



KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT

om

forslag til lov om ændring af udlændingeloven, lov om fuldbyrdelse af straf m.v. og straffeloven (Styrket kontrol med udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste, herunder indførelse af underretningspligt, skærpet straf, afsoning i fodlænke og særlig adgang til varetægtsfængsling, og ændring af klageadgang)

1. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Et udkast til lovforslag har været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Aalborg Universitet, Aarhus Universitet, Advokatsamfundet, Amnesti Nu, Amnesty International, Asylret, Bedsteforældre for Asyl, Børnerådet, Børns Vilkår, Centralorganisationernes Fællesudvalg CFU, Danmarks Biblioteksforening, Danmarks Rederiforening, Danmarks Rejsebureau Forening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Fængselsforbund, Dansk PEN, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Advokater, Danske Regioner, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Den Danske-Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Den Katolske Kirke i Danmark, Det Ethiske Råd, Det Kriminalpræventive Råd, DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Fagligt Fælles Forbund (3F), Finansrådet, Finanstilsynet, Flygtningenævnet, Folkehøjskolernes Forening i Danmark, Foreningen af Fængselsinspektører, Vicefængselsinspektører og Økonomichefer, Foreningen af Statsadvokater, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Foreningen af Offentlige Anklagere, Fredsfonden, Færøernes Landsstyre, HK Danmark, Indvandrermedicinsk Klinik, Odense Universitetshospital, Indvandrer-rådgivningen, Institut for Menneskerettigheder, Justitia, Kirkernes Integrations-tjeneste, KL, Kriminalforsorgens Lokale Præsteforening, Kriminalforsorgsforeningen, Københavns Universitet, Det Juridiske Fakultet, Landsforeningen Adoption og Samfund, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsforeningen KRIM, Landsorganisationen af kvindekrisecentre, Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre), Offer-rådgivningen, PRO-Vest, Politidirektørforeningen, Politiforbundet, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Red Barnet, Refugees Welcome, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Røde Kors, Rådet for Etniske Minoriteter, Rådet for socialt udsatte, Samtlige by-

14. november 2016

Humanitært ophold
Slotsholmsgade 10
1216 København K

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

CVR-nr. 36977191

Sagsbehandler
Line Elena Laustsen

Tel. 61 98 34 45
Mail lel@uibm.dk

Sags nr. 2016 - 9127
Akt-id 145131

retter, SAVN – børn og pårørende til indsatte, SOS mod Racisme, Syddansk Universitet, Sø- og Handelsretten, Tilsynet med Efterretningstjenesterne, Udlændingenævnet, UNHCR Regional Representation for Northern Europe og Ægteskab Uden Grænser.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har modtaget hørings svar fra:

Aalborg Universitet, Advokatsamfundet, Amnesty International, Bedsteforældre for Asyl, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Fængselsforbund, Dansk Socialrådgiverforening, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Den Katolske Kirke i Danmark, Det Kriminalpræventive Råd, Dignity, Domstolsstyrelsen, Fagligt Fælles Forbund (3F), Flygtningenævnet, Foreningen af Statsadvokater, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Færøernes Landsstyre, Institut for Menneskerettigheder, KL, Københavns Byret (på vegne af samtlige byretter), Landsforeningen Adoption og Samfund, Landsforeningen for Forsvarsadvokater, Offerrådgivningen, Politiforbundet, Refugees Welcome, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Røde Kors, SOS mod Racisme, Tilsynet med Efterretningstjenesterne, Udlændingenævnet, Vestre Landsret og Østre Landsret.

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter i de modtagne hørings svar.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets kommentarer til hørings svarene er anført i *kursiv*.

Bemærkninger af generel politisk karakter samt forslag og bemærkninger, der ikke vedrører lovforslaget, indgår ikke i h ringsoversigten. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet kan for en fuldstændig gennemgang af samtlige synspunkter henvise til hørings svarene, som er sendt til Folketingets Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalg.

2. Hørings svarene

2.1. Indledning

Aalborg Universitet, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Fængselsforbund, Dansk Socialrådgiverforening, Den Katolske Kirke i Danmark, Det Kriminalpræventive Råd, Fagligt Fælles Forbund (3F), Flygtningenævnet, Foreningen af Statsadvokater, Færøernes Landsstyre, KL, Københavns Byret (på vegne af samtlige byretter), Landsforeningen Adoption og Samfund, Offerrådgivningen, Politiforbundet, Rigspolitiet, Tilsynet med Efterretningstjenesterne og Udlændingenævnet har ingen bemærkninger til lovforslaget.

Vestre Landsret ønsker ikke at udtale sig om lovforslaget.

2.2. Generelle bemærkninger

Bedsteforældre for Asyl, Dignity, Foreningen for Udlændingeretsadvokater, Institut for Menneskerettigheder, Refugees Welcome, Retspolitisk Forening, Røde Kors og SOS mod Racisme er generelt kritiske og advarer mod en vedtagelse af lovforslaget.

Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder kan under henvisning til gennemgangen af de menneskeretlige aspekter tilslutte sig forslaget under betingelse af, at implementeringen, herunder forholdene for frihedsberøvelse, sker under hensynstagen til og respekt for menneskeretlige principper.

Domstolsstyrelsen bemærker, at lovforslaget forventes at medføre en begrænset stigning i antallet af sager og dermed en mindre forøgelse af ressourceforbruget ved domstolene, som vil kunne håndteres inden for domstolenes eksisterende økonomiske rammer.

Advokatsamfundet, Foreningen af Udlændingeretsadvokater og Landsforeningen for Forsvarsadvokater bemærker, at det ikke har været muligt at gennemarbejde og kommentere på hele lovforslaget, da høringsfristen har været for kort, hvilket er retssikkerhedsmæssigt betænkeligt og øger risikoen for lovsjusk. Advokatsamfundet bemærker endvidere, at der ikke er anført en begrundelse i lovforslaget for, hvorfor udgangspunktet om en høringsfrist på mindst fire uger er fraveget.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skal bemærke, at der alene er krav om at medtage en begrundelse, hvis lovforslaget ikke inden fremsættelsen har været sendt i almindelig høring. Lovforslaget har forud for fremsættelsen været sendt i høring i perioden den 6. oktober 2016 til den 28. oktober 2016.

2.3. Lovforslagets formål

Amnesty International finder, at formålet med lovforslaget er at få udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste til selv at udrejse af Danmark. Amnesty International efterlyser i den forbindelse, at der i lovforslaget lægges op til en konkret vurdering af den enkelte udlændings sag og af forholdene i hjemlandet – herunder risikoen for tortur og andre overgreb.

Dignity udtrykker kritik af, at stramningerne i lovforslaget – på baggrund af udtalelser fra udlændinge-, integrations- og boligministeren – synes at være motiveret af et ønske om, at tålt ophold skal være så utåleligt som overhovedet muligt.

Røde Kors anfører, at lovforslaget ikke i tilstrækkelig grad redegør for, at der foreligger sikkerheds- og kontrolhensyn, der nødvendiggør, at personer på tålt ophold skal leve under de foreslåede vidtgående forhold.

SOS mod Racisme finder ikke, at lovforslaget, herunder den foreslåede strafskærpelse og indførelse af mulighed for afsoning i fodlænke varetager noget formål. SOS mod Racisme anfører i den forbindelse, at såvel opholdspligten, den hyppige meldepligt og underretningspligten er formålsløse. Herudover anfører SOS mod Racisme, at strafskærpelserne, den formålsløse og øgede kontrol og bemærkningerne om at gøre tålt ophold utåleligt, som fremkom i forbindelse med fremlæggelsen af aftalen om lovforslaget, er uetisk og uværdigt for Danmark. Endelig stiller SOS mod Racisme spørgsmål ved, om lovforslaget i virkeligheden har til formål at få udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste til at udrejse af Danmark.

Som anført i afsnit 1.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger har lovforslaget til formål at styrke kontrollen med og sikre, at udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste overholder deres kontrolforpligtelser. Der er således tale om en gruppe af udlændinge, som opholder sig uønsket her i landet, hvis opholdssted de danske myndigheder har en interesse i at føre en løbende kontrol med og i løbende at have kendskab til med henblik på, at de pågældende udlændinge kan udsendes, så snart muligheden herfor opstår. Udlændingene er derfor pålagt opholds- og meldepligt.

Erfaringerne med kontrollen med udlændinge på tålt ophold har imidlertid vist, at der er mange i denne gruppe, der ikke overholder deres opholds- og meldepligt. Samtidig har kontrollen med kriminelle udviste, som er ved at blive styrket, vist, at mange kriminelle udviste ikke har overholdt deres opholds- og meldepligt.

Lovforslaget ændrer ikke på opholds- og meldepligten. Vurderingen af, hvorvidt en udlænding skal være underlagt opholds- og meldepligt afgøres således efter de hidtidige gældende regler.

Lovforslaget har derimod som anført til formål at sikre en styrket kontrol med og en bedre overholdelse af opholds- og meldepligten. Initiativerne i lovforslaget skal bl.a. sikre, at der gribes hurtigt ind over for udlændinge, som ikke overholder deres forpligtelser, og at de udlændinge, som alligevel ikke overholder deres forpligtelser, får en passende straf herfor.

2.4. Bemærkninger til lovforslagets enkelte dele

2.4.1. Ophævelse af § 34 a (lovforslagets § 1, nr. 1,)

Foreningen af Udlændingeretsadvokater kan støtte, at § 34 a ophæves. Efter bestemmelsen kan udlændinge på tålt ophold, som gentagende gange har overtrådt deres opholdspligt som en administrativ foranstaltning, få påmonteret en fodlænke.

