

Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K



RIGSADVOKATEN  
FREDERIKSHOLMS KANAL 16  
1220 KØBENHAVN K

TELEFON: 7268 9000  
FAX: 7268 9004  
E-MAIL: RIGSADVOKATEN@ANKL.DK  
www.anklagemyndigheden.dk

DATO 18. januar 2019

JOURNAL NR.  
RA-2018-3200604-91

SAGSBEHANDLER: MBI/

## **Høring over udkast til forslag til lov om ændring af bl.a. udlændingeloven (Skærpet straf for overtrædelse af indrejseforbud og overtrædelse af opholds-, underretnings- og meldepligt m.v.)**

Ved e-mail af 21. december 2018 (sagsnr. 607159) har Udlændinge- og Integrationsministeriet anmodet om Rigsadvokatens eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love (Videre adgang til inddragelse af opholdstilladelser for flygtninge, loft over antallet af familiesammenføringer, skærpet straf for overtrædelse af indrejseforbud og overtrædelse af opholds-, underretnings- og meldepligt, ydelsesnedsættelse for forsørgere m.v.).

Udlændinge- og Integrationsministeren har den 15. januar 2019 fremsat det pågældende lovforslag.

I den anledning skal jeg meddele, at det fremsatte lovforslag giver mig anledning til følgende bemærkninger:

### **Strafskærpelse for overtrædelse af opholds-, underretnings- og meldepligt**

Med lovudkastet indføres skærpet straf for overtrædelse af opholds-, underretnings- og meldepligt i både udlændingelovens § 60, stk. 2, og den nye bestemmelse i straffelovens § 143.

Rigsadvokaten skal i den forbindelse bemærke, at afgrænsningen mellem udlændingelovens § 60, stk. 2, og straffelovens § 143 med fordel kan præciseres, og at det i den forbindelse angives, hvordan straffniveauet efter straffelovens § 143 forudsættes afstemt i forhold til de nøje angivne strafpositioner efter udlændingelovens § 60, stk. 2.

Der anvendes ved udmåling af straffen et system baseret på overtrædelser pr. kalendermåneder. Rigsadvokaten bemærker i den forbindelse, at det efter anklagemyndighedens vurdering - i hvert fald for sager omfattet af bilag 1 og 2 - kan medføre situationer, hvor det samme antal overtrædelser begået indenfor det samme antal dage kan medføre en uensartet straf alene baseret på, om overtrædelserne begås i samme måned eller over et månedsskifte.

#### **Skærpelse af straffen for overtrædelse af indrejseforbud**

Det kan overvejes at præcisere ikrafttrædelsesbestemmelsen så det udtrykkeligt fremgår, om de lovovertrædelser, der er omfattet af den nye bestemmelse i udlændingelovens § 59 b, stk. 2, skal forstås som den aktuelle overtrædelse af indrejseforbuddet eller som overtrædelserne, der tidligere har medført en straf på mindst 3 måneders ubetinget fængsel.

Det fremgår af de specielle bemærkninger til lovforslaget, at straf efter den nye bestemmelse vil medføre, at den pågældende udlænding på ny kan udvises. Det bør efter Rigsadvokatens opfattelse i den forbindelse fremgå, hvad der skal gælde i forhold til det allerede meddelte indrejseforbud.

#### **Økonomiske konsekvenser**

Lovforslaget skønner at ville medføre merudgifter for anklagemyndigheden svarende til to juridiske anklager-årsværk.

Rigsadvokaten skal afslutningsvist bemærke, at der flere steder i lovforslaget anvendes ordene "dømt". Rigsadvokaten skal i den forbindelse bemærke, at det bør præciseres, om også udenretligt vedtagne bødeforelæg, advarsler og indenretligt vedtagne bødeforelæg er omfattet.

Med venlig hilsen

Kathrine Krejbjerg  
Vicestatsadvokat, kst.

