

## Notat

### SUPPLERENDE KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT

#### vedrørende

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

#### 1. Hørte myndigheder og organisationer mv.

1.1. Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 21. december 2018 til den 18. januar 2019 været sendt i høring.

Ved brev af 18. januar 2019 oversendte Udlændinge- og Integrationsministeriet de høringssvar vedrørende forslaget, som var modtaget i ministeriet på tidspunktet for udløb af høringsfristen den 18. januar 2019 kl. 12.00. Efterfølgende er der løbende oversendt senere indkomne høringssvar.

Den kommenterede høringsoversigt vedrørende lovforslaget blev oversendt til udvalget den 21. januar 2019.

1.2. Den kommenterede høringsoversigt indeholdt ikke Udlændinge- og Integrationsministeriets kommentarer til **Rigsadvokatens** høringssvar for så vidt angår strafskærpelser for overtrædelse af opholds-, underretnings- og meldepligten og **Kommunernes Landsforenings (KL's)** høringssvar for så vidt angår flygtninges afledte rettigheder.

Denne supplerende kommenterede høringsoversigt indeholder ministeriets kommentarer hertil.

1.3. Udlændinge- og Integrationsministeriet har endvidere efter fristens udløb modtaget høringssvar fra:

#### **Den Danske Dommerforening, DIGNITY og Flygtningenævnet.**

Denne supplerende kommenterede høringsoversigt indeholder ligeledes ministeriets kommentarer hertil.

1.4. Udlændinge- og Integrationsministeriet sendte desuden den 26. november 2018 et udkast til lovforslag i ekstern høring (Skærpet kontrol med fremmedkrigere, orienteringspligt for udlændinge på tålt ophold, der ikke er pålagt opholdspligt, adgang uden retskendelse til bopælen under varetægtsfængsling og afsoning med fodlænke på et indkvarteringssted, præcisering af Udlændingestyrelsens kontrolpligt og nyaffattelse af bestemmelserne om opholds-, underretnings- og meldepligt). Det lovforslag forventes fremsat Feb. II.



## Udlændinge- og Integrationsministeriet

22. januar 2019

Udsendelse  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

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

CVR-nr. 36977191

Sagsbehandler  
Camilla Kjærgaard

Tel.  
Mail

Sags nr. 2018 - 20616  
Akt-id 636487

Lovudkastets § 1, nr. 2, 5 og 8, vedrørende skærpet kontrol med fremmedkrigere er på baggrund af finanslovsaftalen 2019 indsat i L 140 som lovforslagets § 1, nr. 7, 13 og 15.

På den baggrund har ministeriet den 22. januar 2019 fremsendt høringssvar vedrørende lovudkastets forslag til skærpet kontrol med fremmedkrigere til Udlændinge- og Integrationsudvalget.

Den supplerende kommenterede høringsoversigt, som hermed fremsendes, indeholder ligeledes ministeriets kommentarer hertil.

**1.5.** Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter i de modtagne høringssvar.

Udlændinge- og Integrationsministeriets kommentarer til høringssvarene er anført i kursiv.

Bemærkninger af generel politisk karakter samt forslag og bemærkninger, der ikke vedrører lovforslaget, indgår ikke i høringsoversigten. Udlændinge- og Integrationsministeriet kan for en fuldstændig gennemgang af samtlige synspunkter henvise til høringssvarene, som er sendt til Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg.

## **2. Høringssvarene**

### **2.1. Lovforslagets fremsættelse forud for høringsfristens udløb**

**DIGNITY** har bemærket og beklaget, at lovforslaget er fremsat forud for høringsfristens udløb.

*Udlændinge- og Integrationsministeriet kan henvise til den kommenterede høringsoversigt, der den 21. januar 2019 blev fremsendt til Udlændinge- og Integrationsudvalget.*

### **2.2. Inddragelse / nægtelse af forlængelse af opholdstilladelser / midlertidighed**

**DIGNITY** har anført, at det foreslåede paradigmeskifte i udlændingepolitikken vil skabe utryghed for flygtninge og have en negativ effekt på integrationen af flygtninge i Danmark, og at et fremtidigt fokus på midlertidighed ikke må medføre en øget risiko for, at flygtninge udsendes i strid med internationale forpligtelser.

