

Udskriftsdato: 1. januar 2026

CIR1H nr 9834 af 04/10/2024 (Gældende)

## Rigsadvokatmeddelelsen, afsnittet: Behandling af sager om overtrædelse af opholds-, underretnings- og meldepligt

Ministerium: Justitsministeriet

Journalnummer: CMS VB 10384

# Rigsadvokatmeddelelsen, afsnittet: Behandling af sager om overtrædelse af opholds-, underretnings- og meldepligt

## 1. Overblik og tjekliste

Dette afsnit omhandler udlændinge, der er pålagt kontrolforpligtelserne opholds-, underretnings- og/eller meldepligt af udlændingemyndighederne. Der sondres mellem afviste asylansøgere og personer omfattet af det skærpede kontrolregime (personer på tålt ophold, kriminelle udviste, fremmedkrigere og udlændinge udvist efter udlændingelovens § 25). Regelgrundlaget i forhold til bl.a. varetægtsfængsling og straf er forskelligt afhængigt af, hvilken persongruppe, der har overtrådt pligterne.

Læs mere om persongrupperne udlændinge på tålt ophold, kriminelle udviste, fremmedkrigere, udlændinge udvist efter udlændingelovens § 25 og afviste asylansøgere under pkt. 5.1., pkt. 5.2., pkt. 5.3. og pkt. 5.4.

Læs mere om kontrolforpligtelserne (opholds-, underretnings- og meldepligt) under pkt. 5.5., pkt. 5.6., pkt. 5.7. og om orienteringspligten for udlændinge på tålt ophold i pkt. 5.8.

Læs mere om Adgangs- og Meldepligtssystemet (AMS) i pkt. 2., der anvendes til kontrol af opholds- og meldepligten, herunder om PwC's undersøgelse fra af AMS-systemet i pkt. 2.1., samt om notatet om anvendelse af AMS-data i pkt. 2.2. som beskriver de potentielle fejlkilder og usikkerheder, der kan være knyttet til anvendelsen af AMS-data som bevis i straffesager. Dette har PwC omtalt som generelle og specifikke opmærksomhedspunkter.

Anklageren skal være opmærksom på, om betingelserne for at begære særligt udlændinge omfattet af det skærpede kontrolregime varetægtsfængslet ved overtrædelse af kontrolforpligtelserne er til stede. Læs mere om varetægtsfængsling under pkt. 3.1. og pkt. 5.9.

## 2. Adgangs- og Meldepligtssystemet

Adgangs- og Meldepligtssystemet (herefter AMS) (tidligere benævnt Saltosystemet) er det elektroniske låsesystem, der anvendes til kontrol af opholds- og meldepligten på Udrejsecenter Kærshovedgård og Udrejsecenter Sjælsmark, og som indgår i grundlaget for kontrol af underretningspligten, når sådanne pligter er pålagt udlændinge uden lovligt ophold. AMS-data er således de oplysninger, som fremkommer ved elektroniske registreringer af udlændinges ud- og indgange på udrejsecentrene samt i forbindelse med afviklingen af meldepligten.

Data fra AMS kan derfor anvendes som bevis i følgende scenarier:

- Registrering af ud- og indgang af et indkvarteringssted:  
AMS-data kan anvendes til at dokumentere, at en udlændings adgangskort på et specifikt tidspunkt (dato og klokkeslæt) er benyttet til at passere en specifik autoriseret adgangsvej ud eller ind af det udrejsecenter, hvor udlændingen er anvist opholdspligt.
- Registrering ved en meldepligtsstander i forbindelse med aflæggelse af meldepligt:

AMS-data kan anvendes til at dokumentere, at en udlændings adgangskort på et specifikt tidspunkt (dato og klokkeslæt) er benyttet til at aflægge meldepligt ved registrering på en bestemt meldepligtsstander på/ved det specifikke udrejsecenter, hvor udlændingen er pålagt meldepligt.

### *2.1. PwC's undersøgelse af Adgangs- og Meldepligtssystemet*

PwC gennemførte i 2021 en ekstern uvildig undersøgelse af Adgangs- og Meldepligtssystemet (bilag 2).

Undersøgelsens formål var at undersøge systemets tekniske funktion samt den praktiske anvendelse af systemet. Dette med henblik på at vurdere validiteten af data fra systemet og for at identificere eventu-elle tiltag, der kunne styrke/genoprette validiteten af data fra systemet i nødvendigt omfang.

PwC identificerede i den forbindelse 25 observationer, hvoraf størstedelen er udbedret af udlændingemyndighederne, mens to observationer forventes udbedret senest inden udgangen af 2024. Håndtering af de observationer, der udgjorde en direkte risiko for dataforvanskning eller datatab er udbedret.

PwC har i undersøgelsesrapporten konkluderet, at der i dataanalyserne ikke er fundet indikationer på hverken tab eller forvanskning af online data i dataflowet i AMS. Samtidig er der på online data ikke fundet en teknisk eller systemmæssig årsag til observationer omkring datatab eller -forvanskning i AMS, herunder også dobbeltregistreringer på meldestandere og modstridende registreringer.

### *2.2. Notat om Anvendelse af data fra Adgangs- og Meldepligtssystemet på udrejsecentre i straffesager*

PwC har på baggrund af undersøgelsen af Adgangs- og Meldepligtssystemet (se pkt. 2.1.) udarbejdet et notat om Anvendelse af data fra Adgangs- og Meldepligtssystemet på udrejsecentret i straffesager. Notatet - der kaldes faktadokumentationen (bilag 1) beskriver nærmere, hvad AMS-data er, herunder AMS-datas potentielle usikkerheder og mulige fejlkilder (som af PwC er omtalt som generelle og specifikke opmærksomhedspunkter) i forhold til anvendelsen af AMS-data som bevis i straffesager. I afsnit 2.3.1. og 2.3.2. beskrives nogle af de opmærksomhedspunkter, der skal lægges vægt på ved vurderingen af AMS-data som teknisk bevis.

Notatet skal være bilageret ind i alle sager, hvori der indgår AMS-data, så det sikres, at alle straffesagens aktører, herunder forsvareren og retten er bekendt med de potentielle fejlkilder og usikkerheder, der knytter sig til anvendelsen af de pågældende data.

I sager, hvor der fremlægges AMS-data i retten, skal notatet endvidere dokumenteres i relevant omfang, se pkt. 6.

#### *2.2.1. Potentielle fejlkilder og usikkerheder*

Ved anvendelse af AMS-data i straffesager er der en række potentielle fejlkilder og usikkerheder, som straffesagens aktører bør være opmærksomme på. Disse fejlkilder og usikkerheder kan inddeles i generelle opmærksomhedspunkter (se pkt. 2.2.1.1.) og specifikke opmærksomhedspunkter (se pkt. 2.2.1.2.).

Det bemærkes, at et fravær af registreringer i AMS-systemet ikke kan anvendes til entydigt at kunne fastslå, om udlændingen har opholdt sig inde på eller uden for centrets område. Et fravær af meldepligts-registreringer i AMS-systemet kan ligeledes ikke anvendes til entydigt at udelukke, at udlændingen har forsøgt registrering ved en opsat meldepligtstander.

#### *2.2.1.1. Generelle opmærksomhedspunkter*

##### *2.2.1.1.1. De fysiske rammer på udrejsecentre og udlændingenes adfærd*

For at registreringer i AMS kan afspejle et fuldstændigt billede af udlændingens faktiske færden, er det en forudsætning, at udlændingen anvender de autoriserede ind- og udgange, og at den pågældendes kort i den forbindelse registreres som tiltænkt. Det bemærkes, at udlændinge på udrejsecentre ikke er frihedsberøvede, og det er således ikke i sig selv strafbart, hvis de undviger adgangskontrollen.

Hvis udlændingen ikke anvender de autoriserede ind- og udgange, men i stedet for eksempel hopper over hegnet, vil AMS-data ikke afspejle udlændingens reelle færden.

##### *2.2.1.1.2. Automatiske processer*

AMS-data behandles i flere systemer, og overførslerne af AMS-data mellem systemerne foregår automatisk. Der foreligger derfor en generel risiko for datatab og/eller dataforvanskning, når dataene sammenkobles mellem de forskellige systemer. Denne potentielle risiko vil særligt foreligge ved eventuelle opdateringer af systemet over tid.

##### *2.2.1.1.3. Manuelle processer*

I AMS-systemet indgår der nogle manuelle processer, herunder ved oprettelsen af en udlænding som beboer på et udrejsecenter, ved udlændinge som anvender streghodekort, samt hvis der opstår hændelser, hvor IT-systemet er midlertidigt ude af drift. Når der indgår manuelle processer, er der en iboende risiko for, at der kan blive begået fejl af den enkelte medarbejder, hvilket kan medføre fejl eller usikkerheder i registreringerne i AMS.

#### *2.2.1.2. Specifikke opmærksomhedspunkter*

I pkt. 2.2.1.2.1. og pkt. 2.2.1.2.2. gennemgås nogle af de specifikke opmærksomhedspunkter. For yderligere information se notat om Anvendelse af data fra Adgangs- og Meldepligtssystemet på udrejsecentre i straffesager (bilag 1).

##### *2.2.1.2.1. Anti-passback-funktion*

Der findes på de biometriske adgangskort og streghodekortene en funktion kaldet anti-passback-funktion, som har til formål at undgå, at der ikke kan registreres to på hinanden følgende passager i samme retning (f.eks. en indgang efterfulgt af en indgang). Såfremt der foretages to ens passager i samme retning efter hinanden, skal anti-passback-funktion låse kortet, hvorefter det vil kræve manuel hjælp fra en medarbejder på udrejsecentret til at låse kortet op.

Er udlændingen oprettet i AMS ved hjælp af automatisk overførsel af udlændingens oplysninger fra Ud-lændingestyrelsens Indkvarterings- og Ydelsesberegningssystem (IBS), vil anti-passback-funktionen automatisk blive slået til. Er udlændingen derimod blevet oprettet i AMS ved manuel indtastning af udlændingens oplysninger, skal anti-passback-funktionen aktivt slås til.

På strejkodekort fungerer anti-passback-funktionen ikke optimalt. Dette skyldes, at anti-passback-funktionen kun låser kortet ved to på hinanden følgende indgangsregistreringer, men ikke ved to på hinanden følgende udgangsregistreringer. Derudover kan låsningen af strejkodekortet som følge af to ens passager kun opretholdes i 24 timer. Der er derfor indført en manuel log over ind- og udgange på strejkodekort, som skal supplere de tekniske registreringer i AMS.

#### *2.2.1.2.2. Data fra offline registreringsenheder*

På Kærshovedgård er der elektroniske dørlåse ved beboernes værelser samt til fællesarealerne på stedet.

Disse dørlåse kaldes offline registreringsenheder, fordi de ikke har forbindelse til Statens IT's servicenetværk, og dataene blev således ikke overført direkte til AMS. I stedet blev dataene tidligere lagret på den elektroniske brik eller det biometriske kort, når en beboer benyttede brikken eller det biometriske kort til at låse en offline dørlås op, og disse data blev først overført til AMS, når udlændingen anvendte det biometriske kort eller den elektroniske brik på en online registreringsenhed (en ind- eller udgang eller en meldepligtsstander).