Udlændinge- og Integrationsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

Uim@uim.dk, hsl@uim.dk og cakr@uim.dk

ModtagerID:  
Dato: 21. januar 2019  
J.nr.: 19/000830-002  
Sagsbehandler: chha

Udlændinge- og Integrationsministeriet har ved e-mail af 21. december 2018 sendt udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love (Videre adgang til inddragelse af opholdstilladelser for flygtninge, loft over antallet af familiesammenføringer, skærpet straf for overtrædelse af indrejseforbud og overtrædelse af opholds-, underretnings- og meldepligt, ydelsesnedsættelse for forsørgere mv.) i høring og anmodet om Flygtningenævnets bemærkninger hertil senest den 18. januar 2019.

Flygtningenævnet kan i den anledning oplyse, at det fremsendte udkast til lovforslag giver nævnet anledning til følgende bemærkninger:

### **1. Ad lovforslagets § 1, nr. 4 og 6**

Det fremgår af ordlyden af den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 19 a, stk. 1, 1. pkt., at bestemmelsen finder anvendelse, når betingelserne for inddragelse, jf. § 19, stk. 1-5, er opfyldt. Det fremgår videre af lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 2.3.1, s. 46 ø., samt af bemærkningerne til lovforslagets enkelte bestemmelser til nr. 4, s. 149 ø., at § 19 a ikke finder anvendelse på afgørelser om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelser meddelt til bl.a. flygtninge. Samtidig er det i bemærkningerne anført, at: ”Spørgsmålet om forlængelse af opholdstilladelsen skal fortsat afgøres under inddragelse af Danmarks internationale forpligtelser...” (de almindelige bemærkninger, s. 46) Herudover fremgår det af forslaget, at der ”Ved en nægtelse af forlængelse skal udlændingemyndighederne dog fortsat vurdere, om udlændingen som følge af Danmarks internationale forpligtelser fortsat skal have ret til ophold i Danmark.” (Bemærkninger til de enkelte bestemmelser, s. 149).

Såfremt det er hensigten, at Flygtningenævnet i forlængelsessager på samme måde som i inddragelsessager skal vurdere, om udlændingen som følge af Danmarks internationale forpligtelser fortsat skal have ret til ophold i Danmark, foreslås det, at der for forlængelsessager indsættes en udtrykkelig henvisning hertil i lovteksten.

### **2 Ad bemærkningerne til lovforslagets enkelte bestemmelser, til § 1, nr. 6, og § 10**

Det fremgår af bemærkningerne til § 1, nr. 6, s. 150, at den foreslåede bestemmelse i § 19 a vil skulle benyttes ved de inddragelsessager, som Udlændingestyrelsen indleder efter lovens ikrafttræden den 1. marts 2019, og at inddragelsessager indledt forud for 1. marts 2019 fortsat skal vurderes efter udlændingelovens § 26.

Samtidig fremgår det af bemærkningerne til § 10, s. 211, at behandlingen af en ansøgning om forlængelse til udlændinge, der før den 1. marts 2019 er blevet meddelt opholdstilladelser efter § 7, § 8, stk. 1 og 2, [...], skal behandles efter reglerne i lovforslaget.

Som lovforslaget er formuleret, indebærer ikrafttrædelsesbestemmelserne, at verserende sager om inddragelse og nægtelse af forlængelse med henvisning til ændrede generelle forhold i hjemlandet skal behandles efter forskellige retsregler, uanset inddragelsen/nægtelse af forlængelsen måtte være sket på samme grundlag – for eksempel ændrede generelle forhold i hjemlandet. Flygtningenævnet skal i den anledning foreslå, at ikrafttrædelsesbestemmelserne ændres, således at sådanne verserende sager behandles efter de samme retsregler.

### **3. Ad de almindelige bemærkninger, afsnit 2.1.1.1**

Det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 2.1.1.1., s. 27 n., at det er gældende ret, at: ”En flygtning, der før 2015 er meddelt opholdstilladelser efter udlændingelovens § 7, stk. 2, på baggrund af de generelle forhold i hjemlandet, vil efter 2015 i en forlængelsessituation således blive meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, såfremt betingelserne herfor stadig er opfyldt.”

Flygtningenævnet skal hertil bemærke, at nævnet ikke er bekendt med en sådan praksis, som i øvrigt ikke ses at have støtte i bemærkningerne til L 72 (Forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Midlertidig beskyttelsesstatus for visse udlændinge samt afvisning af realitetsbehandling af asylansøgninger, når ansøgeren har opnået beskyttelse i et andet EU-land m.v.)).

