

Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Att.: Folketingets Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalg

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
DIREKTE 3269 8896

PVK@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 16/02478-1

**REGERINGENS AFTALE AF 15. JUNI 2016 OM
UDLÆNDINGE PÅ TÅLT OPHOLD OG UDVISTE
KRIMINELLE OG DE MENNESKERETLIGE
PROBLEMSTILLINGER**

29. AUGUST 2016

Vedlagt fremsendes til udvalgets orientering instituttets brev af d.d. til
udlændinge-, integrations- og boligministeren.

Med venlig hilsen


Peter Vedel Kessing

29. AUGUST 2016

DOK. NR. 16/02478-1

REF. PVK

Notat om regeringens aftale af 15. juni 2016 om udlændige på tålt ophold og udviste kriminelle og de menneskeretlige problemstillinger

1. Indledning og sammenfatning

Regeringen indgik den 15. juni 2016 en politisk aftale med Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti om strengere kontrol med og hårdere straffe til udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste, som ikke overholder deres forpligtelser i Danmark.¹ Visse af de nye initiativer kræver lovændringer, som Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet (UIBM) er i gang med at udarbejde, og som forventes fremsat i løbet af november måned.²

Formålet med nærværende notat er kort at redegøre for, hvilke udlændinge der er omfattet af aftalen (afsnit 2); hvilke nye skærper den politiske aftale lægger op til (afsnit 3); samt at belyse de væsentligste menneskeretlige spørgsmål aftalen rejser (afsnit 4-6).

Der er efter Institut for Menneskerettigheders opfattelse risiko for, at de foreslåede skærper i kombination med tidligere skærper af forholdene for udlændinge på tålt ophold og udviste kriminelle kan – eller vil kunne udvikle sig til at – være i strid med Danmarks menneskeretlige forpligtelser.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler derfor – med henblik på at undgå brud på menneskerettighederne – at UIBM i det kommende lovforslag udførligt redegør for og tager stilling til, om de gennemførte og foreslåede skærper bevirker, at de berørte udlændinge:

- Ud fra en samlet vurdering må anses for frihedsberøvede, jf. 4.

¹ Aftalen kan ses her: <http://uibm.dk/nyheder/2016-06/strengere-kontrol-med-udlaendinge-pa-talt-ophold-og-kriminelle-udviste>

² Jf. oplysninger fra samråd i Integrationsudvalget d. 23. august 2016 med udlændinge-, integrations- og boligministeren om skærpede regler for personer på tålt ophold. Kan ses her: <http://www.ft.dk/webtv/video/20151/uu/td.1338050.aspx?as=1#pv>

- Risikerer at blive udsat for et uproportionalt indgreb i deres ret til bevægelsesfrihed, jf. afsnit 5.
- Risikerer at blive udsat for umenneskelig eller nedværdigende behandling, jf. afsnit 6.

2. Udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste

Aftalen sonderer mellem to grupper udlændinge henholdsvis udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste udlændinge.

Udlændinge på tålt ophold

En udlænding på tålt ophold er en udlænding, som på grund af begåede forbrydelser mv. er udelukket fra asyl i Danmark, men som danske udlændingemyndigheder vurderer risikerer at blive udsat for forfølgelse eller tortur ved en tilbagevenden til hjemlandet. Danmark kan derfor heller ikke tvangsmæssigt udsende de pågældende udlændinge til deres hjemlande.

Der befinder sig pt. 69 udlændinge på tålt ophold i Danmark.³ De 69 udlændinge har i gennemsnit været på tålt ophold i ca. 5 år og 4 måneder.⁴ Der er tre grupper udlændinge, der kan komme på tålt ophold:

- Udlændinge, der er *udvist ved dom* for kriminalitet begået her i landet (pt. 42 udlændinge)
- Udlændinge, der er *udelukket fra at få asyl* efter udelukkelsesgrundene i artikel 1 F i Flygtningekonvention idet de har begået fx forbrydelser mod menneskeheden, krigsforbrydelser eller andre alvorlige forbrydelser i deres hjemland eller et andet land. (pt. 25 udlændinge)
- Udlændinge, der udgør en *fare for Danmarks sikkerhed* (pt. 2 udlændinge).⁵

Udlændinge på tålt ophold er pt. underlagt en række restriktioner. De har opholds- og meldepligt i Center Sandholm; flere bor på 2- eller 3-mandsværelser; de er afskåret fra lønnet arbejde og normale uddannelsesaktiviteter; de skal spise i kantinen i Center Sandholm; og de får lommepenge (tillægssydelse) på ca. 30 kr. om dagen.⁶

³ Jf. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets (UIBM) svar på Folketingsspørgsmål nr. 555 af 27. maj 2016.

⁴ Jf. UIBM's svar på Folketingsspørgsmål nr. 542 af 27. Maj 2016.

⁵ For tallene pr. 27. Maj 2016 se UIBM's svar i forrige note.

⁶ Jf. nærmere Folketingets Ombudsmand, Tilsynsbesøg i Center Sandholm – personer på tålt ophold. FOB 2014-42.

Kriminelle udviste

Den anden gruppe udlændinge, som er omfattet af den nye politiske aftale, er kriminelle udviste udlændinge, dvs. udlændinge, der er udvist ved dom, og som har afsonet den idømte straf.

For denne gruppe af udlændinge har de danske udlændingemyndigheder vurderet, at den enkelte udlænding – i modsætning til udlændinge på tålt ophold – ikke risikerer at blive udsat for forfølgelse eller tortur ved en udsendelse til hjemlandet. De pågældende kan og skal derfor udrejse af Danmark. Sker det ikke frivilligt, vil det kunne ske tvangsmæssigt med politiets hjælp.⁷

Grunden til at det ikke har været muligt for politiet at udsende denne gruppe udlændinge tvangsmæssigt er, at de pågældende udlændingene eller deres hjemland ikke samarbejder med danske myndigheder bl.a. i forhold til at få udstedt de nødvendige rejsedokumenter, som er en forudsætning for, at der kan ske tvangsmæssig hjemsendelse.

Der befinder sig pt. 145 kriminelle udviste udlændinge med opholds- og meldepligt. 87 af disse udlændinge nægter at medvirke til udsendelsen.⁸

Kriminelle udviste udlændinge er i vidt omfang underlagt samme restriktioner som udlændinge på tålt ophold, jf. ovenfor.

3. De nye initiativer – skærpede forhold og vilkår

Der er i løbet af det seneste ca. halve år blevet gennemført en række stramninger af forholdene for udlændinge på tålt ophold og udviste kriminelle.

Udlændinge på tålt ophold og udviste kriminelle har hidtil været pålagt opholds- og meldepligt i Center Sandholm, som drives af Dansk Røde Kors. UIBM meddelte imidlertid i december 2015, at de to grupper udlændinge fra omkring sommeren 2016 og fremover vil blive pålagt opholds- og meldepligt i udrejsecenter Kærshovedgård.⁹

⁷ Om definitionen af og sondringen mellem udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste se nærmere UIBM's svar på Folketingsspørgsmål nr. 547 af 27. maj 2016.

⁸ Jf. UIBM's svar på Folketingsspørgsmål nr. 543 af 27. maj 2016.

⁹ Pressemeddelelse af 8. december 2015. Kan findes her: <http://uibm.dk/nyheder/2015-12/asylpakken-udmontes-efter-nytar-etableres-nyt-udrejsecenter-i-jylland-og-yderligere-fire-teltlejre-tages-i-brug>. Se også UIBM Fakta om Udrejsecenter Kærshovedgård, 9. februar 2016.

