

**Til:** uim@uim.dk (UIM Hovedpostkasse), cakr@uim.dk (Caroline Krogh), hsl@uim.dk (Henriette Sundgaard Land)  
**Fra:** Marya Akhtar Luckow (maak@humanrights.dk)  
**Titel:** Høring vedr. udkast til lov om ændring af udlændingeloven og lov om fuldbyrdelse af straf mv.  
**Sendt:** 03-01-2019 10:54:52  
**Bilag:** Høringssvar vedr. udkast til lov om ændring af udlændingeloven og lov om fuldbyrdelse af straf mv.pdf;

Til Udlændinge- og Integrationsministeriet

Se venligst vedhæftede brev.

Med venlig hilsen  
Marya Akhtar



**MARYA AKHTAR**  
SPECIALKONSULENT, CAND.JUR.

TELEFON 3269 8888 | DIREKTE 91325761

MONITORERING  
WILDERS PLADS 8K | 1403 KØBENHAVN K

[MAAK@HUMANRIGHTS.DK](mailto:MAAK@HUMANRIGHTS.DK)  
MENNESKERET.DK | HUMANRIGHTS.DK

[TILMELD DIG VORES DANSKE NYHEDSBREV](#). 10 gange årligt giver vi dig nyt om instituttets viden og aktiviteter.  
[SUBSCRIBE TO OUR ENGLISH NEWSLETTER](#). 10 times a year we brief you on new human rights knowledge and our activities.



Udlændinge- og Integrationsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
Danmark  
E-mail: [uim@uim.dk](mailto:uim@uim.dk), [cakr@uim.dk](mailto:cakr@uim.dk) og [hsl@uim.dk](mailto:hsl@uim.dk)

WILDERS PLADS 8K  
1403 KØBENHAVN K  
TELEFON 3269 8888  
MOBIL 9132 5743  
PVK@HUMANRIGHTS.DK  
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 18/02794-2

3. JANUAR 2019

## **HØRING OVER UDKAST TIL FORSLAG TIL LOV OM ÆNDRING AF UDLÆNDINGELOVEN OG LOV OM FULDBYRDELSE AF STRAF MV.**

Justitsministeriet har ved e-mail af 26. november 2018 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven og lov om fuldbyrdelse af straf mv. (Skærpet kontrol med fremmedkrigere, orienteringspligt for udlændinge på tålt ophold, der ikke er pålagt opholdspligt, adgang uden retskendelse til bopælen under varetægtsfængsling og afsoning med fodlænke på et indkvarteringssted, præcisering af Udlændingestyrelsens kontrolpligt og nyaffattelse af bestemmelserne om opholds-, underretnings- og meldepligt).

Med lovudkastet foreslås en række ændringer i forholdene for udlændinge på tålt ophold, jf. afsnit 1, ligesom der lægges op til, at fremmedkrigere fremover skal pålægges opholds-, underretnings- og meldepligt på et udrejsecenter, jf. afsnit 2.

Institut for Menneskerettigheder har følgende bemærkninger til lovudkastet:

### **1. UDLÆNDINGE PÅ TÅLT OPHOLD**

#### **1.1. RETTEN TIL BEVÆGELSESFRIHED**

Udlændinge- og Integrationsministeriet (UIM) fastsætter i bemærkningerne til lovudkastet, at udlændinge på tålt ophold ikke længere skal anses for at have "lovligt ophold" i Danmark. De vil dermed ikke længere være beskyttet af retten til bevægelsesfrihed.

### **1.1.1. Retten til bevægelsesfrihed har ført til ophævelse af opholdspligt**

De danske domstole har i en række domme under henvisning til retten til bevægelsesfrihed ophævet udlændinge på tålt opholdspligt på et udrejsecenter. Højesteret fastslog således første gang i 2012, at en udlændinge på tålt ophold, der havde været pålagt opholdspligt i næsten 5 år, havde været udsat for et uproportionalt indgreb i hans ret til bevægelsesfrihed (U 2012.2874 H). Ligeledes fandt Højesteret i 2017, at en opholdspligt på næsten fire år var uproportional (U 2017.1228 H).

UIM tog i et notat af 31. marts 2017 stilling til konsekvenserne af den seneste Højesterets dom fra 2017. Det fremgår heraf, at:

”Det må antages, at selv alvorlig kriminalitet (fængsel i 8 år) som udgangspunkt ikke kan tale afgørende for opretholdelse af opholdspligten, når den pågældende har været pålagt opholdspligt i ca. 4 år. Det må antages, at dette gælder, uanset om den pågældende har nær familie eller ej.”<sup>1</sup>

På den baggrund har Udlændingestyrelsen af egen drift ophævet opholdspligten for en række udlændinge på tålt ophold. I perioden fra januar 2017 til april 2018 blev opholdspligten ophævet for i alt 16 personer på tålt ophold.<sup>2</sup>

Retten til bevægelsesfrihed har således betydet, at der – afhængigt af den enkelte udlændings forhold og kriminalitet – i praksis er kommet en form for tidsgrænse for, hvor lang tid en udlænding på tålt ophold kan pålægges opholdspligt på et udrejsecenter.

### **1.1.2. ”Lovligt ophold”**

Udlændinge på tålt ophold er imidlertid kun beskyttet af retten til bevægelsesfrihed, hvis de har ”lovligt ophold” i Danmark, jf. artikel 2 i tillægsprotokol 4 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK).

