

Udlændinge- og Integrationsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
E-mail: uim@uim.dk og kam@uim.dk

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
MOBIL 91325719
MIKL@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 20/02796-2

3. NOVEMBER 2020

HØRINGSSVAR OVER UDKAST TIL LOV OM ÆNDRING AF UDLÆNDINGELOVEN

Udlændinge- og Integrationsministeriet har ved e-mail af 27. oktober 2020 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til lov om ændring af udlændingeloven (Mulighed for at pålægge en udlænding, der skal udrejse af landet, at lade sig undersøge for en sygdom omfattet af epidemiloven).

Instituttet har følgende bemærkninger:

1. SAMMENFATNING

Det foreslås med lovudkastet at indsætte en ny bestemmelse i udlændingeloven, hvor det skal være muligt at pålægge en udlænding, som skal udsendes af landet at lade sig undersøge for en sygdom omfattet af epidemiloven.

I lovudkastet er det samtidig beskrevet, at Hjemrejsestyrelsen vil skulle vurdere, om der er forhold, der taler afgørende imod at pålægge udlændingen at lade sig undersøge, herunder hvis udlændingen er særligt sårbar. Det fremgår imidlertid ikke, på hvilket grundlag Hjemrejsestyrelsen skal foretage en vurdering af, om en udlænding er særligt sårbar.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det i lovudkastet præciseres, på hvilket grundlag Hjemrejsestyrelsen skal foretage en vurdering af en udlændings særlige sårbarhed.

Det er i udgangspunktet et krav for at pålægge en udlænding at lade sig undersøge, at udrejsen er nært forestående. Det kan dog ikke udelukkes, at det i visse situationer, hvor udrejsen ikke nært forestående, kan være nødvendigt på et tidligere tidspunkt at påbyde en udlænding at lade sig undersøge.

Sådanne situationer kan efter instituttets opfattelse for visse sygdomme (f.eks. COVID-19) medføre, at udlændingen vil være nødsaget til at lade sig undersøge for sygdommen på ny, når udrejsen er nært forestående. Betydningen af dette forhold for Hjemrejsestyrelsens vurdering er imidlertid ikke nærmere beskrevet i lovudkastet.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet i bemærkningerne til lovudkastet redegør nærmere for, hvad det betyder for Hjemrejsestyrelsens vurdering af et pålæg om at lade sig undersøge, hvis samme udlænding tidligere er blevet pålagt at lade sig undersøge.

Hjemrejsestyrelsen kan uden samtykke, når det er nødvendigt for at sikre udlændingens udrejse overføre helbredsoplysninger om udlændingen til landet eller aktøren. I den forbindelse indretter styrelsen sig generelt på en måde, således at ordningen respekterer det væsentligste indhold af retten til databeskyttelse og i øvrigt sikrer den registrerede passende foranstaltninger til beskyttelse af sine grundlæggende rettigheder og interesser.

Efter databeskyttelsesforordningen gælder et princip om ansvarlighed, hvorefter den dataansvarlige (i dette tilfælde Hjemrejsestyrelsen) skal kunne påvise, at Hjemrejsestyrelsen sikrer alle øvrige principper for databeskyttelse.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet i bemærkningerne påviser, hvordan Hjemrejsestyrelsen vil indrette ordningen med overførsel af personoplysninger, og hvordan den registrerede sikres passende foranstaltninger til beskyttelse af sine grundlæggende rettigheder og interesser.

2. KORT OM LOVUDKASTETS INDHOLD

Det foreslås med lovudkastet at indsætte en ny bestemmelse i udlændingeloven, hvor det skal være muligt at pålægge en udlænding, som skal udsendes af landet at lade sig undersøge for en sygdom omfattet af epidemiloven (forslag til udlændingelovens § 37 a, stk. 8).

Pålægget skal gives i de situationer, hvor modtagerlandet, transitlandet eller en privat aktør stiller krav om, at udlændingen kan fremvise dokumentation for ikke at være smittet med en sygdom, som det efter epidemiloven er muligt at påbyde en person at lade sig undersøge for (f.eks. COVID-19).

Pålægget gives, hvis udlændingen ikke samtykker til at lade sig undersøge af en sundhedsperson. Hvis udlændingen ikke efterkommer Hjemrejsestyrelsens pålæg, kan udlændingen om nødvendigt ved politiets bistand og eventuel anvendelse af magt fremstilles for en sundhedsperson.

Hjemrejsestyrelsen skal samtidig uden samtykke, når det er nødvendigt for at sikre udlændingens udrejse, kunne behandle helbredsoplysninger om udlændingen, og sådanne oplysninger skal kunne deles mellem sundhedsmyndighederne og Hjemrejsestyrelsen.

Endelig skal Hjemrejsestyrelsen på baggrund af en konkret anmodning fra et modtagerland, transitland eller privat aktør kunne overføre helbredsoplysninger om udlændingen til landet eller aktøren.

