

Udlændinge- og Integrationsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
Danmark

WILDERS PLADS 8K  
1403 KØBENHAVN K  
TELEFON 3269 8888  
DIREKTE 2879 7151  
LUJJ@HUMANRIGHTS.DK  
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 17/01739-2

[udlaendingeafdeling@uim.dk](mailto:udlaendingeafdeling@uim.dk) og [cal@uim.dk](mailto:cal@uim.dk)

## HØRINGSSVAR VEDRØRENDE SKÆRPEDE REGLER FOR TIDSUBEGRÆNSET OPHOLDSTILLADELSE FOR UDLÆNDINGE, DER AKTIVT HAR MODARBEJDET AFKLARINGEN AF DERES IDENTITET

15. SEPTEMBER 2017

Udlændinge- og Integrationsministeriet har ved e-mail af 19. august 2017 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til lovforslag 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).

Instituttet har følgende bemærkninger til udkastet til lovforslag:

### SAMMENFATNING

Med udkastet til lovforslag foreslås det i en ny § 11, stk. 16, at en udlænding, der aktivt har modarbejdet afklaringen af sin identitet ved en ansøgning om opholdstilladelse, ikke kan meddeles tidsubegrænset opholdstilladelse, medmindre der foreligger ganske særlige grunde.

Instituttet mener, at et afslag på meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse efter omstændighederne også kan rejse spørgsmål om retten til et privatliv efter EMRK artikel 8, særligt henset til konsekvenserne for statsborgerskab. Vi anbefaler derfor, at:

- det i bemærkningerne tilføjes, at den foreslåede § 11, stk. 16, skal administreres i overensstemmelse med menneskeretten, og at der efter en konkret vurdering kan gøres undtagelse fra den foreslåede betingelse.

Den foreslåede bestemmelse kan bruges, hvis det er godtgjort, at udlændingen aktivt har modarbejdet afklaringen af sin identitet. Instituttet finder bemærkningerne herom uklare, herunder hvornår en troværdighedsvurdering kan betyde et afslag på tidsubegrænset opholdstilladelse. Vi anbefaler derfor, at:

- det nærmere præciseres, hvilke beviskrav der stilles for, at det er "godtgjort", at pågældende aktivt har modarbejdet afklaringen af sin identitet,
- den foreslåede bestemmelse i § 11, stk. 16 alene anvendes, hvis det er åbenbart, at pågældende har modarbejdet afklaringen af sin identitet.

## **RISIKO FOR RIGIDE AFGØRELSER OG ANVENDELSE AF UNDTAGELSESMULIGHEDEN**

Den foreslåede betingelse for tidsubegrænset opholdstilladelse kan have vidtgående konsekvenser for de berørte personer. Udover at pågældende ikke kan få tidsubegrænset opholdstilladelse og dermed vil skulle leve med en større usikkerhed om sit opholdsgrundlag, har manglende tidsubegrænset opholdstilladelse også har en række afledte konsekvenser, eksempelvis for adgangen til familiesammenføring for visse udlændinge og adgangen til statsborgerskab, der normalt betinges af tidsubegrænset opholdstilladelse.

Eksempelvis en udlænding, som ved indrejsen oplyser, at han er 15 år, men hvor myndighederne efter en aldersundersøgelse (som er behæftet med usikkerhed) vurderer pågældende til at være over 18 år. Han risikerer, at han 10, 15 eller 20 år senere ikke kan få tidsubegrænset opholdstilladelse, familiesammenføring (altafhængigt af hans opholdsgrundlag) eller statsborgerskab. Det gælder uanset hans situation på ansøgningstidspunktet for den tidsubegrænsede opholdstilladelse, herunder hvor integreret han er.