Centret, som er et tidligere åbent fængsel i Ikast-Brande kommune, drives af Kriminalforsorgen. Der vil blive etableret en række sikkerhedsforanstaltninger i udrejsecentret i form af opsætning af hegn, overvågningskameraer, sektionering og elektronisk adgangskontrol i udrejsecentret med henblik på at opretholde sikkerhed, ro og orden i og omkring centret. Udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste vil blive sektioneret i et særligt særskilt indhegnet område i centret.¹⁰

Ved en ændring af udlændingeloven i november 2015 blev der endvidere tilvejebragt hjemmel til at etablere elektronisk adgangskontrol i udrejsecentre i form af fingeraftryksscannere. Der blev ligeledes skabt hjemmel til, at indkvarteringssteder kan visitere personer, der ønsker adgang til et indkvarteringssted, herunder deres tøj og medbragte effekter.¹¹

Ved den indgåede politiske aftale af 16. juni 2016 blev der opnået enighed om en række yderligere stramninger af forholdene for udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste. Hvor myndighederne hidtil har haft en vis mulighed for i særlige situationer at administrere opholds- og meldepligten på en mere fleksibel måde, så der kunne tages individuelle hensyn til den enkelte udlænding fx ved højtider, sygdom familiebegivenheder mv.,¹² så lægger den nye politiske aftale op til, at opholds- og meldepligten fremover skal administreres og håndhæves langt mere håndfast:

- De pågældende udlændinge skal opholde sig på indkvarteringsstedet i tidsrummet mellem kl. 23.00 og 06.00
- Der indføres en ny underretningspligt, så de pågældende udlændinge fremover skal underrette myndighederne, hvis de ikke opholder sig på indkvarteringsstedet mellem kl. 23.00 og 06.00

¹⁰ Ibid.

¹¹ L 62 af 20. november 2015.

¹² Den hidtidige opholdspligt er nærmere beskrevet i L 69: Forslag til lov om ændring af udlændingeloven. (Skærpet meldepligt for udlændinge på tålt ophold, styrket kontrol med overholdelse af påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted mv.). Vedtaget af Folketinget ved 3. behandling den 19. december 2008. Det fremgår af de særlige bemærkninger til lovforslaget § 1, nr. 1, at: "Det ligger i opholdsbegrebet, at den pågældende skal bo i Center Sandholm og som udgangspunkt skal overnatte i centret. En udlænding, som er pålagt at tage ophold i Center Sandholm, må således alene overnatte uden for centret, hvis der er en særlig begrundelse herfor, f.eks. at udlændingen er blevet indlagt på hospital, eller grundet alvorlig sygdom i udlændingens nærmeste familie eller lignende." (Kursiv tilføjet).

- Meldepligt hver dag også for kriminelle udviste. I dag afvikles al meldepligt som udgangspunkt på et bestemt tidspunkt kl. 10. På grund af det store antal udlændinge, der fremover skal melde sig på Udrejsecenter Kærshovedgård og de administrative og praktiske vanskeligheder det medfører for politiet, så vil meldepligten fremover blive afviklet i tidsrummet mellem 9.00 og 15.00.
- Strafferammen hæves for overtrædelse af opholds-, underretnings- og meldepligten for udlændinge på tålt ophold (før 1 år) og kriminelle udviste (før 4 mdr.) til 1 år og 6 måneder for begge grupper
- Straffeniveauet skærpes for overtrædelser af opholds-, underretnings- og meldepligten, så domstolene fremover vil skulle idømme længere fængselsstraffe
- Elektronisk fodlænke indføres som en helt ny ordning for afsoning af straf for overtrædelse af opholds- og meldepligten og den aftalte underretningspligt
- Hurtigere strafforfølgning og afsoning for overtrædelse af opholds-, melde- og underretningspligt
- Mulighed for varetægtsfængsling af udlændinge der groft overtræder deres forpligtelser. Varetægtsfængsling kan ske i elektronisk fodlænke i et udrejsecenter.
- Stop for ydelser: Den gældende ordning om økonomiske konsekvenser ved overtrædelse af opholds- eller meldepligt skærpes, så Udlændingestyrelsen fremover skal træffe afgørelse om, at tillægssydelsen (lommepenge) ikke udbetales
- De første fem år på opholds- og meldepligt ændres myndighedernes automatiske ½ årlige vurdering af om indgrebet fortsat er proportionalt, jf. afsnit 5 nedenfor, til kun at være én gang om året (medmindre den pågældende udlænding er idømt fængselsstraf under 1 ½ år).

Dele af aftalen vil kræve lovændringer, og regeringen forventes i løbet af november 2016 at fremsætte det fornødne lovforslag.¹³

De skærpede vilkår for udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste med opholds-, melde- og underretningspligt kan rejse spørgsmål i forhold til en række menneskerettigheder.

Her fokuseres alene på frihedsberøvelse efter artikel 5 i Den Europæiske Menneskerettigheds konvention (EMRK); indgreb i

¹³ Jf. note 2 ovenfor.

bevægelsesfriheden efter artikel 2 i protokol 4 til EMRK; og retten til ikke at blive udsat for umenneskelig eller nedværdigende behandling i artikel 3 i EMRK.

Juridiske forfattere har endvidere – med skiftende konklusioner – drøftet, om det er i strid med forbuddet mod diskrimination i artikel 14 i EMRK at pålægge udlændinge på tålt ophold opholds- og meldepligt.¹⁴

Under hvert af de følgende afsnit redegøres først for forståelsen af den menneskeretlige regel, dernæst for hidtidig dansk praksis bl.a. fra danske domstole og Folketingets Ombudsmand, og afslutningsvist for de menneskeretlige konsekvenser af den nye politiske aftale.

4. Frihedsberøvelse

4.1. Retten til ikke at blive udsat for vilkårlig frihedsberøvelse

1. Sondringen mellem frihedsberøvelse og indgreb i bevægelsesfriheden

Det er afgørende om et indgreb er en frihedsberøvelse efter artikel 5 i EMRK eller ”blot” et begrænsning af bevægelsesfriheden efter artikel 2 i protokol 4 til EMRK. Betingelserne for at frihedsberøve en udlænding er både materielt og processuelt væsentligt mere restriktive end betingelserne for at foretage en begrænsning af bevægelsesfriheden.

Der kan *materielt* kun ske frihedsberøvelse af en person, hvis en af de opregnede grunde i artikel 5, stk. 1, er opfyldt. I forhold til udlændinge på tålt ophold og udviste kriminelle udlændinge er det særligt litra f) i artikel 5, stk. 1, der relevant. Der fremgår heraf, at en udlænding kan frihedsberøves, når der ”tage skridt til udvisning eller udlevering” af den pågældende.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) lægger vægt på, at en udsendelse ikke er umulig/udsigtsløs, at udsendelsen

¹⁴ jf. Anders Henriksen, *Vilkår for udlændinge på tålt ophold*, U2011B.93; Jens Elo Rytter, *Tålt ophold – i lyset af UfR 2012.2874 H Karkavandi*, Juristen, nr. 5, s. 225; og Peter Starup, *Tålt ophold – tvangsforanstaltninger, håndhævelse og ophor*, Juristen nr. 5, s. 187.

fremmes med den fornødne omhu af myndighederne, samt *at* frihedsberøvelsen ikke er vilkårlig det vil bl.a. sige, at frihedsberøvelsen ikke er overdreven lang og sker under forsvarlige forhold.

