

Notat



Udlændinge- og
Integrationsministeriet

**Bilag til høringsbrev
vedrørende**

Udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven og forskellige andre love (Forenkling af regler, herunder om klageadgangen til Udlændingenævnet og indrejseforbud, indførelse af en bagatelgrænse for tilbagebetaling af gebyr, ændring af adgangen og kompetencen til at forlænge en udrejsefrist, opfølgning på evaluering af Danmarks anvendelse af Schengenreglerne om bl.a. tilbagesendelse samt præcisering af rækkevidden af indrejseforbud omfattet af udsendelsesdirektivet, m.v.)

1. Indledning

Udkastet til lovforslag indeholder 24 kapitler, der gennemgås nærmere nedenfor.

2. Nyaffattelse af reglerne om opsættende virkning og processuelt ophold

Med henblik på at skabe større klarhed og overblik på en række områder foreslås det at gennemføre en række forenklinger i udlændingeloven. Det foreslås således, at reglerne om opsættende virkning og processuelt ophold nyaffattes samt præciseres og forenkles, så reglernes tilgængelighed øges, og retssikkerheden styrkes.

Der henvises til afsnit 2 i udkastet til lovforslag.

3. Nyaffattelse af reglerne om meddelelse af indrejseforbud

Nyaffattelsen har navnlig to formål. For det første sigtes der efter at gøre udlændingelovens bestemmelser om indrejseforbud mere overskuelige og lettere at læse og forstå. Derudover har ændringen også til formål at sikre korrekt gennemførelse af udsendelsesdirektivet.

Udlændingelovens § 32 blev nyaffattet i 1998. Siden da har der været adskillige lovændringer, som har justeret, præciseret og ændret den oprindelige bestemmelse og dennes opbygning. Bestemmelsen synes i dag unødigt uoverskuelig. Eksempelvis indeholder bestemmelsen flere gentagelser af definitionen af et indrejseforbud, ligesom reglerne om varigheden af indrejseforbud findes i flere af bestemmelsens stykker.

23. januar 2020

Udsendelse
Slotsholmsgade 10
1216 København K

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

CVR-nr. 36977191

Sagsbehandler
Caroline Krogh

Sags nr. 2019-6996
Akt-id 976641

Derfor grupperes og systematiseres bestemmelserne på ny, og overflødige regler udgår. Nyaffattelsen vil således hovedsagligt indebære en videreførelse af gældende ret. Derudover præciseres den geografiske udstrækning af indrejseforbud, ligesom der fastsættes klare regler for, hvornår indrejseforbuddet skal regnes fra.

Der indføres samtidig adgang til, at udlændinge, der pålægges at udrejse straks eller ikke udrejser i overensstemmelse med en fastsat udrejsefrist, systematisk vil blive pålagt et indrejseforbud. Indrejseforbuddet vil således ikke længere være afhængig af en samtidig udvisningsafgørelse.

Der henvises til afsnit 8 i udkastet til lovforslag.

4. Ændring af reglerne om fastsættelse af udrejsefrist

Det foreslås, at reglerne om fastsættelse af udrejsefrister ændres, så det bliver muligt for f.eks. en familie, der har verserende sager ved forskellige myndigheder, at få fastsat samme udrejsefrist.

Den eksisterende mulighed for at forlænge en udrejsefrist foreslås derfor ændret således, at udlændinge, der får deres opholdstilladelse inddraget eller nægtet forlænget efter at have haft lovligt ophold her i landet i en længere periode uden et kendt ophørstidspunkt – eksempelvis udlændinge, der har været meddelt asyl og deres familiesammenførte familiemedlemmer – kan få forlænget deres udrejsefrist, idet disse udlændinge kan have et konkret behov for længere tid end én måned til at afvikle deres forhold i Danmark, herunder i forhold til at etablere rammerne for deres ophold i det land, de pågældende vender tilbage til.

Det er således Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at forslaget om at ændre bestemmelsen om muligheden for at forlænge udrejsefristen, hvis særlige grunde taler derfor, vil kunne medvirke til et mere overskueligt udrejseforløb, og til at flere udlændinge vælger at udrejse frivilligt, ligesom det vil være muligt for dem at søge repatriering.

Der henvises til afsnit 3 i udkastet til lovforslag.

5. Gennemførelse af Rådets anbefalinger vedr. fastsættelse af udrejsefrist i tilbagesendelsesafgørelser

Europa-Kommissionen gennemførte i 2017 en evaluering af gennemførelsen af direktiv 2008/115 af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (udsendelsesdirektivet). I en henstilling af 15. februar 2018 har Rådet anbefalet Danmark at gennemføre ændringer i udlændingeloven for at sikre, at Danmark opfylder forpligtelserne efter Schengenreglerne.

