

Danmarks internationale forpligtelser i forhold til etablering af Udrejsecenter Lindholm

17. december 2018

Notatet redegør for Danmarks internationale forpligtelser i forhold til etablering af Udrejsecenter Lindholm og er udarbejdet af Udlændinge- og Integrationsministeriet og Justitsministeriet.

Det vurderes, at udrejsecentret kan etableres inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser, herunder EMRK.

1. Indledning

Danmarks internationale forpligtelser indeholder ikke som sådan nærmere krav til, hvor i Danmark et udrejsecenter kan placeres. Placeringen af og rammerne for indkvarteringen på et udrejsecenter kan dog konkret rejse spørgsmål ift. Danmarks internationale forpligtelse. De relevante bestemmelser er i den forbindelse navnlig EMRK artikel 5 om retten til bl.a. frihed og artikel 8 om retten til respekt for privatliv og familieliv.

Det bemærkes, at der i den offentlige debat også har været rejst spørgsmål om, hvorvidt etablering af et udrejsecenter på Lindholm vil være i strid med artikel 2 (om retten til bevægelsesfrihed og til frit at vælge sit opholdssted) i 4. Tillægsprotokol til EMRK. Dette spørgsmål behandles ikke i denne notits, da der forventes fremsat og vedtaget et lovforslag i begyndelsen af 2019, der præciserer, at udlændinge på tålt ophold ikke er omfattet af artikel 2 i den 4. Tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, idet de pågældende ikke har lovligt ophold her i landet.¹ De øvrige grupper af udlændinge (kriminelle udviste mv.), der vil blive indkvarteret på Lindholm, har som udgangspunkt ikke lovligt ophold i landet og er dermed ikke omfattet af artikel 2 i 4. Tillægsprotokol.

2. Forholdet til EMRK artikel 5

Det følger af EMRK artikel 5 om den personlige frihed, at der ikke kan indføres en ordning, hvor udlændinge på tålt ophold som udgangspunkt frihedsberøves, indtil de kan hjemsendes. Det skyldes, at der som udgangspunkt ikke er udsigt til udsendelse af de pågældende, og at det efter Menneskerettighedsdomstolens praksis er en betingelse for at frihedsberøve en person med henblik på udsendelse, jf. EMRK artikel 5, litra f, at der er en reel udsigt til, at udsendelsen kan gennemføres, jf. f.eks. afvisningsbeslutning af 4. oktober 2001 i sagen *Agnissan mod Danmark*. Tilsvarende gælder for den gruppe af kriminelle udviste mv., der skal indkvarteres på Udrejsecenter Lindholm. Der er her tale om udlændinge, som ikke aktuelt kan udsendes pga. manglende samarbejde herom fra dem og/eller deres hjemland.

En ordning med indkvartering af bl.a. udlændinge på tålt ophold og den nævnte gruppe af kriminelle udviste på et udrejsecenter på en ø forudsætter derfor, at ordningen ikke har karakter af frihedsberøvelse i EMRK artikel 5's forstand.

¹ Et udkast til lovforslag er pt. i offentlig høring og kan læses på høringsportalen: <https://prodstoragehoeringspo.blob.core.windows.net/7b98d640-3c5c-43f8-9c23-8458d312f930/Udkast%20til%20lovforslag.pdf>. Der henvises til pkt. 6 i de almindelige bemærkninger.

Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger frihedsberøvelse, beror efter Menneskerettighedsdomstolens praksis på en konkret vurdering. Ved vurderingen af, om der foreligger en frihedsberøvelse efter EMRK artikel 5, skal der tages udgangspunkt i den konkrete situation med inddragelse af en række momenter, herunder type, varighed og virkning af samt måden, hvorpå en foranstaltning bliver gennemført. Der kan herved navnlig henvises til Menneskerettighedsdomstolens dom af 6. november 1980 i sagen *Guzzardi mod Italien*, præmis 92, og fra senere praksis bl.a. Menneskerettighedsdomstolens dom af 23. februar 2017 i sagen *De Tommaso mod Italien*, præmis 80, hvor Domstolen bekræfter de nævnte kriterier.

Spørgsmålet om, under hvilke omstændigheder begrænsninger i bevægelsesfriheden kan få karakter af frihedsberøvelse, er nærmere behandlet i en række domme fra Menneskerettighedsdomstolen.

