

Notat



Udlændinge- og Integrationsministeriet

KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT

vedrørende

Forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Nyaffattelse af bestemmelserne om opholds-, underretnings- og meldepligt, orienteringspligt for udlændinge på tålt ophold, der ikke er pålagt opholdspligt, og fastlæggelse af omfanget af Udlændingestyrelsens kontrolpligt).

1 Hørte myndigheder og organisationer mv.

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 26. november 2018 til den 4. januar 2019 været sendt til høring hos følgende myndigheder og organisationer m.v.:

Advokatsamfundet, Amnesty Nu, Amnesty International, Asylret, Bedsteforældre for Asyl, Børnerådet, Børns Vilkår, Centralorganisationernes Fællesudvalg CFU, Danes Worldwide, Danmarks Biblioteksforening, Danmarks Rederiforening, Danmarks Rejsebureauforening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Advokater, Danske Regioner, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Den Katolske Kirke i Danmark, DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Finansrådet, Flygtningenævnet, Folkehøjskolernes forening i Danmark, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Fredsfonden, Færøernes Landsstyre, HK/Danmark, Indvandrermedicinsk Klinik, Odense Universitetshospital, Indvandreradgivningen, Institut for Menneskerettigheder, International Organization for Migration (IOM), Kirkernes Integrationstjeneste, Kommunernes Landsforening (KL), Landsforeningen Adoption og Samfund, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsorganisation af kvindekrisecentre (LOKK), Landsorganisationen LO, Mellempfolkeligt Samvirke, Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre), PRO-Vest, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Red Barnet, Refugees Welcome, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Røde Kors, Rådet for Etniske Minoriteter, Samtlige byretter, SOS mod

20. februar 2019

Udsendelse
Slotsholmsgade 10
1216 København K

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

CVR-nr. 36977191

Sagsbehandler
Henriette Sundgaard Land

Sags nr. 2018 - 6471
Akt-id 588123

Racisme, Udlændingenævnet, UNHCR Regional Repræsentation for Northern Europe, United Nations Childrens Fund (UNICEF), United Nations High Commissioner for Refugees, Work-live-stay southern Denmark, Ægteskab Uden Grænser, Aarhus Erhverv / International Community, 3 F.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har modtaget høringsvar med bemærkninger til lovforslaget fra:

Advokatsamfundet, Amnesty International, Den Danske Dommerforening, Den Danske Helsinki-komité for Menneskerettigheder, Foreningen af Udlændingeretsadvokater (FAU), Institut for Menneskerettigheder, Røde Kors og SOS Racisme.

Følgende har afgivet høringsvar, men ikke haft bemærkninger til lovforslaget:

Danes Worldwide, Danske Regioner, Datatilsynet, Fagbevægelsens Hovedorganisation (tidligere LO), Flygtningenævnet, Færøernes Landsstyre, Kommunernes Landsforening (KL), Departementet for Råstoffer og Arbejdsmarked fra Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre), Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Sø- og Handelsretten og Udlændingenævnet.

Byretspræsidenten ved Københavns Byret på vegne af alle byretter og Præsidenten for Vestre Landsret har ikke ønsket at udtale sig om lovforslaget.

Præsidenten for Østre Landsret henholder sig til Den Danske Dommerforenings bemærkninger.

De modtagne høringsvar vedlægges.

Nedenfor gennemgås de indkomne høringsvar så vidt muligt opdelt efter den struktur, der er i lovforslagets bemærkninger. Under hvert emneområde angives de enkelte myndigheders og organisationers hovedsynspunkter samt Udlændinge- og Integrationsministeriets kommentarer hertil. Udlændinge- og Integrationsministeriets kommentarer til høringsvarene er anført i *kursiv*.

Bemærkninger, der ikke vedrører lovforslaget, indgår ikke i høringsoversigten.

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

2 Indkomne høringsvar

2.1 Generelle bemærkninger

SOS Racisme har kritiseret de opholdsbetingelser, leveforhold, straffe og strafskærpelser, som i nyere dansk lovgivning er pålagt udlændinge på tålt ophold, kriminelle udviste og afviste asylansøgere. SOS Racisme har derfor foreslået, at underretnings-, opholds- og meldepligt afvikles. SOS Racisme har endvidere anført, at de omtalte pligter ikke har den ønskede effekt, idet flere udlændinge vælger at gå under jorden.