3. AFGRÆNSNING AF BESTEMMELSENS ORDLYD

Det fremgår af lovudkastet, at der efter den foreslåede bestemmelse (udlændingelovens § 37 a, stk. 8) vil kunne foretages undersøgelse for sygdomme, som er omfattet af epidemiloven, og som efter epidemiloven kan danne grundlag for pålæg om undersøgelse (lovudkastets almindelige bemærkninger, punkt 2.1.3).

Videre fremgår det, at der aktuelt vil være tale om sygdomme, der er omfattet af bilag A til lov om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme (epidemiloven), samt COVID-19 (de specielle bemærkninger til § 1).

Formuleringen i ordlyden af bestemmelsen "at lade sig undersøge for en sygdom omfattet af epidemiloven" er således efter en ordlydsfortolkning bredere end muligheden for at påbyde en person at lade sig undersøge efter epidemiloven.

Af hensyn til lovens forudsigelighed og klarhed kan ministeriet med fordel overveje at ændre ordlyden i den foreslåede § 37 a, stk. 8, til de situationer, hvor det er muligt at påbyde en undersøgelse efter epidemiloven.

4. PÅLÆG OM AT LADE SIG UNDERSØGE FOR EN SYGDOM

Det fremgår af lovudkastet, at Hjemrejsestyrelsen vil kunne pålægge en udlænding at lade sig undersøge for en sygdom omfattet af epidemiloven, hvis undersøgelsen er nødvendig for at sikre udlændingens udrejse, og udlændingen ikke frivilligt vil lade sig undersøge. I lovudkastet er det beskrevet, at en undersøgelse

eksempelvis anses for nødvendig i de tilfælde, hvor blandt andet modtagerlandet stiller krav om en negativ test (de specielle bemærkninger til § 1).

I lovudkastet er det videre beskrevet, at Hjemrejsestyrelsen vil skulle vurdere, om der er forhold, der taler afgørende imod at pålægge udlændingen at lade sig undersøge. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis udlændingen er særligt sårbar på grund af traumer, ung alder eller lignende (de almindelige bemærkninger, punkt 2.1.3).

Det foreslås videre, at vurderingen om undersøgelsen placeres hos Hjemrejsestyrelsen og ikke sundhedsmyndighederne, da der ikke er tale om en sundhedsfaglig vurdering, men derimod en vurdering af, hvilke sagsskridt, der er nødvendige for at gennemføre udrejsen.

Det fremgår imidlertid ikke af lovudkastet, på hvilket grundlag Hjemrejsestyrelsen skal foretage en vurdering af, om en udlænding er særligt sårbar, når Hjemrejsestyrelsen har vurderet, at der er tale om et nødvendigt sagsskridt.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det i lovudkastet præciseres, på hvilket grundlag Hjemrejsestyrelsen skal foretage en vurdering af en udlændings særlige sårbarhed.

Det er samtidig uklart for instituttet, hvad der forstås ved 'særligt sårbare personer' udover de nævnte eksempler i lovudkastet, hvor personer med traumer, ung alder eller lignende er fremhævet, og hvad der skal tillægges vægt ved vurderingen af, hvornår en særligt sårbar person ikke kan pålægges at lade sig undersøge. Endelig er det uklart for instituttet, hvad der menes med traumer.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det præciseres, hvad der forstås ved 'særligt sårbare personer', herunder at der gives eksempler på, hvornår f.eks. en udlændings traume har en betydning for, at pågældende ikke vil kunne pålægges at lade sig undersøge for en sygdom omfattet af epidemiloven.

Som det også fremgår af lovudkastet kan et pålæg om at lade sig undersøge udgøre et indgreb efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 (de almindelige bemærkninger, punkt 3).

Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 om ret til respekt for bl.a. sit privatliv kræver, at Hjemrejsestyrelsen foretager en

konkret vurdering af, om indgrebet er proportionalt i hver enkelt sag. Dette indebærer en vurdering af, om et pålæg om at lade sig undersøge for en sygdom står mål med hensynet til at sikre udlændingens udrejse. Det fremgår ikke af lovudkastet, at Hjemrejsestyrelsen skal foretage en sådan proportionalitetsafvejning.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det præciseres i bemærkningerne til lovudkastet, at Hjemrejsestyrelsen ved vurderingen af, om en udlænding skal pålægges at lade sig undersøge for en sygdom skal foretage en proportionalitetsafvejning.

5. PÅLÆG OM UNDERSØGELSE, NÅR UDSENDELSE IKKE ER NÆRT FORESTÅENDE

Det fremgår af lovudkastet, at en undersøgelse vil kunne anses for nødvendig for udlændingens udrejse, hvis udrejsen konkret er mulig, og det modtagende land, transitlandet eller det flyselskab eller anden aktør, der skal forestå transporten af udlændingen til det modtagende land, stiller krav om dokumentation for, at den pågældende ikke er smittet med en sygdom omfattet af epidemiloven, herunder COVID-19.