Domstolen har i den forbindelse i en række tilfælde anset kriminalitetsforebyggende foranstaltninger i form af påbud om at opholde sig i hjemmet i et nærmere angivet tidsrum, for begrænsninger af bevægelsesfriheden og ikke frihedsberøvelse, jf. f.eks. dom af 1. juli 2004 i sagen *Santoro mod Italien* og Menneskerettighedsdomstolens dom i sagen *De Tommaso mod Italien*.

I *Guzzardi*-dommen fandt Menneskerettighedsdomstolen dog, at en opholdspligt på en ø, der var pålagt en person tilknyttet mafiaen – i kombination med en række yderligere pålagte kriminalitetsforebyggende foranstaltninger – måtte anses for frihedsberøvelse. Domstolen udtalte, at de enkelte foranstaltninger ikke isoleret set udgjorde en frihedsberøvelse i EMRK artikel 5's forstand, men at der efter en *kumulativ og samlet vurdering* af foranstaltningerne i den konkrete sag forelå en frihedsberøvelse. Domstolen henviste i den forbindelse til, at klager alene kunne bevæge sig på en lille del af en svært tilgængelig ø, hvoraf et fængsel optog 9/10 af øens areal, at klager boede i en del af en landsby, som primært bestod af et tidligere hospital, der var dårligt vedligeholdt eller i forfald, en politistation, en skole og et kapel, at klager primært boede sammen med andre personer underlagt de samme foranstaltninger samt politifolk, at klager havde begrænset mulighed for social kontakt med andre end sin familie, andre personer underlagt tilsvarende foranstaltninger og tilsynsførende, at klager var underlagt et tæt, nærmest konstant opsyn, hvilket bl.a. betød, at klager ikke kunne forlade sin bolig mellem kl. 22.00 og 7.00 uden i rimelig tid forinden at have underrettet myndighederne herom, at klager to gange dagligt skulle melde sig hos myndighederne, at klager skulle oplyse navn og telefonnummer på alle, som han ønskede at føre telefonsamtale med, at klager alene kunne rejse til Sardinien eller fastlandet med myndighedernes samtykke, at han kunne anholdes, hvis han overtrådte foranstaltningerne, og at opholdet varede i 16 måneder, jf. dommens præmis 95.

På den baggrund skal der ved vurderingen af, om indkvartering af udlændinge på tålt ophold mv. på et udrejsecenter på øen Lindholm har karakter af frihedsberøvelse, foretages en samlet vurdering af bl.a. øens størrelse, placering ift. øvrige beboede områder og tilgængelighed (muligheder for transport til og fra øen) samt de kontrolforanstaltninger, som de indkvarterede er pålagt.

Øen Lindholm er relativt lille (ca. 7 hektar) og vil formentlig i øvrigt være ubeboet. Hertil kommer bl.a., at beboerne på udrejsecentret som udgangspunkt vil være pålagt opholds- og meldepligt, hvilket betyder, at de som udgangspunkt skal bo og overnatte på det udrejsecenter, hvor de er indkvarteret, og melde sig et vist antal gange om ugen (dagligt for udlændinge på tålt ophold). Udviste kriminelle og udlændinge på tålt ophold vil endvidere som udgangspunkt være pålagt underrettingspligt, hvilket betyder, at de skal underrette indkvarteringsoperatøren, hvis de opholder sig uden for indkvarteringsstedet i tidsrummet mellem kl. 23.00 og kl. 6.00 om morgenen.

Dette skal dog bl.a. ses i lyset af, at Lindholm ligger tæt på omkringliggende beboede områder og byer, og at beboerne ikke er forpligtet til at være på Lindholm uden for de tidspunkter, hvor de afvikler deres opholds- og meldepligt.

Indkvartering på et udrejsecenter på Lindholm under disse forhold vurderes ikke at have karakter af frihedsberøvelse i EMRK artikel 5's forstand, forudsat at der er tilstrækkelige muligheder for transport til og fra øen.

De nærmere vilkår for transporten er ikke fastlagt endnu, men følgende indgår i den overordnede påtænkte ramme for ordningen:

- Der vil være mulighed for færgetransport til og fra øen flere gange dagligt. Endvidere vil beboerne få reel mulighed, herunder økonomisk mulighed, for jævnlige at anvende denne transport væk fra øen.
- En betalingsordning for færgen vil skulle suppleres af en dispensations- eller tilskudsordning for beboere, hvis økonomiske midler ikke rækker til jævnlige færgeoverfarter.
- Det skal være muligt for beboerne at afvikle deres opholds- og meldepligt inden for rammerne af de daglige færgeafgange. Færgeafgangene skal med andre ord tilrettelægges sådan, at beboere har reel mulighed for at benytte adgangen til at forlade øen, herunder i længere sammenhængende tidsrum (f.eks. fra morgen til aften) samtidig med, at de kan overholde deres opholds- og meldepligt.
- Beboerne vil som udgangspunkt kunne benytte andre transportmidler end færgen, hvis de har mulighed for det.

