

Udlændinge- og Integrationsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
Danmark

E-mail: uim@uim.dk og tal@uim.dk

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
MOBIL 9132 5761
MAAK@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 18/02285-2

30. OKTOBER 2018

HØRING OVER UDKAST TIL FORSLAG TIL LOV OM ÆNDRING AF UDLÆNDINGELOVEN, LOV OM DANSK INDFØDSRET OG LOV OM ÆNDRING AF LOV OM DANSK INDFØDSRET

Udlændinge- og Integrationsministeriet har ved e-mail af 2. oktober 2018 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til høring over udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven, lov om dansk indfødsret og lov om ændring af lov om dansk indfødsret (Ændring af reglerne om anbringelse af uledsagede mindreårige udlændinge, justering af klageadgang i sager om frihedsberøvelse, præcisering af reglerne vedrørende politiets visitation af udlændinge ved udsendelse, kompetenceændringer som følge af nedlæggelse af Statsforvaltningen mv.).

Lovudkastet fastsætter blandt andet bestemmelser, der bemyndiger børne- og socialministeren til efter forhandling med udlændinge- og integrationsministeren at fastsætte regler om kommunalbestyrelsens regulering af en konkret anbringelse på en sikret døgninstitution eller på en særligt sikret afdeling. Disse bemyndigelsesbestemmelser vil erstatte nogle af de regler, som i dag findes i bekendtgørelsen om ro og orden på indkvarteringssteder og om anbringelse af uledsagede mindreårige udlændinge uden for indkvarteringsstederne.

Instituttet fremsatte kritik over denne bekendtgørelse i forbindelse med høringen i sommeren 2017, som instituttet i det hele skal gentage og henvise til.¹

¹ Se instituttets høringssvar af 10. august 2017, tilgængeligt her: https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/08_august_17/hoeringssvar_vedr_udkast_til_bekendtgørelse_om_ro_og_orden_paa_indkvarteringssteder_og_om_anbringelse_af_uledsagede_mindreaarige_udlaendinge_uden_for_indkvarteringsstederne.pdf. Der henvises endvidere til instituttets høringssvar af 9. marts 2017 om ændring af

Herudover vedrører lovforslaget blandt andet 1. en ændring i politiets adgang til legemsundersøgelse af udlændinge ved udsendelse samt 2. afskaffelse af klageadgang i sager om erklæring om dansk indfødsret.

Instituttet har bemærkninger til disse dele af lovudkastet.

POLITIETS LEGEMSUNDERSØGELSE AF UDLÆNDINGE UMIDDELBART FØR UDSENDELSE

I lovudkastet foreslås det blandt andet, at der skabes en udvidet adgang for politiet til at foretage legemsundersøgelse (defineret i retsplejelovens § 792, stk. 1, nr. 2 som nærmere undersøgelse af legemet, herunder af dets hulrum, udtagelse af spyt- eller blodprøver eller andre tilsvarende prøver, røntgenundersøgelse og lignende).

Politiet skal i medfør af lovudkastet foretage legemsundersøgelse umiddelbart før faktisk udsendelse af en udlænding, som er frihedsberøvet med henblik på udsendelse. Det fremgår af udkastet, at der ikke behøves foreligge en konkret og nærliggende fare eller andre grunde til at antage, at udlændingen er i besiddelse af uretmæssige genstande (lovudkastets § 37 a, stk. 7, 2. pkt.).

Formålet med bestemmelsen er blandt andet at give politiet en klar hjemmel til at visitere udlændinge. Politiet foretager i medfør af Rigspolitiets interne retningslinjer allerede i dag disse indgreb, tilsyneladende uden klar lovhjemmel.

Den videregående adgang til legemsundersøgelse er begrundet i, at en udlænding kan have incitament til at søge at hindre udsendelsen, der kan ske mod den pågældendes vilje (for eksempel ved at gøre skade på sig selv eller andre). Det anføres dog i bemærkningerne, at det forhold, at udlændingen umiddelbart inden gennemførelsen meddeler at ville medvirke til udsendelsen ikke skal ændre på politiets muligheder for legemsundersøgelse.

Legemsundersøgelse er et vidtgående indgreb i retten til respekt for privatliv, som blandt andet er beskyttet i artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det er derfor væsentligt, at indgrebet har en klar lovhjemmel, hvilket sikres med nærværende udkast.

udlændingeloven, tilgængeligt her:

https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/03_marts_17/hoering_vedr_udkast_til_lov_om_aendring_af_udlaendingeloven_ro_og_ord_en_paa_indkvarteringssteder_for_uledsagede_mindreaarige_udlaendinge_m.v.pdf. Se i øvrigt også Anette Faye Jacobsen: "Normalen er flyttet lidt" – 'umodne', uledsagede mindreårige i det danske asylsystem', publiceres i tidsskriftet Social Kritik. Tidsskrift for social analyse og debat. December 2018.