Beboere med biometriske kort kunne bruge deres biometriske kort på dørlåsene. De beboere som i stedet havde fået udstedt et strejkordekort fik udleveret en elektronisk brik, der blev anvendt til de elektroniske dørlåse. Det fremgår af PwC's undersøgelse af AMS, at der var risiko for dataforvansking/datatab ved anvendelsen af offline registreringsenheder på Kærshovedgård. Af PwC's undersøgelse af AMS fremgår det blandt andet, at klokkeslættet på dørlåsenes "indre ur" kunne blive forskudt i perioder mellem synkronisering, således at tidsstempet i registreringen ikke ville afspejle det rigtige tidspunkt for udlændingens faktiske registrering. Derudover skulle der ved batteriskift ske opdatering af dørlåsene for at sikre imod, at enhederne ikke blev tilbagestillet til fabriksindstillingen og det hertil medfølgende tidsstempel. Endvidere havde PwC ved undersøgelse af AMS fundet, at udlændingene på flere forskellige måder forsøgte at omgå registrering på de offline registreringsenheder, eksempelvis ved at sætte en sko i klemme i døren, således at døren ikke blev låst, eller ved at få andre beboere til at benytte deres elektroniske brik.

På baggrund af PwC's undersøgelse af de offline data besluttede Udlændinge- og Integrationsministeriet at frakoble alle offline data fra AMS pr. 6. maj 2021. Fra denne dato indgår data fra de offline registreringsenheder ikke længere i AMS.

### **3. Politiets efterforskning og sagsbehandling**

Anklageren skal være opmærksom på, at Højesteret ved dom af 27. september 2024 (AM2024. 09.27H) fandt, at der ikke er hjemmel til i medfør af hjemrejselovens § 23, stk. 2, jf. straffelovens § 1, at straffe en udvist udlænding for overtrædelse af pålagte kontrolforpligtelser, når vedkommende har forladt Danmark med henblik på at tage varigt ophold i et andet land. Om det bevismæssigt kan lægges til grund, at vedkommende har forladt Danmark med henblik på at tage varigt ophold i et andet land, må efter

Rigsadvokatens opfattelse bero på en konkret vurdering af sagens omstændigheder. Anklagemyndigheden skal derfor kvalitetssikre, at spørgsmålet i relevante tilfælde er belyst under politiets sagsbehandling.

### *3.1. Varetægtsfængsling ved mistanke om overtrædelse af opholds-, underretnings- eller meldepligten*

Anklagemyndigheden skal overveje, om en udlænding, der er sigtet for at have overtrådt sin opholds-, underretnings- eller meldepligt, skal fremstilles i grundlovsforhør med henblik på varetægtsfængsling.

Efter hjemrejselovens § 15 kan udlændinge omfattet af det skærpede kontrolregime (udlændinge på tålt ophold, kriminelle udviste, fremmedkrigere og udlændinge udvist efter udlændingelovens § 25) vare-tægtsfængsles, når der er begrundet mistanke om, at den pågældende gentagne gange har overtrådt sin opholds-, underretnings- eller meldepligt. Læs mere om hjemrejselovens § 15 under pkt. 5.9.

Hjemrejselovens § 15 blev indført ved lov nr. 982 af 26. maj 2021 om hjemrejse for udlændinge uden lov-ligt ophold (hjemrejseloven), som trådte i kraft den 1. juni 2021. Det fremgår af bestemmelsens forar-bejder, at der er tale om en videreførsel af tidligere gældende ret efter udlændingelovens § 35 a, jf. lov-forslag nr. 203 af 26. marts 2021, de almindelige bemærkninger pkt. 3.12.3.1 og de specielle bemærknin-ger til § 15.

Hjemrejselovens § 15 er et supplement til retsplejelovens bestemmelser om varetægtsfængsling. Det er forudsat i forarbejderne til bestemmelsen, at varetægtsfængsling efter hjemrejselovens § 15 som ud-gangspunkt skal gå forud for varetægtsfængsling efter retsplejelovens regler, jf. forarbejderne til hjem-rejseloven (lovforslag nr. 203 af 26. marts 2021, de specielle bemærkninger til § 15).

Anklagemyndigheden skal derfor principalt begære en udlænding varetægtsfængslet efter hjemrejselo-vens § 15, når betingelserne herfor er opfyldt. Hjemrejselovens § 15 kan ikke anvendes, hvis udlændin-gen tillige har overtrådt anden lovgivning (straffeloven eller særlovgivningen), og denne overtrædelse indgår i fængslingsgrundlaget. I tilfælde, hvor udlændingen tillige har overtrådt anden lovgivning, men hvor denne kriminalitet ikke giver grundlag for varetægtsfængsling, vil der kunne ske varetægtsfængsling efter hjemrejselovens § 15.

Hvis betingelserne for varetægtsfængsling efter hjemrejselovens § 15 ikke er opfyldt, eller der er tale om en afvist asylansøger, kan anklagemyndigheden – hvis betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt – begære den pågældende varetægtsfængslet efter retsplejelovens § 762 eller hjemrejselovens § 14. Derudover kan der – når betingelserne i øvrigt er opfyldt – ske frihedsberøvelse efter hjemrejselovens § 16.

### *3.2. Straksudsendelse*

#### *3.2.1. Sager, hvor udlændingen er sigtet eller tiltalt for overtrædelse af kontrolforpligtelserne*

I de tilfælde, hvor en udlænding er sigtet eller tiltalt for overtrædelse af opholds-, underretnings- og/eller meldepligten, og udlændingemyndighederne oplyser, at der er opstået mulighed for at gennemføre en udsendelse af den pågældende, kan anklagemyndigheden – hvis betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt – opgive påtale eller frafalde tiltale efter reglerne i retsplejelovens §§ 721 og 722.

### *3.2.2. Sager, hvor udlændingen er idømt fængselsstraf for overtrædelse af kontrolforpligtelserne*

Hjemrejsestyrelsen kan bestemme, at fuldbyrdelsen af en fængselsstraf kan afbrydes for en udlænding, der afsoner en straf for overtrædelse af opholds-, underretnings- eller meldepligt, jf. hjemrejselovens § 12, stk. 2-4, eller § 13, stk. 2 eller 4, uanset straffens længde, når afbrydelsen er begrundet i, at der kan ske straksudsendelse, jf. straffuldbyrdelseslovens § 75 a, stk. 1.

Straffuldbyrdelseslovens § 75 a blev indført ved lov nr. 982 af 26. maj 2021 om hjemrejse for udlændinge uden lovligt ophold (hjemrejseloven). Muligheden for at afbryde straffuldbyrdelsen for en udlænding, der afsoner en straf for overtrædelse af opholds-, underretnings- eller meldepligt, uanset at straffen ikke er fuldbyrdet, er en delvis videreførelse af tidligere gældende ret efter udlændingelovens § 62 a, jf. forarbejderne til bestemmelsen (lovforslag nr. 203 af 26. marts 2021, de almindelige bemærkninger, pkt. 3.15.3 samt de specielle bemærkninger til § 28).

Inden det bestemmes, om udlændingen skal udsendes straks, vurderer Hjemrejsestyrelsen, om hensynet til retshåndhævelsen eller andre særlige omstændigheder taler for, at straffen ikke bør afbrydes, jf. straffuldbyrdelseslovens § 75 a, stk. 2.

Det er Hjemrejsestyrelsen, der efter relevant inddragelse af f.eks. politiet og anklagemyndigheden skal foretage vurderingen af, om hensynet til retshåndhævelsen eller andre særlige omstændigheder taler for, at den dømte ikke bør udsendes.

Ved hensynet til retshåndhævelsen forstås nærmere, at personer, der er dømt for kvalificeret vold, seksualforbrydelser, forbrydelser som led i organiseret kriminalitet eller bandekriminalitet eller andre forbrydelser, hvor der er særligt tungtvejende hensyn til ofrene og deres pårørende, bør afsone uden afbrydelse af straffuldbyrdelsen, også selvom de pågældende efterfølgende skal udsendes, jf. forarbejderne til lov nr. 982 af 26. maj 2021 (lovforslag nr. 203 af 26. marts 2021, de almindelige bemærkninger, pkt. 3.15.3. og de specielle bemærkninger til § 28, nr. 1).

Ved andre særlige omstændigheder forstås nærmere, at andre forhold end karakteren af den begåede kriminalitet kan have betydning for, om straffen bør afbrydes med henblik på udsendelse, herunder navnlig forhold af politimæssig eller retsforfølgningsmæssig karakter, herunder hvis der verserer en straffesag mod pågældende, eller hvis pågældende skal vidne i verserende straffesag, eller hvis der er særlige forhold om den pågældende udlænding, der bør tages i betragtning som f.eks. sikkerhedsmæssige hensyn, herunder hvis den dømte (udlændingen) af politiet skønnes at have tilknytning til en bandegruppe-ring, eller forhold som led i indsatsen mod radikaliserings og ekstremisme, og medfører ligeledes, at udlændingen ikke skal udsendes jf. forarbejderne til lov nr. 982 af 26. maj 2021 (lovforslag nr. 203 af 26. marts 2021, de almindelige bemærkninger, pkt. 3.15.3. og de specielle bemærkninger til § 28, nr. 1).

## **4. Tiltalerejsning og forberedelse af hovedforhandlingen**

### *4.1. Anvendelse af AMS-data*

Anklagemyndigheden skal ved vurdering af tiltalerspørgsmålet forholde sig til de relevante AMS-data og de opmærksomhedspunkter, der er forbundet med anvendelse af AMS-data i straffesager. Se nærmere herom under pkt. 2.2.

Anklagemyndigheden kan ved vurderingen af tiltalespørgsmålet efter omstændighederne inddrage eventuelle andre relevante beviser. Dette kan bestå i relevante observationer fra kriminalforsorgens medarbejdere, som er noteret i et skema, som vil blive vedlagt ved Hjemrejsestyrelsens anmeldelse af udlændingens overtrædelse af sin kontrolforpligtelse. Det kan derudover bestå i oplysninger om, hvorvidt der har været incidents (systemnedbrud) i gerningsperioden, eller hvad resultatet af tilsynet med AMS har været i gerningsperioden. AMS-data vil derudover i sager, hvor gerningsperioden er i perioden fra den 1. december 2020 til den 22. marts 2024, kunne suppleres af eventuelle oplysninger fra den midlertidige manuelle registrering. Endelig kan AMS-data suppleres af eventuelle andre beviser, herunder vidneforklaringer mv.

I hvilken grad, AMS-data kan benyttes som bevis for den tiltaltes færden, afhænger bl.a. af sagens øvrige oplysninger. Hvis der er flere AMS-registreringer, der understøtter det samme billede, vil dette kunne styrke antagelsen om den tiltaltes bevægelsesmønster. På samme måde vil betydningen af de usikkerheder, der gør sig gældende ved anvendelsen af AMS-data, mindskes, hvis der er flere AMS-registreringer, som understøtter det samme billede (for eksempel et bevægelsesmønster).

Endvidere skal anklagemyndigheden ved vurderingen af tiltalespørgsmålet være opmærksom på, at et fravær af registreringer i AMS ikke kan anvendes til entydigt at fastslå, om udlændingen har opholdt sig inden for eller uden for centrets område.

Et fravær af meldepligtsregistreringer i AMS-systemet kan ligeledes ikke anvendes til entydigt at udelukke, at udlændingen har forsøgt registrering ved en opsat meldepligtsstander.

For så vidt angår offline data i AMS (se pkt. 2.2.1.2.2.), som tidligere blev genereret af udlændingens elektroniske nøglebrik eller adgangskort på Kærshovedgård, har PwC ved undersøgelsen af AMS konkluderet, at der var en væsentlig risiko for forvanskning af data. Rigsadvokaten har derfor besluttet, at offline data ikke må indgå i bevisvurderingen i forbindelse med vurderingen af tiltalespørgsmålet.

