAST

opholdstilladelsen, straf med bøde eller fængsel i op til 2 år, samt erstatning af statens udgifter grundet de falske oplysninger. Desuden vejledes om styrelsens mulighed for at videregive oplysninger om ansøger til de danske efterretningstjenester og den danske anklagemyndighed, jf. udlændingelovens § 40, stk. 1., 3. pkt.

Endvidere skal enhver ansøger mindst én gang i forbindelse med indgivelse af ansøgning om opholdstilladelse i Danmark møde personligt frem hos en dansk myndighed eller en repræsentant for denne og identificere sig med sit pas eller anden rejselogitimation jf. udlændingelovens § 40, stk. 1.

Efter udlændingelovens § 40 f, stk. 1, optages der fingeraftryk og personfoto af en udlænding, der søger om opholdstilladelse eller forlængelse heraf inden for familiesammenførings-, erhvervs- eller studieområdet, til brug for identifikation og identitetskontrol. Hvis ansøgeren indgiver sin ansøgning om opholdstilladelse ved personligt fremmøde her i landet, sker optagelsen af biometriske data i forbindelse med indgivelsen af ansøgningen hos udlændingemyndighederne eller politiet. For ansøgninger, der indgives i udlandet ved personligt fremmøde, afgiver ansøgeren de biometriske data på en dansk repræsentation. Indgives ansøgningen derimod ikke ved personligt fremmøde, skal ansøgeren inden 14 dage efter indgivelsen af ansøgningen give personligt fremmøde for at afgive biometri. Fristen kan dog, for så vidt angår ansøgere, der opholder sig i udlandet, efter praksis udsættes, indtil ansøgeren, der har fået meddelt opholdstilladelse, indrejser i Danmark. Dette skyldes, at forholdene i et land kan gøre det praktisk umuligt for en ansøger at komme frem til en repræsentation, der kan optage biometri.

Fastlæggelse af ansøgerens identitet sker således bl.a. ved ansøgerens dokumentation af egen identitet i form af nationalitetspas eller anden rejselogitimation. I sager, hvor ansøgeren ikke er i besiddelse af nationalitetspas eller anden rejselogitimation, vil udlændingemyndighederne på baggrund af øvrige ID-dokumenter vurdere, hvorvidt ansøgerens identitet kan anses for tilstrækkeligt godtgjort.

I tilfælde, hvor ansøgeren ikke er i besiddelse af et nationalitetspas eller andre ID-dokumenter, som er egnet til at afklare identiteten, vil ansøgeren som udgangspunkt blive meddelt afslag på ansøgningen under henvisning til udlændingelovens § 39, stk. 1, hvorefter en udlænding ved indrejse, under ophold her i landet og ved udrejse herfra skal være i besiddelse af pas eller andet dokument, der godkendes som rejselogitimation.

Hvis ansøgeren derimod modarbejder afklaringen af egen identitet, dvs. ikke meddeler de oplysninger, som er nødvendige til bedømmelse af, om opholdstilladelse kan meddeles, vil der som udgangspunkt blive meddelt afslag på ansøgningen i medfør af udlændingelovens § 40, stk. 1. Der vil desuden som udgangspunkt blive meddelt afslag efter § 40, stk. 1, i tilfælde, hvor ansøgeren forsøger at modarbejde afklaringen af sin identitet, men senere fremkommer med de korrekte oplysninger. Det vil dog altid være en konkret vurdering, om der er tale om reel modarbejdelse eller en undskyldelig fejl fra ansøgers side.

Endeligt kan der meddeles afslag efter § 10, stk. 2, nr. 2, i tilfælde, hvor ansøgningen er indgivet i udlandet og der er alvorlig grund til at antage, at ansøger i en tidligere ansøgning har begået dokumentfalsk, herunder med sine identitetspapirer, men hvor identiteten i den nuværende ansøgning er korrekt. Begge problemstillinger forekommer dog yderst sjældent i praksis og det har ikke været muligt, at finde konkrete

tilfælde, hvor SIRI har meddelt afslag efter § 40, stk. 1, eller § 10, stk. 2, nr. 2, på grundlag af modarbejdelse af identitet.

På opholdsområdet er det således afgørende for udlændingemyndighedernes meddelelse af opholdstilladelse, at ansøgerens identitet er fastlagt. En udlænding, der ansøger om ægtefællesammenføring med en herboende person eller om opholdstilladelse på grundlag af studie, beskæftigelse mv., og som aktivt har modarbejdet afklaringen af sin identitet under sagens behandling, vil således yderst sjældent blive meddelt en opholdstilladelse her i landet.

2.1.4. Tidsbegrænset opholdstilladelse

For at opnå tidsbegrænset opholdstilladelse skal en udlænding opfylde de grundlæggende betingelser i udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 1-9, og 2 ud af de 4 supplerende betingelser i udlændingelovens § 11, stk. 4, nr. 1-4.

Det er en grundlæggende betingelse for at få tidsbegrænset opholdstilladelse, at udlændingen har lovligt boet her i landet i mindst 8 år og i hele denne periode har haft opholdstilladelse efter §§ 7-9 f, 9 i-9 n eller 9 p, jf. udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 1.

Efter udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 1, 1. pkt., kan der således, medmindre der er grundlag for at inddrage opholdstilladelsen efter § 19, efter ansøgning meddeles tidsbegrænset opholdstilladelse til en udlænding over 18 år, bl.a. hvis udlændingen har lovligt boet her i landet, jf. dog stk. 7, i mindst 8 år, jf. dog stk. 5 og 6, og i hele denne periode haft opholdstilladelse efter §§ 7-9 f, 9 i-9 n eller 9 p. Hvis opholdstilladelsen er meddelt efter § 9, stk. 1, nr. 1, eller § 9 c, stk. 1, 1. pkt., på baggrund af ægteskab eller fast samlivsforhold, anses betingelsen i 1. pkt. kun for opfyldt, hvis opholdstilladelsen er meddelt på grundlag af samme ægteskab eller samlivsforhold, jf. § 11, stk. 3, nr. 1, 2. pkt.

Udlændingen kan dog opnå tidsbegrænset opholdstilladelse allerede efter mindst 4 års lovligt ophold i Danmark, hvis udlændingen opfylder de grundlæggende betingelser i § 11, stk. 3, nr. 2-9, og samtlige 4 supplerende betingelser i § 11, stk. 4, nr. 1-4, jf. udlændingelovens § 11, stk. 5.

