



NOTAT

Dato: 27. november 2008  
Kontor: Udlændingelovskontoret  
J.nr.: 2008/4009-93  
Sagsbeh.: VHH

**Notat om de indkomne høringssvar vedrørende forslag til Lov om ændring af udlændingeloven (Skærpet meldepligt for udlændinge på tålt ophold, styrket kontrol med overholdelse af påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted samt forhøjelse af strafferammen for overtrædelse af en pålagt meldepligt eller et påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted) – Lovforslag nr. L 69**

**1. Indledning**

Integrationsministeriet har hørt en række myndigheder og organisationer over udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Skærpet meldepligt for udlændinge på tålt ophold, styrket kontrol med overholdelse af påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted samt forhøjelse af strafferammen for overtrædelse af en pålagt meldepligt eller et påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted) med frist for bemærkninger den 19. november 2008 kl. 12.

Følgende hørte myndigheder og organisationer har til og med den 26. november 2008 afgivet bemærkninger til lovforslaget:

Advokatrådet, Amnesty International, Danske Advokater, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Røde Kors, Dansk Socialrådgiverforening, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racdiskrimination, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Institut for Menneskerettigheder, International Commission of Jurists, Landsforeningen af Beskikkede Advokater, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, UNHCR og Ægteskab uden grænser.

Følgende hørte myndigheder og organisationer har ikke bemærkninger til lovforslaget:

Allerød Kommune, Dansk Arbejdsgiverforening, Datatilsynet, Domstolsstyrelsen, Foreningen af Statsforvaltningsdirektører, KL, Københavns Byret, Landbrugsrådet, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Retten i Hillerød, Retten i Odense, Retten i Roskilde, Retten i Aalborg, Retten i Århus og Rigspolitiet.

Følgende hørte myndigheder og organisationer har (endnu) ikke afgivet bemærkninger til lovforslaget:

Akademikernes Centralorganisation, Beredskabsstyrelsen, Børnerådet, Dansk Industri, Dansk Psykolog Forening, Danske Regioner, Den Almindelige Danske Lægeforening, Den Danske Dommerforening, Den Danske Europabevægelse, Det Centrale Handicapråd, Dommerfuldmægtigforeningen, Flygtningenævnet, Foreningen af Statsforvaltningsjurister, Frederiksberg Kommune, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd(FTF), Færøernes Landsstyre, Grønlands Landsstyre, Handel, Transport og Serviceerhvervene, HK/Danmark, Håndværksrådet, Jammerbugt Kommune, Københavns Kommune, Landsorganisationen i Danmark, Ledernes Hovedorganisation, Mellempfolkeligt Samvirke, Politiforbundet i Danmark, Red Barnet, Rigsadvokaten, Rådet for Etniske Minoriteter og Sø- og Handelsretten.

I det følgende gengives hovedindholdet af de modtagne høringssvar med hensyn til forslagene i det fremsatte lovforslag og Integrationsministeriets bemærkninger hertil. Bemærkninger af generel politisk karakter samt forslag og bemærkninger, der ikke vedrører det fremsatte forslag, indgår således ikke i notatet. Integrationsministeriet kan for en fuldstændig gennemgang af samtlige indsendte synspunkter henvise til høringssvarene, som er sendt til Folketingets Integrationsudvalg.

## **2. Generelle bemærkninger**

### **2.1. Generelt om lovforslaget**

Advokatrådet anfører, at de nu foreslåede tiltag om skærpet meldepligt m.v., der potentielt griber alvorligt ind i den enkeltes frihed er så vidtgående og har så mange fælles træk med varetægtsfængsling, at det bør overvejes, om det er retssikkerhedsmæssigt forsvarligt, at det er en administrativ beslutning, der danner grundlag for begrænsningen i det enkelte individs frihed.

Amnesty International anfører, at særligt i forhold til personer, som ikke er dømt for noget konkret forhold, men alene mistænkt for at ville begå en straffelovsovertrædelse, vil der være risiko for, at et sådant indgreb i lokalfriheden og retten til familieliv, som det vil være at pålægge en person at bo i Sandholm-lejren på ubestemt tid, kan være et uforholdsmæssigt indgreb og en foranstaltning, som ikke bør iværksættes uden en forudgående straffedom og uden en konkret risiko- eller sikkerhedsvurdering. En sådan foranstaltning vil dermed kunne være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Amnesty International anfører, at forslaget savner angivelse af de principielle overvejelser, som måtte være gjort om, hvor menneskerettighedskonventionerne i praksis må påregnes at sætte grænser for anvendelserne af sådanne tiltag, herunder særligt for pålæg om ophold i Sandholm-lejren, som principielt svarer til husarrest eller natfængsel. Især savnes angivelse af retningslinjer for vurderingen af, hvilken betydning det har, i forhold til menneskerettighedskonventionernes generelle proportionalitetsgrundsætning, at foranstaltningerne er tidsbegrænsede og ikke undergivet almindelig domstolskontrol.

Dansk Flygtningehjælp er i særlig grad bekymret for, at de foreslåede foranstaltninger er frihedsrestriktioner, der udover at være alvorlige indgreb i den enkeltes bevægelsesfrihed

uden domstolsprøvelse også betyder, at retten til familieliv potentielt krænkes, og at de foreslåede foranstaltninger ikke fremgår af lovteksten, men af lovens bemærkninger, hvilket betyder at den enkeltes ret til klart og gennemskueligt at kunne identificere sin retsstilling krænkes.

Dansk Røde Kors finder det dybt bekymrende, at der overvejes så indgribende tiltag overfor en lille gruppe mennesker, og der er efter Dansk Røde Kors' opfattelse tale om forhastede tiltag udløst af en konkret enkeltsag. Dansk Røde Kors opfordrer til, at der foretages nærmere undersøgelser af området, inden der foretages ændringer af udlændingeloven, der vil få voldsomme konsekvenser for denne gruppe mennesker på tålt ophold, som befinder sig i en vanskelig situation af meget forskellige årsager.

Dansk Socialrådgiverforening er betænkelig overfor så voldsomme sanktioner, som der i forslaget lægges op til, overfor borgere, der ikke har modtaget en dom ved en domstol, men alene på baggrund af en administrativ afgørelse. Dansk Socialrådgiverforening mener, at det bør afklares, om forslaget er lovligt i forhold til Danmarks forpligtelser til at overholde den Europæiske menneskerettighedskonventions bestemmelser om retten til selv at vælge opholdssted.

Foreningen af Offentlige Anklagere bemærker, at foreningen generelt ingen bemærkninger har til, at reglerne for udlændinge på tålt ophold ændres og skærpes.

Foreningen af Udlændingeretsadvokater anfører, at lovforslaget alene er blevet fremsat på grund af tuneseren, som af PET er mistænkt for at ville dræbe tegneren Kurt Westergaard, som er administrativt udvist, men hvor Flygtningenævnet har vurderet, at han vil være i risiko for forfølgelse ved udvisning til Tunesien. Lovforslaget vil imidlertid omfatte alle udlændinge på tålt ophold, og det begrundes ikke i bemærkningerne hvorfor.