Amnesty International har overordnet anført, at lovforslaget må betegnes som endnu et forsøg på at stramme kontrollen og skærpe sanktionerne for udlændinge på tålt ophold, kriminelle udviste og fremmedkrigere. Amnesty International har endvidere anført, at det er tvivlsomt, om stramningerne vil få flere udlændinge til at rejse ud eller blive væk fra Danmark, men at tiltagene vil medvirke til gøre forholdene mere belastende for de berørte grupper.

Ministeriet har noteret sig bemærkningerne fra SOS Racisme og Amnesty International.

Ministeriet skal bemærke, at formålet med at pålægge kontrolforpligtelserne er at sikre, at myndighederne har kendskab til de pågældende udlændinges opholdssted, såfremt muligheden for at udsende de pågældende opstår.

2.2 Skærpet kontrol med fremmedkrigere

Advokatsamfundet har bemærket, at det fremgår af lovforslagets § 34, stk. 4 og 5, at politiet skal træffe afgørelse om meldepligt *med mindre særlige grunde taler derimod*. Advokatsamfundet har endvidere bemærket, at dette må forudsætte administrativ sagsbehandling hos politiet i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige principper, men at det imidlertid er erfaringen, at der i dag ikke i praksis foretages en vurdering af, om der er *særlige grunde* tilstede. Advokatsamfundet har anført, at det i stedet er opfattelsen, at meldepligten er obligatorisk, og at dette i praksis sætter de retssikkerhedsmæssige og forvaltningsretlige principper ud af spil.

Amnesty International har for det første anført, at det ikke er sandsynligt, at fremmedkrigere vil være mere tilbøjelige til at forlade Danmark som følge af det systematiske pres, som de fremover skal dele med udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste. Amnesty International har for det andet anført, at det er problematisk, at personer, som ikke er stillet for en dommer, skal udvises af Dan-

mark, fordi det "antages", at de har begået nærmere bestemte handlinger, jf. udlændingelovens § 21 b, stk. 1.

Foreningen af Udlændingeretsadvokater (FAU) har anført, at den løbende sikring af, at politiet ved, hvor den pågældende person befinder sig, skal ske på en måde, der ikke fuldstændig umuliggør, at den pågældende person får en normal hverdag i Danmark.

Institut for Menneskerettigheder har anført, at bestemmelsen i udlændingelovens § 21 b om fremmedkrigere kombinerer et meget lavt mistankekrav med en meget upræcis beskrivelse af "gerningsindholdet". Instituttet har således anført, at de antager, at denne gruppe udlændinge ikke har begået forhold, som er strafbare efter dansk straffelov; eller at der ikke er tilstrækkeligt grundlag for at tiltale dem for en strafbar forseelse. Instituttet har på den baggrund anbefalet, at det i lovbemærkningerne præciseres, 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.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal bemærke, at udlændinge- og integrationsministeren den 15. januar 2019 fremsatte 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.)(L 140), hvor det foreslås, at fremmedkrigere omfattes af det skærpede kontrolregime.

Ministeriet skal på den baggrund henvise til ministeriets bemærkninger til dette lovforslag, som fremgår af den kommenterede høringsoversigt af den 21. januar 2019.

2.3 Orienteringspligt

SOS Racisme har anført, at de anser det som acceptabelt, hvis orienteringspligten kun skal anvendes ved skift af bopæl, men ikke hvis den skal anvendes hyppigt, som det er tilfældet med meldepligten.

Foreningen af Udlændingeretsadvokater (FAU) har anført, at de støtter, at de personer, som ikke kan udsendes af landet, selvom de ikke har en opholdstilladelse, skal give myndighederne oplysning om, hvor de opholder sig. FAU har dog anført, at pligten skal udformes således, at den pågældende person kan leve et rimeligt liv.

Røde Kors har anført, at de finder det positivt, at personer på tålt ophold, der af særlige grunde ikke er pålagt opholdspligt eller har fået ophævet deres opholdspligt, kan have bopæl privat, forudsat at de orienterer myndighederne om deres opholdssted. Røde Kors finder det endvidere positivt, at det i den forbindelse bliver muligt for de pågældende at opfylde deres eventuelle meldepligt i den politikreds, der ligger tættest på deres bopæl og tilføjer, at det bør overvejes, om orienteringspligten kan erstatte meldepligten, når orienteringspligten løbende opfyldes. Endelig finder Røde Kors det positivt, at udlændinge på tålt ophold kan modtage forsørgelse, herunder sundhedsbehandling, på et asylcenter i nærheden af deres opholdssted.