2.4.2. Varetægtsfængsling (lovforslagets § 1, nr. 2,)

2.4.2.1. Gentagne overtrædelser

Den Danske Dommerforening anfører, at de detaljerede anvisninger om, hvornår der foreligger gentagne overtrædelser, som kan føre til varetægtsfængsling, kan give utilsigtede resultater. Til eksempel opstilles der i bemærkningerne meget konkrete parametre for, hvornår der foreligger gentagelse i 1. gangstilsfælde og i 2. gangstilsfælde i perioder på henholdsvis 4 og 2 måneder. Der er med de angivne anvisninger lagt op til, at begrundet mistanke om mindst 150 overtrædelser inden for en periode på 3 måneder i et 1. gangstilsfælde – svarende til mere end én overtrædelse om dagen – som udgangspunkt ikke kan begrunde varetægtsfængsling, hvorimod et tilsvarende antal overtrædelser inden for 4 måneder kan.

Dommerforeningen påpeger, at domstolene har stor erfaring med at vurdere spørgsmål om væsentlig misligholdelse i form af gentagne overtrædelser af en forpligtelse og foreslår, at det overlades til domstolene - inden for nogle af lovgiver mere løst skitserede rammer – at tage stilling til, om der er grundlag for varetægtsfængsling i det enkelte tilfælde.

Østre Landsret har tilsluttet sig Den Danske Dommerforenings bemærkninger.

Rigsadvokaten anfører, at det bør fremgå udtrykkeligt i bemærkningerne, om en enkelt dag, hvor opholdspligten ikke overholdes, skal gælde som én overtrædelse ved vurderingen af, om der foreligger gentagne overtrædelser.

Udlændinge- Integrations- og Boligministeriet har på baggrund af høringsvarene fundet anledning til at præcisere bemærkningerne til § 35 a.

Det er således blevet præciseret, at én overtrædelse svarer til én overtrædelse af meldepligten eller underretningspligten eller én dags overtrædelse af opholdspligten. Hvis både opholdspligten, meldepligten og underretningspligten overtrædes på én dag, svarer dette derfor til tre overtrædelser.

Det er endvidere blevet præciseret, at der ved gentagne overtrædelser forstås, at den pågældende slet ikke overholder eller i væsentlig grad misligholder sine forpligtelser. Spørgsmålet om, hvorvidt en udlænding i væsentlig grad misligholder sine forpligtelser, vil bero på en individuel og konkret vurdering af den pågældendes forhold.

Bestemmelsen forudsættes anvendt således, at retten skal vurdere overtrædelsernes omfang over en vis periode. Er der tale om en udlænding, der ikke tidligere er dømt for overtrædelse af kontrolforpligtelserne, vil overtrædelserne skulle vurderes inden for en periode på op til 4 måneder. Er der tale om, at den pågældende tidligere har været dømt for overtrædelse af kontrolforpligtelserne, vil der skulle mindre til, før der er tale om gentagne overtrædelser, og perioden vil derfor være kortere og op til 2 måneder. Præciseringen indebærer, at domstolene overlades et

større skøn til at vurdere, hvornår der kan ske varetægtsfængsling som følge af gentagne overtrædelser af opholds-, melde- eller underretningspligten.

Der henvises i øvrigt til afsnit 6.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

2.4.2.2. Fremstilling for en dommer ved fortsat varetægtsfængsling

Foreningen af Udlændingeretsadvokater anfører, at det ikke fremgår tydeligt af lovforslaget, om reglerne i retsplejelovens kapitel 43 a om prøvelse af administrativ frihedsberøvelse finder anvendelse.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skal bemærke, at det efter den foreslåede bestemmelse til udlændingelovens § 35 a er domstolene, der træffer afgørelse om varetægtsfængsling.

Det fremgår således af afsnit 6.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at den pågældende alene vil kunne varetægtsfængsles, efter at udlændingen af anklagemyndigheden har været fremstillet for retten med henblik på stillingtagen til varetægtsfængsling. Det er således retten, der træffer bestemmelse om varetægtsfængsling.

Der er på den baggrund ikke tale om administrativt frihedsberøvelse.

Det vil derfor være retsplejelovens almindelige regler, jf. den foreslåede bestemmelse til § 35 a, stk. 2, som regulerer, hvornår der skal ske fremstilling for retten med henblik på begæring om fortsat varetægtsfængsling.

Det følger herefter af retsplejelovens § 767, stk. 1, 1. pkt., at der i kendelsen fastsættes en frist for varetægtsfængslingens længde, og at fristen skal være så kort som muligt og ikke må overstige 4 uger. Fristen kan forlænges, men højst med 4 uger ad gangen, jf. retsplejelovens § 767, stk. 1, 2. pkt.

2.4.2.3. Fravigelse af retsplejelovens almindelige regler

Foreningen af Udlændingeretsadvokater anfører, at lovforslagets foreslåede bestemmelse til § 35 a fraviger alle de principper, der anvendes i forbindelse med almindelig varetægtsfængsling efter retsplejelovens § 762.

SOS mod Racisme er imod, at de berørte skal kunne varetægtsfængsles for de nævnte regelbrud.

Formålet med lovforslaget er at indføre en særlig adgang til varetægtsfængsling efter udlændingeloven, som skal supplere den almindelige adgang til varetægtsfængsling efter retsplejeloven.

Det er regeringens opfattelse, at der er behov for at indføre regler, således at det sikres, at der også kan ske varetægtsfængsling ved overtrædelse af opholds-, mel-

de- eller underretningspligten i tilfælde, hvor der ikke er adgang til varetægtsfængsling efter retsplejelovens regler.

Det skal i øvrigt bemærkes, at det alene er kriminalitetskravet, dvs. kravet til alvor af den mistænkte kriminalitet, og indikationskravet, dvs. kravet til indgrebets betydning for efterforskningen, i retsplejelovens § 762, stk. 1, der fraviges.

Kriminalitetskravet, der i retsplejeloven er formuleret således, at lovovertrædelsen skal kunne medføre fængsel i 1 år og 6 måneder, er anderledes formuleret, idet bestemmelsen i § 35 a, stk. 1, alene vedrører overtrædelse af opholds-, melde- og underretningspligt. Det skal dog i den forbindelse bemærkes, at der med lovforslaget lægges op til en strafskærpelse, således at opholds- og meldepligten fremover kan straffes med fængsel i op til 1 år og 6 måneder. Ligeledes vil den foreslåede underretningspligt kunne straffes med fængsel i op til 1 år og 6 måneder. Der vil således i praksis gælde samme kriminalitetskrav ved varetægtsfængsling efter udlændingelovens § 35 a, stk. 1, som efter retsplejelovens § 762, stk. 1.

Der lægges med den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 35 a, stk. 1, op til et andet indikationskrav end efter retsplejelovens § 762, stk. 1. Det foreslås således, at der skal være tale om gentagne overtrædelser af opholds- melde- eller underretningspligten. For en nærmere beskrivelse af indikationskravet henvises de specielle bemærkninger til § 35 a i lovforslagets § 1, nr. 2, samt afsnit 2.4.2.1.

Derimod svarer mistankekravet til, hvad der kræves for at træffe bestemmelse om varetægtsfængsling efter retsplejelovens § 762, stk. 1.

Det vil ligeledes være et krav for at der kan ske varetægtsfængsling, at betingelsen i retsplejelovens § 762, stk. 3, er opfyldt.

Det følger således af den foreslåede bestemmelse til § 35 a, stk. 2, at retsplejelovens bestemmelser om varetægtsfængsling og foranstaltninger, der træder i stedet herfor, i øvrigt finder anvendelse ved varetægtsfængsling efter udlændingelovens § 35 a.

Der henvises i øvrigt til afsnit 6.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

2.4.2.4. Forskelsbehandling efter EMRK artikel 14 og FN's konvention om civile og politiske rettigheder (CCPR) artikel 26,

Foreningen af Udlændingeretsadvokater finder, at da §§ 35 a og 35 b alene omfatter udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste, er der tale om forskelsbehandling, der efter omstændighederne kan være i strid med såvel EMRK artikel 14, jf. artikel 6, og CCPR artikel 26, jf. artikel 13 og 14. Det fremhæves, at det i den forbindelse vil være afgørende, om der findes en saglig begrundelse for denne forskelsbehandling, idet der ellers er tale om ulovlig diskrimination.

Det er Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets opfattelse, at den foreslåede mulighed for at varetægtsfængsle udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste for overtrædelse af opholds-, melde- og underretningspligten ikke indebærer ulovlig forskelsbehandling i strid med EMRK artikel 14 eller forbuddet mod diskrimination i CCPR artikel 26.

Ministeriet har herved lagt vægt på, at udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste er en særlig gruppe af udlændinge, som er udelukkede fra at opnå opholdstilladelse i Danmark, og de skal derfor udsendes af landet, så snart muligheden herfor opstår. Myndighederne har derfor behov for at have kendskab til deres opholdssted.

Der indføres af den grund en særlig mulighed for varetægtsfængsling efter udlændingeloven, hvis den pågældende udlænding ikke opfylder sine kontrolforpligtelser. Dette skal forebygge nye overtrædelser og sikre, at myndighederne har kendskab til udlændingens opholdssted.

Der er således tale om en saglig og nødvendig begrundelse for at indføre en særlig adgang til at varetægtsfængsle udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste, som gentagne gange overtræder sine kontrolforpligtelser.

Det er på den baggrund ministeriets opfattelse, at der ikke er tale om ulovlig forskelsbehandling.

2.4.2.5. Varetægtsfængsling ved brug af fodlænke

Amnesty International finder, at ophold på Udrejsecenter Kærshovedgård er lige så indgribende eller om muligt mere indgribende end varetægtsfængsling og afsoning på en af Kriminalforsorgens almindelige anstalter.