#### *4.2. Proportionalitetsvurdering*

Ved vurdering af tiltalespørgsmålet i en sag om overtrædelse af opholds-, underretnings- og meldepligt skal anklageren bl.a. vurdere, om de pålagte pligter er saglige og proportionale og dermed i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Ved lov nr. 446 af 13. april 2019 blev reglerne om opholds-, underretnings- og meldepligt nyaffattet med henblik på at præcisere, at udlændinge på tålt ophold ikke har lovligt ophold i Danmark og dermed ikke er omfattet af beskyttelsen af bevægelsesfriheden i art. 2 i Tillægsprotokol 4 til EMRK. Det betyder, at vurderingen af, om en pålagt opholds-, underretnings- og meldepligt er lovlig ikke længere kræver en proportionalitetsvurdering i forhold til bevægelsesfriheden. Læs mere om dette i forarbejderne til lov nr. 446 af 13. april 2019 (L 165 af 20. februar 2019, de almindelige bemærkninger, afsnit 2.1. og 3.1, samt de specielle bemærkninger til § 1, nr. 1, 2 og 5) samt i forarbejderne til lov nr. 982 af 26. maj 2021 (L 203 af 26. marts 2021, de almindelige bemærkninger, afsnit 4.1.1.).

Som udgangspunkt vil opholds-, underretnings- og meldepligt være et indgreb i retten til respekt for familie- og privatliv efter EMRK art. 8. Det betyder, at indgrebet skal være begrundet i et sagligt hensyn, og at indgrebet skal være proportionalt. Det fremgår af forarbejderne til lov nr. 982 af 26. maj 2021 (L 203 af 26. marts 2021, de almindelige bemærkninger, afsnit 4.1.1.).



Formålet med opholds-, underretnings- og meldepligt er, at myndighederne løbende har kendskab til, hvor de pågældende udlændinge opholder sig med henblik på, at der kan ske udsendelse, så snart mulig-heden herfor opstår. Der er som udgangspunkt tale om kriminelle udlændinge og udlændinge til fare for statens sikkerhed. Opholds-, underretnings- og meldepligten varetager derfor et hensyn til den nationale sikkerhed og den offentlige orden. Der er således tale om varetagelsen af et sagligt hensyn. Det fremgår af forarbejderne til lov nr. 982 af 26. maj 2021 (L 203 af 26. marts 2021, de almindelige bemærkninger, pkt. 4.1.1.)

Det fremgår af samme forarbejder, at hensynet til den nationale sikkerhed og offentlige orden udgør en ægte offentlig interesse, der som udgangspunkt må anses for at veje tungere end hensynet til de pågældende udlændinges ret til respekt for familie- og privatliv. Det betyder, at et pålæg om opholds-, underretnings- og meldepligt som udgangspunkt er et proportionalt indgreb, fordi det er vanskeligt at pege på mindre indgribende foranstaltninger, der kan sikre de pågældende udlændinges tilstedeværelse med henblik på udsendelse. Proportionalitetsbetingelsen skal løbende være opfyldt. Anklageren skal i den forbindelse lægge vægt på varigheden af indgrebet, den begåede kriminalitet eller udelukkelsesgrunden, om der konkret er risiko for, at udlændingen vil skjule sig for myndighederne, udsigt til udsendelse og familieforhold.

Det fremgår videre af forarbejderne til lov nr. 982 af 26. maj 2021 (L 203 af 26. marts 2021, de almindelige bemærkninger, afsnit 4.1.1.), at vurderingen af opholds-, underretnings- og meldepligten i forhold til EMRK art. 8 ud fra en generel opfattelse i de fleste tilfælde ikke vil føre til et andet resultat end den hidtidige vurdering af de nævnte forpligtelser i forhold til, om der er tale om et proportionalt indgreb i bevægelsesfriheden efter art. 2 i Tillægsprotokol 4 til EMRK. Der henvises i den forbindelse til Højesterets dom af 17. januar som gengivet i UfR. 2017.1228H. Der kan i øvrigt henvises til U. 2012.2874H og U. 2018.1412H. Alle tre domme er afsagt før vedtagelsen af lov nr. 446 af 13. april 2019.

Hvis anklagemyndigheden i forbindelse med tiltalespørgsmålet vurderer, at der kan være spørgsmål om, hvorvidt den pålagte kontrolforpligtelse (fortsat) udgør et proportionalt indgreb i udlændingens ret til respekt for familie- og privatliv efter EMRK art. 8, skal politikredsen drøfte spørgsmålet med Hjemrejsestyrelsen.

Hvis der er uenighed om spørgsmålet om tiltalerejsning eller tiltalens udformning, skal sagen forelægges for statsadvokaten. Læs mere herom i Rigsadvokatmeddelelsen afsnittet om Særlov – Samarbejdet med særmyndigheder i særlovssager.

## **5. Jura**

Anklageren skal være opmærksom på, at Højesteret ved dom af 27. september 2024 (AM2024. 09.27H) fandt, at der ikke er hjemmel til i medfør af hjemrejselovens § 23, stk. 2, jf. straffelovens § 1, at straffe en udvist udlænding for overtrædelse af pålagte kontrolforpligtelser, når vedkommende har forladt Danmark med henblik på at tage varigt ophold i et andet land. Om det bevismæssigt kan lægges til grund, at vedkommende har forladt Danmark med henblik på at tage varigt ophold i et andet land, må efter Rigsadvokatens opfattelse bero på en konkret vurdering af sagens omstændigheder. Anklagemyndigheden skal derfor kvalitetssikre, at spørgsmålet i relevante tilfælde er belyst under politiets sagsbehandling.

### *5.1. Udlændinge på tålt ophold*

Udlændinge på tålt ophold er udlændinge, som isoleret set opfylder betingelserne for at blive meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 (asyl), men som har begået forbrydelser mv. af en sådan grovhed eller som anses for at være en fare for statens sikkerhed, at de derfor er udelukket fra at opnå asyl efter flygtningekonventionens og udlændingelovens udelukkelsesgrunde, jf. udlændingelovens § 10.

Disse udlændinge kan ikke sendes ud, fordi de danske asylmyndigheder har vurderet, at udlændingen ved tilbagevenden til hjemlandet risikerer dødsstraf, tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. De pågældende udlændinge kan derfor ikke udsendes til hjemlandet eller til et land, hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land på grund af forbuddet mod refoulement i udlændingelovens § 31.

### *5.2. Udlændinge udvist ved dom efter udlændingelovens §§ 22-24 (kriminelle udviste)*

Udlændinge, som i forbindelse med en straffesag er udvist ved dom efter reglerne i udlændingelovens §§ 22-24, og som har afsonet deres eventuelle frihedsstraf, skal som udgangspunkt udrejse af Danmark. Sker dette ikke frivilligt, sørger politiet for udrejsen.

De pågældende kan varetægtsfængsles efter hjemrejselovens § 14, stk. 1, nr. 1, når der er bestemte grunde til at anse varetægtsfængslingen for nødvendig for at sikre udlændingens tilstedeværelse, indtil den pågældende kan udsendes som følge af en eventuel beslutning om udvisning.

Der kan endvidere ske frihedsberøvelse af de pågældende efter hjemrejselovens § 16. Se evt. nærmere herom i Rigsadvokatmeddelelsen afsnittet om Udvisning ved dom, pkt. 2.2. og 2.3.

Nogle gange kan udsendelse af en udlænding ikke umiddelbart gennemføres, fordi hjemlandet eller udlændingen ikke ønsker at samarbejde herom.

De udlændinge, som er udvist ved dom, og som efter afsoning af eventuel frihedsstraf ikke er varetægtsfængslet i medfør af hjemrejselovens § 14, stk. 1, nr. 1, eller frihedsberøvet efter hjemrejselovens § 16, indtil de kan udsendes som følge af en eventuel beslutning om udvisning, betegnes som ”kriminelle udviste”.

### *5.3. Udlændinge, hvis opholdstilladelse er bortfaldet efter udlændingelovens § 21 b, stk. 1 (fremmedkrigere) og udlændinge, der er udvist efter udlændingelovens § 25*

**Udlændinge, hvis opholdstilladelse er bortfaldet efter udlændingelovens § 21 b, stk. 1 (fremmedkrigere)**

Udlændinge, hvis opholdstilladelse er bortfaldet efter udlændingelovens § 21 b, stk. 1, (fremmedkrigere) er udlændinge, som har opholdt sig uden for landet og hvor der er grund til at antage, at udlændingen under opholdet uden for landet har deltaget i aktiviteter, der kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden.

**Udlændinge, der er udvist efter udlændingelovens § 25**

Det følger af forarbejderne til udlændingelovens § 25, at det er Udlændingestyrelsen, der træffer afgørelse om udvisning, og der fastsættes som udgangspunkt en udrejsedato ved Udlændingestyrelsens afgørelse. Selvom en udlænding er udvist efter udlændingelovens § 25, kan anklagemyndigheden indlede strafforfølgning mod den pågældende, jf. forarbejderne til lov nr. 362 af 6. juni 2002 (L 32 af 13. december 2001, de specielle bemærkninger til § 1, nr. 6). Anklagemyndigheden skal i den forbindelse fremstille den pågældende med henblik på varetægtsfængsling under sagen, eventuel appel og eventuel afsoning, indtil den pågældende kan udsendes som følge af en eventuel beslutning om udvisning efter hjemrejselovens § 14, § 15 eller retsplejelovens § 762, når betingelserne herfor er opfyldt. Se pkt. 3.1. og 5.9. om varetægtsfængsling.

Hvis en fremmedkriger eller en udlænding udvist efter udlændingelovens § 25 ikke kan udsendes som følge af refolementsforbuddet i udlændingelovens § 31, se pkt. 5.1. ovenfor, skal udlændingen i relation til kontrolforpligtelserne behandles efter reglerne om udlændinge på tålt ophold, jf. forarbejderne til lov nr. 174 af 27. februar 2019 (L 140 af 15. januar 2019, de almindelige bemærkninger, pkt. 8.1.3).

#### *5.4. Afviste asylansøgere*

En afvist asylansøger er en udlænding, der har søgt asyl, fået realitetsbehandlet ansøgningen og har fået afslag på asyl. Når en udlænding har fået endeligt afslag på asyl, skal den pågældende udrejse af Danmark inden udløbet af den udrejsefrist, som er fastsat i afgørelsen. Hvis udlændingen ikke udrejser, skal Hjemrejestyrelsen drage omsorg for udrejsen.

Den afviste asylansøger har pligt til at medvirke til udrejsen f.eks. ved at fremskaffe den fornødne rejselegitimation hos hjemlandets myndigheder. Hvis udlændingen ikke medvirker til udrejsen, skal myndighederne frihedsberøve den pågældende eller, hvis der ikke er grundlag for frihedsberøvelse, iværksætte en række tiltag, som har til formål at fremme udrejsen. Det kan f.eks. være opholdspligt, overflytning til et udrejsecenter og meldepligt.

#### **5.5. Meldepligt, jf. hjemrejselovens § 12, stk. 1, nr. 4, stk. 2, 3 og 4**

Meldepligt betyder, at den pågældende udlænding skal møde hos Hjemrejestyrelsen eller politiet på nærmere angivne tidspunkter med henblik på løbende at sikre, at myndighederne har kendskab til udlændingens opholdssted.