**DIGNITY** har desuden henvist til den foreslåede ændring af reglerne om inddragelse og nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse til flygtninge og familiesammenførte til flygtninge, hvorefter bestemmelsen i § 26, stk. 1, ikke længere skal finde anvendelse. **DIGNITY** har hertil anført, at de er betænkelige ved udsigten til, at traumatiserede flygtninge kan få inddraget deres opholdstilladelse i Danmark

uden en lovgivningsmæssig forpligtelse til at inddrage deres helbredsmæssige forhold i vurderingen.

*Udlændinge- og Integrationsministeriet kan henvise til pkt. 2.2 i den kommenterede høringsoversigt, der den 21. januar 2019 blev fremsendt til Udlændinge- og Integrationsudvalget.*

**Flygtningenævnet** har foreslået, at der indsættes en udtrykkelig henvisning i lovteksten i lovforslaget om, at der ved behandling af sager om forlængelse af opholdstilladelse efter § 7 og § 8, stk. 1 og 2, skal ske inddragelse af Danmarks internationale forpligtelser.

**Flygtningenævnet** har endvidere foreslået, at ikrafttrædelsesbestemmelserne ændres, således at verserende sager om inddragelse og nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse bliver behandlet efter de samme retsregler. Nævnet har hertil anført, at bemærkningerne til ikrafttrædelsesbestemmelserne indebærer, at verserende sager om inddragelse og nægtelse af forlængelse med henvisning til ændrede generelle forhold i hjemlandet skal behandles efter forskellige regler, uanset inddragelsen/nægtelse af forlængelsen måtte være sket på samme grundlag.

**Flygtningenævnet** har desuden bemærket, at det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 2.1.1.1.1., at det er gældende ret, at: "[e]n flygtning, der før 2015 er meddelt opholdstilladelse 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." Nævnet har hertil anført, 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.)).

**Flygtningenævnet** har endelig anført, at det må antages, at lovforslaget vil medføre, at nævnet vil modtage flere sager om inddragelse og nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse, hvilket vil medføre et øget ressourceforbrug for såvel nævnet som nævnets sekretariat.

*Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker, at det fremgår af lovforslagets pkt. 2.3, at den foreslåede ordning ændrer på kriterierne for en forlængelse af den meddelte opholdstilladelse. Den nuværende beskyttelse i udlændingelovens § 26, stk. 1, jf. § 19, stk. 7, finder således efter forslaget ikke længere anvendelse ved nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse meddelt efter § 7, stk. 1 og 2, og § 8, stk. 1 og 2, da disse opholdstilladelse fremadrettet vil blive meddelt med henblik på midlertidigt ophold. Den foreslåede § 19 a vil således heller ikke finde anvendelse på afgørelser om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse meddelt til flygtninge og familiesammenførte til flygtninge. Som det fremgår af bemærkning-*

