

Tillægsbetænkning afgivet af Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik den 17. december 2008

Tillægsbetænkning

over

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)

[af integrationsministeren (Birthe Rønn Hornbech)]

1. Udvalgsarbejdet

Lovforslaget blev fremsat den 13. november 2008 og var til 1. behandling den 21. november 2008. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Integrationsudvalget. Udvalget afgav betænkning den 12. december 2008. Lovforslaget var til 2. behandling den 16. december 2008, hvorefter det blev henvist til fornyet behandling i Integrationsudvalget.

Møder

Udvalget har, efter lovforslaget blev henvist til fornyet udvalgsbehandling, behandlet dette i 2 møder.

Spørgsmål

Udvalget har under den fornyede behandling af lovforslaget stillet 29 spørgsmål til integrationsministeren og 2 spørgsmål til justitsministeren til skriftlig besvarelse, som disse har besvaret. Efter afgivelse af tillægsbetænkning er der i forlængelse af udvalgmødet den 17. december 2008 stillet yderligere 1 spørgsmål til integrationsministeren, som udvalget ønsker besvaret inden 3. behandling af lovforslaget. Nogle af udvalgets spørgsmål og integrationsministerens svar herpå er optrykt som bilag 2 til betænkningen.

2. Indstillinger og politiske bemærkninger

Et *flertal* i udvalget (V, DF og KF) indstiller lovforslaget til *vedtagelse uændret*.

Dansk Folkepartis medlemmer af udvalget støtter helhjertet forslaget til stramning af meldepligten for personer på tålt ophold og den klart forhøjede strafferamme for overtrædelse af meldepligten, som lovforslaget indebærer, og som er et resultat af forhandlingerne med regeringen.

Det ville være uholdbart, hvis tuneseren, der planlagde at myrde tegneren Kurt Westergaard, fortsat skulle bo i ti minutters afstand fra tegneren i Århus-området, som dagbladet BT havde fundet af, at han gjorde. Derfor er der brug for årvågenhed fra myndighedernes side, ligesom forslaget sikrer, at tuneseren skal opholde sig i Center Sandholm. Dette indtil udvisningen til Tunesien kan effektueres, som er den rigtige løsning.

I det hele taget er der ikke noget, der tyder på, at tuneseren ville lide overlast, hvis han blev sendt tilbage til Tunesien.

Der var 11 ambassadører fra muslimske lande, der i efteråret 2005 ønskede et møde med statsminister Anders Fogh Rasmussen med henvisning til de offentliggjorte tegninger af Muhammed. Ambassadørerne klagede over, hvad de opfattede som »den igangværende smædekampagne i offentlige danske kredse og medier mod islam og muslimer«. De ville have statsministeren til at gribe ind over for Jyllands-Posten. Den tunesiske regering må formodes at være enig i disse ambassadørers budskab, idet Tunesiens indenrigsminister dengang opfordrede alle arabere og muslimske lande til at stå sammen mod tegningerne (se f.eks. Jyllands-Posten »Arabere afviser undskyldning« 1. februar 2006). Desuden beslaglagde de tunesiske myndigheder udgaver af den franske avis France Soir, som indeholdt optryk af muhammed tegningerne.

Under Muhammed-krisen indkaldte Tunesien tillige den danske ambassadør i landet og forlangte en undskyldning, ikke fra Jyllands-Posten eller statsminister Anders Fogh Rasmussen, men fra Dronning Margrethe. (»Muhammed-sagen: Vrede ude af Kontrol« Ekstra Bladet den 1. februar 2006).

Et *mindretal* i udvalget (S, SF, RV, EL og Simon Emil Ammitzbøll (UFG)) indstiller lovforslaget til *forkastelse*.

Socialdemokratiets, Socialistisk Folkepartis, Det Radikale Venstres og Enhedslistens medlemmer af udvalget samt Simon Emil Ammitzbøll (UFG) mener, at hele forløbet omkring lovforslaget har været præget af lovsjusk og manglende respekt for folkestyret. Lovforslaget er blevet til under finanslovsforhandlingerne, hvor en enkeltsag blev brugt som begrundelse for at haste et lovforslag igennem på trods af, at en arbejdsgruppe under Integrationsministeriet netop nu arbejder med problemstillingen vedr. udlændinge på tålt ophold.

Den undersøgelse af mulighederne for opstramning af kontrolforanstaltningerne for udlændinge på tålt ophold, der henvises til i lovforslagets bemærkninger, har Folketinget ikke kunnet få at se. Og den vurdering af Højesterets kendelse, som ministeren helt ekstraordinært gik på talerstolen og lovede under lovforslagets 1. behandling, er aldrig kommet til Folketinget.