Imidlertid skal lovhjemlen også overholde kravene til legalitet/lovkvalitet og proportionalitet.

Ministeriet fremhæver, at bestemmelsen er i overensstemmelse med artikel 8 blandt andet fordi politiet i hvert enkelt tilfælde skal kunne godtgøre, at indgrebet er proportionalt.

Instituttet bemærker i den forbindelse, at bestemmelsen i sin ordlyd netop ikke overlader nogen konkret vurdering til politiet og efterlyser, at ministeriet begrundes, hvordan politiet skal foretage en konkret vurdering, når ordlyden hjemler adgang til legemsundersøgelse uden "konkret og nærliggende fare" eller "bestemte grunde" til at antage, at udlændingen har uretmæssige genstande på sig.

Bestemmelsen opstiller en generel regel om, at der altid skal ske legemsundersøgelse, herunder også, når den pågældende i øvrigt medvirker til udsendelsen, i stedet for en (kvalificeret) proportionalitetsafvejning, i form af for eksempel en formodningsregel om øget risiko og dermed behov for legemsundersøgelse umiddelbart før faktisk udsendelse.

Bestemmelsen overlader således efter instituttets vurdering næppe nogen konkret vurdering til politiet og spørgsmålet om overholdelse af legalitets- og proportionalitetsprincippet bør ske ud fra dette forhold.

- Instituttet anbefaler, at ministeriet i bemærkningerne redegør for politiets mulighed for at foretage en konkret vurdering efter bestemmelsens ordlyd eller – såfremt politiet reelt ikke skal foretage en konkret vurdering – redegør for bestemmelsens overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

AFSKAFFELSE AF KLAGEADGANG I ERKLÆRINGSSAGER

Lovudkastet indebærer en ændring i kompetencen for sager om afgivelse af erklæring om dansk indfødsret, hvor det i dag er muligt at klage over Statsforvaltningens afvisning af en erklæring til Udlændinge- og Integrationsministeriet. Fremadrettet skal erklæringer om dansk indfødsret afgives over for Udlændinge- og Integrationsministeriet, og klageadgangen (administrativ rekurs) bortfalder.

I bemærkningerne anføres det, at ministeriet allerede i dag behandler sager på indfødsrettens område, blandt andet ansøgninger om dispensation for fortabelse af dansk indfødsret og ansøgninger om løsning fra dansk indfødsret, og at der heller ikke i disse sager er mulighed for administrativ rekurs.

Hvis et lovudkast afskærer administrativ rekurs kan dette ifølge Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet beskrives som negative administrative konsekvenser for borgerne.²

For at undgå de negative konsekvenser, kan der efter instituttets vurdering være anledning til at overveje, om erklæringssagerne kunne overtages af en myndighed, hvis afgørelser kan gøres til genstand for administrativ rekurs.

For eksempel varetager Udlændingestyrelsen allerede i dag spørgsmål om statsløshed/statsborgerskab, og Styrelsen for International Rekruttering og Integration har i dag ansvaret for områder, der relaterer sig til indfødsretten, så som danskundervisning, danskprøver og indfødsretsprøven. Begge styrelser får i øvrigt efter lovudkastet overført andre opgaver fra Statsforvaltningen, og for begges vedkommende vil der fremadrettet være administrativ rekurs til ministeriet eller Udlændingenævnet.

- Instituttet anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet overvejer muligheden for at overføre opgaver i erklæringssager til enten Udlændingestyrelsen eller Styrelsen for International Rekruttering og Integration, således at der bliver mulighed for administrativ rekurs til ministeriet eller Udlændingenævnet.

Såfremt lovudkastets ordning fastholdes, bemærkes det, at i tilfælde hvor der ikke er mulighed for administrativ rekurs, kan der være pligt til at orientere borgerne om klageadgangen til Folketingets Ombudsmand, jf. således ombudsmandens myndighedsguide, punkt 6.1.³

- Instituttet anbefaler, at ministeriet sikrer, at borgere, der er utilfredse med ministeriets administrative afgørelser i indfødsretssager, vejledes om muligheden for at klage til Folketingets Ombudsmand.

Der henvises til ministeriets sagsnummer 2018 – 6424.

Med venlig hilsen

Marya Akhtar

SPECIALKONSULENT

² Vejledningen om lov kvalitet er tilgængelig på:

<https://lovkvalitet.dk/download/Lovkvalitetsvejledningen.pdf>

³ Spørgsmålet om vejledningspligt i Ombudsmandens myndighedsguide er tilgængelig på:

https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/generel_forvaltning_sret/vejledningspligt/