

Udkast

Forslag
til
Lov om ændring af udlændingeloven
(Pas m.v.)



**Udlændinge- og
Integrationsministeriet**

§ 1

I udlændingeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1117 af 2. oktober 2017, som senest ændret ved [...], foretages følgende ændringer:

1. § 39, stk. 5 affattes således:

»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, jf. dog stk. 6,

1) hvis ansøgeren flere gange inden for de seneste år har fået udstedt ny rejselegitimation i anledning af, at rejselegitimationen er bortkommet,

2) hvis Udlændingestyrelsen har mistanke om, at ansøgeren i ulovlig hensigt har forvansket eller fjernet dele af rejselegitimationen eller deri indeholdte påtegninger eller har ladet andre personer forvanske eller fjerne dele af rejselegitimationen eller deri indeholdte påtegninger,

3) hvis Udlændingestyrelsen har mistanke om, at ansøgeren har stillet eller forsøgt at stille sin rejselegitimation til rådighed for tredjemand, eller hvis der er begrundet mistanke om, at ansøgerens rejselegitimation er blevet benyttet til uberettiget indrejse her i landet af en tredjemand,

4) hvis ansøgeren ved bevidst urigtige oplysninger eller svigagtig fortielse over for Udlændingestyrelsen uretmæssigt skaffer sig en rejselegitimation eller bevirker, at en for ansøgeren udfærdiget rejselegitimation ikke kommer til at indeholde ansøgers billede, virkelige navn, fødselsdato eller andre persondata, eller

5) hvis det i øvrigt skønnes nødvendigt af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige orden eller statens omdømme.«

2. § 39, stk. 7 affattes således:

»Nægtes udstedelse af særlig rejselegitimation efter stk. 5 eller 6, vil ansøgeren i en periode på 5 år ikke kunne få udstedt ny rejselegitimation, medmindre der foreligger ganske særlige omstændigheder.«

3. § 39, stk. 8 affattes således:

3. december 2018

Asyl og Visum
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 6198 4000
Mail uim@uim.dk
Web www.uim.dk

CVR-nr. 36977191

Sags nr. 2018 - 10147
Akt-id 479381

»Udlændingestyrelsen kan spærre dansk udstedt rejslegitimation i Det Centrale Pasregister, såfremt

1) en udlænding er besiddelse af både dansk udstedt rejslegitimation og nationalt udstedt pas og ikke ønsker at deponere den dansk udstedte rejslegitimation eller det nationalt udstedte pas hos styrelsen, eller

2) der konstateres misbrug eller forsøg på misbrug, jf. stk. 5 og 6, af en dansk udstedt rejslegitimation.«

4. I § 44 indsættes som *stk. 4*:

»Udlændinge- og Integrationsministeren kan fastsætte regler om betaling for indgivelse af ansøgning om udstedelse af laissez-passer.«

§ 2

Stk. 1. Loven træder i kraft den [..]

§ 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 henholdsvis færøske eller grønlandske forhold tilsiger.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

Indholdsfortegnelse

1. Indledning
2. Skærpelse af reglerne om udstedelse af særlig rejselegitimation for udlændinge i Danmark
 - 2.1. Gældende ret
 - 2.1.1. Rejsedokumenter for flygtninge og fremmedpas til udlændinge
 - 2.1.2. Konventionen af 28. juli 1951 om flygtninges retsstilling (flygtningekonventionen)
 - 2.1.3. Konventionen af 28. september 1954 om statsløse personers retsstilling
 - 2.2. Ministeriets overvejelser
 - 2.3. Den foreslåede ordning
 - 2.3.1. Nægtelse af udstedelse af særlig rejselegitimation til udlændinge
 - 2.3.2. Periode for nægtelse af udstedelse af særlig rejselegitimation
 - 2.3.3. Spærring af dansk udstedt rejselegitimation
3. Indførelse af gebyr for indgivelse af ansøgning om laissez-passer
 - 3.1. Gældende ret
 - 3.2. Ministeriets overvejelser og den foreslåede ordning
4. Forholdet til Danmarks internationale forpligtelser
5. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige
6. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.
7. Administrative konsekvenser for borgerne
8. Miljømæssige konsekvenser
9. Forholdet til EU-retten
10. Hørte myndigheder og organisationer m.v.
11. Sammenfattende skema

1. Indledning

Regeringen har i løbet af de seneste år taget en række initiativer for at styrke kontrol- og sikkerhedsindsatsen på udlændingeområdet.

Det er vigtigt, at myndighederne er i stand til at kende og kontrollere identiteten på de udlændinge, der rejser ind og ud af Danmark, eller som allerede opholder sig her i landet. Udlændinge her i landet, som gør brug af en falsk identitet, eller som har ukendt baggrund, vanskeliggør myndighedernes varetagelse af en effektiv kontrol på udlændingeområdet.

Rejsedokument for 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 sådan 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. I andre tilfælde får politiet og udlændingemyndighederne mistanke om misbrug, hvis udlændingens rejselegitimation er blevet forvansket eller ødelagt på anden måde, f.eks. i den hensigt at skjule rejseaktiviteter.

Regeringen har senest ved lov nr. 122 af 26. februar 2018 om ændring af udlændingeloven (Øget kontrol på udlændingeområdet) gennemført en række tiltag med henblik på at eliminere misbrug af særlig rejselegitimation.

Lovændringen var en skærpelse af de eksisterende bestemmelser om udstedelse af særlig rejselegitimation, som før primært blev reguleret i udlændingebekendtgørelsen. Formålet med lovforslaget var således at bekæmpe det misbrug med rejselegitimation, som kunne skyldes, at det var relativt enkelt for udlændinge at få udstedt ny rejselegitimation.

Det er imidlertid fortsat vanskeligt for myndighederne at bekæmpe dette misbrug af særlig rejselegitimation.

