

Forslag

til

Lov om ændring af udlændingeloven

(Øget kontrol på udlændingeområdet)

§ 1

I udlændingeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 412 af 9. maj 2016, som ændret senest ved lov nr. 704 af 8. juni 2017, foretages følgende ændringer:

1. I § 32, stk. 1, 2. pkt. udgår: »og regnes fra den 1. i den førstkommende måned efter udrejsen eller udsendelsen«

2. I § 39 indsættes som nyt stk. 6-8:

»Stk. 6. Udstedelse af særlig rejselegitimation til udlændinge, der ikke selv kan skaffe sig pas, eller som af andre grunde har behov for et sådant dokument, kan, medmindre der foreligger særlige omstændigheder, nægtes, hvis ansøgeren gentagne gange inden for de seneste år har fået udstedt ny rejselegitimation i anledning af, at rejselegitimationen er bortkommet, eller hvis det skønnes nødvendigt af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige orden eller statens omdømme. Hvis udstedelse af særlig rejselegitimation nægtes med henvisning til, at ansøgeren flere gange inden for de seneste år har fået udstedt ny rejselegitimation i anledning af, at rejselegitimationen er bortkommet, vil udlændingen i en periode på fem år ikke kunne få udstedt ny rejselegitimation, medmindre der foreligger ganske særlige omstændigheder.

Stk. 7. Udlændingestyrelsen kan spærre dansk udstedt rejselegitimation i Det Centrale Pasregister, såfremt udlændingen er i besiddelse af både dansk udstedt rejselegitimation og nationalt udstedt pas og ikke ønsker at deponere det ene pas hos styrelsen. Afgørelse efter 1. pkt. kan ikke påklages.

Stk. 8. Udlændingestyrelsen kan spærre dansk udstedt fremmedpas i Det Centrale Pasregister, såfremt indehaveren har opgivet sin bopæl i Danmark. Afgørelse efter 1. pkt. kan ikke påklages.«

3. I § 60, stk. 1, 1. pkt., ændres »§ 40, stk. 1, 1. og 2. pkt.« til: »§ 40, stk. 1, 1., 2., og 4. pkt.«

§ 2

Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelse i Lovtidende.

§ 3

UDKAST

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

Indholdsfortegnelse

1. Indledning
2. Beregning af varigheden af et indrejseforbud
 - 2.1. Gældende ret
 - 2.2 EU-Domstolens dom i sag C-225/16 Ouhrani
 - 2.3. Ministeriets overvejelser
 - 2.4. Den foreslåede ordning
3. Bekæmpelse af misbrug med rejselegitimation
 - 3.1. Gældende ret
 - 3.2. Ministeriets overvejelser
 - 3.3. Den foreslåede ordning
4. Genindførelse af straf for overtrædelse af den oplysningspligt, der kan pålægges en reference eller en anden person
 - 4.1. Gældende ret
 - 4.2. Ministeriets overvejelser
 - 4.3. Den foreslåede ordning
5. Forholdet til Danmarks internationale forpligtelser
6. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige
7. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.
8. Administrative konsekvenser for borgerne
9. Miljømæssige konsekvenser
10. Forholdet til EU-retten
11. Hørte myndigheder og organisationer mv.
12. Sammenfattende skema

1. Indledning

Rejsedokumenter til flygtninge (konventionspas) og fremmedpas, som i Danmark udstedes til udlændinge, der ikke selv kan skaffe sig pas, eller som af andre grunde har behov for et sådant dokument, er teknisk avancerede og dermed vanskelige at forfalske.

I visse tilfælde får udlændingemyndighederne og politiet mistanke om misbrug i form af f.eks. udlån eller salg af identitets- eller rejselegitimation med henblik på, at andre personer (såkaldte "look-alikes") skal benytte dem. Dette er navnlig tilfældet, når en udlændings rejselegitimation gentagne gange bortkommer inden for kort tid. Det er imidlertid vanskeligt for myndighederne at bekæmpe dette misbrug. Således kan udstedelse af rejselegitimation til udlændinge efter de nugældende regler alene nægtes, hvis det vurderes nødvendigt af sikkerhedsmæssige grunde eller af hensyn til statens omdømme.

Formålet med lovforslaget er derfor at styrke kontrolindsatsen på udlændingeområdet ved at tilvejebringe hjemmel til at nægte at udstede rejsedokumenter til flygtninge og fremmedpas til udlændinge i tilfælde, hvor der er mistanke om misbrug, fordi ansøgeren inden for de seneste år har fået udstedt ny rejselegitimation flere gange med den begrundelse, at rejselegitimationen er bortkommet. Endvidere skabes der med lovforslaget mulighed for at spærre et dansk udstedt pas i Det Centrale Pasregister, såfremt udlændingen er i besiddelse af både dansk udstedt rejselegitimation og nationalt udstedt pas og ikke ønsker at deponere det ene pas hos Udlændingestyrelsen, eller hvis udlændingen står registreret som udrejst i Det Centrale Personregister (CPR).

Herudover lægges der med lovforslaget op til at genindføre straf for overtrædelse af den oplysningspligt, der efter udlændingelovens § 40, stk. 1, 4. pkt., kan pålægges en person, som skønnes at kunne bidrage med oplysninger til brug for behandlingen af en udlændingesag.

Endelig har lovforslaget til formål at ændre udlændingelovens regler om beregningen af varigheden af indrejseforbud, så de bringes i overensstemmelse med EU-Domstolens praksis. Den 26. juli 2017 afsagde EU-Domstolen således dom i sagen C-225/16 Ouhrami. Sagen omhandlede et præjudicielt spørgsmål om fortolkningen af artikel 11, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne om tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (udsendelsesdirektivet). Spørgsmålet vedrørte beregningen af et indrejseforbuds varighed, nærmere bestemt fra hvilket tidspunkt varigheden af et indrejseforbud skal beregnes. Domstolen slog i dommen fast, at et indrejseforbud jf. udsendelsesdirektivets artikel 11, stk. 2, skal regnes fra den faktiske udrejse.

Udsendelsesdirektivets artikel 11, stk. 2, er gennemført i dansk ret i udlændingelovens § 32, stk. 1. Det følger af bestemmelsen, at et indrejseforbud efter dansk ret regnes fra den 1. i den førstkommande måned efter udrejsen eller udsendelsen.

2. Beregning af varigheden af et indrejseforbud

2.1. Gældende ret

2.1.1. Udlændingelovens regler om indrejseforbud

Et indrejseforbud er en afgørelse om, at udlændingen ikke uden tilladelse på ny må indrejse og opholde sig her i landet. Det følger således af udlændingelovens § 32, stk. 1, 1. pkt., at en dom, kendelse eller beslutning, hvorved en udlænding udvises, medfører, at udlændingens visum og opholdstilladelse bortfalder, og at udlændingen ikke uden tilladelse på ny må indrejse og opholde sig her i landet (indrejseforbud).

Et indrejseforbud pålægges en udlænding, der udvises af landet. Et indrejseforbud pålægges såvel i tilfælde, hvor en udlænding udvises ved dom eller kendelse (som følger af strafbart forhold), som i tilfælde, hvor en udlænding udvises administrativt (som følge af ulovligt ophold og visse ordensmæssige hensyn).

Det følger endvidere af udlændingelovens § 32, stk. 1, 2. pkt., at et indrejseforbud kan tidsbegrænses og regnes fra den 1. i den førstkommende måned efter udrejsen eller udsendelsen. Indrejseforbuddet har dog gyldighed fra tidspunktet for udrejsen eller udsendelsen, jf. udlændingelovens § 32, stk. 1, 3. pkt.

2.1.2. Udsendelsesdirektivet

Det følger af artikel 11, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (udsendelsesdirektivet), at afgørelser om tilbagesendelse skal ledsages af et indrejseforbud, hvis der ikke er indrømmet en frist for frivillig udrejse, eller hvis forpligtelsen til at vende tilbage ikke er efterkommet.

Det betyder, at en tredjelandstatsborger skal meddeles et indrejseforbud, hvis den pågældende i forbindelse med en afgørelse om tilbagesendelse er blevet pålagt at udrejse straks eller ikke udrejser frivilligt i overensstemmelse med udrejsefristen. I andre tilfælde kan afgørelser om tilbagesendelse ledsages af et indrejseforbud.

Det følger videre af artikel 11, stk. 2, at varigheden af indrejseforbuddet fastsættes under behørig hensyntagen til alle relevante forhold i den enkelte sag og i princippet ikke må overstige fem år. Indrejseforbuddet kan dog overstige fem år, hvis tredjelandstatsborgeren udgør en alvorlig trussel mod den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den nationale sikkerhed.