Efter udlændingelovens § 11, stk. 5, kan der således, medmindre der er grundlag for at inddrage opholdstilladelsen efter § 19, efter ansøgning meddeles tidsbegrænset opholdstilladelse til en udlænding over 18 år, der har boet lovligt her i landet i mindst 4 år og i hele denne periode haft opholdstilladelse efter §§ 7-9 f, 9 i-9 n eller 9 p, hvis udlændingen opfylder betingelserne i § 11, stk. 3, nr. 2-9, og betingelserne i § 11, stk. 4. § 11, stk. 3, nr. 1, 2. pkt., finder tilsvarende anvendelse.

Betingelserne for meddelelse af tidsbegrænset opholdstilladelse omfatter udover opholdskravet et vandelskrav, et krav om, at udlændingen ikke må have forfalden gæld til det offentlige, et selvforsørgelseskrav, et krav om, at udlændingen skal underskrive en erklæring om integration og aktivt medborgerskab, et krav om, at udlændingen har bestået Prøve i Dansk 2, et beskæftigelseskrav, og et krav om, at udlændingen skal være tilknyttet arbejdsmarkedet på det tidspunkt, hvor tidsbegrænset opholdstilladelse vil kunne meddeles.

Udover de grundlæggende betingelser i udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 1-9, skal udlændingen som nævnt opfylde 2 ud af de 4 supplerende integrationsrelevante betingelser i § 11, stk. 4, for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse. De 4 integrationsrelevante betingelser omfatter et krav om bestået medborgerskabsprøve, eller krav om, at udlændingen skal have udvist aktivt medborgerskab her i landet gennem mindst 1 års deltagelse i bestyrelser, organisationer m.v., et udvidet beskæftigelseskrav, et indkomstkrav og et krav om, at udlændingen har bestået Prøve i Dansk 3.

Uanset ovennævnte betingelser ikke er opfyldt, kan der meddeles tidsubegrænset opholdstilladelse til en udlænding over 18 år, hvis betingelserne ikke kan kræves opfyldt, fordi Danmarks internationale forpligtelser, herunder FN's konvention om rettigheder for personer med handicap, tilsiger det, jf. udlændingelovens § 11, stk. 16. Er udlændingen derimod idømt en ubetinget straf af mindst 6 måneders fængsel eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne varighed, jf. § 11, stk. 3, nr. 2, er den pågældende for altid udelukket fra at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse.

Idømmes en udlænding således en straf for f.eks. dokumentfalsk på mindst 6 måneders fængsel som følge af, at den pågældende har fremlagt falske dokumenter i forbindelse med ansøgning om opholdstilladelse her i landet, eller overtrædelse af udlændingelovens § 60, stk. 1, er den pågældende udelukket fra at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse, jf. § 11, stk. 3, nr. 2.

Afgørelser om tidsubegrænset opholdstilladelse efter udlændingelovens § 11, stk. 3, træffes af Udlændingestyrelsen. Klage over Udlændingestyrelsens afslag på ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse, jf. § 11, kan indbringes for Udlændingenævnet efter udlændingelovens § 52 b, stk. 1, nr. 4.

2.2. Norsk ret

Det norske parlament, Stortinget, vedtog den 16. juni 2016 en ændring af den norske udlændingelov (innstramninger II), hvorefter en ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse kan afslås, hvis der foreligger tungtvejende, indvandringsregulerende hensyn, herunder at udlændingen aktivt har modarbejdet afklaringen af egen identitet efter ankomst til landet.

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at indvandringsregulerende hensyn er en samlebetegnelse som omfatter forskellige hensyn, men et centralt element er at sikre en kontrolleret og begrænset indvandring.

Der er i lovforslaget lagt vægt på, at det af hensyn til kontrol med indvandringen til Norge bl.a. er vigtigt, at udlændinge oplyser rette identitet og i den forbindelse samarbejder med politiet. Hvis udlændingen aktivt har modarbejdet afklaringen af sin identitet efter ankomst til landet, vil det være hensigtsmæssigt, at udlændingemyndighederne har mulighed for at afslå ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse som følge af, at forholdet anses som et tungtvejende indvandringsregulerende hensyn. En sådan adgang vil tillige medføre en mulighed for at opfange dem, der har fået opholdstilladelse uden begrænsninger, og hvor sådanne hensyn foreligger.

2.3. Ministeriets overvejelser og forslag til ændring

2.3.1. Forslag om indførelse af ny hjemmel til at kunne afslå en ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse, når ansøgeren aktivt har modarbejdet afklaring af sin identitet i forbindelse med en ansøgning om opholdstilladelse her i landet, medmindre der foreligger ganske særlige grunde

En udlænding med en tidsbegrænset opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-9 f, 9 i-9 n eller 9 p kan efter mindst 8 års, i visse tilfælde 4 års, lovligt ophold i Danmark opnå tidsubegrænset opholdstilladelse her i landet, hvis den pågældende i øvrigt opfylder betingelserne herfor, herunder vandelskravet.

Der findes i dag regler i udlændingeloven, der giver mulighed for at inddrage en opholdstilladelse, når grundlaget for ansøgningen eller opholdstilladelsen var urigtigt eller ikke længere er til stede, eller når udlændingen har opnået opholdstilladelsen ved svig, jf. udlændingelovens § 19, stk. 1, og 2. Det er en grundlæggende betingelse for meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse, at der ikke er grundlag for at inddrage opholdstilladelsen efter § 19.

Ligeledes har udlændingemyndighederne mulighed for at meddele afslag på en ansøgning om opholdstilladelse under henvisning til udlændingelovens § 40, stk. 1, i tilfælde, hvor ansøgeren ikke har bidraget til identitetsafklaringen.

Der forekommer imidlertid eksempler på bl.a. asylansøgere, som i forbindelse med ansøgning om opholdstilladelse af forskellige grunde ikke fremlægger dokumentation for deres identitet og som samtidig forklarer utroværdigt om deres personlige forhold, herunder alder, hjemegn mv., men hvor udlændingemyndighederne ikke kan afvise deres forklaring om nationalitet og asylmotiv og således ikke kan afvise, at der vil være en risiko forbundet med en tilbagevenden til hjemlandet. Sådanne udlændinge meddeles derfor som udgangspunkt asyl i Danmark, og har således mulighed for efter en årrække at blive meddelt tidsubegrænset opholdstilladelse, hvis vilkårene for den tidsbegrænsede opholdstilladelse fortsat opfyldes, og de øvrige betingelser for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse ligeledes er opfyldt.

