

## **Manuskript til oplæg ved Rets- og Integrationsudvalgets høring**

i landstingssalen den 10. december 2008

Lektor, dr. jur. Jonas Christoffersen

(Københavns Universitet)

### **1. Indledning**

Jeg har forståelse for, at det kan være trættende for embedsmænd og politikere at lægge øre til kritik af, at lovgivningsprocessen er forhastet, og at lovforslaget er ubegrundet eller dårligt begrundet.

Men i dette tilfælde står vi - desværre - over for usædvanlig sjusket og dårlig lovgivning.

Vi kan jo starte med selve lovforslaget – nærmere betegnet den parallelle opstilling af de nye og gamle regler på side 10 og 11. Her genfinder man ordene ”i forbindelse med udvisning efter § 25, nr. 1” – altså en henvisning til udlændinge, der er udvist, fordi de for en fare for statens sikkerhed. Men de ord findes ikke i selve lovforslaget. Man har altså glemt at rette bilaget, efter at man i en intern arbejdsproces har udvidet lovforslaget til at omfatte alle på tålt ophold.

Men jeg tænker ikke kun på den slags sjuskefejl. Jeg tænker i det hele både på det fremsatte L 69 og på de gældende regler, der blev indført i forbindelse med den første store anti-terrorepakke i 2002.

Vi skal nemlig 6 år tilbage i tiden for at forstå, hvorfor der nu opstår problemer omkring tålt ophold.

### **2. Konklusionen**

Men lad mig starte med konklusionen: Der er ingen grund til at vedtage lovforslaget, da de gældende regler er tilstrækkelige til at håndtere de reelle udfordringer, reglerne om tålt ophold stiller vores samfund overfor.

#### 2.a. Først meldepligten (SLIDE 2):

I dag er udgangspunktet meldepligt hver uge eller hver 14. dag, men meldepligten kan om fornødent pålægges dagligt.

Der er altså ingen grund til at ændre på det punkt - med mindre naturligvis man vil pålægge meldepligt, selv om det ikke er fornødent. Og det er måske i virkeligheden det, man vil – spørger jeg retorisk?

#### 2.b. Dernæst opholdspligten (SLIDE 3):

Det er ikke tilsigtet nogen ændring i opholdspligten.

## 2.c. Kontrollen (SLIDE 4):

Kontrollen foretages allerede i dag på den måde, der er beskrevet på min slide, og nu skal den så skærpes (SLIDE 5).

Men det kræver ingen lovhjemmel - Ministeren kan naturligvis pålægge Udlændingesservice at foretage kontrollen på en anden måde end i dag.

2.d. Kun strafskærpsen er nødvendig, hvis man altså vil skærpe straffen (SLIDE 6), men hvorfor vil man egentlig det? Hvad er straffen egentlig i dag?

Og hvis man endelig vil gøre det, så burde det ske i en særskilt bestemmelse, som kun omfatter overtrædelse af opholds- og meldepligt – ikke andre lovovertrædelser.

Kort sagt er lovforslaget:

- til dels overflødig, fordi kontrollen kan skærpes uden at ændre loven,
- til dels unødvendig, fordi der ikke er grund til at anvende daglig meldepligt i tilfælde, hvor det ikke er ”fornødent”,
- til dels symbolsk ifht. strafskærpsen, som dog er lavet på en teknisk uheldig måde.

## **3. Hvor er så problemet?**

På den baggrund kunne man spørge: hvor er så problemet?

Se – det kræver en lidt nærmere forklaring.

For hvis vi skal forstå, hvorfor der nu opstår problemer, så bliver vi nødt til at se på de regler om opholdspligt, som gælder i dag, som skal gælde fremover, og som får ny betydning, fordi man nu skærper kontrollen med overholdelsen af opholdspligten.

Den gældende opholdspligt stammer fra Bertel Haarders tid – nærmere bestemt juni 2002 (SLIDE 7). Begrundelsen for opholdspligten var dengang helt overordnet:

- Dels at afskrække alvorligt kriminelle udlændinge fra at søge ophold i Danmark,
- Dels at kontrollere sådanne personers ophold i Danmark.

Folketinget vedtog derfor meldepligten ved én lovændring (lov 362 af 6.6.2002, jf. L 32 af 13.12.2001), mens opholdspligten vedtoges ved en anden lovændring.

Den mere konkrete begrundelse for opholdspligt var ifølge lovforslaget, at:

- Sikre, at personer, som har tålt ophold, opholder sig på steder, som er myndighederne bekendt.
- Formålet hermed er bl.a. at sikre, at udlændinge, der har begået alvorlig kriminalitet, kan udsendes af landet, så snart dette viser sig muligt.

Fokus var altså på kontrol og på kendskab til opholdsstedet – for at kunne udvise, hvis lejligheden måtte byde sig engang i fremtiden.

