



København den 26. februar 2026

Udlændinge- og Integrationsministeriet

E-mail: [uim@uim.dk](mailto:uim@uim.dk) og [loat@uim.dk](mailto:loat@uim.dk)

Vedr. j. nr. 2026 – 257

I skrivelse af 30. januar 2026 har Udlændinge- og Integrationsministeriet anmodet om eventuelle bemærkninger til forslag til lov om ændring af udlændingeloven, hjemrejseloven, straffuldbyrdelsesloven, straffeloven og repatrieringsloven (Skærpelse af regler om udvisning, indførelse af elektronisk kontrol (GPS-fodlænke) og styrkelse af repatrieringsordningen og hjemrejsestøtten).

Den rets- og kriminalpolitiske tænketank Forsete fremsender hermed sine bemærkninger til den del af forslaget, der vedrører skærpelse af regler om udvisning og indførelse af elektronisk kontrol (GPS-fodlænke)

## A. Udvisning

Forslaget til et nyt stk. 3 i udlændingelovens § 26 indebærer, at domstolene i udvisningssager skal foretage en proportionalitetsafvejning, der forudsætter, at EMD vil ændre praksis i overensstemmelse med Fællesudtalelsen af 10. december 2025 fra 27 medlemslande i Europarådet.

Ifølge bemærkningerne til lovforslaget er der en betydelig usikkerhed om, hvorvidt EMD vil tilpasse sig Fællesudtalelsen, og der er derfor en betydelig risiko for, at Danmark vil blive dømt ved EMD for denne nye praksis.

Forslaget går imidlertid videre end Fællesudtalelsen, både hvad angår kriminalitetens grovhed og rebalanceringen af proportionalitetsafvejningen. Fællesudtalelsen er desuden kun en udtalelse (Statement) fra 27 medlemslande og ikke en Declaration fra samtlige 46 medlemslande. Den kan derfor ikke forventes at medføre praksisændring fra EMD.

Ved at indføre en bestemmelse som foreslået vil der derfor forekomme sager, hvor en afgørelse af spørgsmålet om udvisning efter praksis fra EMD ikke kan føre til, at der sker udvisning, men hvor domstolene pålægges at træffe en afgørelse, der er i strid med artikel 8.

Det vil være et både historisk og principielt meget vidtgående skridt, som Forsete finder stærkt betænkeligt og derfor må tage afstand fra.

Hvis bestemmelsen indføres, må det endvidere forventes, at et ikke ubetydeligt antal udlændinge vil blive udvist i strid med deres rettigheder efter EMRK artikel 8. De vil dermed blive udsat for en krænkelse, som det må antages at blive vanskeligt – i nogle tilfælde formentlig umuligt – at genoprette.

## Anbefalinger

- At bestemmelsen i udkastet til nyt stk. 3, i udlændingelovens §26 ikke gennemføres med det indhold, der fremgår af lovudkastet
- At forslaget under alle omstændigheder stilles i bero, indtil indholdet af den kommende "Declaration" om EMD/ asyl/immigration, som alle medlemslande vedtog den 10. december 2025, kendes

## B. Indførelse af elektronisk kontrol (GPS-fodlænke)

### 1. Indledning

Forsete er enig i, at udlændinge uden lovligt ophold i Danmark skal forlade landet, når det er muligt, og at der kan være behov for visse kontrolforanstaltninger for at sikre dette.

Som ny kontrolforanstaltning foreslås brug af GPS-fodlænke. GPS-fodlænke blev første gang taget i brug i Danmark i juli 2025 mhp. forebyggelse af stalking og partnervold og kan nu anvendes forsøgsvis i 3 politikredse. Forsøget skal senest være evalueret i 2028.

GPS-fodlænker foreslås nu indført over for udlændinge, der ikke har lovligt ophold i Danmark og som overtræder forpligtelser.