I dag indgår det ikke i vurderingen af, om en udlænding kan meddeles tidsubegrænset opholdstilladelse, om udlændingen aktivt har modarbejdet afklaringen af sin identitet i forbindelse med ansøgning om opholdstilladelse her i landet, bortset fra de tilfælde, hvor vandelskravet i § 11, stk. 3, nr. 2, er til hinder herfor.

Det må efter regeringens opfattelse være et krav til de udlændinge, der ønsker at tage ophold eller søger beskyttelse her i landet, at de i forbindelse med ansøgning om opholdstilladelse og i deres møde med de danske udlændingemyndigheder taler sandt og bidrager til at klarlægge egen identitet og baggrund. Danmark skal efter regeringens opfattelse leve op til de internationale forpligtelser og meddele opholdstilladelse til de udlændinge, der måtte have krav på det, men det er samtidig vigtigt – også ud fra Danmarks interesse i at kontrollere indvandringen – at tydeliggøre overfor disse udlændinge, at en aktiv modarbejdelse af identitetsafklaring vil kunne få konsekvenser for den pågældendes fortsatte ophold i Danmark, herunder for muligheden for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse.

Regeringen foreslår derfor efter inspiration fra Norge, at der indføres hjemmel til, at udlændingemyndighederne kan meddele afslag på en ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse, hvis

UDKAST

en udlænding aktivt har modarbejdet afklaring af sin identitet i forbindelse med ansøgning om opholdstilladelse her i landet, bortset fra de tilfælde, hvor vandelskravet er til hinder herfor.

Begrebet identitet tilsigtes i den foreslåede bestemmelse at omfatte udlændingens navn, fødselsdato (alder), fødselsland og statsborgerskabsforhold.

Den foreslåede bestemmelse skal finde anvendelse i situationer, hvor det er godtgjort, at udlændingen aktivt har modarbejdet afklaringen af egen identitet, og hvor udlændingemyndighederne på trods af dette har meddelt en tidsbegrænset opholdstilladelse, eller i situationer, hvor en udlænding er meddelt opholdstilladelse, og det senere viser sig, at de fremlagte identitetspapirer er falske, men hvor de falske papirer ikke i sig selv udgør et tilstrækkeligt grundlag for at inddrage den tidsbegrænsede opholdstilladelse eller nægte tidsbegrænset opholdstilladelse under henvisning til det gældende vandelskrav.

I vurderingen af om en udlænding skal meddeles afslag på ansøgning om tidsbegrænset opholdstilladelse efter den foreslåede bestemmelse, må det bl.a. indgå, om ansøgeren har gjort det, han eller hun kan for at bidrage til afklaringen af sin identitet, eller i modsat fald, om den pågældende nægter at forklare sig eller giver en forklaring som er utroværdig eller åbenbart usand.

Der skal således have været tale om en aktiv handling fra udlændingens side i form af f.eks. vildledende eller åbenbar usand forklaring eller nægtelse af at fremvise rette dokumentation, som udlændingen uden større besvær kan fremskaffe, for at udlændingen kan anses for aktivt at have modarbejdet afklaringen af sin identitet. Det er således ikke i sig selv tilstrækkeligt, at udlændingen ikke har medvirket til afklaringen af sin identitet.

En udlænding kan f.eks. anses for aktivt at have modarbejdet afklaringen af egen identitet, når det kan godtgøres, at den pågældende har fremlagt falsk eller forfalsket pas eller anden identifikationspapir, herunder fødselsattest, eller har fremlagt en anden persons pas eller identifikationspapir. Endvidere kan en udlænding anses for aktivt at have modarbejdet afklaringen af egen identitet, når det kan godtgøres, at den pågældende forklarer usandt om sit navn, sin alder, sin nationalitet mv., og disse forhold afklares senere i sagsforløbet af enten udlændingen selv eller udlændingemyndighederne ved kontrolspørgsmål, tests, undersøgelser mv.

Den foreslåede bestemmelse kan således anses som et supplement til inddragelsesreglerne i udlændingelovens § 19, stk. 1, nr. 1, og stk. 2, nr. 1, idet der derved indføres en foranstaltning, der kan anvendes overfor de udlændinge, som bevidst har modarbejdet afklaringen af sin identitet, men hvor der uanset dette har været grundlag for at meddele opholdstilladelse.

Den foreslåede bestemmelse må hovedsagelig forventes at få betydning for udlændinge, der er meddelt opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens §§ 7 eller 8, idet beskyttelseshensynet i disse sager kan medføre, at der må gives opholdstilladelse, uanset at udlændingen aktivt har modarbejdet afklaringen af egen identitet. I et begrænset antal sager må det forventes, at der i praksis vil kunne opstå lignende problemstillinger på opholdsområdet i øvrigt. Den foreslåede bestemmelse omfatter således alle udlændinge.

UDKAST

Der vil efter den foreslåede bestemmelse i de enkelte tilfælde skulle foretages en konkret vurdering af, om ganske særlige grunde taler for at meddele tidsubegrænset opholdstilladelse, selvom den pågældende har modarbejdet afklaringen af sin identitet i forbindelse med en ansøgning om opholdstilladelse her i landet.

Ganske særlige grunde kan efter regeringens opfattelse foreligge, hvis den pågældende senere godtgør, at undskyldelige omstændigheder var årsag til, at den pågældende modarbejdede afklaringen af sin identitet. Undskyldelige omstændigheder kan f.eks. antages at foreligge i tilfælde, hvor udlændingen, der aktivt har modarbejdet afklaringen af sin identitet i forbindelse med ansøgning om opholdstilladelse, og alligevel meddeles opholdstilladelse, på et senere tidspunkt inden ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse af egen drift oplyser rette identitet og troværdigt forklarer om årsagen til modarbejdelsen, f.eks. at han eller hun havde en begrundet og reel frygt for at oplyse rette identitet.

Derudover kan også andre hensyn, der ikke vedrører det forhold, at udlændingen aktivt har modarbejdet sin identitet, være omfattet af ganske særlige grunde.

Det må under alle omstændigheder komme an på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde.

Det forudsættes, at udlændingemyndighederne i forbindelse med ansøgning om opholdstilladelse her i landet også fremover vejleder ansøgeren om konsekvenserne af ikke at bidrage til afklaringen af sin identitet, herunder at aktiv modarbejdelse af afklaringen af sin identitet kan føre til afslag på en senere ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse.