Det foreslås derfor at gennemføre de ændringer, som Rådet har anbefalet, herunder at der i alle afgørelser, som fastslår, at en udlænding har ulovligt ophold, tillige fastsættes en udrejsefrist, at betingelserne for at fastsætte en udrejsefrist til "straks" justeres, at der systematisk udstedes indrejseforbud til tredjeland-

statsborgere med ulovligt ophold, at kravene til sagsbehandling i forbindelse med frihedsberøvelse justeres, og at det sikres, at der sker indberetning til SIS II, når betingelserne herfor er opfyldt.

Det foreslås endvidere, at det som et nyt stykke i udlændingelovens § 36 fastsættes, hvilke kriterier der skal lægges vægt på, når det vurderes, om der er "risiko for, at den pågældende forsvinder" i forhold til frihedsberøvelse efter udlændingelovens § 36, stk. 1, 2. pkt. Formålet med forslaget er alene at kodificere en allerede eksisterende forpligtelse i overensstemmelse med ordlyden i Dublinforordningens artikel 2, litra n, og dermed skabe ensartethed mellem udlændingelovens § 36, stk. 1, 1. og 2. pkt.

Der henvises til afsnit 4, 5, 6, 7, 9, 11 og 20 i udkastet til lovforslag.

6. Præcisering af rækkevidden af et indrejseforbud

Det foreslås at præcisere rækkevidden af et meddelt indrejseforbud. Præciseringen sker som følge af, at udsendelsesdirektivet hidtil har været utilstrækkeligt gennemført i dansk ret. Samtidig hermed præciseres reglerne om beregningen af tidspunktet for indrejseforbuddets gyldighed, så det fremgår eksplicit af lovens ordlyd, at indrejseforbuddet regnes fra den dato, hvor den pågældende har forladt det område, indrejseforbuddet vedrører.

Der henvises til afsnit 8 i udkastet til lovforslag.

7. Bagatelgrænse for tilbagebetaling af for meget indbetalt gebyr

Lovforslaget indeholder endvidere forslag om at indføre regler i udlændingeloven og lov om dansk indfødsret om en bagatelgrænse for, i hvilke tilfælde udlændingemyndighederne skal tilbagebetale beløb, der er betalt for meget i forbindelse med bl.a. ansøgninger om dansk indfødsret og opholdstilladelse, klager over afslag på opholdstilladelse mv.

Baggrunden for forslaget er, at udlændingemyndighederne bruger administrativt mange ressourcer på at tilbagebetale småbeløb, der er betalt for meget i gebyr.

Det foreslås, at bagatelgrænsen fastsættes til 30 kr., således at beløb, der er betalt for meget i gebyr, ikke vil skulle tilbagebetales til ansøgeren eller klageren, hvis det for meget betalte beløb er 30 kr. eller derunder.

Det foreslås i den forbindelse, at det præciseres i indfødsretsloven, at indbetaling af gebyr i indfødsretssager skal ske til Udlændinge- og Integrationsministeriet.

Der henvises til afsnit 13 og 14 i udkastet til lovforslag.

8. Kodificering af praksis for sikkerhedsstillelse i forbindelse med ægtefællesammenføring

Lovforslaget indeholder forslag om at kodificere Udlændingestyrelsens praksis, hvorefter styrelsen i forbindelse med en ansøgning om ægtefællesammenføring

stiller krav om en økonomisk sikkerhed, der er lavere end 100.000 kr. (2018-niveau), hvis den ansøgende ægtefælle allerede på tidspunktet for ansøgningen har bestået en eller flere danskprøver. Beløbet nedsættes med et beløb, der svarer til det beløb, som kommunen allerede efter de gældende regler nedsætter sikkerheden til, når en ægtefællesammenført har bestået en eller flere danskprøver.

Der henvises til afsnit 15 i udkastet til lovforslag.

9. Præcisering af, at danskbonus ikke udgør hjælp til offentlig forsørgelse i udlændingelovens forstand

Det foreslås, at det præciseres i udlændingeloven, at danskbonus, der udbetales efter integrationsloven, ikke anses som hjælp efter integrationsloven i udlændingelovens forstand.

Udlændingeloven indeholder en række bestemmelser, hvorefter modtagelse af hjælp efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven har betydning for muligheden for at opnå eller bevare en familiesammenføringstilladelse og for at opnå tidubegrænset opholdstilladelse.