Udsendelsesdirektivet indeholder ikke nærmere regler om, hvordan varigheden af et indrejseforbud skal beregnes.

2.1.3. Udsendelsesdirektivets implementering i dansk ret

Udsendelsesdirektivet blev gennemført i dansk ret ved lov nr. 248 om ændring af udlændingeloven af 30. marts 2011 (Ændringer som følge af direktiv om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (udsendelsesdirektivet) m.v.) og ved lov nr. 516 om ændring af udlændingeloven af 26. maj 2014 (Ændring af reglerne om afvisning m.v. til gennemførelse af direktiv

2008/115/EF om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (udsendelsesdirektivet) m.v.).

Der blev ikke i forbindelse med gennemførelsen af direktivet i dansk ret ændret ved reglerne om pålæg af indrejseforbud og om beregningen af indrejseforbuds varighed i udlændingelovens § 32, stk. 1.

Det bemærkes, at udsendelsesdirektivet i dansk ret finder anvendelse på en række forskellige udlændingeretlige afgørelser, hvorved det bestemmes, at en udlænding ikke – eller ikke længere – har ret til lovligt ophold her i landet.

Efter udsendelsesdirektivets artikel 2, stk. 2, litra b, kan medlemsstaterne beslutte, at udsendelsesdirektivet ikke finder anvendelse på tredjelandsstatsborgere, som er genstand for tilbagesendelse som en strafferetlig sanktion eller som følge af en strafferetlig sanktion i henhold til national ret, eller som er genstand for udleveringsprocedurer.

Det blev i forbindelse med gennemførelse af direktivet i dansk ret besluttet, at direktivet ikke skal gælde i forhold til tredjelandsstatsborgere, som udvises på grund af kriminalitet efter udlændingelovens §§ 22-24, § 25 a, stk. 1, eller § 25 c.

Bestemmelsen i § 32 gælder dog såvel udvisning på grund af kriminalitet (ved dom eller kendelse) som udvisning på grund af ulovligt ophold eller som følge af visse ordensmæssige hensyn (ved administrativ beslutning). Der gælder derfor samme regler for beregning af varigheden af administrative meddelte indrejseforbud (som er omfattet af udsendelsesdirektivet) og indrejseforbud meddelt ved dom eller kendelse som følge af en strafferetlig sanktion (der som følge af Danmarks beslutning om at gøre brug af undtagelsesbestemmelsen i direktivets artikel 2 ikke er omfattet af udsendelsesdirektivets anvendelsesområde).

2.2 EU-Domstolens dom i sag C-225/16 Ouhrami

EU-Domstolen afsagde den 26. juli 2017 dom i sagen C-225/16 Ouhrami. Sagen vedrørte en nederlandsk præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen om fortolkningen af artikel 11, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere (udsendelsesdirektivet). Hoge Raad der Nederlanden (Nederlandenes øverste domstol) havde bl.a. spurgt, om varigheden af et indrejseforbud skal beregnes fra datoen fra udstedelse af indrejseforbuddet eller fra den dato, hvor den pågældende udlænding faktisk har forladt medlemsstaternes område, eller fra et andet tidspunkt.

EU-Domstolen udtalte bl.a., at det fremgår af 14. betragtning i udsendelsesdirektivet, at indførelsen af et indrejseforbud, som forbyder indrejse i og ophold på alle medlemsstaternes område, har til formål at give virkningerne af nationale tilbagesendelsesforanstaltninger en europæisk dimension (præmis 39).

Den danske regering havde under sagen gjort gældende, at fastsættelsen af det tidspunkt, som indrejseforbuddet skal beregnes fra, bør overlades til hver enkelt national medlems-

stats skøn – dog således, at indrejseforbuddet ikke kan løbe fra tidspunktet for indrejseforbuddets udstedelse.

EU-Domstolen var imidlertid ikke enig heri. Domstolen udtalte således, at selv om udsendelsesdirektivet ikke udtrykkeligt fastsætter det tidspunkt, hvorfra varigheden af indrejseforbuddet skal beregnes, følger det af formålet med indrejseforbuddet, og mere generelt af formålet med udsendelsesdirektivet, som består i at fastsætte fælles standarder og procedurer for at sikre en effektiv tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold, med respekt for deres grundlæggende rettigheder, at fastsættelsen af tidspunktet for indrejseforbuddets varighed ikke kan overlades til hver enkelt medlemsstats skøn (præmis 40).

EU-Domstolen udtalte endvidere, at formålet med indrejseforbuddet og udsendelsesdirektivet ville blive bragt i fare, hvis en statsborgers nægtelse af at opfylde en pligt til at vende tilbage og samarbejde i forbindelse med udsendelsesproceduren gav mulighed for helt eller delvist at unddrage sig retsvirkningen af et indrejseforbud. Det ville være tilfældet, hvis den periode, hvorunder indrejseforbuddet finder anvendelse, kunne løbe og udløbe, inden den pågældende udlænding var udrejst.

EU-Domstolen fandt, at det følger af ordlyden og opbygningen samt formålet med udsendelsesdirektivet, at perioden for indrejseforbuddet først begynder at løbe fra den dato, hvor den pågældende udlænding faktisk har forladt medlemsstaternes område (præmis 52 og 53).

EU-Domstolen fastslog på den baggrund, at artikel 11, stk. 2, i udsendelsesdirektivet skal fortolkes således, at et indrejseforbud skal regnes fra den faktiske udrejse (præmis 58).

2.3 Ministeriets overvejelser

EU-Domstolen har ved sag C-225/16 Ouhrami fastslået, at artikel 11, stk. 2, i udsendelsesdirektivet skal fortolkes således, at et indrejseforbud skal regnes fra den faktiske udrejse.

Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at det er nødvendigt at tilpasse bestemmelsen i udlændingelovens § 32, stk. 1, således at bestemmelsen er i overensstemmelse med EU-Domstolens dom i sag C-225/16 Ouhrami. Ministeriet finder således ikke, at Danmark i forhold til de administrativt udstedte indrejseforbud, som er omfattet af udsendelsesdirektivets regler, kan opretholde den gældende bestemmelse i § 32, stk. 1, 2. pkt., hvorefter politiet og Udlændingestyrelsen opdaterer indrejseforbuddet den 1. i den førstkommende måned efter udlændingen er udrejst eller udsendt.

I overensstemmelse med den gældende retstilstand og af hensyn til den praktiske administration af reglerne er det ministeriets opfattelse, at reglerne for beregningen af et indrejseforbuds varighed også fremadrettet bør være ens, uanset om der er tale om et administrativt udstedt indrejseforbud omfattet af udsendelsesdirektivet eller et indrejseforbud idømt ved en dom eller kendelse som en strafferetlig sanktion eller som følge af en strafferetlig sanktion i henhold til national ret.

2.4. Den foreslåede ordning

For at sikre, at de danske regler om beregning af et indrejseforbuds varighed er i overensstemmelse med EU-retten, foreslås det, at udlændingelovens § 32, stk. 1, ændres, således at et indrejseforbud ikke længere regnes fra den 1. i den førstkomende måned, efter udlændingen er udrejst eller udsendt. Et indrejseforbud vil fremover skulle regnes fra det tidspunkt, hvor indrejseforbuddet efter § 32, stk. 1, 3. pkt., har gyldighed, dvs. fra datoen for den faktiske udrejse eller udsendelse.

3. Bekæmpelse af misbrug af rejselegitimation

3.1. Gældende ret

3.1.1 Rejsedokumenter for flygtninge og fremmedpas til udlændinge

Efter udlændingelovens § 39, stk. 5, 1. pkt., fastsætter udlændinge- og integrationsministeren regler om udstedelse af særlig rejselegitimation til udlændinge, der ikke kan skaffe sig pas, eller som af andre grunde har behov for et sådant dokument.

Reglerne for udstedelse af rejsedokument for flygtninge og fremmedpas fremgår af bekendtgørelse nr. 1197 af 26. september 2016 om udlændinges adgang her til landet (udlændingebekendtgørelsen).

Udlændingestyrelsen udsteder efter udlændingebekendtgørelsens § 7, stk. 1, efter ansøgning rejsedokument for flygtninge til en udlænding, der har opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1, eller § 8, stk. 1.