Institut for Menneskerettigheder anfører, at en gennemlæsning umiddelbart viser, at lovforslaget lader en del tilbage at ønske for så vidt angår dets kvalitet. Én ting er, at lovforslaget er skæmmet af adskillige redaktionelle svipsere. Nok så beklageligt er det, at lovforslaget i sjældent set omfang er præget af en lang række indholdsmæssige uklarheder og mangler, der visse steder virker decideret meningsforstyrrende. Institut for Menneskerettigheder anfører, at som følge af den bemærkelsesværdigt korte høringsfrist, har det inden for de således afstukne tidsmæssige rammer ikke været muligt at foretage en tilbundsående analyse af lovforslagets menneskeretlige implikationer. Institut for Menneskerettigheder har noteret sig, at pkt. 4 i lovforslagets almindelige bemærkninger om forholdet til Danmarks internationale forpligtelser, alene indeholder en stillingtagen til sidstnævnte bestemmelse, mens EMRK art. 8 kun sporadisk er omtalt under bemærkningers pkt. 3.1, i forbindelse med den gældende praksis for at opnå dispensation fra kravet om at tage ophold i Center Sandholm, der i bemærkningerne i øvrigt forudsættes videreført i uændret form, og dér da kun i relation til respekten for familielivet. EMRK art. 8 beskytter imidlertid respekten såvel for familielivet som for privatlivet. Institut for Menneskerettigheder finder, at under alle omstændigheder vil et påbud om at tage ophold i Center Sandholm kunne indebære et indgreb i respekten for fami-

lielivet, jf. EMRK art. 8. Med hensyn til respekten for privatlivet, der beklageligvis er uomtalt i lovforslagets bemærkninger, må det anses for hævet over enhver tvivl, at såvel en skærpeelse af reglerne om meldepligt som påbud om at tage ophold i Center Sandholm og den øgede kontrol med, at påbud herom efterleves, jf. de foreslåede bestemmelser i § 34 stk. 3 samt § 42 a, stk. 8 og 9, alle indebærer et indgreb i denne rettighed. Institut for Menneskerettigheder anfører, at art. 2 i TP 4 beskytter retten til den fri bevægelighed for enhver, der opholder sig lovligt på en stats område. Et væsentligt spørgsmål i denne sammenhæng er, hvorvidt begrænsninger i retten til frit at bevæge sig omkring kan antages at få en sådan karakter og intensitet, at indgrebene reelt er at anse som en frihedsberøvelse, hvis konventionsmæssighed i givet fald må vurderes i henhold til EMRK art. 5. Institut for Menneskerettigheder anfører, at som bekendt er grænsen mellem begrænsninger i bevægelsesfriheden og frihedsberøvelse flydende. Spørgsmålet har så vidt vides (endnu) ikke været forelagt Den Europæiske Menneskerettigheds-domstol (EMD). Imidlertid har det engelske "House of Lords" – svarende til den danske Højesteret – haft lejlighed til at tage stilling til denne problemstilling i forbindelse med en række "control orders" indført som led i en "antiterror-lov" vedtaget i 2001. I en afgørelse fra 2007 vedrørende seks irakiske og iranske statsborgere, der alle var mistænkt for at være involveret i terror-virksomhed, blev det statueret, at de indgreb, de pågældende var underlagt, samlet set var at sidestille med en frihedsberøvelse i relation til EMRK. Sagen illustrerer, at en begrænsning af bevægelsesfriheden ikke nødvendigvis i sig selv, men eventuelt i kombination med andre indgreb kan konstituere en egentlig frihedsberøvelse. Det er Institut for Menneskerettigheders vurdering, at de af nærværende lovforslag omfattede skærpede kontrolforanstaltninger næppe vil kunne antage en sådan intensitet, at indgrebene kan sidestilles med en frihedsberøvelse, heller ikke betragtet under ét. Dette udelukker imidlertid ikke, at disse indgreb i kombination med sådanne yderligere foranstaltninger, som senere måtte blive indført (elektroniske fodlænker m.v.), samlet set må karakteriseres som en frihedsberøvelse. Hvorvidt de beskrevne indgreb i de således beskyttede rettigheder i øvrigt kan anses for konventionsmæssige, må efter Institut for Menneskerettigheders opfattelse bero på, om indgrebene på baggrund af en proportionalitetsvurdering kan antages at falde ind under undtagelsesbestemmelserne i EMRK art. 8, stk. 2, henholdsvis TP 4, art. 2, stk. 3.

International Commission of Jurists emphasises the paramount importance of protecting the absolute and non-derogable right to non-refoulement to face of real risk of torture, cruel, inhuman or degrading treatment, or other serious violation of human rights. The International Commission of Jurists appreciates the attempts being made by the Danish government to provide for those who cannot be deported for reasons of non-refoulement, in ways that ensure full respect for human rights, whilst also addressing any national security concerns that there may be in individual cases. International Commission of Jurists is concerned, however, that the amendments' tightening of controls on those who cannot be deported for reasons on non-refoulement, may be subject to insufficient safeguards to ensure respect for private and family life (Article 8 European Convention on Human Rights (ECHR), Article 17 International Covenant on Civil and Political Rights ((ICCPR)) and freedom of movement (Article 2 Protocol 4 ECHR, Article 12 ICCPR).

Retspolitisk Forening anfører, at lovforslagets baggrund i en bestemt i offentligheden meget omtalt sag skaber væsentlig tvivl om seriøsiteten i regeringens dogme om en fast og fair udlændingepolitik.

Retssikkerhedsfonden anfører, at en forudsætning for en vurdering af et forslags rimelighed og hensigtsmæssighed er at forslaget i sine bemærkninger har en tilkendegivelse om hvad den empiriske baggrund for forslaget er, og hvorfor forslagets midler anses for egnede til formålet. Herom indeholder forslaget imidlertid intet reelt. Retssikkerhedsfonden ønsker at anerkende ministerens udtalelse i forbindelse med førstebehandlingen af lovforslaget fredag den 21. november 2008, hvor ministeren tilkendegav at man under folketingsbehandlingen burde inddrage Højesterets kendelse vedrørende frihedsberøvelse af den tuneser der var anledning til lovforslaget, herunder en vurdering af rettens kendelse fra justits- og integrationsministeriet.

Ægteskab uden grænser anfører, at den skærpede meldepligt for udlændinge på tålt ophold er en lov, der skal forhindre en tunesisk statsborger i at gå frit rundt i Danmark, efter at han har været udvist administrativt.

*Integrationsministeriet* skal hertil samlet bemærke, at regeringen finder, at der er behov for en markant opstramning af kontrolforanstaltningerne for udlændinge på tålt ophold, og at en sådan opstramning skal gælde alle udlændinge på tålt ophold. Lovforslaget er udarbejdet på den baggrund og ikke på baggrund af en enkeltsag, som anført af flere høringsparter.

Integrationsministeriet skal endvidere bemærke, at de kontrolforanstaltninger, der pålægges, ikke må have karakter af frihedsberøvelse, da det vil være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 5 at iværksætte frihedsberøvelse over for personer, som der for tiden ikke er udsigt til at gennemføre udsendelse over for. Såfremt personer på tålt ophold, der er pålagt at tage ophold i Center Sandholm, har familie bosat udenfor centret, må de pågældende have rimelig adgang til at opretholde en varetagelse af familielivet, jf. herved også den generelle forpligtelse i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 8 omkring familiens enhed. Dette må indebære, at der fortsat skal være mulighed for at have kontakt med familien, også gennem besøg hos denne.

Integrationsministeriet skal endelig bemærke, at på baggrund af den debat, der var under førstebehandlingen om lovforslagets forhold til Danmarks internationale forpligtelser, og de tilkendegivelser, som fremkom i den forbindelse, samt under henvisning til Højesterets kendelse fra onsdag den 19. november 2008 i sagen om frihedsberøvelse af en person, der er administrativt udvist, vil Integrationsministeriet sammen med Justitsministeriet i forbindelse med besvarelsen af spørgsmål til lovforslaget præcisere, hvad disse forpligtelser går ud på, og hvordan det vil blive sikret, at administrationen af loven vil være i overensstemmelse hermed.