Da de danske udlændingemyndigheder har vurderet, at udlændinge på tålt ophold risikerer forfølgelse eller tortur i deres hjemland, og dermed ikke kan udsendes tvangsmæssigt af Danmark, vil de ikke kunne frihedsberøves efter litra f), da udsendelsen er umulig/udsigtløs.¹⁵

Modsat kan der mere bredt foretages indgreb i bevægelsesfrihed, "blot" det er nødvendigt og proportionalt af hensyn til bl.a. "den nationale sikkerhed eller den offentlige tryghed og orden, herunder for at forebygge forbrydelse, beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder", jf. artikel 2 i Protokol 4.

En udlænding på tålt ophold vil således ikke kunne frihedsberøves, men der kan gøres indgreb i den pågældendes bevægelsesfrihed i form af opholds- og meldepligt.

For så vidt angår de *processuelle beskyttelsesgarantier* der er knyttet til frihedsberøvelse, kan det videre fremhæves, at frihedsberøvede udlændinge – ligesom alle andre frihedsberøvede – skal underrettes om grundene til frihedsberøvelsen, jf. artikel 5, stk. 2.

Underretningen skal være i et klart og simpelt sprog og skal foretages snarest muligt efter frihedsberøvelsen. Det juridiske og faktuelle grundlag for frihedsberøvelsen skal fremgå af underretningen. Den frihedsberøvede har endvidere ret til at få frihedsberøvelsen prøvet ved domstolene, jf. artikel 5, stk. 4. Det skal efter § 37 i udlændingeloven ske inden for 3 døgn, og en frihedsberøvet udlænding har efter § 37 ret til advokatbistand.

Lignende processuelle garantier er ikke er knyttet til indgreb i bevægelsesfriheden.

¹⁵ Derimod vil det som udgangspunkt være muligt at frihedsberøve udviste kriminelle udlændinge (og afviste asylansøgere) efter bestemmelsen, da de netop *kan* udrejse eller udsendes tvangsmæssigt.

2. EMD's praksis om sondringen mellem frihedsberøvelse og indgreb i bevægelsesfriheden

Begrænsninger i bevægelsesfriheden og øvrige friheder kan under visse omstændigheder være af så indgribende karakter, at der reelt er tale om frihedsberøvelse efter artikel 5 i EMRK. Det må efter EMDs praksis afgøres ud fra en konkret vurdering, hvor der lægges vægt på indgrebets karakter, virkning, varighed og udførelsesmåde.

Forskellen mellem en frihedsberøvelse og en indskrænkning i bevægelsesfriheden består i indgrebets grad og intensitet og ikke i dets natur og substans.

EMD har fastslået, at 24-timers husarrest må sidestilles med en frihedsberøvelse i artikel 5's forstand.¹⁶ Derimod anses en mere begrænset husarrest, hvor den pågældende skal opholde sig i sin bolig et vist tidsrum, fx om natten, ikke som en frihedsberøvelse.¹⁷ Begrænset husarrest kombineret med overvågning fra politiet er ligeledes ikke i sig selv blevet anset for at være en frihedsberøvelse, men kan dog udvikle sig til at være det, hvis overvågningen gennemføres på en særligt indgribende måde.¹⁸

Guzzardi (G) dommen fra 1980 er den ledende dom på området. I den sag var G, der var mistænkt for at være tilknyttet den italienske mafia, blevet pålagt at tage ophold på en afsides liggende ø, hvor han havde adgang til et areal på 2,5 kvadratkilometer. Klager kunne mellem kl. 22 og 7.00 alene forlade sin bopæl, såfremt det måtte anses for nødvendigt og efter forudgående underretning til myndighederne. Klager havde meldepligt to gange dagligt hos politiet. Klager kunne ikke frit færdes på de dele af øen, hvor der boede almindelige borgere, og havde derfor i væsentlighed kun kontakt med øvrige personer underlagt særlig overvågning, som også boede på øen. Klager nærmeste familie kunne bo med ham. Han kunne sende og modtage breve, men telefonopkald krævede forudgående underretning til myndighederne. Klager kunne kun få ledsaget adgang til fastlandet og den nærtliggende hovedø og kun efter forudgående tilladelse.¹⁹

¹⁶ Jf. *Mancini* 2/8 2001 pr. 17 og *Pekov* 30/3 2006 pr. 73.

¹⁷ Jf. *Raimondo* 22/2 1994 pr. 39; *Haroldas Trijonis* 17/3 2005 og *M.S. mod Belgien* 31/1 2012 pr. 193-194.

¹⁸ Jf. *Guzzardi* 6/11 1980 pr. 93.

¹⁹ *Ibid*, pr. 95.

EMD udtalte indledningsvist, at overvågning kombineret med tvungent ophold i et særligt område ikke i sig selv er et så intensivt indgreb i bevægelsesfrihed, at der er tale om en frihedsberøvelse. Men i G's sag fandt Domstolen ikke desto mindre, at G ud fra en samlet kumulativ vurdering af hans situation havde været frihedsberøvet.

EMD lagde herved vægt på:

- At G's bevægelsesfrihed på øen var begrænset
- At han havde yderst begrænset mulighed for social kontakt med andre end politifolk og andre på husarrest
- At han og andre på husarrest var underlagt streng kontrol og overvågning
- At han kunne straffes hvis ikke han overholdt sine forpligtelser
- At restriktionerne varede i 16 måneder.

Det kan endvidere fremhæves, at der i dansk juridisk litteratur er blevet sondret mellem streng (24-timers) og mild husarrest:

"Denne sondring indebærer, at streng husarrest alene på grund af den konstante fysiske afsondring fra omverdenen udgør frihedsberøvelse, uden hensyntagen til dens øvrige karakter eller effekt på den pågældende person. Mild husarrest kræver derimod særdeles vidtgående restriktioner, hvis kumulative effekt på den pågældende persons fysiske frihed skal være af intensiv og indgribende karakter, før sådan mild husarrest kan anses som frihedsberøvelse i artikel 5s forstand."²⁰

4.2. Dansk praksis

Højesteret tog i den såkaldte *Karkavandi*-dom fra 2012 stilling til, om K – en udlænding på tålt ophold med opholds- og meldepligt i Center Sandholm – var frihedsberøvet efter artikel 5, eller om der alene var tale om et indgreb i K's bevægelsesfrihed.²¹

Højesteret gennemgår først EMD's praksis på området, som beskrevet ovenfor, og anfører indledningsvist:

²⁰ Jf. Jacob Mchangama, U.2009B. 23. *Tålt ophold: (u)berettiget frihedsberøvelse eller indgreb i bevægelsesfriheden?*

²¹ Jf. U.2012.2874 H.

”Påbuddet om *ophold* i Center Sandholm indebærer pligt for K til at bo og overnatte i centret, men ikke pligt for ham til at opholde sig i centret i løbet af dagen. Han er endvidere pålagt at *melde sig til politiet i centret kl. 10 tre gange om ugen*, men bortset herfra kan han frit færdes uden for centret om dagen og have *kontakt med det omgivende samfund*. Henset hertil kan opholdspåbuddet og meldepligten efter Højesterets opfattelse som udgangspunkt ikke anses for frihedsberøvelse i artikel 5’s forstand.”²² (Kursiv tilføjet).