---

<sup>1</sup> Det gælder dog ikke for udlændinge, der er til fare for statens sikkerhed. Notatet kan ses her:

<https://www.ft.dk/samling/20161/almdel/UUI/bilag/157/1739141/index.htm>

<sup>2</sup> Jf. Folketingets Ombudsmand, *Tilsynsbesøg i Udrejsecenter Kærshovedgård, personer på tålt ophold med opholdspligt*, 29. maj 2018, s. 12. Redegørelsen kan ses her:

<https://www.ombudsmanden.dk/find/udtalelser/beretningssager/alle/bsager/2018-18/pdf>

Det har hidtil været UIMs og Justitsministeriets opfattelse, at udlændinge på tålt ophold befinder sig "lovligt" i Danmark og derfor er beskyttet af retten til bevægelsesfrihed.

Udlændinge- og Integrationsministeriet (UIM) lægger med lovudkastet op til, at udlændinge på tålt ophold ikke længere skal anses for at have "lovligt ophold" i Danmark.

Som begrundelse for denne praksisændring henviser UIM til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (EMDs) afgørelse i *M.S. mod Belgien* fra 2012, hvor Domstolen fandt, at en udlænding på tålt ophold ikke havde "lovligt ophold" i Belgien og derfor ikke var beskyttet af retten til bevægelsesfrihed.

Institut for Menneskerettigheder har henset til EMD's afgørelse i *M.S. mod Belgien* ingen bemærkninger til den af UIM foreslåede praksisændring.

Instituttet henviser herved også til Højesterets dom fra 2012 om en udlænding på tålt ophold med opholdspligt (U.2012.2874H), hvor Højesteret anfører:

"Udlændingestyrelsen og Justitsministeriet har i relation til artikel 2 i Tillægsprotokol 4 supplerende anført, at det som udgangspunkt tilkommer en stat selv at afgøre, hvem der lovligt befinder sig inden for statens grænser. Dette er senest fastslået i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 31. januar 2012 i sag M.S. mod Belgien. Det fremgår af denne dom, at M.S., som var på tålt ophold, ikke efter belgisk ret havde lovligt ophold i Belgien. Menneskerettighedsdomstolen fastslog derfor, at han ikke var omfattet af artikel 2 i Tillægsprotokol 4. Det følger imidlertid af forarbejderne til lov nr. 1397 af 27. december 2008, at de begrænsninger i udlændinges ophold i Danmark, der følger af loven, skal anvendes proportionalt, og at denne proportionalitet skal bedømmes i forhold til artikel 2 i Tillægsprotokol 4. *Det ville have været muligt at udforme udlændingeloven på den måde, at personer på tålt ophold blev anset for ikke at have lovligt ophold i Danmark med den virkning, at de slet ikke kunne påberåbe sig artikel 2 i Tillægsprotokol 4.* I relation til A må det imidlertid lægges til grund, at hans forhold skal bedømmes efter denne bestemmelse" (kursiv tilføjet).

Instituttet bemærker, at de pågældende udlændinge fortsat vil være beskyttet af blandt andet retten til ikke at blive udsat for umenneskelig

eller nedværdigende behandling (afsnit 1.2.) og retten til privatliv (afsnit 1.3.).

Det bemærkes endvidere, at instituttet ikke i forbindelse med dette lovudkast har taget stilling til, om opholds-, underretnings- og meldepligt på et afsidesliggende udrejsecenter, herunder på en ø, har en så indgribende og restriktiv karakter, at der reelt er tale om en frihedsberøvelse eller -begrænsning omfattet af artikel 5 i EMRK.

## **1.2. UMENNESKELIG ELLER NEDVÆRDIGENDE BEHANDLING**

Der ses ikke at være praksis fra EMD om, hvorvidt brugen af opholds-, underretnings- og meldepligt for udlændige på tålt ophold og kriminelle udviste udlændinge kan udvikle sig til at være i strid med forbuddet mod umenneskelig eller nedværdigende behandling i artikel 3 i EMRK.

Folketingets Ombudsmand afgav i december 2014 sin første redegørelse om forholdene for personer på tålt ophold med opholds- og meldepligt i Center Sandholm efter at have gennemført to besøg til Centret.<sup>3</sup>

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

Efter et besøg til Kærshovedgård i 2017 afgav Folketingets Ombudsmand i 2018 endnu en redegørelse om situationen for udlændinge på tålt ophold med opholds-, underretnings- og meldepligt. Ombudsmanden anførte i redegørelsen, at "der siden det første besøg i 2014 er sket en række ændringer af forholdene. En væsentlig ændring var, at persongruppen nu havde opholdspligt på Kærshovedgård, der ud fra en overordnet betragtning ligger betydeligt mere isoleret end Center Sandholm. Over for dette spillede det omvendt ind, at en ikke uvæsentlig del af personer på tålt ophold havde fået ophævet deres opholdspligt."<sup>4</sup>

Det kunne efter ombudsmandens opfattelse således konstateres, at den udsigtsløshed, som præger en tilværelse på tålt ophold, i en vis

---

<sup>3</sup> Ombudsmandens pressemeddelelse af 16. december 2014 kan ses her:

[http://www.ombudsmanden.dk/find/nyheder/alle/center\\_sandholm/pdf](http://www.ombudsmanden.dk/find/nyheder/alle/center_sandholm/pdf)

<sup>4</sup> Ombudsmanden redegørelse kan ses her:

[http://www.ombudsmanden.dk/find/udtalelser/beretningssager/alle\\_b\\_sager/2014-42/pdf/](http://www.ombudsmanden.dk/find/udtalelser/beretningssager/alle_b_sager/2014-42/pdf/)

udstrækning stillede sig anderledes – og for de pågældende personer mere gunstigt – end i 2014.