Amnesty International anfører, at ifølge bemærkningerne til lovforslaget er der allerede i den gældende udlændingelov den nødvendige hjemmel til at pålægge udlændinge på tålt ophold både daglig meldepligt og pligt til at bo i Sandholm-lejren. Sådanne pålæg kan udstedes ud

fra en konkret vurdering af hensyn til orden og sikkerhed. Efter lovforslaget skal myndighederne give udlændingen pålæg om meldepligt – eventuelt dagligt – og pålæg om, at udlændingen tager ophold i Sandholm-lejren – uden en konkret vurdering af, om det faktisk er nødvendigt i hvert enkelt tilfælde. Der skal altså ikke længere foretages en proportionalitetsvurdering eller en konkret sikkerhedsvurdering i den enkelte sag. Kun hvor disse foranstaltninger vil udgøre en krænkelse af Danmarks internationale forpligtelser, vil de kunne undlades. Amnesty International opfordrer til, at forslaget ændres, således at det fremgår, at de påtænkte foranstaltninger kun kan iværksættes efter en konkret vurdering af ordens- og sikkerhedshensynene i den enkelte sag, og at der samtidig træffes afgørelse om, at afgørelsen tages op til fornyet overvejelse med visse, faste intervaller.

Dansk Flygtningehjælp er i særlig grad bekymret for, at de foreslåede foranstaltninger er uproportionale i forhold til, hvor små lovovertrædelser, der kan medføre at en udlænding havner på tålt ophold, hvor længe de pågældende befinder sig på tålt ophold, og at der p.t. kun er enkelte udlændinge, som anses til fare for statens sikkerhed.

Foreningen af Offentlige Anklagere stiller sig uforstående over for en tilsyneladende manglende differentiering i lovforslaget mellem gruppen af udlændinge på tålt ophold, idet der må antages at være forskel på vurderingen og behandlingen af en udlænding på tålt ophold, der er til fare for statens sikkerhed, og andre udlændinge på tålt ophold, grundet almindelig borgerlig kriminalitet.

Foreningen af Udlændingeretsadvokater anfører, at det ikke af regeringen er undersøgt om alle på tålt ophold udgør en fare for statens sikkerhed eller for den offentlige orden. Det er ikke Foreningen af Udlændingeretsadvokaters opfattelse, at de mennesker, som har afsonet mindre fængselsstraffe eller dem som f.eks. har deltaget i en modstandskamp for mange år siden, udgør en fare for statens sikkerhed eller for den offentlige orden.

Institut for Menneskerettigheder anfører, at det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger, at regeringen – uden nogen nærmere begrundelse herfor – har besluttet, at de foreslåede skærper af kontrolforanstaltningerne skal gælde alle udlændinge på tålt ophold. Ifølge bemærkningerne består kredsene af udlændinge på tålt ophold af tre persongrupper. Som bemærkningerne på dette sted er udformet, må det i øvrigt uden videre kunne lægges til grund, at der fra Integrationsministeriets side er tilsigtet en udtømmende oprensning af de situationer, som kan resultere i tålt ophold. Dette er imidlertid efter Institut for Menneskerettigheders opfattelse ikke tilfældet. Institut for Menneskerettigheder anfører endvidere, at indgreb i såvel retten til respekt for familie- som privatliv, jf. EMRK art 8, stk. 1, samt retten til fri bevægelighed, jf. TP 4, art. 2, stk. 1, efter en konkret vurdering kan være konventionsmæssige i henhold til EMRK art. 8, stk. 2, henholdsvis TP 4 art. 2, stk. 3, for så vidt indgrebene kan anses for proportionale. Heri ligger navnlig et krav om, at staten skal vælge en mindre indgribende form for restriktion frem for en mere indgribende, og at indgrebs intensitet skal stå i et rimeligt forhold til det angivne mål. Efter Institut for Menneskerettigheders opfattelse kan der med rette rejses en vis tvivl om, hvorvidt indgreb i de konventionsbeskyttede rettigheder som led i en skærper af kontrolforanstaltningerne – generelt set

– overhovedet kan siges at besidde den fornødne proportionalitet i de tilfælde, hvor der ikke er udsigt til en snarlig mulighed for frivillig udrejse eller tvangsmæssig udsendelse. I lovforslagets bemærkninger, hedder det da også: "Da proportionalitetsbetingelsen løbende skal være opfyldt, kan det med tiden blive vanskeligere at begrunde sådanne indgreb, f.eks. hvis det viser sig fortsat at være umuligt at udsende den pågældende" (i denne sammenhæng alene vedrørende TP 4, art. 2, men synspunktet må med samme styrke gælde for rettigheder beskyttet af EMRK art. 8). Der er ikke i bemærkningerne taget stilling til den situation, hvor det allerede fra starten notorisk ligger fast, at en snarlig udrejse / udsendelse må anses for udsigtsløs. Under alle omstændigheder finder Institut for Menneskerettigheder, at dette forhold må inddrages i den konkrete proportionalitets-vurdering, der altid skal foretages i medfør af de konventionshjemlede undtagelsesbestemmelser. Det er samlet set Institut for Menneskerettigheder's vurdering, at en anvendelse af påbud om meldepligt og opholdssted i det forudsatte omfang – nemlig som udgangspunkt, med mindre det modsatte findes helt ubetænkeligt – med stor sandsynlighed i mange tilfælde ikke vil være i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, fordi den fornødne konkrete og individuelle begrundelse i mange tilfælde ikke vil kunne gives. Institut for Menneskerettigheder bemærker imidlertid, at det på baggrund af den usikkerhed, som knytter sig til de variable og deres konsekvenser for de enkeltafgørelser, der fremover vil blive truffet, er vanskeligt at give en sikker vurdering af spørgsmålet.

International Commission of Jurists finds that measures restricting residence and requiring regular reporting to police may be justified in certain circumstances to protect vital public interests including national security, public safety or public order, the prevention of crime, or the protection of health or morals of the rights of others. However, the right to freedom of movement will be violated where insufficient reasons are provided for a restriction or there is not sufficient evidence that the restriction is necessary and proportionate in the particular case concerned, having regard to the public interest at stake, or where the restriction is imposed for a longer period than is necessary in the particular case. International Commission of Jurists recommends that the legislation should be time-limited and should expressly provide for frequent and regular review of the necessity and proportionality of residency and reporting requirements by the immigration service and police.

Landsforeningen af Beskikkede Advokater anfører, at lovforslaget, der indledningsvis omtaler bekæmpelse af terrorisme, ikke synes at skelne mellem de tre anførte hovedgrupper, hvilket også ud fra en betragtning om proportionalitet er betænkeligt. I det foreliggende udkast vil personer, der er på tålt ophold af helt andre årsager end terrorisme også blive omfattet af den planlagte meldepligt.

Retspolitisk Forening anfører, at lovforslaget tilsyneladende overvejende er begrundet i faren for terrorisme, og at det derfor forekommer uforståeligt, hvorfor personer, der ikke er dømt for forhold, der falder ind under straffelovens terroristbestemmelser, skal omfattes af de foreslåede skærper.