Opholds- og meldepligten var således efter Højesterets opfattelse ikke en så indgribende frihedsbegrænsning, at det i sig selv bevirkede, at der var tale om en frihedsberøvelse.

Højesteret undersøgte derefter, om der var andre forhold, der kunne betyde, at der er samlet set alligevel var tale om en frihedsberøvelse:

”De forhold, som K er undergivet under sit *ophold* i centret, og de vilkår, som i øvrigt gælder for hans *tålte ophold* her i landet, giver efter Højesterets opfattelse hverken hver for sig eller tilsammen grundlag for at fravige udgangspunktet og fastslå, at opholdspåbuddet og meldepligten har en sådan intensitet, at der er tale om frihedsberøvelse i artikel 5’s forstand. Heller ikke *varigheden* af opholdspåbuddet og meldepligten kan efter Højesterets opfattelse medføre, at der foreligger frihedsberøvelse, men *varigheden* må indgå i vurderingen af, om indgrebet i bevægelsesfriheden er uproportionalt, jf. artikel 2 i Tillægsprotokol 4.” (Kursiv tilføjet).

Ved vurderingen af om et tålt ophold med opholds- og meldepligt er af en så indgribende karakter, at der reelt er tale om en frihedsberøvelse lægger Højesteret således – i overensstemmelse med praksis fra EMD – vægt på fire kriterier:

- Hvor intensiv er frihedsbegrænsningen, herunder om der er mulighed for at have kontakt med det omgivende samfund?
- Hvordan er forholdene i centret?
- Hvordan er de øvrige vilkår for udlændinge på tålt ophold?
- Hvor lang tid har frihedsbegrænsningen været, jf. s. 9 ovenfor.

²² Ibid.

4.3. Den politiske aftale om skærpede forhold

Der er bemærkelsesværdigt, at der siden Højesterets dom i 2012 er sket – og ikke mindst med den indgåede politiske aftale af 15. juni 2016 vil ske – en væsentlig skærpelse af alle fire kriterier.

Hvor intensiv er frihedsbegrænsningen

Der indføres med aftalen en mere indgribende frihedsbegrænsning. For det *første* indføres der som noget nyt en underretningspligt med henblik på at styrke kontrollen med udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste. Det betyder, at de to grupper udlændinge på forhånd skal give underretning til Udrejsecentret, hvis ikke de agter at opholde sig i centret mellem kl. 23.00 og kl. 6.00.

Det fremgår imidlertid ikke klart af den politiske aftale, hvad der nærmere ligger i underretningspligten. Ud fra den normale sproglige forståelse af begrebet ”underretning”, er det en ensidig erklæring, som ikke kræver vurdering og accept fra modtageren. En sådan forståelse ville indebære, at de omhandlede udlændinge blot kan meddele myndighederne, at de ikke vil være til stede på centret mellem 23.00-6.00 en given dag eller periode, og at myndighederne så blot tager oplysningerne til efterretning. En sådan forståelse af underretningspligten harmonerer imidlertid dårligt med, at der er opholdspligt på Udrejsecentret. Der er således behov for nærmere at præcisere, om underretningspligten alene er en underretning, eller om der rettelig er tale om en anmodning/ansøgning om midlertidigt at blive fritaget fra opholdspligten, som myndighederne kan vurdere og muligt afslå.

Det bemærkes herved, at EMD i *Guzzardi*-dommen – hvor Domstolen fandt at der rettelig var tale om en frihedsberøvelse og ikke alene et indgreb i bevægelsesfriheden, jf. s. 8 ovenfor – også tillagde det betydning, at G var pålagt en underretningspligt (der reelt var en anmodnings-/ansøgningspligt), såfremt han ikke ville opholde sig i det pålagte opholdssted mellem 22.00 og 7.00.

For det *andet* sker der med den politiske aftale en væsentlig indskærpelse af opholds- og meldepligten. De pålagte pligter (og den nye underretningspligt) skal overholdes. Myndighedernes mulighed for skønsmæssigt i konkrete situationer at lempe de pålagte pligter begrænses. Der skal ske hurtig strafforfølgning ved overtrædelse; der etableres hjemmel til varetægtsfængsling ved overtrædelse; en væsentlig skærpelse af strafferammen på fængsel op til 1 år og 3

måneder; samt en præcisering og skærpelse af straffniveauet, således at domstolene fremover skal idømme længere fængselsstraffe for overtrædelser af de pålagte pligter.

Det kan endvidere for det *tredje* fremhæves, at meldepligten fremover for begge grupper udlændinge skal pålægges dagligt, samt at den skal afvikles i løbet af dagen mellem 9.00 og 15.00, og ikke som nu kl. 10. Det kan betyde en mere begrænset mulighed for at forlade centret. Det bemærkes herved, at K i Karkavandi-sagen alene var pålagt meldepligt først en og siden tre gange om ugen, samt at Højesteret tillagde det betydning, at K var pålagt meldepligt kl. 10 og derefter frit kunne færdes uden for centret.²³

Endelig må det for det *fjerde* antages, at der i Udrejsecentret Kærshovedgård alene vil være begrænset mulighed for kontakt med det omkringliggende samfund. Centret ligger i et meget tyndt befolkede område ved Ikast, og der er ifølge oplysninger i pressen ingen offentlig transport til udrejsecentret og mere end fem kilometer til nærmeste større by.²⁴

Forholdene i Udrejsecenter Kærshovedgård

Forholdene i Udrejsecenter Kærshovedgård for udlændinge på tålt ophold og kriminelle er væsentligt skærpede i forhold til de tidligere forhold i Center Sandholm.

Kærshovedgård var tidligere et fængsel, og det drives af vagter fra Kriminalforsorgen. Der er etableret en række kontrol og sikkerhedsforanstaltninger, herunder opsætning af hegn og overvågningskameraer rundt om centret; sektionering og særskilt indhegning af udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste, elektronisk adgangskontrol med fingeraftryksscannere; og visitation af personer, der ønsker adgang til centret og medbragte effekter.

Vilkårene for udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste

Folketingets Ombudsmand fandt i december 2014 i en redegørelse om forholdene for udlændinge på tålt ophold i Center Sandholm, jf. nærmere afsnit 6.2. nedenfor, at vilkårene for udlændinge på tålt ophold er meget belastende. Han udtalte:

²³ Jf. det ovenfor i afsnit 4.2. citerede afsnit fra Højesteretsdommen.

²⁴ Jf. <http://aoib.dk/artikel/skal-udrejsecenter-krshovedgrd-ogs-vre-utleligt-for-borgerne>

”Det er min opfattelse, at de faktiske livsvilkår for de pågældende personer – sammenholdt med det tidsubestemte aspekt – tegner et samlet indtryk af en persongruppe, som lever under forhold, der er meget belastende og begrænsende for grundlæggende livsførelse. Dette understøttes bl.a. af Dansk Røde Kors’ vurdering af de pågældende.”²⁵

Ifølge pressen udtalt udlændinge-, integrations- og boligministeren i juni 2016 i forbindelse med lanceringen af den politiske aftale, at ”vilkårene for udlændinge på tålt ophold skal være så utålelige som overhovedet muligt.”²⁶ Vilkårene vil blive skærpede bl.a. ved den øgede kontrol med de pågældende udlændinge; de hårdere straffe for overtrædelse af opholds-, melde- og underretningspligt; hjemmelen til fastmontering af GPS-fodlænke; og den obligatorisk stop af lommepenge (tillægsydelse) på ca. 30 kr. ved overtrædelse af de pålagte pligter.