Ombudsmanden fastholdt i 2018 sin opfattelse fra 2014-redegørelsen af, at de samlede forhold for udlændinge på tålt ophold med opholds-, underrettnings- og meldepligt på Kærshovedgård må anses for meget belastende og begrænsende for grundlæggende livsførelse.

Som det fremgår fandt Folketingets Ombudsmand i 2018-vurderingen, at situationen for udlændinge på tålt ophold på Kærshovedgård er blevet mindre udsigtsløs end i 2014. Ombudsmanden lagde herved vægt på, at det efter UIMs vurdering som udgangspunkt – afhængigt af den enkelte udlændings forhold og kriminalitet – vil være i strid med retten til bevægelsesfrihed at pålægge en udlændinge opholdspligt på Kærshovedgård i mere end ca. 4 år, jf. afsnit 1.1. ovenfor.

Da udlændinge fremover ikke vil være beskyttet at retten til bevægelsesfrihed kan denne forudsætning muligvis ikke opretholdes – eller i hvert fald ikke i samme omfang. Derfor er der risiko for, at situationen fremover vil blive mere udsigtsløs for de berørte udlændinge med øget risiko for – særligt for sårbare udlændinge – at forholdene kan udvikle sig til at være nedværdigende i strid med artikel 3 i EMRK.

Det er dog muligt, at retten til privatliv kan sikre samme beskyttelse, som retten til bevægelsesfrihed har givet, jf. nedenfor afsnit 1.3.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler:

- At UIM og Udlændingestyrelsen løbende overvåger og sikrer, at udlændinge på tålt ophold med opholds-, og underrettnings- og meldepligt ikke udsættes for nedværdigende behandling i strid med artikel 3 i EMRK.

### **1.3. RETTEN TIL PRIVATLIV**

Retten til privatliv efter artikel 8 i EMRK er ikke betinget af, at udlændingen har "lovligt ophold" i Danmark. Retten gælder derimod for enhver udlænding, der befinder sig i Danmark, herunder også udlændinge på tålt ophold.

Retten til privatliv kan begrænses af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed, hvis det er nødvendigt og proportionalt, jf. artikel 8, stk. 2. Afgørelsen af om et indgreb i privatlivet er proportionalt må afgøres ud fra en konkret og individuel proportionalitetsvurdering, hvor der ses på situationen for den enkelte udlænding.

Som det anføres i lovforslaget (s. 103), ses der ikke at være afgørelser fra EMD om, hvorvidt brugen af opholds-, underrettnings- og meldepligt for udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste er i strid med retten til privatliv.

### 1.3.1. Tema og kriterier for proportionalitetsvurderingen

Det anføres s. 69 i bemærkningerne til lovudkastet, at det er et indgreb i en udlændings ret til privatliv at vedkommende pålægges opholds-, underretnings- og meldepligt på et udrejsecenter, samt at et sådant indgreb over tid kan blive uproportionalt.

Videre anføres det:

*”Det er på den baggrund ministeriets vurdering, at det i vidt omfang fortsat er de samme kriterier, der skal lægges vægt på ved proportionalitetsvurderingen [i forhold til retten til privatliv], herunder bl.a. varigheden af indgrebet, den begåede kriminalitet eller udelukkelsesgrunden, om der er konkret risiko for, at udlændingen vil skjule sig for myndighederne, udsigt til udsendelse og familieforhold.”*  
(kursiv tilføjet).

UIM lægger således op til, at det er de samme hensyn, der indgår i proportionalitetsvurderingen i forhold til retten til bevægelsesfrihed og retten til privatliv, herunder varigheden (og intensiteten) af indgrebet i bevægelsesfriheden.

Institut for Menneskerettigheder er enig i, at muligheden for at bevæge sig frit rundt utvivlsomt har betydning for, om en udlænding kan udøve sit privatliv efter artikel 8, og at der er et ikke ubetydeligt sammenfald mellem vurderingerne.

Det må imidlertid efter Institut for Menneskerettigheders opfattelse antages, at en række yderligere hensyn vil skulle indgå i proportionalitetsvurderingen i forhold til retten til privatliv, herunder fordi placeringen på ét udrejse center i stedet for et andet – f.eks. Lindholm i stedet for Kærshovedgård – konkret kan være begrundet i særlige forhold vedrørende den enkelte person så som hensynet til at forebygge kriminalitet og brud på den offentlige orden og/eller sikkerhed.

Retten til privatliv efter artikel 8 har, som det anføres s. 69 i lovudkastet, det primære 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.

Der må således lægges særlig vægt på, om den pågældende udlænding har en reel mulighed for at etablere og udvikle personlige relationer til andre mennesker og til omverdenen. Eller om udlændingen lever under så restriktive forhold og vilkår, at det reelt ikke er muligt.