Om den tilsigtede praksis siges i 2002 i de specielle bemærkninger (SLIDE 8), at Udlændingestyrelsen som udgangspunkt træffer afgørelse om opholdspligt, med mindre ”særlige grunde taler derimod” – nærmere bestemt hvis ”det findes at være helt ubetænkeligt” at lade være, og der opremses en række faktorer, herunder:

- Om der er fare for, at udlændingen vil skjule sig for myndighederne,
- Om der er fare for, at den pågældende vil begå kriminalitet - f.eks. hvis den pågældende tidligere gentagne gange har begået kriminalitet og
- Om det vil være nødvendigt for politiet at anvende større ressourcer f.eks. til beskyttelse af udlændingen, såfremt denne ikke pålægges at opholde sig i Center Sandholm.

Opholdspligten blev ændret i 2003, men der blev ikke da tilføjet noget nyt af betydning for diskussionen i dag.

Se: alt dette er ikke så overraskende for den, der har læst og kan huske indholdet af L 69. Men vil nemlig som agt videreføre den praksis, der er beskrevet tilbage i 2002.

#### **4. Danmarks Internationale forpligtelser**

Og så gentager jeg spørgsmålet: hvor er så problemet? Jo, problemet opstår på grund af Danmarks internationale forpligtelser.

I 2002 skrev regeringen i lovforslaget to ting om menneskerettighederne (SLIDE 9), nemlig

- At asylansøgere, der har fået afslag på grund af kriminalitet, og som ikke kan udsendes, er ulovligt i Danmark. Det er kun ét eksempel på personer, hvor et lovligt eller processuelt ophold er ophørt, så tankegangen må være, at udlændinge på tålt ophold slet ikke er omfattede af bevægelsesfriheden, fordi de opholder sig ulovligt i Danmark.
- At begrænsningen i rettigheden – hvis vi antager at de er omfattede af bestemmelsen – er i overensstemmelse med bevægelsesfriheden – dvs. er nødvendig og proportional.

Men i 2008 – altså i L 69 – finder vi en betydeligt mere nuanceret forståelse af menneskerettighederne. Den forståelse er jeg enig i langt hen ad vejen. Det står nemlig flere relevante ting i L 69, som man ikke havde blik for i 2002 (SLIDE 10):

- Beskyttelsen omfatter udlændinge på tålt ophold.
- Begrænsninger i bevægelsesfriheden skal være proportionale i hvert enkelt tilfælde.
- Begrænsningerne er ”som udgangspunkt” proportionale, fordi det - ”for at sikre de pågældende personers tilstedeværelse med henblik på udsendelse” - kan være vanskeligt at pege på mindre indgribende foranstaltninger.

Se: på de punkter er vi ikke så langt fra 2002, bortset fra at der ikke længere er nogen tvivl i embedsværket om, at udlændinge på tålt ophold er omfattede af bevægelsesfriheden.

Men hvis vi læser videre, kommer der nye forhold af betydning

- Udlændingemyndighederne og politiet skal kunne godtgøre, at indgrebene i hvert enkelt tilfælde er proportionale. Heri ligger bl.a., at myndighederne skal kunne fremlægge oplysninger, der viser, at der er et rimeligt grundlag for indgrebene af hensyn til at sikre de pågældende personers tilstedeværelse med henblik på udsendelse.

- Da proportionalitetsbetingelsen løbende skal være opfyldt, kan det med tiden blive vanskeligere at begrunde sådanne indgreb, f.eks. hvis det viser sig fortsat at være umuligt at udsende den pågældende.

Der af udleder jeg to væsentlige pointer.

For det første viser det, at man siden 2002 har vendt tingene på hovedet (SLIDE 11).

Det er myndighederne, der i hvert enkelt tilfælde har bevisbyrden og skal fremlægge oplysninger, der viser, at der er et rimeligt grundlag for melde- og opholdspligt.

I praksis har man imidlertid som udgangspunkt meddelt opholdspligt, med mindre det er helt ubetænkeligt at lade være.

Og nu vil man oven i købet pålægge daglig meldepligt, selv om man allerede har kunnet gøre det, hvis man fandt det nødvendigt.

Jeg må hellere skære mit ”derfor” ud i pap:

Hvis udlændingemyndighederne har fulgt den praksis, de har beskrevet i 2002 og 2008, så er det meget sandsynligt, at der er pålagt opholdspligt i strid med de visse udlændinges menneskerettigheder.

Jeg vil ikke gå længere end ”meget sandsynligt”, fordi en præcis vurdering af dette spørgsmål forudsætter en konkret gennemgang af alle sagerne med fuldt kendskab til alle oplysninger. Og der foreligger mig bekendt ingen sådan redegørelse for den praksis, der har været fulgt de sidste 6 år.

Hvis man skal forsøge at pejle sig ind på problemer, så må man se på de forskellige grupper.

Og det er så min andet pointe – nemlig at den nye beskrivelse af menneskeretten viser, at der må sondres mellem de forskellige tilfældegrupper (SLIDE 12):

- Det gennemgående hensyn er, at myndighederne vil sikre sig, at de pågældende kan udsendes tvangsmæssigt.