### **4. Ad de almindelige bemærkninger, afsnit 18.1**

Det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 18.1, s. 140, vedrørende lovforslagets økonomiske konsekvenser for det offentlige, at: ”Forslaget om stramning af reglerne om inddragelse af opholdstilladelser for flygtninge og familiesammenførte til flygtninge forventes ikke at medføre ændret ressourcestræk i forlængelsessagerne på området og forventes dermed ikke at have økonomiske konsekvenser i disse sager.”

Endvidere fremgår det, at: ”Det forventes, at stramningerne sammen med de øvrige nye initiativer om midlertidighed og styrket kontrol vil have en mærkbar effekt på den danske inddragelsespraksis vedrørende flygtninge og familiesammenførte til flygtninge. På den baggrund vil der på sigt kunne være afledte økonomiske konsekvenser på inddragelsesområdet.”

Det må antages, at lovforslaget vil medføre, at Flygtningenævnet vil modtage flere sager om inddragelse og nægtelse af forlængelse af opholdstilladelser. Dette kombineret med den yderligere monitorering af relevant praksis fra internationale organer, som lovforslaget forudsætter, vil medføre et øget ressourceforbrug for såvel Flygtningenævnet som nævnets sekretariat. Flygtningenævnet forudsætter, at der med en vedtagelse af lovforslaget tilføres nævnet og nævnets sekretariat de nødvendige ressourcer. Nævnet står naturligvis til rådighed for en nærmere drøftelse med Udlændinge- og Integrationsministeriet om beregningen af det øgede ressourcebehov.

Der henvises til ministeriets j.nr. 2018-20616.

P. N. V.

Bloch Andersen



Udlændinge- og Integrationsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
Høringssvaret er fremsendt pr.  
e-mail til: uim@uim.dk, hsl@uim.dk og cakr@uim.dk

København, d. 21. januar 2019

**Vedr.: Høringssvar vedr. lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love (videre adgang til inddragelse af opholdstilladelser for flygtninge, loft over antallet af familiesammenføringer, skærpet straf for overtrædelse af indrejseforbud og overtrædelse af opholds-, underretnings- og meldepligt, ydelsesnedsættelse for forsørgere mv.) (L140)**

DIGNITY - Dansk Institut mod Tortur ønsker at takke Udlændinge- og Integrationsministeriet for anmodningen af 21. december 2018 om en udtalelse om ovennævnte udkast til lovforslag, som er et resultat af sidste års Finanslovsaftale indgået mellem regeringen og Dansk Folkeparti.

DIGNITY er meget kritisk overfor høringsprocessen og Udlændinge- og Integrationsministerens beslutning om at gå videre med dette omfattende lovforslag, som vil have mange negative konsekvenser for DIGNITYs målgruppe af torturofre og traumatiserede flygtninge, uden at vente på, at høringsfristen udløb, og således uden at give os og andre organisationer med særlige ekspertise den sædvanlige mulighed for at påvirke lovforslaget forud for fremsættelse i Folketinget. Der er risiko for, at lovkvaliteten på udlændingeområdet forringes, hvis lovforslag hastes igennem, og høringsrunder planlægges med urimelige korte frister og uden en ægte dialog med ekspertorganisationer.

DIGNITYs bemærkninger er begrænset til lovforslagets afsnit om det foreslåede paradigmeskifte i forhold til flygtninge og nedsættelse af integrationsydelsen, samt til lovforslagets bestemmelser om oprettelsen af Udrejsecenter Lindholm og det nye loft over familiesammenføringsager.

**DIGNITY**  
Dansk Institut Mod Tortur  
Bryggervangen 55  
2100 København Ø

Tel. +45 33 76 06 00  
Fax +45 33 76 05 10

info@dignityinstitute.dk  
www.dignityinstitute.dk

CVR nr. 69735118  
P-nr. 1002304764  
EAN 5790000278114  
LOK nr. 5790001376147

Danske Bank Nr.  
4183-4310821209



## Paradigmeskifte

Det varslede paradigmeskifte i dansk udlændingepolitik kommer til udtryk på forskellig vis i lovforslaget, herunder bl.a. ved at alle flygtninge i fremtiden alene kan opnå opholdstilladelser "med henblik på midlertidigt ophold". Paradigmeskiftet flytter fokus fra integration af og varigt ophold for flygtningene i det danske samfund til midlertidighed og dermed usikkerhed om deres fremtid. Derved fjernes incitamentet til at engagere sig i tiltag, som kan føre til en vellykket integration, herunder at lære dansk, at indgå i et behandlingsforløb om nødvendigt og til at få et arbejde.