Dette lovforslag har til formål yderligere at skærpe reglerne om udstedelse af særlig rejselegitimation og derved styrke kontrolindsatsen på udlændingeområdet ved at skabe hjemmel til at nægte at udstede rejsedokument for flygtninge og fremmedpas til udlændinge i tilfælde, hvor der er mistanke om eller der konstateres misbrug af rejselegitimationen. Endvidere skabes der med forslaget mulighed for at spærre et dansk udstedt pas i Det Centrale Pasregister, såfremt der konstateres misbrug af rejselegitimationen.

Endelig lægges der med lovforslaget op til, at der skal indføres gebyr for indgivelse af ansøgninger om laissez-passer til brug for rejser til og fra Danmark.

2. Skærpelse af reglerne om udstedelse af særlig rejselogitimation for udlændinge i Danmark

2.1. Gældende ret

2.1.1. Rejsedokument for flygtninge og fremmedpas til udlændinge

Efter udlændingelovens § 39, stk. 5, kan udstedelse af særlig rejselogitimation til udlændinge, der ikke selv kan skaffe sig pas, eller som af andre grunde har behov for et sådant dokument, medmindre der foreligger særlige omstændigheder, nægtes, hvis ansøgeren flere gange inden for de seneste år har fået udstedt ny rejselogitimation i anledning af, at rejselogitimationen er bortkommet, eller hvis det skønnes nødvendigt af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige orden eller statens omdømme, jf. dog stk. 6.

Efter udlændingelovens § 39, stk. 6, kan udstedelse af rejsedokument for flygtninge i medfør af flygtningekonventionen af 28. juli 1951 og fremmedpas til statsløse personer i medfør af statsløsekonventionen af 28. september 1954 om statsløse personers retsstilling kun nægtes efter stk. 5, hvis tvingende hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige orden tilsiger det.

Det følger af udlændingelovens § 39, stk. 7, at nægtes udstedelse af særlig rejselogitimation efter stk. 5 eller 6 med henvisning til, at ansøgeren flere gange inden for de seneste år har fået udstedt ny rejselogitimation i anledning af, at rejselogitimationen er bortkommet, vil ansøgeren i en periode på 5 år ikke kunne få udstedt ny rejselogitimation, medmindre der foreligger ganske særlige omstændigheder.

Efter udlændingelovens § 39, stk. 8, kan Udlændingestyrelsen spærre en dansk udstedt rejselogitimation i Det Centrale Pasregister, såfremt en udlænding er i besiddelse af både dansk udstedt rejselogitimation og nationalt udstedt pas og ikke ønsker at deponere den dansk udstedte rejselogitimation eller det nationalt udstedte pas hos styrelsen.

Efter udlændingelovens § 39, stk. 9, kan Udlændingestyrelsen spærre et dansk udstedt fremmedpas i Det Centrale Pasregister, såfremt indehaveren står registreret som udrejst i Det Centrale Personregister.

Efter udlændingelovens § 39, stk. 10, 1. pkt., fastsætter udlændinge- og integrationsministeren regler om udstedelse af særlig rejselogitimation til udlændinge, der ikke kan skaffe sig pas, eller som af andre grunde har behov for et sådant dokument.

Særlig rejselogitimation til udlændinge kan inddrages efter samme regler, som gælder for pas til danske statsborgere, eller når grundlaget for udstedelsen er bortfaldet.

Reglerne for udstedelse af rejsedokument for flygtninge og fremmedpas fremgår af bekendtgørelse nr. 330 af 24. april 2018 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, 9 p eller § 9 q, stk. 2 eller 3,
- 2) tidsubegrænset opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 q, stk. 8, jf. § 9 q, stk. 1,
- 3) tidsbegrænset opholdstilladelse med mulighed for varigt ophold efter udlændingelovens §§ 9-9 f eller 9 q,
- 4) opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b,
- 5) opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, når tilladelsen er meddelt en udlænding, der har indgivet en ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7,
- 6) opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 4, eller
- 7) 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, idet en sådan ansøgning behandles i medfør af udlændingebekendtgørelsens § 7, stk. 4. 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 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 særlig rejselegitimation nægtes, hvis ansøgeren flere 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, jf. dog stk. 6.

Efter udlændingebekendtgørelsens § 7, stk. 6, kan rejsedokument for flygtninge og fremmedpas kun nægtes efter stk. 5, hvis tvingende hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige orden tilsiger det.

Udlændingebekendtgørelsens § 7, stk. 3 og 4, finder ikke anvendelse på udlændinge, der har ansøgt om opholdstilladelse inden den 1. juli 2002. For disse udlændinge finder bestemmelserne i § 6, stk. 3-5, i bekendtgørelse nr. 181 af 20. marts 2001 fortsat anvendelse, jf. udlændingebekendtgørelsens § 48, stk. 9

Efter § 6, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 181 af 20. marts 2001 kan fremmedpas udstedes 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 § 9,
- 2) tidsbegrænset opholdstilladelse med henblik på varigt ophold efter udlændingelovens § 9,
- 3) opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2,
- 4) opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4, når tilladelsen er meddelt en udlænding, der har indgivet en ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, eller
- 5) opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 5 eller 6.

Efter § 6, stk. 4, i bekendtgørelse nr. 181 af 20. marts 2001 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.

Gyldighedstiden for rejselegitimation efter § 7, stk. 1–3, for en udlænding, der er fyldt 18 år og har tidsbegrænset 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., og 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.

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

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, jf. udlændingebekendtgørelsens § 8, stk. 4. Rejsedokument 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 et 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.

Det følger endvidere af udlændingebekendtgørelsens § 8, stk. 15, at reglerne om udstedelse af pas til danske statsborgere i øvrigt finder tilsvarende anvendelse.