Men i de almindelige bemærkninger afsnit 1 forklares det netop, at de kun er i Danmark, fordi de ikke kan udsendes tvangsmæssigt. Og så opstår spørgsmålet, om behovet for at udsende tvangsmæssigt kan begrunde opholdspligt, når og så længe Danmark ikke kan udsende tvangsmæssigt. Behovet er jo ikke til stede, så længe man ikke kan udsende tvangsmæssigt – eller hvad?

Det kan muligt, at man kan begrunde en meldepligt eller en oplysningspligt om bopælen – en sådan oplysningspligt er da en god måde at sikre sig oplysninger om, hvor den pågældende udlænding opholder sig?

Hvis pressens oplysninger om de 18 personer, der er på tålt ophold i dag, står til troende, så har de har været her fra 2 måneder og til 7 år. Det er altså ganske længe, navnlig når det hele tiden er udsigtsløst at udsende dem. For var der udsigt til at kunne udsende dem, så ville myndighederne jo bestemme, at de skulle udsendes – det spørgsmål skal jo revurderes hver 6 måned.

- Så er der hensynet til at undgå fremtidig kriminalitet, som stammer fra 2002, hvor det tales om alvorlig kriminalitet og gentagen kriminalitet. Men der står ikke noget i lovforslagene om, i hvilket omfang man kan bruge en præventiv foranstaltning som opholdspligt. Menneskerettighedsdomstolen har en praksis på dette område, og den kunne regeringen måske redegøre lidt nærmere for.
- Så er der endelig hensynet til den nationale sikkerhed, som – så vidt vides - pt. er relevant i 3 sager. Og som i virkeligheden er årsagen til hele den nuværende ballade i kølvandet på sagen om de to tunesere.

Her er problemet for det første bevisbyrden – nemlig at Udlændingestyrelsen skal ”fremlægge oplysninger”, som begrunder opholds- og meldepligten. Højesterets kendelse af 19. november 2008 viser, at der over for én af de tre - nemlig den tilbageværende tuneser - ikke var fremlagt tilstrækkelige oplysninger til at begrunde en ”rimelig sandsynliggørelse” af hensynet til statens sikkerhed.

Det samme problem gælder i forhold til opholdspligten, hvor Udlændingestyrelsen jo også skal fremlægge oplysninger, som giver rimeligt grundlag for indgrebet – og beviskravene er stort set de samme.

Problemet for Udlændingestyrelsen er, at man ikke kan fremlægge de oplysninger, der viser, at der er et rimeligt grundlag for opholdspligten. Det er derfor ikke kun bevisbyrden, der volder problemer. Rent processuelt stilles der også ved opholdspligt krav om en uafhængig prøvelse af beviserne. Den kontroversielle regel i § 45 b udlændingeloven giver derfor de samme problemer ved opholdspligt som ved frihedsberøvelse – og grunden er den samme, nemlig at man ikke fik gennemtænkt reglerne i 2002, men det er man jo ved at gøre nu i den Arbejdsgruppe, Integrationsministeren har nedsat i april måned i år.

Kort sagt: med de gældende regler bliver det svært at komme igennem med en opholdspligt over for udlændinge, hvis man ikke kan fremlægge de oplysninger, man har om de pågældende. Man kan selvfølgelig pålægge dem opholdspligt alligevel og så vide, at man taber en retssag om to-tre-fire år, men det er ikke sådan, et retssamfund opfører sig.

Der er ingen offentligt tilgængelige oplysninger om de 2 andre.

Min tredje pointe angår familielivet. Her er problem igen dårlig lovkvalitet – man har nemlig tilsyneladende helt glemt i 2008 glemt, hvad man sagde i 2002 (SLIDE 13).

I 2008 skriver man i lovforslaget, at retten til privat- og familieliv i menneskerettighedskonventionens artikel 8 ”normalt” ikke kan føre til, at udlændinge på tålt ophold, og som har ”ægtefælle og mindreårige børn her i landet”, ikke kan pålægges ophold i Center Sandholm:

”Det skyldes, at der i forbindelse med udvisningen i medfør af udlændingelovens § 26 er taget stilling til, om humanitære hensyn, herunder tilknytning til herboende familie, bør føre til, at udvisning undlades.”

Men én ting er, om f.eks. kriminalitet er grov nok til udvisning, og om familien kan flytte med til udlandet.

En anden ting er, hvordan man kan leve et familieliv, hvis ét medlem bor i Sandholm på ét værelse med flere andre personer, mens resten af familien bor et andet sted i landet.

Der er nok ingen her i salen, der ikke har hørt Røde Kors beskrive, at det ikke er muligt at have et familieliv i de relevante dele af Center Sandholm.

Men hvorfor opstår den diskussion overhovedet? Har man glemt hvad man skrev i 2002 om opholdspligt og familieliv?