Ordnningen indebærer:

- Mulighed for administrativt påbud om GPS-fodlænke
- obligatorisk påbud af GPS-fodlænke i et år for overtrædelse af 10 eller flere kontrolforpligtelser inden for 3 mdr.
- fængselsstraf for brud på GPS-fodlænken samt
- idømmelse af ny fængselsstraf ved overtrædelse under afsoningen med fodlænke

Efter Forsetes vurdering rejser ordningen betydelige spørgsmål om proportionalitet og retssikkerhed, navnlig i forhold til artikel 8 i EMRK og muligvis også art. 5. Dertil kommer, at den foreslåede ordning synes både strafmæssigt og administrativt tung.

### 2. anbefalinger

Forsete finder, at der først bør tages stilling til brug af GPS-fodlænke over for en ny gruppe, når resultaterne fra den igangsatte forsøgsordning kendes. Vælger man at arbejde videre med forslaget, er Forsetes hovedanbefalinger:

- At påbud om GPS-fodlænke alene kan gives af retten
- At der gives mulighed for en individuel konkret proportionalitetsvurdering i forbindelse med pålæg og ophævelse af GPS-fodlænke
- At der stilles krav om dommerkendelse ved indhentelse af GPS-oplysninger ved mistanke
- At opholdspligtens indhold præciseres før yderligere strafsikring
- At den eskalerende sanktionskæde genovervejes

- At afsoning på et udrejsecenter i videst muligt harmoniseres med andre fodlænkeafsoneres vilkår og
- At ordningen senest evalueres om 2-3 år

### 3. Påbud om GPS-fodlænke i tilknytning til vedtagelse af bødeforlæg

Det fremgår af lovforslaget, at anklagemyndigheden i tillæg til en bøde skal give afviste asylansøgere, der bryder 10 eller flere kontrolforanstaltninger inden for 3 mdr. et påbud om at bære en GPS-fodlænke i et år.

Forsete finder, at et påbud om et års GPS-fodlænke er et så vidtgående indgreb i privatlivet, at det alene kan være retten, der træffer en sådan afgørelse.

En administrativ afgørelse om GPS-fodlænke yder ikke udlændingen den fornødne retssikkerhed. Der er her særligt lagt vægt på indgrebets omfang, åbenbare muligheder for sproglige og indholdsmæssige misforståelser og behov for hjælp til at fremskaffe dokumentation for tilladelser til fravær jfr. afs. 6.

Forsete skal anbefale:

- At det i lighed med forsøgsordningen med GPS-fodlænker kun er retten, der kan give påbud om GPS-fodlænke.

### 4. Påbud om GPS-fodlænke

I 2016 blev der indført et skema med detaljerede strafpositioner. Nu foreslås et tillæg med obligatorisk GPS-fodlænke i et år for overtrædelse af 10 eller flere kontrolforpligtigelser.

Efter forslaget er der ingen mulighed for konkret, individuel proportionalitetsvurdering og ingen adgang til at undlade eller ophæve påbuddet, bortset fra ved udrejse. Der er således ingen mulighed for at tage hensyn til overtrædelsens karakter, den pågældendes helbredstilstand, psykiske forhold og andre særlige forhold.

Forsete finder, at den manglende mulighed for en konkret individuel proportionalitetsvurdering er et brud på artikel 8 i EMRK og medfører, at ordningen i konkrete tilfælde kan blive uproportional.

Forsete skal anbefale

- At der i lighed med forsøgsordningen med GPS-fodlænker indføres adgang til en konkret individuel proportionalitetsvurdering i alle tilfælde og mulighed for senere ophævelse

Supplerende bemærkes, at der i forslaget om forebyggelse af stalking og partnervold maksimalt kan gives påbud om GPS-fodlænke i op til 6 mdr. med mulighed for forlængelse til samlet højst et år.