Institut for Menneskerettigheder bemærker endvidere, at de hensyn, der begrunder et indgreb i retten til privatliv, skal være legitime og ikke må være diskriminerende. Hensynet til statens sikkerhed, den offentlige

orden og kriminalitetsforebyggelse er legitime hensyn, der kan begrunde et indgreb i retten til privatliv, herunder opholdspligt på et (bestemt) udrejsecenter, jf. artikel 8, stk. 2.

Der må derfor foretages en konkret proportionalitetsvurdering af opholds-, melde- og underretningspligten i lyset af det eller de formål, foranstaltningerne skal varetage i det konkrete tilfælde.

Der må ligeledes foretages en vurdering af, om foranstaltningerne vil være diskriminerende i strid med EMRK artikel 14 sammenholdt med artikel 8, såfremt en opholdspligt på et udrejsecenter, herunder på en ø, konkret er begrundet i hensynet til statens sikkerhed, kriminalpræventive hensyn eller rene ordenshensyn, idet udviste udlændinge i henseende til disse hensyn kan anses at være i en situation, som er sammenlignelig med forholdene for danske statsborgere, der på samme måde en er udfordring for varetagelse af de nævnte samfundsinteresser. Opholdspligten må, for ikke at være diskriminerende, være begrundet i udlændingeretlige hensyn, herunder risiko for at udlændingen vil skjule sig og udsigt til fremtidig udsendelse.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at UIM præciserer i lovbemærkningerne:

- At der ved proportionalitetsvurderingen under retten til privatliv – i tillæg til de i lovudkastet fremhævede kriterier – skal lægges særlig vægt på, om forholdene og vilkårene på udrejsecentret muliggør, at de berørte udlændinge kan etablere og udvikle personlige relationer til andre mennesker og til omverdenen.
- At et indgreb i retten til privatliv ikke må være diskriminerende, jf. artikel 14 sammenholdt med artikel 8 i EMRK, og at UIM i den forbindelse nærmere redegør for diskriminationsvurderingen.

### **1.3.2. Resultatet af proportionalitetsvurderingen**

Det anføres s. 65 i lovudkastet, at det er UIM's generelle opfattelse, at en "vurdering af opholds-, underretnings- og meldepligten i forhold til EMRK artikel 8 i *de fleste tilfælde ikke vil føre til et andet resultat* end den hidtidige vurdering af de nævnte forpligtelser i forhold til artikel 2 i 4. Tillægsprotokol til EMRK, jf. Højesterets dom af 17. januar 2017 (UfR.2017.1228H)." (kursiv tilføjet).

Resultatet af proportionalitetsvurdering under retten til privatliv (artikel 8) og under retten til bevægelsesfrihed (artikel 2/P4) vil derfor som udgangspunkt være det samme. Et indgreb i retten til privatliv vil derfor som udgangspunkt blive uproportionalt på samme tidspunkt som et indgreb i retten til bevægelsesfrihed.

UIM vurderede i notat af 31. marts 2017, at opholdspligten for udlændinge på tålt ophold som udgangspunkt – afhængigt af den



enkelte udlændings forhold og kriminalitet – ikke kan opretholdes i mere end ca. 4 år, før det vil være et uproportionalt indgreb i retten til bevægelsesfrihed, jf. afsnit 1.1. ovenfor.

Da resultatet af proportionalitetsvurderingerne efter UIM's opfattelse som nævnt vil være det samme, må det ligeledes antages, at det som udgangspunkt vil være et uproportionalt indgreb i retten til privatliv, såfremt opholdspligten opretholdes i mere end ca. 4 år.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler med henblik på at undgå brud på menneskerettighederne:

- At UIM præciserer i bemærkningerne til lovforslaget, at opholdspligten som udgangspunkt – afhængigt af den enkelte udlændings forhold og kriminalitet – ikke kan opretholdes i mere end ca. 4 år, før det vil være et uproportionalt indgreb i retten til privatliv.

### **1.3.3. Andet resultat af proportionalitetsvurderingen i konkrete tilfælde**

Det anføres videre i lovudkastet s. 65, at UIM imidlertid ikke kan afvise, at "vurderingen efter EMRK artikel 8 i det *konkrete tilfælde vil føre til et andet resultat* som følge af, at der er tale om et indgreb i en anden rettighed (retten til respekt for familie- og privatliv i stedet for retten til fri bevægelighed)." (kursiv tilføjet).

Institut for Menneskerettigheder deler UIM's vurdering, idet det bemærkes, at der som nævnt ikke ses at være relevant praksis fra EMD eller fra danske domstole om spørgsmålet.

Instituttet bemærker tillige, at det er muligt, at proportionalitetsvurderingen efter artikel 8 i EMRK (retten til privatliv) i konkrete tilfælde vil kunne føre til et for udlændingen mere gunstigt resultat end proportionalitetsvurderingen efter artikel 2 i tillægsprotokol nr. 4 (bevægelsesfrihed).

Det må antages, at proportionalitetsvurderingen efter artikel 8, der mere bredt forholder sig til, om den berørte udlænding kan etablere og udvikle personlige relationer til andre mennesker og til omverdenen, i konkrete tilfælde vil kunne betyde, at et indgreb i privatlivet vil blive uproportionalt tidligere end et indgreb i bevægelsesfriheden, der primært forholder sig til varighed og intensitet af bevægelsesbegrænsningen.