Udlændingestyrelsen udsteder efter udlændingebekendtgørelsens § 7, stk. 2, efter ansøgning fremmedpas til:

- 1) en udlænding, der er meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 2 eller 3,
- 2) en udlænding, der er meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 8, stk. 2 eller 3,
- 3) en udlænding, der er meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 3, eller
- 4) en udlænding, der er meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2, hvis én af den pågældendes forældre har opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7 eller 8.

Efter udlændingebekendtgørelsens § 7, stk. 3, udstedes fremmedpas efter ansøgning til en udlænding, der ikke er i stand til at skaffe sig pas eller anden rejselegitimation, såfremt udlændingen er meddelt:

- 1) tidsubegrænset opholdstilladelse efter udlændingelovens § 11, jf. §§ 9-9 f, 9 i-9 n eller 9 p,

UDKAST

- 2) tidsbegrænset opholdstilladelse med mulighed for varigt ophold efter udlændingelovens §§ 9-9 f,
- 3) opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b
- 4) opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, når tilladelsen er meddelt en udlænding, der har indgivet en ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7,
- 5) opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 4, eller
- 6) opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 e.

Det er op til udlændingen at dokumentere, at den pågældende er forhindret i at få udstedt et pas eller anden rejselegitimation af myndighederne i hjemlandet. En statsløs person er ikke omfattet af dette dokumentationskrav. Fornøden dokumentation vil f.eks. være et skriftligt afslag på udstedelse af pas eller rejselegitimation fra den udstedende myndighed i udlændingens hjemland (statsborgerskabsland) eller fra det pågældende lands ambassade her i landet eller i udlandet.

Efter udlændingebekendtgørelsens § 7, stk. 4, kan rejsedokument for flygtninge og fremmedpas efter ansøgning udstedes til en udlænding, der ikke er omfattet af stk. 1-3, når særlige grunde taler derfor.

Efter udlændingebekendtgørelsens § 7, stk. 5, kan udstedelse af rejsedokument for flygtninge og fremmedpas nægtes, når det skønnes nødvendigt af sikkerhedsmæssige grunde eller af hensyn til statens omdømme.

Gyldighedstiden for rejselegitimation efter § 7, stk. 1-3, for en udlænding, der er fyldt 18 år og har tidsubegrænset opholdstilladelse, fastsættes til 10 år (jf. udlændingebekendtgørelsens § 8, stk. 2, 1. pkt.), mens gyldighedsperioden for andre udlændinge, der er fyldt 18 år, fastsættes således, at den senest udløber 6 måneder efter opholdstilladelsens udløb (jf. § 8, stk. 2, 2. pkt.). For udlændinge mellem 2 og 18 år fastsættes gyldighedstiden for rejselegitimation efter § 7, stk. 1-3, til 5 år (jf. § 8, stk. 2, 3. pkt.). For udlændinge under 2 år fastsættes gyldighedstiden for rejselegitimation efter § 7, stk. 1-3, til 2 år (jf. § 8, stk. 2, 4. pkt.). Gyldighedstiden efter 3. og 4. pkt. fastsættes dog således, at den senest udløber 6 måneder efter opholdstilladelsens udløb eller for udlændinge, der ikke er meddelt opholdstilladelse, jf. § 7, stk. 4, således, at den senest udløber på det tidspunkt, hvor formålet med udstedelsen er tilendebragt. Når særlige grunde taler for det, kan der fastsættes kortere gyldighedstid end anført i 1.-5. pkt.

Efter udlændingebekendtgørelsens § 8, stk. 3, skal udstedelse efter § 7, stk. 1 og 2, betinges af, at udlændingens pas eller rejselegitimation deponeres hos Udlændingestyrelsen. Rejselegitimation udstedt efter § 7, stk. 2, nr. 4, eller § 7, stk. 3, kan inddrages, hvis udlændingen får udstedt nationalitetspas.

Et rejsedokument for flygtninge giver som udgangspunkt den pågældende udlænding samme adgang til at rejse som danske statsborgere med dansk nationalitetspas. Passet vil dog som udgangspunkt ikke være gyldigt for rejser til hjemlandet (statsborgerskabslandet) eller de lande, hvor den myndighed, der har givet opholdstilladelsen, har fundet, at udlændingen risikerer forfølgelse omfattet af udlændingelovens § 7. Rejsedokumenter for

flygtninge og fremmedpas, der udstedes til udlændinge med tidsbegrænset opholdstilladelse på grundlag af konventionsstatus eller beskyttelsesstatus, forsynes med en påtegning om rejsebegrænsningen. En udlænding, der har fået udstedt fremmedpas, skal i forhold til de fleste lande ansøge om visum før indreisen, men har herudover samme rejseadgang som udlændinge, der har fået udstedt rejsedokument for flygtninge.

En udlænding med tidsbegrænset opholdstilladelse på grundlag af en opholdstilladelse meddelt efter udlændingelovens § 7 eller 8 skal ansøge Udlændingestyrelsen om at få ophævet rejsebegrænsningen, hvis udlændingen ønsker at rejse til hjemlandet eller andet land omfattet af rejsebegrænsningen. Ansøgningen skal bl.a. indeholde oplysninger om formålet med ophævelsen af rejsebegrænsningen, og om udlændingen finder at kunne indrejse og opholde sig problemfrit i hjemlandet og om baggrunden herfor.

Efter gældende ret er der ingen øvre grænse for, hvor mange gange en udlænding kan få udstedt et nyt rejsedokument for flygtninge eller et nyt fremmedpas, hvis det tidligere udstedte pas er bortkommet. Hvis en udlændings rejsedokument for flygtninge eller fremmedpas bortkommer, skal det anmeldes til politiet.

Politiet registrerer oplysninger om bortkomne pas i Det Centrale Pasregister, der indeholder oplysninger om personer, for hvem der er udstedt pas af danske myndigheder. Oplysningerne registreres endvidere i Schengeninformationssystemet (SIS II), der bl.a. indeholder oplysninger om stjålne eller på anden vis forsvundne identitetsdokumenter (pas, identitetskort, kørekort), for at sikre, at dokumenterne beslaglægges og/eller tilbageholdes som bevis med henblik på retsforfølgning, hvis de igen bruges af indehaveren eller en anden person.

Efter udlændingelovens § 52 b, stk. 1, nr. 15, kan klager over Udlændingestyrelsens afgørelser om fremmedpas indbringes for Udlændingenævnet.

Efter udlændingelovens § 53 a, stk. 1, nr. 4, kan klager over Udlændingestyrelsens afgørelser om nægtelse af udstedelse af dansk rejsedokument for flygtninge indbringes for Flygtningenævnet.

3.1.2. Konventionen af 28. juli 1951 om flygtninges retsstilling (flygtningekonventionen)

For så vidt angår udlændinge, der er meddelt opholdstilladelse med konventionsstatus, jf. udlændingelovens § 7, stk. 1, skal reglerne om udstedelse af rejselegitimation administreres i overensstemmelse med artikel 28 i flygtningekonventionen af 28. juli 1951.

Efter artikel 28 har de kontraherende stater pligt til at udstede rejsedokumenter til flygtninge, der er omfattet af konventionen, og som lovligt bor inden for statens område, til brug for rejse uden for statens område, medmindre 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.

Det fremgår endvidere af artikel 28, at de kontraherende stater kan udstede sådant rejsedokument til enhver anden flygtning inden for deres område, og at staterne navnlig velvil-

ligt skal overveje muligheden for at udstede sådant rejsedokument til en flygtning inden for deres område, som ikke er i stand til at opnå et rejsedokument fra det land, i hvilket de lovligt er bosat.

Herudover følger det af tillægget til flygtningekonventionen, at såfremt indehaveren af et rejsedokument for flygtninge tager fast ophold i et andet land end det, der har udstedt dokumentet, skal den pågældende, hvis han eller hun på ny ønsker at rejse, ansøge myndighederne i opholdslandet om udstedelse af nyt rejsedokument. Den myndighed, som udsteder det nye rejsedokument, vil skulle inddrage det gamle rejsedokument og tilbagesende det til den udstedende myndighed.

3.1.3. Konventionen af 28. september 1954 om statsløse personers retsstilling (Statsløsekonventionen)

For så vidt angår statsløse personer, der er meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 eller 8 (asyl), skal reglerne om udstedelse af rejselegitimation administreres i overensstemmelse med artikel 28 i statsløsekonventionen af 28. september 1954.