Den danskbonus, der kan udbetales efter integrationsloven, kan udbetales til udlændinge, der ikke modtager hjælp til forsørgelse efter lov om aktiv socialpolitik, og som har bestået en danskprøve på et vist niveau. Danskbonusen er således ikke hjælp til forsørgelse, men kan betragtes som en præmie eller belønning, og sigtet med bonusen er, at den skal være et økonomisk incitament til at lære dansk.

Med præciseringen i udlændingeloven vil det således direkte fremgå af loven, at modtagelse af danskbonusen ikke har betydning for muligheden for at opnå og bevare en familiesammenføringstilladelse eller for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse.

Udbetaling af danskbonus efter lov om aktiv socialpolitik ydes kun til udlændinge, der modtager hjælp til forsørgelse, og er derfor ikke omfattet af forslaget.

Der henvises til afsnit 16 i udkastet til lovforslag.

10. Skærpelse af regler om transportøransvar

Reglerne om transportøransvar foreslås skærpet som følge af Europa-Kommissionens anbefaling. Transportøransvaret indebærer navnlig, at en transportvirksomhed efter omstændighederne kan pålægges en bøde, såfremt virksomheden har bragt en udlænding her til landet, og den pågældende udlænding ikke er i besiddelse af fornøden rejselogitimation og visum. Formålet med forslaget er således at fastlægge et skærpet bødeniveau som opfølgning på Europa-Kommissionens anbefaling, så bødeniveauet bringes i overensstemmelse med artikel 4, stk. 1, i direktiv 2001/51 EF af 28. juni 2001 om fastsættelse af supplerende bestemmelser til artikel 26 i konventionen om gennemførelse af Schengen-

aftalen af 14. juni 1985. Forslaget har samtidig til formål at præcisere, hvornår der skal rejses tiltale over for transportvirksomheder efter bestemmelsen.

Den foreslåede ændring medfører for det første en skærpelse af bødeniveauet for transportvirksomheder. Ændringen medfører således, at bøden for overtrædelse af transportøransvaret for transportvirksomheder i udlændingelovens § 59 a, stk. 1, der skal stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen, som udgangspunkt skal sættes højt og have en afskrækkende virkning (22.500 kr. eller derover (afrundet)) pr. udlænding, der befordres.

For det andet medfører den foreslåede ændring, at den hidtidige anvendelse, hvorefter der alene skal rejses tiltale i gentagelsestilfælde, ændres, således at der fremover altid skal rejses tiltale overfor transportvirksomheder i tilfælde, hvor en transportvirksomhed medtager passagerer til Danmark, og de pågældende passagerer ikke er i besiddelse af fornøden rejselegitimation og visum, og den pågældende virksomheds kontrol har eller burde have afsløret, at de pågældende rejsende ikke havde fornøden rejselegitimation og visum. Dog kan der i enkelte tilfælde efter en konkret vurdering være grundlag for at frafalde tiltalen. Dette kan være tilfældet, hvis gennemførelsen af en straffesag kan indebære en risiko for, at oplysninger om en asylansøgers identitet kommer til hjemlandets kundskab, og hvor dette kan medføre, at den pågældende – der eventuelt ikke tidligere var forfulgt – risikerer at blive udsat for forfølgelse ved tilbagevenden til hjemlandet, eller at den pågældendes familie i hjemlandet udsættes for forfølgelse.

Der henvises til afsnit 20 i udkastet til lovforslag.

11. Forenkling af reglen om kompetence i klagesager og overførsel af klageadgang fra Udlændinge- og Integrationsministeriet til Udlændingenævnet

Udlændingelovens § 52 b opremser alle de typer af afgørelser, som kan påklages til Udlændingenævnet. Bestemmelsen betyder bl.a., at Udlændingenævnet er klageinstans i forhold til langt de fleste af de afgørelser, som Udlændingestyrelsen og Styrelsen for International Rekruttering og Integration træffer.

Det indgår i lovforslaget at ophæve udlændingelovens § 52 b og ændre den almindelige klageregel i udlændingelovens § 46 a, således at det i stedet vil fremgå af denne bestemmelse, at det er udgangspunktet, at Udlændingestyrelsens og Styrelsen for International Rekruttering og Integrations afgørelser kan påklages til Udlændingenævnet. Samtidig foreslås strukturen i udlændingelovens § 46 a ændret med henblik på at gøre reglen mere overskuelig.