Afgørelser om afslag på ansøgninger om tidsubegrænset opholdstilladelse efter den foreslåede bestemmelse træffes af Udlændingestyrelsen, jf. udlændingelovens § 46, stk. 1.

Klager over afslag på ansøgninger om tidsubegrænset opholdstilladelse efter den foreslåede bestemmelse vil kunne indbringes for Udlændingenævnet, jf. udlændingelovens § 52 b, stk. 1, nr. 4.

Det forudsættes med lovforslaget, at de relevante myndigheder i samarbejde udarbejder retningslinjer om det praktiske myndighedssamarbejde i forbindelse med behandlingen af de sager, som er omfattet af den foreslåede bestemmelse.

2.3.2. Forholdet til Danmarks internationale forpligtelser

2.3.2.1. Flygtningekonventionen

Det foreslås, at der kan meddeles afslag på ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse, hvis udlændingen aktivt har modarbejdet afklaringen af sin identitet i forbindelse med ansøgning om opholdstilladelse her i landet.

FN's flygtningekonvention indeholder ikke et krav om, at flygtninge skal kunne opnå tidsubegrænset opholdstilladelse. En status som flygtning er midlertidig og falder som udgangspunkt bort, når beskyttelseshensynet falder bort.

Efter flygtningekonventionens artikel 7, stk. 1, skal en kontraherende stat indrømme flygtninge samme behandling, som den, der indrømmes udlændinge i almindelighed, bortset fra gunstigere bestemmelser i konventionen.

Den foreslåede bestemmelse om, at der kan meddeles afslag på ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse, hvis udlændingen aktivt har modarbejdet afklaringen af sin identitet i forbindelse med ansøgning om opholdstilladelse her i landet, vil være gældende for såvel flygtninge m.fl. som andre udlændinge, herunder for udlændinge, som har opholdstilladelse på baggrund af familiesammenføring eller på baggrund af erhverv eller studie.

På den baggrund vurderes det, at den foreslåede bestemmelse er i overensstemmelse med flygtningekonventionen.

2.3.2.2. Den foreslåede bestemmelses betydning for adgangen til ægtefællesammenføring

2.3.2.2.1. Udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1

Den foreslåede bestemmelse kan få betydning for udlændingens adgang til at opnå familiesammenføring med en ægtefælle eller samlever.

Det skyldes, at det efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1, litra e, er en betingelse for ægtefællesammenføring, at en herboende person – der ikke er dansk statsborger, nordisk statsborger, har opholdstilladelse efter § 7, stk. 1 eller 2, eller § 8 eller har haft opholdstilladelse efter § 7, stk. 3, i mere end de sidste 3 år – har haft tidsubegrænset opholdstilladelse her i landet i mere end de sidste 3 år.

Udlændingelovens § 7 omhandler opholdstilladelse til udlændinge, der risikerer forfølgelse af de i flygtningekonventionen nævnte grunde (konventionsstatus), jf. stk. 1, udlændinge med beskyttelsesstatus på grund af individuelle omstændigheder, jf. stk. 2, og udlændinge med midlertidig beskyttelsesstatus, jf. stk. 3.

Udlændingelovens § 8 omhandler opholdstilladelse til såkaldt kvoteflygtninge.

Den gruppe af udlændinge, der er omfattet af udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1, litra e, vil således være indvandrere og ikke flygtninge.

Udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1, litra e, indebærer, at en herboende person, der ikke er dansk statsborger, nordisk statsborger eller har opholdstilladelse efter §§ 7 eller 8, som udgangspunkt skal have haft tidsubegrænset opholdstilladelse her i landet i mindst 3 år for at opnå ægtefællesammenføring.

Den foreslåede skærpelse af adgangen til tidsubegrænset opholdstilladelse vil sammenholdt med udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1, litra e, indebære, at udlændinge, der aktivt har modarbejdet afklaringen af deres identitet i forbindelse med ansøgning om opholdstilladelse her i landet, som udgangspunkt ikke kan opnå ægtefællesammenføring.

Det bemærkes, at adgangen til ægtefællesammenføring for tyrkiske statsborgere, som har opholdstilladelse i Danmark på grundlag af EU's associeringsaftale med Tyrkiet, ikke berøres af den foreslåede bestemmelse.

Den foreslåede bestemmelse berører ikke udlændinge, der har ret til ophold efter EU-reglerne om fri bevægelighed.

2.3.2.2.2. Udlændingelovens § 9 c

Efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, 1. pkt., kan der efter ansøgning gives opholdstilladelse til en udlænding, hvis ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed og, hvis udlændingen er under 18 år, hensynet til barnets tarv, taler derfor.

Det fremgår af bl.a. forarbejderne til bestemmelsen, jf. FT 2001-02 (2. samling), tillæg A, sp. 4016, at udlændingelovens § 9 c, stk. 1, navnlig skal anvendes, hvor det som følge af Danmarks internationale forpligtigelser, herunder særligt artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, er nødvendigt at tillade familiesammenføring, og dispensationsmulighederne i § 9 ikke kan finde anvendelse.

Det kan f.eks. være, hvis en herboende person, der er omfattet af udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1, litra e, ikke har haft tidsubegrænset opholdstilladelse i mere end de sidste 3 år.

Det kan f.eks. også være, hvis en ægtefælle ikke er fyldt 24 år, og parterne dermed ikke opfylder betingelsen i udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1, om, at begge parter skal være fyldt 24 år.

I disse tilfælde kan ganske særlige grunde eksempelvis gøre sig gældende, hvis det på grund af alvorlig sygdom eller alvorligt handicap vil være humanitært uforvarsligt at henvise den herboende ægtefælle til at tage ophold i et andet land, hvor den pågældende ikke kan tilbydes pasnings- eller behandlingsmuligheder. Tilsvarende vil ganske særlige grunde eksempelvis kunne foreligge, hvis den herboende har samvær af et vist omfang med mindreårige børn, der er bosiddende i Danmark. I forhold til betingelsen i udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1, om, at begge parter skal være fyldt 24 år, vil ganske særlige grunde endvidere eksempelvis kunne foreligge, hvis den herboende udlænding er flygtning og fortsat risikerer forfølgelse i sit hjemland, og parret heller ikke kan bo sammen i f.eks. ansøgerens hjemland.