### **1.3.4. Regelmæssig proportionalitetsvurdering**

Det følger af UIM's nuværende retningslinjer, at når en udlænding på tålt ophold har været pålagt opholdspligt på et udrejsecenter i mere end fire år, så skal Udlændingestyrelsen hvert halvår vurdere, om

fortsat opholdspligt vil være et uproportionalt indgreb i den pågældendes bevægelsesfrihed.

Det fremgår ikke af lovudkastet, om en tilsvarende regelmæssig proportionalitetsvurdering vil blive foretaget i forhold til indgrebet i retten til privatliv.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler med henblik på at undgå brud på menneskeretten:

- At UIM præciserer i lovbemærkningerne, at Udlændingestyrelsen efter fire års opholdspligt halvårligt skal vurdere, om fortsat opholdspligt vil være et uproportionalt indgreb i retten til privatliv.

### **1.3.5. Udlændinge, der har fået ophævet deres opholdspligt**

En række udlændinge på tålt ophold, herunder 16 udlændinge i perioden fra januar 2017 til april 2018, har som beskrevet oven for fået ophævet deres opholdspligt af domstolene eller af Udlændingestyrelsen under henvisning til, at fortsat opholdspligt vil udgøre et uproportionalt indgreb i deres ret til bevægelsesfrihed.

De pågældende udlændinge på tålt ophold vil ifølge lovudkastet fremover ikke have "lovligt ophold" i Danmark, og er dermed ikke længere beskyttet af retten til bevægelsesfrihed.

Det fremgår ikke af lovudkastet, om disse udlændinge på ny vil pålagt opholdspligt henset til, at de ikke fremover vil være beskyttet af retten til bevægelsesfrihed i artikel 2 i tillægsprotokol 4 til EMRK, men Institut for Menneskerettigheder antager, at de pågældende ikke nu vil blive pålagt fornyet opholdspligt m.v., fordi proportionalitetsvurderingen efter artikel 8 i de fleste tilfælde ikke vil føre til et andet resultat.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler:

- At UIM redegør for, om nogle af de udlændinge på tålt ophold, der har fået ophævet deres opholdspligt, på ny vil blive pålagt opholdspligt i et udrejsecenter.

### **1.4. FORSØRGELSESPLIGTEN**

En udlænding på tålt ophold er, som det anføres s. 28 i lovudkastet, omfattet af Udlændingestyrelsens forsørgelsespligt.

Institut for Menneskerettigheder er enig med UIM i, at det kan være et indgreb i retten til privatliv, at en udlænding på tålt ophold, der ikke er pålagt opholdspligt, alene har adgang til forsørgelse på et anvist udrejsecenter, samt at en sådant indgreb over tid kan blive uproportionalt, jf. s. 67-68 i lovudkastet.

Instituttet henviser i den forbindelse til EMD's afgørelse i *B.A.C. mod Grækenland*.<sup>5</sup> EMD fandt, at en asylansøger havde været udsat for et uproportionalt indgreb i hans ret til privatliv, fordi han i en årrække (12 år) havde levet på tålt ophold ("tolerated status") underlagt en række begrænsninger i hans forhold og livsvilkår bl.a. i relation til at tage arbejde og uddannelse.

Institut for Menneskerettigheder finder det på den baggrund positivt, at det præciseres i udlændingeloven, at Udlændingestyrelsen i særlige tilfælde – dvs. når Danmarks internationale forpligtelser tilsiger det, jf. s. 33 i lovudkastet – skal bestemme, at udlændinge på tålt ophold, der opfylder deres orienteringspligt, er omfattet af Udlændingestyrelsens forsørgelsespligt på det nærmeste indkvarteringssted (og ikke på det tidligere anviste udrejsecenter).

## 2. FREMMEDKRIGERE

Med lovudkastet pålægges fremmedkrigere opholds-, underretnings- og opholdspligt på et udrejsecenter.

Fremmedkrigere er udlændinge, hvis opholdstilladelse er bortfaldet efter § 21b i udlændingeloven, fordi de har været i udlandet, og der er "grund til at tro", at de dér har deltaget i aktiviteter, der er til fare for Danmarks eller andre staters sikkerhed eller den offentlige orden. Bestemmelsen kombinerer et meget lavt mistankekrav ("grund til at tro") med en meget upræcis beskrivelse af "gerningsindholdet" (statens sikkerhed og den offentlige orden).<sup>6</sup>

De pågældende udlændinge kan for eksempel have opholdt sig i et ISIS-kontrolleret område, og de behøver ikke at have deltaget i aktiviteter, som er strafbare efter danske straffelov.

Det fremgår ikke udtrykkeligt af lovudkastet, men det må antages, at denne gruppe udlændige ikke har begået forhold, som er strafbare efter dansk straffelov; eller at der ikke er tilstrækkeligt bevismæssigt grundlag for at tiltale dem for en strafbar forseelse. I modsatte fald ville de angiveligt falde ind under én af de to kategorier, der allerede er pålagt opholds-, underretnings- og meldepligt, nemlig udlændinge på tålt ophold eller udviste kriminelle udlændinge.

---

<sup>5</sup> EMD, *B.A.C. v. Grækenland*, Appl. no. 11981/15, 13. oktober 2016.