Varigheden af frihedsbegrænsningen

En række af de udlændinge, der er pålagt opholds- og meldepligt, herunder særligt udlændinge på tålt ophold, har på nuværende tidspunkt været pålagt denne frihedsbegrænsning i en meget lang periode flere i adskillige år, jf. nærmere s. 2 i afsnit 2 ovenfor.

Sammenfattende er det Institut for Menneskerettigheders opfattelse, at udlændinge på tålt ophold og kriminelle siden Højesterets dom i Karkavandi-sagen i 2012 er blevet udsat for en væsentlig mere intensiv frihedsbegrænsning, og den indgåede politiske aftale lægger op til en yderligere frihedsbegrænsning.

Dertil kommer at både forholdene i udrejsecentret og vilkårene for de pågældende udlændinge efter instituttets opfattelse er blevet – og vil blive – væsentligt skærpede og forringede i forhold til 2012. Ligesom mange af de pågældende udlændinge nu har været pålagt den frihedsbegrænsning, som opholds- og meldepligten indebærer i adskillige år.

²⁵ Se nærmere afsnit 6.2. nedenfor og Ombudsmandens pressemeddelelse af 16. december 2014. Kan ses her :

http://www.ombudsmanden.dk/find/nyheder/alle/center_sandholm/pdf

²⁶ Jf. Politiken d. 7. juni 2016: <http://politiken.dk/indland/politik/ECE3241823/derfor-vil-stoejberg-goere-livet-utaaleligt-for-folk-paa-taalt-ophold/>; og tilsvarende Danmarks Radio: <http://www.dr.dk/nyheder/politik/aftale-om-taalt-ophold-paa-plads-regeringen-vil-udfordre-konventionerne>

De frihedsbegrænsninger og øvrige begrænsninger udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste er og vil blive udsat for kan – kombineret med den tidsmæssige udstrækning af frihedsbegrænsningen – efter instituttets opfattelse være af så indgribende karakter, at de pågældende udlændinge ud fra en samlet vurdering reelt må anses for frihedsberøvede efter artikel 5 i EMRK.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler derfor – med henblik på at undgå brud på menneskerettighederne – at UIBM i det kommende lovforslag udførligt redegør for og tager stilling til, om de gennemførte og foreslåede skærpselser bevirker, at de berørte udlændinge:

- Ud fra en samlet vurdering må anses for frihedsberøvede efter artikel 5 i EMRK.

5. Bevægelsesfrihed

5.1. Retten til bevægelsesfrihed efter artikel 2 i Tillægsprotokol 4

Et pålæg om opholds- og meldepligt i et udrejsecenter er et indgreb i retten til bevægelsesfrihed, som er beskyttet i artikel 2 i Tillægsprotokol 4 til EMRK. Det fremgår af bestemmelsen, at ”enhver, der *lovligt* befinder sig på en stats område, skal inden for dette have *ret* til at færdes frit og til frit at vælge sit opholdssted.” (Kursiv tilføjet).

Der kan foretages nødvendige og proportionale indgreb i retten til bevægelsesfrihed, jf. artikel 2, stk. 3.

Der findes en omfattende praksis fra EMD om indgreb i bevægelsesfriheden.²⁷ Det kan indledningsvist fremhæves, at det kun er personer, der lovligt opholder sig i staten, der er berettiget til bevægelsesfrihed efter artikel 2. EMD fastslog i 2012 i sagen *M.S. mod Belgien* at en terrordømt udlænding i Belgien på tålt ophold med tvungen ophold i en by; meldepligt til politiet to gange dagligt; og krav underretning af politiet, hvis han forlod byen, ikke opholdt sig ”lovligt” i Belgien efter belgisk ret, og derfor ikke var beskyttet af artikel 2.²⁸

²⁷ Jf. bl.a. *Riener* 23/8 2006 og *Hajibeyli* 10/7 2008.

²⁸ Jf. *M. S. mod Belgien* 31/1 2012.

For så vidt angår udlændinge, der "lovligt" opholder sig i landet, lægger EMD ved vurderingen af om et indgreb i bevægelsesfriheden er proportionalt for det *første* vægt på den tidsmæssige udstrækning af indgrebet. EMD har i en række domme vedrørende personer tilknyttet Mafiaen i Italien fundet, at langvarige indgreb i bevægelsesfriheden på henholdsvis ca. 13 år og ca. 24 år var uproportionale.²⁹ Modsat har Domstolen ikke fundet at indgreb i bevægelsesfriheden på henholdsvis 4 år og 3 måneder, og på 4 år og 10 måneder var uproportionale og i strid med retten til bevægelsesfrihed.³⁰

EMD lægger for det *andet* vægt på om der er en reel/ægte ("genuine") offentlig interesse i indgrebet. EMD har således udtalt i *Hajibeyli*-sagen, at længden af indgrebet i bevægelsesfriheden ikke er det eneste og afgørende hensyn. Der kan kun foretages indgreb i bevægelsesfriheden, hvis der er en reel/ægte offentlig interesse i indgrebet, som vejer tungere end individets ret til bevægelsesfrihed.³¹ I den konkrete sag havde klager deltaget i en ulovlig demonstration. Anklagemyndigheden havde på den baggrund pålagt ham ikke at forlade den by han boede uden forudgående tilladelse. Klager var pålagt dette indgreb i ca. 3 år og 4 måneder (den periode hvor det indklagede land var bundet af EMRK), herunder også i en længere periode, hvor politiet havde suspenderet efterforskning. EMD fandt på den baggrund, at der i dette tilfælde ikke havde været en reel/ægte offentlig interesse i at begrænse bevægelsesfriheden, og at indgrebet derfor havde været i strid med artikel 2 i protokol 4.

5.2. Dansk praksis

Opholds- og meldepligten blev senest skærpet ved en ændring af udlændingeloven i 2008.³² Det anføres i lovforslaget (L69), der ligger til grund for loven, at udlændinge på tålt ophold opholder sig lovligt i Danmark og dermed er beskyttet af retten til bevægelsesfrihed i artikel 2 i EMRK.³³ Spørgsmålet om retten til

²⁹ Jf. *Goffi* 24/3 2005 og *Bassani* 11/12 2003. Se tilsvarende *Luordo* ECHR 2003-IX.

³⁰ Jf. *Fedorov* 13/10 2005 og *Antonov* 22/11 2005.

³¹ Jf. *Hajibeyli* 10/7 2008 pr. 63.

³² Jf. lov nr. 1397 af 27. december 2008.

³³ L 69 (som vedtaget): Forslag til lov om ændring af udlændingeloven. (Skærpet meldepligt for udlændinge på tålt ophold, styrket kontrol med overholdelse af påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted mv.). Vedtaget af Folketinget ved 3. behandling den 19. december 2008.

bevægelsesfrihed blev også drøftet under lovbehandlingen. Justitsministeriet anførte i et svar til Folketinget:

”..at proportionalitetsbetragtninger indebærer, at de pågældende – uanset påbud om opholds- og meldepligt – i det daglige vil skulle have en bevægelsesfrihed i et sådant omfang, at der ikke pålægges uproportionale restriktioner med hensyn til de pågældendes ret til at færdes uden for Center Sandholm. *F.eks. vil meldepligt ikke kunne pålægges kl. 12 midt på dagen eller på skiftende tidspunkter alle ugens dage. Derimod vil meldepligten f.eks. kunne pålægges hver morgen, eksempelvis kl. 9.*” (Kursiv tilføjet).