Retssikkerhedsfonden foreslår, at lovforslaget ændres således at formuleringen både i § 34 stk. 3 og 42 a, stk. 8 ændres fra "medmindre særlige grunde taler derimod" til "hvis særlige

grunde taler derfor". Det absolutte udgangspunkt for beslutninger i henhold til lovforslaget bliver at den pågældende udlænding skal have bopæl på Center Sandholm, være til stede hver nat og i øvrigt melde sig dagligt til politiet. Retssikkerhedsfonden anfører, at sådanne forholdsregler vil kunne komme til at vare i mange år for de pågældende. Det er vanskeligt at acceptere, at dette skulle være i overensstemmelse med reglerne i den 4. tillægsprotokol til den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 2. Retssikkerhedsfonden finder ydermere at forarbejderne også bør nævne og problematisere hensynet til artikel 5 (retten til frihed og personlig sikkerhed) i den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

UNHCR would like to add that a duty to report to the police daily and to take up residence in Sandholm constitutes a severe restriction/violation of a person's freedom of movement. As the persons concerned have already served their sentence for the crimes committed, this means they would face double punishment, which is contrary to the fundamental legal principle *ne bis in idem* common to practically all national criminal justice orders.

*Integrationsministeriet* skal hertil samlet bemærke, at det indgreb, som en daglig meldepligt samt kontrol af påbud om at tage ophold i Center Sandholm udgør, løbende være proportionalt og berettiget "i overensstemmelse med loven" og være nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til bl.a. den nationale sikkerhed og den offentlige orden. Dette kan betyde, at som det som tiden går, uden at der opstår udsigt til udsendelse, vil være nødvendigt at lempe kontrolforanstaltningerne og efterhånden helt ophæve dem.

Integrationsministeriet skal endvidere bemærke, at regeringen finder, at opstramningen af kontrolforanstaltninger skal gælde for alle udlændinge på tålt ophold, samt at forslagene varetager hensynet til den nationale sikkerhed og den offentlige orden. Det er målet med de foreslåede kontrolforanstaltninger, at daglig meldepligt og kontrol med, at påbud om at tage ophold i Center Sandholm overholdes, som udgangspunkt skal gælde alle udlændinge på tålt ophold, og at der alene kan ske fravigelse fra dette udgangspunkt, hvis det er uproportionalt i forhold til Danmarks internationale forpligtelser eller hvis der foreligger særlige grunde.

Integrationsministeriet skal endelig bemærke, at de almindelige bemærkningers angivelse af, hvilke grupper af udlændinge, der opholder sig i Danmark på tålt ophold, ikke er en udtømmende opregning af de grupper af udlændinge, som ville kunne komme på tålt ophold. Formuleringen af bestemmelserne i § 34, stk. 3, og § 42 a, stk. 8, tager højde for andre grupper af udlændinge, der kan komme på tålt ophold.

Advokatrådet finder det betænkeligt, at et lovgivningstiltag, der indebærer meget indgribende begrænsninger for nogle individers frihed fremsættes som led i et finanslovforlig uden at afvente færdiggørelsen af arbejdet i den af regeringen nedsatte arbejdsgruppe vedrørende administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed. En sådan praksis fremmer ikke kvaliteten af lovforberedelsen. Advokatrådet anfører endvidere, at hastværket med det nu foreliggende lovforslag forekommer ubegrundet, idet det igennem mere end et halvt år har måttet fremstå som overvejende sandsynligt, at Flygtningenævnet ville bestemme, at den mistænkte tuneser ikke ville kunne udsendes tvangsmæssigt, og de



betænkeligheder, der gør sig gældende med hensyn til domstolskontrollen med grundlaget for udvisninger af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, må også gøre sig gældende over for eventuelle skærpselser af vilkårene for tålt ophold.

Danske Advokater finder, at det retssikkerhedsmæssigt naturlige og rigtige i givet fald ville være at afvente færdiggørelsen af arbejdsgruppens arbejde og herefter fremsætte et samlet lovforslag i indeværende folketingssamling, herunder den del, der vedrører en særlig proces for afgørelser om kontrolforanstaltninger.

Dansk Flygtningehjælp bemærker, at lovforslaget fremstår forhastet især i lyset af, at der er nedsat en arbejdsgruppe under Integrationsministeriet, hvis kommissorium netop er at undersøge forholdene omkring udlændinge på tålt ophold, der må anses for en fare for statens sikkerhed.

Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination anfører, at et flertal i Folketinget nedsatte en arbejdsgruppe til belysningen af problematikken vedrørende administrative udvisninger, at det derfor ikke virker tvingende at Folketinget skal tage stilling til spørgsmålet inden arbejdsgruppen er færdig, og at der desværre synes at være tale om "panik-lovgivning", og totalt fravær af "rettidig omhu" i lovgivningsprocessen.

Institut for Menneskerettigheder anfører, at det oprindeligt var hensigten, at en til samme formål nedsat "hurtigt arbejdende" arbejdsgruppe skulle overveje de problemstillinger, der i praksis havde vist sig i kølvandet på vedtagelsen af "antiterror-pakken" i sommeren 2002, og det blev i den forbindelse ved flere lejligheder tilkendegivet, at indsatsen på dette område skulle ske med den fornødne hensyntagen til de omfattede udlændinges retssikkerhed, jf. herved bl.a. integrationsministerens pressemeddelelse af 23. april 2008. En gennemlæsning af arbejdsgruppens kommissorium efterlader ingen tvivl om, at sigtet med arbejdsgruppens virke har været, at den skulle udforme forslag til en samlet regulering, hvori indgik en stillingtagen til en række forskelligartede, men indbyrdes snævert forbundne elementer. På den baggrund fandt Institut for Menneskerettigheder det positivt, at der nu var nedsat en bredt sammensat arbejdsgruppe til at analysere en række af et tålt opholds retlige implikationer, om end arbejdsgruppen alene var blevet bedt om at undersøge problemerne vedrørende administrativt udviste terrormistænkte udlændinge. Efter det i medierne kom frem, at en tunesisk statsborger, der tidligere var blevet udvist administrativt efter den såkaldte "PET-procedure" med henvisning til, at vedkommende måtte anses for en fare for statens sikkerhed, jf. Udl. § 45 b, og som ved Flygtningenævnets efterfølgende beslutning af samme grund var blevet nægtet opholdstilladelse som flygtning i henhold til lovens § 7, men henvist til tålt ophold, jf. § 31, i perioder har opholdt sig hos sin familie relativt tæt på en dansk tegner, som udlændingen (sammen med en anden, nu udrejst tunesisk statsborger samt en dansk statsborger) angiveligt havde planer om at ville myrde, valgte man imidlertid ikke at afvente arbejdsgruppens rapport for så vidt angår spørgsmålet om øget anvendelse af meldepligt m.v. Denne beslutning har nu udmøntet sig i nærværende lovforslag. Institut for Menneskerettigheder finder denne fremgangsmåde yderst beklagelig. Udover at det kan være vanskeligt at få øje på et reelt samfundsmæssigt behov for de foreslåede skærpselser, idet udspillet mest

af alt fremstår som ren og skær "signallovgivning, finder Institut for Menneskerettigheder det nærliggende at antage, at nærværende lovforslag, såfremt det vedtages i dets nuværende udformning, kan risikere at påvirke arbejdsgruppens overvejelser på ganske uheldig vis. Det giver efter Institut for Menneskerettigheders vurdering ikke megen mening først at indføre (materielle) bestemmelser om øget kontrol og så først i en senere ombæring at indføje nogle dertil knyttede processuelle regler, f.eks. om en særlig (eventuelt obligatorisk) domstolsprøvelse. Dertil kommer, at lovforslaget rækker betydeligt videre for så vidt angår dets personelle anvendelsesområde end oprindeligt forudsat.