<sup>6</sup> Se evt. Institut for Menneskerettigheders bemærkninger af 6. december 2014 til det lovudkast hvorved § 21b blev indsat i udlændingeloven. Kan ses her: [https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/researchpublications/hoeringssvar/147\\_b\\_pasloven\\_og\\_udlaendingeloven\\_styrket\\_indsats\\_mod\\_rekruttering\\_til\\_vaebnede\\_konflikter\\_i\\_udlandet\\_m\\_v\\_.pdf](https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/researchpublications/hoeringssvar/147_b_pasloven_og_udlaendingeloven_styrket_indsats_mod_rekruttering_til_vaebnede_konflikter_i_udlandet_m_v_.pdf)

Institut for Menneskerettigheder bemærker i den forbindelse, at Højesteret ved proportionalitetsvurderingen i forhold til retten til bevægelsesfrihed – udover de udlændingeretlige hensyn om at sikre udsendelse – også har lagt betydelig vægt på, at den pågældende udlænding har begået strafbare forhold, herunder hvor alvorlig og gentagen kriminalitet, der er tale om.<sup>7</sup> Det samme må antages at være tilfældet i forhold til proportionalitetsvurderingen under retten til privatliv, jf. afsnit 1.3. ovenfor.

Det må alt andet lige antages, at der skal mindre til, før opholdspligten på et udrejsecenter bliver et uproportionalt indgreb i retten til privatliv, hvis den berørte udlænding ikke har begået kriminelle forhold. En udlænding, der ikke har begået strafbare forhold, kan således som udgangspunkt pålægges opholdspligt i kortere tid, end en udlænding, der er dømt for kriminelle forhold.

Instituttet bemærker endvidere, at det primært synes at være af sikkerhedsmæssige grunde, at fremmedkrigere pålægges opholds-, underretnings- og meldepligt på et udrejsecenter. Der må imidlertid efter Instituttets opfattelse stilles spørgsmålstejn ved, om opholds-, underretnings- og meldepligt er et effektivt middel til at opnå det ønskede formål.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler for at undgå brud på menneskerettighederne:

- At UIM præciserer i lovbemærkningerne, at der som udgangspunkt skal mindre til, for at opholdspligten på et udrejsecenter bliver et uproportionalt indgreb i retten til privatliv, såfremt den pågældende udlænding ikke er dømt for kriminelle forhold.

Med venlig hilsen

Peter Vedel Kessing

SENIORFORSKER

---

<sup>7</sup> Jf. U 2012.2874 H og U 2017.1228 H.

---

**Til:** uim@uim.dk (UIM Hovedpostkasse), cakr@uim.dk (Caroline Krogh), hsl@uim.dk (Henriette Sundgaard Land)  
**Cc:** sbech@amnesty.dk (Stinne Bech), dhindsgaul@amnesty.dk (Dan Hindsgaul), mhaakansson@amnesty.dk (Malene Haakansson), cjuul@amnesty.dk (Claus Juul), Clausjuul41@hotmail.com, rzacharias@amnesty.dk (Roberto Zacharias), bwpedersen@amnesty.dk (Bjarke Windahl Pedersen)  
**Fra:** Claus Juul (cjuul@amnesty.dk)  
**Titel:** Amnesty Internationals bemærkninger til udkast til lov om ændring af udlændingeloven og lov om fuldbyrdelse af straf.  
**Sendt:** 05-01-2019 12:42:46  
**Bilag:** Ændringer i udlændingeloven og straffuldbyrdelseslov fremmedkrigere mv.pdf;

Vedlagt fremsendes Amnesty Internationals bemærkninger til udkast til lov om ændring af udlændingeloven og lov om fuldbyrdelse af straf.

Venlig hilsen

Claus Juul  
Juridisk konsulent  
Amnesty International  
Gammeltorv 8, 5.  
1457 København K



København, den 3. januar 2019

## Bemærkninger til forslag til lov om ændring af udlændingeloven og lov om fuldbyrdelse af straf mv.

### GENERELLE BEMÆRKNINGER

Forslaget indeholder en lang række detailjusteringer eller præciseringer af reglerne for administrationen af og forholdene for udlændinge på tålt ophold, kriminelle udviste og de såkaldte fremmedkrigere. Men reelt har forslaget som altovervejende hovedformål at indføre de samme regler om kontrol med fremmedkrigere, som hidtil har været gældende for udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste. Det betyder også, at fremmedkrigere, som ikke overholder deres opholds-, melde- eller underretningspligt fremover vil kunne idømmes fængselsstraf på samme måde og efter det samme forhøjede strafniveau, som gælder for udlændinge på tålt ophold eller kriminelle udviste.

Det andet forslag, som indebærer ændringer af forholdene for personer på tålt ophold, kriminelle udviste og fremmedkrigere, er den del, som skal medføre, at udlændinge på tålt ophold og andre, som er i udsendelsesposition, og som er pålagt opholdspligt (på Kjærshovedgaard eller Sjælsmark), meldepligt, og underretningspligt (og orienteringspligt), fremover skal anses for at opholde sig ulovligt i Danmark – eller for ikke at have lovligt ophold i Danmark.

Overordnet må det samlede forslag betegnes som endnu et forsøg på at stramme kontrollen og skærpe sanktionerne yderligere. Om stramningerne

vil få flere til at rejse – eller helt blive væk – er nok tvivlsomt, men de vil formentlig medvirke til at gøre forholdene mere belastende for de berørte persongrupper.

#### Konkrete bemærkninger.

Det danske asylsystem hviler på en forudsætning om, at udlændinge, som får afslag på asyl, skal rejse igen. Og det gør flertallet af de afviste asylansøgere også.