Røde Kors har i den forbindelse foreslået, at Udlændingestyrelsen bemyndiges til at vurdere, hvordan forsørgelsen mest hensigtsmæssigt kan foregå for personer, som af sygdomsbetingede eller familiære grunde ikke har mulighed for at komme til udrejsecentret eller et andet center, og at det i vurderingen bør indgå som et væsentligt element, hvor langt den enkelte skønnes at kunne rejse for at hente ydelser, samt at udgifterne til offentlige transportmidler selv ved korte afstande udgør en endog meget væsentlig andel af forsørgelsesgrundlaget. Røde Kors har endvidere foreslået, at det vil være både praktisk, sikkert og værdigt, hvis de kontante ydelser fremover udbetales til et betalingskort i stedet for kontant.

Institut for Menneskerettigheder har anført, at de finder det positivt, at det i udlændingeloven præciseres, at Udlændingestyrelsen i særlige tilfælde skal bestemme, at udlændinge på tålt ophold, der opfylder deres opholdspligt, er omfattet af Udlændingestyrelsens forsørgelsespligt på det nærmeste indkvarteringssted, og ikke på det tidligere anviste udrejsecenter.

Ministeriet bemærker, at det forhold, at opholdspligten er ophævet, ikke ændrer ved, at de pågældende udlændinge fortsat er på tålt ophold, og at de danske myndigheder fortsat har en interesse i at føre kontrol med de pågældende udlændinges opholdssted. Det foreslås på den baggrund, at udlændinge på tålt ophold, der får ophævet opholdspligten, og som herefter tager ophold uden for det af Udlændingestyrelsen anviste indkvarteringssted, pålægges en pligt til at orientere både politiet og Udlændingestyrelsen om deres faste opholdssted.

Formålet med en sådan orienteringspligt er at sikre, at politiet løbende har kendskab til den pågældendes opholdssted, således at den enkelte udlænding kan pålægges meldepligt i nærheden af det sted, hvor udlændingen tager fast ophold, og således at der kan ske udsendelse, når muligheden herfor opstår. Formålet med den foreslåede orienteringspligt i forhold til Udlændingestyrelsen er, at Udlændingestyrelsen kan tage stilling til spørgsmålet om stedet for forsørgelse.

Med fast opholdssted henvises til den adresse, hvor udlændingen som udgangspunkt påtænker at bo og overnatte i et vist længerevarende tidsrum. Det foreslås, at orienteringspligten løbende vil skulle opfyldes af den pågældende udlænding. Den pågældende vil således skulle orientere politiet og Udlændingestyrelsen, hvis den pågældende ændrer sit faste opholdssted. Det er således ikke tilstrækkeligt alene at orientere i forbindelse med fraflytningen fra udrejsecenteret.

Såfremt udlændingen alene forventer kortvarigt at tage ophold det pågældende sted, skal udlændingen i stedet søge om dispensation fra meldepligten eller midlertidig flytning heraf. Hyppigheden af orienteringspligten vil således afhænge af, hvor ofte udlændingen skifter fast opholdssted.

En udlænding på tålt ophold, der får ophævet opholdspligten, eller som af særlige grunde ikke pålægges opholdspligt, har som udgangspunkt alene adgang til at få dækket udgifter til underhold og sundhedsmæssige ydelser på det udrejsecenter, hvor den pågældende efter ophævelse af opholdspligten er anvist indkvartering. Dette gælder som udgangspunkt, selv om udlændingen fraflytter udrejsecentret.

Det er ministeriets opfattelse, at denne ordning, hvorefter udlændinge på tålt ophold i almindelighed ikke har ret til at medtage forsørgelse, skal opretholdes. Der kan dog være særlige tilfælde, hvor den pågældende udlænding som følge af Danmarks internationale forpligtelser har ret til at medtage forsørgelse.