I den tidligere nævnte Karkavandi-dom fandt Højesteret indledningsvist, at K ikke var frihedsberøvet, men alene udsat for et indgreb i bevægelsesfriheden. Højesteret fandt derefter, at det var et uproportionalt indgreb i K's bevægelsesfrihed, at han i mere end tre år havde være pålagt at bo og overnatte i Center Sandholm samt pålagt meldepligt hos politiet i centret først én – og senere tre gange – om ugen.³⁴

Det fremgår at Højesterets afgørelse, at myndigheder, der foretager indgreb i bevægelsesfriheden, altid skal foretage en konkret og individuelt begrundet proportionalitetsvurdering. Højesteret lagde ved den konkrete proportionalitetsvurdering vægt på følgende kriterier:

- At K havde været pålagt opholds- og meldepligt i en længere periode (mere end tre år) og at dette samlet set udgjorde et ”væsentlig indgreb” i han bevægelsesfrihed
- At K alene var straffet 1½ år for medvirken til hashhandel
- At der ud fra oplysningerne om K's ”hidtidige adfærd og personlige forhold” ikke var nogen konkret risiko for, at han vil skjule sig for politiet
- At der ikke var konkrete holdepunkter for at antage, at K ville begå ny kriminalitet
- At der fortsat ikke var udsigt til, at udvisningen af K kunne effektueres på grund af risiko for tortur mv. i hans hjemland.

³⁴ Det kan endvidere bemærkes, at Østre Landsret ved dom af 31. maj 2016 tilkendte K 15.000 kr. i erstatning som følge af det ulovlige indgreb i hans bevægelsesfrihed.

Justitsministeriet vurderede efterfølgende, at Højesterets dom ”ikke ændrer reglerne for udlændinge på tålt ophold”. Men Justitsministeriet fastsatte, at Udlændingestyrelsen som følge af afgørelsen fremover løbende, og mindst hvert 6 måned, skal vurdere om fortsat opholdspligt er proportional.³⁵

Østre Landsret har i 2016 taget stilling til, om en anden udlænding på tålt ophold (T) havde været udsat for et uproportionalt indgreb i hans bevægelsesfrihed.³⁶ I sagen var T tiltalt for i årene 2012-2015 i betydeligt omfang at have overtrådt påbud om melde- og opholdspligt i Center Sandholm. T påstod frifindelse bl.a. under henvisning til, at afgørelserne om opholds- og meldepligt var uproportionale indgreb i hans bevægelsesfrihed.

Landsretten tog udgangspunkt i Højesterets kriterier fra Karkavandidommen og fandt at ud fra kriterierne: *i)* omfanget af hidtidige straffe; *ii)* risikoen for, at pågældende ville skjule sig for politiet; *iii)* risikoen for ny kriminalitet; og *iv)* muligheden for at udrejse til hjemlandet; at opholds- og meldepligten også for T udgjorde et uproportionalt indgreb i hans bevægelsesfrihed.

Men henset til, at T (opholds- og meldepligt i ca. 2 år og 3 måneder) havde været pålagt opholds- og meldepligt i ca. 1 år mindre end K i Karkavandi-sagen (opholds- og meldepligt i ca. 3 år og 4 måneder) fandt landsretten samlet set ikke, at T havde været udsat for et uproportionalt indgreb i bevægelsesfriheden. T blev på den baggrund idømt fængsel i 10 dage.

Endelig kan det fremhæves, at Folketingets Ombudsmand i juni 2016 henstillede at en udlænding på tålt ophold med opholds- og meldepligt i Center Sandholm bliver meddelt fri proces til en retssag, således at domstolene kan afgøre, om den pågældende har været udsat for et uproportionalt indgreb i hans bevægelsesfrihed. Ombudsmanden anfører i en pressemeddelelse om sagen:

”Den pågældende har for længst afsonet sin straf, og der er ikke noget, der tyder på, at han vil skjule sig eller begå ny kriminalitet. Der er heller ikke tegn på, at hans forhold i

³⁵ Justitsministeriets pressemeddelelse af 7. september 2012. Tilgængelig på: www.justitsministeriet.dk/nyt-og-presse/pressemeddelelser/2012/h%C3%B8jesterets-dom-%C3%A6ndrer-ikkereglerne-udl%C3%A6ndinge-p%C3%A5-t%C3%A5lt-ophold.

³⁶ Jf. U.2016.2089 Ø.

hjemlandet vil blive forandret. Derfor må man spørge, om det er lovligt at fastholde kravet om, at han skal bo i Center Sandholm, efter nu snart 8 år.”³⁷

5.3. Den politiske aftale om skærpede forhold

Den nye politiske aftale af 15. juni 2016 lægger som beskrevet op til en yderligere skærpelse af opholds- og meldepligten, ligesom der indføres en ny underretningspligt.

De skærpede forhold i Udrejsecenter Kærshovedgård og skærperne af de øvrige vilkår for udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste vil betyde, at afgørelserne om opholds- og meldepligt (og underretningspligt) vil blive uproportionale indgreb i bevægelsesfriheden på et tidligere tidspunkt, end tilfældet er efter den nugældende lovgivning.

Det kan endvidere særligt fremhæves, at både udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste udlændinge fremover vil blive pålagt meldepligt hver dag. Meldepligten vil skulle afvikles i tidsrummet mellem 9.00 og 15.00 af hensyn til politiets praktiske og administrative håndtering af de mange udlændinge, der fremover skal melde sig i Udrejsecenter Kærshovedgård (modsat i dag hvor det er kl. 10.00). Det vil, afhængigt af hvordan ordningen administreres, kunne betyde, at de pågældende udlændinge vil få en mere begrænset tismæssig periode, hvor de kan forlade centret, da de skal være retur kl. 23 (og indtil kl. 6.00).

Det bemærkes herved, at Justitsministeriet som beskrevet ovenfor i afsnit 5.2., tidligere har lagt vægt på – for at sikre at indgrebet i bevægelsesfriheden er proportionalt – at ”..meldepligt ikke [vil] kunne pålægges kl. 12 midt på dagen eller på skiftende tidspunkter alle ugens dage. Derimod vil meldepligten f.eks. kunne pålægges hver morgen, eksempelvis kl. 9.”

Endelig kan det fremhæves, at den politiske aftale lægger op til, at myndighedernes automatiske vurdering af om det fortsat er proportionalt at pålægge opholds- og meldepligt fremover som udgangspunkt kan skal foretages én gang om året og ikke som nu hvert halve år.

³⁷ Folketingets Ombudsmand, *Konkret sag om tålt ophold bør afgøres af domstolene*, 2. juni 2016. Kan ses her: http://www.ombudsmanden.dk/find/nyheder/alle/konkret_sag_om_taal_t_ophold/pdf

Der kan efter Institut for Menneskerettigheders opfattelse stilles spørgsmålstegn ved, om de nye stramninger af forholdene for udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste i konkrete situationer er – eller vil kunne udvikle sig til at være – uproportionale indgreb i retten til bevægelsesfriheden.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler derfor – med henblik på at undgå brud på menneskerettighederne – at UIBM i det kommende lovforslag udførligt redegør for og tager stilling til, om de gennemførte og foreslåede skærper bevirker, at de berørte udlændinge:

- Risikerer at blive udsat for et uproportionalt indgreb i deres ret til bevægelsesfrihed

6. Umenneskelig eller nedværdigende behandling

6.1. Retten til ikke at blive udsat for tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling

Generelt om artikel 3-vurderingen

Efter artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention må ingen underkastes tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Forbuddet er undtagelsesfrit.