DIGNITY ønsker indledningsvis at understrege, at der i dansk udlændingepolitik ikke må herske tvivl om, at det fremtidige fokus på midlertidighed ikke må medføre en øget risiko for, at flygtninge udsendes i strid med de menneskeligt retlige normer, herunder det grundlæggende forbud mod hjemsendelse til tortur eller umenneskelig behandling.

Lovforslaget introducerer endvidere et nyt krav om inddragelse af opholdstilladelser til flygtninge og familiesammenførte til flygtninge, og en sådan inddragelse kun kan undlades, hvis dette vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Lovforslaget påpeger samtidig, at myndighederne skal gå til "grænsen af Danmarks internationale forpligtelser". Lovforslaget synes således at indebære, at de hensyn, som i dag er nævnt i udlændingelovens § 26 og som kan tale mod inddragelse af opholdstilladelse, herunder flygtningens helbred, ikke vil blive inddraget i fremtiden. DIGNITY er betænkelig ved udsigten til, at traumatiserede flygtninge kan få inddraget deres opholdstilladelse i Danmark uden en lovgivningsmæssig forpligtelse til at inddrage deres helbredsmæssige situation i den beslutning. DIGNITY ønsker at understrege kravet i EMRK artikel 3, som bl.a. er afspejlet i retspraksis om forbud mod udsendelse af alvorligt syge flygtninge til hjemlande, hvor de ikke har mulighed for at modtage behandling.<sup>1</sup>

Det foreslåede paradigmeskifte vil efter vores mening skabe utryghed for vores målgruppe og have en negativ effekt på deres evne til at integrere sig

---

<sup>1</sup> Se Paposhvili mod Belgien (2016). Der henvises endvidere til tilsvarende retspraksis fra EU-Domstolen (sag af 24. april 2018 vedrørende Storbritannien) og fra FNs Torturkomite (sag AN v. Schweiz 2018).



i det danske samfund og til at etablere og indgå i sociale relationer, samt opnå en tilknytning til arbejdsmarkedet. Vores mangeårige arbejde med rehabilitering har vist, at jo længere tid der går inden man når i sikkerhed, jo mere skadet bliver ens psyke. En del flygtninge har som reaktioner på krig og flugt udviklet post-traumatiske belastningsreaktioner (PTSD). Den fortsatte usikre fremtid bevirker, at disse belastningsreaktioner vedligeholdes og symptomerne forstærkes med stor risiko for at de udvikler sig til kroniske og stationære tilstande.

På DIGNITYs rehabiliteringsklinik har regeringens bebudede stramninger allerede skabt usikkerhed og en følelse af afmagt blandt mange af vores klienter. Hos børn i alderen fra 3-18 år forventer vi i kølevandet på forældrenes øgede usikkerheden en forværring af alvorlige symptomer, herunder påtrængende minder, mareridt og et højt angstniveau.

Af ovennævnte grunde er DIGNITY meget betænkelig ved det foreslåede paradigmeskift i dansk udlændingepolitik, som medfører en yderligere forringelse af vilkårene for flygtninge i Danmark, og vi opfordrer regeringen til at genoverveje lovforslaget i lyset af disse mange negative konsekvenser for flygtningene og deres familier og i lyset af det retssikkerhedsmæssige betænkelige ved igen at så tvivl om respekten for de internationale menneskeretlige normer på området.

### **Nedsættelse af integrationsydelsen**

Lovforslaget ændrer integrationsydelsen til en hjemsendelsesydelse. Satsen for enlige forsørgere nedsættes med 2.000 kr. pr. måned og for samboende og gifte med 1.000 kr. pr. person pr. måned. Nedsættelsen af ydelsen skal gælde, når der er optjent ret til halve børne- og ungegydelser, dvs. efter 36 måneders ophold.