gerne til lovforslaget, vil spørgsmålet om forlængelse af opholdstilladelsen fortsat skulle afgøres under inddragelse af Danmarks internationale forpligtelser, herunder relevant praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. I tilfælde, hvor generelle forhold i sig selv har begrundet beskyttelsen, skal der meddeles afslag på forlængelse, hvis situationen i det pågældende land eller område har udviklet sig på en sådan måde, at der ikke længere er grund til at antage, at enhver vil være i reel risiko for at blive udsat for overgreb i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 3 alene som følge af den blotte tilstedeværelse i landet, og hvis EMRK artikel 8 ikke vil være til hinder herfor. Udviklingen i det pågældende land eller område vil kunne føre til afslag på forlængelse, selv om situationen fortsat er alvorlig, skrøbelig og uforudsigelig. Det anførte indebærer med andre ord, at også forlængelse af opholdstilladelser til den nævnte gruppe alene vil ske, hvis Danmark er forpligtet hertil i medfør af internationale forpligtelser.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal i den forbindelse bemærke, at den foreslåede ændring af reglerne for behandling af sager om forlængelse af opholdstilladelser meddelt efter § 7, stk. 1 og 2, og § 8, stk. 1 og 2, svarer til de nugældende regler for behandling af sager om forlængelse af opholdstilladelser meddelt efter § 7, stk. 3.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal endvidere bemærke, at henset til, at sigtet med lovforslaget er, at midlertidigt ophold for flygtninge skal inddrages, så snart det er muligt, skal behandlingen af en ansøgning om forlængelse af en opholdstilladelse, samt vurderingen om inddragelse af en opholdstilladelse meddelt efter udlændingelovens § 7, stk. 1 og 2, eller § 8, stk. 1 og 2, samt opholdstilladelser meddelt efter § 9, stk. 1, og § 9 c, stk. 1, til en familiesammenført person til en udlænding med opholdstilladelse efter § 7 eller § 8, stk. 1 og 2, foretages efter de foreslåede regler fra ikrafttrædelsestidspunktet.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har noteret sig Flygtningenævnets bemærkninger til det i lovforslaget under gældende ret anførte, herunder nærmere afsnit 2.1.1.1.1 om, at: [e]n flygtning, der før 2015 er meddelt opholdstilladelse 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.", samt det af Flygtningenævnte anførte om, at disse bemærkninger ikke er i overensstemmelse med praksis. Udlændinge- og Integrationsministeriet kan tilslutte sig Flygtningenævnets bemærkninger. Det af Flygtningenævnet anførte supplerer således det anførte i lovforslaget om gældende ret.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har noteret sig Flygtningenævnets bemærkninger vedrørende et øget ressourceforbrug som følge af en stigning i antallet af sager om inddragelse og nægtelse af forlængelse af opholdstilladelser. Tiltagene vedrørende bl.a. inddragelse og nægtelse af forlængelse af opholdstilladelser

*følges løbende. Eventuelle afledte ressourcemæssige konsekvenser vil skulle ses i sammenhæng med det samlede ressourcetræk i de berørte myndigheder.*

**KL** har anført, at de anser det som meget kritisk, hvis ændringen, hvorefter opholdstilladelser meddelt til flygtninge efter § 7, stk. 1 og 2, samt § 8, stk. 1 og 2, fremover meddeles med henblik på midlertidigt ophold, får den betydning, at disse udlændinge ikke længere vil have adgang til statsstøttet videregående- og erhvervsuddannelse. **KL** har i den forbindelse bemærket, at de anser det som problematisk, hvis kommunerne ikke har mulighed for at henvise flygtninge og familiesammenførte til flygtninge til statsstøttet uddannelse. **KL** har af den grund anført, at de gerne ser, at de relevante regelsæt ændres således, at de pågældende udlændinge på midlertidig ophold får adgang til statsstøttet uddannelse.

*Udlændinge- og Integrationsministeriet kan henvise til pkt. 2.2.2 i den kommenterede høringsoversigt, der den 21. januar 2019 blev fremsendt til Udlændinge- og Integrationsudvalget.*

### **2.3. Nedsættelse af integrationsydelsen**

**DIGNITY** udtrykker bekymring over de menneskelige og samfundsmæssige konsekvenser af ydelsesnedsættelsen og henviser til Institut for Menneskerettigheders rapport om "Familier på integrationsydelse", som konkluderer, at den nuværende integrationsydelse ligger på et så lavt niveau, at det er vanskeligt for mange af modtagerne af denne ydelse at få den daglige økonomi til at hænge sammen.

Således fremgår det af svaret fra **DIGNITY**, at den lave integrationsydelse har store økonomiske konsekvenser for traumatiserede flygtninge, da det medfører håbløshed og manglende tro på en bedring af tilstanden. **DIGNITY** anfører, at målgruppen har brug for en relevant sundhedsfaglig rehabilitering.