Det foreslås derfor, at det fastsættes i udlændingeloven, at Udlændingestyrelsen i særlige tilfælde, hvor det er nødvendigt for at overholde Danmarks internationale forpligtelser, skal bestemme, at en udlænding, der tager fast ophold uden for u udrejsecentret, er omfattet af Udlændingestyrelsens forsørgelsespligt i tilknytning til nærmeste indkvarteringssted eller på anden vis. Det følger heraf, at Udlændingestyrelsen i hvert enkelt tilfælde skal vurdere, om det følger af Danmarks internationale forpligtelser, at en udlænding på tålt ophold, der tager fast ophold uden for et udrejsecenter, skal modtage forsørgelse i tilknytning til nærmeste indkvarteringssted eller på anden vis. Der henvises i øvrigt til pkt. 2.2.3. i lovforslagets almindelige bemærkninger.

2.4 Kriminalforsorgens adgang til bopælen uden retskendelse ved varetægtsfængsling og afsoning med fodlænke på bopælen på indkvarteringsstedet

Den Danske Dommerforening, Foreningen af Udlændingeretsadvokater (FAU), Præsidenten for Østre Landsret og Røde Kors har i deres høringsvar haft bemærkninger til den del af lovforslaget, der vedrører kriminalforsorgens adgang til bopælen uden retskendelse ved varetægtsfængsling og afsoning med fodlænke på bopælen på indkvarteringsstedet.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal bemærke, at udlændinge- og integrationsministeren den 15. januar 2019 fremsatte forslag til lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love (L 140), hvor det foreslås at ophæve udlændingelovens § 35 b om varetægtsfængsling i fodlænke på bopælen i indkvarteringsstedet ved overtrædelse af opholds-, underretnings- og meldepligten. Det foreslås ligeledes at ophæve kapitel 13 b i straffuldbyrdelsesloven om afsoning i fodlænke på bopælen i indkvarteringsstedet ved overtrædelse af de nævnte pligter.

På den baggrund er den foreslåede ændring om kriminalforsorgens adgang til bopælen uden retskendelse ved varetægtsfængsling og afsoning med fodlænke på bopælen på indkvarteringsstedet udgået af dette lovforslag.

2.5 Nyaffattelse af opholds-, underretnings- og meldepligten

2.5.1. Amnesty International har anført, at det er deres opfattelse, at en konstatering af, at udlændinge ikke har lovligt ophold i Danmark, ikke uden videre medfører, at disse udlændinge altid kan pålægges indskrænkninger i bevægelsesfriheden. Amnesty International har endvidere anført, at idet Danmark har forpligtet sig til ikke at udsende personer, som risikerer forfølgelse i deres hjemland, bør man opgive forestillingen om, at personer på tålt ophold opholder sig ulovligt i Danmark.

Den Danske Helsinki-komité for Menneskerettigheder har anført, at regeringen tidligere har haft den opfattelse, at udlændinge på tålt ophold har været omfattet af artikel 2 i 4. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), og at dette er fast retspraksis herunder i tre Højesteretsdomme fra 2012, 2017 og 2018. Den Danske Helsinki-komité for Menneskerettigheder undrer sig på den baggrund over, at en dom fra Menneskerettighedsdomstolen fra 2012 nu anvendes som argument for en radikal ændret retsopfattelse, når regeringen så sent som i bemærkningerne til lov nr. 189 af 27. februar 2017 fandt udlændinge på tålt ophold omfattet af artikel 2 i 4. Tillægsprotokol til EMRK. Den Danske Helsinki-komité har endelig anført, at det forekommer uantageligt, at den gældende retstilstand, der er underbygget af fast retspraksis, søges ændret gennem bemærkninger til et lovforslag, der efter sin ordlyd ikke forholder sig den problematik.

Foreningen af Udlændingeretsadvokater har anført, at de tilslutter sig Den Danske Helsinki-komité for Menneskerettigheders høringsvar af 2. januar 2019, for så vidt angår deres kommentarer til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og den 4. tillægsprotokol. Foreningen af Udlændingeretsadvokater har endvidere anført, at det ikke er i overensstemmelse med den Europæiske Menneske-

rettighedskonvention, at livet skal være utåleligt for personer på tålt ophold, og at disse personers retssikkerhedsgarantier bør sikres.

Røde Kors har anført, at det er deres opfattelse, at Flygtningenævnets afgørelse om, at de pågældende ikke kan udsendes uden at være i risiko for at blive udsat for forfølgelse eller tortur ved tilbagevenden til hjemlandet, bør betyde, at de pågældende befinder sig lovligt (om end uønsket) i Danmark, så længe Flygtningenævnets vurdering af deres individuelle risiko for forfølgelse ved en tilbagevenden til hjemlandet er uændret.