Vi henviser til høringssvar fra Institut for Menneskerettigheder af 18. januar og til instituttets rapport om familier på integrationsydelse (oktober 2018), som konkluderede, at den nuværende integrationsydelse ligger på et så lavt niveau, at det er meget vanskeligt for mange af modtagerne af denne ydelse at få den daglige økonomi til at hænge sammen.

DIGNITY har tidligere kritiseret den lave integrationsydelse (brev af 13. november 2017) og påpeget, at for traumatiserede flygtninge kan



økonomiske vanskeligheder afledt af lave ydelser komme til at skygge for den egentlige traumbearbejdning, da det medfører håbløshed og manglende tro på en bedring af tilstanden. Vores målgruppe har behov for relevant sundhedsfaglig rehabilitering, og fattigdom og økonomisk pres medfører blot en forværring af deres symptomer som fx angst, depression og stress.

Færre og færre af flygtningefamilierne i behandling hos DIGNITY får støtte til at betale for transporten til DIGNITYs rehabiliteringsklinik. Nedskæring i ydelserne vil forværre deres situation yderligere, og vi forventer derfor flere afbrudte behandlingsforløb i fremtiden. Det vil skade forældrene, som ikke får mulighed for at få bearbejdet deres traumer, og børnene, som lever med sekundær traumatisering uden mulighed for behandling.

Vi kan derfor kun udtrykke vores største bekymring for de alvorlige menneskelige og samfundsmæssige konsekvenser, som endnu en nedsættelse vil medføre.

### **Oprettelse af Udrejsecenter Lindholm**

Personer på tålt ophold og andre afviste asylansøgere, som straffes, m.fl. skal i fremtiden overføres til øen Lindholm i Stege bugt, som har været anvendt som forsøgsstation for Statens Veterinære Forsøgsstation i mere end 90 år. Her diagnosticerede og forskede staten i virussygdomme, der kunne skade husdyrproduktionen i Danmark. Mund-og-klovtsyge, svinepest og den slags. Øen havde en fornuftig beliggenhed til formålet, da den ligger langt fra alt og alle. Der var en sikkerhedszone på 100 meter fra kysten og kun mulighed for at komme i land på øen med særlig tilladelse. Der er i dag intet rent drikkevand på øen, så de mennesker, der igennem årene har arbejdet på Lindholm, har benyttet sig af vand, der "importeres" til øen. Det bliver en bekostelig affære at gøre øen beboelig for mennesker. Udover smittefare, mangel på rent vand og dårlige adgangsforhold, kan de kommende forhold på udrejsecenter Lindholm muligvis også være i strid med de internationale menneskeretlige standarder, herunder forbuddet mod umenneskelig og nedværdigende behandling (EMRK art. 3) og reglerne om frihedsberøvelse (EMRK art. 5) og retten til privat- og familieliv (EMRK art. 8).





Mennesker, der er på tålt ophold, skal ifølge integrationsministeren leve under forhold, der er så utålelige som muligt. De har afsonet deres straf, men retten til et familieliv, retten til arbejde og retten til selvbestemmelse gælder ikke for dem. Det er endvidere værd at bemærke, at det nuværende tålt ophold regime gentagende gange er blevet kritiseret af Ombudsmanden, DIGNITY og andre institutioner, og der er blevet rejst tvivl om, hvorvidt de nuværende krav til personer på tålt ophold lever op til de menneskeretlige normer.

FNs Torturkomite har endvidere udtrykt kritik af tålt ophold regimet i Danmark:

“While noting that, in accordance with the procedure of tolerated stay, individuals in danger of being subjected to torture and ill-treatment if deported or expelled are allowed to remain in the State party, the Committee is concerned at the regime of control and limitation of rights to which such individuals are subject, especially as they may be in such status for long periods of time (arts. 3 and 16).<sup>2</sup>

DIGNITY har tidligere kritiseret de stramninger for personer på tålt ophold, som blev indført i 2016, se brev af 28. oktober 2016 til Udlændinge- og Integrationsministeren. DIGNITY konkluderede, at forholdene på Kærshovedgård indebar en betydelig risiko for overtrædelse af menneskeretlige standarder, herunder forbuddet mod umenneskelig og nedværdigende behandling.