*Udlændinge- og Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at baggrunden for at indføre integrationsydelsen var at give nytilkomne et større incitament til at arbejde og blive integreret i det danske samfund. Samtidig ønskede regeringen at gøre det mindre attraktivt at søge asyl i Danmark.*

*Den foreslåede nedsættelse af integrationsydelsen (selvforsørgelses- og hjemrejseydelsen eller overgangsydelsen) for forsørgere med mere end 3 års ophold i Danmark har til hensigt yderligere at øge incitamentet til at arbejde.*

*De gældende forsørgersatser indeholder efter regeringens opfattelse ikke i alle situationer et tilstrækkeligt incitament til at påtage sig fx et deltidsjob, et job i den lave ende af lønskalaen eller IGU-ansættelse, hvilket kan være med til at fastholde målgruppen længere tid end nødvendigt på offentlig overførselsindkomst. Hensigten er således, at flere skal søge ud på arbejdsmarkedet og ad den vej forsørge sig selv og familien.*

## 2.4. Loft over antallet af familiesammenføringer med flygtninge

**DIGNITY** har bemærket, at flygtninge, som endnu ikke har fået familien samlet, har sværere ved at blive integreret. Derudover påpeger DIGNITY, at familie og netværk er vigtigt for flygtninge, herunder navnlig for at sikre en vellykket rehabilitering af traumatiserede torturofre. Endelig bemærker DIGNITY, at usikkerhed omkring retten til familiesammenføring bør undgås, og derfor foreslår DIGNITY, at loftet over antallet af familiesammenføringer med flygtninge udgår af forslaget.

*Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker hertil, at ordningen vil kunne indebære en kortere udskydelse af en anerkendt ret til familiesammenføring til en udlænding med opholdstilladelse efter §§ 7-8 (flygtninge). Loftet ændrer ikke ved den almindelige sagsbehandling af familiesammenføringsager, og selve vurderingen af, om en ansøger har ret til familiesammenføring med en herboende flygtning, ligger før vurderingen af, om der kan ske en udskydelse af meddelelsen af denne ret. På den baggrund vurderer ministeriet ikke, at den foreslåede ordning kan medvirke til at skabe usikkerhed omkring selve retten til familiesammenføring. Den ret vil være endeligt afklaret før vurderingen af, om en ansøger er omfattet af loftet, ligesom udlændingemyndighederne klart vil skulle tilkendegive over for de udlændinge, der omfattes af ordningen, at de har ret til familiesammenføring.*

*Ministeriet bemærker i øvrigt, at det følger af den foreslåede ordning, at der – uanset loftet – vil skulle meddeles familiesammenføring uden udskydelse i alle sager, hvor ansøger har sådanne særlige forhold, at en eventuel udskydelse af retten til familiesammenføring vil stride mod Danmarks internationale forpligtelser.*

*Udlændinge- og Integrationsministeriet kan i øvrigt henvise til den tidligere fremsendte kommenterede høringsoversigt af 21. januar 2019, afsnit 2.4.*

## 2.5. Strafskærpelser for overtrædelse af opholds-, underretnings- og meldepligt

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

**Rigsadvokaten** anfører endvidere, der ved udmåling af straffen anvendes 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.

**Rigsadvokaten** anfører endelig, at lovforslaget skønnes at ville medføre merudgifter for anklagemyndigheden, svarende til to juridiske anklager-årsværk.

**Den Danske Dommerforening** anfører, at 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.

**Dommerforeningen** anfører endvidere, at ministeriet har fravalgt den sædvanlige fremgangsmåde, hvor 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 uhenigtsmæssig 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.

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

*Udlændinge- og Integrationsministeriet skal – for så vidt angår forholdet mellem de foreslåede bestemmelser i udlændingelovens § 60, stk. 2, og straffelovens § 143 – bemærke, at det gælder som et almindeligt princip, at strafferammer på mere end 2 års fængsel som udgangspunkt skal reguleres i straffeloven i stedet for særlovgivningen. Det er baggrunden for, at ministeriet foreslår, at der alt efter overtrædelsernes karakter skal straffes for overtrædelse af de pålagte kontrolforpligtelser efter enten udlændingelovens § 60, stk. 2, eller efter bestemmelsen i straffelovens § 143.*