”Det vil tillige kunne indgå i vurderingen, om udlændingen har en ægtefælle eller mindreårige børn her i landet. Dette forhold vil i almindelighed tale for, at Udlændingestyrelsen undlader at træffe afgørelse om, at udlændingen skal tage ophold i Center Sandholm. Det skal dog ikke tillægges betydning, såfremt der er fare for, at udlændingen vil skjule sig for myndighederne eller begå kriminalitet, eller hvis det vil være nødvendigt for politiet at anvende større ressourcer f.eks. til beskyttelse af udlændingen, såfremt denne ikke pålægges at opholde sig i Center Sandholm.”

Så det ser altså ud til, at reglerne - som de er i dag - er gode nok, hvis man ellers husker det, man forudsatte for 6 år siden.

Røde Kors bekymring burde derfor blive besvaret med en beroligelse: ”Bare rolig, som vi allerede sagde i 2002, vil vi normalt ikke anvende opholdspligt, hvis der er ægtefælle og mindreårige børn i Danmark”.

Men spørgsmålet er, om man har respekteret denne forudsætning i praksis – og om man fremover vil respektere den. Men det er jo svært at vide, indtil vi får en nærmere redegørelse for den praksis, der er fulgt siden 2002.

Og spørgsmål er, om det er nok kun at tage hensyn til børnefamilier.

Min fjerde pointe er mere et spørgsmål end en pointe. Der er nemlig tale om et spørgsmål, som ikke har været diskuteret i hverken 2002 eller 2008, og som – så vidt jeg ved – heller ikke har været drøftet i de afgivne høringssvar, nemlig diskrimination (SLIDE 14).

I Danmark er der lagt op til nye regler om personer på tålt ophold. Der er i april nedsat en arbejdsgruppe til at se på reglerne. Arbejdsgruppens mandat er klart inspireret af Storbritannien, og de politiske udmeldinger i løbet af efteråret er klart gået i retning af Storbritannien.

Man må derfor tro, at embedsværket – enten inden nedsættelsen af arbejdsgruppen eller i hvert fald under dens arbejde – har tænkt over diskriminationsspørgsmålet.

Og hvorfor så det – jo i Storbritannien har man regler om såkaldte ”control orders”. Disse ”control orders” gælder i visse sager om det, vi i Danmark kalder tålt ophold, nemlig ved ophold for terrorismestænkte, der ikke kan udsendes. I Storbritannien er reglerne både skrapere og lempeligere. De er lempeligere, fordi der er tale om opholdspligt i hjemmet – altså husarrest - i 16 timer dagligt, men de er skrapere, fordi der findes en række foranstaltninger til overvågning af de pågældende – altså ikke kun en meldepligt.

De regler blev indført, fordi den britiske Højesteret – House of Lords – i en afgørelse af 16. december 2004 fandt, at det var diskriminerende at frihedsberøve kun udlændinge, der ansås som farlige, og som ikke kunne udsendes. Britiske statsborgere, der ansås for farlige, var i en sammenlignelig situation, fordi de jo heller ikke kunne udsendes af landet. Farlig er farlig, uanset statsborgerskab. Derfor lempede parlamentet reglerne fra frihedsberøvelse til husarrest m.v., men man udvidede dem til at omfatte britiske statsborgere.

Derfor: hvis House of Lords har ret, så er de danske ”control orders” i form af opholds- og meldepligt vel også diskriminerende.

Jeg siger ikke, at spørgsmålet er let og lige til, og jeg vil ikke komme med noget endeligt bud i dag, men det er vel rimeligt at spørge regeringen om diskriminationsspørgsmålet, da regeringen må være den første til at forklare grundlaget for sit lovforslag.

## **5. Sammenfatning (SLIDE 15)**

Lovforslaget ændrer ikke praksis om opholdspligt, men man har i praksis vendt hovedregel og undtagelse på hovedet. Det er derfor meget sandsynligt, at der siden 2002 har været anvendt opholdspligt i strid med bevægelsesfriheden. Integrationsministeriet bør redegøre nøje for den fulgte praksis – ellers andre må undersøge sagen.

Lovforslaget overser hensynet til familielivet, der ellers spillede en central rolle i lovforslaget fra 2002. Igen må Integrationsministeriet redegøre for, hvorvidt man i praksis har respekteret hensynet til familielivet.

Lovforslaget forholder sig ikke til spørgsmålet om diskrimination. Det er klart, at der kan anvendes særlige forholdsregler over for en udlænding, hvis der er rimelig udsigt til, at den pågældende kan udsendes af landet inden for overskuelig tid. Men hvis der ikke er udsigt til udsendelse, så taler de britiske erfaringer for, at danske og udenlandske statsborgere, der anses for en fare for statens sikkerhed, må behandles på samme måde, men både de gældende danske regler og arbejdsgruppens mandat fokuserer udelukkende på udlændinge.

Afslutningsvis vil jeg minde om, at det i dag er 60 år siden Verdenserklæringen om Menneskerettigheder blev underskrevet. Mange steder i København, i landet og i verden fejrer vi i dag den begivenhed.

Jeg opfordrer derfor Folketinget til at benytte dagen til at besinde sig og lade være med at vedtage lovforslaget. Benyt dagen til at tænke over, hvad lovgivningsmagten er på vej ud i.