Det følger af pasloven, jf. bekendtgørelse af lov nr. 76 af den 19. januar 2017 om pas til danske statsborgere m.v., § 2, stk. 1, at politiet kan nægte udstedelse af pas til en dansk statsborger eller inddrage et allerede udstedt pas i følgende tilfælde:

1) når der er rejst sigtelse mod den pågældende for et strafbart forhold, som kan antages at medføre frihedsstraf, og der på grund af sagens beskaffenhed eller den sigtedes forhold er grund til at antage, at han vil unddrage sig ansvaret ved udrejse af landet eller forbliven i udlandet,

2) når den pågældende er idømt frihedsstraf, som ikke er afsonet, eller er pålagt bødestraf eller konfiskation, som ikke er erlagt, eller for hvilken sikkerhed ikke foreligger, og der på grund af sagens beskaffenhed eller den sigtedes forhold er grund til at antage, at han vil unddrage sig ansvaret ved udrejse af landet eller forbliven i udlandet,

3) når den pågældendes udrejse ville stride imod bestemmelser i lovgivningen, der har til formål at sikre en persons tilstedeværelse her i landet, indtil han har opfyldt ham påhvilende forpligtelser over for det offentlige eller over for private, eller

4) når der er grund til at antage, at den pågældende har til hensigt i udlandet at deltage i aktiviteter, hvor dette kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden.

Det følger endvidere af paslovens § 5, stk. 2, nr. 3, at den, som i ulovlig hensigt forvansker eller fjerner dele af et pas eller anden rejselogitimation eller deri indeholdte påtegninger, kan straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder.

2.1.2. Konventionen af 28. juli 1951 om flygtnings retsstilling (flygtningekonventionen)

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

Efter artikel 28 har de kontraherende stater pligt til at udstede rejsedokument 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 rejselogitimation, 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 velvilligt 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.

2.1.3. 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 rejsedokument for 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 inden for 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 og det tidligere udstedte rejsedokumentet ikke længere er gyldigt, 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.

2.2. Ministeriets overvejelser

Der er efter de gældende regler kun hjemmel til at nægte udstedelse af rejselegitimation, hvis ansøgeren flere 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.

Udlændingestyrelsen oplever et ikke uvæsentligt omfang af misbrug af rejselegitimation i form af, at en udlændings pas fremstår med forvanskede eller fjernede dele, eller at påtegninger i passet ses fjernet. Eksempler på dette er, at sider er

blevet revet eller klippet ud, rejsebegrænsninger er fjernet eller påskrevet at være annulleret, samt at visastickers og rejsestempler ses fjernet.

Udlændingestyrelsen formoder, at passene i nogle tilfælde beskadiges af udlændingen for at skjule, hvor længe udlændingen har opholdt sig uden for Danmark, eller for at forsøge at kunne rejse til hjemlandet på trods af en påført rejsebegrænsning.

Såfremt et pas er ødelagt på den ovenfor beskrevne måde, politianmeldes udlændingen, jf. udlændingebekendtgørelsens § 8, stk. 15, jf. lov om pas til danske statsborgere § 5, stk. 2, nr. 3, og Udlændingestyrelsen vil herefter vurdere, om udlændingens opholdstilladelse eventuelt er bortfaldet eller muligvis skal inddrages.

Der er således i dag mulighed for en strafferetlig sanktion i de tilfælde, hvor en udlænding bevidst har ødelagt eller beskadiget sin rejselegitimation, men udlændingen har stadig mulighed for at få udstedt et nyt fremmedpas eller rejседokument for flygtninge.

Udlændingestyrelsen oplever endvidere i praksis, at der konstateres misbrug ved ansøgning om udstedelse af nyt pas samt misbrug af pas, der stadig er gyldige. Styrelsen har bl.a. konstateret en stigende tendens til, at udlændinge med opholdstilladelse i Danmark angiver at have mistet deres pas, mens de er på ferie, og hvor styrelsen på baggrund af sagens oplysninger har mistanke om, at passet er blevet sat til salg eller givet til et familiemedlem med henblik på, at vedkommende kan indrejse ulovligt.

Styrelsen oplever herudover, at udlændinge forsøger at få udstedt pas med en anden persons billede, samt at der er skrevet forfalskede forlængelser i pas eller er lavet forfalskede ophævelser af rejsebegrænsninger i pas.

2.3. Den foreslåede ordning

2.3.1. Nægtelse af udstedelse af særlig rejselegitimation til udlændinge

For at imødegå de beskrevne former for misbrug med rejselegitimation, som Udlændingestyrelsen oplever, foreslås det, at hjemlen i udlændingelovens § 39, stk. 5 udvides, således at udstedelse af særlig rejselegitimation til udlændinge kan nægtes, medmindre der foreligger særlige omstændigheder, jf. dog stk. 6, i følgende tilfælde:

1) hvis ansøgeren flere gange inden for de seneste år har fået udstedt ny rejselegitimation i anledning af, at rejselegitimationen er bortkommet,

2) hvis ansøgeren i ulovlig hensigt forvansker eller fjerner dele af rejselegitimationen eller deri indeholdte påtegninger, eller har ladet andre personer forvanske eller fjerne dele af rejselegitimationen eller deri indeholdte påtegninger,

3) hvis Udlændingestyrelsen har mistanke om, at ansøgeren har stillet eller forsøgt at stille sin rejselegitimation til rådighed for tredjemand, eller hvis der er begrundet mistanke om, at ansøgerens rejselegitimation er blevet benyttet til uberettiget indrejse her i landet af en tredjemand,

4) hvis ansøgeren ved bevidst urigtige oplysninger eller svigagtig fortielse over for Udlændingestyrelsen uretmæssigt skaffer sig en rejselegitimation eller bevirker, at en for ansøgeren udfærdiget rejselegitimation ikke kommer til at indeholde ansøgers billede, virkelige navn, fødselsdato, eller andre persondata, eller

5) hvis det skønnes nødvendigt af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige orden eller statens omdømme.

Den foreslåede § 39, stk. 5, nr. 1 og 5, er en videreførelse af den gældende § 39, stk. 5, og der er således ikke tilsigtet nogen ændring af den gældende praksis herfor.

For så vidt angår den foreslåede § 39, stk. 5, nr. 2, 3 og 4, vil det 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.