*Det bemærkes endvidere, at det som udgangspunkt vil bero på en skønsmæssig vurdering, om overtrædelserne skal straffes efter den ene eller anden ordning. Herved skal der lægges vægt på om, der er tale om særligt grove tilfælde af overtrædelser af en pålagt opholds-, underretnings- og meldepligt. Som eksempel herpå kan nævnes tilfælde, hvor en udlænding, som er pålagt alle tre typer af kontrolforpligtelser, i en periode på flere måneder slet ikke opholder sig på det indkvarteringssted, hvorved den pågældende dagligt eller næsten dagligt i hele perioden overtræder alle tre typer af kontrolforpligtelser. En sådan situation vil kunne medføre, at den pågældende op mod flere hundrede gange overtræder et pålæg og vil*



derfor falde ind under den foreslåede bestemmelses anvendelsesområde. Det kan endvidere være tilfældet, hvor en udlænding, der er pålagt opholds-, underretnings- og meldepligt tidligere adskillige gange er blevet dømt for overtrædelse af opholds-, underretnings- og meldepligt. Der er således overladt domstolene et vist skøn for så vidt angår afgrænsningen af anvendelsen af de to straffebestemmelser, herunder i forhold til strafudmålingen.

Den nærmere afgrænsning forventes derfor fastlagt gennem praksis ved domstolene. Det bemærkes i den forbindelse, at anklagemyndigheden efter en konkret vurdering kan rejse principal tiltale efter den ene bestemmelse og subsidiær tiltale efter den anden bestemmelse.

Ministeriet skal bemærke, at aftalen om finansloven for 2019 på udlændingeområdet indebærer, at der skal ske en markant skærpelse af straffen for udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste, der overtræder en pålagt opholds-, underretnings- og meldepligt. Ministeriet skal endvidere bemærke, at straffen allerede i dag fastsættes takstmæssigt. Den foreslåede ændring indebærer, at straffen skærpes, og at straffen fastsættes takstmæssigt pr. kalendermåned, hvor antallet af overtrædelser som udgangspunkt vil være afgørende for den konkrete udmålte straf, i stedet for som i dag, hvor straffen fastsættes ud fra det samlede antal overtrædelser, uanset over hvor lang en periode overtrædelserne har fundet sted. Formålet hermed er at sikre, at det hurtigt har konsekvenser, hvis en udlænding vedbliver at overtræde de pålagte kontrolforanstaltninger over en længere periode. Det takstbaserede system er desuden begrundet i, at sager om overtrædelse af opholds-, underretnings- og meldepligten typisk vedrører ensartede former for overtrædelser af kontrolforpligtelserne.

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

Den foreslåede takstmæssige fastsættelse af straffen ændrer altså ikke ved, at der som hidtil er overladt domstolene et skøn, idet den i skemaerne anførte strafudmåling kan fraviges i op- og nedadgående retning i forbindelse med den enkelte sag, jf. de specielle bemærkninger til lovforslagets § 1, nr. 23 og 24. Strafudmåling i de enkelte sager vil dermed fortsat bero på domstolenes konkrete vurdering af alle sagens omstændigheder. Det vil bl.a. også gælde i det tilfælde, hvor en udlænding begår overtrædelser af kontrolforpligtelserne inden for flere kalendermåneder, og hvor der vil skulle fastsættes en samlet straf, hvor der skal tages højde for dette.

Særligt for så vidt angår de spring i strafudmålingen, som den foreslåede ordning indeholder, skal ministeriet anføre, at formålet hermed er at sikre, at det hurtigt har mærkbare konsekvenser, hvis en udlænding vedbliver at overtræde de pålagte kontrolforanstaltninger.



*Det skal endvidere om forskellen mellem de foreslåede takstmæssige straffe, som følger af henholdsvis bilag 1, der omfatter strafudmåling fra 1. juni 2019, og bilag 2, der omfatter strafudmåling fra den 1. juni 2021, anføres, at det er hensigten at skærpe straffen yderligere den 1. juni 2021, hvorfor straffen justeres fra dette tidspunkt.*

*Det skal endelig bemærkes, at lovforslaget – svarende til andre lovforslag – har været i lovteknisk gennemgang i Justitsministeriet.*

*Ministeriet noterer sig endelig Dommerforeningens og Rigsadvokatens bemærkninger vedrørende ressourcemæssige konsekvenser. Tiltagene vedrørende opholds-, melde- og underretningspligt følges løbende. Eventuelle afledte ressourcemæssige konsekvenser vil skulle ses i sammenhæng med det samlede ressource-træk i de berørte myndigheder.*

## **2.6. Varetægtsfængsling**

**Den Danske Dommerforening** anfører, at der ved den foreslåede skærpelse af adgangen til varetægtsfængsling efter § 35 a i udlændingeloven, i bemærkningerne angives 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** foreslår derfor, 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.

*Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker, at bestemmelsen om varetægtsfængsling foreslås skærpet for at sikre, at det hurtigt har konsekvenser for den enkelte udlænding, der ikke overholder de pålagte forpligtelser, og at det derfor også sikres, at der hurtigere end i dag kan ske varetægtsfængsling. Den foreslåede ændring har således sammenhæng med de foreslåede strafskærpelser for overtrædelse af opholds-, underretnings- og meldepligt.*

*Som anført i bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 8, samt pkt. 12.3 i de almindelige bemærkninger vil spørgsmålet om, hvorvidt en udlænding i væsentlig grad misligholder sine forpligtelser, dog bero på en individuel og konkret vurdering af den pågældendes forhold. Bestemmelsen forudsættes – svarende til den gældende bestemmelse – 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 overtrædelse skulle vurderes inden for en periode på op til 2 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 1 måned. 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.*

*Ved vurderingen af, om der er tale om gentagne overtrædelser inden for de nævnte perioder, vil det fortsat være forudsat, at der er tale om overtrædelser af et sådant omfang, at den pågældende vil kunne straffes med fængsel i mere end 30 dage, jf. retsplejelovens § 762, stk. 3.*

## **2.7. Udrejsecenter Lindholm**

**DIGNITY** anfører, at det er bekosteligt at etablere Udrejsecenter Lindholm som følge af bl.a. dekommissioneringsarbejdet og etablering af vandforsyning.

**DIGNITY** anfører endvidere, at indkvarteringsforholdene på Udrejsecenter Lindholm muligvis kan være i strid med internationale menneskeretlige standarder, herunder EMRK artikel 3 og EMRK artikel 8.

Endvidere anfører **DIGNITY**, at forholdene for udlændinge på tålt ophold gentagne gange er blevet kritiseret af bl.a. Ombudsmanden og FN's Torturkomité, og at **DIGNITY** tidligere har konkluderet, at forholdene på Kærshovedgård indebærer en betydelig risiko for overtrædelse af menneskeretlige standarder, herunder EMRK artikel 3. **DIGNITY** finder det betænkeligt, at regeringen ikke har fulgt Ombudsmandens opfordring og kritik fra FN's Torturkomité, men i stedet strammer livsvilkårene for udlændinge på tålt ophold ved at indkvartere dem på Udrejsecenter Lindholm, og ved at skærpe sanktionerne for overtrædelse af kontrolforpligtelserne.

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

*Udlændinge- og Integrationsministeriet kan oplyse, at DTU forventer at afslutte deres aktiviteter på Lindholm i løbet af 2019. Herefter skal et større dekommissioneringsarbejde i gang. Dekommissioneringen af Lindholm vil skulle igangsættes uagtet etableringen af Udrejsecenter Lindholm.*

*De nærmere planer for etablering af udrejsecenteret, herunder etablering af den nødvendige infrastruktur, vil blive afdækket frem mod ibrugtagning af centeret.*

*Ministeriet skal endvidere bemærke, at Udlændingestyrelsen i sager om opholdspligt for bl.a. udlændinge på tålt ophold naturligvis skal sikre, at Danmarks internationale forpligtelser overholdes, herunder EMRK artikel 3 og artikel 8.*

*Ministeriet skal dog samtidig bemærke, at det ikke vurderes, at de generelle forhold på Udrejsecenter Lindholm kan anses for så belastende, at EMRK artikel 3 krænkes, ligesom det er vurderingen, at etablering af et udrejsecenter på Lindholm for udlændinge på tålt ophold mv. kan ske inden for rammerne af EMRK artikel 8.*

*Ministeriet kan for så vidt angår den nærmere vurdering af indkvarteringsforholdene på Lindholm i relation til bl.a. EMRK artikel 3 og artikel 8, henvise til den kommenterede høringsoversigt, der den 21. januar 2019 blev fremsendt til Udlændinge- og Integrationsudvalget.*