Landsforeningen af Beskikkede Advokater finder anledning til at fremhæve, at lovforslaget ikke tager højde for de forslag, som den nedsatte arbejdsgruppe vedrørende administrativ udvisning af udlændinge må forventes at fremkomme med. Det savner mening at nedsætte en arbejdsgruppe bestående af bl.a. aktører med dyb indsigt i området, og samtidig fremsætte med lovforslag inden arbejdsgruppen har færdiggjort sine overvejelser.

Retssikkerhedsfonden skal kraftigt henstille, at forslagens færdigbehandling afventer redegørelsen fra regeringens arbejdsgruppe angående tålt ophold som forventes at kunne forelægges i februar næste år.

*Integrationsministeriet* skal hertil samlet bemærke, at regeringen har fundet, at der er behov for at foretage en hurtig opstramning af kontrolforanstaltningerne over for udlændinge på tålt ophold inden for det gældende kompetence- og prøvelsessystem. Regeringen har endvidere besluttet, at overvejelserne om eventuelle yderligere kontrolforanstaltninger for udlændinge på tålt ophold, der må anses for en fare for statens sikkerhed, samt en særlig proces for afgørelser om såvel kontrolforanstaltninger som administrativ udvisning, afventer den arbejdsgruppe under Integrationsministeriet vedrørende administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed. Regeringen har besluttet at pålægge arbejdsgruppen at færdiggøre arbejdet senest den 1. februar 2009 med henblik på, at den nødvendige lovgivning kan gennemføres allerede i indeværende folketingsår.

Institut for Menneskerettigheder anfører, at i forbindelse med omtalen af TP 4, art. 2, i bemærkningerne, hedder det: "Beskyttelsen [efter denne bestemmelse] omfatter også udlændinge, herunder udlændinge, der er på tålt ophold." Det kan heraf umiddelbart udledes, at personer på tålt ophold efter ministeriets opfattelse befinder sig lovligt i Danmark, idet protokolbestemmelsen alene beskytter udlændinge med lovligt ophold. Dette synspunkt kan Institut for Menneskerettigheder tiltræde. Den ekstraterritoriale effekt af EMRK art. 3, der jo netop konstituerer det tålte ophold, jf. § 31, stk.1, må efter Institut for Menneskerettigheders opfattelse utvivlsomt betinge en de facto-ret til ophold, der således næppe kan karakteriseres som andet end netop "lovligt".

Retssikkerhedsfonden bemærker, at de pågældende personer jo opholder sig fuldt lovligt her i landet og har ret til at være her efter de gældende nationale og internationale regler.

*Integrationsministeriet* skal bemærke, at uanset ordlyden af artikel 2 i 4. Tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention omfattes udlændinge på tålt ophold også af beskyttelsen.

Foreningen af Offentlige Anklagere anfører, at man overordnet set kan nære nogen betænkelighed ved at lovgive med tilbagevirkende kraft på områder, der har karakter af en sanktion i form af en vidtgående begrænsning i de pågældendes bevægelsesfrihed, hvilket de foreslåede skærpede regler overfor udlændinge, der har været på tålt ophold igennem længere tid, må betragtes som.

Retssikkerhedsfonden anfører, at det følger af lovforslaget, at det fremsatte forslag skal have tilbagevirkende kraft, hvilket efter Retssikkerhedsfondens opfattelse er et dilemma. Retssikkerhedsfonden finder, at man i en sådan situation bør lægge primær vægt på de retsprincipper der taler imod tilbagevirkende kraft. Det er væsentligt for Retssikkerhedsfonden i denne forbindelse at understrege at mange af de udlændinge der befinder sig på tålt ophold har befundet sig i denne situation i adskillige år. En af dem således i syv år, tre i fire år og adskillige mellem et og to år. Det vil være vanskeligt forsvarligt pludselig at skærpe vilkårene (bl.a. reelt kræve en flytning) for disse ganske markant. Det skal understreges at ingen af disse er dømt eller mistænkt for forhold der truer statens sikkerhed.

*Integrationsministeriet* skal bemærke, at de foreslåede bestemmelser finder anvendelse fra tidspunktet fra ikrafttrædelsen af lovforslaget. Det forhold, at de foreslåede bestemmelser også finder anvendelse over for udlændinge, som er kommet på tålt ophold inden lovforslagets ikrafttræden, kan efter ministeriets opfattelse ikke betegnes som tilbagevirkende kraft. Ministeriet skal herved henvise til, at der med lovforslaget ikke er tale om at knytte sanktioner til handlinger begået forud for lovens ikrafttræden.

Retssikkerhedsfonden bemærker at hensynet til Grundlovens § 71 intetsteds er nævnt eller problematiseret i bemærkningerne. Retssikkerhedsfonden finder, at bemærkningerne bør indbefatte det potentielle skisma med Grundlovens § 71.

*Integrationsministeriet* skal bemærke, at lovforslagets forhold til grundlovens § 71 vil blive behandlet ved besvarelsen af spørgsmål nr. 29 ad L 69.

Advokatrådet bemærker, at det af de almindelige bemærkninger til lovforslaget fremgår, at: "Alle udlændinge på tålt ophold kan frivilligt udrejse af Danmark". Advokatrådet deler ikke denne opfattelse, idet der vil kunne forekomme situationer, hvor en person på tålt ophold ønsker at udrejse, men alene kan udrejse til lande, hvor den pågældende risikerer at blive tilbagesendt til Danmark, eller at blive udsat for indgreb, som ville have forhindret en tvangsmæssig udsendelse.

Amnesty International har bemærket, at det i bemærkningerne til forslaget, anføres, at alle udlændinge på tålt ophold kan udrejse frivilligt af Danmark, og at de således selv er skyld i, at de er på tålt ophold. Man må forstå bemærkningen således, at stramningerne skal ses i

lyset af, at de ramte selv kan bringe sig ud af kniben ved at rejse. Efter Amnesty Internationals opfattelse er dette ikke rigtigt, og der savnes dokumentation for denne påstand.

Danske Advokater finder det vigtigt at understrege, at personer på tålt ophold er personer, hvor udlændingemyndighederne, herunder Flygtningenævnet, har vurderet, at de pågældende ikke kan udsendes tvangsmæssigt, fordi de risikerer dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, jf. udlændingelovens § 31, og at det således ikke alene er et spørgsmål om, at disse personer ikke tvangsmæssigt kan udsendes, men også at de heller ikke har mulighed for at rejse frivilligt uden at risikere de nævnte overgreb.

Foreningen af Udlændingeretsadvokater anfører, at det ikke kan forventes af en udlænding, at vedkommende udrejser frivilligt, når det af udlændingemyndighederne vurderes, at han eller hun vil være i risiko for forfølgelse.

Institut for Menneskerettigheder stiller sig uforstående over for, at det i bemærkningerne er anført, at "[a]lle udlændinge på tålt ophold kan frivilligt udrejse af Danmark." Det spørgsmål melder sig, hvor ministeriet havde forestillet sig, at sådanne udlændinge kan tage hen. Det er evident, at en sådan udlænding ikke kan tvangsudsendes til hjemlandet, idet den pågældende dér vil være i risiko for tortur eller andre grove overgreb. Dette har de danske myndigheder jo anerkendt, jf. Udl. § 31, stk. 1. Af samme grund giver det efter Institut for Menneskerettigheders opfattelse ingen mening at forvente, at en frivillig tilbagevenden er en mulighed. Og med mindre et tredjeland erklærer sig villigt til at modtage udlændingen, må en frivillig udrejse – såvel logisk som retligt – anses for udelukket. Et andet – og i tilknytning hertil – nok så interessant spørgsmål er, hvorfor disse udlændinge skal udrejse, så længe der består en risiko for tortur m.v. i hjemlandet, når de nu de facto anses for at opholde lovligt her i landet.