S, SF, RV, EL og Simon Emil Ammitzbøll (UFG) mener, at reglerne om administrativ udvisning og tålt ophold bør vurderes nøje. Derfor havde disse medlemmer af udvalget gerne set, at regeringen havde ventet med at ændre loven, til den nævnte arbejdsgruppe har afleveret sin rapport senest 1. februar 2009. Således kunne Folketinget have vedtaget en ny lov, der ville have den fornødne effekt, og som tilmed ville tage hensyn til retssikkerheden og sørge for nationens sikkerhed.

Under arbejdet med lovforslaget er det blevet krystalklart, at lovforslaget ikke vil få den effekt, som regeringen og Dansk Folkeparti påstår, det vil få: nemlig at forhindre én bestemt person i at opholde sig i ét bestemt område. Kontrollen med at den pågældende person rent faktisk overnatter og opholder sig i Sandholm vil alene bestå i at konstatere, om vedkommende melder sig hver morgen kl. 9.00 hos politiet. Dette kan ikke siges at være en effektiv kontrol. For en person på tålt ophold vil der i 24 timer være mulighed for at rejse rundt og gøre det, man nu måtte ønske, før man igen skal melde sig. Dertil kommer, at man kan undlade den daglige meldepligt f.eks. ved familiebesøg i weekenden, ved sygdom, ved børnefødselsdage og ved højtider. Der er kort sagt ganske vide rammer for at undgå ophold i Center Sandholm. Derfor er der reelt ingen effekt af forslaget, og ønsket om at forhindre én bestemt person i at opholde sig i Århus vil ikke blive indfriet.

Regeringen har konsekvent nægtet at skelne mellem de forskellige typer af udlændinge på tålt ophold. I svaret på spørgsmål 34 svarer integrationsministeren direkte, at reglerne skal gælde for alle personer på tålt ophold uden en individuel vurdering af, om de pågældende personer er til fare for nationens sikkerhed eller den offentlige orden. Denne manglende vurdering har juridiske eksperter på området problematiseret i relation til de konventioner, som Danmark er forpligtet til at overholde. S, SF, RV, EL og Simon Emil Ammitzbøll (UFG) havde gerne set, at disse forhold var blevet

belyst bedre, så det stod klart, at der er proportionalitet mellem de vilkår, der fastsættes for personer på tålt ophold, og den fare, de hver især måtte udgøre for statens sikkerhed.

Herudover fremgår det af svarene på spørgsmål 6, 9 og 10 at politiet i al væsentlighed oplever, at den nuværende ugentlige meldepligt overholdes, at dette er tilstrækkeligt for at sikre kendskab til de pågældende personers tilstedeværelse med henblik på udsendelse, og at politiet endnu ikke har fundet behov for at fastsætte en daglig meldepligt eller søge personer, der brød den nugældende meldepligt, retsforfulgt herfor. Man har altså ganske ubegrundet ladet kontrolforanstaltningerne gælde for alle personer på tålt ophold uden at tage højde for, om disse personer udgør en fare for statens sikkerhed eller ej. Det er de færreste, der vil mene, at hashvagten fra Christiania eller den 37-årige kinesiske abortlæge med småbørn i familien er til fare for statens sikkerhed eller den offentlige orden. Alligevel bliver de pålagt daglig meldepligt m.v., og man skærer alle over én kam. Til gengæld har man ikke fået bedre styr på terrormistænkte, som burde retsforfølges frem for at blive placeret på tålt ophold. Dermed opfylder loven ikke sit formål.

Det kan oplyses, at ovenstående holdninger støttes af Liberal Alliance, Pia Christmas-Møller (UFG), Høgni Hoydal (TF), Juliane Henningsen (IA) og Lars-Emil Johansen (SIU).

Socialistisk Folkepartis, Det Radikale Venstres og Enhedslistens medlemmer af udvalget samt Simon Emil Ammitzbøll (UFG) havde, med henblik på yderligere belysning af ovennævnte problemstillinger og til sikring af den fornødne kvalitet i lovgivningen, foretrukket at bringe Grundlovens § 41, stk. 3 i anvendelse, således at 3. behandling af lovforslaget var blevet udskudt mindst 12 søgnedage. Dette synspunkt støttes af Liberal Alliance, Pia Christmas-Møller (UFG), Høgni Hoydal (TF) og Juliane Henningsen (IA).