I sådanne tilfælde kan der meddeles tilladelse til ægtefællesammenføring efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, 1. pkt., uanset den herboende person ikke har haft tidsubegrænset opholdstilladelse i mere end de sidste 3 år, og uanset en af ægtefællerne eller begge er under 24 år.

2.3.2.2.3. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8

Efter artikel 8, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har enhver ret til respekt for bl.a. sit privatliv og familieliv. Det følger endvidere af artikel 8, stk. 2, at ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, medmindre det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder eller friheder.

UDKAST

Ifølge praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol omfatter retten til et familieliv retten til at opretholde et eksisterende familieliv, f.eks. ved at staten undlader at udvise et familiemedlem, samt i visse situationer statens positive forpligtelse til at tilvejebringe de nødvendige forudsætninger for at udøve et familieliv, f.eks. ved at staten giver et familiemedlem opholdstilladelse. Medlemsstaterne har dog en relativt bred skønsmargin i denne henseende.

Det kan udledes af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at bestemmelsen ikke indebærer en generel og ubetinget ret til familiesammenføring, da familier ikke efter artikel 8 har en umiddelbar ret til at vælge det land, hvori de vil udøve deres familieliv. Der skal i hver enkelt sag, hvor en udlænding søger om familiesammenføring med en herboende person, foretages en konkret vurdering af, hvorvidt det på baggrund af sagens samlede omstændigheder er proportionalt – bl.a. ud fra Danmarks interesse i at kontrollere indvandringen – at meddele afslag på opholdstilladelse. Menneskerettighedsdomstolen lægger i sin praksis i den forbindelse vægt på en flerhed af momenter, herunder

- konsekvenserne for familielivet, herunder om det i praksis vil blive brudt,
- tidspunktet for familielivets etablering,
- årsagen til den adskillelse, der nu ønskes tilendebragt, herunder om det skyldes den herboende persons eget frie valg,
- karakteren og omfanget af parternes tilknytning til den stat, der søges om familiesammenføring i,
- den indrejsendes kulturelle og familiemæssige tilknytning til oprindelsesstaten,
- momenter som immigrationskontrol, herunder om der er sket en overtrædelse af statens lovgivning om immigration,
- om der foreligger hensyn til offentlige orden, der taler for udelukkelse fra statens område,
- om den indrejsende er mindreårig eller på anden måde afhængig af den herboende person,
- om der foreligger uoverstigelige hindringer for at udøve familielivet i et andet land, samt
- om der er noget til hinder for, at den herboende person rejser til det land, hvor udlændingen opholder sig.

De anførte momenter er nærmere beskrevet i Jon Fridrik Kjølbro: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 4. udgave 2017, side 925 f med henvisning til praksis. Der henvises for en beskrivelse af Menneskerettighedsdomstolens praksis endvidere til Peer Lorenzen m.fl., Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, 3. udgave 2011, side 740 ff.

Efter den foreslåede bestemmelse kan en herboende person, der ikke er dansk statsborger, nordisk statsborger, har opholdstilladelse efter §§ 7 eller 8 (asyl) eller ret til familiesammenføring efter EU-reglerne, som udgangspunkt ikke opnå tidsubegrænset opholdstilladelse og dermed familiesammenføring, hvis den pågældende aktivt har modarbejdet afklaringen af sin identitet i forbindelse med ansøgning om opholdstilladelse her i landet.

Det forhold, at den herboende person ikke er dansk eller nordisk statsborger, har opholdstilladelse efter §§ 7 eller 8 (asyl) eller ret til familiesammenføring efter EU-reglerne, må i almindelighed føre til, at både den herboende udlænding og den udenlandske ægtefælle, der ønskes familiesammenført her til landet, vil have tilknytning, herunder oftest i form af statsborgerskab, længerevarende ophold samt kulturel og familiemæssig tilknytning, til et andet land, der eventuelt er det samme land for begge parter. Det må endvidere føre til, at der som udgangspunkt ikke vil foreligge uoverstigelige hindringer for at udøve

familielivet i et andet land, herunder den herboende udlændings hjemland eller den udenlandske ægtefælles hjem- eller opholdsland. Det må antages, at den herboende udlændings og den udenlandske ægtefælles tilknytning til et andet land, mulighederne for at udøve familielivet i et andet land og den offentlige interesse i at opretholde en effektiv immigrationskontrol vil indgå med betydelig vægt i vurderingen af, om de pågældende efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 vil have krav på ægtefællesammenføring. Det vil også kunne indgå, at der i den foreslåede bestemmelse er mulighed for at se bort fra den omstændighed, at udlændingen aktivt har modarbejdet afklaringen af sin identitet i forbindelse med ansøgning om opholdstilladelse her i landet, hvis der foreligger ganske særlige grunde. Udlændingen har således mulighed for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse, hvis betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt, og derved senere have mulighed for ægtefællesammenføring.

Der vil endvidere som nævnt i de enkelte tilfælde kunne foretages en konkret vurdering af, om der er ret til ægtefællesammenføring uanset at den herboende udlænding endnu ikke har opnået tidsubegrænset opholdstilladelse. Det vil eksempelvis kunne være tilfældet, hvis det på grund af alvorlig sygdom eller alvorligt handicap vil være humanitært uforvarsligt at henvise den herboende udlænding til at tage ophold i et andet land, hvor den pågældende ikke kan tilbydes pasnings- eller behandlingsmuligheder. Tilsvarende vil det eksempelvis kunne være tilfældet, hvor den herboende udlænding har samvær af et vist omfang med mindreårige børn, der er bosiddende i Danmark.

Det er således regeringens opfattelse, at den foreslåede bestemmelse er forenelig med artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Der er herved navnlig lagt vægt på, at både den herboende udlænding og den udenlandske ægtefælle i almindelighed vil have tilknytning til et andet land, at ægtefællerne i almindelighed vil have mulighed for at udøve familielivet i et andet land, og at der fortsat vil være mulighed for ægtefællesammenføring, hvis der foreligger sådanne ganske særlige grunde, at der skal bortses fra den omstændighed, at den herboende udlænding aktivt har modarbejdet afklaringen af sin identitet i forbindelse med ansøgning om opholdstilladelse her i landet, og udlændingen i øvrigt opfylder betingelserne for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse.

3. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

[Under udarbejdelse]

4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.