Foreningen af Udlændingeretsadvokater anfører, at varetægtsfængslingen ved brug af fodlænke ikke medfører, at der er tale om et mindre indgreb, idet varetægtsfængslingen sker i et indkvarteringssted og ikke i de pågældende udlændinges eget hjem.

Rigsadvokaten anfører, at politiet og anklagemyndigheden som udgangspunkt ikke vil være bekendt med oplysninger om, hvorvidt en udlænding ikke kan tilpasse sig forholdene under varetægtsfængslingen på bopælen i indkvarteringsstedet, herunder hvorvidt der er en formodning for, at den pågældende vil unddrage sig varetægtsfængslingen eller om den pågældende tidligere har udvist voldelig eller truende adfærd over for personer, der udfører opgaver med driften af indkvarteringsstedet, eller over for personer, der i øvrigt opholder sig på indkvarteringsstedet. Rigsadvokaten finder i den forbindelse, at det bør fremgå af anmeldelsen af overtrædelse af opholds-, melde- og underretningspligten, hvis indkvarteringsstedet vurderer, at udlændingen i givet fald ikke bør varetægtsfængsles i fodlænke, herunder baggrunden herfor.

Det skal indledningsvist understreges, at Udrejsecenter Kærshovedgård ikke er et fængsel. Det forhold, at udrejsecentret tidligere har fungeret som et fængsel, ændrer ikke herved.

Udlændinge-, integrations- og boligministeren besluttede i december 2015, at bl.a. udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste, der ikke er frihedsberøvet, skal tage ophold på Udrejsecenter Kærshovedgård.

Dette indebærer, at udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste som det alt-overvejende udgangspunkt vil blive pålagt opholdspligt efter udlændingelovens § 42 a, stk. 8, 1. pkt., på Udrejsecenter Kærshovedgård.

Udrejsecenter Kærshovedgård skal på den baggrund anses som de pågældendes bopæl.

Ved varetægtsfængsling i Udrejsecenter Kærshovedgård vil der således være tale om, at de pågældende udlændinge skal opholde sig i det indkvarteringssted, hvor de – som led i deres opholdspligt – allerede har pligt til at opholde sig.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet bemærker, at det ikke er alle anmeldelser af overtrædelse af opholds-, melde- og underretningspligten, der fører til, at en udlænding skal varetægtsfængsles. Ministeriet har på den baggrund ikke fundet anledning til at fastsætte regler om, at det skal fremgå af anmeldelsen, hvis indkvarteringsstedet vurderer, at udlændingen ikke bør varetægtsfængsles i fodlænke, herunder baggrunden herfor. På baggrund af høringssvaret fra Rigsadvokaten har ministeriet dog fundet anledning til at præcisere i afsnit 7.3.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at det forudsættes, at politiet, inden udlændingen fremstilles for retten, kontakter indkvarteringsoperatøren (kriminalforsorgen) med henblik på at få oplyst, om udlændingen tidligere har udvist en meget grov adfærd på indkvarteringsstedet.

2.4.3. Indførelse af en underretningspligt (lovforslagets § 1, nr. 3,)

Dansk Flygtningehjælp anfører, at det ikke er nødvendigt at indføre en underretningspligt i lyset af, at personerne allerede er pålagt opholdspligt, og at der er elektronisk adgangskontrol på – i hvert fald – Udrejsecenter Kærshovedgård. Flygtningehjælpen er endvidere ikke enig i, at intensiteten af underretningspligten er beskeden, idet en overtrædelse af forpligtelsen strafsanktioneres med fængsel i op til 1 år og 6 måneder.

Dignity finder, at underretningspligten kan give anledning til betydelig usikkerhed om hjemmelsgrundlaget og den indbyrdes sammenhæng mellem opholdspligten og underretningspligten. I den forbindelse anfører Dignity, at det bør præciseres, hvor længe en person skal have overholdt underretnings-, opholds- og meldepligten, for at der kan dispenseres fra underretningspligten. Det bør endvidere præciseres, om der er personer, der på baggrund af at have overholdt deres melde- og opholdspligt forud for dette lovtiltag, ikke vil blive pålagt underretningspligt.

Endelig finder Dignity, at det bør præciseres, om det alene er muligt at dispensere for underretningspligten, eller om adgangen til dispensation ligeledes er gældende i forhold til opholds- og meldepligten.

Foreningen af Udlændingeretsadvokater finder, at indførelsen af en underretningspligt savner formål.

Rigsadvokaten anfører, at den foreslåede formulering af § 42 a, stk. 10, hvorefter udlændingen skal give underretning, hvis vedkommende *har til hensigt* at opholde sig uden for indkvarteringsstedet i tidsrummet mellem kl. 23.00 og 6.00 kan give anledning til bevismæssig usikkerhed om, hvornår bestemmelsen er overtrådt. Rigsadvokaten foreslår, at bestemmelsen i stedet formuleres, så der skal gives underretning til indkvarteringsoperatøren, hvis udlændingen *opholder* sig uden for indkvarteringsstedet i tidsrummet mellem kl. 23.00 og 6.00. Rigsadvokaten anfører endvidere, at det er en forudsætning for, at der kan ske domfældelse i sager om manglende overholdelse af underretningspligten, at det i den enkelte straffesag kan bevises, at den pågældende ikke har givet underretning til indkvarteringsstedet. Rigsadvokaten anfører i den forbindelse, at der uden særlige formkrav for en sådan underretning vil kunne være sager, hvor det vil være vanskeligt at føre det fornødne bevis for, at der ikke er sket underretning til indkvarteringsstedet.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skal samlet bemærke, at det er konstateret, at der løbende sker overtrædelse af opholdspligten, og at der derfor er et væsentligt behov for at sikre bedre overholdelse af og for at styrke kontrollen med opholdspligten. På den baggrund foreslås det at indføre en underretningspligt.

Som det fremgår af afsnit 2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, er formålet med underretningspligten at minde den enkelte udlænding om, at den pågældende skal bo på indkvarteringsstedet og som udgangspunkt overnatte på indkvarteringsstedet hver nat.

Underretningspligten vil også gøre det muligt for Udlændingestyrelsen og indkvarteringsoperatøren – i tilfælde, hvor der konkret skønnes at være anledning hertil – at gøre den enkelte udlænding opmærksom på, at ophold uden for indkvarteringsstedet kan udgøre en overtrædelse af opholdspligten, og at dette kan have strafferetlige konsekvenser.

Udlændingestyrelsen vil desuden gennem underretningspligten kunne få supplerende oplysninger til brug for vurderingen af, om en udlænding overholder sin opholdspligt.

Som det fremgår af afsnit 2.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, er der tale om en ny selvstændig forpligtelse, således at udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste fremover vil kunne være pålagt en opholds-, melde- og underretningspligt.

Da underretningspligten har til formål at styrke kontrollen med opholdspligten, kan en udlænding kun pålægges en underretningspligt, hvis vedkommende også er pålagt en opholdspligt. Det betyder, at en udlænding, som får tilladelse til besøg uden for indkvarteringsstedet, ikke i den periode, som besøgstilladelsen omfatter, vil være underlagt en underretningspligt. Tilsvarende vil en udlænding, som får ophævet sin opholdspligt, også få ophævet sin underretningspligt.

Det vil bero på en konkret vurdering af den enkelte sag, hvor længe en udlænding skal have overholdt sin opholds-, melde- og underretningspligt, før der kan dispenseres fra underretningspligten. Afgørende for vurderingen heraf er bl.a. den kriminalitet, der ligger til grund for, at udlændingen blev udvist eller er kommet på tålt ophold, hvor længe udlændingen har været undergivet opholds-, melde- og underretningspligt, om udlændingen efterfølgende har begået ny kriminalitet, og om udlændingen har overholdt sine kontrolforpligtelser.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har bl.a. på baggrund af hørings svarene fundet anledning til at ændre den foreslåede § 42, stk. 10 (lovforslagets § 1, nr. 3), således at det fremgår af bestemmelsen, at der skal gives underretning til indkvarteringsoperatøren, hvis udlændingen i tidsrummet mellem kl. 23.00 og 6.00 opholder sig uden for indkvarteringsstedet. Ministeriet har endvidere fundet anledning til at præcisere direkte i bestemmelsen, at en underretning alene kan omfatte den førstkommende nat eller alene de tidsrum i løbet af den pågældende nat, hvor udlændingen opholder sig uden for indkvarteringsstedet.

Ministeriet har endvidere fundet anledning til at præcisere i afsnit 12 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at "særlige grunde", som kan føre til, at der ikke pålægges underretningspligt, f.eks. kan foreligge i tilfælde, hvor en udlænding har efterlevet myndighedernes påbud om opholds-, melde- og underretningspligt i en længere periode. Udlændingestyrelsen kan ved beslutning om, hvorvidt en udlænding kan pålægges underretningspligt, inddrage, hvor længe udlændingen har været på opholds- og meldepligt. Hvis forholdene i øvrigt taler herfor, skal Udlændingestyrelsen i et sådant tilfælde træffe beslutning om ophævelse af underretningspligten.

Det kan således ikke udelukkes, at der vil være udlændinge, som på baggrund af en mangeårig overholdelse af deres forpligtelser ikke vil blive pålagt underretningspligt ved lovforslagets ikrafttræden. Dette vil dog bero på en konkret vurdering af den enkelte udlændings sag.