Liberal Alliance, Inuit Ataqatigiit, Siumut, Tjóðveldisflokkurin og Sambandsflokkurin var på tidspunktet for tillægsbetænkningens afgivelse ikke repræsenteret med medlemmer i udvalget og havde dermed ikke adgang til at komme med indstillinger eller politiske udtalelser i tillægsbetænkningen.

En oversigt over Folketingets sammensætning er optrykt i tillægsbetænkningen.

*Karsten Lauritzen (V) fmd. Karen Ellemann (V) Eyvind Vesselbo (V) Troels Christensen (V)
Peter Skaarup (DF) Martin Henriksen (DF) Jesper Langballe (DF) Helle Sjelle (KF)
Vivi Kier (KF) Henrik Dam Kristensen (S) Anne-Marie Meldgaard (S) Ole Hækkerup (S)
Kenneth F. Christensen (S) Astrid Krag (SF) nfm. Simon Emil Ammitzbøll (UFG)
Morten Østergaard (RV) Johanne Schmidt-Nielsen (EL)*

Liberal Alliance, Inuit Ataqatigiit, Siumut, Tjóðveldisflokkurin og Sambandsflokkurin havde ikke medlemmer i udvalget.

Folketingets sammensætning

Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	47	Liberal Alliance (LA)	3
Socialdemokratiet (S)	45	Inuit Ataqatigiit (IA)	1
Dansk Folkeparti (DF)	25	Siumut (SIU)	1
Socialistisk Folkeparti (SF)	23	Tjóðveldisflokkurin (TF)	1
Det Konservative Folkeparti (KF)	17	Sambandsflokkurin (SP)	1
Det Radikale Venstre (RV)	9	Uden for folketingsgrupperne	2

Enhedslisten (EL)

4

(UFG)

Oversigt over bilag vedrørende L 69 efter betænkingsafgivelsen

Bilagsnr.	Titel
25	1. udkast til tillægsbetænkning

Oversigt over spørgsmål og svar vedrørende L 69

Spm.nr.	Titel
167	Spm. om en afsoning i en pension under kriminalforsorgen er en frihedsberøvelse, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
168	Spm. om, hvad forskellen er på afsoningsvilkårene for en pension og så de vilkår, der med lovforslaget pålægger personer på tålt ophold, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
169	Spm. om, sammenligningen af lovforslaget og pensionerne giver anledning til at antage, at lovforslaget medfører en frihedsberøvelse og dermed gør lovforslaget grundlovsstridigt, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
170	Spm. om ministeren kan forholde sig til professor Henning Kochs vurderinger, og oplyse om ministeren er enig i at der er tale om en frihedsberøvelse og hvis ministeren er uenig, hvad bygger det så på m.v., til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
171	Spm. om ministeren er enig i, at det grundlæggende retsprincip som udgangspunkt er borgernes frihed og at en frihedsberøvelse kræver en konkret begrundelse m.v., til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
172	Spm. om ministeren er enig i, at det fremgår af lovforslaget at udgangspunktet er, at alle på tålt ophold skal pålægges at opholde sig i Center Sandholm og have daglig meldepligt m.v., til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
173	Spm. om ministeren kan redegøre for, hvordan hun mener Folketinget skal vurdere lovforslagets konsekvenser, når ministeren afviser at redegøre for, hvordan ministeriet forestiller sig at anvende forslaget i praksis m.v., til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
174	Spm. om ministeren ikke finder, at Folketinget bør have adgang til det lovforberedende materiale, som der henvises til i bemærkningerne til et lovforslag m.v., til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
175	Spm. om, hvad kan ministeren oplyse om Menneskerettighedsdomstolens praksis i forhold til kriminalpræventive indgreb i bevægelsesfriheden, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
176	Spm. om talepapir fra samrådet den 12/12-08 vedr. samrådsspm. A, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
177	Spm. om, hvornår udlændinge på tålt ophold med opholdspligt på