Men der er en restgruppe – udlændinge på tålt ophold og kriminelle udlændinge, som ikke vil – eller kan – rejse igen.

Udlændige på tålt ophold er personer, som på grund af handlinger begået i deres hjemland eller under opholdet i Danmark, er udelukket fra at få asyl – men som samtidig ikke kan rejse tilbage til deres hjemlandet, fordi de dér vil risikere forfølgelse. Det er ikke manglende samarbejde med de danske myndigheder, der fører til, at de sidder i årevis i Kjærshovedgaard eller Center Sjælsmark.

Afgørelsen om, at de ikke kan sendes til deres hjemland, fordi de risikerer henrettelse, tortur, umenneskelig og nedværdigende behandling, er truffet af de danske udlændingemyndigheder – det vil sige Udlændingestyrelsen eller Flygtningenævnet.



Der er ikke tale om, at disse mennesker "sidder" eller "nægter" sig til en opholdstilladelse i Danmark. De får ikke en opholdstilladelse.

Man beskrev tidligere tålt ophold som en ikke-tilladelse (til at føre en ikke-tilværelse i Danmark). Det er stadig en rammende beskrivelse. Personer på tålt ophold må ikke arbejde eller på anden måde deltage i samfundslivet. De kan ikke gifte sig eller uddanne sig, men skal i princippet sidde i udrejsecentre, til "den sidste dag".

Skiftende folketingsflertal har erklæret at ville gøre tilværelsen for mennesker på tålt ophold så utåleligt som muligt. Svagheden ved denne strategi er, at personer på tålt ophold ikke kan "efterkomme" systemets ønske om, at de rejser til deres hjemland. Det er derfor, de er på tålt ophold.

Også udlændinge, som er dømt til udvisning for kriminalitet, men som ikke kan udsendes, fordi de risikerer forfølgelse i deres oprindelsesland, er underlagt de samme kontrolforanstaltninger – og heller ikke disse udvisningsdømte er reelt i en situation, hvor de kan efterkomme systemets pres for at få dem til at rejse.

Disse kendsgerninger synes imidlertid at glide ud af fokus, når der fra politisk hold efterspørges eller præsenteres nye måder at stramme skruen i forhold til denne gruppe mennesker.

Retorikken er skærpet betydeligt, og det samme er vilkårene for disse mennesker – herunder ikke mindst de strafferetlige sanktioner. Det viser med stor tydelighed, hvor meget retsbevidstheden og synet på udlændingeområdet har flyttet sig, når man efter de gældende regler kan idømmes fængselsstraf på op til 1 år og 6 måneder ikke for volds- eller berigelseskriminalitet, men for at udeblive fra et udrejsecenter i

strid med opholdspligten og ikke overholde meldepligten eller underretningspligten.

Når man betænker, at udrejsecentre med omhu er placeret så langt væk som muligt fra resten af samfundslivet (og at man vil gøre denne afsondring endnu mere monumental ved at etablere et udrejsecenter på en ø, som er tæt på øde og svær at komme til og fra), er det i bund og grund en forståelig reaktion, når en beboer vælger at forlade et sådant center – regler eller ikke regler.

På denne baggrund er det bekymrende at se forslagsstillerne nærmest fejre de påtænkte stramninger og ikke mindst, at de såkaldte "fremmedkrigere" nu skal underkastes de samme kontrol- og strafforanstaltninger, som udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste er under.

For det første er det ikke sandsynligt, at "fremmedkrigerne" vil være mere tilbøjelige til at forlade Danmark som følge af det systemiske pres, som de fremover skal dele med udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste. Så ville det nuværende systems mange pres og benspænd være tilstrækkeligt til at få folk til at rejse.

For det andet er det problematisk – som Amnesty International også gjorde opmærksom på, da de første bestemmelser om "fremmedkrigere" blev vedtaget i 2015 – at der tale om personer, som "*antages at have deltaget i aktiviteter, som kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller udgøre en væsentlig trussel mod den offentlige orden.*" (Amnestys understregning.)

Det er klart, at personer, som har engageret sig i krigsførelse mod Danmark eller på anden vis modarbejdet danske interesser



gennem tilslutning til fremmede styrker eller militante bevægelser, skal kunne straffes, hvis der efter en retlig prøvelse findes grundlag for det.

Men det er stærkt problematisk for et retssamfund, at personer, som ikke er stillet for en dommer, ikke er fundet skyldig efter en formaliseret bevisvurdering, skal udvises af Danmark, fordi det "antages", at de har begået nærmere bestemte handlinger – og de herunder også undergives det samme kontrol- og sanktionssystem, som personer på tålt ophold eller kriminelle udviste, der modsat fremmedkrigerne har været gennem en eller anden form for retlig prøvelse og bevisvurdering.

## II. Ændring af reglerne om lovligt ophold i Danmark for personer på tålt ophold eller kriminelle udviste.

De danske regler om tålt ophold m.v. har hidtil (siden 2002) været forstået således, at personer på tålt ophold skulle pålægges opholdspligt på et udrejsecenter- og meldepligt med en sådan regelmæssighed og hyppighed, at disse to regimentter reelt forhindrede personer på tålt ophold i at leve et tilnærmelsesvis normalt liv med kontakt til den omgivende verden.