DIGNITY finder det betænkeligt, at regeringen ikke har fulgt Ombudsmandens opfordring og de kritiske bemærkninger fra FNs Komite mod Tortur, men i stedet vælger yderligere at stramme livsvilkårene for personer på tålt ophold ved at overføre dem til øen Lindholm og ved at skærpe sanktionerne for overtrædelse af opholds-, underretnings-, og meldepligten.

DIGNITY er af den mening, at det er uværdigt at placere personer på tålt ophold og andre på øen Lindholm og opfordrer derfor regeringen til på det kraftigste at genoverveje oprettelsen af Udrejsecenter Lindholm.

---

<sup>2</sup> Concluding Observations til Danmark, februar 2016.



### Loft over familiesammenføringsager

Lovforslaget lægger op til, at udlændinge- og integrationsministeren i særlige tilfælde skal kunne fastsætte et månedligt loft over antallet af familiesammenføringer.

DIGNITY har tidligere bemærket<sup>3</sup>, at flygtninge, som endnu ikke har fået familien samlet, har umådeligt svært ved at indgå i en integrations- og behandlingsproces, idet alle tanker og al mental energi samler sig om familien i hjemlandet. Med afsæt i vores mangeårige erfaring vedrørende rehabilitering af stærkt traumatiserede torturofre ønsker vi at påpege, at behovet for familie og netværk er helt afgørende i et rehabiliterende perspektiv. Alle flygtninge har et essentielt behov for samvær med den nære familie, såfremt de skal gøre sig forhåbninger om at genvinde deres mentale og fysiske helbred og på sigt kunne lykkes med at integrere sig i det danske samfund.

For at undgå usikkerhed omkring retten til familiesammenføring opfordrer DIGNITY til, at dette afsnit udgår af lovforslaget.

---

DIGNITY stiller gerne vores ekspertise til rådighed for yderligere drøftelser af dette omfattende lovforslag, som indebærer klare forringelser af flygtninges rettigheder og livsmuligheder i Danmark.

Med venlig hilsen

Karin Verland  
Direktør, DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur

---

<sup>3</sup> Der henvises til vores tidligere kritiske høringssvar vedrørende udsættelse af retten til familiesammenføring i op til 3 år, jf. breve af 6. november 2014 og 6. januar 2016.

---

**Til:** uim@uim.dk (UIM Hovedpostkasse), hsl@uim.dk (Henriette Sundgaard Land), cakr@uim.dk (Caroline Krogh)  
**Cc:** cgh@tibetkommissionen.dk (Carina Marie Gjede Hansen)  
**Fra:** Mikael Sjöberg (MikaelSjoeberg@OestreLandsret.dk)  
**Titel:** VS: høring vedr. udlændingeloven  
**Sendt:** 22-01-2019 09:50:46

Udlændinge- og Integrationsministeriet

Udlændinge- og Integrationsministeriet har ved brev af 21. december 2018 anmodet om Dommerforeningens bemærkninger til forslag til Lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love vedrørende videre adgang til inddragelse af opholdstilladelser for flygtninge, loft over antallet af familiesammenføringer, skærpet straf for overtrædelse af indrejseforbud og overtrædelse af opholds-, underretnings- og meldepligt, ydelsesnedsættelse for forsørgere mv. (UIM Id: 607159)

Dele af det omfattende lovforslag har været drøftet på et bestyrelsesmøde, og forslaget giver Dommerforeningen anledning til følgende bemærkninger:

Strafskærpelserne for overtrædelse af opholds-, underretnings- og meldepligt er udmøntet i to detaljerede skemaer, der – trods det i bemærkningerne anførte – ikke levner domstolene et reelt skøn i forbindelse med straffastsættelsen.