Efter EMD's praksis skal behandlingen for det første medføre mere smerte, lidelse eller ydmygelse, end det der er en uundgåelig følge af en lovlig behandling eller straf, f.eks. i forbindelse med anholdelse, fængsling eller afsoning af frihedsstraf.

EMD har endvidere anført, at behandlingen skal overstige et vist minimum af intensitet, før den er omfattet af artikel 3.

EMD har defineret nedværdigende behandling som en behandling, der påfører en person en følelse af frygt, angst eller mindreværd, som er egnet til at ydmyge eller nedbryde personen.³⁸

Vurderingen af om en given behandling er omfattet af forbuddet i artikel 3 er relativ og beror på en samlet konkret individuel vurdering. Domstolen har lagt vægt på følgende generelle kriterier:

³⁸ Jf. nærmere Peer Lorenzen mf., *Kommentar til EMRK*, DJØF, 2011, s. 189-190 med angivelse af referencer til relevante EMD domme.

- Varigheden af behandlingen
- Hvilke fysiske og psykiske effekt/konsekvenser har behandlingen haft for den pågældende person. Det er den samlede effekt/konsekvens af behandlingen, der må vurderes.
- Den pågældende persons køn, alder og mentale tilstand.³⁹
- Myndighedernes intention bag behandlingen. Er formålet med en behandling at ydmyge eller nedbryde en person, vil der let kunne foreligge en krænkelse. Fraværet af en sådan hensigt betyder imidlertid ikke i sig selv, at behandlingen er i overensstemmelse med artikel 3.⁴⁰
- Den offentlige karakter af behandlingen er relevant ved vurderingen af om behandlingen er nedværdigende, men manglende offentlighed betyder ikke nødvendigvis at behandlingen ikke kan være nedværdigende. Det kan være nok at en person efter sin egen opfattelse er blevet ydmyget, men ikke nødvendigvis efter andres opfattelse.⁴¹
- Om den pågældende behandling er nødvendig for at opnå et legitimt formål.⁴²
- Har den pågældende haft en reel klageadgang, herunder mulighed for domstolsprøvelse

Særligt i forhold til frihedsberøvede har Domstolen tillige lagt vægt på:

- Hvordan er afsoningsforholdene, herunder om der er dårlig plads, ventilation, kost, lys- og luftmuligheder
- Om den indsatte har mulighed for kontakt med andre indsatte, besøgende, mv.
- Er forholdene blevet lempet eller forbedret over tid, herunder om myndighederne har foretaget kompenserende tiltag.⁴³

Domstolen har endvidere udtalt, at stater efter artikel 3 må tage særlige hensyn til asylansøgere, herunder særligt sårbare asylansøgere fx børn, handicappede mv., og at de mangelfulde modtageforhold for asylansøgere, herunder i asylcentre, i navnlig

³⁹ Jf. *Gäffen* 1/6 2010 pr. 88 og *M.S.S.* 21/1 2011 pr. 219.

⁴⁰ Jf. *Babar Ahmad* 10/4 2012 pr. 201.

⁴¹ Jf. *Bouyid* 28/9 2015 pr. 89.

⁴² Jf. *Ramirez Sanchez v. France* 4/7 2006 pr. 119.

⁴³ Jf. *Enea* 17/9 2009 pr. 66.

Grækenland men også i et vist omfang Italien var i strid med artikel 3.⁴⁴

Artikel 3 og opholds- og meldepligt

Der ses ikke at være praksis fra EMD om, hvorvidt brugen af opholds- og meldepligt for udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste udlændinge er i strid med forbuddet mod tortur mv. i artikel 3.⁴⁵

FN's Torturkomité udtrykte i februar 2016 i forbindelse med komiteens eksamination af den 6. og 7. periodiske danske rapport til komiteen bekymring over forholdene for udlændinge på tålt ophold:

"28. While noting that, in accordance with the procedure of tolerated stay ["tålt ophold"], individuals in danger of being subjected to torture and ill-treatment if deported or expelled are allowed to remain in the State party, the Committee is concerned at the regime of control and limitation of rights to which such individuals are subject, especially as they may be in such status for long periods of time (arts. 3 and 16).

29. The State party should introduce more detailed regulation of the conditions and rights of foreigners on tolerated stay."

Det kan endvidere fremhæves, at den britiske Joint Committee on Human Rights (JCHR) under det britiske Parlament – som har officielt mandat til at udtale sig om generelle menneskeretlige spørgsmål i UK⁴⁶ – har udtalt, at de britiske såkaldte 'control orders' (som nu er afskaffet og afløst af mindre indgribende foranstaltninger) – som har lighed med de danske pålæg om opholds- og meldepligt – kan udvikle sig til at være i strid med artikel 3:

"We are concerned that the combination of the degree of restriction imposed by control orders, their indefinite duration, and the limited opportunity to challenge the basis on which they are made, carries a very high risk of subjecting those who are placed

⁴⁴ Jf. *M.S.S. 21/1 2011 pr. 251* og *Tarakhel 4/11 2014 pr. 121-122*.

⁴⁵ For en drøftelse af spørgsmålet se endvidere Peter Vedel Kessing, *På utålelige vilkår*, Advokaten, nr. 4, maj 2014, s. 40-43.

⁴⁶ JCHR's mandat er omtalt på <http://www.parliament.uk/jchr>

under control orders to inhuman and degrading treatment contrary to Article 3 ECHR.”⁴⁷

Endelig kan det for så vidt angår det forhold, at der ikke er nogen tidsmæssig grænse for, i hvor lang tid en udlænding kan pålægges opholds- og meldepligt, fremhæves, at EMD i flere domme har fastslået, at en (egentlig) livstidsstraf uden nogen mulighed for at ansøge om og få prøvet spørgsmålet om løsladelse i sig selv er i strid med artikel 3:

”A whole life prisoner is entitled to know, at the outset of his sentence, what he must do to be considered for release and under what conditions, including when a review of his sentence will take place or may be sought. Consequently, where domestic law does not provide any mechanism or possibility for review of a whole life sentence, the incompatibility with Article 3 on this ground already arises at the moment of the imposition of the whole life sentence and not at a later stage of incarceration.”⁴⁸

6.2. Dansk praksis

Danske domstole har i de seneste år i flere sager taget stilling til, om danske myndigheder har udsat personer for artikel 3-stridig behandling. De fleste sager vedrører enten magtanvendelse,⁴⁹ eller spørgsmålet om hvorvidt personer vil være i reel risiko for at blive udsat for tortur mv., hvis de udsendes eller overdrages til andre stater.⁵⁰

Danske domstole har kun undtagelsesvist taget stilling til, om forholdene for frihedsberøvede eller den måde de behandles på er i strid med artikel 3. Det skete i 2012, da Østre Landsret i den såkaldte COP-15 sag tog stilling til, om en gruppe anholdte demonstranter havde været udsat for artikel 3-stridig behandling.⁵¹ I forbindelse med FN’s klimatomøde i København i december 2009 blev 178

⁴⁷ Jf. JCHR, *Twelfth Report of Session 2005–06*, s. 26, pr. 84. Kan findes her: <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200506/jtselect/jtrights/122/12202.htm>

⁴⁸ Jf. *Vinter mf. 9/7 2013 pr. 119-122*.