SOS Racisme har anført, at de anser det for ugenemtænkt, at udlændinge på tålt ophold ikke længere anses for at opholde sig lovligt i Danmark efter 4. tillægsprotokol til Menneskerettighedskonventionens artikel 2.

*Ministeriet har noteret sig **Amnesty International, Den Danske Helsinki-komité for Menneskerettigheder, Røde Kors og SOS Racismes** bemærkninger.*

Som der er redegjort for i lovforslagets almindelige bemærkninger, er det på baggrund af sagen M.S. mod Belgien, dom af 31. januar 2012, ministeriets opfattelse, at det må konkluderes, at når en stat har truffet beslutning om at udvise en udlænding, befinder vedkommende sig ikke længere lovligt på den udvisende stats territorium og er derfor ikke beskyttet af artikel 2 i 4. tillægsprotokol til EMRK. Denne vurdering ændres ikke af, at de pågældende udlændinge pålægges at tage ophold i bestemte udrejsecentre i Danmark.

En udlænding, der befinder sig her i landet på tålt ophold, er som hovedregel udvist ved dom eller administrativ beslutning. Der befinder sig dog også herudover et antal udlændinge på tålt ophold i Danmark, der ikke er udvist ved dom eller administrativ beslutning. Der er her tale om udlændinge, der er udelukket fra asylretlig beskyttelse, jf. udlændingelovens § 10. På baggrund af M.S.-dommen er det regeringens opfattelse, at de pågældende herefter ikke befinder sig lovligt i Danmark, og at de pågældende derfor ikke er beskyttet af artikel 2 i 4. tillægsprotokol til EMRK.

Ministeriet skal – for så vidt angår de øvrige høringssvar – om årsagen til, at der først nu lægges op til en ændret opfattelse af, om udlændinge på tålt ophold opholder sig lovligt her i landet, anføre, at der de senere år er blevet afsagt en række domme om ophævelse af opholdspligten for udlændinge på tålt ophold. Ministeriet har på den baggrund fundet anledning til at genoverveje spørgsmålet om, hvorvidt udlændinge på tålt ophold har lovligt ophold her i landet.

2.5.2. Institut for Menneskerettigheder har anført, at det henset til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols afgørelse i *M.S. mod Belgien* ingen bemærkninger har til den foreslåede praksisændring. **Institut for Menneskerettigheder** be-

mærker dog, at de pågældende udlændinge fortsat vil være beskyttet af blandt andet retten til ikke at blive udsat for umenneskelig eller nedværdigende behandling og retten til privatliv.

På den baggrund har **Institut for Menneskerettigheder** for det første anbefalet, at Udlændinge- og Integrationsministeriet og Udlændingestyrelsen løbende overvåger og sikrer, at udlændinge på tålt ophold med opholds-, underretnings- og meldepligt ikke udsættes for nedværdigende behandling i strid med artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK).

Ministeriet skal i den forbindelse bemærke, at Udlændingestyrelsen og politiet løbende skal vurdere, om påbud om opholds-, underretnings-, og meldepligt er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, herunder EMRK artikel 3.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal dog samtidig bemærke, at ministeriet ikke vurderer, at de generelle forhold på udrejsecentre, herunder heller ikke på det kommende Udrejsecenter Lindholm, kan anses for så belastende, at EMRK artikel 3 krænkes. For at være omfattet af EMRK artikel 3 kræves, at den behandling, som vedkommende har været udsat eller udsættes for, overstiger et vist minimum af alvor, og det er ministeriets opfattelse, at de generelle forhold på udrejsecentre ikke har en sådan karakter, at udlændinge, der indkvarteres på centrene, udsættes for behandling i strid med EMRK artikel 3.

Det bemærkes i den forbindelse, at udlændinge, der er indkvarteret på et udrejsecenter, er sikret adgang til indkvartering, beklædning, bispisning og nødvendige sundhedsydelser. Udlændinge, som er indkvarteret på et udrejsecenter, skal desuden indgå en kontrakt med operatøren på udrejsecenteret om deltagelse i undervisning, aktivering og nødvendige opgaver på centeret. Kontraktens nærmere omfang beror på den pågældende udlændings status. Den enkelte kan desuden færdes uden for udrejsecenteret og kan modtage besøg på centeret samt have kontakt til omverdenen. Endelig modtager udlændinge på tålt ophold en mindre kontantydelse (tillægssydelse), hvis de i øvrigt opfylder betingelserne herfor. Det vil desuden løbende blive vurderet, om opretholdelse af opholds-, underretnings- og meldepligten er proportional efter EMRK artikel 8.