-
- Center Sandholm næste gang får mulighed for at tage på weekendbesøg hos familien, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 178 Spm. om den foreslåede kontrolordning af om udlændinge på tålt ophold overnatter i Center Sandholm er tilstrækkelig til at kontrollere, at de pågældende rent faktisk overnatter i Center Sandholm hver nat, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 179 Spm. om ministeren finder, at man med lovforslaget indfører en fuldt forsvarlig kontrol med hvor formodede terrorister opholder sig, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 180 Spm. om den konkrete og individuelle vurdering sker straks efter udlændingen kommer på tålt ophold, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 181 Spm. om udlændinge fra lande, hvor man med det samme må imødesee, at der ikke de kommende mange år bliver mulighed for udsendelse, f.eks. Iran, ikke bliver omfattet af daglig meldepligt, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 182 Spm. om ministeren kan henvise til en eller flere højesteretsdomme, der ændrer den retsstilling, der blev fastslået af Højesteret i den dom fra 1959, der er omdelt m.v., til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 183 Spm. om ministeren kan henvise til en eneste statsretsekspert, der er uenig med professor Henning Koch i, at der er tale om en frihedsberøvelse, jf. Højesteretsdom fra 1959 og alle senere udgaver af lærebøger i statsret, herunder den kommentere grundlov fra 2006 m.v., til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 184 Spm. om ministeren kan oplyse, hvornår ministeren vil fremsende vurderingen fra Integrationsministeriet og Justitsministeriet som omtalt under første behandlingen af lovforslaget m.v., til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 185 Spm. om ministeren i forlængelse af svar på spørgsmål 167 kan svare klart på spørgsmålet om, hvorvidt afsoning i en pension under kriminalforsorgen udgør en frihedsberøvelse efter dansk ret m.v., til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 186 Spm. om ministeren er enig i at hvorvidt et indgreb i et menneskes bevægelsesfrihed udgør en frihedsberøvelse intet har at gøre med på hvilket grundlag frihedsberøvelsen foretages, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 187 Spm. om ministeren kan præcisere, hvorvidt formålet med lovforslagets indførelse af skærpet kontrol er
- a) at lokalisere personer på tålt ophold med henblik på udsendelse,
b) at hindre personer på tålt ophold, som PET har en begrundet mistanke om er til fare for det danske samfund, i at færdes frit og/eller
c) at gøre tålt ophold utåleligt, og ministerens svar herpå
- 188 Spm. om ministeren i forlængelse af svar på spørgsmål 174 nærmere kan redegøre for, hvilke konkrete forhold og retlige overvejelser der danner grundlag for ministerens afgørelse af, at den i bemærkningerne nævnte undersøgelse er et internt arbejdsrapport m.v., til integrations-

-
- ministeren, og ministerens svar herpå
- 189 Spm. om ministeren kan redegøre for, om hensynet til familiens enhed og andre konventionsbeskyttede rettigheder alene spiller ind i behandlingen af dispensationsansøgninger og ikke ved den initiale fastsættelse af vilkårene for det tålte ophold m.v., til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 190 Spm. om der skal søges dispensation fra opholds- og meldepligt i Center Sandholm for hvert enkelt familiebesøg, eller om dette generelt fastsættes ud fra de personlige forhold, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 191 Spm. om, hvis en person indfinder sig i Center Sandholm dagligt kl. 8.00, overnatter en time til kl. 9.00 og herefter melder sig til Politiet, vil det da være tilstrækkeligt til at leve op til lovens krav om daglig meldepligt og opholdspligt, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 192 Spm. om to personer med samme familieforhold, hvoraf den ene person ikke vurderes til fare for nationens sikkerhed og den offentlige orden, men den anden gør, vil få ens vilkår for deres tålte ophold m.v., til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 193 Spm. om ministeren som fremført (13 min. 30 sek. inde i samrådet) mener, at personer på tålt ophold, som har Flygtningenævnets ord for, at de risikerer forfølgelse ved at vende hjem til deres hjemland, ved at nægte udrejse per definition er til fare for den offentlige orden, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 194 Spm. om de foreslåede ændringer af vilkårene for personer på tålt ophold tjener andre formål end det af justitsministeren fastslåede (2 t. 37 min. inde i samrådet) om at sikre tilstedeværelse med henblik på udsendelse, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 195 Spm. om ministeren er enig med Jonas Christoffersen, der på høringen om lovforslaget henviste til forarbejderne for 2002-loven og på den baggrund fastslog, at de taler for, at der i almindelighed ikke fastsættes opholdspligt i Center Sandholm for personer med ægtefælle eller mindreårige børn m.v., til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 196 Spm. om, hvorledes ministeren agter at vejlede Udlændingesservice om administrationen af reglerne, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 197 Spm. om ministeren enig med Henrik Rothe, der på høringen fremførte, at det - for at kunne tale om en frivillig udrejsemulighed - må forudsættes, at personen rent faktisk i sikkerhed kan tage til et tredje land og opholde sig der, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå

Nogle af udvalgets spørgsmål til integrationsministeren og dennes svar herpå

Spørgsmålene og integrationsministerens svar herpå er optrykt efter ønske fra RV.