Efter artikel 28 i statsløsekonventionen har de kontraherende stater pligt til at udstede rejsedokumenter til flygtninge, der er omfattet af konventionen, og som lovligt bor inden for statens område, som sætter dem i stand til at rejse uden for statens område, medmindre tvingende hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige orden tilsiger andet.

Det fremgår også af artikel 28, at de kontraherende stater kan udstede sådant rejsedokument til enhver anden statsløs person indenfor deres område, og at staterne navnlig velvilligt skal overveje muligheden for at udstede sådant rejsedokument til statsløse personer inden for deres område, som ikke er i stand til at opnå et rejsedokument fra det land, i hvilket de har lovlig bopæl.

Herudover følger det af tillægget til statsløsekonventionen, at såfremt indehaveren af et rejsedokument bosætter sig i et andet land end det, der har udstedt dokumentet, skal den statsløse person, hvis han eller hun på ny ønsker at rejse, ansøge myndighederne i bosættelseslandet om udstedelse af nyt rejsedokument. Den myndighed, som udsteder det nye rejsedokument, vil skulle inddrage det gamle rejsedokument og tilbagesende det til den udstedende myndighed.

3.2. Ministeriets overvejelser

Det er let for en udlænding i Danmark at få udstedt et nyt rejsedokument for flygtninge eller et nyt fremmedpas. Der er således ingen øvre grænse for, hvor mange gange en udlænding kan få udstedt et nyt pas, hvis det tidligere udstedte pas er bortkommet.

Selv om det ikke er muligt at fastlægge det præcise omfang af misbrug af rejsedokumenter for flygtninge og fremmedpas i tilfælde, hvor et pas benyttes af en anden person end passets retmæssige ejer, typisk ved udlån eller salg af dokumentet (et såkaldt "look-alike misbrug"), er der ikke tvivl om, at misbrug af denne karakter finder sted. Det vurderes, at

UDKAST

problemet med misbrug af dansk udstedte pas særligt gør sig gældende for rejselegitimation for udlændinge.

Misbrug af rejselegitimation bidrager til at skabe usikkerhed om identiteten på dem, der rejser ind og ud af landet med dansk udstedte rejsedokumenter for flygtninge og fremmedpas.

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder, at myndighederne har et legitimt behov for at kende og kontrollere identiteten på de udlændinge, der ind- og udrejser af Danmark, eller som allerede opholder sig her i landet.

Dette er ikke mindst relevant i lyset af, at udlændinge, der indrejser eller opholder sig her i landet, og som gør brug af en falsk identitet, eller som har ukendt baggrund og identitet, vanskeliggør myndighedernes varetagelse af en effektiv kontrol på udlændingeområdet. Dette vil potentielt også kunne udgøre en sikkerhedsrisiko.

På den baggrund er der behov for et effektivt værktøj til at adressere misbrug samt for tiltag, der begrænser antallet af dansk udstedte rejsedokumenter til flygtninge og fremmedpas i cirkulation.

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder det hensigtsmæssigt, at reglerne om nægtelse af udstedelse af rejsedokument for flygtninge og fremmedpas fremover samles i en ny bestemmelse i udlændingeloven.

Hvis en udlænding i dag nægter at deponere sit rejsedokument for flygtninge eller fremmedpas eller nationalitetspas hos Udlændingestyrelsen, har det ikke umiddelbare konsekvenser for den pågældende, idet styrelsen ikke har hjemmel til i et sådant tilfælde at spærre et dansk udstedt rejsedokument for flygtninge eller fremmedpas i Det Centrale Pasregister eller til at tvinge udlændingen til at deponere passet.

For at begrænse antallet af rejsedokument for flygtninge og fremmedpas i cirkulation og derved begrænse muligheden for misbrug finder Udlændinge- og Integrationsministeriet, at det vil være hensigtsmæssigt, at Udlændingestyrelsen gives mulighed for at spærre et dansk udstedt rejsedokument for flygtninge eller fremmedpas i Det Centrale Pasregister, hvis udlændingen er i besiddelse af både dansk udstedt fremmedpas og nationalt udstedt pas og ikke ønsker at deponere det ene pas hos styrelsen. Det samme skal gøre sig gældende for så vidt angår udlændinge med fremmedpas, hvis indehaveren har opgivet sin bopæl i Danmark og står registreret som udrejst i CPR.

Det bemærkes i den forbindelse, at det følger af tillægget til flygtningekonventionen, at hvis en flygtning tager fast ophold i et andet land end dét, der har udstedt dokumentet, vil det være myndighederne i det nye opholdsland, der vil skulle inddrage det gamle rejsedokument for flygtninge og tilbagesende det til den udstedende myndighed.

Det ville således stride mod Danmarks internationale forpligtelser, hvis en udlænding med opholdstilladelse som flygtning i henhold til flygtningekonventionen af 28. juli 1951 ville kunne få sit rejsedokument for flygtninge spærret, alene fordi den pågældende var regi-

streret som udrejst i CPR. Tilsvarende ville det ikke være i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser at spærre en statsløs udlændings fremmedpas, alene fordi den pågældende var registreret som udrejst i CPR.

3.3. Den foreslåede ordning

Det foreslås, at reglerne om nægtelse af udstedelse af rejsedokument for flygtninge og fremmedpas fremover samles i en ny bestemmelse i udlændingeloven.

For at bekæmpe det misbrug med rejselegitimation, som kan skyldes, at det er relativt enkelt for udlændinge at få udstedt ny rejselegitimation, og at dette som udgangspunkt kan ske et ubegrænset antal gange, foreslås det med lovforslaget, at udstedelse af særlig rejselegitimation til udlændinge, medmindre der foreligger særlige omstændigheder, kan nægtes, hvis ansøgeren gentagne gange inden for de seneste år har fået udstedt ny rejselegitimation i anledning af, at rejselegitimationen er bortkommet, eller hvis det skønnes nødvendigt af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige orden eller statens omdømme.

Det vil 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 rejselegitimation kan nægtes.

Det forudsættes, at der i almindelighed vil være tilstrækkeligt grundlag for en mistanke om misbrug, hvis en udlænding to gange inden for en periode på fem år har fået udstedt ny rejselegitimation med den begrundelse, at rejselegitimationen er bortkommet.

Efter den foreslåede bestemmelse vil ny rejselegitimation dog undtagelsesvis kunne udstedes, hvis der foreligger særlige omstændigheder. Sådanne særlige omstændigheder, der kan begrunde, at udstedelse af ny rejselegitimation ikke nægtes, selv om ansøgeren gentagne gange inden for de seneste år har fået udstedt ny rejselegitimation som følge af rejselegitimationens bortkomst, kan f.eks. foreligge, hvor det kan lægges til grund, at der har været tale om undskyldelige omstændigheder og ikke et misbrugstilfælde. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis udlændingen kan godtgøre, at passet er bortkommet ved brand. Det kan også være tilfældet, hvis udlændingen har anmeldt, at et rejsedokument for flygtninge eller et fremmedpas er bortkommet som følge af tyveri, og hvor politiet efterfølgende tilvejebringer passet.

Efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 39, stk. 6, jf. lovforslagets § 1, nr. 2, vil udstedelse af særlig rejselegitimation til udlændinge endvidere kunne nægtes, hvis det skønnes nødvendigt af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige orden eller statens omdømme.

Det vil bero på et konkret skøn, der foretages af Udlændingestyrelsen, om der i den enkelte sag er grund til at antage, at en udlænding har til hensigt i udlandet at deltage i aktiviteter, hvor dette kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, en trussel mod den offentlige orden eller skade statens omdømme.

Med udtrykket »statens sikkerhed« forstås især de interesser, der værnes af straffelovens kapitel 12 (forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed) og kapitel 13 (forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme mv.).

Med udtrykket »trussel mod den offentlige orden« sigtes til andre alvorlige forbrydelser end dem, der er omfattet af straffelovens kapitel 12 og 13, som vil kunne true den offentlige orden væsentligt, uden at der herved dog er fare for statens sikkerhed. Der skal efter lovforslaget som anført være tale om, at de aktiviteter den pågældende vurderes at have til hensigt at deltage i, kan påvirke den pågældende i en sådan grad, at det indebærer eller forøger en væsentlig trussel mod den offentlige orden.

Med udtrykket »statens omdømme« henvises til situationer, hvor det vurderes, at ansøgeren ved sine handlinger i udlandet vil kunne skade Danmarks relationer til andre lande.