Igen har ministeriet fravalgt den sædvanlige fremgangsmåde, at strafferammen og normalstraffen fastsættes af regering og Folketing, og at det herefter er overladt til domstolene – typisk under deltagelse af domsmænd - at fastsætte straffen i det enkelte tilfælde ud fra en konkret vurdering af samtlige omstændigheder i sagen. Hermed sættes domstolenes dømmende funktion reelt ud af kraft. At den valgte fremgangsmåde samtidig er uhensigtsmæssig ses i straffeskemaerne, der indeholder store spring og savner indbyrdes sammenhæng. I bilag 2 ses således et spring fra 60 dage til 6 måneder i tredjegangstilfælde alt efter, om der er tale om 5 eller 6 overtrædelser. I bilag 1 ses omvendt, at straffen i førstegangstilfælde og andengangstilfælde er den samme ved 10 overtrædelser og i øvrigt den samme som ved 9 overtrædelser i et tredjegangstilfælde. Ønskes straffen fastsat så skematisk som foreslået, foreslår Dommerforeningen, at skemaet underkastes en egentlig lovteknisk gennemgang.

Ved den foreslåede skærpelse af adgangen til varetægtsfængsling efter § 35 a i udlændingeloven, angives der i bemærkningerne en række detaljerede anvisninger på, hvornår der kan foreligge gentagne overtrædelser. Uanset at det er anført i forslaget, at det altid vil bero på en konkret vurdering, skal Dommerforeningen bemærke, at så detaljerede bemærkninger kan føre til mulige utilsigtede resultater. Dommerforeningen skal derfor foreslå, at det overlades til domstolene – indenfor nogle af lovgiver mere løst skitserede rammer – at tage stilling til, om der er grundlag for varetægtsfængsling i det enkelte tilfælde. I den forbindelse gør foreningen opmærksom på, at domstolene inden for beslægtede områder har stor erfaring med at vurdere spørgsmål, om der i konkrete tilfælde foreligger væsentlig misligholdelse i form af gentagen overtrædelse af en forpligtelse.

Til forslaget om indførelse af en minimumsstraf af fængsel i 1 år for visse overtrædelser af indrejseforbud, henviser Dommerforeningen til Straffelovrådets overvejelser og vurdering i betænkning 1531/2012, hvorefter brug af særskilt forhøjede minimumsstraffe for visse forbrydelser ses som et unødvendigt og samtidig uhensigtsmæssigt middel for lovgivningsmagten til at give anvisninger om strafniveauet i typetilfælde. Det er i forslaget ikke nærmere begrundet, hvorfor der ikke på dette område vil være behov for, at domstolene – typisk under medvirken af domsmænd - kan fastsætte straffen mere skønsmæssigt fra sag til sag.

Igen skal foreningen bemærke, at forslaget muligt kan give anledning til utilsigtede resultater. Således vil en nordisk statsborger, der har fået fængsel i mere end 3 måneder og indrejseforbud for eksempel for tidligere overtrædelser af indrejseforbud forud for lovens ikrafttræden ved fornyet indrejse i strid med indrejseforbuddet efter lovforslagets i krafttræden blive straffet med fængsel i 1 år, der ifølge bemærkningerne tillige skal være ubetinget.

Dommerforeningen skal i tilslutning hertil gøre opmærksom på, at lovgiver ved bemærkningerne i lovforslaget i realiteten sætter dele af straffeloven ud af kraft, når lovgiver fastslår, at straffen skal være ubetinget. En sådan bestemmelse ses end ikke i straffeloven. Den forekommer lovteknisk uhensigtsmæssig og vil som nævnt kunne føre til utilsigtede afgørelser.

Den øgede kontrol, den øgede adgang til varetægtsfængsling samt de længere straffe må samlet set forventes at føre til øget ressourceforbrug ved domstolene og til længerevarende sager med domsmænd. Således har retten i Herning efter etableringen af udrejsescenter Kærshovedgård måttet afsætte en ekstra retsdag om ugen til behandling af disse sager.

Dommerforeningen har med sine bemærkninger til lovforslaget ikke taget højde for, om forslaget i øvrigt er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, herunder i relation til EU-retten.

Med venlig hilsen

Mikael Sjöberg

**Mikael Sjöberg**

landsdommer/Formand for Den Danske Dommerforening

Direkte: + 45 99 68 65 01/ + 45 21 66 18 49



**DEN DANSKE  
DOMMERFORENING**