I forhold til den foreslåede § 39, stk. 5, nr. 2, tænkes der på tilfælde, hvor en tidligere udstedt dansk rejselegitimation er blevet ødelagt eller beskadiget, og hvor Udlændingestyrelsen vurderer, at ødelæggelsen kan være udført med den hensigt at skjule oplysninger om rejseaktiviteter. Med ulovlig hensigt forstås f.eks. forsøg på at skjule, hvor udlændingen har opholdt sig, f.eks. ved hjemlandrejser eller ved ophold i krigszoner, hvor længe udlændingen har opholdt sig uden for Danmark, eller rejser til hjemlandet på trods af en påført rejsebegrænsning.

Ødelæggelse og beskadigelse omfatter f.eks. tilfælde, hvor sider er blevet revet eller klippet ud, rejsebegrænsninger er fjernet eller påskrevet at være annullerede, samt hvor visastickers og rejsestempler ses fjernet.

Der vil normalt ikke kunne statueres ulovlig hensigt, hvis en eller flere sider i passet er revet ud, og samtlige sider indsendes sammen med passet til styrelsen i hel stand, således at det fortsat er muligt at se udlændingens rejseaktiviteter, eller hvis skaderne i passet eller bortkomsten i øvrigt stemmer overens med udlændingens troværdige forklaring.

Der kan endvidere være tilfælde, hvor rejselegitimationen i øvrigt er forsøgt ændret ved forfalskning, f.eks. hvis der er skrevet en forlængelse af rejselegitimationens gyldighed, der ikke er foretaget af Udlændingestyrelsen.

For så vidt angår den foreslåede § 39, stk. 5, nr. 3, tænkes der her på tilfælde, hvor der er mistanke om, at rejselegitimationen er blevet stillet eller forsøgt stillet til rådighed for tredjemand, eller hvor rejselegitimationen er blevet givet til tredjemand med henblik på, at vedkommende kan indrejse ulovligt. Dette kan f.eks. være tilfældet, hvor gyldig rejselegitimation konstateres sat til salg på internettet, eller hvor rejselegitimationen er blevet benyttet af en ukendt tredjemand til at indrejse i Schengen-området. Dette vil tillige efter omstændighederne være tilfældet, hvis ansøgeren mister sit pas under et familiebesøg i udlandet, og et af de besøgte familiemedlemmer efterfølgende indrejser og ansøger om asyl i Danmark. Det kan indgå som et moment i vurderingen, om ansøgeren har udvist passivitet i forhold til at forhindre tredjemands misbrug, f.eks. om ansøgeren uden unødigt ophold har meldt sin rejselegitimation bortkommet til myndighederne.

I forhold til den foreslåede § 39, stk. 5, nr. 4, tænkes der her på tilfælde, hvor ansøgeren har forsøgt at få udstedt rejselegitimation med urigtige oplysninger i den hensigt, at tredjemand skal anvende rejselegitimationen, f.eks. en anden person billede, navn, underskrift, fødselsdato eller anden persondata.

Efter den foreslåede bestemmelse vil ny rejselegitimation undtagelsesvis kunne udstedes, hvis der foreligger særlige omstændigheder. Der er tale om en videreførelse af den gældende bestemmelse.

Således kan særlige omstændigheder begrunde, at der undtagelsesvist alligevel skal udstedes ny rejselegitimation, hvor det lægges til grund, at der har været tale om undskyldelige omstændigheder og ikke et misbrugstilfælde. Sådanne særlige omstændigheder, der kan begrunde, at udstedelse af ny rejselegitimation ikke nægtes, selv om ansøgeren flere gange inden for de seneste år har fået udstedt ny rejselegitimation som følge af rejselegitimationens bortkomst, kan f.eks. foreligge, 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 fremmedpas er bortkommet som følge af tyveri, og politiet efterfølgende tilvejebringer passet, uden at det i mellemtiden er blevet forsøgt misbrugt eller misbrugt af tredjemand.

Det bemærkes, at der ved den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 39, stk. 5, ikke er tilsigtet nogen ændring i forhold til muligheden for at påklage Udlændingestyrelsens afgørelser om nægtelse af udstedelse af rejsedokument for flygtninge og fremmedpas. Udlændingestyrelsens 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.

For så vidt angår udlændingelovens § 39, stk. 6, om at udstedelse af rejsedokument for flygtninge i medfør af flygtningekonventionen af 28. juli 1951 og fremmedpas til statsløse personer i medfør af statsløsekonventionen af 28. september

1954 om statsløse personers retsstilling kun kan nægtes efter stk. 5, hvis tvingende hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige orden tilsiger det, er der ikke tilsigtet nogen ændring af den gældende retstilstand. Det bemærkes i den forbindelse, at tærsklen for, hvornår mistanke om misbrug kan føre til nægtelse af udstedelse af rejsedokumenter for flygtninge eller fremmedpas til statsløse personer efter § 39, stk. 6, er højere end nægtelse efter § 39, stk. 5, idet nægtelse af udstedelse af rejsedokumenter for flygtninge eller fremmedpas til statsløse personer efter § 39, stk. 6, forudsætter tvingende hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige orden.

2.3.2. Periode for nægtelse af udstedelse

Efter den gældende § 39, stk. 7, vil udlændingen i en periode på 5 år ikke kunne få udstedt ny rejelegitimation, medmindre der foreligger ganske særlige omstændigheder, hvis udstedelse af rejsedokument for flygtninge eller fremmedpas nægtes efter § 39, stk. 5 og 6, med henvisning til, at ansøgeren flere gange inden for de seneste år har fået udstedt ny rejelegitimation i anledning af, at rejelegitimationen er bortkommet.

Med den foreslåede bestemmelse vil en udlænding i en periode på 5 år ikke kunne få udstedt ny rejelegitimation, medmindre der foreligger ganske særlige omstændigheder, såfremt udstedelse af rejsedokument for flygtninge eller fremmedpas nægtes efter den foreslåede § 39, stk. 5, og stk. 6, jf. stk. 5.

Den foreslåede bestemmelse udvider således den gældende 5-årige karenstid til tillige at omfatte de foreslåede nye nægtelsestilfælde i § 39, stk. 5.

Det fremgår af bemærkningerne til den gældende § 39, stk. 7, at perioden på 5 år, hvor udlændingen ikke kan få udstedt ny rejelegitimation, medmindre der foreligger ganske særlige omstændigheder, regnes fra den dag, hvor afgørelsen om nægtelse af udstedelse af rejelegitimation er truffet.