Retspolitisk Forening understreger, at Danmarks manglende adgang til at foretage tvangsmæssige udsendelser til visse lande næppe kan lægges den pågældende udviste til last. En henvisning til, som det fremgår flere steder i lovforslagets bemærkninger, at de blot kan udrejse frivilligt forekommer besynderlig henset til, at næppe noget land, bortset fra hjemlandet, vil modtage personer, der er udvist som følge af kriminel adfærd.

*Integrationsministeriet* skal hertil samlet bemærke, at det er regeringens opfattelse, at alle udlændinge på tålt ophold frivilligt kan udrejse af Danmark.

Foreningen af Udlændingeretsadvokater anfører, at ifølge lovforslaget og de officielle tal var der den 20. oktober 2008 18 personer på tålt ophold. Foreningen af Udlændingeretsadvokater har imidlertid kendskab til 18 personer på tålt ophold, heraf har 15 begået kriminalitet i Danmark og 3 er omfattet af udelukkelsesgrundene i Flygtningekonventionens art. 1 F, hvortil kommer de 3 personer, som er administrativt udvist, dvs. i alt 21 personer.

*Integrationsministeriet* bemærker hertil, at det antal på 18 personer på tålt ophold, som er anført i lovforslaget, er personer, som aktuelt var på tålt ophold. Hertil kom et antal personer, som havde fået meddelt en afgørelse om tålt ophold, men som ikke aktuelt var på tålt ophold.

Dansk Røde Kors understreger, at organisationens medarbejdere ikke kan medvirke til de udvidede kontrolforanstaltninger m.v., som lovforslaget lægger op til, og på grund af sin neutralitet og uafhængighed må Røde Kors ikke på nogen måde administrere tiltag, der har karakter af frihedsberøvelse. Dansk Røde Kors opfordrer derfor på det kraftigste til, at det overvejes, hvilket formål så indgribende og omkostningstunge foranstaltninger overhovedet kan have.

*Integrationsministeriet* bemærker hertil, at Dansk Røde Kors ikke skal administrere eller medvirke til de kontrolforanstaltninger, som er indeholdt i lovforslaget

## **2.2. Høringsfristen**

Danske Advokater anfører, at det er dybt problematisk i forhold til hensynet til at sikre den fornødne lovkvalitet, at lovforslaget er sendt i høring efter fremsættelse for Folketinget med en høringsfrist på kun 6 dage.

Dansk Flygtningehjælp skal beklage den korte høringsfrist. Der er tale om indgribende foranstaltninger og et komplekst lovgrundlag og Dansk Flygtningehjælp finder det ikke muligt at afgive et fyldestgørende og acceptabelt høringssvar inden for de givne rammer.

Dokumentations- og Rådgivningscentret om racediskrimination anfører, at høringsfristen vedrørende lovforslaget ikke følger Justitsministeriets Vejledning om god lovkvalitet.

Foreningen af Udlændingeretsadvokater bemærker, at henset til, at lovforslaget omfatter så fundamentale indgreb er høringsfristen uacceptabel kort

Institut for Menneskerettigheder anfører, at det turde være overflødigt at nævne, at den uhørt korte høringsfrist i sig selv gør det yderst vanskeligt at vurdere og kommentere lovforslaget med den fornødne grundighed. Institut for Menneskerettigheder anfører, at de anførte bemærkninger således skal tages med det forbehold, at en længere høringsfrist formentlig kunne have resulteret i en mere tilbundsående analyse.

Landsforeningen af Beskikkede Advokater finder, at den af ministeriet fastsatte frist er urimeligt kort, og at det navnlig forekommer uforståeligt i lyset af, at det i hvert fald siden december 2001 har været kendt, at udlændinge, der anses til fare for statens sikkerhed, næppe ville kunne udsendes af landet som følge af Refoulementforbudet i Udlændingelovens § 31, og at antallet af udlændinge med såkaldt "tålt ophold" som følge heraf ville blive forøget.

Retspolitisk Forening finder, at høringsfristen er uforsvarligt kort.

Retssikkerhedsfonden har bemærket, at denne lovændring lader til at haste meget og at regeringen har fundet det magtpåliggende omgående at ændre reglerne, med en stærkt kritisk og kritiseret lovforberedelse og høringsvilkår til følge. Lovforslaget blev fremsat den 13. november med høringsfrist allerede den 19. november, reelt er der således kun givet høringsinstanser fire hverdage til at udforme et hørings svar på dette ganske kontroversielle og komplicerede indgreb.

*Integrationsministeriet* skal hertil samlet bemærke, at høringsfristen blev fastsat således, at modtagne hørings svar og høringsnotat kunne sendes til Folketinget inden 1. behandlingen af lovforslaget den 21. november 2008. Hørings svar, der er modtaget efter høringsfristens udløb, er også er sendt til Integrationsudvalget.

Integrationsministeriet skal endvidere bemærke, at ministeriet principielt er enig i, at høringsfristen har været kort. Høringsfristen beror på, at den politiske aftale, der ligger til grund for lovforslaget, blev indgået den 11. november 2008, og at lovforslaget skulle fremsættes den 13. november 2008.

### **3. Skærpet meldepligt**

Dansk Røde Kors mener, at meldepligten i den foreslåede form har chikanøs karakter, og finder, at så hyppig meldepligt alene bør pålægges, hvis der er klare sikkerhedsmæssige hensyn, eller hvis hensynet til den offentlige orden tilsiger dette.

Danske Advokater anfører, at de foreslåede kontrolforanstaltninger betyder, at personer på tålt ophold fremover skal pålægges daglig meldepligt, herunder pligt til at tage ophold i Center Sandholm, og at der med forslaget er tale om markante begrænsninger i udlændingenes bevægelsesfrihed. Danske Advokater bemærker, at artikel 2 i 4. Tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention om retten til bevægelsesfrihed skal ses i sammenhæng med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 5 om frihedsberøvelse, og at forskellen mellem disse to bestemmelser er et spørgsmål om grad og intensitet snarere end karakter. Danske Advokater finder efter en gennemgang af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis og litteratur vedrørende artikel 2 i 4. Tillægsprotokol og artikel 5, at der med de foreslåede foranstaltninger kan rejses spørgsmål om, hvorvidt der reelt kan blive tale om frihedsberøvelse. Danske Advokater anfører, at da der er tale om et indgreb, der muligvis vil kunne karakteriseres som frihedsberøvelse, men også på grund af intensiteten af indgrebene i øvrigt, bør det sikres, at der etableres en egentlig domstolskontrol med indgreb af denne karakter.

Foreningen af Udlændingeretsadvokater anfører, at lovforslaget på den ene side lægger op til, at alle på tålt ophold af politiet og Udlændingetjenesten skal pålægges daglig meldepligt og opholdspligt, og at det på den anden side fremgår af bemærkningerne, at menneskerettighederne skal overholdes. Foreningen af Udlændingeretsadvokater anfører endvidere, at det ikke af lovforslaget fremgår, om flere personer end i dag reelt vil blive pålagt at bo i Sandholm.

Institut for Menneskerettigheder finder, at den foreslåede affattelse af bestemmelserne i Udl. § 34, stk. 3, og § 42 a, stk. 8, ikke er faldet heldigt ud, idet de i henhold til deres ordlyd (og bekræftet i lovforslagets bemærkninger) ikke finder anvendelse på udlændinge i sammenlignelige situationer. Således omfatter bestemmelserne såvel anerkendte flygtninge, hvis opholdstilladelser er bortfaldet, jf. § 32, stk. 1 (dvs. i forbindelse med en beslutning om udvisning), som udlændinge, der har søgt, men fået afslag på en ansøgning om asyl, for så vidt at de pågældende udlændinge ikke kan udsendes tvangsmæssigt, jf. § 31.