Som det fremgår af bemærkningerne til § 1, nr. 3, påhviler det den enkelte udlænding at give meddelelse til myndighederne på en sådan måde, at det står klart, at det er tale om en underretning om, at udlændingen opholder sig uden for indkvarteringsstedet i tidsrummet mellem kl. 23.00 og 6.00. Den praktiske tilrettelæggelse af afviklingen af underretningspligten vil blive fastlagt nærmere af indkvarteringsoperatøren i samarbejde med Udlændingestyrelsen. Indkvarteringsoperatøren og Udlændingestyrelsen vil i den forbindelse kunne inddrage Rigsadvokaten med

henblik på at sikre, at de bevismæssige krav til underretningen, som stilles i en straffesag, kan løftes.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skal endelig bemærke, at lovforslaget ikke ændrer på opholds- og meldepligten. Der ændres således ikke ved den afvejning, som Udlændingestyrelsen og Rigspolitiet skal foretage af, hvorvidt en opretholdelse af en opholds- og meldepligt fortsat vil være proportional i forhold til Danmarks internationale forpligtelser.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 1, nr. 3, og bemærkningerne hertil.

2.4.4. Skærpede økonomiske konsekvenser (lovforslagets § 1, nr. 7,)

Retspolitisk Forening finder, at indførelsen af muligheden for at fratage kontante ydelser fra udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste forekommer særdeles indgribende såvel økonomisk for de pågældende som retssikkerhedsmæssigt, da mulighederne for at fratage ydelser er omfattende og særdeles skønsmæssige.

Udlændinge-, integrations- og boligministeriet skal hertil bemærke, at formålet med bestemmelsen er at sikre en bedre overholdelse af opholds- og meldepligten. Det er således regeringens opfattelse, at det hurtigt skal have økonomiske konsekvenser, hvis udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste ikke overholder deres forpligtelser eller i øvrigt udviser en uacceptabel adfærd.

Efter den gældende bestemmelse i § 42 a, stk. 10, kan Udlændingestyrelsen bestemme, at en udlænding ikke får udbetalt kontante ydelser, når den pågældende er indkvarteret på et indkvarteringssted, hvor der er en vederlagsfri bospisningsordning, eller at udlændingen alene får udbetalt grundydelse, forsørgertillæg og nedsat forsørgertillæg, når den pågældende er indkvarteret på et indkvarteringssted uden en vederlagsfri bospisningsordning, hvis udlændingen ikke overholder en række nærmere angivne forpligtelser mv. eller har en voldelig eller truende adfærd mv.

Udlændingelovens § 42 a, stk. 10, omfatter efter gældende ret også udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste.

Med lovforslaget foreslås det at ændre reglerne om nedsættelse af økonomiske ydelser således, at manglende overholdelse af de forpligtelser, som allerede følger af § 42 a, stk. 10, fremover som det klare udgangspunkt skal have økonomiske konsekvenser i stedet for, at de kan have økonomiske konsekvenser for udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste.

Af lovtekniske grunde indsættes der et nyt stykke, således at udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste fremover vil være omfattet af § 42 a, stk. 13, i stedet for § 42 a, stk. 10.

De grunde til ophør eller nedsættelse af udbetaling af økonomiske ydelser, som er omfattet af den foreslåede § 42 a, stk. 13, svarer som udgangspunkt til de grunde, som følger af den gældende bestemmelse i § 42 a, stk. 10, nr. 1-6. Dog foreslås det, at overtrædelse af underretningspligten ligeledes skal kunne føre til ophør eller nedsættelse af ydelserne.

Regeringen har fundet det hensigtsmæssigt, at Udlændingestyrelsen overlades et skøn, således at styrelsen kan undlade at træffe afgørelse om fratagelse af økonomiske ydelser, hvis særlige grunde taler derimod. Det er regeringens opfattelse, at der ville kunne opstå situationer, som er urimelige for den enkelte udlænding, såfremt Udlændingestyrelsen fratages dette skøn.

Med lovforslaget lægges der således op til, at Udlændingestyrelsen efter en konkret vurdering kan undlade at fratage eller nedsætte ydelserne, hvis udlændingens manglende medvirken er bagatelagtig eller undskyldelig, eller hvis inddragelsen af ydelserne efter udlændingens personlige eller familiemæssige forhold vil virke særligt belastende for udlændingen, f.eks. hvis udlændingen er alvorligt syg, som følge af en livstruende sygdom, jf. de specielle bemærkninger til § 1, nr. 7.

Det bemærkes endelig, at ændringen primært vil komme til at få virkning for udlændinge på tålt ophold, idet hovedparten af de kriminelle udviste allerede vil være frataget økonomiske ydelser i medfør af § 42 a, stk. 11, hvorefter udlændingestyrelsen skal bestemme, at en udlænding ikke får udbetalt kontante ydelser eller alene får udbetalt ydelser til dækning af kost, hvis udlændingen ikke medvirker til asylsagens behandling eller – hvis politiet drager omsorg for udlændingens udrejse – til udrejsen.

2.4.5. Strafskærpelse (lovforslagets § 1, nr. 14,)

2.4.5.1. Takstmæssig fastsættelse af straffen

Den Danske Dommerforening har ikke bemærkninger til selve den foreslåede skærpelse af straffniveauet. Dommerforeningen finder imidlertid, at det anførte i bemærkningerne og bilag 1 og 2 om, hvilke konkrete straffe der forudsættes fastsat i henholdsvis første-, anden-, tredje-, fjerde og femtegangstilfælde, er en både uhensigtsmæssig og unødvendig indskrænkning af domstolenes råderum ved afgørelsen af de konkrete sager. Dommerforeningen anfører i den forbindelse, at strafpositionerne i bilag 1 afviger i betydelig grad fra de strafpositioner, der sædvanligvis benyttes af domstolene ved udmåling af straf i gentagelsestilfælde, hvor flere ens lovovertrædelser er til (samtidig) pådømmelse. I sager af tilsvarende karakter vil straffen sædvanligvis stige fra 7 til 10 dage fra et første til et andet gangs tilfælde og fra 20 til 30 dage i et tredjegangstilfælde og så fremdeles, og der arbejdes i praksis med særlige strafpositioner, når flere tilfælde er til pådømmelse samtidig. I det foreslåede skema er der umiddelbart ingen indbyrdes sammenhæng mellem straffene i de forskellige antal tilfælde, og da man samtidig har valgt ikke at følge de sædvanlige straffepositioner, er springet i straffen mellem antallet

af overtrædelser flere steder meget stort og andre steder ikke indbyrdes sammenhængende.

Dommerforeningen anfører endvidere, at der efter skemaet skal gives advarsel ved 1-6 overtrædelser til samtidig påkendelse i 1. og 2. gangs tilfælde. Dommerforeningen henviser til, at straffen ved andetgangstilfælde sædvanligvis starter på et trin højere niveau end ved et førstegangstilfælde. Dommerforeningen henviser endvidere til retsplejelovens § 900, stk. 1, nr. 2 og 3, hvorefter en sag kun kan afgøres med en advarsel, hvis sagen egner sig hertil på grund af lovovertrædelsens karakter, herunder navnlig fordi der er tale om et førstegangstilfælde af en ringe forseelse, og hvis den tiltalte ikke protesterer. Advarsel kan således ikke tildeles en tiltalt mod dennes protest.

Østre Landsret har tilsluttet sig det, som Den Danske Dommerforening har fremført i sit høringsvar.

Røde Kors finder det problematisk, at der indføres en detailregulering af strafudmålingen ved brug af skemafastsat straf, idet myndighedernes skønsmæssige muligheder for at tage individuelle hensyn derved minimeres.

Den politiske aftale om strengere kontrol over for udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste indgået den 15. juni 2016 mellem regeringen og Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti lægger op til en væsentlig skærpelse og en takstmæssig fastsættelse af straffen for overtrædelse af opholds- og meldepligten og for overtrædelse af underretningspligten.

Fælles for sager om overtrædelse af opholds- melde- og underretningspligten er, at der er tale om sager med en række ensartede forhold. På den baggrund har aftaleparterne fundet, at der er behov for at fastsætte retningslinjer for straffens fastsættelse til anklagemyndigheden og domstolene.

Som det fremgår af bemærkningerne til § 60, stk. 2 (lovforslagets § 1, nr. 14), lægges der derfor op til, at straffen fremover som udgangspunkt fastsættes efter et takstmæssigt fastlagt strafniveau, hvor antallet af overtrædelser som udgangspunkt vil være afgørende for den konkret udmålt straf.

Som anført i bemærkningerne til lovforslaget vil fastsættelse af straffen imidlertid fortsat bero på domstolenes konkrete vurdering i det enkelte tilfælde af samtlige sagens omstændigheder, og de angivne strafpositioner vil kunne fraviges i op- og nedadgående retning efter de almindelige udmålingsregler i straffeloven, hvis der i den konkrete sag foreligger skærpene eller formildende omstændigheder.

Der kan endvidere henvises til, at der ved tidligere lovændringer på både knivområdet, færdselsområdet og dyrevelfærdsområdet i de fremsatte lovforslag er anvendt en lignende angivelse af, hvilke strafpositioner der – med forbehold for domstolenes nævnte konkrete vurdering af det enkelte tilfælde – forudsættes at gælde.

Der henvises i øvrigt til afsnit 3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Det følger af retsplejelovens § 900, stk. 1, at en sag kan afgøres ved, at retten tildeler den tiltalte en advarsel, hvis retten finder, at den tiltalte er skyldig, sagen egner sig til afgørelse ved en advarsel på grund af lovovertrædelsens karakter, herunder navnlig fordi der er tale om et førstegangstilfælde af en ringe forseelse, og tiltalte ikke protesterer.

Det er derfor i bilag 1 anført, at domstolene såvel i førstegangs- som andengangs-overtrædelser kan vælge at afgøre en sag med en advarsel, hvis der er tale om ganske få overtrædelser (1-6), og retten i øvrigt finder sagen egnet til at afgøre med en advarsel.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har dog på baggrund af Den Danske Dommerforenings bemærkninger fundet anledning til at præcisere i bemærkningerne til § 60, stk. 2, at der alene kan tildeles en advarsel, såfremt dette er i overensstemmelse med retsplejelovens § 900, stk. 1, og alene, hvis dommeren finder sagen egnet hertil.