### 5. Udveksling af oplysninger og kontrol

Loven indeholder begrænsninger for, hvornår der må udleveres data fra GPS-systemet til Hjemrejsestyrelsen og politiet pga. hhv. mistanke om brud på kontrolforpligtigelser og begrundet mistanke om, at udlændingen har begået en lovovertrædelse, der er undergivet offentlig påtale, eller krænkelser som nævnt i § 2, stk. 1, nr. 1, i lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning.

Der skal være en rimelig grund for, at der kan udleveres data til brug for vurdering af et evt. brud på en kontrolforpligtelse, og det må kun ske for en periode. Et par eksempler angiver, hvordan rimelig grund skal forstås, men der er ikke angivet, hvor gamle sager der må indgå i vurderingen.

Ønsker politiet at indhente data, skal der anlægges de samme kriterier og den samme styrke som der kræves ved varetægtsfængsling. Forslaget indebærer dog ikke krav om en retskendelse til vurdering af mistankegrundlaget, og der er ikke hjemlet en klageadgang for politiets vurdering.

Forsete finder, at detaljerede oplysninger om menneskers færden er et betydeligt indgreb i privatlivet og skal anbefale:

- At tilladelsen til at indhente oplysninger til brug for vurdering af evt. brud på kontrolforpligtelser overdrages til politiet og
- At alle anmodninger om indhentelse af data fra GPS-systemet sker efter en dommerkendelse

Forsete finder, at reglerne om edition sikrer hurtig mulighed for data, hvor det er påkrævet.

Forsete har bemærket sig, at data i GPS-systemet dækkende udlændinge slettes efter 90 dage mod som udgangspunkt efter 30 dage i forsøget.

## 6. Uklar opholdspligt

Opholdspligten indebærer krav om indkvartering og som udgangspunkt overnatning på centret hver nat, uden at der dog kræves tilstedeværelse i aften- og nattetimerne. Overtrædelse beror på et skøn indeholdende fraværets omfang og mønster.

Der angives ikke, hvor mange timers fravær der er tilladt, og det er kun fravær, der er givet tilladelse til af Hjemrejsestyrelsen, der systematisk registreres. Oplysninger om fravær til møder med forsvarer, andre offentlige myndigheder, indlæggelse på hospital mm registreres ikke systematisk og beror i høj grad på at udlændingen selv kan huske og dokumentere fraværet. Tilsvarende gælder fravær som følge af akutoptståede situationer.

Opholdspligtens uklarhed blev allerede påpeget i 2016 i IMR's høringsvar: [Tålt ophold og kriminelle udviste](#) | Institut for Menneskerettigheder

Forsete finder det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt at skærpe straffen med indførelse af obligatorisk GPS-overvågning for overtrædelse af en uklar pligt og manglende systematisk registrering af lovligt fravær.

Forsete anbefaler:

- At opholdspligtens indhold præciseres klart, før der indføres yderligere sanktioner og
- At alt lovligt fravær registreres af Hjemrejsestyrelsen eller anden offentlig myndighed

## 7. Eskalerende sanktionskæde

i hht Hjemrejselovens § 23 a, stk 5 idømmes der fængselsstraf på op til 4 mdr. s fængsel for misligholdelse af GPS-fodlænken, dog 60 dage første gang.

De nærmere regler for krav fastsættes efter forhandling mellem integrationsministeren og justitsministeren.

Straffen skal som udgangspunkt afsnes med almindelig fodlænke på udrejsecentret. Overholdes reglerne på centret ikke, idømmes ny straf af maksimalt 4 mdr. Her anses det for skærpene, hvis fodlænken er ødelagt eller bortskaffet, eller hvis Hjemrejsestyrelsen har vurderet, at det ikke længere er hensigtsmæssigt at forsøge at gennemføre afsoningen på udrejsecentret.

Med denne ordning indføres en eskalerende sanktionskæde.