Institut for Menneskerettigheder har for det andet anbefalet, at det i lovbetragtningerne præciseres, at der ved proportionalitetsvurderingen i forhold til retten til privatliv efter artikel 8 i EMRK – i tillæg til de i lovudkastet fremhævede kriterier – skal lægges særlig vægt på, om forholdene og vilkårene på udrejsecenteret muliggør, at de berørte udlændinge kan etablere og udvikle personlige relationer til andre mennesker og til omverdenen. Ligeledes bør det præciseres, at et

indgreb i retten til privatliv ikke må være diskriminerende, jf. artikel 14 sammenholdt med artikel 8 i EMRK, og at ministeriet redegør nærmere for diskriminationsvurderingen. **Institut for Menneskerettigheder** har i den forbindelse anført, at opholdspligten, for ikke at være diskriminerende, skal være begrundet i udlænderretlige hensyn, herunder risiko for at udlændingen vil skjule sig og udsigt til fremtidig udsendelse.

Ministeriet bemærker, at det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at det løbende skal vurderes, om opretholdelse af opholds, underretnings- og meldepligten er proportional efter EMRK artikel 8. Ministeriet skal bemærke, at lovforslaget ikke indeholder en udtømmende gennemgang af de hensyn, der kan indgå i denne vurdering, og at det også vil kunne indgå, om forholdene og vilkårene på udrejsecenteret muliggør, at de berørte udlændinge kan etablere og udvikle personlige relationer til andre mennesker og til omverdenen. Det bemærkes i den forbindelse, at det allerede i dag er således, at udlændinge, der er indkvarteret på et udrejsecenter, kan færdes uden for udrejsecenteret og modtage besøg på centeret samt have kontakt til omverdenen.

Ministeriet skal desuden bemærke, at de i EMRK anerkendte rettigheder og friheder efter EMRK artikel 14 skal sikres, uden at der gøres forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørighed til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller andet forhold.

Bestemmelsen indeholder et forbud mod usaglig forskelsbehandling, der efter Menneskerettighedsdomstolens praksis indebærer, at personer i sammenlignelige situationer som udgangspunkt skal behandles ens, og at forskelsbehandling kun er berettiget, hvis den har et legitimt formål og samtidig står i et rimeligt forhold til dette formål.

Anvendelsesområdet for EMRK artikel 14 er begrænset derved, at bestemmelsen er accessorisk til konventionens øvrige bestemmelser. Det betyder, at bestemmelsen kun kan anvendes sammen med én eller flere af disse bestemmelser. Heri ligger intet krav om, at en anden rettighed skal være krænket, men derimod alene et krav om, at den foreliggende situation skal ligge inden for rettighedens anvendelsesområde ("ambit").

Pålæg om ophold på et udrejsecenter må anses for omfattet af anvendelsesområdet for EMRK artikel 8 om retten til privatliv. Et sådant pålæg skal således meddeles under overholdelse af kravene i EMRK artikel 14, jf. artikel 8.

Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at de pågældende udlændinge i forhold til den foreslåede ordning ikke er i en sammenlignelig situation

med danske statsborgere. Det skyldes navnlig, at opholdspligten for de pågældende udlændinge er begrundet med, at de pågældende ikke har lovligt ophold i Danmark, og at opholdspligten er meddelt med henblik på at sikre, at myndighederne løbende har kendskab til, hvor de pågældende udlændinge opholder sig, således at der kan ske udsendelse, så snart muligheden herfor opstår. Danske statsborgere har derimod lovligt ophold i Danmark og er derfor ikke omfattet af indkvarteringsordningerne på udrejsecentrene. Der skal i denne forbindelse også henvises til Højesterets dom trykt i UfR.2017.1228H.

Det er på den baggrund vurderingen, at ordningen ikke rejser spørgsmål i forhold til EMRK artikel 14, jf. artikel 8.