Det fremgår videre, at en afgørelse om at nægte at udstede et rejsedokument for flygtninge eller et fremmedpas kan gribe ind i bl.a. den pågældendes ret til respekt for privat- og familieliv samt i den pågældendes ret til fri bevægelighed efter EU-retten. På denne baggrund følger det af bestemmelsen, at 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" forstås, at der undtagelsesvist alligevel skal udstedes ny rejelegitimation, som udgangspunkt et laissez-passer, til en udlænding med henblik på at foretage en specifik rejse ud af landet, selv om der ikke er forløbet fem år fra tidspunktet for Udlændingestyrelsens afgørelse om nægtelse af rejelegitimation 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 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.

Der er ikke med nærværende lovforslag tilsigtet nogen ændring af den ovenfor beskrevne praksis.

2.3.3. Spærring af dansk udstedt rejselegitimation

Efter den gældende § 39, stk. 8 i udlændingeloven, kan Udlændingestyrelsen 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 fremgår af bemærkningerne til den gældende § 39, stk. 8, at der ved spærring af rejsedokument for flygtninge eller fremmedpas i medfør af de foreslåede bestemmelser i udlændingelovens § 39, stk. 8 og 9, 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.

Med den foreslåede § 39, stk. 8, foreslås det, at hjemlen i § 39, stk. 8, udvides til, at Udlændingestyrelsen får mulighed for at spærre en gyldig rejselegitimation, såfremt der konstateres misbrug af dette, jf. de foreslåede bestemmelser i § 39, stk. 5.

3. Indførelse af gebyr for indgivelse af ansøgning om laissez-passer

3.1. Gældende ret

Efter udlændingelovens § 39, stk. 10, 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 sådan dokument.

Reglerne for udstedelse af rejsedokument for flygtninge og fremmedpas fremgår nærmere af udlændingebekendtgørelsen som nævnt ovenfor under punkt 2.1.1.

Udstedelse af laissez-passer er ikke i dag nærmere reguleret i udlændingeloven eller udlændingebekendtgørelsen, men følger af praksis på udlændingeområdet.

Et laissez-passer er en midlertidig rejselegitimation, som både Udlændingestyrelsen og Styrelsen for International Rekruttering og Integration i særlige tilfælde kan udstede til en udlænding til brug for indrejse i Danmark eller til udrejse fra eller tilbagerejse til Danmark, såfremt den pågældende ikke er i besiddelse af et nationalitetspas eller anden gyldig rejselegitimation.

Laissez-passer er en midlertidig rejselegitimation til en specifik rejse for udlændinge, der ikke har anden rejselegitimation. Det er udlændingens eget ansvar at sikre sig, at et laissez-passer, udstedt i Danmark, gyldigt kan anvendes som rejselegitimation i de lande, som udlændingen vil rejse til.

Ved udstedelse af et dansk laissez-passer garanterer Danmark, at indehaveren kan indrejse i Danmark. Det er derfor en betingelse, at det er en udlænding, der er meddelt opholdstilladelse, visum eller har ophold i Danmark.

Udlændingestyrelsen udsteder laissez-passer i meget begrænset omfang. Det kan f.eks. være ved første indrejse i Danmark for et familiesammenført familiemedlem til en herboende flygtning eller ud- og tilbagerejse for en herboende udlænding, hvis nationalitetspas kun kan udstedes eller forlænges ved personligt fremmøde på hjemlandets ambassade i et andet land end Danmark. Endvidere kan der f.eks. udstedes laissez-passer i situationer, hvor en ansøger akut skal besøge udlandet, f.eks. på grund af dokumenteret kritisk sygdom eller dødsfald i nærmeste familie.

Opholder udlændingen sig i udlandet, vil Udlændingestyrelsen eller Styrelsen for International Rekruttering og Integration bemyndige en repræsentation i udlandet til at udstede laissez-passer. Udstedelse af laissez-passer kræver, at udlændingen møder personligt op, således at en dansk repræsentation eller en repræsentation, som Danmark har indgået repræsentationsaftale med, kan foretage den fornødne identifikation af den pågældende.

Opholder udlændingen sig her i landet, kan Udlændingestyrelsen eller Styrelsen for International Rekruttering og Integration udstede laissez-passes. Udstedelse af laissez-passes kræver, at udlændingen møder personligt op, således at styrelserne eller politiet kan foretage den fornødne identifikation af den pågældende.

Der kan som udgangspunkt kun bemyndiges et laissez-passes til varigheden af den pågældende rejse, som begrunder behovet for laissez-passes. Gyldighedsperioden begrænses mest muligt, og laissez-passes udstedes som udgangspunkt med en varighed på 5 dage, medmindre ganske særlige grunde taler for en længere gyldighed.

Efter endt brug skal laissez-passes'et indsendes til den udstedende myndighed. Dette skal endvidere angives i bemyndigelsen til repræsentationen eller i forbindelse med udstedelsen i styrelserne.

Er ansøger ikke berettiget til laissez-passes, meddeles afslag skriftligt med begrundelse herfor.

Afslag på udstedelse af laissez-passes kan påklages til Udlændingenævnet (inden 8 uger efter, at ansøgeren har fået meddelelse om afgørelsen), jf. udlændingelovens § 52 b, stk. 1, nr. 12, og § 52 b, stk. 2, nr. 9, og til Flygtningenævnet, jf. § 53 a, stk. 1, nr. 8.

Udlændingelovens § 44 vedrører betaling for indgivelse af ansøgning om og forlængelse af visum, udstedelse af dansk rejselegitimation til udlændinge og for genudstedelse af opholdskort.

Efter udlændingelovens § 44, stk. 2, skal der for udstedelse af dansk rejselegitimation til udlændinge og for optagelse af digitale fingeraftryk til brug for udstedelsen betales et gebyr svarende til gebyret for udstedelse af danske pas og optagelse af digitale fingeraftryk til brug for udstedelsen, jf. paslovens § 4 a og § 4 b.