I det omfang sagen ikke kan afgøres med en advarsel, fastsættes straffen efter rettens skøn.

2.4.5.2. Overtrædelse af opholdspligten

Amnesty International bemærker, at opholds- og meldepligten betyder, at udlændinge på tålt ophold er afskåret fra at bo sammen med deres familie. Dette gælder også, selv om udlændingen har børn. Amnesty International bemærker endvidere, at opholds- og meldepligten samtidig betyder, at det er praktisk umuligt for en udlænding at besøge sin familie uden at overtræde opholds- og meldepligten.

Institut for menneskerettigheder anfører, at indholdet af opholdspligten, herunder om de pågældende udlændinge skal overnatte i indkvarteringsstedet hver nat, samt hvornår pligten anses for overtrådt med den konsekvens, at der kan ifaldes straf, bør præciseres. Instituttet finder i den forbindelse, at det bør præciseres, om de berørte udlændinge skal søge tilladelse til at overnatte ude.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet bemærker samlet, at lovforslaget ikke ændrer på indholdet af den opholdspligt, som Udlændingestyrelsen i medfør af udlændingelovens § 42 a, stk. 8. 1. afsnit, kan pålægge udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste.

Ministeriet har dog bl.a. i lyset af høringsvaret fra Institut for Menneskerettigheder udbygget lovforslagets beskrivelse af, hvornår opholdspligten anses for overtrådt. Der henvises til bemærkninger til lovforslagets § 1, nr. 14.

Det fremgår således nu udtrykkeligt af bemærkningerne, at der med lovforslaget ikke tilsigtes nogen ændring i indholdet af opholdspligten. Opholdspligten indebærer som hidtil, at udlændingen skal bo på indkvarteringsstedet og som udgangspunkt overnatte på indkvarteringsstedet hver nat. Udlændingen er imidlertid ikke frihedsberøvet. Den pågældende vil derfor også i aften- eller nattetimerne kunne opholde sig og færdes uden for indkvarteringsstedet, f.eks. for at besøge venner, bekendte eller lignende uden at skulle være hjemme på et bestemt tidspunkt. Afgørende er, at udlændingen vender tilbage til indkvarteringsstedet og har indkvarteringsstedet som det sted, hvor vedkommende overnatter.

Adgangen til en enkelt nat at opholde sig uden for indkvarteringsstedet i aften- og nattetimerne administreres således af Udlændingestyrelsen, at det som udgangspunkt først anses som en overtrædelse af opholdspligten, såfremt udlændingen har opholdt sig uden for indkvarteringsstedet i mere end 24 timer.

Det vil altid bero på en konkret vurdering, om en udlænding har haft ophold uden for indkvarteringsstedet i et sådant omfang, at udlændingen har overtrådt sin opholdspligt.

Hidtil har Udlændingestyrelsen baseret deres kontrol på grundlag af indberetninger fra indkvarteringsoperatøren, Røde Kors, der som altovervejende hovedregel først har indberettet udeblivelse efter 3 dages fravær. Som led i den styrkede kontrol med udlændinge på tålt ophold er der blevet etableret elektronisk adgangskontrol, hvilket betyder, at Udlændingestyrelsen fremover dagligt vil modtage oplysninger om, hvorvidt udlændingen opholder sig på indkvarteringsstedet i overensstemmelse med opholdspligten.

Udlændingestyrelsen skal således fremover i hver enkelt sag vurdere, om ophold uden for indkvarteringsstedet konkret udgør en overtrædelse af opholdspligten. Afgørende er som nævnt ovenfor, at udlændingen har indkvarteringsstedet som sit reelle opholdssted, dvs. det sted, hvor vedkommende overnatter.

En udlænding på tålt ophold eller en kriminel udvist, som er pålagt at tage ophold i et bestemt indkvarteringssted, kan få tilladelse til at overnatte uden for indkvarteringsstedet i en vis periode, hvis der er en særlig begrundelse herfor. Det kan f.eks. være, at udlændingen skal til nødvendig lægebehandling, at der er alvorlig sygdom i udlændingens nærmeste familie, eller at udlændingen skal aflægge besøg hos nærmeste familie eller venner. Efter Udlændingestyrelsens praksis stilles der som udgangspunkt krav om, at udlændingen søger om forudgående tilladelse hos Udlændingestyrelsen. Har en udlænding i strid med opholdspligten opholdt sig uden for indkvarteringsstedet uden forudgående at have indhentet tilladelse hertil, vil der som udgangspunkt være tale om en overtrædelse af opholdspligten. Det gælder, uanset at opholdet uden for indkvarteringsstedet har været begrundet i sådanne særlige forhold, som ellers ville have givet grundlag for en tilladelse til overnatning uden for indkvarteringsstedet. Der vil imidlertid ikke være tale om en overtrædelse af opholdspligten, hvis udlændingen af force majeure-lignende grunde udebliver fra indkvarteringsstedet uden på forhånd at have søgt om tilladelse

hertil. Der vil eksempelvis ikke være tale om en overtrædelse af opholdspligten, hvis udlændingen opholder sig uden for indkvarteringsstedet på grund af akut indlæggelse på hospitalet.

Det forudsættes, at udlændingen ansøger om tilladelse til ophold uden for indkvarteringsstedet så betids, at Udlændingestyrelsen vil kunne meddele tilladelse, inden opholdet uden for indkvarteringsstedet påbegyndes. En ansøgning om tilladelse til at overnatte uden for indkvarteringsstedet behandles hurtigst muligt og som det helt klare udgangspunkt inden for 5 arbejdsdage. Det vil endvidere i helt særlige tilfælde være muligt straks at få en mundtlig forhåndsgodkendelse i det tilfælde, hvor formålet med tilladelsen ellers ville forspildes.

Såfremt en udlænding har tilladelse til at opholde sig uden for indkvarteringsstedet, vil der således ikke være tale om en overtrædelse af opholdspligten.

Ligeledes kan der søges om tilladelse til at blive undtaget fra meldepligten i den periode, hvor udlændingen har tilladelse til at opholde sig uden for indkvarteringsstedet, eller alternativt at meldepligten afvikles telefonisk eller et andet sted end i indkvarteringsstedet. Såfremt der er meddelt tilladelse hertil, vil der ikke være tale om en overtrædelse af meldepligten.

2.4.5.3. Overtrædelse af underretningspligten

Foreningen af Udlændingeretsadvokater anfører, at lovforslaget savner en begrundelse for, hvorfor en overtrædelse af underretningspligten er lige så strafværdigt som overtrædelse af opholds- og meldepligten.

Som nævnt under afsnit 2.4.3 har underretningspligten til formål at sikre en bedre overholdelse af opholdspligten ved at give en påmindelse til udlændingen om, at den enkelte skal bo på indkvarteringsstedet og som udgangspunkt overnatte på indkvarteringsstedet hver nat.

Regeringen finder på den baggrund, at en overtrædelse af underretningspligten udgør en overtrædelse af en kontrolforanstaltning, som bør straffes på lige fod med overtrædelse af opholds- og meldepligten.

2.4.5.4. Sammenblanding af udlændingeretlige forpligtelser og strafferet

Røde Kors anfører, at der med den foreslåede adgang for myndighederne til afsoning i fodlænke og brug af varetægtsfængsling er tale om en problematisk sammenblanding af det strafferetlige og udlændingeretlige område. Røde Kors har i den forbindelse påpeget, at de foreslåede afsoningstiltag gives for ikke at overholde opholds- melde- og underretningspligt – ikke for overtrædelser af strafferetlige forhold.

Udlændinge- Integrations- og Boligministeriet skal bemærke, at en række særlove – eksempelvis på skatte-, told- og afgiftsområdet, i færdselsloven og våbenloven –

indeholder forbuds- og påbudsregler, som er strafbelagte. Dette indebærer, at en overtrædelse af den pågældende lovs bestemmelse kan få strafferetlige konsekvenser.

Tilsvarende gælder efter udlændingeloven, hvor overtrædelse af opholds- og meldepligten i dag kan straffes efter lovens § 60, stk. 1. Dette indebærer, at en udlænding, der overtræder sin opholds- eller meldepligt, kan ifalde straf herfor.

Med lovforslagets § 1, nr. 3, indføres der en underretningspligt, jf. den foreslåede bestemmelse til udlændingelovens § 42 a, stk. 10. Underretningspligten vil fremover – sammen med opholds- og meldepligten – være strafbelagt efter den foreslåede bestemmelse til udlændingelovens § 60, stk. 2.

Der er således tale om udlændingeretlige regler (opholds-, melde- og underretningspligt), som er strafbelagt. Såfremt opholds-, melde- eller underretningspligten overtrædes, vil den pågældende følgelig kunne ifalde straf herfor.

2.4.6. Løsladelse med henblik på straksudsendelse (lovforslagets § 1, nr. 15,)

Foreningen af Udlændingeretsadvokater finder det bemærkelsesværdigt, at der med lovforslaget indføres en ny benådningsadgang i § 62 a. Foreningen anfører, at det ud fra et retssikkerhedsmæssigt synspunkt virker absurd, at der på den ene side lægges op til at skærpe straffen, mens der på den anden side åbnes op for, at straffen ikke skal fuldbyrdes.

En udlænding uden lovligt ophold i Danmark har pligt til at udrejse. Udrejser personen ikke frivilligt, drager politiet omsorg for udsendelsen. De udlændinge, som er omfattet af lovforslaget, kan dog ikke udsendes tvangsmæssigt. Det skyldes for de kriminelle udvistes vedkommende, at de eller hjemlandet f.eks. ikke vil medvirke til udsendelsen. I forhold til udlændinge på tålt ophold er der tale om udlændinge, som er udelukket fra asyl efter flygtningekonventionen, eller som har begået alvorlig kriminalitet eller er til fare for statens sikkerhed, men hvor Flygtningenævnet samtidig har vurderet, at det vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser at udsende de pågældende tvangsmæssigt.