Hvis det er åbenlyst, at en ansøger tidligere har misbrugt eller forsøgt at misbruge et rejsedokument for flygtninge eller fremmedpas, også selvom det kun er sket i et enkeltstående tilfælde, vil udstedelse af rejsedokumenter til flygtninge eller fremmedpas endvidere kunne nægtes under hensyn til den offentlige orden. Dette kan f.eks. være tilfældet, hvor ansøgeren indrømmer et tidligere misbrug eller forsøg på misbrug, eller hvor dette er blevet opdaget af Udlændingestyrelsen.

Hvis udstedelse af rejsedokument for flygtninge eller fremmedpas nægtes med henvisning til, at ansøgeren flere gange inden for de seneste år har fået udstedt ny rejselegitimation i anledning af, at rejselegitimationen er bortkommet, vil udlændingen i en periode på fem år ikke kunne få udstedt ny rejselegitimation, med mindre der foreligger ganske særlige omstændigheder.

Perioden på fem år, hvor udlændingen ikke kan få udstedt ny rejselegitimation, med mindre der foreligger ganske særlige omstændigheder, regnes fra den dag, hvor afgørelsen om nægtelse af udstedelse af rejselegitimation er truffet.

En afgørelse om at nægte at udstede et rejsedokument for flygtninge eller et fremmedpas kan gribe ind i bl.a. den pågældendes ret til familieliv, uddannelse eller arbejde, samt i den pågældendes ret til fri bevægelighed efter EU-retten.

Det foreslås på den baggrund at indføre en bestemmelse i udlændingelovens § 39, stk. 6, jf. lovforslagets § 1, nr. 2, hvorefter Udlændingestyrelsen under ganske særlige omstændigheder kan udstede et rejsedokument for flygtninge eller et fremmedpas til en udlænding med henblik på at foretage en specifik rejse ud af landet.

Med »ganske særlige omstændigheder« i den forbindelse skal bl.a. forstås tilfælde, hvor afgørende familiemæssige hensyn taler for, at den pågældende bør have adgang til at foretage en specifik rejse ud af landet, selvom der ikke er forløbet fem år fra tidspunktet for Udlændingestyrelsens afgørelse om nægtelse af rejselegitimation som følge af mistanke om misbrug. Det vil eksempelvis kunne være tilfældet, hvis der opstår dødsfald eller alvorlig sygdom hos et nærtstående familiemedlem.

UDKAST

Der vil efter omstændighederne også kunne gives tilladelse til, at en person foretager en specifik rejse som led i sit arbejde, hvis det vil medføre betydelig ulempe eller økonomisk tab for den pågældende eller dennes arbejdsgiver, såfremt rejsen ikke kan gennemføres.

Eksemplerne ovenfor er ikke udtryk for en udtømmende opremsning af tilfælde, hvor konkrete hensyn kan tale med afgørende vægt for at tillade en udlænding at foretage en specifik rejse, og hvor det derfor vil være berettiget at udstede et nyt rejsedokument for flygtninge eller et nyt fremmedpas til brug for rejsen.

I den forbindelse bemærkes det, at rejselegitimation udstedt som følge af en sådan ganske særlig omstændighed alene skal udstedes for det tidsrum, som er påkrævet af hensyn til rejsens varighed, og skal alene være gyldigt for rejse til de lande, som udlændingen planlægger at transitere og opholde sig i. Rejselegitimationen udstedes mod sædvanlig betaling. Rejselegitimationen skal afleveres efter benyttelsen.

Der er ved den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 39, stk. 6, ikke tilsigtet nogen ændring i forhold til muligheden for at påklage Udlændingestyrelsens afgørelser om rejsedokumenter for flygtninge og fremmedpas. Udlændingestyrelsen afgørelser om rejselegitimation 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 rejsedokument for flygtninge.

Det foreslås endvidere, at der i udlændingelovens § 39, stk. 7, skabes hjemmel til, at Udlændingestyrelsen kan spærre et udstedt rejsedokument for flygtninge eller et fremmedpas i Det Centrale Pasregister, såfremt det konstateres, at udlændingen er i besiddelse af både et dansk udstedt rejsedokument for flygtninge eller fremmedpas og et nationalt udstedt pas, som er udstedt efter, at udlændingen er meddelt opholdstilladelse i Danmark, og ikke ønsker at deponere det ene pas hos styrelsen.

Det bemærkes i den forbindelse, at det forhold, at en udlænding er i besiddelse af både dansk udstedt rejselegitimation og et nationalitetspas typisk vil blive konstateret i forbindelse med grænsemyndighedernes ind- og udrejsekontrol, eller i forbindelse med en kommunes sagsbehandling af en udlændings sag, hvor det uden tvivl konstateres, at udlændingen er i besiddelse af to pas.

Med den foreslåede bestemmelse sikres det, at en udlænding, som ikke ønsker at deponere enten sit dansk udstedte rejsedokument for flygtninge/fremmedpas eller sit nationalt udstedte pas hos Udlændingestyrelsen, ikke længere vil kunne benytte sit rejsedokument for flygtninge eller sit fremmedpas til at rejse.

Udlændingestyrelsens afgørelser efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 39, stk. 7, vil ikke kunne påklages.

Det bemærkes i den forbindelse, at spærringen af et udstedt rejsedokument for flygtninge eller et fremmedpas i Det Centrale Pasregister alene vil ske på baggrund af en konstatering af, at udlændingen er i besiddelse af to pas, men ikke ønsker at deponere det ene pas

UDKAST

hos Udlændingestyrelsen. Endvidere vil der ikke være tale om, at udlændingen derved afskæres fra at kunne få udstedt rejsedokument for flygtninge eller et fremmedpas, men alene tale om, at den pågældende dermed må anvende sit nationalitetspas til at rejse eller deponere det i Udlændingestyrelsen.

Det forudsættes, at Udlændingestyrelsen efter ansøgning fra den, hvis rejsedokument for flygtninge eller fremmedpas er spærret i medfør af den foreslåede bestemmelse, udsteder ny rejselegitimation til udlændingen efter de almindelige regler herom, hvis udlændingen på et senere tidspunkt vælger at deponere sit nationalitetspas i styrelsen.

Det foreslås tilsvarende med bestemmelsen i udlændingelovens § 39, stk. 8, at der skabes hjemmel til, at Udlændingestyrelsen kan spærre et udstedt fremmedpas i Det Centrale Pasregister, såfremt indehaveren har opgivet sin bopæl i Danmark.

Derved sikres det, at et fremmedpas, som tilhører en udlænding, der har opgivet sin bopæl i Danmark og står registreret som udrejst i CPR, ikke længere vil kunne benyttes til at rejse.

Der vil i forbindelse med vurderingen efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 39, stk. 8, blive lagt vægt på samme kriterier som ved vurderingen af bortfald af opholdstilladelse efter udlændingelovens § 17, stk. 1, 1. pkt. Det indebærer, at et fremmedpas vil kunne spærres i Det Centrale Pasregister, hvis man opgiver sin bopæl i Danmark og rejser ud af landet, f.eks. hvis man sælger eller opsiger sin bolig i Danmark og ikke længere er registreret på en dansk adresse i folkeregistret.

Det bemærkes i den forbindelse, at den foreslåede bestemmelse i § 39, stk. 8, ikke vil finde anvendelse i forhold til udlændinge omfattet af statsløsekonventionen af 28. september 1954, idet dette ville stride mod Danmarks internationale forpligtelser.

Udlændingestyrelsens afgørelser efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 39, stk. 8, vil ikke kunne påklages.

Det bemærkes i den forbindelse, at spærringen af et udstedt fremmedpas i Det Centrale Pasregister alene vil ske, når udlændingen er registreret som udrejst i CPR og således ikke længere har bopæl i Danmark. Spærringen vil således finde sted på baggrund af objektivt konstaterbare registreringer.

Det forudsættes, at der ved spærring af rejsedokumenter for flygtninge eller fremmedpas i medfør af de foreslåede bestemmelser i udlændingelovens § 39, stk. 7 og 8, vil ske indberetning til de relevante databaser, herunder Schengeninformationssystemet (SIS II) og Interpols database for stjalne, ulovligt handlede, mistede eller ugyldiggjorte rejsedokumenter. Herved sikres, at grænsemyndighederne i såvel Danmark som andre lande har mulighed for at standse den pågældende i forbindelse med en eventuel kontrol, der foretages ved ind- og udrejsekontrol.