3.2. Ministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

Udlændingestyrelsen oplever i et ikke uvæsentligt omfang, at udlændinge, der har søgt om laissez-passes, ikke afhenter dokumentet efter udstedelse, og at udlændinge ansøger om laissez-passes i stedet for at ansøge om et pas, fordi det er nemmere og omkostningsfrit. Dette er ikke hensigtsmæssigt.

Endvidere er udstedelse af både fremmedpas og rejsedokument for flygtninge i dag gebyrbelagt, jf. udlændingelovens § 44, stk. 2.

Det foreslås derfor med den foreslåede § 44, stk. 4, at udlændinge- og integrationsministeren kan fastsætte nærmere regler om betaling af gebyr for indgivelse af ansøgning om laissez-passes.

Gebyret vil blive fastsat nærmere i bekendtgørelse nr. 951 af 25. juni 2018 om indbetaling og tilbagebetaling af gebyrer for at indgive ansøgninger og klager på områderne vedrørende familiesammenføring, tidsubegrænset opholdstilladelse og religiøse forkyndere m.v.

4. Forholdet til Danmarks internationale forpligtelser

[...]

5. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

[...]

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

[...]

7. Administrative konsekvenser for borgerne

[...]

8. Miljømæssige konsekvenser

[...]

9. Forholdet til EU-retten

For så vidt angår lovforslagets pkt. 1 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 her til.

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 rejsedokumenter, 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 tredjelandstatsborgere, 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. 2.3. anførte hensyn bag de foreslåede ordninger er efter Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse omfattet af hensynene til offentlig orden og sikkerhed i EU-retten 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.

10. Hørte myndigheder og organisationer m.v.

Advokatrådet (Advokatsamfundet), Amnesty Nu, Amnesty International, Ankestyrelsen, Asylret, Centralorganisationernes Fællesudvalg CFU, Danes Worldwide, Danmarks Biblioteksforening, Danmarks Rederiforening, Danmarks Rejsebureau Forening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Advokater, Danske Universiteter, Den Danske Dommerfor-

ening, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Den Katolske Kirke i Danmark, DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Finansrådet, Flygtningenævnet, Folkehøjskolernes Forening i Danmark, FOA – Fag og Arbejde, Foreningen af fængsels- og arresthuspr ster, Foreningen af Socialchefer i Danmark, Foreningen af statsforvaltningsjurister, Foreningen af Udl ndingeretsadvokater, Færøernes Landsstyre, HK Danmark, HK/kommunal, Indvandrermedicinsk Klinik, Odense Universitetshospital, Indvandrer dgivningen, Institut for Menneskerettigheder, Justitia, Kirkernes Integrationstjeneste, KL, Knud Vilby (på vegne af Fredsfonden), Kriminalforsorgsforeningen, Kristelig Fagbevægelse, Kvindernes Internationale Liga for Fred og Frihed (Kvindefredsligaen), Københavns Byret, Landsforeningen Adoption & Samfund, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsforeningen af kvindekrisecentre – LOKK, Mellempolitisk Samvirke, Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre), Plums Fond for fred, økologi og b redydgtighed (Tidl. Fredsfonden), PRO-Vest, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for  stre Landsret, Red Barnet, Refugees Welcome, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Røde Kors, Rådet for Etniske Minoriteter, Rådet for Socialt Udsatte, Samtlige byretter, SOS mod Racisme, Statsforvaltningen, S - og Handelsretten, TABUKA, Tilsynet med Efterretningstjenesterne, Udlændingenævnet, UNHCR Regional Representation for Northern Europe, UNICEF Danmark, Work-live-stay southern Denmark,  gteskab uden grænser,  ldresagen, Aarhus Erhverv / International Community, 3 F.

11. Sammenfattende skema

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

Administrative konsekvenser for borgerne	[...]	[...]
Miljømæssige konsekvenser	[...]	[...]
Forholdet til EU-retten	[...]	
Overimplementering af EU-retlige minimumsforpligtelser	JA	NEJ X

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

Efter den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 39, stk. 5, kan udstedelse af særlig rejselegitimation til udlændinge, der ikke selv kan skaffe sig pas, eller som af andre grunde har behov for et sådant dokument, medmindre der foreligger særlige omstændigheder, nægtes, hvis ansøgeren flere 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, jf. dog stk. 6.

Med den foreslåede ændring af § 39, stk. 5, udvides den eksisterende hjemmel, således at udstedelse af særlig rejselegitimation til udlændinge kan nægtes, medmindre der foreligger særlige omstændigheder, jf. dog stk. 6, i følgende tilfælde:

- 1) hvis ansøgeren flere gange inden for de seneste år har fået udstedt ny rejselegitimation i anledning af, at rejselegitimationen er bortkommet,
- 2) hvis ansøgeren i ulovlig hensigt forvansker eller fjerner dele af rejselegitimationen eller deri indeholdte påtegninger eller har ladet andre personer forvanske eller fjerne dele af rejselegitimationen eller deri indeholdte påtegninger,
- 3) hvis Udlændingestyrelsen har mistanke om, at ansøgeren har stillet eller forsøgt at stille sin rejselegitimation til rådighed for tredjemand, eller hvis der er begrundet mistanke om, at ansøgerens rejselegitimation er blevet benyttet til uberettiget indrejse her i landet af en tredjemand,

4) hvis ansøgeren ved bevidst urigtige oplysninger eller svigagtig fortielse over for Udlændingestyrelsen uretmæssigt skaffer sig en rejselegitimation eller bevirker, at en for ansøgeren udfærdiget rejselegitimation ikke kommer til at indeholde ansøgers billede, virkelige navn, fødselsdato, eller andre persondata, eller

5) hvis det skønnes nødvendigt af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige orden eller statens omdømme.

For så vidt angår den foreslåede § 39, stk. 5, nr. 1, er dette en videreførelse af den gældende § 39, stk. 5, og der er således ikke tilsigtet nogen ændring af den gældende praksis.