Der vurderes på den baggrund, **at der kan etableres et udrejsecenter på Lindholm inden for rammerne af EMRK artikel 5.**

3. Forholdet til EMRK artikel 8

Det følger af EMRK artikel 8, stk. 1, at enhver har ret til respekt for sit privat- og familieliv.

Det følger endvidere af EMRK artikel 8, stk. 2, at ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af retten til respekt for privat- og familielivet, medmindre det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets

økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.

Efter Menneskerettighedsdomstolens praksis omfatter begrebet *familieliv* blandt andet forhold mellem samlevende ægtefæller og faste samlevere og deres mindreårige fællesbørn, børn af tidligere eller senere ægteskaber/samlivsforhold, børn født uden for ægteskab og adoptivbørn. De facto forhold kan ligeledes være omfattet, jf. f.eks. Domstolens dom af 26. maj 1994 i sagen *Keegan mod Irland*, præmis 44. Ifølge praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol omfatter retten til et familieliv retten til at opretholde et eksisterende familieliv, samt i visse situationer statens positive forpligtelse til at tilvejebringe de nødvendige forudsætninger for at udøve et familieliv. Medlemsstaterne har dog en relativt bred skønsmargin i denne henseende.

Efter Menneskerettighedsdomstolens praksis skal begrebet *privatliv* forstås bredt, og det er ikke muligt at give en udtømmende definition heraf. Retten til privatliv har primært til formål at sikre udvikling af det enkelte individs personlighed i relation til andre mennesker uden udefrakommende indblanding og omfatter bl.a. retten til at etablere og udvikle personlige relationer til andre mennesker og til omverdenen, jf. f.eks. Domstolens dom af 24. februar 1998 i sagen *Botta mod Italien*, præmis 32, og dom af 12. juni 2003 i sagen *Van Kück mod Tyskland*, præmis 69. Domstolen har endvidere i sagen *Gillan og Quinton mod Storbritannien*, dom af 12. januar 2010, præmis 61, udtalt, at princippet om personlig selvbestemmelsesret (personal autonomy) er et vigtigt princip for forståelsen af retten til respekt for privatlivet.

Pålæg om opholds- underretnings- og meldepligt vil som udgangspunkt udgøre et indgreb i retten til respekt for den berørtes familieliv og privatliv. Et sådant indgreb skal være sagligt og proportionalt, jf. artikel 8, stk. 2. Endvidere skal proportionalitetsbetingelsen løbende være opfyldt.

De nuværende regler om opholds-, underretnings- og meldepligt bygger på, at pålæg om overholdelse af disse pligter som udgangspunkt er et proportionalt indgreb i de berørtes ret til respekt for familie- og privatliv, idet det for at sikre de pågældende udlændinges tilstedeværelse med henblik på udsendelse kan være vanskeligt at pege på mindre indgribende foranstaltninger. Det kan dog med tiden blive vanskeligere at begrunde en opholdspligt, f.eks. hvis det viser sig fortsat at være umuligt at udsende den pågældende.

Det forhold, at udlændinge på tålt ophold m.fl. fremadrettet vil blive indkvarteret på et udrejsecenter på Lindholm i stedet for Kærshovedgård – og at de således vil skulle overholde deres opholds- og meldepligt på Lindholm – vurderes ikke at ændre ved, at pålægget om opholds- og meldepligt som udgangspunkt er et proportionalt indgreb i deres rettigheder efter artikel 8.

Der er herved bl.a. lagt vægt på, at vilkårene for indkvartering på Lindholm vil være de samme som på Kærshovedgård (bl.a. i forhold til besøg, tilladelser til overnatninger uden for centeret, at meldepligten afvikles i tilknytning til opholds-

stedet mv.), *at* øen ligger tæt på beboede områder og byer, og *at* beboerne på Lindholm vil blive sikret adgang til jævnlig transport til og fra Lindholm.

Det er på den baggrund vurderingen, at **etablering af et udrejsecenter på Lindholm for udlændinge på tålt ophold mv. kan ske inden for rammerne af EMRK artikel 8.**