For at imødegå risikoen for, at udlændinge ved ansøgning om rejselegitimation gør brug af ægte dokumenter eller personfotografier, som vedrører en anden person end den, som

det virkelig angår, eller på anden mod dokumentets bestemmelse stridende måde, vil Udlændinge- og Integrationsministeriet ændre udlændingebekendtgørelsen, således at Udlændingestyrelsen ved mistanke om personelfalsk fremover skal kunne stille krav om, at ansøgeren indkaldes til en samtale i forbindelse med behandlingen af ansøgningen.

4. Genindførelse af straf for overtrædelse af den oplysningspligt, der kan pålægges en person, som skønnes at kunne bidrage med oplysninger til brug for behandlingen af en udlændingesag

4.1. Gældende ret

Efter udlændingelovens § 40, stk. 1, 1. pkt., skal en udlænding meddele de oplysninger, som er nødvendige til bedømmelse af, om en tilladelse i henhold til udlændingeloven kan gives, inddrages eller bortfalde, eller om udlændingen opholder sig eller arbejder lovligt her i landet. Manglende opfyldelse af oplysningspligten kan medføre, at en ansøgning ikke imødekommes, eller at en meddelt tilladelse inddrages eller bortfalder. Udlændingens manglende opfyldelse af oplysningspligten kan endvidere straffes med bøde eller under skærpende omstændigheder med fængsel indtil 1 år, jf. udlændingelovens § 60, stk. 1, 1. pkt.

Efter udlændingelovens § 40, stk. 1, 4. pkt., kan andre personer, som skønnes at kunne bidrage med oplysninger til brug for sagens behandling, pålægges at meddele de i § 40, stk. 1, 1. pkt., nævnte oplysninger. Manglende opfyldelse af oplysningspligten for andre personer er ikke i dag strafsanktioneret efter udlændingeloven.

Den oplysningspligt, der kan pålægges andre personer, som skønnes at kunne bidrage med oplysninger til brug for sagens behandling, der i dag fremgår af udlændingelovens § 40, stk. 1, 4. pkt., blev indført ved lov nr. 473 af 1. juli 1998 om ændring af udlændingeloven. I den forbindelse blev manglende opfyldelse af oplysningspligten for andre personer strafsanktioneret, således at manglende opfyldelse af oplysningspligten var omfattet af strafbestemmelsen i udlændingelovens § 60, stk. 1.

Ved lov nr. 362 af 6. juni 2002 om ændring af udlændingeloven blev formuleringen af udlændingelovens § 60, stk. 1, ændret, således at overtrædelse af udlændingelovens § 40, stk. 1, 4. pkt., ikke længere er strafsanktioneret.

Manglende opfyldelse af oplysningspligten vil dog efter en konkret vurdering af de i sagen foreliggende omstændigheder kunne komme udlændingen til skade og efter en samlet vurdering af sagens omstændigheder føre til eller medvirke til, at der meddeles afslag på en ansøgning om opholdstilladelse, eller at en opholdstilladelse inddrages eller bortfalder.

Retsplejelovens regler om vidnefritagelse og vidneudelukkelse finder ikke anvendelse i forbindelse med afgivelse af oplysninger til udlændingemyndighederne efter udlændingelovens § 40, stk. 1, 4. pkt.

Oplysningspligten skal dog administreres i overensstemmelse med § 10 i lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter, der bl.a. bygger på artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Efter § 10, stk. 1, i lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter gælder bestemmelser i lovgivningen m.v. om pligt til at meddele oplysninger til myndigheden ikke, hvis der er konkret mistanke om, at den pågældende person har begået en lovovertrædelse, der kan medføre straf, medmindre det kan udelukkes, at de oplysninger, som søges tilvejebragt, kan have betydning for bedømmelsen af den formodede lovovertrædelse.

I forhold til andre end den mistænkte gælder bestemmelser i lovgivningen om oplysningspligt, i det omfang oplysningerne søges tilvejebragt til brug for behandlingen af andre spørgsmål end fastsættelse af straf, jf. § 10, stk. 2, i lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter.

I medfør af udlændingelovens § 40, stk. 3, skal den, der beskæftiger eller har beskæftiget en udlænding, som har eller har haft opholds- og arbejdstilladelse i Danmark efter § 9 a, stk. 2, nr.1-8, 11 og 12, meddele Styrelsen for International Rekruttering og Integration de oplysninger, som er nødvendige til kontrol af, om betingelserne for arbejdstilladelsen er eller har været overholdt. Overtrædelse af oplysningspligten kan straffes med bøde eller under skærpende omstændigheder med fængsel indtil 1 år, jf. udlændingelovens § 60, stk. 1, 1. pkt.

Efter udlændingelovens § 40, stk. 7, kan udlændingemyndighederne kræve, at erklæring til oplysning i sager, der henhører under udlændingeloven, afgives på tro og love. Afgivelse af en erklæring på tro og love indebærer, at afgivelse af urigtig erklæring kan straffes efter straffelovens § 161.

Hvis en person afgiver urigtig erklæring overfor udlændingemyndighederne, vil dette forhold efter omstændighederne kunne straffes efter straffelovens bestemmelser herom.

4.2. Ministeriets overvejelser

Oplysninger fra andre personer end udlændingen kan ofte være af afgørende betydning i udlændingesager. Det gør sig gældende i bl.a. sager på familiesammenføringsområdet, herunder førstegangsansøgninger om familiesammenføring, hvor oplysninger fra den herboende reference om bl.a. boligforhold, modtagelse af offentlig hjælp og forhold om ægteskabets indgåelse kan være af betydning for afgørelsen. Herudover kan oplysninger fra en reference være afgørende i sager om bortfald af opholdstilladelse, herunder bl.a. oplysninger om et eventuelt udlandsopholds længde eller oplysninger om den aktivitet, der er udøvet i udlandet. Endvidere kan oplysninger fra referencen være afgørende i inddragelsessager, hvor referencen anmodes om at besvare en række spørgsmål til brug for udlændingemyndighedernes behandling af sagen. Det kunne eksempelvis være oplysninger om referencens modtagelse af offentlig hjælp eller oplysninger om boligforhold.

Det kan ligeledes være tilfældet på erhvervs- og studieområdet, hvor oplysninger fra andre personer end udlændingen, udenfor de i § 40, stk. 3, omfattede tilfælde, kan være af afgørende betydning for sagens vurdering. Dette kan for eksempel være i forbindelse med ansøgninger om opholdstilladelse på baggrund af studier eller au pair-ophold, hvor oplysninger fra henholdsvis uddannelsesinstitutioner og værtsfamilier kan være afgørende. Tilsvarende gør sig gældende ved en inddragelsesvurdering.

Efter de gældende regler er det ikke muligt at straffe en person, som ikke efterkommer den oplysningspligt, som udlændingemyndighederne har pålagt vedkommende efter udlændingelovens § 40, stk. 1, 4. pkt.

Regeringen ønsker at sende et klart signal om, at udlændingemyndighederne skal meddeles de oplysninger, som er nødvendige til brug for sagens behandling, uanset om oplysningerne hidrører fra den person, sagen vedrører, eller andre personer, som udlændingemyndighederne har pålagt oplysningspligt.

Det er således af afgørende betydning for udlændingemyndighedernes behandling af sager, at sagerne er oplyst fyldestgørende.

4.3. Den foreslåede ordning

Det foreslås at genindføre straf for overtrædelse af den oplysningspligt, der kan pålægges en person, der skønnes at kunne bidrage med oplysninger til brug for sagens behandling efter udlændingelovens § 40, stk. 1, 4. pkt.

Det betyder, at en person, der i medfør af udlændingelovens § 40, stk. 1, 4. pkt., er pålagt oplysningspligt, vil kunne straffes med bøde eller under skærpende omstændigheder med fængsel indtil 1 år, hvis den pågældende person nægter at afgive de oplysninger, som vedkommende er blevet pålagt at oplyse, og oplysningspligten dermed ikke efterkommes.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 3.

5. Forholdet til Danmarks internationale forpligtelser

Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at lovforslaget er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

I den forbindelse bemærkes det, at artikel 28 i henholdsvis flygtningekonventionen af 28. juli 1951 og statsløsekonventionen af 28. september 1954 forpligter stater til at udstede rejselegitimation til personer omfattet af konventionernes anvendelsesområde til brug for rejse uden for statens område. Der lægges med den foreslåede bestemmelse i § 39, stk. 6, ikke op til, at en flygtning eller en statsløs – selv hvor der er mistanke om tidligere misbrug til personelfalsk – ikke vil kunne rejse uden for Danmarks område.

6. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

[...]

7. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.

Lovforslaget har ingen økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.