International Commission of Jurists recommends that, in order to best ensure the principles of necessity and proportionality are respected, the presumptions in § 1.1 and § 1.3 should be reversed to state that residency and reporting requirements will be imposed where they are considered by the relevant authorities, on the basis of evidence available to them, to be necessary for reasons of national security, public safety or the prevention of crime, or the protection of the rights and freedoms of others. International Commission of Jurists recommends that it should be specified on the face of the legislation that the requirement to report will be the minimum necessary to ensure that the individual concerned resides at the assigned place of residence.

Landsforeningen af Beskikkede Advokater anfører, at forslaget ikke synes at tage højde for, at hensigten med meldepligt er at sikre udlændinges tilstedeværelse med henblik på udsendelse. Det er af Flygtningenævnet slået fast, at der ikke kan ske udsendelse, hvorfor formålet med meldepligt ikke er til stede. Landsforeningen af Beskikkede Advokater anfører endvidere, at meldepligt i øvrigt må anses for en særdeles indgribende foranstaltning, når der er tale om daglig meldepligt samt påbud om indkvartering. Reelt må den påtænkte etablering af meldepligt anses for en yderligere straf og et surrogat for frihedsberøvelse. Landsforeningen af Beskikkede Advokater finder i den forbindelse anledning til at bemærke, at ordningen forudsættes etableret helt uden domstolskontrol og tidsmæssige overgrænser, hvilket på baggrund af indgrebsintensitet, kan være i strid med reglerne i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions Artikel 5, stk. 1 F og stk. 4. Landsforeningen af Beskikkede Advokater anfører endvidere, at Højesteret den 19. november 2008 har afsagt en kendelse, hvorefter det lægges til grund, at Rigspolitechefens begæring om frihedsberøvelse af en af de administrativt udviste tunesere ikke burde være imødekommet. Baggrunden herfor er, at der ikke har været fremlagt et sådant faktisk grundlag for afgørelsen om farevurderingen, at frihedsberøvelsen ikke har kunnet anses for uhjemlet eller ubegrundet. Under disse omstændigheder forekommer et påbud om daglig meldepligt som et urimeligt indgreb i den personlige frihed og må reelt anses for en genetablering af den frihedsberøvelse, som Højesteret har fundet ikke burde være sket.

*Integrationsministeriet* skal hertil samlet bemærke, at lovforslaget ikke ændrer ved den gældende praksis for, hvornår udlændinge på tålt ophold skal pålægges at tage ophold i Center Sandholm, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 8.

Integrationsministeriet skal endelig bemærke, at på baggrund af den debat, der var under førstebehandlingen om lovforslagets forhold til Danmarks internationale forpligtelser, og de

tilkendegivelser, som fremkom i den forbindelse, samt under henvisning til Højesterets kendelse fra onsdag den 19. november 2008 i sagen om frihedsberøvelse af en person, der er administrativt udvist, vil Integrationsministeriet sammen med Justitsministeriet i forbindelse med besvarelsen af spørgsmål til lovforslaget præcisere, hvad disse forpligtelser går ud på, og hvordan det vil blive sikret, at administrationen af loven vil være i overensstemmelse hermed.

Foreningen af Offentlige Anklagere finder det uklart, hvorvidt formuleringen "en udlænding, der har fået afslag på en ansøgning om opholdstilladelse efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2..." omfatter udlændinge, som er administrativt udvist efter udlændingelovens § 25, og som efter udvisningen ansøger om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 eller § 8, da disse udlændinge allerede de facto er udelukket fra at få opholdstilladelse i Danmark, jf. udlændingelovens § 10, og vel således reelt ikke får et afslag på opholdstilladelse.

Institut for Menneskerettigheder anfører, at bestemmelserne ikke kan benyttes over for f.eks. en udlænding uden opholdstilladelse som flygtning, der administrativt er blevet udvist som terrorismistænkt, men efterfølgende ikke har søgt asyl. Der er i loven ingen mulighed for at påbegynde en asylsag ex officio. Såfremt lovforslaget vedtages i dets nuværende udformning, vil der således ikke være hjemmel til at pålægge sådanne udlændinge på tålt ophold pålæg i henhold til § 34, stk. 3, eller § 42 a, stk. 8.

Retspolitisk Forening fremhæver, at proportionalitetsbetingelsen næppe kan antages at være opfyldt for en betydelig del af de udlændinge, der i dag er omfattet af bestemmelserne om tålt ophold, eksempelvis personer, hvis asylansøgning er afslået, og som alene opholder sig her i landet med henblik på udsendelse, men hvor udsendelse for tiden ikke kan finde sted.

*Integrationsministeriet* skal hertil samlet bemærke, at afviste asylansøgere i udsendelsesposition ikke opholder sig på tålt ophold, og således ikke er omfattet af lovforslaget. Det samme gælder udlændinge, der ikke har ret til ophold i Danmark, og som ikke har ansøgt om asyl. Disse udlændinge er omfattet af andre regler i udlændingeloven om meldepligt og påbud om indkvartering (udlændingelovens § 34, stk. 1 og 2, § 34, stk. 4, og § 42 a, stk. 7).

Integrationsministeriet skal endvidere bemærke, at formuleringen omfatter udlændinge, der er administrativt udvist efter udlændingelovens § 25, og som efter udvisningen ansøger om asyl.

Dansk Røde Kors finder, at den foreslåede udvidede adgang til at pålægge hyppig meldepligt bør følges af en særlig klageadgang, der kan være medvirkende til at sikre prøvelse af politiets beslutninger.

*Integrationsministeriet* bemærker hertil, at der efter de gældende regler er klageadgang til Integrationsministeriet over politiets beslutninger om meldepligt, jf. udlændingelovens § 48. Endvidere er der almindelig adgang til domstolsprøvelse, jf. grundlovens § 63.



#### 4. Styrket kontrol med overholdelse af påbud om at tage ophold

Dansk Socialrådgiverforening finder det betænkeligt at lade udlændinge dømt for krigsforbrydelser bo sammen med flygtninge, der har været udsat for krigstraumer og/eller tortur i Center Sandholm. Dansk Socialrådgiverforening finder endvidere, at for udlændige på tålt ophold, der er udvist efter udstået straf, vil forpligtelsen til at tage ophold i Center Sandholm konstituere en fortsat afsoning, og at det ikke er rimeligt, at disse personer skal straffes dobbelt. Dansk Socialrådgiverforening finder det endelige meget problematisk, at forslaget ifølge bemærkningerne hertil medfører, at der fremover vil være børn, der kan risikere at skulle tilbringe hele deres opvækst i Center Sandholm.

Dansk Røde Kors peger på, at Center Sandholm ikke har tilstrækkelige faciliteter til, at personer på tålt ophold uforstyrret kan få besøg af deres familier og børn, hvorfor personer i gruppen, der har familie, vil blive særlig hårdt ramt. Efter Dansk Røde Kors' opfattelse er det tvivlsomt, om den adskillelse af familier, som lovforslaget vil medføre, vil være i overensstemmelse med artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Dansk Røde Kors finder, at det ikke alene vil ramme dem, der er på tålt ophold, men vil få meget alvorlige konsekvenser for deres børn, og at disse børn i forvejen udgør en udsat gruppe, hvorfor en vedtagelse af lovforslaget vil forværre deres situation betydeligt.