Hverken reglerne fra 2002 eller L 69 er gennemtænkte. Vent på at Arbejdsgruppen om administrative udvisninger har afsluttet sig arbejde og vedtag til foråret nogle forhåbentlig gennemtænkte regler. Det sker der intet ved.

Lovforslaget er ikke nødvendigt for effektivt at håndtere udlændinge på tålt ophold:

- De farlige kan pålægges opholds- og daglig meldepligt, hvis myndighederne ellers kan fremlægge bevis for det rimelige i indgrebet.
- De øvrige har så vidt ses ikke givet anledning til problemer hidtil, så hvorfor skærpe over for dem.
- Lovforslaget bør derfor begrænses til den regel, der ved en fejl står i bilaget til lovforslaget.

Derimod vil stramninger – ja, blot håndhævelsen af de gældende regler – føre til ubegrundede og uproportionale indgreb i menneskers frihed.

## Bilag: Uddrag af forarbejderne til bl.a. indførelsen af opholdspligten

Den **gældende opholdspligt** findes i § 42a, stk. 8:

“Udlændingesservice bestemmer, medmindre særlige grunde taler derimod, at en udlænding, der er meddelt afslag på en ansøgning om opholdstilladelse efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, men som ikke kan udsendes af landet, jf. § 31, og en udlænding, der er udvist ved endelig dom efter §§ 22-24, og som ikke er varetægtsfængslet efter § 35, skal tage ophold på et bestemt indkvarteringssted for de i stk. 1 og 2 nævnte udlændinge. Stk. 7, 2. pkt., finder tilsvarende anvendelse.”

Bestemmelsen blev **indsat ved L 365 af 6.6.2002** om ændring af udlændingeloven og ægteskabsloven med flere love (Afskaffelse af de facto-flygtningebegrebet, effektivisering af asylsagsbehandlingen, skærpede betingelser for meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse og stramning af betingelserne for familiesammenføring m.v.).

I **lovforslaget** fremsat den 28. februar 2002 af integrationsministeren (Bertel Haarder) hedder det i de almindelige bemærkninger bl.a. (afsnit 6 om indkvartering af udlændinge på såkaldt tålt ophold i asylcentersystemet):

”Der befinder sig i Danmark et mindre antal udlændinge, der på den ene side opfylder de grundlæggende betingelser for at blive meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 (asyl), idet de vurderes at ville være i risiko for forfølgelse ved en tilbagevenden til hjemlandet, men som på den anden side har begået forbrydelser af en sådan grovhed, at de er udelukket fra at få opholdstilladelse. Disse udlændinge opholder sig i Danmark på såkaldt tålt ophold.

Der befandt sig pr. 1. februar 2002 i alt 17 sådanne udlændinge på såkaldt tålt ophold i Danmark.

4 af disse 17 udlændinge er udelukket fra at få asyl på grund af flygtningekonventionens udelukkelsesgrunde i artikel 1 F, hvorefter f.eks. personer, hvorom der er alvorlig grund til at antage, at de pågældende har begået krigsforbrydelser eller alvorlige ikke-politiske forbrydelser, udelukkes fra flygtningestatus. En er således dømt for vold med døden til følge som ordensholder i en fangelejr i Kroatien, en har som leder af en oprørsgruppe deltaget i drab på ubevæbnede regeringssoldater i Burundi, en er dømt for flykapring, og en har under Anfalkampagnen over for kurderne i Nordirak været chef for den irakiske hærs generalstab.

De resterende 13 af disse 17 udlændinge er udelukket fra asyl på grund af særlig grov kriminalitet, der er pådømt her i landet, jf. udlændingelovens § 10. 11 er dømt for narkotikakriminalitet, en er dømt for manddrab, og en er dømt for voldtægt.

Der er således tale om udlændinge, som i princippet er uønskede i Danmark.



Efter udlændingelovens § 42 a, stk. 1, er udlændinge på såkaldt tålt ophold som udgangspunkt undergivet Udlændingestyrelsens underholdsforpligtelse på samme vilkår som asylansøgere. Det betyder bl.a., at de pågældende ikke modtager sædvanlige sociale ydelser, men kost- tøj- og lommepenge på tilsvarende vilkår som asylansøgere.

Efter udlændingelovens § 42 a, stk. 7, kan Udlændingestyrelsen bestemme, at udlændinge, der er undergivet Udlændingestyrelsens underholdsforpligtelse, skal tage ophold efter Udlændingestyrelsens nærmere bestemmelse, uanset om de pågældende selv har tilstrækkelige midler til deres underhold.

Denne bestemmelse har i praksis alene fundet anvendelse over for asylansøgere. Bestemmelsen har således ikke været anvendt til at pålægge udlændinge på såkaldt tålt ophold at tage ophold på et bestemt asylcenter, hvis de pågældende har haft andre muligheder for indkvartering og selv har ønsket at benytte sig af disse muligheder.