Blandt andet den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 8 beskytter retten til privatliv. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har i Sisojeva og andre mod Letland, dom af 15. januar 2007, præmis 91, udtalt, at en udlænding ikke har krav på en bestemt form for opholdstilladelse, hvis myndighedernes løsning respekterer pågældendes ret til at kunne udøve sin ret til privat- og familieliv. Derudover har EMD i Andrei Karassev og familie mod Finland, afgørelse af 12. januar 1999, udtalt, at selv om retten til statsborgerskab ikke som sådan er omfattet af EMRK, kan det ikke udelukkes, at vilkårlig nægtelse af statsborgerskab under visse omstændigheder kan rejse spørgsmål efter EMRK på grund af indflydelsen for pågældendes privatliv. Dette er bekræftet i sagen Genovese mod Malta, dom af 11. oktober 2011 præmis 33, hvor EMD udtalte, at et afslag på statsborgerskab ville kunne falde ind under artikel 8's anvendelsesområde på grund af den indflydelse, det havde på klagerens sociale identitet.

Særligt på grund af den sammenhæng, der er mellem adgangen til tidsubegrænset opholdstilladelse og dansk statsborgerskab, finder instituttet, at afslag på meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse

efter omstændighederne også kan rejse spørgsmål om retten til et privatliv efter EMRK artikel 8.

Instituttet har også tidligere advaret mod, at betingelserne for tidsubegrænset opholdstilladelse kan medføre en risiko for uforholdsmæssigt rigide afgørelser, herunder henset til konsekvenserne for at opnå familiesammenføring og/eller statsborgerskab.

Udkastet indeholder en undtagelsesmulighed, idet tidsubegrænset opholdstilladelse kan meddeles, uanset pågældende aktivt har modarbejdet afklaringen af sin identitet, hvis "ganske særlige grunde" foreligger.

Ifølge bemærkningerne til udkastet vil ganske særlige grunde kunne foreligge, hvis pågældende senere godtgør, at den aktive modarbejdelse skyldtes undskyldelige omstændigheder. Derudover kan "også andre hensyn, der ikke vedrører det forhold, at udlændingen aktivt har modarbejdet sin identitet, være omfattet af ganske særlige grunde". Instituttet finder sidstnævnte sætning uklar.

Samlet set er det instituttets opfattelse, at det ikke kan afvises, at konsekvenserne af den foreslåede bestemmelse efter omstændighederne vil kunne være uproportionale i forhold til pågældendes forseelse. Det bemærkes hertil, at der – om også nævnt i bemærkningerne – allerede i udlændingeloven eksisterer en række sanktioner og konsekvenser, som kan finde anvendelse overfor udlændinge, som angiver ukorrekte oplysninger om deres identitet, fremlægger falske dokumenter m.v. Udlændingeloven indeholder således eksempelvis regler om inddragelse af opholdstilladelsen, afslag hvis pågældende ikke har bidraget til at afklare sin identitet og strafbestemmelser.

I relation til den foreslåede ordning må det tages i betragtning, at de meget alvorlige konsekvenser af den aktive modarbejdelse af identitetsafklaringen normalt først materialiserer sig mange år efter den kritisable adfærd er udvist, og at de pågældende som udgangspunkt ikke har mulighed for at rehabiliterer sig, uanset hvor velintegrerede de er blevet i det danske samfund.

Instituttet anbefaler derfor, at:

- beskrivelsen af undtagelsesadgangen præciseres i lovforslagets bemærkninger, og
- det i bemærkningerne tilføjes, at den foreslåede § 11, stk. 16, skal administreres i overensstemmelse med menneskeretten, og at der efter en konkret vurdering kan gøres undtagelse fra den foreslåede betingelse.

## **GODTGJORT AT PÅGÆLDENDE AKTIVT HAR MODARBEJDET AFKLARINGEN AF SIN IDENTITET**

Ifølge bemærkningerne til udkastet s. 11 kan den foreslåede bestemmelse finde anvendelse, hvis det er "godtgjort", at udlændingen aktivt har modarbejdet afklaringen af sin identitet. Det vil i den vurdering indgå, om pågældende har nægtet at forklare sig, afgivet en utroværdig forklaring eller forklaret åbenbart usandt. Dette kan eksempelvis være hvis pågældende forklarer usandt om sit navn, sin alder, sin nationalitet osv., og hvor disse forhold senere afklares enten af pågældende selv eller af udlændingemyndighederne ved kontrolspørgsmål, tests, undersøgelser m.v.