Fælles for begge grupper er dog, at de skal sendes ud af Danmark, så snart dette måtte blive muligt. Indtil de kan udsendes, er de underlagt en række kontrolforanstaltninger – dvs. opholds- og meldepligt.

I forhold til udlændinge på tålt ophold vurderer Udlændingestyrelsen hvert halve år og i hver enkelt sag, om der er grundlag for at opretholde forbuddet mod tvangsmæssig udsendelse af den enkelte udlænding. I forhold til de kriminelle udviste vurderer politiet løbende, om der er mulighed for udsendelse.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skal bemærke, at der ikke er tale om indførelse af en benådningsordning. Som det fremgår af afsnit 8.2 i de almin-

delige bemærkninger, lægges der derimod op til at indføre en ordning med løsladelse med henblik på straksudsendelse.

En udlænding, der opholder sig i Danmark på tålt ophold eller en kriminel udvist, skal udsendes af landet, så snart muligheden herfor opstår. Det forhold, at en udlænding måtte blive idømt straf for overtrædelse af opholds-, melde- eller underretningspligten ændrer ikke herved.

Hensynet til at udsende udlændingen af landet vejer således tungere end hensynet til, at den pågældende udlænding skal afsone sin straf for overtrædelse af de udlændingeretlige forpligtelser, der netop er fastsat med henblik på at sikre, at myndighederne har kendskab til den pågældendes opholdssted, således at der kan ske udsendelse, når muligheden opstår.

2.4.7. Ændring af straffelovens § 124 (Lovforslagets § 3, nr. 1-3,)

Foreningen af Udlændingeretsadvokater er positive over for, at det præciseres, at flugt fra varetægtsfængsling efter udlændingelovens § 35 og frihedsberøvelse efter udlændingelovens § 36 ikke er omfattet af straffelovens § 124.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skal bemærke, at der efter den eksterne høring er foretaget en teknisk præcisering af bestemmelsen. I det fremsatte lovforslag er der således foretaget tre ændringer af § 124. Det præciseres således i § 124, stk. 1, at flugt fra varetægtsfængsling efter udlændingelovens § 35 og administrativ frihedsberøvelse efter § 36 – som hidtil – ikke er omfattet af bestemmelsen. Derimod vil udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste, som er varetægtsfængslet i et arresthus efter den foreslåede bestemmelse i § 35 a, være omfattet af bestemmelsen. På tilsvarende vis vil udlændinge, som flygter under afsoning af straf i et fængsel for overtrædelse af opholds-, melde- eller underretningspligten kunne straffes efter straffelovens § 124, stk. 1. Det præciseres herudover i § 124, stk. 5, nr. 2 og 4, at flugt fra varetægtsfængsling i fodlænke på bopælen i indkvarteringsstedet og flugt fra afsoning i fodlænke på bopælen i indkvarteringsstedet er omfattet af straffelovens § 124.

2.5. Andet

2.5.1. Konfliktniveau

Røde Kors er bekymret for trivslen for beboere på Udrejsecenter Kærshovedgård, idet der ud over at være indkvarteret asylansøgere i udsendelsesposition, også skal ske afsoning og varetægtsfængsling i udrejsecentret. Røde Kors er af den opfattelse, at der ved denne konstruktion skabes grobund for et konfliktfyldt miljø, som vil komme både afsonere, varetægtsfængslede, almindelige beboere og personalet til skade.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skal hertil bemærke, at udlændinge-, integrations- og boligministeren i december 2015 besluttede, at bl.a. udlæn-

dinge på tålt ophold og kriminelle udviste, der ikke er frihedsberøvet, skal tage ophold på Udrejsecenter Kærshovedgård.

Dette indebærer, at udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste som det alt-overvejende udgangspunkt vil blive pålagt opholdspligt efter udlændingelovens § 42 a, stk. 8, 1. pkt., på Udrejsecenter Kærshovedgård.

Udrejsecenter Kærshovedgård skal på den baggrund anses som de pågældendes bopæl.

Ved afsoning eller varetægtsfængsling i Udrejsecenter Kærshovedgård vil der således være tale om, at de pågældende udlændinge skal opholde sig på det indkvarteringssted, hvor de – som led i deres opholdspligt – har pligt til at opholde sig.

2.5.2. Brug af elektronisk fodlænke som alternativ til melde- og opholdspligt

Foreningen af Udlændingeretsadvokater oplyser, at der er god mulighed for brug af fodlænke over for udlændinge, der eksempelvis har familie i Danmark og gerne vil tage ophold der. Ved at indføre en sådan ordning ville man i højere grad kunne tilgodese retten til familieliv, der allerede efter de eksisterende regler synes i risiko for at blive overtrådt.

Refugees Welcome anbefaler, at der indføres elektronisk fodlænke som alternativ til melde- og opholdspligt. I så fald vil den pågældende udlænding kunne opholde sig hos sin familie eller i et almindeligt asylcenter og deltage i almindelige aktiviteter.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skal hertil bemærke, at det ikke vil være muligt at indføre en ordning med anvendelse af elektronisk fodlænke som alternativ til opholds- og meldepligt, idet en sådan foranstaltning efter regeringens opfattelse vil indebære, at der er tale om frihedsberøvelse i strid med EMRK artikel 5.

2.5.3. Mulighed for at modtage besøg på Kærshovedgård

Amnesty International anfører, at lovforslaget ikke giver mulighed for, at udlændinge på tålt ophold kan få besøg af deres familier på Kærshovedgård.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skal bemærke, at adgangen til at modtage besøg er fastsat i husordenen for Kærshovedgård. Husordenen er udarbejdet af indkvarteringsoperatøren. Det fremgår bl.a. heraf, at beboere på Kærshovedgård har mulighed for at modtage besøg dagligt i tidsrummet mellem kl. 13.00 og 20.00. Besøg skal anmeldes senest dagen før, og gæsterne skal fremvise billedlegitimation ved ankomsten. En beboer kan maksimalt modtage 10 besøgende pr. gang.

2.5.4. Forholdet til persondataloven

Datatilsynet har henstillet, at Udlændinge-, Integrations og Boligministeriet i lovforslaget redegør for, hvorledes det omhandlede samtykke lever op til persondatalovens § 3, nr. 8, eller alternativt med hvilken hjemmel i persondatalovens øvrige bestemmelser kriminalforsorgsrådets elektroniske kontrol mv. kan ske. Datatilsynet har endvidere oplyst, at ministeriet efter Datatilsynets opfattelse bør overveje, om det ønskede formål kan opnås med mindre indgribende midler end ved anvendelse af GPS-fodlænker. Endelig har Datatilsynet henledt ministeriets opmærksomhed på persondatalovens § 57, hvorefter der ved udarbejdelser af bekendtgørelser, cirkulærer eller generelle forskrifter, der har betydning for beskyttelsen af privatlivet i forbindelse med behandling af oplysninger, skal indhentes udtalelse fra Datatilsynet.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har på baggrund af Datatilsynets udtalelse telefonisk drøftet lovforslaget med Datatilsynet med henblik på at sikre, at lovforslaget lever op til persondatalovens regler.

Datatilsynet har efterfølgende mundtligt oplyst, at tilsynet finder, at lovforslaget er i overensstemmelse med reglerne i persondataloven. Datatilsynet er endvidere enig i, at denne supplerende oplysning kan indgå i høringsoversigten.

På ovennævnte baggrund finder Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet ikke anledning til at ændre lovforslaget.

2.6. Forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

2.6.1. Høringssvarene

Advokatsamfundet anfører, at overflytningen af udlændinge på tålt ophold og udviste kriminelle til Udrejsecenter Kærshovedgård kombineret med forslagets nye bestemmelser kan rejse spørgsmål om foreneligheden med Danmarks internationale forpligtelser.

Bedsteforældre for Asyl finder, at lovforslaget vil stride mod den Europæiske Menneskerettighedskonvention og kræver, at lovforslaget trækkes tilbage.

Amnesty International finder, at en retstilstand, hvor en person er pålagt at opholde sig i en fængselslignende facilitet (idet Kærshovedgård er et tidligere fængsel), som er udvalgt på grund af sin afsidesliggende placering langt fra bymæssig bebyggelse og samfundsmæssig infrastruktur, og hvor personen praktisk, trafikalt, økonomisk og på grund af opholds- og meldepligt reelt er afskåret fra at bevæge sig geografisk, må sidestilles med frihedsberøvelse. Den kumulerede effekt af de mange indskrænkninger må derfor efter Amnesty Internationals opfattelse kræve en løbende, konkret, individuel vurdering af nødvendigheden og forholdsmæssigheden af de mange pålæg og begrænsninger – i hver enkelt udlændings sag. Amnesty International opfordrer i øvrigt regeringen til at udarbejde en redegørelse

for, efter hvilke kriterier proportionalitetsafvejningen i forhold til EMRK og artikel 2 i Tillægsprotokol 4 til EMRK, skal foretages, således at det sikres, at Danmark overholder sine internationale forpligtelser. Amnesty International bemærker endvidere, at det følger af Højesterets dom i UfR2012.2874H, at der skal foretages en individuel og konkret vurdering, når det skal vurderes, om et indgreb i EMRK artikel 8 er proportionalt. Amnesty International bemærker i den forbindelse, at lovforslaget ikke lægger op til en sådan konkret vurdering af nødvendigheden af de omhandlede indgreb, og Amnesty International finder på den baggrund, at forslaget vil indføre en praksis, der strider mod retten til familieliv og frihed til at vælge opholdssted.