Hvis en udlænding på såkaldt tålt ophold er gift med en herboende person, skal udlændingen endvidere som udgangspunkt fraflytte asylcentersystemet, idet Udlændingestyrelsens underholdsforpligtelse – som følge af ægtefællens forsørgelsespligt over for den pågældende – i så fald normalt ikke omfatter den pågældende. Det bemærkes i den forbindelse, at de fleste af de 17 udlændinge på såkaldt tålt ophold i Danmark er indkvarteret privat – ofte hos deres herboende ægtefælle.

Efter regeringens opfattelse er det i Danmarks interesse, at personer, som har begået alvorlige forbrydelser, eller som vil begå alvorlige forbrydelser her i landet, ikke søger til Danmark. Herudover bør det være muligt at kontrollere sådanne personers ophold her i landet. Dels er der tale om grove forbrydere, som myndighederne i alle tilfælde bør være opmærksomme på – uanset om de pågældende har afsonet straf for den begåede forbrydelse – og dels er der tale om udlændinge, som skal udsendes af landet, så snart der opstår mulighed herfor.

Regeringen har på denne baggrund ved forslag nr. L 32 af 13. december 2001 til lov om ændring af udlændingeloven (Initiativer mod terrorisme m.v. – opfølgning på FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 af 28. september 2001 om bekæmpelse af terrorisme) (jf. Folketingstidende 2001-02, tillæg A, s. 751), stillet forslag om, at Udlændingestyrelsen hvert halve år, eller når der i øvrigt er anledning til det, skal undersøge, om udlændinge, der er udelukket fra opholdstilladelse i Danmark, kan sendes ud af landet uden at risikere forfølgelse i hjemlandet. Endvidere indeholder lovforslaget en bestemmelse, hvorefter politiet kan bestemme, at en udlænding, som er udelukket fra asyl, skal melde sig hos politiet med jævne mellemrum – som udgangspunkt hver 14. dag.

Udlændinge, der ikke overholder meldepligten, vil efter lovforslag nr. L 32 kunne frihedsberøves, hvis det er nødvendigt for at afgøre, om der er opstået mulighed for at udsende dem af landet.

I lovforslag nr. L 32 foreslås herudover en skærpelse af reglerne i udlændingelovens § 10 om udelukkelse fra opholdstilladelse på grund af kriminalitet. Endvidere foreslås en skærpelse af reglerne i udlændingelovens § 19 om inddragelse af opholdstilladelse, således at en opholdstilladelse også vil kunne inddrages på grund af grov kriminalitet.

Det foreslås således i lovforslag nr. L 32, at en udlænding ikke kan gives opholdstilladelse, hvis udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed eller for en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, eller hvis udlændingen anses for omfattet af flygtningekonventionens artikel 1 F. Herudover kan en udlænding efter forslaget ikke,

medmindre særlige grunde taler derfor, gives opholdstilladelse, bl.a. hvis udlændingen uden for landet er dømt for et forhold, som kunne medføre udvisning efter udlændingelovens §§ 22-24, såfremt pådømmelsen var sket her i landet, eller hvis der er alvorlig grund til at antage, at udlændingen uden for landet har begået en lovovertrædelse, som kunne medføre udvisning efter udlændingelovens §§ 22-24.

Det foreslås ligeledes i lovforslag nr. L 32, at en tidsbegrænset eller tidsubegrænset opholdstilladelse altid kan inddrages, når der foreligger oplysninger om de ovenfor nævnte forhold, som kan medføre udelukkelse fra opholdstilladelse.

I forlængelse af disse tiltag foreslås det, at udlændingeloven ændres, således at Udlændingestyrelsen – medmindre særlige grunde taler derimod – bestemmer, at en udlænding, der er meddelt afslag på asyl, men som ikke kan udsendes af landet, fordi den pågældende herved risikerer forfølgelse, skal tage ophold på et bestemt asylcenter. Det er hensigten, at sådanne udlændinge som udgangspunkt skal pålægges at tage ophold i Center Sandholm, som er indhegnet, og hvor der er adgangskontrol og polititilstedeværelse. Hermed sikres det, at myndighederne er bekendt med de pågældendes opholdssted.

Det følger såvel af *Den Europæiske Menneskerettighedskonventions 4. tillægsprotokol, artikel 2*, som af *FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, artikel 12*, at enhver, der lovligt befinder sig på en stats område, inden for dette område skal have ret til at færdes frit og til frit at vælge sit opholdssted. Denne ret kan dog underkastes begrænsninger, hvis det er i overensstemmelse med lov og kan begrundes i hensynet til f.eks. statens sikkerhed, den offentlige orden eller andres rettigheder og friheder.

Bestemmelserne omfatter ikke blot statsborgere i et land, der er forpligtet af de nævnte bestemmelser, men også udlændinge, der lovligt befinder sig på landets område. Det tilkommer som udgangspunkt staterne at afgøre, hvem der lovligt befinder sig inden for dets grænser, hvis det i øvrigt er i overensstemmelse med staternes internationale forpligtelser.