⁴⁹ Jf. navnlig sagerne om fiksering af indsatte og psykisk syge, jf. bl.a. U.2014.3045 Ø og U.2014.3300 Ø.

⁵⁰ Jf. bl.a. Niels Holck-sagen U.2011.2904 Ø og Tarin-sagen U.2013.2696 H.

⁵¹ Jf. U.2012.1439 Ø. Se også Østre Landsrets kendelse af 13/11 2009, hvor landsretten fandt, at en frihedsberøvet røverisigtet på den særligt sikrede afdeling på Københavns Politigård ikke havde været udsat for isolation i strid med artikel 3.

demonstranter frihedsberøvet af politiet og placeret på jorden i lange rækker (futtog), for nogens vedkommende i op til 4 timer. Temperaturen var omkring frysepunktet, og demonstranterne fik ikke udleveret noget siddeunderlag. Ligesom de alene have begrænset adgang til at komme på toilettet og til at få vand. Landsretten fandt, at selvom det ikke havde været politiets tilsigtede formål at nedværdige demonstranterne, så havde de været udsat for behandling i strid med artikel 3. Landsretten udtalte:

”Behandlingen af de frihedsberøvede under indgrebets indledende fase kan ikke anses for at have været så belastende, at denne kan anses for værende i strid med EMRK art. 3. Den tidsmæssige udstrækning af indgrebet på Amagerbrogade-Markmandsgade må imidlertid tillægges betydelig vægt, og som tiden skred frem må behandlingen af de 178 personer efter en samlet vurdering af omstændighederne anses for værende i strid med EMRK art. 3.”

Det skal endvidere særligt fremhæves, at Folketingets Ombudsmand i december 2014 afgav en redegørelse om forholdene for personer på tålt ophold med opholds- og meldepligt i Center Sandholm efter at have gennemført to besøg til Centret.⁵²

Ombudsmanden konkluderer, at de faktiske livsvilkår for de pågældende personer – sammenholdt med det tidsubestemte aspekt – tegner et samlet indtryk af en persongruppe, som lever under forhold, der er meget belastende og begrænsende for grundlæggende livsførelse.

Ombudsmanden udtalte videre, at han under tilsynsbesøgene i Center Sandholm ”ikke ... har haft fokus på at vurdere, om der kan være enkeltpersoner i målgruppen, hvis samlede forhold – herunder i lyset af varigheden af deres ophold – kan antages at indebære en krænkelse af konventionerne.” Men ombudsmanden anfører videre, at han ikke umiddelbart har grundlag for at antage, at dette er tilfældet.

Ombudsmanden understregede dog samtidig, at han ikke kan afvise, at ”den samlede virkning af de begrænsninger, som personer på tålt ophold i Center Sandholm er underlagt, med tiden i konkrete tilfælde

⁵² Jf. note 6 ovenfor.

kan føre til, at forholdene må anses for en krænkelse af konventionerne.”

6.3. Den politiske aftale om skærpede forhold

Ombudsmanden konkluderede som nævnt i 2014, at udlændinge på tålt ophold i Center Sandholm lever under forhold, der er meget belastende og begrænsende for grundlæggende livsførelse.

De nævnte forhold vil utvivlsomt blive forværret, når de pågældende udlændinge flyttes til Udrejsecenter Kærshovedgård. Centret administreres af Kriminalforsorgen (og ikke Røde Kors); der er væsentlig skærpet kontrol og sikkerhedsopsyn i form af videoovervågning; indgangskontrol med fingeraftryksscannere; mulighed for visitation ved indgang.

Dertil kommer at den politiske aftale af 15. juni 2016 lægger op til en betydelig mere håndfast implementering af opholds-, underretnings- og meldepligten, og mere begrænset mulighed for at myndighederne kan tage individuelle humanitære hensyn.

Ifølge pressen udtalt udlændinge-, integrations- og boligministeren i juni 2016 i forbindelse med lanceringen af den politiske aftale, at ”vilkårene for udlændinge på tålt ophold skal være så utålelige som overhovedet muligt.”⁵³

Det synes således nærmest at være hensigten med de nye skærper, at udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste skal udsættes for så ringe forhold – grænsende til nedværdigende behandling – som muligt. Det bemærkes herved, at EMD ved artikel 3-vurderingen lægger vægt på, om behandlingen udføres bevidst med formål at påføre artikel 3-stridig behandling, og om der er offentlighed omkring behandlingen, jf. afsnit 6.1. ovenfor.

Sammenfattende er der efter Institut for Menneskerettigheders opfattelse en betydelig risiko for, at de skærpede forhold udlændinge på tålt ophold (og muligt også kriminelle udviste) er blevet udsat for siden 2014 i kombination med de nye restriktive tiltag i den politiske

⁵³ Jf. Politiken d. 7. juni 2016: <http://politiken.dk/indland/politik/ECE3241823/derfor-vil-stoejberg-goere-livet-utaaleligt-for-folk-paa-taalt-ophold/>; og tilsvarende Danmarks Radio: <http://www.dr.dk/nyheder/politik/aftale-om-taalt-ophold-paa-plads-regeringen-vil-udfordre-konventionerne>

aftale af 15. juni 2016, konkret vil kunne udvikle sig til at være i strid med artikel 3 i EMRK.

Instituttet har herved lagt vægt på:

- At udlændinge på tålt ophold pt. i gennemsnit været på tålt ophold i ca. 5 år og 4 måneder og der er ikke nogen udsigt til, hvornår det ophører.
- At ombudsmanden allerede i 2014 konkluderede, at de pågældende udlændinge lever under forhold, der er meget belastende og begrænsende for grundlæggende livsførelse.
- At der for udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste er sket og vil ske en væsentlig skærpelse af kontrol og sikkerhedsforanstaltningerne på Udrejsecenter Kærshovedgård.
- At de nye mere restriktive påbud fremover vil blive håndhævet væsentligt mere håndfast med mere begrænset mulighed for, at myndighederne kan tage konkrete individuelle humanitære hensyn.
- At de pågældende udlændinge særligt i Udrejsecenter Kærshovedgård må antages at få begrænset mulighed for kontakt med folk uden for centret, herunder særligt familie og bekendte i andre dele af landet.
- At de pågældende udlændinge tilsyneladende bevidst udsættes for utålelige – eller muligt nedværdigende – forhold.
- At der er fuld offentlighed om, hvordan gruppen behandles.
- At de pågældendes muligheder for reel klageadgang og domstolsprøvelse forekommer begrænset.

Instituttet bemærker i den forbindelse, at danske domstole – i overensstemmelse med praksis fra EMD – har anlagt en ganske lav tærskel for, hvornår en behandling anses for at være nedværdigende og i strid med artikel 3. Placering i fottog af en gruppe demonstranter på den kolde jord i op til 4 timer, uden siddeunderlag, og med begrænset adgang til vand og toilet er således ifølge Østre Landsret i strid med artikel 3, jf. afsnit 6.2. ovenfor.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler derfor – med henblik på at undgå brud på menneskerettighederne – at UIBM i det kommende lovforslag udførligt redegør for og tager stilling til, om de gennemførte og foreslåede skærpselser bevirker, at de berørte udlændinge:

- Risikerer at blive udsat for umenneskelig eller nedværdigende behandling.