##### *5.5.1. Udlændinge omfattet af det skærpede kontrolregime*

Det er Hjemrejestyrelsen, der træffer afgørelse om meldepligt efter reglerne i hjemrejselovens § 12, stk. 2 (udlændinge på tålt ophold), hjemrejselovens § 12, stk. 3 (kriminelle udviste), og hjemrejselovens § 12, stk. 4 (fremmedkrigere og udlændinge udvist efter udlændingelovens § 25).

Det er forudsat i forarbejderne til lov nr. 982 af 26. maj 2021 (L 203 af 26. marts 2021, de specielle bemærkninger til § 12), at Hjemrejestyrelsen som udgangspunkt pålægger udlændinge på tålt ophold daglig meldepligt. Hjemrejestyrelsen vil kun kunne undlade at pålægge daglig meldepligt, hvis det vil være uproportionalt i forhold til Danmarks internationale forpligtelser, eller hvis der foreligger andre særlige grunde, f.eks. sygdom. I sådanne tilfælde kan meldepligt pålægges efter Hjemrejestyrelsens nærmere bestemmelse, herunder med længere mellemrum.

Det er herudover forudsat i forarbejderne, at kriminelle udviste, fremmedkrigere og udlændinge udvist efter udlændingelovens § 25, som udgangspunkt pålægges meldepligt tre gange om ugen.

Overtrædelse af meldepligten straffes med fængsel indtil 2 år, jf. hjemrejselovens § 23, stk. 2, og under særligt skærpende omstændigheder efter straffelovens § 143.

Hjemrejselovens § 23, stk. 2, blev indsat ved lov nr. 982 af 26. maj 2021 (hjemrejseloven) og viderefører tidligere gældende ret efter udlændingelovens § 60, stk. 2, jf. forarbejderne til lov nr. 982 af 26. maj 2021 (L 203 af 26. marts 2021, de specielle bemærkninger til § 23). Dog er strafferammen ændret fra 1 år og 6 måneder til 2 år. Se nærmere herom under pkt. 7.

#### *5.5.2. Afviste asylansøgere*

Det er Hjemrejsestyrelsen eller politiet, der træffer afgørelse om meldepligt efter reglerne i hjemrejselovens § 12, stk. 1, nr. 4.

Hjemrejselovens § 12, stk. 1, nr. 4, blev indført ved lov nr. 982 af 26. maj 2021 og viderefører tidligere gældende ret efter udlændingelovens § 34, stk. 3, jf. forarbejderne til lov nr. 982 af 26. maj 2021 (L 203 af 26. marts 2021, de specielle bemærkninger til § 12).

Det er forudsat i forarbejderne til bestemmelsen, at myndighederne som det klare udgangspunkt pålægger afviste asylansøgere meldepligt. Det forudsættes som udgangspunkt, at meldepligten pålægges, når det kan konstateres, at udlændingen ikke medvirker til udrejsen og senest i forbindelse med, at den på-gældende pålægges opholdspligt i et udrejsecenter. Meldepligt vil også kunne pålægges en udlænding, der f.eks. umiddelbart efter endeligt afslag på asyl fortsat opholder sig i en periode på et asylcenter og endnu ikke er overflyttet til et udrejsecenter. Myndighederne skal pålægge meldepligt, medmindre særlige grunde taler derimod, f.eks. hvis udlændingen er alvorligt syg, har et handicap eller lignende, og hvor det som følge heraf ikke vil være muligt for den pågældende at opfylde kravet om meldepligt. Afviste asylansøgere skal som udgangspunkt pålægges meldepligt tre gange om ugen.

Overtrædelse af meldepligten straffes med bøde eller under skærpende omstændigheder med fængsel indtil 4 måneder, jf. hjemrejselovens § 23, stk. 1, 2. pkt.

Hjemrejselovens § 23, stk. 1, 2. pkt., blev indsat ved lov nr. 982 af 26. maj 2021 og viderefører tidligere gældende ret efter udlændingelovens § 60, stk. 1, 1. pkt., jf. de specielle bemærkninger til § 23 (L 203 af 26. marts 2021). Det er præciseret i hjemrejseloven, at der i overensstemmelse med lovgivers hensigt - samt tidligere udgaver af rigsadvokatmeddelelsen - gælder en strafferamme på fængsel indtil 4 måneder, jf. forarbejderne til lov nr. 982 af 26. maj 2021 (L 203 af 26. marts 2021, de specielle bemærkninger til § 23). Se nærmere herom under pkt. 7.

#### *5.6. Opholdspligt, jf. hjemrejselovens § 13, stk. 1 og 2*

Det er Hjemrejsestyrelsen, der træffer afgørelse om opholdspligt, jf. hjemrejselovens § 13, stk. 1 og 2.

Reglerne om opholdspligt i hjemrejselovens § 13, stk. 1 og 2, blev indført ved lov nr. 982 af 26. maj 2021, som trådte i kraft den 1. juni 2021. Det fremgår af forarbejderne, at der er tale om en videreførsel af

tidligere gældende ret efter udlændingelovens § 42 a, stk. 8, jf. de specielle bemærkninger til § 13 (L 203 af 26. marts 2021).

Hjemrejsestyrelsen skal som udgangspunkt pålægge udlændinge på tålt ophold, kriminelle udviste, fremmedkrigere og udlændinge udvist efter udlændingelovens § 25, at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted, jf. hjemrejselovens § 13, stk. 2, nr. 1-4.

Hjemrejsestyrelsen skal som udgangspunkt pålægge afviste asylansøgere og andre udlændinge uden lovligt ophold at tage ophold i et udrejsecenter eller på et andet indkvarteringssted, hvis de ikke medvirker til udrejsen, og hvis der ikke er grundlag for frihedsberøvelse efter hjemrejselovens § 16, jf. hjemrejselovens § 13, stk. 1. Det betyder, at Hjemrejsestyrelsen skal pålægge opholdspligt, medmindre særlige grunde taler imod, f.eks. hvis den pågældende på grund af sygdom har behov for at opholde sig på et indkvarteringssted, der ligger nær behandlingsmuligheder. Der kan derudover i ganske særlige tilfælde være hensyn til familielivet, som betyder, at der ikke skal pålægges opholdspligt, jf. forarbejderne til lov nr. 982 af 26. maj 2021 (L 203 af 26. marts 2021, de specielle bemærkninger til § 13)

Opholdspligten indebærer, at udlændingen skal bo på indkvarteringsstedet og som udgangspunkt overnatte på indkvarteringsstedet hver nat. Udlændingen er imidlertid ikke frihedsberøvet. Den pågældende vil derfor også i aften- eller nattetimerne kunne opholde sig og færdes uden for indkvarteringsstedet, f.eks. for at besøge venner, bekendte og lignende, uden at skulle være hjemme på et bestemt tidspunkt.

Det vil i øvrigt bero på en konkret vurdering, om en udlænding har opholdt sig uden for indkvarteringsstedet i et sådant omfang, at udlændingen har overtrådt sin opholdspligt. Det afgørende er, om udlændingen vender tilbage til indkvarteringsstedet og har indkvarteringsstedet som sit reelle opholdssted, det vil sige det sted, hvor vedkommende overnatter, jf. forarbejderne til lov nr. 982 af 26. maj 2021 (L 203 af 26. marts 2021, de specielle bemærkninger til § 13).

Hjemrejsestyrelsen vil som led i sit virke skulle føre kontrol med, at kontrolforpligtelserne overholdes og anmelde overtrædelser af opholdspligten til politiet.

Kontrol med opholdspligten administreres i praksis ved tilstedeværelseskontrol på indkvarteringsstedet ved hjælp af et elektronisk adgangskontrolsystem eller alternativt ved manuel registrering ved udrejsecentrets ind- og udgang. Der foretages derudover løbende tilstedeværelseskontrol ved f.eks. daglig tilstedeværelseskontrol ved udlændingens værelse eller ved, at udlændingen møder op på bestemte tidspunkter til tilstedeværelseskontrol eller opholdsregistrering. Viser udlændingen tegn på ikke at overholde opholdspligten ved f.eks. ikke at hente sin post eller sine kontante ydelser eller at møde op til indkaldte møder mv., foretages der konkret tilstedeværelseskontrol, jf. forarbejderne til lov nr. 982 af 26. maj 2021 (L 203 af 26. marts 2021, de almindelige bemærkninger, pkt. 3.11.3., og de specielle bemærkninger til § 13).

En udlænding, som er pålagt opholdspligt, vil kunne få tilladelse til at overnatte uden for indkvarteringsstedet i en vis periode, hvis der er en særlig begrundelse herfor. Det kan f.eks. være, at udlændingen skal til nødvendig lægebehandling, at der er alvorlig sygdom i udlændingens nærmeste familie, eller at udlændingen skal aflægge besøg hos nærmeste familie eller venner.

Overtrædelse af opholdspligten straffes for udlændinge på tålt ophold, kriminelle udviste, fremmedkrigere og udlændinge udvist efter udlændingelovens § 25 med fængsel indtil 2 år, jf. hjemrejselovens § 23, stk. 2, og under særligt skærpende omstændigheder efter straffelovens § 143.

Hjemrejselovens § 23, stk. 2, blev indsat ved lov nr. 982 af 26. maj 2021 (hjemrejseloven) og viderefører tidligere gældende ret efter udlændingelovens § 60, stk. 2, jf. forarbejderne til lov nr. 982 af 26. maj 2021 (L 203 af 26. marts 2021, de specielle bemærkninger til § 23). Dog er strafferammen ændret fra 1 år og 6 måneder til 2 år. Se nærmere herom under pkt. 7.

Overtrædelse af opholdspligten for afviste asylansøgere straffes med bøde eller under skærpende omstændigheder med fængsel indtil 4 måneder, jf. hjemrejselovens § 23, stk. 1, 2. pkt.

Hjemrejselovens § 23, stk. 1, 2. pkt., blev indsat ved lov nr. 982 af 26. maj 2021 og viderefører tidligere gældende ret efter udlændingelovens § 60, stk. 1, 1. pkt., jf. de specielle bemærkninger til § 23 (L 203 af 26. marts 2021). Det er præciseret i hjemrejseloven, at der i overensstemmelse med lovgivers hensigt - samt tidligere udgaver af rigsadvokatmeddelelsen - gælder en strafferamme på fængsel indtil 4 måneder, jf. forarbejderne til lov nr. 982 af 26. maj 2021 (L 203 af 26. marts 2021, de specielle bemærkninger til § 23). Se nærmere herom under pkt. 5.

#### *5.7. Underretningspligt, jf. hjemrejselovens § 13, stk. 4*

Underretningspligt kan pålægges udlændinge omfattet af det skærpede kontrolregime (udlændinge på tålt ophold, kriminelle udviste, fremmedkrigere og udlændinge udvist efter udlændingelovens § 25). Underretningspligten kan ikke pålægges afviste asylansøgere.

Reglerne om underretningspligt i hjemrejselovens § 13, stk. 4, blev indført ved lov nr. 982 af 26. maj 2021, som trådte i kraft den 1. juni 2021. Det fremgår af bestemmelsens forarbejder, at der er tale om en videreførsel af tidligere gældende ret efter udlændingelovens § 42 a, stk. 10, jf. de specielle bemærkninger til § 13 (L 203 af 26. marts 2021).

Det er Hjemrejsestyrelsen, der træffer afgørelse om underretningspligt.

Medmindre særlige grunde taler imod det, bestemmer Hjemrejsestyrelsen, at en udlænding, som er pålagt at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted (efter hjemrejselovens § 13, stk. 2, om opholdspligt), skal give underretning til indkvarteringsoperatøren, hvis udlændingen i tidsrummet mellem kl. 23.00 og 6.00 opholder sig uden for indkvarteringsstedet. En underretning kan alene omfatte den først-kommende nat eller alene de tidsrum i løbet af den pågældende nat, hvor udlændingen opholder sig uden for indkvarteringsstedet, jf. hjemrejselovens § 13, stk. 4.