Videre fremgår det, at det som udgangspunkt vil skulle gælde, at udrejsen er nært forestående, hvilket blandt andet indebærer, at alle øvrige forudsætninger for udrejsen er til stede (de specielle bemærkninger til § 1).

Endelig fremgår det, at det dog ikke kan udelukkes, at der vil kunne opstå situationer, hvor det modtagende land m.v., tidligere i udsendelsesbehandlingen stiller krav om dokumentation for, at den pågældende ikke er smittet med en sygdom omfattet af epidemiloven (de specielle bemærkninger til § 1).

Det er uklart for instituttet, i hvilke situationer det vil være nødvendigt at pålægge en udlænding at lade sig undersøge på et tidspunkt, hvor alle øvrige forudsætninger for udrejsen ikke er opfyldt.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet i bemærkningerne til lovudkastet opstiller eksempler for, hvornår en udlænding kan pålægges at lade sig undersøge for en sygdom omfattet af epidemiloven i situationer, hvor udrejsen ikke er nært forestående.

Instituttet bemærker endvidere, at et pålæg om at lade sig undersøge på et tidspunkt, hvor udrejsen ikke er nært forestående, for visse

sygdomme (f.eks. COVID-19) kan medføre, at udlændingen vil være nødsaget til at lade sig undersøge for sygdommen på ny, når udrejsen er nært forestående.

Det fremgår ikke af lovudkastet, hvilken betydning det har for Hjemrejsestyrelsens vurdering af at pålægge en udlænding at lade sig undersøge, hvis pågældende på et tidligere tidspunkt en eller flere gange allerede er blevet pålagt sådan undersøgelse.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet i bemærkningerne til lovudkastet redegør nærmere for, hvad det betyder for Hjemrejsestyrelsens vurdering af et pålæg om at lade sig undersøge, hvis samme udlænding tidligere er blevet pålagt at lade sig undersøge.

6. VIDEREGIVELSE AF OPLYSNINGER TIL USIKRE TREDJELANDE

Det fremgår af lovudkastet, at Hjemrejsestyrelsen uden samtykke, når det er nødvendigt for at sikre udlændingens udrejse, og på baggrund af en konkret anmodning fra det modtagende land, transitlandet eller private aktører kan overføre helbredsoplysninger om udlændingen til landet eller aktøren (de almindelige bemærkninger, punkt 2.2.3).

Helbredsoplysninger udgør en af de særlige kategorier af personoplysninger, som det efter databeskyttelsesforordningen i udgangspunktet er forbudt at behandle. Der er dog en række undtagelser til dette forbud.

Samtidig gælder et udgangspunkt om, at personoplysninger kan overføres til sikre tredjelande eller til usikre tredjelande, når overførslen til et usikkert tredjeland er omfattet af fornødne garantier.

Der kan dog alligevel overføres oplysninger til usikre tredjelande, uden at der er givet fornødne garantier, i en række situationer, hvis overførslen er nødvendig af hensyn til vigtige samfundsinteresser.

Af lovudkastet er hensynet til international udveksling af oplysninger mellem konkurrencemyndigheder og hensynet til folkesundheden for eksempel i tilfælde af kontaktsporing ved smitsomme sygdomme fremhævet som vigtige samfundsinteresser.

Det fremstår imidlertid uklart for instituttet, hvorfor international udveksling af oplysninger mellem konkurrencemyndigheder er fremhævet i lovudkastets bemærkninger.

Det fremgår også af lovudkastet, at Hjemrejsestyrelsen generelt indretter sig på en måde, således at ordningen respekterer det væsentligste indhold af retten til databeskyttelse og i øvrigt sikrer den registrerede passende foranstaltninger til beskyttelse af sine grundlæggende rettigheder og interesser (de almindelige bemærkninger, punkt 2.2.2).

Med ordningen foreslås det, at Hjemrejsestyrelsen skal kunne overføre helbredsoplysninger, som er særligt beskyttede efter databeskyttelsesforordningen, og at oplysningerne skal kunne overføres til usikre tredjelande, også selvom der ikke er givet fornødne garantier for den registreredes rettigheder.

Efter databeskyttelsesforordningen gælder et princip om ansvarlighed, hvorefter den dataansvarlige (i dette tilfælde Hjemrejsestyrelsen) skal kunne påvise, at Hjemrejsestyrelsen sikrer alle øvrige principper for databeskyttelse.

På den baggrund anser Instituttet det for væsentligt, at det klart fremgår af bemærkningerne, hvordan Hjemrejsestyrelsen vil indrette ordningen med overførsel af personoplysninger, og hvordan den registreredes rettigheder sikres.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet i bemærkningerne påviser, hvordan Hjemrejsestyrelsen vil indrette ordningen med overførsel af personoplysninger, og hvordan den registrerede sikres passende foranstaltninger til beskyttelse af sine grundlæggende rettigheder og interesser.

Der henvises til Udlændinge- og Integrationsministeriets journalnummer 2020-17141.

Med venlig hilsen

Mikkel Lindberg Laursen

FULD MÆGTIG