Forslaget indebærer, at klageadgangen på visse sagsområder vil blive overført fra Udlændinge- og Integrationsministeriet til Udlændingenævnet. Det vil bl.a. betyde, at klagefristen på 8 uger, der gælder i forbindelse med indgivelse af en klage til Udlændingenævnet, også vil finde anvendelse for disse klagesager.

De klagesager, der foreslås overført til Udlændingenævnet er:

- Sager om dispensation fra en garantierklæring om forsørgerpligt i tilfælde, hvor der er meddelt opholdstilladelse til forældre over 60 år efter de tidligere gældende bestemmelser i udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 4 og 5, og § 9, stk. 2, nr. 1.
- Sager, der vedrører opholdstilladelse på baggrund af associeringsaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet (associeringsaftalekomplekset), herunder klager vedrørende vilkår, der fastsættes i forbindelse med en positiv afgørelse om meddelelse af opholdstilladelse. Det vil betyde, at klagesagsbehandlingen vedrørende alle afgørelser om opholdstilladelse på grundlag af associeringsaftalekomplekset vil blive samlet i Udlændingenævnet.
- Sager vedrørende visum meddelt med mindre gunstigere vilkår end det, der oprindeligt blev ansøgt om. Det vil betyde, at al klagesagsbehandling på visumområdet efter §§ 4-4 c vil være samlet i Udlændingenævnet.
- Sager om afslag på og inddragelse af tilladelse til beskæftigelse til asylansøgere efter udlændingelovens § 14 a.
- Sager om forlængelse af en udrejsefrist efter den foreslåede nye bestemmelse i udlændingelovens § 33, stk. 4.
- Sager vedrørende Udlændingestyrelsens forsørgelse efter § 42 a, herunder sager om afslag på kautionsager og sundhedsager, sager om pålæg af forsørgelse til en ægtefælle eller forældre og sager om afslag på ansøgninger om midlertidig indkvartering efter overgivelsesdatoen.
- Sager vedrørende hæftelsesansvar i erstatningssager truffet efter regler udstedt i medfør af udlændingelovens § 42 i. Det drejer sig om sager om statens erstatningsansvar i forhold til skade, som asylansøgere forvolder på andre eller andres ejendele.
- Sager om indkvartering i egenfinansieret bolig og privat indkvartering efter udlændingelovens § 42 k og l og sager om fradrag i kontante ydelser ved asylansøgers lønindkomst efter udlændingelovens § 42 b, stk. 14.

Eventuelle andre sagstyper, som Udlændingestyrelsen og Styrelsen for International Rekruttering måtte træffe afgørelse i, vil også skulle påklages til Udlændingenævnet efter den foreslåede nyaffattelse af udlændingelovens 46 a, stk. 1, medmindre det fremgår af andre bestemmelser, at en anden myndighed er klageinstans, eller at klageadgangen er afskåret.

Der henvises til afsnit 17 i udkastet til lovforslag.

12. Overførsel af klageadgang fra Udlændinge- og Integrationsministeriet til Flygtningenævnet

Desuden foreslås det at overføre klagesager om nægtelse af forlængelse, inddragelse og bortfald af opholdstilladelse meddelt efter udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr. 1 og 2 (dvs. opholdstilladelse til visse uledsagede mindreårige udlændinge, der har søgt om eller fået afslag på en ansøgning om asyl), fra Udlændinge- og Integrationsministeriet til Flygtningenævnet. Der er tale om sager, der knytter sig til eller har lighed med de klagesager om afslag på opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr. 1 og 2, som Flygtningenævnet allerede i dag behandler.

Der henvises til afsnit 18 i udkastet til lovforslag.

13. Afskæring af klageadgang i visse udlændingesager

Det foreslås at afskære klageadgangen til Udlændingenævnet i sager, hvor Udlændingestyrelsens og Styrelsen for International Rekruttering og Integrations afgørelser alene baserer sig på objektive konstaterbare kriterier.

Klageadgangen foreslås således afskåret i følgende sager:

- Afgørelser om ikke at tilbagebetale et for meget betalt gebyr af højst 30 kr. (jf. pkt. 7 ovenfor).
- Afgørelser om beregning af opholdsperioder efter udlændingelovens § 27 (opholdsperioder har betydning i sager om tidsubegrænset opholdstilladelse, bortfald af opholdstilladelse og udvisning).
- Afgørelser om afkortning af varigheden af visse opholdstilladelser på grund af udløb af udlændingens pas eller rejselegitimation, jf. udlændingebekendtgørelsens § 17.

Samtidig foreslås det præciseret, at afgørelser om afvisning af ansøgninger om opholdstilladelse på grund af manglende vedlæggelse af dokumenter eller manglende oplysninger truffet efter regler udstedt i medfør af udlændingelovens § 9 g, stk. 2, 2. pkt., ikke kan påklages.