Med et ”bestemt indkvarteringssted” menes det sted, hvor udlændingen har fået påbud om at tage ophold.

En udlænding, der er pålagt underretningspligt, skal give underretning, inden den pågældende forlader indkvarteringsstedet eller, hvis udlændingen allerede opholder sig uden for indkvarteringsstedet, inden kl. 23.00, jf. forarbejderne til lov nr. 982 af 26. maj 2021 (L 203 af 26. marts 2021, de specielle bemærkninger til § 13)

Underretningspligten betyder i praksis blandt andet:

- Hvis en udlænding f.eks. forlader indkvarteringsstedet i tidsrummet mellem kl. 23.00 og 6.00, skal udlændingen give meddelelse herom, inden eller i forbindelse med at indkvarteringsstedet forlades.
- Hvis en udlænding f.eks. opholder sig uden for indkvarteringsstedet kl. 22.00 og først forventer at vende tilbage efter kl. 23.00, skal den pågældende give meddelelse herom inden kl. 23.00.

Giver en udlænding, der opholder sig uden for indkvarteringsstedet, først underretning efter kl. 23.00, er underretningspligten ikke opfyldt. Det gælder selv om underretningen gives f.eks. kl. 23.05.

- Hvis en udlænding har forladt indkvarteringsstedet inden kl. 23.00 og ikke vender tilbage inden da, vil der være tale om en overtrædelse af underretningspligten, hvis der ikke er givet underretning inden kl. 23.00.

Forlader udlændingen indkvarteringsstedet mellem kl. 23.00 og kl. 6.00 uden at give underretning herom, vil der ligeledes være tale om en overtrædelse af underretningspligten. I denne situation er underretningspligten overtrådt på det tidspunkt, hvor den pågældende udlænding forlader indkvarteringsstedet uden at underrette herom, jf. forarbejderne til lov nr. 982 af 26. maj 2021 (L 203 af 26. marts 2021, de specielle bemærkninger til § 13).

Det fremgår endvidere af forarbejderne til lov nr. 982 af 26. maj 2021 (L 203 af 26. marts 2021, de specielle bemærkninger til § 13), at det påhviler udlændingen at give meddelelse til myndighederne på en sådan måde, at det står klart, at der er tale om en underretning om, at udlændingen opholder sig uden for indkvarteringsstedet i tidsrummet mellem kl. 23.00 og 6.00.

Udlændingen kan, inden eller i forbindelse med at pågældende forlader indkvarteringsstedet, f.eks. give meddelelse til vagten, som herefter vil notere dette. Opholder en udlænding sig uden for indkvarteringsstedet, vil udlændingen kunne ringe til indkvarteringsstedet eller til indkvarteringsoperatøren (Kriminalforsorgen) og underrette om, at den pågældende ikke vil komme tilbage til indkvarteringsstedet inden kl. 23.00, jf. forarbejderne (L 203 af 26. marts 2021, de specielle bemærkninger til § 13).

En underretning skal gives personligt af den pågældende. En person kan således ikke give underretning på vegne af en anden.

Indkvarteringsoperatøren skal ikke – i forbindelse med at underretningen modtages – give tilladelse til, at udlændingen udebliver fra indkvarteringsstedet. Tilladelse til ophold uden for indkvarteringsstedet gives efter ansøgning af Hjemrejsestyrelsen, hvis der er en særlig begrundelse. Har Hjemrejsestyrelsen givet udlændingen tilladelse til at opholde sig uden for indkvarteringsstedet, vil underretningspligten ikke gælde i den periode, som tilladelsen omfatter. På tidspunktet, hvor tilladelsen udløber, vil underretningspligten gælde på ny.

Det er ikke et krav, at udlændingen over for indkvarteringsoperatøren oplyser, hvor udlændingen i stedet vil opholde sig, eller nærmere oplyser om baggrunden for, at udlændingen vil opholde sig uden for indkvarteringsstedet.

Hvis en udlænding forlader indkvarteringsstedet uden at give underretning herom, men efterfølgende får tilladelse til opholdet uden for indkvarteringsstedet, vil der ikke være tale om en overtrædelse af underretningspligten. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis udlændingen bliver akut syg og derfor må indlægges på hospital. Det fremgår af forarbejderne (L 203 af 26. marts 2021, de specielle bemærkninger til § 13).

En underretning kan alene omfatte den førstkommende nat, hvor udlændingen opholder sig uden for indkvarteringsstedet, eller alene de tidsrum i løbet af natten, hvor udlændingen opholder sig uden for indkvarteringsstedet. En udlænding kan således ikke opfylde underretningspligten ved at oplyse, at han eller hun agter at opholde sig uden for indkvarteringsstedet i en længere periode, der omfatter flere dage.

Udlændingen skal således orientere indkvarteringsoperatøren, hver gang udlændingen ikke opholder sig på indkvarteringsstedet inden for det anførte tidsrum. Underretningen skal f.eks. gives løbende for hver enkelt nat, hvis udlændingen flere nætter i træk opholder sig uden for indkvarteringsstedet. Er der tale om, at udlændingen flere gange i løbet af en nat færdes ud og ind af indkvarteringsstedet, vil det dog være tilstrækkeligt, at udlændingen giver underretning, inden han eller hun første gang forlader indkvarteringsstedet.

Overtrædelse af underretningspligten straffes med fængsel 2 år, jf. hjemrejselovens § 23, stk. 2, og under særligt skærpende omstændigheder efter straffelovens § 143.

Hjemrejselovens § 23, stk. 2, blev indsat ved lov nr. 982 af 26. maj 2021 (hjemrejseloven) og viderefører tidligere gældende ret efter udlændingelovens § 60, stk. 2, jf. forarbejderne til lov nr. 982 af 26. maj 2021 (L 203 af 26. marts 2021, de specielle bemærkninger til § 23). Dog er strafferammen ændret fra 1 år og 6 måneder til 2 år. Se nærmere herom under pkt. 7.

#### *5.8. Orienteringspligt, jf. hjemrejselovens § 13, stk. 5*

Orienteringspligten betyder, at udlændingen skal orientere Hjemrejestyrelsen og Udlændingestyrelsen om udlændingens faste opholdssted, hvis udlændingen tager fast ophold uden for det indkvarteringssted, hvor den pågældende er anvist til, jf. hjemrejselovens § 13, stk. 5.

Hjemrejselovens § 13, stk. 5, blev indført ved lov nr. 982 af 26. maj 2021, som trådte i kraft den 1. juni 2021. Det fremgår af bestemmelsens forarbejder, at der er tale om en videreførsel af tidligere gældende ret efter udlændingelovens § 42 a, stk. 11, jf. de specielle bemærkninger til § 13 (L 203 af 26. marts 2021).

Orienteringspligten gælder for udlændinge på tålt ophold, som har fået ophævet deres opholdspligt, eller som af særlige grunde aldrig er blevet pålagt opholdspligt efter hjemrejselovens § 13, stk. 1, nr. 1.

Formålet med orienteringspligten er at sikre, at udlændingemyndighederne løbende har kendskab til udlændingens opholdssted, så myndighederne kan pålægge meldepligt i nærheden af det sted, hvor



udlændingen tager ophold, og så der kan ske udsendelse, når muligheden opstår. Derudover er formålet, at Udlændingestyrelsen orienteres om udlændingens opholdssted, for at Udlændingestyrelsen kan tage stilling til spørgsmålet om forsørgelse.

Så snart udlændingens opholdspligt ophæves eller det besluttet, at den pågældende ikke skal pålægges opholdspligt, gælder orienteringspligten. Det betyder, at orienteringspligten indtræder automatisk og ikke forudsætter, at der træffes afgørelse om pålæg af pligten.

Overtrædelse af orienteringspligten er ikke strafbar.

Se mere i forarbejderne til lov nr. 446 af 13. april 2019 (L 165 af 20. februar 2019, de almindelige bemærkninger, afsnit 2.2 og de specielle bemærkninger til § 1, til nr. 6) og forarbejderne til lov nr. 982 af 26. maj 2021 (L 203 af 26. marts 2021, de almindelige bemærkninger 3.11.1.4., og de specielle bemærkninger til § 13).

#### *5.9. Varetægtsfængsling efter hjemrejselovens § 15*

Udlændinge omfattet af det skærpede kontrolregime (udlændinge på tålt ophold, kriminelle udviste, fremmedkrigere og udlændinge udvist efter udlændingelovens § 25) kan varetægtsfængsles, når der er begrundet mistanke om, at de gentagne gange har overtrådt pålæg om meldepligt efter hjemrejselovens § 12, stk. 2-4, opholdspligt efter § 13, stk. 2, eller underretningspligt efter § 13, stk. 4, jf. hjemrejselovens § 15. Bestemmelsen finder således ikke anvendelse for afviste asylansøgere.

Hjemrejselovens § 15 blev indført ved lov nr. 982 af 26. maj 2021, som trådte i kraft den 1. juni 2021. Det fremgår af bestemmelsens forarbejder, at der er tale om en videreførsel af tidligere gældende ret efter udlændingelovens § 35 a, jf. de specielle bemærkninger til § 15 (L 203 af 26. marts 2021).

Bestemmelsen kan anvendes over for udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste for overtrædelser begået efter den 1. marts 2017, hvor den tidligere gældende bestemmelse i udlændingelovens § 35 a trådte i kraft. For fremmedkrigere og udlændinge udvist efter udlændingelovens § 25 kan bestemmelsen anvendes for overtrædelser begået efter den 1. marts 2019, hvor den tidligere gældende bestemmelse i udlændingelovens § 35 a blev udvidet til også at gælde denne persongruppe.

Formålet med bestemmelsen er ifølge forarbejderne (L 51 af 9. november 2016, de specielle bemærkninger til § 1, nr. 2) at sikre tilstedeværelsen af den pågældende under straffesagen og en eventuel appel. Varetægtsfængslingen har således til formål at sikre, at der hurtigt gribes ind, hvis en udlænding på grov vis ikke overholder sin opholds-, underretnings- eller meldepligt.

Hjemrejselovens § 15 er et supplement til retsplejelovens bestemmelser om varetægtsfængsling. Det er forudsat i forarbejderne til bestemmelsen, at varetægtsfængsling efter hjemrejselovens § 15 som udgangspunkt skal gå forud for varetægtsfængsling efter retsplejelovens regler, jf. forarbejderne til lov nr. 982 af 26. maj 2021 (L 203 af 26. marts 2021, de specielle bemærkninger til § 15).

Anklagemyndigheden skal derfor principalt begære en udlænding varetægtsfængslet efter hjemrejselovens § 15, når betingelserne herfor er opfyldt. Hjemrejselovens § 15 kan ikke anvendes, hvis udlændingen tillige har overtrådt anden lovgivning (straffeloven eller særlovgivningen), og denne overtrædelse

indgår i fængslingsgrundlaget. I tilfælde, hvor udlændingen tillige har overtrådt anden lovgivning, men hvor denne kriminalitet ikke giver grundlag for varetægtsfængsling, vil der kunne ske varetægtsfængsling efter hjemrejselovens § 15.

Kravet til mistankegrundlaget i hjemrejselovens § 15, svarer til kravet i retsplejelovens § 762, stk. 1. Der skal derfor være begrundet mistanke om, at udlændingen har begået gentagne overtrædelser.