Instituttet finder det uklart i hvilke situationer en udlænding kan få et afslag efter den foreslåede bestemmelse, fordi pågældende har forklaret utroværdigt, herunder hvilke krav der stilles til troværdighedsvurderingen, samt hvilke situationer der vil falde under henholdsvis troværdighedsspørgsmålet og den åbenbart usande forklaring.

Det bemærkes, at det kan være forbundet med retssikkerhedsmæssige betænkeligheder, hvis niveauet for troværdighedsvurderingen sættes for lavt.

Derudover er der ved samtaler, hvor der anvendes tolke, risiko for både misforståelser og egentlige fejl i tolkningen. Ifølge rapporten 'Tolkning i den offentlige sektor' har langt de fleste tolke, anslået 85-90 procent, der leverer tolkning til den offentlige sektor, ingen tolke- og/eller sproguddannelse.<sup>1</sup> Ifølge Translatørforeningens Tolkeudvalgs faktaark 'Tolkning i Danmark kræver certificering' er det sandsynligt, at omkring 80 procent af tolkene på Rigspolitiets tolkeoversigt ikke er i besiddelse af dokumenterede kompetencer (ingen uddannelse eller eksamen) i tolkning og/eller sprog.<sup>2</sup> Der findes i øjeblikket ikke noget offentligt uddannelses tilbud i Danmark for at uddanne sig på et af flygtninge- og indvandrersprogene. Instituttet har i flere omgange anbefalet, at der oprettes en tolkeuddannelse uden egenbetaling rettet specifikt mod de vigtigste flygtninge- og indvandrersprog.<sup>3</sup>

Instituttet anbefaler, at:

- det nærmere præciseres, hvad der stilles af beviskrav til, at det er "godtgjort", at pågældende aktivt har modarbejdet afklaringen af sin identitet,

---

<sup>1</sup> Tolkning i den offentlige sektor' af Graversen, Jacobsen og Jappe. Translatørforeningens Tolkeudvalg, 2015. s. 9 og 12.

<sup>2</sup> <http://tolkelisten.dk/onewebmedia/Faktaark%202014.pdf>

<sup>3</sup> Eksempelvis, Institut for Menneskerettigheder, Etnisk oprindelse, Status 2015-16.

- det nærmere præciseres i hvilke situationer en troværdighedsvurdering kan medføre et afslag efter den foreslåede § 11, stk. 16,
- den foreslåede bestemmelse i § 11, stk. 16 alene anvendes, hvis det er åbenbart, at pågældende har modarbejdet afklaringen af sin identitet.

#### **NOTE PÅ SAGEN TIL SENERE BRUG**

Af udkastet s. 22 fremgår det, at det forudsættes, at den myndighed, der behandler ansøgningen om opholdstilladelse, noterer på sagen, at der foreligger oplysninger, der kan være relevante for en senere vurdering af, om udlændingen aktivt har modarbejdet afklaringen af sin identitet.

Så vidt instituttet kan se, vil dette kunne betyde, at en medarbejder eksempelvis på tidspunktet for samtalen for asylsamtalen noterer på sagen, at man ved en senere sag om tidsubegrænset opholdstilladelse skal være opmærksom på en række forhold, men uden at ansøgeren gøres opmærksom herpå med det samme.

Instituttet mener, at det bør sikres, at pågældende, eventuelt skriftligt, får lejlighed til at kommentere og eventuelt modsige sig både oplysnings- og vurderingsgrundlaget.

Den pågældendes kommentarer m.v. vil herefter også senere kunne indgå i grundlaget for en afgørelse om tidsubegrænset opholdstilladelse. Herved kan det undgås, at en ansøger efter en årrække (minimum fire år) på et løsere grundlag skal redegøre for handlinger, som måske ikke længere står klart i hukommelsen.

Instituttet anbefaler at:

- det i bemærkningerne præciseres, at der i forbindelse med noter, der gøres på sager om opholdstilladelse til brug for behandling af senere ansøgninger om tidsubegrænset opholdstilladelse, skal følges en procedure med partsmedvirken (kontradiktion) i overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige principper.

Der henvises til ministeriets sags nr. 2017 - 10722.

Med venlig hilsen

Lucienne Josephine Lokjær Jørgensen

JURIDISK RÅDGIVER