Foreningen af Udlændingeretsadvokater finder, at forslaget om, at udlændinge på tålt ophold som udgangspunkt skal bo og overnatte i Center Sandholm minder om fængsling. Foreningen af Udlændingeretsadvokater anfører, at regeringen ikke kan maskere fængselslignende tilstande ved at kalde det noget andet.

Institut for Menneskerettigheder anfører, at særligt med hensyn til en øget kontrol af et opholdspåbud meddelt i henhold til § 42 a, stk. 8, er det i bemærkningerne, anført, at der er behov for "løbende kontrol med, at de omfattede udlændinge overholder påbudet om at tage ophold i Center Sandholm", jf. den foreslåede nye bestemmelse i Udl. § 42 a, stk. 9. Institut for Menneskerettigheder savner en afklaring af, hvorledes denne kontrol forventes eller forudsættes gennemført i praksis, ikke mindst for så vidt angår kravet om, at udlændingen skal overnatte dér. Dette ikke mindst henset til, at karakteren og intensiteten af kontrollen vil indvirke på den menneskeretlige vurdering af indgrebet.

Integrationsministeriet skal hertil samlet bemærke, at lovforslaget ikke ændrer ved den gældende praksis for, hvornår udlændinge på tålt ophold skal pålægges at tage ophold i Center Sandholm, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 8. Det kan således afvises, at lovforslaget indebærer, at børn bliver pålagt at tage ophold i Center Sandholm. Lovforslaget vedrører således heller ikke spørgsmålet om, hvor længe et påbud om at tage ophold i Center Sandholm kan opretholdes.

Integrationsministeriet bemærker endvidere, at der i forbindelse med afgørelsen om at pålægge en udlænding på tålt ophold at tage ophold i Center Sandholm bliver taget stilling til, hvorvidt en sådan afgørelse er i strid med artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Integrationsministeriet skal endelig bemærke, at på baggrund af den debat, der var under førstebehandlingen om lovforslagets forhold til Danmarks internationale forpligtelser, og de tilkendegivelser, som fremkom i den forbindelse, samt under henvisning til Højesterets kendelse fra onsdag den 19. november 2008 i sagen om frihedsberøvelse af en person, der er administrativt udvist, vil Integrationsministeriet sammen med Justitsministeriet i forbindelse med besvarelsen af spørgsmål til lovforslaget præcisere, hvad disse forpligtelser går ud på, og hvordan det vil blive sikret, at administrationen af loven vil være i overensstemmelse hermed.

Institut for Menneskerettigheder kan ikke tilslutte sig ministeriets opfattelse af, at beslutning om iværksættelse af kontrol med, om et opholdspåbud overholdes, ikke er at anse for en "afgørelse", idet kontrollen ses at have umiddelbare, mærkbare konsekvenser for de berørte udlændinge (uanset hvorledes kontrollen så i øvrigt tænkes praktiseret). Institut for Menneskerettigheder finder det derfor naturligt – og retssikkerhedsmæssigt mest betryggende – at også denne ordning omfattes af lovens almindelige klagesystem.

*Integrationsministeriet* bemærker hertil, at ministeriet fastholder, at der ikke er tale om afgørelser, men om en kontrolordning.

## **5. Øget strafferamme**

Foreningen af Offentlige Anklagere finder, at lovforslaget ikke forekommer tilstrækkeligt klart og præcist for så vidt angår definitionen af opholdsbegrebet, at dette er særdeles uhenigtsmæssigt i forbindelse med straffedelikter, og at det således kan blive vanskeligt konkret at løfte bevisbyrden i sager vedrørende manglende ophold på et bestemt indkvarteringssted.

*Integrationsministeriet* skal bemærke, at på baggrund af den debat, der var under førstebehandlingen om lovforslagets forhold til Danmarks internationale forpligtelser, og de tilkendegivelser, som fremkom i den forbindelse, samt under henvisning til Højesterets kendelse fra onsdag den 19. november 2008 i sagen om frihedsberøvelse af en person, der er administrativt udvist, vil Integrationsministeriet sammen med Justitsministeriet i forbindelse med besvarelsen af spørgsmål til lovforslaget præcisere, hvad disse forpligtelser går ud på, og hvordan det vil blive sikret, at administrationen af loven vil være i overensstemmelse hermed.

Danske Advokater bemærker, at det ikke i bemærkningerne er angivet nærmere, hvad strafniveauet efter den foreslåede strafskærpelse skal være, eller hvad strafniveauet efter den nuværende praksis er.

Foreningen af Offentlige Anklagere bemærker, at det vil være hensigtsmæssigt, såfremt der i bemærkningerne til lovforslaget gives vejledning om sanktionsvalget og niveauet i såvel førstegangstilfælde som i gentagelsestilfælde, og at det må anses for tvivlsomt, om det vil have en reel effekt at pålægge udlændinge på tålt ophold bøder, idet disse udlændinge vel i langt

de fleste tilfælde må antages at være ubemidlede og afskåret fra lovligt at skaffe sig indtægter.

*Integrationsministeriet* skal hertil samlet bemærke, at det må bero på domstolenes skøn inden for strafferammen, hvilket strafniveau der skal lægges i forhold til overtrædelser af meldepligt eller manglende efterlevelse af et påbud om at tage ophold.

Advokatrådet bemærker, at det rent lovteknisk ville være at foretrække, at strafskærpelsen i § 60 blev reguleret i et nyt selvstændigt § 60, stk. 2, idet strafskærpelsen efter lovforslagets specielle bemærkninger ikke er generel, men begrænset til sager om meldepligt og opholdssted.

Institut for Menneskerettigheder anfører, at forhøjelsen af strafferammen for overtrædelse af påbud om melde- og opholdspligt foreslås gennemført ved en ændret affattelse af Udl. § 60, stk. 1, således at ordene "4 måneder" ændres til "1 år". Institut for Menneskerettigheder finder en sådan lovgivningsteknik betænkelig. Da forhøjelsen alene er tiltænkt at finde anvendelse overfor udlændinge på tålt ophold, der ikke efterlever påbud meddelt i medfør af de foreslåede bestemmelser i § 34, stk. 3, og § 42 a, stk. 8, men ikke skal finde anvendelse for så vidt angår overtrædelse af de øvrige bestemmelser nævnt i § 60, stk. 1, er lovforslagets konstruktion efter Institut for Menneskerettigheders opfattelse ikke blot uhensigtsmæssig, men vel også retssikkerhedsmæssigt uholdbar al den stund, at der er tale om en straffebestemmelse med det deraf flydende krav om et klart og utvetydigt hjemmelsgrundlag, hvilket i sagens natur må gælde for overtrædelse af samtlige de i § 60, stk. 1, omhandlede bestemmelser.

*Integrationsministeriet* bemærker hertil, at ministeriet har fundet, at strafskærpelsen lovteknisk kunne gennemføres på den måde, som det er sket.

Institut for Menneskerettigheder anfører, at henset til, at overtrædelse af påbud om melde- og opholdspligt ifølge forslaget vil kunne udløse en fængselsstraf på op til et år – en ganske betydelig sanktion – finder Institut for Menneskerettigheder, at der er behov for en præcisering af, hvad der i denne sammenhæng skal forstås ved "skærpende omstændigheder", idet dette spørgsmål er uomtalt i bemærkningerne.

*Integrationsministeriet* bemærker hertil, at der ikke ved lovforslaget ændres ved, hvad der kan anses som skærpende omstændigheder efter udlændingelovens § 60.