Ved gentagne overtrædelser forstås, at den pågældende udlænding slet ikke overholder eller i væsentlig grad misligholder sine forpligtelser.

Det vil bero på en individuel og konkret vurdering af den pågældendes forhold, om der er tale om mislig-holdelse i væsentlig grad.

Den tidligere gældende bestemmelse i udlændingelovens § 35 a blev nyaffattet ved lov nr. 174 af 27. februar 2019. Nyaffattelsen havde til formål at give mulighed for at ændre den periode over hvilken, retten skal vurdere overtrædelsernes omfang, i forbindelse med en kendelse om varetægtsfængsling. Efter den 1. marts 2019 skal spørgsmålet om varetægtsfængsling således vurderes inden for en periode på op til 2 måneder, hvis der er tale om en udlænding, der ikke tidligere er dømt for overtrædelse af kontrolforpligtelserne.

Hvis udlændingen tidligere er dømt for overtrædelse af kontrolforpligtelserne, vil perioden være kortere og op til 1 måned, jf. forarbejderne til lov nr. 174 af 27. februar 2019 (L 140 af 15. januar 2019, de specielle bemærkninger til § 1, nr. 8) samt forarbejderne til lov nr. 982 af 26. maj 2021 (L 203 af 26. marts 2021, de specielle bemærkninger til § 15).

Det er ikke et krav, at der er tale om en uafbrudt række af overtrædelser, men det er forudsat, at den pågældende udlænding inden for den pågældende periode i væsentligt omfang har misligholdt sine forpligtelser.

Det er som udgangspunkt heller ikke en betingelse, at udlændingen har misligholdt alle tre forpligtelser i perioden, når blot der samlet er tale om en væsentlig overtrædelse inden for perioden. Det er som udgangspunkt tilstrækkeligt, at der foreligger en væsentlig overtrædelse af én af forpligtelserne. En udlænding på tålt ophold, der har fået ophævet opholdspligten, men som fortsat er pålagt meldepligt efter hjemrejselovens § 13, stk. 2, vil derfor være omfattet af bestemmelsen. Det er i den forbindelse uden betydning, om den pågældende er indkvarteret på et indkvarteringssted eller f.eks. bor privat, jf. forarbejderne til lov nr. 982 af 26. maj 2021 (L 203 af 26. marts 2021, de specielle bemærkninger til § 15).

Det vil være uden betydning for vurderingen, at en udlænding inden for perioden i et mindre omfang har overholdt sine forpligtelser, hvis perioden som helhed har været præget af manglende overholdelse, jf. forarbejderne til lov nr. 189 af 27. februar 2017 (L 51 af 9. november 2016, de almindelige bemærkninger, pkt. 6.3.).

Retsplejelovens bestemmelser om varetægtsfængsling mv. finder i øvrigt anvendelse, jf. hjemrejselovens § 15, stk. 2.

Det betyder blandt andet, at der skal være tale om overtrædelser af kontrolforpligtelserne i et sådant omfang, at den pågældende må forventes straffet med fængsel i mere end 30 dage, jf. retsplejelovens § 762, stk. 3. Se nærmere om strafudmålingen for overtrædelse af kontrolforpligtelserne under pkt. 5.

Det betyder endvidere, at der ikke kan ske varetægtsfængsling, hvis frihedsberøvelsen vil stå i misforhold til den herved forvoldte forstyrrelse af sigtedes forhold, sagens betydning og den retsfølge, som kan ventes, hvis sigtede findes skyldig, jf. retsplejelovens § 762, stk. 3. Det er forudsat i forarbejderne til lov nr. 174 af 27. februar 2019 (L 140 af 15. januar 2019, de specielle bemærkninger til § 1, nr. 8), at varetægts-fængsling efter udlændingelovens § 35 a som udgangspunkt anses for et proportionalt indgreb, når den pågældende kan idømmes mere end 30 dages fængsel – uanset det samlede antal overtrædelser.

Hvorvidt anklagemyndigheden skal begære en udlænding varetægtsfængslet efter udlændingelovens § 35 a, afhænger blandt andet af antallet af overtrædelser af kontrolforpligtelserne, herunder hvornår den pågældende udlænding i givet fald må forventes at blive idømt en fængselsstraf på mere end 30 dage. Ifølge forarbejderne til hjemrejselovens § 15, jf. lov nr. 982 af 26. maj 2021 (L 203 af 26. marts 2021, de specielle bemærkninger til § 15), skal antallet af overtrædelser opgøres sådan, at én overtrædelse svarer til én overtrædelse af meldepligten eller underretningspligten eller én dags overtrædelse af opholdspligten. Hvis både opholdspligten, meldepligten og underretningspligten overtrædes på én dag, svarer dette derfor som udgangspunkt til tre overtrædelser. Se nærmere herom nedenfor under pkt. 7.

## **6. Hovedforhandlingen**

I alle straffesager, hvor AMS-data fremlægges som bevis, skal PwC's notat om Anvendelse af data fra Adgangs- og Meldepligtssystemet på udrejsecentre i straffesager dokumenteres i relevant omfang.

Ud over data fra AMS-systemet kan straffesagen efter omstændighederne indeholde oplysninger om, at en medarbejder hos indkvarteringsoperatøren (kriminalforsorgen) har foretaget og dokumenteret en konkret observation, som kan supplere AMS-data. Medarbejderen hos indkvarteringsoperatøren vil notere relevante observationer i et skema, der vedlægges sammen med Hjemrejsestyrelsen anmeldelse om overtrædelse af udlændingens kontrolforpligtelser. Dette skema vil indgå i straffesagen sammen med AMS-data og kan dokumenteres i retten, hvis det findes relevant for bevisførelsen. Såfremt det vurderes relevant, kan anklageren indkalde den pågældende medarbejder, som har foretaget observationen.

AMS-data kan derudover efter omstændighederne suppleres af eventuelle oplysninger om såkaldte incidents (systemnedbrud) i gerningsperioden.

Endvidere kan AMS-data efter omstændighederne suppleres af en dokumentation af, hvad resultatet af tilsynet med AMS-systemet har været i gerningsperioden.

I sager, hvor gerningsperioden er i mellem den 1. december 2020 og den 22. marts 2024, vil de tekniske AMS-data kunne suppleres af data fra den midlertidige manuelle registrering.

Endelig kan AMS-data efter omstændighederne suppleres af eventuelle andre beviser, herunder vidneforklaringer mv.

## 7. Straf og andre retsfølger

Anklageren skal være opmærksom på, at Højesteret ved dom af 27. september 2024 (AM2024. 09.27H) fandt, at der ikke er hjemmel til i medfør af hjemrejselovens § 23, stk. 2, jf. straffelovens § 1, at straffe en udvist udlænding for overtrædelse af pålagte kontrolforpligtelser, når vedkommende har forladt Danmark med henblik på at tage varigt ophold i et andet land. Om det bevismæssigt kan lægges til grund, at vedkommende har forladt Danmark med henblik på at tage varigt ophold i et andet land, må efter Rigsadvokatens opfattelse bero på en konkret vurdering af sagens omstændigheder. Anklagemyndigheden skal derfor kvalitetssikre, at spørgsmålet i relevante tilfælde er belyst under politiets sagsbehandling.

### 7.1. Generelt om straffastsættelsen

Overtrædelse af opholds-, underretnings- og meldepligt begået af personer omfattet af det skærpede kontrolregime (udlændinge på tålt ophold, kriminelle udviste, fremmedkrigere og udlændinge udvist efter udlændingelovens § 25) straffes som udgangspunkt efter hjemrejselovens § 23, stk. 2. Se mere i pkt. 7.2.

Overtrædelse af opholds- og meldepligt begået af afviste asylansøgere straffes efter hjemrejselovens § 23, stk. 1, 2. pkt. Se mere i pkt. 7.3.

Ved lov nr. 174 af 27. februar 2019 blev straffen for overtrædelse af opholds-, underretnings- og meldepligt for udlændinge på tålt ophold, kriminelle udviste, fremmedkrigere og udlændinge udvist efter udlændingelovens § 25, skærpet af to omgange. Strafskærpelserne trådte i kraft henholdsvis den 1. juni 2019 og den 1. juni 2021. Forud for dette blev straffen for overtrædelse af melde- og opholdspligt for udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste skærpet ved lov nr. 189 af 27. februar 2017, der trådte i kraft den 1. marts 2017.

Det betyder, at anklageren i sager, hvor udlændinge på tålt ophold, kriminelle udviste, fremmedkrigere og udlændinge udvist efter udlændingelovens § 25 overtræder kontrolforpligtelserne, skal være opmærksom på, hvilket straffniveau, der var gældende på tidspunktet for overtrædelsen.

|                      | <b>Overtrædelser begået fra den 1. marts 2017 og før den 1. juni 2019</b> | <b>Overtrædelser begået fra den 1. juni 2019 og før den 1. juni 2021</b> | <b>Overtrædelser begået fra den 1. juni 2021</b>                                                                                                       |
|----------------------|---------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Relevant lovgivning  | Lov nr. 189 af 27. februar 2017 ( <u>L 51 af 9. november 2016</u> )       | Lov nr. 174 af 27. februar 2019 ( <u>L 140 af 15. januar 2019</u> )      | Lov nr. 174 af 27. februar 2019 ( <u>L 140 af 15. januar 2019</u> ), som videreført ved lov nr. 982 af 26. maj 2021 ( <u>L 203 af 26. marts 2021</u> ) |
| Relevant afsnit i RM | Pkt. 7.2.1.                                                               | Pkt. 7.2.2. og pkt. 7.2.3.                                               |                                                                                                                                                        |

### Strafbestemmelse

Ved lov nr. 982 af 26. maj 2021 om hjemrejse for udlændinge uden lovligt ophold (hjemrejseloven) blev udlændingelovens bestemmelser om straf for overtrædelse af kontrolforpligtelser for udlændinge, der ikke har lovligt ophold, overført til hjemrejseloven.

Dette indebærer, at anklagemyndigheden skal nedlægge påstand om straf efter hjemrejselovens § 23, hvis en udlænding den 1. juni 2021 eller derefter overtræder et pålæg om melde-, opholds- og underretningspligt, der er meddelt forud for hjemrejselovens ikrafttræden efter de hidtil gældende regler i udlændingeloven, jf. hjemrejselovens § 24, stk. 6.

Det indebærer også, at anklagemyndigheden som udgangspunkt skal nedlægge påstand om straf efter hjemrejselovens § 23, hvis en udlænding inden den 1. juni 2021 har overtrådt et pålæg, der er meddelt forud for hjemrejselovens ikrafttræden efter de hidtil gældende regler i udlændingeloven, men hvor forholdet først kommer til pådømmelse efter hjemrejselovens ikrafttræden. Det bemærkes dog, at det følger af den almindelige regel i straffelovens § 3, stk. 1, 1. pkt., at spørgsmålet om strafbarhed og straf-fastsættelse skal afgøres efter den på pådømmelsestidspunktet gældende lov, dog således at afgørelsen ikke derved må blive strengere end efter den ældre lov. I sådanne tilfælde afgøres spørgsmålet om straf-barhed og straffastsættelse efter den på gerningstidspunktet gældende lov, jf. betænkning over forslag til lov om hjemrejse for udlændinge uden lovligt ophold (hjemrejseloven) afgivet af Udlændinge- og In-tegrationsudvalget den 11. maj 2021.