[Under udarbejdelse]

5. Administrative konsekvenser for borgerne

[Under udarbejdelse]

6. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser.

7. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

8. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 19. august 2017 til den 18. september 2017 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Advokatsamfundet, Akademikernes Centralorganisation, Amnesty Nu, Amnesty International, Beskæftigelsesrådet, Bygge-, Anlægs- og Trækartellet, Børnerådet, Børne- og Kulturchefforeningen, Børns Vilkår, Centralorganisationernes Fællesudvalg CFU, Danes Worldwide, Danmarks Biblioteksforening, Danmarks Rederiforening, Danmarks Rejsebureau Forening, Danmarks Skibsmæglerforening, Danner, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Byggeri, Dansk Erhverv, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Forfatterforening, Dansk Forlæggerforening, Dansk Kunstnerråd, Dansk Missionsråd, Dansk PEN, Dansk Psykiatrisk Selskab, Dansk Psykologforening, Dansk Socialrådgiverforening, Dansk Tyrkisk Islamisk Stiftelse, Danske Advokater, Danske Dagblades Forening, Danske Dramatikeres Forbund, Danske Erhvervsskoler – Bestyrelserne, Danske Erhvervsskoler – Lederne, Danske Havne, Danske Regioner, Danske Studerendes Fællesråd, Danske Universiteter, Den Almindelige Danske Lægeforening, Den Danske Dommerforening, Den Danske Europabevægelse, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Den Katolske Kirke i Danmark, Det Centrale Handicapråd, Det Danske Akademi, Det Kriminalpræventive Råd, DI, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Domstolsstyrelsen, Erhvervsakademi Dania, Erhvervsakademiet Lillebælt, Erhvervsakademi Midtvest, Erhvervsakademi Nordjylland, Erhvervsakademi Sjælland, Erhvervsakademi Sydvest, Erhvervsakademi Sydøst, Erhvervsakademi Århus, Finansrådet, Finanssektorens Arbejdsgiverforening, Flygtningenævnet, Dommerfuldmægtigforeningen, Refugees Welcome, Folkehøjskolernes Forening i Danmark, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Statsforvaltningsjurister, Statsforvaltningens direktør, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd(FTF), Færøernes Landsstyre, Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre), Handels, Transport og Serviceerhvervene, HK/Danmark, Højskolernes Sekretariat, Håndværksrådet, ICORN, Indvandrermedicinsk klinik, Odense Universitetshospital, Indvandreradgivningen, Institut for Menneskerettigheder, Journalistforbundet, Kirkernes Integrationstjeneste, KL, Knud Vilby (på vegne af Fredsfonden), KVINFO, Københavns Erhvervsakademi, Københavns Tekniske Skole, Landbrug & Fødevarer, Landsforeningen Adoption & Samfund, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsforeningen "Et barn To forældre", Landsorganisation af kvindekrisecentre (LOKK), Landsorganisationen i Danmark, Ledernes Hovedorganisation, Mellempfolkeligt Samvirke, Niels Brock, Plums Fond for Fred, økologi og bæredygtighed, Politiforbundet i Danmark, Professionshøjskolernes Rektorkollegium, PROSA – Forbundet af It- professionelle, PRO-Vest, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, PTU – Livet efter ulykken, Red Barnet, DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur, Reden Stop Kvindehandel, Retspolitisk Forening, Retslægerådet, Rigspolitiet, Røde Kors, Rådet for Etniske Minoriteter, samtlige byretter, SAS head Office, SOS mod Racisme, Sundhedskartellet, The Danish Green Card Association (DGCA), Udlændingenævnet, UNHCR Regional Representation for Northern Europe, Voice for Justice Unfair PR Rules Denmark, Work-live-stay southern denmark, Ægteskab uden grænser, Aarhus Erhverv / International Community og 3F.

UDKAST

9. Sammenfattende skema

[Under udarbejdelse]

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

§ 1

Til nr. 1

Der er tale om en konsekvens af, at der indsættes et nyt stk. 16 i § 11, jf. lovforslagets § 1, nr. 1.

Til nr. 2

Der er tale om en konsekvens af, at der indsættes et nyt stk. 16 i § 11, jf. lovforslagets § 1, nr. 1.

Til nr. 3

Efter bestemmelsen i udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 1, er det en grundlæggende betingelse for at få tidsbegrænset opholdstilladelse, at udlændingen har lovligt boet her i landet i mindst 8 år og i hele denne periode har haft opholdstilladelse efter §§ 7-9 f, 9 i-9 n eller 9 p.

For at få tidsbegrænset opholdstilladelse skal udlændingen udover opholdskravet opfylde et vandelskrav, et krav om, at udlændingen ikke må have forfalden gæld til det offentlige, et selvforsørgelseskrav, et krav om, at udlændingen skal underskrive en erklæring om integration og aktivt medborgerskab, et krav om, at udlændingen har bestået Prøve i Dansk 2, et beskæftigelseskrav, og et krav om, at udlændingen skal være tilknyttet arbejdsmarkedet på det tidspunkt, hvor tidsbegrænset opholdstilladelse vil kunne meddeles, jf. udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 2-9. Derudover skal udlændingen opfylde 2 ud af de 4 supplerende integrationsrelevante betingelser i udlændingelovens § 11, stk. 4, for at opnå tidsbegrænset opholdstilladelse. De 4 integrationsrelevante betingelser omfatter et krav om bestået medborgerskabsprøve, eller krav om, at udlændingen skal have udvist aktivt medborgerskab her i landet gennem mindst 1 års deltagelse i bestyrelser, organisationer m.v., et udvidet beskæftigelseskrav, et indkomstkrav, og et krav om, at udlændingen har bestået Prøve i Dansk 3.

Udlændingen kan opnå tidsbegrænset opholdstilladelse allerede efter mindst 4 års lovligt ophold i Danmark, hvis udlændingen opfylder de grundlæggende betingelser i § 11, stk. 3, nr. 2-9, og samtlige 4 supplerende betingelser i § 11, stk. 4, nr. 1-4.

Opfylder en udlænding ikke vandelskravet, er udlændingen for altid udelukket fra at opnå tidsbegrænset opholdstilladelse.

Det foreslås i *udlændingelovens § 11, stk. 16*, at en udlænding, der aktivt har modarbejdet afklaringen af sin identitet i forbindelse med en ansøgning om opholdstilladelse her i landet, ikke kan meddeles tidsbegrænset opholdstilladelse, medmindre der foreligger ganske særlige grunde.