Institut for Menneskerettigheder finder, at de frihedsbegrænsninger og øvrige begrænsninger, udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste er og vil blive udsat for, efter instituttets opfattelse – kombineret med den tidsmæssige udstrækning af frihedsbegrænsningen – kan være af så indgribende karakter, at de pågældende udlændinge ud fra en samlet vurdering reelt må anses for frihedsberøvede efter artikel 5 i EMRK. Institutet har på den baggrund anbefalet, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet redegør for og tager stilling til, om de berørte udlændinge ud fra en samlet vurdering må anses for frihedsberøvede. Institut for Menneskerettigheder har anbefalet, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet redegør for og tager stilling til, om berørte udlændinge konkret er eller kan blive udsat for umenneskelig eller nedværdigende behandling. Institutet bemærker endvidere, at det er uklart, om Udlændingestyrelsen også løbende skal revurdere, om indgrebet i de berørte udlændinges ret til privatliv fortsat er proportionalt.

DIGNITY er enige med Institut for Menneskerettigheder i, at de nye begrænsninger kumulativt kan udgøre frihedsberøvelse efter artikel 5 i EMRK. Dignity finder endvidere, at frihedsberøvelsen vil være i strid med EMRK artikel 5, litra f, idet personer på tålt ophold er beskyttet af refolementsforbuddet i EMRK artikel 3 og udlændingelovens § 31, og udsendelsen dermed som udgangspunkt er udsigtsløs. DIGNITY vurderer endvidere, at de foreslåede lovstramninger er i strid med menneskeretlige standarder og indebærer en betydelig risiko for, at personer udsættes for umenneskelig og nedværdigende behandling i strid med artikel 3 i EMRK og artikel 16 i FN's Torturkonvention.

Retspolitisk Forening anfører, at de skærpede vilkår for udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste, som indføres med lovforslaget, udgør en form for frihedsberøvelse, jf. grundlovens § 71.

Refugees Welcome finder, at der med den nye brug af Udrejsecenter Kærshovedgård i praksis er tale om en hverdag, som er langt mere belastende end at afsone en straf i et åbent fængsel. Refugees Welcome finder i den forbindelse, at forholdene sammenlagt udgør en umenneskelig og nedværdigende behandling.

Dansk Flygtningehjælp bemærker, at når den brede adgang til udvisning af udlændinge, herunder flygtninge, sammenholdes med de omfattende kontrolforanstaltninger, som bl.a. personer på tålt ophold er underlagt, og som på flere måder

skærpes med det fremlagte forslag, bliver en meget grundig prøvelse af proportionaliteten af disse foranstaltninger og en eventuel straf naturligvis helt afgørende. Vigtigheden og karakteren af denne prøvelse bør fremgå med langt større tydelighed i bemærkningerne til lovforslaget. I lyset af de foreslåede skærper forekommer det i øvrigt uhensigtsmæssigt at nedsætte frekvensen af den løbende revurdering af proportionaliteten, da kontrolforanstaltningerne må formodes hurtigere at kunne blive uproportionale. Den halvårslige vurdering bør derfor fastholdes for alle sager.

SOS mod Racisme finder, at udlændinge på tålt ophold og kriminelle udvistes bevægelsesfrihed er berøvet i en sådan grad, at det vil stride mod EMRK artikel 8 om retten til privat- og familieliv at indføre den foreslåede underretningspligt. SOS mod Racisme finder i den forbindelse, at det er udokumenteret, at underretningspligten kan anses at være et proportionalt indgreb, hvilket efter SOS mod Racismes opfattelse svækkes af, at proportionaliteten af de tre pligter vil blive vurderet sjældnere end i dag.

2.6.2. EMRK artikel 8 og artikel 2 i 4. tillægsprotokol til EMRK

Der er i afsnit 12 i lovforslagets almindelige bemærkninger redegjort for lovforslagets forhold til EMRK artikel 8 og artikel 2 i 4. tillægsprotokol til EMRK. Det fremgår heraf, at underretningspligten må antages at udgøre et indgreb, der er omfattet af EMRK artikel 8 og artikel 2, stk. 1, i 4. tillægsprotokol til EMRK.

Det fremgår endvidere, at underretningspligten har til formål at sikre en bedre overholdelse af og styrket kontrol med opholdspligten. Manglende overholdelse af opholdspligten, som har til formål at sikre myndighedernes kendskab til den pågældendes opholdssted, således at der kan ske udsendelse, så snart mulighederne herfor opstår, kan straffes. Indgrebet (underretningspligten) forfølger derfor hensynet til at forebygge nye overtrædelser af opholdspligten og dermed forebygge forbrydelse.

Ligeledes fremgår det, at underretningspligten som udgangspunkt må anses som proportional, og at Udlændingestyrelsen skal undlade at pålægge/ophæve underretningspligten, hvis der foreligger særlige grunde herfor.

Det bemærkes, at reglerne om opholds-, melde- og underretningspligt skal administreres i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Heri ligger også, at myndighederne løbende skal vurdere, om indgrebet er i strid med retten til privatlivet i EMRK artikel 8.

Det bemærkes i tilknytning hertil, at pålæg om underretningspligt altid skal meddeles på baggrund af en individuel og konkret vurdering.

Det skal i den forbindelse også bemærkes, at det forhold, at der fremover vil gå længere tid mellem den automatiske revurdering af påbud om opholds- og melde-

pligt, ikke ændrer ved, at Udlændingestyrelsen og politiet fortsat vil være forpligtede til at op hæve en opholds- eller meldepligt, hvis forholdene taler herfor.

Det er således ministeriets opfattelse, at underretningspligten ikke er mere indgribende end nødvendigt og derfor er i overensstemmelse med EMRK artikel 8 og artikel 2, stk. 1, i 4. tillægsprotokol til EMRK.

2.6.3. EMRK artikel 5

Højesteret har i dom af 1. juni 2012 (UfR.2012.2874 H) fundet, at opholdspligten og meldepligten ikke kan anses for frihedsberøvelse i henhold til EMRK artikel 5.

Den foreslåede underretningspligt har som anført til formål at sikre en bedre overholdelse af og styrket kontrol med opholdspligten.

Den foreslåede underretningspligt har efter ministeriets opfattelse – hverken i sig selv eller i kombination med opholds- og meldepligt – en intensitet, som indebærer, at der er tale om frihedsberøvelse efter EMRK artikel 5.

Det bemærkes i den forbindelse, at der med lovforslaget ikke foretages ændringer i reglerne om opholds- og meldepligt.

Ministeriet har desuden lagt vægt på, at underretningspligten alene indebærer, at der skal ske underretning om, hvorvidt den pågældende opholder sig uden for indkvarteringsstedet inden for et bestemt tidsrum. Der er ikke tale om, at den enkelte udlænding skal ansøge om tilladelse til at bevæge sig uden for bopælen på indkvarteringsstedet. Underretningspligten har således ikke karakter af en tidsbestemt opholdspligt.

Ministeriet har endvidere lagt vægt på, at adgangen til at gennemføre meldepligt justeres, idet den gældende ordning, hvorefter de pågældende udlændinge skal melde sig på et bestemt tidspunkt, kl. 10, ændres, således at udlændingene fremover selv kan bestemme på hvilket tidspunkt, de skal melde sig, inden for et tidsrum mellem kl. 9.00-15.00. Dette giver den enkelte udlænding større mulighed for at gennemføre meldepligten på en fleksibel måde.

Det er på denne baggrund ministeriets opfattelse, at lovforslagets initiativer ikke rejser spørgsmål i forhold til EMRK artikel 5 om frihedsberøvelse.

Det kan i øvrigt bemærkes, at det forhold, at udlændinge-, integrations- og boligministeren i december 2015 besluttede, at udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste skal tage ophold på Udrejsecenter Kærshovedgård, ikke kan føre til en ændret vurdering heraf.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet bemærker, at lovforslaget ikke rejser spørgsmål i forhold til grundlovens § 71, som i relation til frihedsberøvelse af udlændinge alene stiller krav om, at der er hjemmel i lovgivning om udlændinge, jf. herved grundlovens § 71, stk. 6.

2.6.4. EMRK artikel 3

Det følger af EMRK artikel 3, at ingen må underkastes tortur og ej heller umenneskelig eller vanærende behandling eller straf. FN's torturkonventions artikel 16 indeholder et tilsvarende forbud mod grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Der ses ikke at være praksis fra EMD om, hvorvidt brugen af opholds- og meldepligt for udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste kan udgøre en overtrædelse af forbuddet mod tortur og nedværdigende eller umenneskelig behandling mv. i EMRK artikel 3.

Det er Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets opfattelse, at lovforslaget ikke rejser spørgsmål i forhold til EMRK artikel 3, idet hverken lovforslagets initiativer eller de øvrige vilkår, som udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste er underlagt, indebærer, at der er tale om indgreb af en sådan intensitet, at det falder inden for EMRK artikel 3's anvendelsesområde.

2.7. Andre initiativer, som udmønter regeringens aftale om en strengere kontrol over for udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste

2.7.1. Tidspunktet for revurdering af den løbende proportionalitet af opholds- og meldepligten

Amnesty International anfører, at der med lovforslaget gennemføres indskrænkninger i den enkeltes råderum, uden at forslaget indeholder nogen former for kriterier for en konkret og individuel vurdering af nødvendigheden og forholdsmæssigheden. Amnesty International bemærker endvidere, at beslutninger om opholds- og meldepligt fremover vil blive revideret 1 gang om året i de første 5 år. Herefter vil man revidere de enkelte pålæg hvert halve år. Bemærkningerne nævner ikke mulighed for helt at ophæve det tålte ophold.