Spørgsmål 189:

Som opfølgning på svaret på spørgsmål 34 og integrationsministerens udtalelse i samrådet om, at man ikke vil afgøre vilkårene for de enkelte personer på tålt ophold ex officio (2t 12min 35sek inde i samrådet), men derimod tage stilling til ansøgninger om lempeligere vilkår fra de pågældende, bedes ministeren redegøre for, om hensynet til familiens enhed og andre konventionsbeskyttede rettigheder alene spiller ind i behandlingen af dispensationsansøgninger og ikke ved den initiale fastsættelse af vilkårene for det tålte ophold.

Svar:

Som det fremgår af de almindelige bemærkninger til lovforslaget og min besvarelse af spørgsmål nr. 4 ad L 69 vil der med lovforslaget som udgangspunkt blive tale om fastsættelse af daglig meldepligt for personer på tålt ophold.

Som det endvidere fremgår af min besvarelse af spørgsmål nr. 4 ad L 69 ændrer lovforslaget ikke den gældende praksis for, hvornår udlændinge på tålt ophold skal pålægges at tage ophold i Center Sandholm. Lovforslaget sikrer alene, at der føres kontrol med, at opholdspåbudet overholdes.

For så vidt angår behandlingen af ansøgninger om dispensation kan jeg henvise til besvarelsen af spørgsmål 31 ad L 69.

Spørgsmål 190:

Skal der søges dispensation fra opholds- og meldepligt i Center Sandholm for hvert enkelt familiebesøg, eller fastsættes dette generelt ud fra de personlige forhold?

Svar:

Ja, dispensation skal søges for hvert enkelt familiebesøg.

Spørgsmål 191:

Hvis en person indfinder sig i Center Sandholm dagligt kl. 8.00, overnatter en time til kl. 9.00, og herefter melder sig til politiet vil det da være tilstrækkeligt til at leve op til lovens krav om daglig meldepligt og opholdspligt?

Svar:

Det afgørende er, om den pågældende kan siges at have taget ophold i Center Sandholm i overensstemmelse med et meddelt påbud herom. Såfremt en person på tålt ophold i en konkret situation først har indfundet sig i Center Sandholm kl. 8.00 om morgenen og overnattet i centret en time til kl. 9.00, vil dette ikke nødvendigvis være i strid med et meddelt påbud om at tage ophold i centret. Jeg henviser i den forbindelse til justitsministerens og min egen redegørelse herfor ved besvarelsen af samrådsspørgsmål A den 12. december 2008.

Spørgsmål 192:

Ministeren har gentagne gange nævnt, at farlighed ikke er kriterium for dispensationer med henblik på familiebesøg i en weekend. Betyder det, at to personer med samme familieforhold, hvoraf den ene person ikke vurderes til fare for nationens sikkerhed og den offentlige orden, men den anden gør, vil få ens vilkår for deres tålte ophold?

Svar:

Som det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger, omfatter kontrolforanstaltningerne alle udlændinge på tålt ophold. Ved selve afgørelsen af de enkelte sager vil der, som bl.a. anført i min besvarelse af spørgsmål nr. 39 ad L 69, blive foretaget en konkret og individuel vurdering.

Spørgsmål 193:

Mener ministeren som fremført (13 min. 30 sek. inde i samrådet), at personer på tålt ophold, som har Flygtningenævnets ord for, at de risikerer forfølgelse ved at vende hjem til deres hjemland, ved at nægte udrejse per definition er til fare for den offentlige orden?

Svar:

Lovforslaget varetager hensynet til den nationale sikkerhed og den offentlige orden.

Spørgsmål 194:

Tjener de foreslået ændringer af vilkårene for personer på tålt ophold andre formål end det af justitsministeren fastslåede (2 t 37 min. inde i samrådet) om at sikre tilstedeværelse med henblik på udsendelse?

Svar:

Som det fremgår af lovforslagets bemærkninger er der tale om kontrolforanstaltninger inden for det gældende kompetence- og klagesystem i udlændingeloven.

Spørgsmål 196:

Hvorledes agter ministeren at vejlede Udlændingetjenesten om administrationen af reglerne?

Svar:

Integrationsministeriet er ved at udarbejde instrukser til henholdsvis Udlændingetjenesten og politiet om administrationen af de foreslåede bestemmelser i lovforslaget. Disse instrukser vil blive sendt til Integrationsudvalget til orientering.

Jeg kan i øvrigt henvise til besvarelsen af spørgsmål nr. 31 ad L 69 vedrørende proportionalitetsbetragtninger ved administrationen af foreslåede bestemmelser.