En glemt telefonopringning i forbindelse med opfyldelsen af underretningspligten, der udløser fængselsstraf, kan ende med et års fodlænke, der ved manglende overholdelse af regler kan udløse op til 4 mdr.s fængsel og yderligere 4 mdr. hvis endnu ikke fastlagte krav ikke overholdes

Denne ordning afviger fra andre afsonere med fodlænke, hvor det er frivilligt, om man vil afsone med fodlænke, og hvor der efter en konkret vurdering sker tilbageførsel til fængsel, og ikke ny straf. Jfr. straffelovens § 78 e, stk. 2.

Forsete skal anbefale:

- At det bliver frivilligt, om man vil afsone på udrejsecentret eller i et fængsel og
- At brud på ordningen ikke medfører yderligere straf, men overførsel til et fængsel i lighed med andre afsonere med fodlænke.

## 8. Afsoning med fodlænke på udrejsecentret

Reglerne for udlændinge, der skal afsone en fængselsstraf med fodlænke for brud på forpligtelser, afviger fra andre fængselsdømte ved, at der ved traditionel fodlænkeafsoning altid foretages en egnethedsvurdering af både sted og om den dømte tænkes at kunne gennemføre.

Det forudsættes, at udrejsecentre er egnede til afsoning med fodlænke, uden at der dog foretages nogen vurdering af, om dette er tilfældet. De dømte vurderes kun i helt særlige tilfælde og vil kun undtagelsesvis blive bedømt uegnede. Andre fodlænkeafsonere, der bryder reglerne, tilbageføres til fortsat afsoning i et fængsel, mens denne gruppe får ny straf. Ved brud på udgang fastsættes karantænen individuelt for de almindelige afsonere, mens der her idømmes 4 mdr.s karantæne.

Samlet må det antages, at afsoning med fodlænke på et udrejsecenter bliver væsentlig strammere end afsoning med fodlænke for andre afsonere med risiko for et øget konfliktniveau.

Det er kriminalforsorgens vurdering (nu Danmarks Fængsler), at bliver afsoningen for stram, er det svært at gennemføre afsoning med fodlænke, og der er risiko for mange brud.

Forsete skal anbefale:

- At reglerne for afsoning med fodlænke på et udrejsecenter i videst muligt omfang harmoniseres med de almindelige regler for afsoning med fodlænke og
- At Danmarks Fængslers erfaringer med fodlænkeafsonere inddrages i opgaveløsningen.

## 9. Forholdet til artikel 5 i EMRK vedr. frihedsberøvelse

Forsete finder, at der med indførelse af en obligatorisk GPS-fodlænke nu er en reel risiko for, at ordningen samlet set i forhold til allerede indførte begrænsninger i bevægelsesfriheden - senest med indførelse af daglig meldepligt for alle og et generelt forbud mod at føre bil - vil kunne anses som frihedsberøvelse i EMRK's artikel 5's forstand.

Forsete skal anbefale:

- At spørgsmålet belyses nærmere i lovbemærkningerne.

## 10. Evaluering

Brug af GPS-fodlænker blev forsøgsvis indført i 3 politikredse 1. juli 2025 og skal senest være evalueret i 2028.

Den 28. januar 2026 blev Lov om kontrolforanstaltninger for terrordømte og radikaliserede fremsat. Her foreslås brug af GPS-fodlænke mhp. at følge terrordømte og radikaliseredes færden. Iværksættelsestidspunktet er udskudt, så der er mulighed for at afvente evalueringen af forsøgsordningen.

Samlet set er kravene til elektronisk overvågning væsentlig strengere over for udlændinge, der bryder kontrolforpligtigelserne, end de krav, der stilles til forebyggelse af stalking og partnervold.

Hvis man ikke vil gentænke ordningen skal man anbefale:

- at man i lighed med loven vedr. de terrordømte og radikaliserede afventer evalueringen af den allerede igangsatte forsøgsordning.

På Forsetes vegne

Bodil Philip

Tidl. fængselsinspektør og medlem af Forsetes bestyrelse