## **2.8. Skærpet kontrol med fremmedkrigere og udlændinge udvist af hensyn til statens sikkerhed (§ 25)**

**Institut for Menneskerettigheder** anfører, at det ikke fremgår udtrykkeligt af lovudkastet, men at det må antages, at denne gruppe udlændige ikke har begået forhold, som er strafbare efter dansk straffelov; eller at der ikke er tilstrækkeligt bevismæssigt grundlag for at tiltale dem for en strafbar forseelse. I modsatte fald ville de angiveligt falde ind under én af de to kategorier, der allerede er pålagt opholds-, underretnings- og meldepligt, nemlig udlændinge på tålt ophold eller udviste kriminelle udlændinge.

**Institut for Menneskerettigheder** anfører i den forbindelse, at Højesteret ved proportionalitetsvurderingen i forhold til retten til bevægelsesfrihed – udover de udlændingeretlige hensyn om at sikre udsendelse – også har lagt betydelig vægt på, at den pågældende udlænding har begået strafbare forhold, herunder hvor alvorlig og gentagen kriminalitet, der er tale om. Det samme må antages at være tilfældet i forhold til proportionalitetsvurderingen under retten til privatliv. **Institut for Menneskerettigheder** anfører, at der skal mindre til, før opholdspligten på et udrejsecenter bliver et uproportionalt indgreb i retten til privatliv, hvis den berørte udlænding ikke har begået kriminelle forhold. En udlænding, der ikke har begået strafbare forhold, kan således som udgangspunkt pålægges opholdspligt i kortere tid, end en udlænding, der er dømt for kriminelle forhold.

**Institut for Menneskerettigheder** anfører endvidere, at det primært synes at være af sikkerhedsmæssige grunde, at fremmedkrigere pålægges opholds-, underretnings- og meldepligt på et udrejsecenter. Der må imidlertid efter Instituttets opfattelse stilles spørgsmålstejn ved, om opholds-, underretnings- og meldepligt er et effektivt middel til at opnå det ønskede formål.

**Institut for Menneskerettigheder** anbefaler, for at undgå brud på menneskerettighederne, at det præciseres i lovbemærkningerne, at der som udgangspunkt skal mindre til, for at opholdspligten på et udrejsecenter bliver et uproportionalt indgreb i retten til privatliv, såfremt den pågældende udlænding ikke er dømt for kriminelle forhold.

**SOS Racisme** foreslår, at afvikle ordningerne frem for at udbygge dem i endnu mere lidelsesfuld retning, fx ved at pålægge stort set alle i grupperne underretningspligt, opholdspligt og meldepligt, og ved indretning af et udrejsecenter på Lindholm og i Ringe. **SOS Racisme** anfører desuden, at PET eller FET eventuelt kan have tilsyn med fremmedkrigere.

**Amnesty International** anfører, at det ikke er sandsynligt, at "fremmedkrigerne" vil være mere tilbøjelige til at forlade Danmark som følge af det systemiske pres, som de fremover skal dele med udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste. **Amnesty International** anfører endvidere, at det er stærkt problematisk for et retssamfund, at personer, som ikke er stillet for en dommer, ikke er fundet skyldig efter en formaliseret bevisvurdering, skal udvises af Danmark, fordi det "antages", at de har begået nærmere bestemte handlinger – og de herunder også undergives det samme kontrol- og sanktionssystem, som personer på tålt ophold eller kriminelle udviste, der modsat fremmedkrigerne har været gennem en eller anden form for retlig prøvelse og bevisvurdering.

*Ministeriet skal – for så vidt angår Institut for Menneskerettigheder og Amnesty Internationals bemærkninger omkring det forhold, at fremmedkrigere ikke er dømt samt Institut for Menneskerettigheders bemærkning om, at der som udgangspunkt skal mindre til, før et pålæg om opholdspligt over for en fremmedkriger må anses for et uproportionalt indgreb – henvise til ministeriets bemærkninger i den kommenterede høringsoversigt af 21. januar 2019, der er oversendt til Udlændinge- og Integrationsudvalget samme dato.*

*For så vidt angår SOS Racismes bemærkning om, at PET eller FET eventuelt kan have tilsyn med fremmedkrigere, skal ministeriet ligeledes henvise til den kommenterede høringsoversigt af 21. januar 2019.*