8. Administrative konsekvenser for borgerne

Lovforslaget har ingen administrative konsekvenser for borgerne.

9. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser.

10. Forholdet til EU-retten

EU-Domstolen afsagde den 26. juli 2017 dom i sag C-225/16 Ouhrami vedr. fortolkningen af artikel 11, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelands-statsborgere med ulovligt ophold (udsendelsesdirektivet). Lovforslaget sikrer at udlændingelovens regler om beregning af varigheden af et indrejseforbud er i overensstemmelse udsendelsesdirektivet.

For så vidt angår lovforslagets pkt. 3 om bekæmpelse af misbrug af rejselegitimation bemærkes det, at det følger af artikel 21 i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), at enhver unionsborger har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i gennemførelsesbestemmelserne hertil.

Bestemmelsen er for så vidt angår retten til udrejse fra en medlemsstat nærmere udmøntet i artikel 4 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område mv. (opholdsdirektivet). Det følger af artikel 4, at uden at dette berører de bestemmelser for rejседokumenter, der gælder ved national grænsekontrol, har alle unionsborgere samt deres familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, som er i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas, ret til at forlade en medlemsstats område for at rejse til en anden medlemsstat.

Unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til indrejse i en medlemsstat er nærmere udmøntet i opholdsdirektivets artikel 5, mens retten til ophold i en anden medlemsstat er reguleret i direktivets kapitel III og IV. Det følger heraf, at unionsborgere og deres familiemedlemmer har ret til at indrejse og tage ophold i andre medlemsstater i indtil tre måneder. Under nærmere betingelser har unionsborgere og deres familiemedlemmer ret til at opholde sig i andre medlemsstater i mere end tre måneder.

Medlemsstaterne kan begrænse den frie bevægelighed og ophold for en unionsborger eller et familiemedlem uanset nationalitet af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed

eller sundhed, jf. opholdsdirektivets artikel 27, stk. 1. Efter opholdsdirektivets artikel 27, stk. 2, skal foranstaltninger truffet af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og kan udelukkende begrundes i vedkommendes personlige adfærd.

En afgørelse om at nægte at udstede rejsedokument for flygtninge eller et fremmedpas udgør et indgreb i retten til fri bevægelighed for tredjelandsstatsborgere, som har lovligt ophold i Danmark som familiemedlem til en unionsborger, og som ønsker at udrejse til en anden medlemsstat, og kan derfor kun ske i overensstemmelse med bl.a. betingelserne i opholdsdirektivets artikel 27, stk. 2.

De i pkt. 3.3. anførte hensyn bag de foreslåede ordninger er efter Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse omfattet af hensynene til offentlig orden og sikkerhed i EU-rettens forstand. Det er endvidere Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at de foreslåede ordninger ikke går videre end nødvendigt for at varetage disse hensyn.

Det bemærkes i den forbindelse, at vurderingen af, om en persons formodede deltagelse i aktiviteter i udlandet kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, en væsentlig trussel mod den offentlige orden, eller skade statens omdømme, vil bero på et konkret skøn i hvert enkelt tilfælde. Det bemærkes i øvrigt, at ordningerne indeholder en række undtagelsesmuligheder.

Herudover giver den foreslåede ordning mulighed for, at Udlændingestyrelsen under ganske særlige omstændigheder alligevel kan udstede rejselegitimation og give tilladelse til at foretage en specifik rejse til en person, som er blevet nægtet udstedelse af rejselegitimation, ligesom Udlændingestyrelsen har mulighed for i det konkrete tilfælde at undlade at træffe afgørelse om afslag på en ansøgning om rejselegitimation.

11. Hørte myndigheder og organisationer m.v.

[...]

12. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/ Mindreudgifter	Negative konsekvenser/ Merudgifter
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	[...]	[...]
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen.	Ingen.

UDKAST

Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen.	Ingen.
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen.	Ingen.
Miljømæssige konsekvenser	Ingen.	Ingen.
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen.	Ingen.
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget sikrer, at udlændingelovens regler om beregning af varigheden af et indrejseforbud er i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (udsendelsesdirektivet).	

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

Det følger af udlændingelovens § 32, stk. 1, 2. pkt., at et indrejseforbud kan tidsbegrænses og regnes fra den 1. i den førstkommende måned efter udrejsen eller udsendelsen. Indrejseforbuddet har gyldighed fra tidspunktet for udrejsen eller udsendelsen, jf. § 32, stk. 1, 3. pkt.

EU-Domstolen har den 26. juli 2017 afsagt dom i sag C-225/16 Ouhrami. Med dommen har EU-Domstolen slået fast, at artikel 11, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere (udsendelsesdirektivet), skal fortolkes således, at et indrejseforbud skal regnes fra den faktiske udrejse.

Udsendelsesdirektivets artikel 11, stk. 2, er gennemført i dansk ret i udlændingelovens § 32, stk. 1.

Det foreslås derfor at ændre § 32, stk. 1, 2. pkt., således, at et indrejseforbud fremover ikke længere skal regnes fra den 1. i den førstkommende måned. Et indrejseforbud vil i stedet skulle regnes fra datoen for udlændingens faktiske udrejse eller udsendelse og dermed fra det tidspunkt, hvor indrejseforbuddet efter § 32, stk. 1, 3. pkt., har gyldighed.

Det bemærkes, at udsendelsesdirektivet regler ikke gælder i forhold til tredjelandsstatsborgere, som udvises på grund af kriminalitet efter udlændingelovens §§ 22-24, § 25 a, stk. 1, eller § 25 c. Lovforslaget ændret ikke herved.

Det foreslås imidlertid, at der også fremadrettet fastsættes ens regler for beregningen af et indrejseforbuds varighed uanset om der er tale om et administrativt meddelt indrejseforbud (omfattet af udsendelsesdirektivet) eller et indrejseforbud meddelt ved dom eller kendelse som følge af en strafferetlig sanktion.

Der henvises i øvrigt til afsnit 2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 2

Det foreslås, at reglerne om nægtelse af udstedelse af rejsedokument for flygtninge og fremmedpas fremover samles i en ny bestemmelse i udlændingeloven.

Efter gældende ret er der ingen øvre grænse for, hvor mange gange en udlænding kan få udstedt et nyt rejsedokument for flygtninge eller et nyt fremmedpas, hvis det tidligere udstedte pas er bortkommet.

Det foreslås med lovforslaget, at der i udlændingelovens § 39 indsættes et nyt stykke 6, hvorefter udstedelse af særlig rejseligitimation til udlændinge, kan nægtes, medmindre

UDKAST

der foreligger særlige omstændigheder, hvis ansøgeren gentagne gange inden for de seneste år har fået udstedt ny rejselegitimation i anledning af, at rejselegitimationen er bortkommet, eller hvis det skønnes nødvendigt af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige orden eller statens omdømme.

Det vil 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 rejselegitimation kan nægtes.

Det forudsættes, at der i almindelighed vil være tilstrækkeligt grundlag for en mistanke om misbrug, hvis en udlænding to gange inden for en periode på fem år har fået udstedt ny rejselegitimation med den begrundelse, at rejselegitimationen er bortkommet.

Efter forslaget kan "særlige omstændigheder" begrunde, at der undtagelsesvist alligevel skal udstedes ny rejselegitimation, hvor det kan lægges til grund, at der har været tale om undskyldelige omstændigheder og ikke et misbrugstilfælde.

Det foreslås endvidere, at der i udlændingelovens § 39, stk. 6, jf. lovforslagets § 1, nr. 2, indsættes en hjemmel, som gør det muligt at nægte udstedelse af særlig rejselegitimation til udlændinge, hvis det skønnes nødvendigt af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige orden eller statens omdømme.

Herudover foreslås det, at hvis udstedelse af rejsedokument for flygtninge eller fremmedpas nægtes med henvisning til, at ansøgeren flere gange inden for de seneste år har fået udstedt ny rejselegitimation i anledning af, at rejselegitimationen er bortkommet, vil udlændingen i en periode på fem år ikke kunne få udstedt ny rejselegitimation, medmindre der foreligger ganske særlige omstændigheder.

Efter forslaget kan "ganske særlige omstændigheder" begrunde, at der undtagelsesvist alligevel skal udstedes ny rejselegitimation til en udlænding med henblik på at foretage en specifik rejse ud af landet, selvom der ikke er forløbet fem år fra tidspunktet for Udlændingestyrelsens afgørelse om nægtelse af rejselegitimation som følge af mistanke om misbrug. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis der opstår dødsfald eller alvorlig sygdom hos et nærtstående familiemedlem. Der vil efter omstændighederne også kunne gives tilladelse til, at en person foretager en specifik rejse som led i sit arbejde, hvis det vil medføre betydelig ulempe eller økonomisk tab for den pågældende eller dennes arbejdsgiver, såfremt rejsen ikke kan gennemføres.