En asylansøger har som udgangspunkt lovligt, processuelt ophold i Danmark fra tidspunktet for indgivelsen af asylansøgningen, til asylsagen er færdigbehandlet, og den pågældendes udrejsefrist er overskredet. En ansøgning om opholdstilladelse på andet grundlag – f.eks. humanitær opholdstilladelse – kan ligeledes begrunde et lovligt, processuelt ophold – eller forlænge et lovligt, processuelt ophold – i tilfælde, hvor ansøgningen tillægges opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen.

Er udrejsefristen overskredet, har udlændingen ikke længere lovligt ophold i Danmark. Dette gælder selvom udlændingen ikke kan udsendes af landet på grund af forbudet mod refoulement i udlændingelovens § 31. Udlændinge, der meddeles afslag på asyl – f.eks. på grund af alvorlig kriminalitet – men som ikke kan udsendes på grund af udlændingelovens refoulementsforbud, opholder sig således ulovligt i Danmark på såkaldt tålt ophold.

Efter den foreslåede bestemmelse i § 42 a, stk. 8, bestemmer Udlændingestyrelsen, medmindre særlige grunde taler derimod, at udlændinge på såkaldt tålt ophold skal tage ophold på et bestemt asylcenter. I praksis vil der være tale om, at den pågældende pålægges at tage ophold i Center Sandholm. Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 46, og bemærkningerne hertil.

En sådan bestemmelse om ophold, eventuelt kombineret med en meldepligt, vil som udgangspunkt udgøre en begrænsning i den pågældendes bevægelsesfrihed. Det skal i den forbindelse bemærkes, at den foreslåede bestemmelse i § 42 a, stk. 8, ikke indebærer, at de

pågældende udlændinge frihedsberøves, idet de kan færdes frit uden for Center Sandholm. Det bemærkes endvidere, at den foreslåede ordning efter regeringens opfattelse er nødvendig for at sikre, at personer, som befinder sig her på såkaldt tålt ophold, opholder sig på steder, som er myndighederne bekendt. Formålet hermed er bl.a. at sikre, at udlændinge, der har begået alvorlig kriminalitet, kan udsendes af landet, så snart dette viser sig muligt. De pågældende er i princippet uønskede i Danmark, og deres ophold her i landet er alene begrundet i det forhold, at regeringen ønsker at overholde sine øvrige internationale forpligtelser efter bl.a. flygtningekonvention og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3.

Den foreslåede bestemmelse i § 42 a, stk. 8, findes derfor at være i overensstemmelse med såvel Den Europæiske Menneskerettighedskonventions 4. tillægsprotokol, artikel 2, som FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, artikel 12.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 46.”

I de specielle bemærkninger til lovforslagets nr. 46 anføres:

”Efter den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 1. pkt., kan Udlændingestyrelsen bestemme, at en udlænding, der er omfattet af Udlændingestyrelsens underholdsforpligtelse, skal tage ophold efter Udlændingestyrelsens nærmere bestemmelse, uanset om den pågældende selv har tilstrækkelige midler til sit underhold.

Bestemmelsen i udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 1. pkt., er fakultativ og anvendes i praksis ikke over for udlændinge, der er udelukket fra asyl, men som ikke kan udsendes til hjemlandet på grund af forbudet mod refolement i udlændingelovens § 31.

Efter den foreslåede bestemmelse i § 42 a, stk. 8, 1. pkt., bestemmer Udlændingestyrelsen, medmindre særlige grunde taler derimod, at en udlænding, der er meddelt afslag på en ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 (asyl), men som ikke kan udsendes af landet, jf. udlændingelovens § 31, skal tage ophold på et bestemt indkvarteringssted for asylansøgere.

Efter den foreslåede bestemmelse skal Udlændingestyrelsen som udgangspunkt træffe afgørelse om, at udlændinge, som er meddelt afslag på en ansøgning om asyl, men som ikke kan udsendes af landet som følge af udlændingelovens forbud mod refolement (udlændinge på såkaldt tålt ophold), skal tage ophold på et asylcenter. Det er hensigten, at Udlændingestyrelsen skal henvise sådanne udlændinge til at tage ophold i Center Sandholm, som er indhegnet, og hvor der er adgangskontrol og polititilstedeværelse. Der henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 6.

Efterkommer udlændingen ikke Udlændingestyrelsens bestemmelse efter den foreslåede bestemmelse i § 42 a, stk. 8, 1. pkt., kan den pågældende straffes med bøde eller under skærpende omstændigheder med fængsel indtil 4 måneder, jf. den ved lovforslagets § 1, nr. 65, foreslåede ændring af udlændingelovens § 60, stk. 1.