### **Gentagelsesvirkning**

Hvis udlændingen er blevet straffet forud for 1. juni 2019 for overtrædelse af udlændingelovens § 60, stk. 2, (overtrædelse af opholds-, underretnings- og meldepligt) har disse overtrædelser gentagelsesvirkning – både i forhold til overtrædelser, der skal straffes efter udlændingelovens § 60, stk. 2, og i forhold til overtrædelser, der skal straffes efter straffelovens § 143, jf. forarbejderne til lov nr. 174 af 27. februar 2019 (L 140 af 15. januar 2019, de specielle bemærkninger til § 1, nr. 23 og til § 8).

Denne praksis videreføres ved lov nr. 982 af 26. maj 2021 (hjemrejseloven), idet det som hidtil anses som en skærpende omstændighed, hvis udlændingen tidligere er straffet for overtrædelse af de pågældende forpligtelser, herunder straffelovens § 143, jf. de specielle bemærkninger til § 23 (L 203 af 26. marts 2021).

#### *7.2. Anklagemyndighedens strafpåstand – udlændinge omfattet af det skærpede kontrolregime*

Anklagemyndigheden skal i sager om overtrædelse af opholds-, underretnings- og meldepligt begået efter den 1. marts 2017 og før den 1. juni 2019, som straffes efter hjemrejselovens § 23, stk. 2 (tidligere udlændingelovens § 60, stk. 2), som udgangspunkt nedlægge påstand om fængselsstraf efter retningslinjerne i pkt. 5.2.1.

I sager om overtrædelse af opholds-, underretnings- og meldepligt begået fra den 1. juni 2019 og før den 1. 2021, som straffes efter hjemrejselovens § 23, stk. 2 (tidligere udlændingelovens § 60, stk. 2), skal anklagemyndigheden som udgangspunkt nedlægge påstand om fængselsstraf efter retningslinjerne i pkt. 5.2.2. Når overtrædelserne begås under særligt skærpende omstændigheder og straffes efter straffelovens § 143, skal anklagemyndigheden nedlægge påstand om fængselsstraf efter retningslinjerne i pkt. 5.2.3.

Antallet af overtrædelser skal beregnes således, at én overtrædelse svarer til:

- én overtrædelse af meldepligten, eller
- én overtrædelse af underretningspligten eller
- én dags overtrædelse af opholdspligten,

Hvis både opholdspligten, underretningspligten og meldepligten overtrædes på én dag, svarer dette til tre overtrædelser.

Se nærmere om melde-, opholds- og underretningspligt under pkt. 5.5., pkt. 5.6. og pkt. 5.7.

#### *7.2.1. Overtrædelser begået efter den 1. marts 2017 og før den 1. juni 2019 – hjemrejselovens § 23, stk. 2 (tidligere udlændingelovens § 60, stk. 2)*

Anklagemyndigheden skal i sager om overtrædelse af opholds-, underretnings- og meldepligt begået efter den 1. marts 2017 og før den 1. juni 2019 som straffes i medfør af hjemrejselovens § 23, stk. 2 (tidligere udlændingelovens § 60, stk. 2), som udgangspunkt nedlægge påstand om fængselsstraf i overensstemmelse med nedenstående oversigt, jf. forarbejderne til lov nr. 189 af 27. februar 2017 (L 51 af 9. november 2016, bilag 1):

#### **Udgangspunktet for straffastsættelse for overtrædelser begået fra den 1. marts 2017 og før den 1. juni 2019:**

| <b>Antal overtrædelser</b> | <b>1. gangstilfælde</b> | <b>2. gangstilfælde</b> | <b>3. gangstilfælde</b> | <b>4. gangstilfælde</b> | <b>5. gangstilfælde</b> |
|----------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| 1 – 6                      | Advarsel                | Advarsel                | Fængsel i 10 dage       | Fængsel i 20 dage       | Fængsel i 20 dage       |
| 7 – 60                     | Fængsel i 7 dage        | Fængsel i 20 dage       | Fængsel i 3 mdr.        | Fængsel i 4 mdr.        | Fængsel i 5 mdr.        |
| 61 - 150                   | Fængsel i 20 dage       | Fængsel i 60 dage       | Fængsel i 4 mdr.        | Fængsel i 5 mdr.        | Fængsel i 6 mdr.        |
| 151 - 500                  | Fængsel i 40 dage       | Fængsel i 3 mdr.        | Fængsel i 5 mdr.        | Fængsel i 6 mdr.        | Fængsel i 7 mdr.        |
| 501 - 1.000                | Fængsel i 50 dage       | Fængsel i 4 mdr.        | Fængsel i 6 mdr.        | Fængsel i 7 mdr.        | Fængsel i 8 mdr.        |
| 1.001 – 1.500              | Fængsel i 60 dage       | Fængsel i 5 mdr.        | Fængsel i 7 mdr.        | Fængsel i 8 mdr.        | Fængsel i 9 mdr.        |
| 1.501 – 2.000              | Fængsel i 3 mdr.        | Fængsel i 6 mdr.        | Fængsel i 8 mdr.        | Fængsel i 9 mdr.        | Fængsel i 10 mdr.       |

#### **7.2.2. Overtrædelser begået efter fra den 1. juni 2019 og før den 1. juni 2021 – hjemrejselovens § 23, stk. 2 (tidligere udlændingelovens § 60, stk. 2)**

Anklagemyndigheden skal i sager om overtrædelse af opholds-, underretnings- og meldepligt begået fra den 1. juni 2019 og før den 1. juni 2021, som straffes i medfør af hjemrejselovens § 23, stk. 2 (tidligere udlændingelovens § 60, stk. 2), som udgangspunkt nedlægge påstand om fængselsstraf i overensstemmelse med nedenstående oversigter, jf. forarbejderne til lov nr. 174 af 27. februar 2019 (L 140 af 15. januar 2019, bilag 1).

Hvis der er begået betydeligt mere end 10 overtrædelser inden for én kalendermåned, eller hvis der er tale om 5. gangstilfælde eller derover, vil der dog kunne fastsættes en højere straf end den, som fremgår af de takstmæssige straffniveauer i skemaerne, jf. forarbejderne til lov nr. 174 af 27. februar 2019 (L 140 af 15. januar 2019, de almindelige bemærkninger, afsnit 9.1.3.)

Anklagemyndigheden skal som udgangspunktet nedlægge påstand i overensstemmelse med strafpositionerne i skema 1, hvis der alene er begået overtrædelser i én kalendermåned, og der ved dommen alene skal fastsættes straf for disse overtrædelser. Hvis der er begået overtrædelser over flere kalendermåneder, skal anklagemyndigheden nedlægge påstand efter strafpositionerne i skema 2.

**Udgangspunktet for straffastsættelse for overtrædelser begået fra den 1. juni 2019 og før den 1. juni 2021 (skema 1 og 2):**

**Skema 1 – Straffastsættelse for overtrædelser begået inden for én kalendermåned, og hvor der alene skal fastsættes straf for disse overtrædelser:**

| Antal overtrædelser pr. kalendermåned | 1. gangstilmælde  | 2. gangstilmælde  | 3. gangstilmælde  | 4. gangstilmælde  |
|---------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 1-2                                   | Fængsel i 7 dage  | Fængsel i 14 dage | Fængsel i 40 dage | Fængsel i 60 dage |
| 3-5                                   | Fængsel i 14 dage | Fængsel i 40 dage | Fængsel i 50 dage | Fængsel i 60 dage |
| 6                                     | Fængsel i 40 dage | Fængsel i 50 dage | Fængsel i 60 dage | Fængsel i 3 mdr.  |
| 7-9                                   | Fængsel i 40 dage | Fængsel i 50 dage | Fængsel i 3 mdr.  | Fængsel i 4 mdr.  |
| 10-60                                 | Fængsel i 60 dage | Fængsel i 60 dage | Fængsel i 3 mdr.  | Fængsel i 4 mdr.  |
| 61-                                   | Fængsel i 60 dage | Fængsel i 60 dage | Fængsel i 4 mdr.  | Fængsel i 5 mdr.  |

**Skema 2 – Straffastsættelse for overtrædelser begået over flere kalendermåneder:**

| Antal overtrædelser pr. kalendermåned* | 1. gangstilmælde  | 2. gangstilmælde  | 3. gangstilmælde  | 4. gangstilmælde  |
|----------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 1-2                                    | Fængsel i 7 dage  | Fængsel i 14 dage | Fængsel i 40 dage | Fængsel i 60 dage |
| 3-5                                    | Fængsel i 14 dage | Fængsel i 40 dage | Fængsel i 50 dage | Fængsel i 60 dage |
| 6-9                                    | Fængsel i 40 dage | Fængsel i 50 dage | Fængsel i 60 dage | Fængsel i 3 mdr.  |
| 10-                                    | Fængsel i 60 dage | Fængsel i 60 dage | Fængsel i 3 mdr.  | Fængsel i 4 mdr.  |

\*Når overtrædelserne fordeler sig over flere måneder, vil strafpåstanden skulle afspejle antallet af overtrædelser i hver enkelt kalendermåned i overensstemmelse med ovenstående skemaer og straffelovens § 88. Det betyder, at anklagemyndigheden skal nedlægge påstand om en fælles straf, som ligger inden for strafferammen, som gælder for overtrædelse af en pålagt opholds-, underretnings- og/eller meldepligt, jf. forarbejderne til lov nr. 174 af 27. februar 2019 (L 140 af 15. januar 2019, de almindelige bemærkninger, afsnit 9.1.3.).

Vestre Landsret har ved dom af 11. februar 2020 taget til stilling til straffastsættelsen for overtrædelse af opholds-, underretnings- og meldepligt begået over flere kalendermåneder fra den 1. juni 2019 og før den 1. juni 2021 i et 2. gangstilmælde. Tiltalte blev fundet skyldig i 22 gange i juni måned, 45 gange i juli måned, 42 gange i august måned og 2 gange i september måned 2019 at have overtrådt de pålagte pligter. Landsretten udmålte straffen til fængsel i 6 måneder og stadfæstede i øvrigt byrettens afgørelse om ud-visning med indrejseforbud i 6 år. Der henvises til AM2020. 02.11V.

### 7.2.3. Overtrædelser begået fra den 1. juni 2021 – hjemrejselovens § 23, stk. 2

Ved lov nr. 982 af 26. maj 2021 om hjemrejse for udlændinge uden lovligt ophold (hjemrejseloven) blev udlændingelovens § 60, stk. 2, ophævet, samtidig med at hjemrejselovens § 23, stk. 2, blev vedtaget.

Hjemrejselovens § 23, stk. 2, svarer til den tidligere gældende bestemmelse i udlændingelovens § 60, stk. 2, dog således, at strafferammen ændres fra 1 år og 6 måneder til 2 år under hensyn til, at hjemrejseloven trådte i kraft den 1. juni 2021, og under hensyn til den allerede vedtagne bestemmelse i § 1, nr. 24, jf. § 14, stk. 4, i lov nr. 174 af 27. februar 2019, hvor det er forudsat, at strafferammen for udlændinge omfattet af det skærpede kontrolregime, der overtræder deres pålagte opholds-, underretnings- eller meldepligt, den 1. juni 2021 skal stige til fængsel indtil 2 år.