Det bemærkes i den forbindelse, at rejselegitimation udstedt som følge af en sådan ganske særlig omstændighed alene skal udstedes for det tidsrum, som er påkrævet af hensyn til rejsens varighed, og alene skal være gyldigt for rejse til de lande, som udlændingen planlægger at transitere og opholde sig i. Rejselegitimationen udstedes mod sædvanlig betaling. Rejselegitimationen skal afleveres efter benyttelsen.

Der er ved den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 39, stk. 6, ikke tilsigtet nogen ændring i forhold til muligheden for at påklage Udlændingestyrelsens afgørelser om rejsedokumenter for flygtninge og fremmedpas. Udlændingestyrelsen afgørelser om rej-

UDKAST

selegitimation 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 rejsedokument for flygtninge.

Det foreslås i udlændingelovens § 39, stk. 7, at der skabes hjemmel til, at Udlændingestyrelsen kan spærre et udstedt rejsedokument for flygtninge eller et fremmedpas i Det Centrale Pasregister, såfremt det konstateres, at udlændingen er i besiddelse af både dansk udstedt fremmedpas og nationalt udstedt pas og ikke ønsker at deponere det ene pas hos styrelsen.

Derved sikres det, at en udlænding, som ikke ønsker at deponere enten sit rejsedokument for flygtninge/fremmedpas eller sit nationalt udstedte pas hos Udlændingestyrelsen, ikke længere vil kunne benytte fremmedpasset til at rejse.

Det foreslås endvidere, at Udlændingestyrelsens afgørelser i medfør af § 39, stk. 7, ikke vil kunne påklages.

Tilsvarende foreslås det i udlændingelovens § 39, stk. 8, at der skabes hjemmel til, at Udlændingestyrelsen kan spærre et udstedt fremmedpas i Det Centrale Pasregister, såfremt indehaveren har opgivet sin bopæl i Danmark.

Derved sikres det, at et fremmedpas, som tilhører en udlænding, der har opgivet sin bopæl i Danmark og står registreret som udrejst i CPR, ikke længere vil kunne benyttes til at rejse.

Det foreslås endvidere, at Udlændingestyrelsens afgørelser i medfør af § 39, stk. 8, ikke vil kunne påklages.

Det bemærkes i den forbindelse, at den foreslåede bestemmelse i § 39, stk. 8, ikke vil finde anvendelse i forhold til udlændinge omfattet af flygtningekonventionen af 28. juli 1951 og statsløsekonventionen af 28. september 1954, idet dette ville stride mod Danmarks internationale forpligtelser.

Der henvises i øvrigt til afsnit 3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 3

Efter udlændingelovens § 40, stk. 1, 1. pkt., skal en udlænding meddele de oplysninger, som er nødvendige til bedømmelse af, om en tilladelse i henhold til udlændingeloven kan gives, inddrages eller bortfalde, eller om udlændingen opholder sig eller arbejder lovligt her i landet. Manglende opfyldelse af oplysningspligten kan medføre, at ansøgningen ikke imødekommes, og kan endvidere straffes med bøde eller under skærpende omstændigheder med fængsel indtil 1 år, jf. udlændingelovens § 60, stk. 1, 1. pkt.

Efter udlændingelovens § 40, stk. 1, 4. pkt., kan andre personer, som skønnes at kunne bidrage med oplysninger til brug for sagens behandling, pålægges at meddele de i § 40,

UDKAST

stk. 1, 1. pkt., nævnte oplysninger. Manglende opfyldelse af oplysningspligten for andre personer er i dag ikke strafsanktioneret.

Det følger af den foreslåede ændring af udlændingelovens § 60, stk. 1, 1. pkt., at også andre personer, som skønnes at kunne bidrage med oplysninger til brug for sagens behandling, vil kunne straffes for ikke at opfylde en pålagt oplysningspligt.

Den foreslåede ændring indebærer, at en person, der i medfør af udlændingelovens § 40, stk. 1, 4. pkt., er pålagt en oplysningspligt, vil kunne straffes med bøde eller under skærpende omstændigheder med fængsel indtil 1 år, hvis oplysningspligten ikke efterkommes.

Det vil således kunne være tilfældet, hvis en reference eller en anden person ikke meddeler de af myndigheden efterspurgte oplysninger ved at nægte at afgive de oplysninger, som den pågældende er blevet pålagt at oplyse efter den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 40, stk. 1, 4. pkt. Det vil eksempelvis kunne være tilfældet, hvis en reference i en sag om inddragelse af en opholdstilladelse meddelt efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1, afviser at meddele oplysninger om modtagelse af offentlig hjælp eller oplysninger om boligforhold, eller i en sag om bortfald afviser at oplyse om et udlandsopholds længde.

Der henvises i øvrigt til afsnit 4 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til § 2

Det foreslås, at loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelse i Lovtidende. Forslaget skal ses i lyset af, at bestemmelsen i udlændingelovens § 32, stk. 1, 2. pkt., ikke er i overensstemmelse med EU-retten, efter at EU-Domstolen den 26. juli 2017 har truffet afgørelse i sag C-225/16 Ouhrami. Der er derfor behov for hurtigst muligt at træffe de foranstaltninger, som er nødvendige for at bringe dansk ret i overensstemmelse med EU-retten.

Det bemærkes, at de gentagne udstedelser af rejselegitimation som følge af bortkomst, jf. den foreslåede bestemmelse i § 39, stk. 6, kan ligge i årene op til lovens ikrafttræden.

Til § 3

Bestemmelsen vedrører lovens territoriale gyldighed og indebærer, 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***§ 1**

I udlændingeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 412 af 9. maj 2016, som ændret senest ved lov nr. 704 af 8. juni 2017, foretages følgende ændringer:

§ 32 En dom, kendelse eller beslutning, hvorved en udlænding udvises, medfører, at udlændingens visum og opholdstilladelse bortfalder, og at udlændingen ikke uden tilladelse på ny må indrejse og opholde sig her i landet (indrejseforbud). Indrejseforbuddet kan tidsbegrænses og regnes fra den 1. i den førstkommende måned efter udrejsen eller udsendelsen. Indrejseforbuddet har gyldighed fra tidspunktet for udrejsen eller udsendelsen.

Stk. 2-11

1. I § 32, stk. 1, 2. pkt. udgår: »og regnes fra den 1. i den førstkommende måned efter udrejsen eller udsendelsen«

2. I § 39 indsættes som nyt stk. 6-8:

»*Stk. 6.* Udstedelse af særlig rejselegitimation til udlændinge, der ikke selv kan skaffe sig pas, eller som af andre grunde har behov for et sådant dokument, kan, medmindre der foreligger særlige omstændigheder, nægtes, hvis ansøgeren gentagne gange inden for de seneste år har fået udstedt ny rejselegitimation i anledning af, at rejselegitimationen er bortkommet, eller hvis det skønnes nødvendigt af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige orden eller statens omdømme. Hvis udstedelse af særlig rejselegitimation nægtes med henvisning til, at ansøgeren flere gange inden for de seneste år har fået udstedt ny rejselegitimation i anledning af, at rejselegitimationen er bortkommet, vil udlændingen i en periode på fem år ikke kunne få udstedt ny rejselegitimation, medmindre der foreligger ganske særlige omstændigheder.

Stk. 7. Udlændingestyrelsen kan spærre dansk udstedt rejselegitimation i Det Centrale Pasregi-

ster, såfremt udlændingen er i besiddelse af både dansk udstedt rejelegitimation og nationalt udstedt pas og ikke ønsker at deponere det ene pas hos styrelsen. Afgørelse efter 1. pkt. kan ikke påklages.

Stk. 8. Udlændingestyrelsen kan spærre dansk udstedt fremmedpas i Det Centrale Pasregister, såfremt indehaveren har opgivet sin bopæl i Danmark. Afgørelse efter 1. pkt. kan ikke påklages.«

3. I § 60, stk. 1, 1. pkt., ændres »§ 40, stk. 1, 1. og 2. pkt.« til: »§ 40, stk. 1, 1., 2., og 4. pkt.«

§ 2

Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelse i Lovtidende.

§ 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 og grønlandske forhold tilsiger.