Efter gældende praksis, beror det 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 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 § 39, stk. 5, nr. 2, kan udstedelse af særlig rejselegitimation nægtes udstedt, hvis ansøgeren i ulovlig hensigt forvansker eller fjerner dele af rejselegitimationen eller deri indeholdte påtegninger, eller har ladet andre personer forvanske eller fjerne dele af rejselegitimationen eller deri indeholdte påtegninger.

Her tænkes der på tilfælde, hvor en tidligere udstedt dansk rejselegitimation er blevet ødelagt eller beskadiget, og hvor Udlændingestyrelsen vurderer, at ødelæggelsen kan være udført med den hensigt at skjule oplysninger om rejseaktiviteter. Med ulovlig hensigt forstås f.eks. forsøg på at skjule, hvor udlændingen har opholdt sig, f.eks. hjemlandsrejser eller ophold i krigszoner, hvor længe udlændingen har opholdt sig uden for Danmark, eller rejser til hjemlandet på trods af en påført rejsebegrænsning. Ødelæggelse og beskadigelse omfatter f.eks. tilfælde, hvor sider er blevet revet eller klippet ud, rejsebegrænsninger er fjernet eller påskrevet at være annullerede, samt hvor visastickers og rejsestempler ses fjernet.

Der vil normalt ikke kunne statueres ulovlig hensigt, hvis en eller flere sider i passet er revet ud, og samtlige sider indsendes sammen med passet til styrelsen i hel stand, således at det fortsat er muligt at se udlændingens rejseaktiviteter, eller hvis skaderne i passet eller bortkomsten i øvrigt stemmer overens med udlændingens troværdige forklaring.

Der kan endvidere være tilfælde, hvor rejselegitimationen i øvrigt er forsøgt ændret ved forfalskning, f.eks. hvis der er skrevet en forlængelse af rejselegitimationens gyldighed, der ikke er foretaget af Udlændingestyrelsen.

Efter den foreslåede § 39, stk. 5, nr. 3, kan udstedelse af særlig rejselegitimation nægtes udstedt, hvis Udlændingestyrelsen har mistanke om, at ansøgeren har stillet eller forsøgt at stille sin rejselegitimation til rådighed for tredjemand, eller hvis der er begrundet mistanke om, at ansøgerens rejselegitimation er blevet benyttet til uberettiget indrejse her i landet af en tredjemand.

Der tænkes her på tilfælde, hvor der er mistanke om, at rejselegitimationen er blevet stillet eller forsøgt stillet til rådighed for tredjemand, eller hvor rejselegitimationen er blevet givet til tredjemand med henblik på, at vedkommende kan indrejse ulovligt. Dette kan f.eks. være tilfældet, hvor gyldig rejselegitimation konstateres sat til salg på internettet, eller hvor rejselegitimationen er blevet benyttet af en ukendt tredjemand til at indrejse i Schengen-området. Dette vil tillige efter omstændighederne være tilfældet, hvis ansøgeren mister sit pas under et familiebesøg i udlandet, og et af de besøgte familiemedlemmer efterfølgende indrejser og ansøger om asyl i Danmark. Det kan her indgå som et moment i vurderingen, om ansøgeren har udvist passivitet i forhold til at forhindre tredjemands misbrug, f.eks. om ansøgeren uden unødigt ophold har meldt sin rejselegitimation bortkommet til myndighederne.

Efter den foreslåede § 39, stk. 5, nr. 4, kan udstedelse af særlig rejselegitimation nægtes udstedt, hvis ansøgeren ved bevidst urigtige oplysninger eller svingagtig fortællelse over for Udlændingestyrelsen uretmæssigt skaffer sig en rejselegitimation eller bevirker, at en for ansøgeren udfærdiget rejselegitimation ikke kommer til at indeholde ansøgers billede, virkelige navn, fødselsdato, eller andre persondata.

Der tænkes her på tilfælde, hvor ansøgeren har forsøgt at få udstedt rejselegitimation med urigtige oplysninger i den hensigt, at tredjemand skal anvende rejselegitimationen, f.eks. en anden persons billede, navn, underskrift, fødselsdato eller anden persondata, herunder f.eks. nationalitet, højde, personnummer, køn, underskrift eller fødested.

For så vidt angår den foreslåede § 39, stk. 5, nr. 5, er dette ligeledes en videreførelse af den gældende § 39, stk. 5, og der er således ikke tilsigtet nogen ændring af den gældende praksis.

Efter gældende praksis beror det på et konkret skøn, der foretages af udlændingemyndighederne, 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 den nationale sikkerhed, en trussel mod den offentlige orden eller skade statens omdømme.

Med udtrykket "den nationale sikkerhed" forstås især de interesser, der værnes af straffelovens kapitel 12 (Landsforræderi og andre forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed) og kapitel 13 (Forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme mv.).

Med udtrykket "den offentlige orden" sigtes til andre alvorlige forbrydelser end dem, der er omfattet af staffelovens kapitel 12 og 13, som vil kunne true den offentlige orden væsentligt, uden at der herved dog er fare for den nationale sikkerhed.

Hvis det er åbenlyst, at en ansøger tidligere har misbrugt eller forsøgt at misbruge en særlig rejselegitimation for udlændinge, også selv om det kun er sket i enkeltstående tilfælde, vil udstedelse af rejselegitimation 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.

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.

Det bemærkes, at ovenstående eksemplificering af tilfælde, der kan indebære eller forøge en fare for den nationale sikkerhed, en trussel mod den offentlige orden eller skade statens omdømme, ikke er udtømmende.

Efter forslaget kan "særlige omstændigheder" begrunde, at der undtagelsesvist alligevel skal udstedes ny rejselegitimation. Der tænkes her på tilfælde, hvor det lægges til grund, at der har været tale om undskyldelige omstændigheder og ikke et misbrugstilfælde. Sådanne særlige omstændigheder, der kan begrunde, at udstedelse af ny rejselegitimation ikke nægtes, selv om der foreligger mistanke om misbrug, kan f.eks. foreligge, 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 fremmedpas er bortkommet som følge af tyveri, og politiet efterfølgende tilvejebringer passet, uden at det i mellemtiden er blevet forsøgt misbrugt eller misbrugt af tredjemand.