Det bemærkes, at det foreslås i forslag nr. L 32 af 13. december 2001 til lov om ændring af udlændingeloven (Initiativer mod terrorisme m.v. – opfølgning på FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 af 28. september 2001 om bekæmpelse af terrorisme) (jf. Folketingstidende 2001-02, tillæg A, s. 751), at udlændinge på såkaldt tålt ophold kan pålægges meldepligt. Det forudsættes i bemærkningerne hertil, at politiet pålægger sådanne udlændinge meldepligt som udgangspunkt hver 14. dag med henblik på løbende at sikre, at politiet har kendskab til de pågældendes opholdssted. Efterkommer udlændingen gennem

længere tid – f.eks. nogle måneder – ikke en af politiet iværksat meldepligt, kan den pågældende frihedsberøves med henblik på at undersøge, om der er opstået mulighed for udsendelse af landet.

Det forudsættes, at politiet – såfremt lovforslag nr. L 32 vedtages – pålægger udlændinge på såkaldt tålt ophold, der er blevet pålagt at tage ophold i Center Sandholm, meldepligt – som udgangspunkt hver uge. Derved sikres det, at politiet løbende holder opsyn med de pågældende udlændinges tilstedeværelse i Center Sandholm. Hvis udlændingen ikke efterkommer meldepligten i længere tid, kan den pågældende frihedsberøves.

Den foreslåede bestemmelse i § 42 a, stk. 8, 1. pkt., indebærer, at Udlændingestyrelsen vil kunne undlade at træffe afgørelse om, at en udlænding på såkaldt tålt ophold skal tage ophold i Center Sandholm, hvis særlige grunde taler derimod. Der er tale om en skønsmæssig adgang for Udlændingestyrelsen til at undlade at træffe en sådan afgørelse, hvorfor Udlændingestyrelsen i hvert enkelt tilfælde vil skulle vurdere, om særlige grunde taler derimod.

Det forudsættes, at Udlændingestyrelsen kun undlader at træffe afgørelse om, at en udlænding på såkaldt tålt ophold skal tage ophold i Center Sandholm, hvis det findes at være helt ubetænkeligt. Da det er et afgørende hensyn bag den foreslåede bestemmelse at sikre myndighedernes kendskab til de pågældende udlændinges opholdssted, skal det indgå i vurderingen, om der er fare for, at udlændingen vil skjule sig for myndighederne. Det skal endvidere indgå i vurderingen, om der er fare for, at den pågældende vil begå kriminalitet. Såvel udlændingens aktuelle som tidligere adfærd kan inddrages i vurderingen heraf. Er der således f.eks. tale om en udlænding, der tidligere gentagne gange har begået kriminalitet, vil dette tale imod, at Udlændingestyrelsen undlader at træffe bestemmelse om, at den pågældende skal tage ophold i Center Sandholm.

Det vil ligeledes tale imod, at Udlændingestyrelsen undlader at træffe bestemmelse om, at den pågældende skal tage ophold i Center Sandholm, hvis det vil være nødvendigt for politiet at anvende større ressourcer f.eks. til beskyttelse af udlændingen, såfremt denne ikke pålægges at opholde sig i Center Sandholm.

Det vil tillige kunne indgå i vurderingen, om udlændingen har en ægtefælle eller mindreårige børn her i landet. Dette forhold vil i almindelighed tale for, at Udlændingestyrelsen undlader at træffe afgørelse om, at udlændingen skal tage ophold i Center Sandholm. Det skal dog ikke tillægges betydning, såfremt der er fare for, at udlændingen vil skjule sig for myndighederne eller begå kriminalitet, eller hvis det vil være nødvendigt for politiet at anvende større ressourcer f.eks. til beskyttelse af udlændingen, såfremt denne ikke pålægges at opholde sig i Center Sandholm.

I de tilfælde, hvor Udlændingestyrelsen tillader, at en udlænding på såkaldt tålt ophold tager ophold uden for Center Sandholm, vil udlændingen – i lighed med de udlændinge, som pålægges at tage ophold i Center Sandholm – kunne pålægges at melde sig hos det stedlige politi som udgangspunkt hver 14. dag, jf. det ovenfor anførte om lovforslag nr. L 32. Efterkommer udlændingen gennem længere tid ikke en af politiet iværksat meldepligt, kan den pågældende – i lighed med de udlændinge, som pålægges at tage ophold i Center Sandholm – frihedsberøves.

Udlændingestyrelsens afgørelse i medfør af den foreslåede bestemmelse kan ikke påklages til Integrationsministeriet, jf. den ved lovforslagets § 1, nr. 49, foreslåede ændring af udlændingelovens § 46, stk. 2. ...”

Opholdspligten blev **ændret ved L 291 af 30.4.2003** om ændring af udlændingeloven (Skærpelse af udsendelsesforanstaltningerne, effektivisering af sagsbehandlingen vedrørende ansøgninger om humanitær opholdstilladelse m.v.) § 1, nr. 24: ”I § 42 a, stk. 8, 1. pkt., indsættes efter »§ 31,«: »og en udlænding, der er udvist ved endelig dom efter §§ 22-24, og som ikke er varetægtsfængslet efter § 35,«.”

I **lovforslagets almindelige bemærkninger** anføres i afsnit 8 om internationale konventioner intet om opholdspligten. I de specielle bemærkninger gentages i al væsentlighed bemærkninger fra 2002-lovforslaget.