Dansk Flygtningehjælp finder det uhensigtsmæssigt at nedsætte frekvensen af den løbende revurdering af proportionaliteten, da kontrolforanstaltningerne må formodes hurtigere at kunne blive uproportionale. Dansk Flygtningehjælp anbefaler på den baggrund, at den halvårige vurdering fastholdes for alle sager.

Dignity anfører, at de ændrede kontrolforanstaltninger mv. øger risikoen for krænkelse af bevægelsesfriheden og forbuddet mod nedværdigende behandling og anbefaler på den baggrund, at regeringen øger frekvensen af de løbende proportionalitetsvurderinger i tråd med Højesterets anvisninger.

Institut for Menneskerettigheder anfører, at desto mere forhold og vilkår for udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste strammes og skærpes, jo tidligere vil indgrebet i de berørte udlændinges ret til bevægelsesfrihed blive uproportionalt.

Røde Kors finder det beklageligt, at hyppigheden af revurderingen af proportionaliteten af opholds- og meldepligten foreslås nedsat, da denne vurdering netop er med til at sikre, at en person ikke underlægges indgreb, der ikke er forsvarlige ud fra et humanitært og menneskeretligt synspunkt.

SOS mod Racisme finder det beklageligt, at den løbende proportionalitetsvurdering i de enkelte sager i de første 5 år kun skal foregå én gang om året. SOS mod Racisme anfører i den forbindelse, at det svækker de berørtes retssikkerhed og er i modsætning til Højesterets dom i 2012.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skal samlet bemærke, at lovforslaget ikke ændrer på opholds- og meldepligten, samt på indholdet af den vurdering, som Udlændingestyrelsen og Rigspolitiet løbende skal foretage.

Som et led i udmøntningen af aftalen om en stængere kontrol over for udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste lægges der dog op til administrativt at ændre hyppigheden for revurderingen af proportionaliteten af opholds- og meldepligten i forhold til udlændinge på tålt ophold. Fremover vil Udlændingestyrelsen og Rigspolitiet således i de første fem år efter en afgørelse om opholds- eller meldepligt skulle foretage én årlig revurdering af, om påbuddene kan opretholdes, medmindre forholdene tilsiger noget andet.

Efter de første fem år vil der skulle foretages halvårslige revurderinger.

For udlændige på tålt ophold, der alene er idømt kortere straffe (fængselsstraf under 1½ år), fastholdes den gældende ordning, således at der sker en halvårlig revurdering.

For udlændinge på tålt ophold, som er udelukket fra opholdstilladelse af andre grunde end kriminalitet begået her i landet, påtænkes ordningen anvendt således, at Udlændingestyrelsen og Rigspolitiet ved afgørelsen af den enkelte sag skal tage stilling til, om der skal foretages en revurdering hver 6. måned eller én gang årligt. Dette vil dreje sig om f.eks. udlændinge, som er krigsforbrydere, eller som er dømt for kriminalitet i udlandet.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at det forhold, at der fremover vil gå længere tid mellem den automatiske revurdering af påbud om opholds- og meldepligt, ikke ændrer ved, at Udlændingestyrelsen og politiet fortsat vil være forpligtede til at ophæve en opholds- eller meldepligt, såfremt forholdene taler herfor.

Pålæg om opholds- og meldepligt meddeles på baggrund af en individuel og konkret vurdering. Udlændingestyrelsen og politiet vil således skulle foretage en konkret vurdering, inden en udlænding pålægges henholdsvis opholds- eller meldepligt. Såfremt proportionalitetsbetragtninger fører til, at udlændingen ikke kan pålægges opholds- eller meldepligt, vil henholdsvis Udlændingestyrelsen og politi-

et følgelig ikke skulle meddele pålæg herom. Der foretages med lovforslaget ikke ændringer heri.

Det skal endvidere bemærkes, at der ikke af Højesterets dom af 1. juni 2012 (UfR.2012.2874 H) følger et krav om, at der skal foretages en halvårlig vurdering af proportionaliteten af pålæg om opholds- og meldepligt. I dommen tog Højesteret konkret stilling til, hvorvidt pålæg om opholds- og meldepligt for en konkret udlænding var i strid Danmarks internationale forpligtelser.

2.7.2. Afvikling af meldepligten i tidsrummet mellem kl. 9.00 og kl. 15.00

Dignity anfører, at meldepligten fremover afvikles i et tidsrum mellem kl. 9.00 og kl. 15.00, hvilket vil gøre det sværere at forlade Kærshovedgård i løbet af dagstimerne. Dignity udtrykker endvidere bekymring over, at ændringen af afviklingen af meldepligten er en fravigelse af Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 31 til lovforslag nr. 69 stillet af Folketingets Integrationsudvalg til ministeren for flygtningen, indvandrere og integration den 21. november 2008. Af besvarelsen fremgår, at ”proportionalitetsbetragtninger indebærer, at de pågældende – uanset påbud om opholds- og meldepligt – i det daglige vil skulle have en bevægelsesfrihed i et sådant omfang, at der ikke pålægges uproportionale restriktioner med hensyn til de pågældendes ret til at færdes uden for Center Sandholm. F.eks. vil meldepligt ikke kunne pålægges kl. 12 midt på dagen eller på skriftende tidspunkter alle ugens dage. Derimod vil meldepligten f.eks. kunne pålægges hver morgen, eksempelvis kl. 9.” Dignity opfordrer i den forbindelse til, at der redegøres for, hvordan det i praksis sikres, at meldepligten administreres i overensstemmelse med Justitsministeriets retlige vurdering, samt hvordan meldepligten påvirker bevægelsesfriheden, herunder mulighed for at deltage aktivt i og opretholde kontakt med det omkringliggende samfund.

Institut for menneskerettigheder finder, at der nærmere bør redegøres for, hvordan den daglige meldepligt mellem kl. 9.00 og 15.00 for op mod 600 udlændinge på Kærshovedgård i praksis vil blive administreret, således at der ikke sker en begrænsning af de pågældende udlændinges mulighed for at forlade indkvarteringsstedet i dagtimerne.

Udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste afvikler i dag som udgangspunkt deres meldepligt kl. 10.

Som led i udmøntningen af aftalen om strengere kontrol over for udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste lægges der op til, at meldepligten fremover kan afvikles i et tidsrum mellem kl. 9.00 og kl. 15.00.

Det indebærer, at udlændingene fremover som udgangspunkt løbende vil kunne afvikle deres meldepligt på et af den enkelte udlænding besluttet tidspunkt, så længe det sker inden for tidsrummet kl. 9.00 og 15.00. Udlændingen får således en mulighed for selv at beslutte, hvornår udlændingen skal melde sig, og til selv at kunne planlægge sin dag. Forslaget giver således udlændingen en større bevægel-

sesfrihed, idet udlændingen løbende kan beslutte, hvornår vedkommende ønsker at afvikle meldepligten.

Politiet vil dog forsat have adgang til at pålægge udlændinge at møde på et bestemt tidspunkt, hvis der er behov herfor. I de tilfælde, hvor politiet måtte finde behov for at pålægge en udlænding at afvikle meldepligt på et bestemt tidspunkt, vil fastsættelsen af tidspunktet forsat skulle ske i overensstemmelse med besvarelsen af spørgsmål nr. 69. Det vil således forsat ikke være muligt at pålægge udlændingen at give møde f.eks. kl. 12.00 midt på dagen, ligesom politiet ikke kan pålægge udlændingen at give møde på skiftende tidspunkter alle ugens dage.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har bl.a. på baggrund af hørings svarene fundet anledning til at tydeliggøre i afsnit 1.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at der er tale om en lempelse og ikke en skærpelse af meldepligten.

3. Lovforslaget

Lovforslaget adskiller sig på følgende punkter fra det lovforslag, der har været sendt i høring:

- 1) I lovforslagets § 1, nr. 3, er det præciseret, at underretning skal gives, når udlændingen i tidsrummet mellem kl. 23.00 og 6.00 opholder sig uden for indkvarteringsstedet. Der er endvidere tilføjet et 2. pkt., om længden af gyldigheden af en underretning.

Der henvises til lovforslagets bemærkninger til § 1, nr. 3, vedrørende den foreslåede bestemmelse til udlændingelovens § 42 a, stk. 10.

- 2) I lovforslagets § 1, nr. 7, er der foretaget en præcisering af ordlyden på baggrund af den ovenfor nævnte ændring af lovforslagets § 1, nr. 3.

Der henvises til lovforslagets bemærkninger til § 1, nr. 7, vedrørende den foreslåede bestemmelse til udlændingelovens § 42 a, stk. 13, nr. 5.

- 3) I lovforslagets § 2, nr. 4, er der foretaget en ændring i den foreslåede bestemmelse til § 78 k, stk. 1. Der er således tilføjet en nr. 4, hvorefter en afgørelse om strafudståelse på bopælen i indkvarteringsstedet tilbagekaldes, hvis den dømte på tidspunktet for fuldbyrdelsens iværksættelse ikke er til stede på bopælen i indkvarteringsstedet.

Der henvises til lovforslagets bemærkninger til § 2, nr. 4, vedrørende den foreslåede bestemmelse til straffuldbyrdelseslovens § 78 k.

- 4) Lovforslagets § 3, nr. 2 og 3, samt bemærkningerne hertil, er indsat efter lovforslaget blev sendt i høring.

Den foreslåede ændring har alene teknisk betydning.

Der henvises til lovforslagets bemærkninger til § 3, nr. 2 og 3, og den foreslåede bestemmelse til straffelovens § 124.

Herudover svarer det fremsatte lovforslag med enkelte redaktionelle og lovtekniske ændringer og præciseringer til det lovforslag, der blev sendt i høring.