Til nr. 2

Efter den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 39, stk. 7, kan ansøgeren i en periode på 5 år ikke få udstedt ny rejselegitimation, medmindre der foreligger ganske særlige omstændigheder, såfremt udstedelse af særlig rejselegitimation nægtes efter stk. 5 eller 6, med henvisning til, at ansøgeren flere gange inden for de seneste år har fået udstedt ny rejselegitimation i anledning af, at rejselegitimationen er bortkommet.

Med den foreslåede ændring af § 39, stk. 7, kan en ansøger i en periode på 5 år ikke få udstedt ny rejselegitimation, medmindre der foreligger ganske særlige omstændigheder, såfremt udstedelse af særlig rejselegitimation nægtes efter stk. 5 eller 6.

Dette betyder, at den 5-årige karenperiode udvides til at omfatte alle nægtelsestilfældene i den foreslåede § 39, stk. 5.

Med "ganske særlige omstændigheder" forstås, at der undtagelsesvist alligevel skal udstedes ny rejselegitimation, som udgangspunkt et laissez-passer, til en udlænding med henblik på at foretage en specifik rejse ud af landet, selv om 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 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.

Til nr. 3

Efter den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 39, stk. 8, kan Udlændingestyrelsen spærre en dansk udstedt rejselegitimation i Det Centrale Pasregister, såfremt en udlænding er i besiddelse af både dansk udstedt rejselegitimation og nationalt udstedt pas og ikke ønsker at deponere den dansk udstedte rejselegitimation eller det nationalt udstedte pas hos styrelsen.

Med den foreslåede ændring af § 39, stk. 8, udvides den eksisterende hjemmel, således, at Udlændingestyrelsen endvidere kan spærre et dansk udstedt rejselegitimation i Det Centrale Pasregister, såfremt der konstateres misbrug eller forsøg på misbrug, jf. stk. 5 og 6, af en dansk udstedt rejselegitimation.

Dette kunne f.eks. være, hvis et dansk udstedt rejsedokument konstateres sat til salg på internettet.

Efter gældende praksis, skal der ved spærring af et dansk udstedt rejselegitimation i Det centrale Pasregister endvidere ske indberetning til de relevante databa-

ser, herunder Schengeninformationssystemet (SIS II) og Interpols database for stjålne, 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.

Til nr. 4

En ansøgning om indgivelse af laissez-passer er ikke i dag gebyrbelagt.

Med den foreslåede § 44, stk. 4, bemyndiges udlændinge- og integrationsministeren til at fastsætte nærmere regler om betaling af gebyr for indgivelse af ansøgning om laissez-passer.

Gebyret vil blive fastsat nærmere i bekendtgørelse nr. 951 af 25. juni 2018 om indbetaling og tilbagebetaling af gebyrer for at indgive ansøgninger og klager på områderne vedrørende familiesammenføring, tidsubegrænset opholdstilladelse og religiøse forkyndere m.v.

Bilag 1

Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

Gældende formulering

Lovforslaget

§ 1

I udlændingeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1117 af 2. oktober 2017, som ændret senest ved lov nr. [...], foretages følgende ændringer:

§ 39. ---

Stk. 2-4. ---

Stk. 5. 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 flere 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, jf. dog stk. 6.

1. § 39, stk. 5, affattes således:

»Stk. 5. 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, jf. dog stk. 6,

1) hvis ansøgeren flere gange inden for de seneste år har fået udstedt ny rejselegitimation i anledning af, at rejselegitimationen er bortkommet,

2) hvis Udlændingestyrelsen har mistanke om, at ansøgeren i ulovlig hensigt har forvansket eller fjernet dele af rejselegitimationen eller deri indeholdte påtegninger, eller har ladet andre personer forvanske eller fjerne dele af rejselegitimationen eller deri indeholdte påtegninger,

3) hvis Udlændingestyrelsen har mistanke om, at ansøgeren har stillet eller forsøgt at stille sin rejselegitimation til rådighed for tredjemand, eller hvis der er begrundet mistanke om, at ansøgerens rejselegitimation er blevet benyttet til uberettiget indrejse her i landet af en tredjemand,

4) hvis ansøgeren ved bevidst urigtige oplysninger eller svigagtig fortielse over for Udlændingestyrelsen uretmæssigt skaffer sig en rejselegiti-

mation eller bevirker, at en for ansøgeren udfærdiget rejselegitimation ikke kommer til at indeholde ansøgers billede, virkelige navn, fødselsdato, eller andre persondata, eller

5) hvis det skønnes nødvendigt af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige orden eller statens omdømme. «

Stk. 6. ---

Stk. 7. Nægtes udstedelse af særlig rejselegitimation efter stk. 5 eller 6, 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. 8. 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. 9-10. ---

§ 44. ---

Stk. 2-3.---

2. § 39, stk. 7, affattes således:

»Stk. 7. Nægtes udstedelse af særlig rejselegitimation efter stk. 5, eller stk. 6, vil ansøgeren i en periode på 5 år ikke kunne få udstedt ny rejselegitimation, medmindre der foreligger ganske særlige omstændigheder «

3. § 39, stk. 8, affattes således:

»Stk. 8. Udlændingestyrelsen kan spærre dansk udstedt rejselegitimation i Det Centrale Pasregister, såfremt

1) en udlænding er besiddelse af både dansk udstedt rejselegitimation og nationalt udstedt pas og ikke ønsker at deponere den dansk udstedte rejselegitimation eller det nationalt udstedte pas hos styrelsen, eller

2) der konstateres misbrug eller forsøg på misbrug, jf. stk. 5 og 6, af en dansk udstedt rejselegitimation.«

4. I § 44 indsættes efter stk. 3 som nyt stykke:

»Stk. 4. Udlændinge- og Integrationsministeren kan fastsætte regler om betaling for indgivelse af ansøgning om udstedelse af laissez-passes. «

§ 2

Loven træder i kraft den [...]

§ 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.