Der henvises til afsnit 19 i udkastet til lovforslag.

14. Central registrering af afgørelser om repatrieringsstøtte

Med virkning fra 1. juli 2017 blev der i repatrieringsloven indført et absolut tilbagebetalingskrav af modtaget repatrieringsstøtte i forbindelse med fortrudt repatriering mv. Med henblik på at sikre kommunerne en effektiv adgang til at kontrollere, hvornår der skal rejses krav om tilbagebetaling, indeholder lovforslaget forslag om at indføre en central registrering af afgørelser om repatrieringsstøtte i Udlændingeinformationsportalen (UIP).

Med ændringsforslaget vil de myndigheder og private organisationer, herunder kommuner, der i medfør af udlændingelovens § 44 a, stk. 2, 3. pkt., har adgang til UIP'en, få adgang til at indhente oplysninger direkte i UIP'en om afgørelser om hjælp til repatriering efter repatrieringsloven.

Det betyder, at kommunalbestyrelsen i tilfælde, hvor en udlænding vender tilbage til Danmark efter et ophold i udlandet, vil have effektiv adgang til at kontrollere, om den pågældende har modtaget hjælp til repatriering, og om der således skal træffes afgørelse om tilbagebetaling af modtaget hjælp efter repatrieringslovens § 9.

Der henvises til afsnit 22 i udkastet til lovforslag.

15. Bemyndigelse til opbevaring af registreringer af kursisters deltagelse i danskuddannelse

Herudover indeholder lovforslaget forslag om at indføre en bemyndigelse i lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl. til at fastsætte nærmere regler om opbevaring af registreringer af kursisters deltagelse i danskuddannelse. Det er hensigten at anvende bemyndigelsen til at fastsætte regler om, at registreringer af kursisters deltagelse i danskundervisning skal opbevares i 30 år. Bemyndigelsen vil blive udmøntet i bekendtgørelse om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl.

Der henvises til afsnit 24 i udkastet til lovforslag.

16. Tekniske præciseringer og konsekvensrettelser

Endelig indeholder lovforslaget forslag til en række tekniske præciseringer samt enkelte konsekvensrettelser af integrationsloven og folkeskoleloven, i forlængelse af vedtagelsen af lov nr. 174 af 27. februar 2019 om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love (Videre adgang til inddragelse af opholdstilladelser for flygtninge, loft over antallet af familiesammenføringer, skærpet straf for overtrædelse af indrejseforbud og overtrædelse af opholds-, underretnings- og meldepligt, ydelsesnedsættelse for forsørgere m.v.).

Der er primært tale om tekniske præciseringer og konsekvensrettelser i lyset af de nye benævnelser af integrationsprogrammet til henholdsvis selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet eller introduktionsprogrammet og af integrationsydelsen til selvforsørgelses- og hjemrejseydelsen eller overgangsydelsen samt den nye opdeling af persongrupperne i integrationslovens § 2, der er indført med lov nr. 174 af 27. februar 2019.

Der henvises til afsnit 23 i udkastet til lovforslag.

Derudover indeholder udkastet til lovforslag forslag til en række tekniske præciseringer og konsekvensrettelser.

Forslagene medfører bl.a., at forståelsen af, hvilke persongrupper bestemmelsen i udlændingelovens § 19 a, stk. 2, 2. pkt., vedrører, tydeliggøres, og at der i forlængelse af en række lovændringer af udlændingeloven, herunder ved lov nr. 174 af 27. februar 2019 om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love (Videre adgang til inddragelse af opholdstilladelser for flygtninge, loft over antallet af familiesammenføringer, skærpet straf for overtrædelse af indrejseforbud og overtrædelse af opholds-, underretnings- og meldepligt, ydelsesnedsættelse for forsørgere m.v.) sker korrekte henvisninger til en række bestemmelser i udlændingeloven.

Endvidere medfører et forslag, at forsørgertillægget, der udbetales til udlændinge omfattet af udlændingelovens § 42 a, stk. 13-16, der er indkvarteret på et indkvarteringssted, jf. bestemmelsens stk. 5, uden en vederlagsfri bospisningsordning, nedsættes med 10 pct., sådan som det var hensigten med lov nr. 102 af 3. februar

2016 om ændring af udlændingeloven (Udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus, skærpelse af reglerne om tidsbegrænset opholdstilladelse, skærpelse af reglerne om inddragelse af flygtninges opholdstilladelse m.v.).