Den foreslåede bestemmelse i *udlændingelovens § 11, stk. 16*, indebærer, at der indføres en ny hjemmel til at meddele afslag på ansøgning om tidsbegrænset opholdstilladelse, hvis udlændingen aktivt har modarbejdet afklaring af sin identitet i forbindelse med ansøgning om opholdstilladelse her i landet.

UDKAST

Dette indebærer, at der som altovervejende udgangspunkt ikke kan meddeles tidsubegrænset opholdstilladelse til en udlænding, der i forbindelse med ansøgningen om opholdstilladelse her i landet aktivt har modarbejdet afklaringen af sin identitet.

Den foreslåede bestemmelse vil således finde anvendelse på de udlændinge, der meddeles opholdstilladelse, uagtet at de aktivt har modarbejdet afklaringen af deres identitet i forbindelse med ansøgning om opholdstilladelse her i landet.

Den foreslåede bestemmelse omfatter de tilfælde, hvor udlændingemyndighederne har meddelt en opholdstilladelse til en udlænding, selvom ansøgeren i forbindelse med ansøgning om opholdstilladelse aktivt har modarbejdet afklaringen af sin identitet, og udlændingemyndighederne er bekendt med, at de identitetsoplysninger, ansøgeren har givet, er urigtige, eller den forklaring, som den pågældende afgiver om sin identitet, er utroværdig. Som eksempel kan nævnes en asylansøger, der påstår mod bedre vidende at have én nationalitet, og hvor udlændingemyndighedernes kontrolspørgsmål, sprogtest mv. viser, at ansøgerens nationalitet er en anden. På grund af asylansøgerens nationalitet vil udlændingemyndighederne eventuelt finde, at den pågældende har et asylmotiv, og at der er en velbegrundet frygt for forfølgelse mv. for den pågældende ved en tilbagevenden til hjemlandet, hvorfor den pågældende vil blive meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 uanset modarbejdelsen af identitetsafklaringen.

Det vil bero på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde, om en udlænding kan anses for aktivt at have modarbejdet afklaringen af sin identitet.

Som eksempler på tilfælde, hvor en udlænding efter omstændighederne kan anses for aktivt at have modarbejdet afklaringen af sin identitet, kan nævnes følgende:

- En udlænding har oplyst til Udlændingestyrelsen, at han eller hun er 15 år, men en aldersundersøgelse og oplysningerne i sagen i øvrigt viser, at den pågældende er voksen. Udlændingen har efter omstændighederne aktivt modarbejdet afklaringen af sin identitet, også selvom aldersforholdet ikke i det konkrete tilfælde har betydning for, om den pågældende oprindeligt kunne opnå opholdstilladelse her i landet.
- En udlænding, der tidligere har fået afslag på opholdstilladelse i Danmark som følge af urigtige oplysninger om sin identitet, ansøger senere om opholdstilladelse her i landet og oplyser i denne forbindelse korrekt om sin identitet. Udlændingen har i dette tilfælde aktivt modarbejdet afklaringen af sin identitet i forbindelse med sin tidligere ansøgning om opholdstilladelse, og kan på den baggrund udelukkes fra meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse på grundlag af sin tidsbegrænsede opholdstilladelse.
- En udlænding ændrer under sagens forløb forklaring om sine identitetsoplysninger, herunder alder, og opnår herved en anden og bedre retsstilling. Udlændingen må efter omstændighederne anses for aktivt at have modarbejdet afklaringen af sin identitet uden at give en begrundet og troværdig forklaring herpå.

UDKAST

Som eksempel på tilfælde, hvor en udlænding efter omstændighederne ikke kan anses for aktivt at have modarbejdet afklaringen af sin identitet i forbindelse med ansøgning om opholdstilladelse, kan nævnes følgende:

- En asylansøger oplyser og fremviser efter klar instruktion fra en agent/menneskehandler falske identitetspapirer mv. til de danske udlændingemyndigheder, men beslutter sig for under sagens indledende behandling af egen drift at oplyse sin rigtige identitet og forklarer i den forbindelse troværdigt om årsagen til, at han eller hun i første omgang afgav de falske oplysninger.
- En udlænding nægter at deltage i en sprogttest, men indvilliger alligevel senere under sagens forløb heri. På baggrund af resultatet af sprogtesten og ansøgerens tidligere forklaring om hjemegn og asylmotiv kan det lægges til grund, at ansøgerens oplysninger er rigtige, og at han eller hun har den nationalitet, som han eller hun har oplyst. Der er i dette tilfælde ikke tale om aktiv modarbejdelse, da ansøger har oplyst og fastholdt sin rigtige identitet.
- En ansøger oplyser, at han eller hun ikke er bekendt med sin fødselsdato eller sit fødselsår og giver en troværdig forklaring herpå, samtidig med at ansøgeren selv med henvisning til livsforløb eller oplysninger fra familierelationer anslår, at han eller hun er 16 år, hvorimod en aldersundersøgelse viser, at ansøgeren er 18 år.

Det bemærkes, at ovennævnte eksempler ikke er udtømmende, og at omstændighederne i den enkelte sag kan have betydning for vurderingen. Det vil således være op til udlændingemyndighederne at vurdere, om ansøgeren i det konkrete tilfælde aktivt har modarbejdet afklaringen af sin identitet i forbindelse med ansøgning om opholdstilladelse her i landet.

Foreligger der ganske særlige grunde, vil dette efter omstændighederne kunne bevirke, at der ikke skal meddeles afslag på tidsubegrænset opholdstilladelse, selvom udlændingen aktivt har modarbejdet afklaring af sin identitet i forbindelse med ansøgning om opholdstilladelse her i landet.

Ganske særlige grunde, der taler for at meddele tidsubegrænset opholdstilladelse, uanset at udlændingen aktivt har modarbejdet afklaringen af sin identitet i forbindelse med ansøgning om opholdstilladelse, kan f.eks. foreligge, hvis den pågældende godtgør, at tvingende eller undskyldelige omstændigheder var årsag til, at den pågældende modarbejdede afklaringen af sin identitet.