Institut for Menneskerettigheder har for det tredje anbefalet, at det præciseres i bemærkningerne til lovforslaget, at opholdspligten som udgangspunkt – afhængig af den enkelte udlændings forhold og kriminalitet – ikke kan opretholdes i mere end ca. 4 år, før det vil være et uproportionalt indgreb i retten til privatliv.

Institut for Menneskerettigheder har i forlængelse heraf bemærket, at det må antages, at proportionalitetsvurderingen efter artikel 8 i EMRK i konkrete tilfælde vil kunne betyde, at et indgreb i privatlivet vil blive uproportionalt tidligere end et indgreb i bevægelsesfriheden.

Udlændingemyndighederne skal kunne godtgøre, at pålæg om opholdspligt i hvert enkelt tilfælde er proportionalt. Heri ligger bl.a., at udlændingemyndighederne skal kunne fremlægge oplysninger, der viser, at der er et rimeligt grundlag for indgrebet af hensyn til at sikre de pågældende personers tilstedeværelse med henblik på udsendelse.

Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets generelle opfattelse, at en vurdering af opholds-, underretnings- og meldepligten i forhold til EMRK artikel 8, i de fleste tilfælde ikke vil føre til et andet resultat end den hidtidige vurdering af de nævnte forpligtelser i forhold til artikel 2 i 4. tillægsprotokol til EMRK, jf. Højesterets dom af 17. januar 2017, som er gengivet i UfR.2017.1228H. Det kan imidlertid ikke afvises, at vurderingen efter EMRK artikel 8 i det konkrete tilfælde vil føre til et andet resultat som følge af, at der er tale om et indgreb i en anden rettighed (retten til respekt for familie- og privatlivet i stedet for retten til fri bevægelighed). I lyset af, at myndighederne allerede i dag skal inddrage EMRK artikel 8, hvis det er relevant, kan den forslåede ændring ikke medføre, at opholdspligten vil skulle ophæves på et tidligere tidspunkt end i dag.

Institut for Menneskerettigheder har for det fjerde anbefalet, at det i bemærkningerne til lovforslaget præciseres, at Udlændingestyrelsen efter fire års op-

holdspligt halvårligt skal vurdere, om fortsat opholdspligt vil være et uproportionalt indgreb i retten til privatliv.

Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker, at der på baggrund af Højesterets dom af 1. juni 2012 (den såkaldte Karkavandi dom, jf. U.2012.2874H) blev udsendt en instruks den 6. september 2012 til Udlændingestyrelsen og Rigspolitiet. Det fremgår bl.a. af instruksen, at dommen har den betydning, at Udlændingestyrelsen i sager om opholdspligt for personer på tålt ophold løbende skal vurdere, om der er proportionalitet mellem afgørelsen om opholdspligt og de øvrige forhold i den enkelte sag ud fra de i Højesterets dom nævnte kriterier. Da proportionalitetsbetingelsen løbende skal være opfyldt, blev det indskærpet, at vurderingen af, om påbud om opholdspligt og afgørelser om meldepligt fortsat kan opretholdes, som udgangspunkt bør foretages hver 6. måned, medmindre forholdene tilsiger noget andet. Instruksen er fortsat gældende.

Institut for Menneskerettigheder har for det femte anbefalet, at ministeriet redegør for, om nogle af de udlændinge på tålt ophold, der har fået ophævet deres opholdspligt, på ny vil blive pålagt opholdspligt i et udrejsecenter.

I forhold til de udlændinge, der allerede i dag har fået ophævet en opholdspligt, henhører kompetencen til at træffe afgørelse om pålæg af opholdspligt under Udlændingestyrelsen, og det vil således henhøre under Udlændingestyrelsen at vurdere, om der er grundlag for at pålægge de pågældende udlændinge opholdspligt på ny.

3. Lovforslaget i forhold til lovudkastet

I forhold til lovudkastet indeholder lovforslaget følgende indholdsmæssige ændringer:

Afsnittet om skærpet kontrol med fremmedkrigere er flyttet til 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.) (L 140).

Afsnittet om kriminalforsorgens adgang til bopælen uden retskendelse ved varetægtsfængsling og afsoning med fodlænke på bopælen på indkvarteringsstedet udgår som konsekvens af forslaget om at ophæve ordningen i 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.) (L 140).

Herudover er der foretaget justeringer af sproglig og lovteknisk karakter. Der er ikke hermed tilsigtet en indholdsmæssig ændring af de foreslåede ordninger.