*For så vidt angår Institut for Menneskerettigheders og Amnesty Internationals bemærkninger om formålet med at pålægge fremmedkrigere det skærpede kontrolregime, skal ministeriet bemærke, at det skærpede kontrolregime har til formål dels at bidrage til, at de fremmedkrigere, som ikke ønsker at medvirke til udrejse, udrejser af Danmark snarest muligt, dels at myndighederne er bekendt med den pågældendes opholdssted, således at der kan ske udsendelse, når mulighederne herfor opstår. Ministeriet skal hertil bemærke, at det skærpede kontrolregime, som gælder for udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste, afspejler, at de pågældende udlændinge er uønskede her i landet. Der er tale om udlændinge, som har begået grove forbrydelser eller lignende, og som derfor er udelukket fra opholdstilladelse eller udvist af landet. De pågældende udlændinge skal udsendes af landet, så snart muligheden herfor opstår. Myndighederne har derfor en interesse i at føre kontrol med og have kendskab til de pågældendes opholdssted, og de pågældende udlændinge er derfor pålagt opholds-, underretnings- og meldepligt.*

*Fremmedkrigere antages at have deltaget i aktiviteter, som kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller udgøre en væ-*

sentlig trussel mod den offentlige orden. Der er således tale om personer, der i lighed med udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste opholder sig uønsket her i landet, og som skal udsendes, så snart muligheden herfor opstår. Der er derfor tale om personer, som de danske myndigheder har en interesse i at føre tæt kontrol med. Udlændinge, der er udvist efter udlændingelovens § 25, opholder sig også uønsket her i landet, og de danske myndigheder har en interesse i at føre en tæt kontrol med disse udlændinge, således at der kan ske udsendelse, så snart muligheden herfor opstår.

Det er på den baggrund ministeriets opfattelse, at reglerne om anvendelse af kontrolforanstaltninger over for udlændinge, der befinder sig her i landet som fremmedkrigere, og udlændinge, der er udvist efter § 25, bør skærpes, således at de pågældende udlændinge fremover er omfattet af det skærpede kontrolregime, uanset om de befinder sig her i landet på tålt ophold eller ej.

## 2.9. Skærpeelse af straffen for overtrædelse af indrejseforbud

**Den Danske Dommerforening** anfører i sit hørings svar, at brug af særskilt forhøjede minimumsstraffe for visse forbrydelser er et unødvendigt og samtidig uhensigtsmæssigt middel for lovgivningsmagten til at give anvisninger om strafniveauet i typetilfælde. Der henvises i den forbindelse til Straffelovrådets overvejelser og vurdering i betænkning i 1531/2012. Dommerforeningen anfører videre, at det ikke i forslaget er 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.

**Dommerforeningen** anfører herudover, at lovgiver ved bemærkningerne i lovforslaget i realiteten sætter dele af straffeloven ud af kraft, når lovgiver fastslår, at straffen skal være ubetinget. Der henvises til, at en sådan bestemmelse end ikke ses i straffeloven, og at den således forekommer lovteknisk uhensigtsmæssig og vil kunne føre til utilsigtede afgørelser.

*Udlændinge- og Integrationsministeriet skal for så vidt angår de anførte betæneligheder ved anvendelsen af minimumsstraffe henvise til pkt. 2.7.2. i det allerede fremsendte høringsnotat af 21. januar 2019.*

*Ministeriet skal herudover bemærke, at det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 20, at det forudsættes, at straffen på 1 år normalt fastsættes som en ubetinget fængselsstraf. Der henvises endvidere til, at tilsvarende tilkendegivelser om, at straffen normalt skal fastsættes som en ubetinget fængselsstraf bl.a. ses i forarbejderne til straffelovens § 124, stk. 4, om uretmæssig besiddelse af mobiltelefon m.v. i arresthuse/lukkede fængsler (ubetinget fængselsstraf på 7 dage forudsættes i førstegangstilfælde) og i forarbejderne til knivlovens § 7 om overtrædelse af knivlovens § 1 (besiddelse af kniv mv. på offentligt tilgængeligt sted m.v.).*