Som et eksempel herpå kan nævnes en kvinde, der har været udsat for menneskehandel, og som er blevet instrueret i at oplyse bl.a. en falsk identitet af bagmanden. Af frygt for repressalier fra bagmanden tør kvinden ikke under sagens behandling oplyse sin rette identitet til de danske udlændingemyndigheder, førend det viser sig, at bagmanden er blevet sigtet, eventuelt under henvisning til kvindens vidneudsagn i straffesagen, og kvinden derfor beslutter af egen drift at oplyse sin virkelige identitet og i den forbindelse troværdigt forklarer om baggrunden for de falske oplysninger, og hvorfor hun ikke allerede under sagens behandling oplyste sin rette identitet.

Det bemærkes, at der også kan være hensyn, der ikke vedrører selve det forhold, at udlændingen aktivt har modarbejdet afklaringen af sin identitet, som kan være omfattet af ganske særlige grunde.

UDKAST

Det vil bero på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde, om ansøgeren kan anses for aktivt at have modarbejdet afklaringen af sin identitet i forbindelse med ansøgning om opholdstilladelse her i landet, og om der foreligger sådanne ganske særlige grunde til ikke at meddele afslag på ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse, uagtet dette forhold.

Det forudsættes, at den myndighed, der behandler udlændingens ansøgning om opholdstilladelse her i landet, noterer på sagen, at der foreligger oplysninger, der kan være relevante i forhold til en senere vurdering af, om udlændingen aktivt har modarbejdet afklaringen af sin identitet.

Der henvises til afsnit 2.3 i de almindelige bemærkninger.

Til nr. 4

Der er tale om en konsekvens af, at der indsættes et nyt stk. 16 i § 11, jf. lovforslagets § 1, nr. 1.

Til nr. 5

Der er tale om en konsekvens af, at der indsættes et nyt stk. 16 i § 11, jf. lovforslagets § 1, nr. 1.

§ 2

Den foreslåede bestemmelse i § 2, stk. 1, fastsætter, at loven træder i kraft den 1. december 2017.

Den foreslåede bestemmelse i § 2, stk. 2, fastsætter, at loven ikke finder anvendelse for ansøgninger om tidsubegrænset opholdstilladelse, hvor ansøgningen om opholdstilladelse, som ansøgningen om tidsubegrænset opholdstilladelse henviser til, jf. udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 1, er indgivet før lovens ikrafttræden. For sådanne ansøgninger finder de hidtil gældende regler anvendelse.

Den foreslåede bestemmelse i § 2, stk. 2, indebærer, at den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 11, stk. 16, vil finde anvendelse på udlændinge, der efter ikrafttrædelsen indgiver ansøgning om opholdstilladelse her i landet, og som senere indgiver ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse på grundlag af den tidsbegrænsede opholdstilladelse.

§ 3

Bestemmelsen, der vedrører lovens territoriale gyldighed, betyder, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland, men ved kongelig anordning helt eller delvis kan sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de færøske eller grønlandske forhold tilsiger.

Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

Gældende formulering	Lovforslaget
<p>§ 9. ---</p> <p><i>Stk. 2-12.</i> ---</p> <p><i>Stk. 13.</i> Er den herboende person meddelt tidsubegrænset opholdstilladelse efter § 11, stk. 3, eller efter § 11, stk. 12 og 13 eller 16, anses betingelserne i stk. 12, nr. 1-6, for opfyldt.</p> <p><i>Stk. 14-37.</i> ---</p> <p>§ 11. ---</p> <p><i>Stk. 2-11.</i> ---</p> <p><i>Stk. 12.</i> Medmindre der er grundlag for at inddrage opholdstilladelsen efter § 19, kan der efter ansøgning meddeles tidsubegrænset opholdstilladelse til en udlænding, som har nået folkepensionsalderen eller har fået tildelt førtidspension, eller en udlænding over 18 år, der indgiver ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse inden det fyldte 19. år, og som har været i uddannelse eller ordinær fuldtidsbeskæftigelse siden afslutningen af folkeskolen, hvis udlændingen opfylder betingelserne i stk. 3, nr. 1-7, jf. dog stk. 16.</p> <p><i>Stk. 13-17.</i> ---</p>	<p style="text-align: center;">§ 1</p> <p>I udlændingeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. [...], foretages følgende ændringer:</p> <p>1. I § 9, stk. 13, ændres "eller 16 år" til: "eller 17".</p> <p>2. I § 11, stk. 12, ændres "jf. dog stk. 16" til: "jf. dog stk. 17".</p> <p>3. I § 11 indsættes efter stk. 15 som nyt stykke:</p> <p>"Stk. 16. En udlænding, der aktivt har modarbejdet</p>

§ 46. ---

Stk. 2-4. ---

Stk. 5. Afgørelser om tidsubegrænset opholdstilladelse, jf. § 11, stk. 3-9, 12, 14 og 16, til udlændinge med opholdstilladelse efter § 9 a og §§ 9 i-9 n og 9 p træffes af Udlændingestyrelsen, efter at Styrelsen for International Rekruttering og Integration har truffet afgørelse om, hvorvidt grundlaget for opholdstilladelse fortsat er til stede.

Stk. 6. Afgørelser om tidsubegrænset opholdstilladelse, jf. § 11, stk. 3-9, 12, 14 og 16, til udlændinge med opholdstilladelse efter § 9 b træffes af Udlændingestyrelsen, efter at udlændinge-, integrations- og boligministeren har truffet afgørelse om, hvorvidt grundlaget for opholdstilladelsen fortsat er til stede.

afklaringen af sin identitet i forbindelse med en ansøgning om opholdstilladelse her i landet, kan ikke meddeles tidsubegrænset opholdstilladelse, medmindre der foreligger ganske særlige grunde.”

Stk. 16 og 17 bliver herefter stk. 17 og 18.

4. I § 46, stk. 5, ændres ”jf. § 11, stk. 3-9, 12, 14 og 16” til: ”jf. § 11, stk. 3-9, 12, 14, 16 og 17”.

5. I § 46, stk. 6, ændres ”jf. § 11, stk. 3-9, 12, 14 og 16” til: ”jf. § 11, stk. 3-9, 12, 14, 16 og 17”.

§ 2

Stk. 1. Loven træder i kraft den 1. december 2017.

Stk. 2. Loven finder ikke anvendelse for ansøgninger om tidsubegrænset opholdstilladelse, hvor ansøgningen om opholdstilladelse, som ansøgningen om tidsubegrænset opholdstilladelse henviser til, jf. udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 1, er indgivet før lovens ikrafttræden. For sådanne ansøgninger finder de hidtil gældende regler anvendelse.

§ 3

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de færøske eller grønlandske forhold tilsiger.