Derfor skal anklagemyndigheden i sager om overtrædelse af opholds-, underretnings- og meldepligt begået fra den 1. juni 2021 af udlændinge underlagt det skærpede kontrolregime som udgangspunkt nedlægge påstand om fængselsstraf i overensstemmelse med nedenstående skema, jf. forarbejderne til lov nr. 174 af 27. februar 2019 (L 140 af 15. januar 2019, de specielle bemærkninger til § 1, nr. 24) samt forarbejderne til lov nr. 982 af 26. maj 2021 (L 203 af 26. marts 2021, de specielle bemærkninger til § 23):

#### Skema 3 – Straffastsættelse for overtrædelser begået fra den 1. juni 2021:

| Antal overtrædelser pr. kalendermåned | 1. gangstilmælde  | 2. gangstilmælde  | 3. gangstilmælde  | 4. gangstilmælde  |
|---------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 1-2                                   | Fængsel i 7 dage  | Fængsel i 14 dage | Fængsel i 40 dage | Fængsel i 60 dage |
| 3-5                                   | Fængsel i 30 dage | Fængsel i 40 dage | Fængsel i 60 dage | Fængsel i 6 mdr.  |
| 6-9                                   | Fængsel i 60 dage | Fængsel i 3 mdr.  | Fængsel i 6 mdr.  | Fængsel i 9 mdr.  |
| 10-                                   | Fængsel i 4 mdr.  | Fængsel i 6 mdr.  | Fængsel i 9 mdr.  | Fængsel i 1 år    |

Hvis antallet af overtrædelser er betydeligt højere end 10 inden for en kalendermåned, vil der kunne fastsættes en højere straf end det, som fremgår af de takstmæssigt fastsatte straffniveauer, jf. forarbejderne til lov nr. 174 af 27. februar 2019 (L 140 af 15. januar 2019, de specielle bemærkninger til § 1, nr. 24) og forarbejderne til lov nr. 982 af 26. maj 2021 (L 203 af 26. marts 2021, de specielle bemærkninger til § 23).

### 7.2.4. Overtrædelser begået fra den 1. juni 2019 – straffelovens § 143

Ved lov nr. 174 af 27. februar 2019, der trådte i kraft 1. juni 2019, blev straffelovens § 143 indsat. Det følger af straffelovens § 143, at den, som under særligt skærpende omstændigheder overtræder et pålæg nævnt i udlændingelovens § 60, stk. 2, straffes med fængsel indtil 4 år. Bestemmelsen er en overbygning til straffebestemmelsen i udlændingelovens § 60, stk. 2.

Ved lov nr. 982 af 26. maj 2021, der trådte i kraft 1. juni 2021, blev straffelovens § 143 ændret, således at henvisningen til udlændingelovens § 60, stk. 2, erstattes med henvisning til den nyindsatte bestemmelse i hjemrejselovens § 23, stk. 2. Det fremgår af forarbejderne, at der i den forbindelse ikke er tilsigtet ændring af retstilstanden, jf. forarbejderne til lov nr. 982 af 26. maj 2021 (L 203 af 26. marts 2021, de specielle bemærkninger til § 27, nr. 1).



Anklagemyndigheden skal nedlægge påstand om straf efter straffelovens § 143 i de særligt grove tilfælde af overtrædelse af opholds-, underretnings- og/eller meldepligt, der har en sådan strafværdighed, at det skal straffes efter straffeloven og ikke efter bestemmelsen i udlændingeloven.

Straffelovens § 143 skal anvendes i tilfælde, hvor forholdene skønnes at være så grove, at samfundets reaktion bør komme til udtryk ved anvendelsen af straffeloven frem for udlændingeloven. Det betyder, at anklagemyndigheden i nogle tilfælde skal nedlægge påstand om straf efter straffelovens § 143, selvom den konkret forskyldte straf fastsættes til mindre end den strafferamme, som gælder efter udlændinge-lovens § 60, stk. 2 (nu hjemrejselovens § 23, stk. 2), jf. forarbejderne til lov nr. 174 af 27. februar 2019 (L 140 af 15. januar 2019, de specielle bemærkninger til § 8, nr. 3).

### **Særligt skærpende omstændigheder**

Som særligt skærpende omstændigheder anses navnlig et betydeligt antal overtrædelser over en længe-re periode.

Anklagemyndigheden skal bl.a. nedlægge påstand om skærpet straf efter straffelovens § 143, når:

- 1) en udlænding, som er pålagt alle tre typer af kontrolforpligtelser, i en periode på flere måneder slet ikke opholder sig på det indkvarteringssted, som udlændingen er pålagt at opholde sig på efter udlændingelovens § 42 a, stk. 8, hvorved den pågældende dagligt eller næsten dagligt i hele perioden overtræder alle tre typer af kontrolforpligtelser, hvilket vil kunne medføre op mod flere hundrede overtrædelser, eller
- 2) en udlænding, der er pålagt opholds-, underretnings- og meldepligt, tidligere adskillige gange er blevet dømt for overtrædelse af opholds-, underretnings- og meldepligt.

Det fremgår af forarbejderne til lov nr. 174 af 27. februar 2019 (L 140 af 15. januar 2019, de almindelige bemærkninger, pkt. 9.1.3.).

### **Straffastsættelse**

Det er forudsat i forarbejderne til straffelovens § 143, at straffen skal fastsættes skønsmæssigt. Det forudsættes, at straffen overstiger de takstmæssige strafpositioner efter straffelovens § 60, stk. 2, jf. skema 1 og 2 i pkt. 5.2.2. Der skal ved straffastsættelsen lægges vægt på, hvor mange gange inden for en måned en kontrolforpligtelse er overtrådt, og om der er tale om mange gentagelsestilfælde, jf. L 140 af 15. januar 2019, de specielle bemærkninger til § 8, nr. 3).

Vestre Landsret har ved dom af 10. marts 2020 taget stilling til straffniveauet ved anvendelse af straffelovens § 143. I sagen blev tiltalte bl.a. fundet skyldig i 307 gange i perioden fra den 1. juni 2019 og til den 7. oktober 2019 at have overtrådt sin opholds-, underretnings- og meldepligt. Landsretten lagde bl.a. vægt på, at tiltalte dagligt i hele perioden havde overtrådt alle tre typer af kontrolforpligtelser, og at det havde medført, at tiltalte flere hundrede gange havde overtrådt de givne pålæg. Landsretten stadfæstede by-rettens afgørelse om fængsel i 1 år og udvisning med indrejseforbud i 6 år, og henviste bl.a. til byrettens begrundelse, som tog udgangspunkt i, hvad straffen for overtrædelse af forholdet efter udlændingeloven ville have været fastsat til efter strafskærpelsen den 1. juni 2019 ved en absolut kumulation. Der henvises til AM2020. 03.10V.

### 7.3. Anklagemyndighedens straffpåstand – afviste asylansøgere

Efter hjemrejselovens § 23, stk. 1, 2. pkt., straffes afviste asylansøgere overtrædelse af meldepligt, jf. hjemrejselovens § 12, stk. 1, (tidligere udlændingelovens § 34, stk. 3) og opholdspligt, jf. hjemrejselovens § 13, stk. 1 (tidligere udlændingelovens § 42 a, stk. 8, 2. pkt.) med bøde eller under skærpende omstændigheder med fængsel indtil 4 måneder.

Hjemrejselovens § 23, stk. 1, 2. pkt., blev indsat ved lov nr. 982 af 26. maj 2021. Det fremgår i den forbindelse af forarbejderne til bestemmelsen, at der alene er tale om en præcisering af gældende ret vedrørende strafferammen på 4 måneder, idet den tidligere angivne strafferamme på 1 år ikke afspejlede lovgivers hensigt om en strafferamme på 4 måneder for udlændinge uden lovligt ophold, der ikke er på tålt ophold - eller i øvrigt omfattet af det skærpede kontrol og strafferegime - jf. Folketingstidende 2008-09, tillæg A, side 1933, efter at udlændinge på tålt ophold blev omfattet af udlændingelovens § 60, stk. 2, da denne bestemmelse blev indsat, jf. Folketingstidende 2016-17, tillæg A, L 51 som fremsat, side 12, jf. forarbejderne til lov nr. 982 af 26. maj 2021 (L 203 af 26. marts 2021, de almindelige bemærkninger, pkt. 3.19.3. samt de specielle bemærkninger til § 23 og § 25, nr. 81).

Det fremgår endvidere, at anklagemyndigheden har været opmærksom på den af lovgiver tilsigtede strafferamme, jf. Rigsadvokatmeddelelsen, og at retstilstanden således vil være den samme som hidtil, jf. forarbejderne til lov nr. 982 af 26. maj 2021 (L 203 af 26. marts 2021, de specielle bemærkninger til § 23 og § 25, nr. 81).

Det fastslås samtidig i forarbejderne, at gældende praksis vedrørende strafudmålingen videreføres, jf. de almindelige bemærkninger, pkt. 3.19.3. samt de specielle bemærkninger til § 23 (L 203 af 26. marts 2021). Derfor skal sager om afviste asylansøgere overtrædelse af kontrolforpligtelserne i 1.-2. gangstilfælde som udgangspunkt fortsat fastsættes efter følgende strafpositioner:

| <b>Antal overtrædelser</b>    |                     |
|-------------------------------|---------------------|
| ca. 1-10 overtrædelser        | Advarsel            |
| ca. 10-25 overtrædelser       | Bøde 1.000 kr.      |
| ca. 26-100 overtrædelser      | Bøde 1.500 kr.      |
| ca. 100-400 overtrædelser     | Fængsel i 7-10 dage |
| ca. 500 overtrædelser         | Fængsel i 14 dage   |
| ca. 1.000 overtrædelser       | Fængsel i 30 dage   |
| ca. 1.200-1.400 overtrædelser | Fængsel i 40 dage   |

I 3. gangstilfælde og derover skal anklagemyndigheden ligeledes fortsat overveje, om der er grundlag for at nedlægge påstand om fængselsstraf.

## 8. Efter dom

### 8.1. Domme til Vidensbasen

Anklageren skal overveje, om dommen er egnet til at indgå i Anklagemyndighedens Vidensbase.

Vidensbasen skal dels indeholde afgørelser, som afspejler straffniveauet, praksis for rettighedsfrakendelse og andre retsfølger mv., dels afgørelser af mere principiel karakter, hvor der er taget stilling til et eller flere uafklarede spørgsmål i relation til bestemmelsernes anvendelsesområde, fortolkning mv.

En afgørelse kan også have generel betydning, hvis den f.eks. indeholder en sagkyndig erklæring eller anden faglig udtalelse, som vil være anvendelig i andre sager.

Domme til Vidensbasen sendes på mail til [vidensenheden@ankl.dk](mailto:vidensenheden@ankl.dk) med en kort begrundelse for indstillingen. Domme til Vidensbasen skal være endelige.

## **9. Love og forarbejder**

- Lov nr. 982 af 26. maj 2021
  - L 203 af 26. marts 2021
- Lov nr. 446 af 13. april 2019
  - L 165 af 20. februar 2019
- Lov nr. 174 af 27. februar 2019
  - L 140 af 15. januar 2019
- Lov nr. 189 af 27. februar 2017
  - L 51 af 9. november 2016
- Lov nr. 1397 af 27. december 2008
  - L 69 af den 13. november 2008
- Lov nr. 1273 af 20. november 2015
  - L 62 fremsat den 18. november 2015

## **Bilag**

### *Bilag 1 – PwC's notat om anvendelse af data fra Adgangs- og Meldepligtssystemet i straffesager*

Notat om anvendelse af data fra Adgangs- og Meldepligtssystemet på udrejsecentre i straffesager af 11. marts 2024.

### *Bilag 2 – PwC's undersøgelse af Adgangs- og Meldepligtssystemet*

Undersøgelse af Adgangs- og Meldepligtssystemet fra 2021, med tilføjelse af bilag 4.7. og bilag 4.8. hhv. i januar og november 2023.

*Rigsadvokaten, den 4. oktober 2024*

RIGSADVOKATEN

/ Rigsadvokaten