(Daværende indenrigsminister Bertel Haarder forklarede i 2002, at hensigten med regimenttet var at få personer på tålt ophold til at *vælge* at rejse af egen "fri vilje", idet det var regeringens opfattelse, at disse mennesker – uanset Flygtningenævnets vurdering af en konkret fare for forfølgelse i hjemlandet – ville kunne finde en bagdør til hjemlandet at snige sig ind ad, hvis de virkelig ville. Amnesty International har i flere omgange gennem årene rettet forespørgsler til regeringen og embedsværket og efterspurgt dokumentation for denne opfattelse – "De

*kan jo godt rejse, hvis de virkelig vil*". Der er aldrig leveret antydning af dokumentation for denne opfattelses forbindelse til virkeligheden.)

Over årene har skiftende regeringer skærpet vilkårene for personer på tålt ophold og kriminelle udviste for at styrke presset på dem og ad den vej få dem til at rejse. Denne strategi er blevet præsenteret som, at "vi skal gøre det så utåleligt som muligt."

### Højesterets afgørelser i 2012 og 2017.

Højesteret har i to omgange – ved en dom i 2012 og 2017 – trukket en streg i sandet med to afgørelser, som siger, at indskrænkninger i bevægelsesfriheden – som opholdspligt, meldepligt og underretningspligt - med tiden kan gå fra at være rimelige foranstaltninger til at opnå nogle samfundsmæssige mål til at være uforholdsmæssige foranstaltninger, som ikke *længere* er rimeligt begrundet i samfundets ønske om kontrol med personer på tålt ophold og – ikke mindst – ønsket om, at de rejser. Fordi de ikke virker – bortset fra som benspænd og chikane.

Eller sagt på en anden måde: Hvis de mange kontrolforanstaltninger og begrænsninger i den personlige frihed ikke inden for en given periode fører til det ønskede resultat, men alene påfører en bestemt gruppe mennesker en trøstesløs tilværelse langt fra resten af samfundet og en række handlepligter, som primært har et chikanøst sigte, så bliver opholds- og meldepligten til en uproportional foranstaltning i strid med bl.a. bevægelsesfriheden, som den fremgår af artikel 2 i den 4. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.





Højesteret har i en afgørelse, UfR.2012.2874H, afgjort, at et påbud om opholds- og meldepligt for en udlænding, som for længst havde afsonet sin straf for relativt underordnet kriminalitet, og som var udvist, men som ikke kunne udsendes til sit oprindelsesland, udgjorde et uproportionalt indgreb i udlændingens bevægelsesfrihed – i forhold til artikel 2, i 4. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

På tidspunktet for Højesterets afgørelse havde udlændingen haft opholdspligt i 5 år og meldepligt i ca. 4 år. Den oprindelige straf var 18 måneder.

I UfR.2017.1218H fandt Højesteret, at det hensyn til den nationale sikkerhed og offentlige orden, som indgrebene i bevægelsesfriheden (opholds- og meldepligten) for udlændinge på tålt ophold skal tjene – sikre en persons tilstedeværelse med henblik på en effektiv og hurtig udsendelse af Danmark, når muligheden opstår – som udgangspunkt vejer tungere end hensynet til den udviste udlændings bevægelsesfrihed.

Højesteret fandt dog samtidig, at et pålæg om opholdspligt fra den 9. oktober 2013 – forpligtelserne havde været pålagt sagsøger i en periode på 3 år og 11 måneder – udgjorde et uproportionalt indgreb i udlændingens (sagsøgers) bevægelsesfrihed i strid med artikel 2 i 4. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Højesteret slog samtidig fast, at også meldepligten var ugyldig fra 9. oktober 2013.

Disse domme betyder, at hvis et pålæg om at opholde sig på et bestemt udrejsecenter efter en årrække ikke længere fremstår som en proportional foranstaltning – fordi den

efter en årrække ikke har den ønskede effekt - skal opholdspligten ophæves.

Udlændingens meldepligt opretholdes derimod som udgangspunkt, medmindre meldepligten konkret vurderes som en krænkelse af Danmarks internationale forpligtelser.

Artikel 2 i 4. tillægsprotokol siger, at enhver, der lovligt befinder sig på en stats område, inden for dette skal have ret til at færdes frit og til frit at vælge sit opholdssted. Beskyttelsen omfatter også udlændinge, der er på tålt ophold. Retten er ikke absolut, da der kan gøres indgreb i denne ret, hvis det er i overensstemmelse med lov og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til bl.a. den nationale sikkerhed og den offentlige orden. Dette indebærer bl.a., at indgrebet skal vurderes og findes proportionalt i hvert enkelt tilfælde.

Det forhold, at kravet om, at de enkelte indgreb – opholdspligt, meldepligt og underretningspligt – *løbende* skal opfylde betingelsen om at være proportionale indgreb, gør, at det med tiden – som det skete i de to nævnte højesteretsafgørelser UfR.2012.2874H og UfR.2017.1218H – kan blive vanskeligere at begrunde sådanne indgreb, efterhånden som tiden går.

I bemærkningerne til nærværende forslag, side 62, henvises der til bemærkningerne til lov nr. 365 af 6. juni 2002, hvorved man i sin tid indførte opholdspligten.

I bemærkningerne til 2002-forslaget er det anført, at det følger af såvel Den Europæiske Menneskerettighedskonventions 4. tillægsprotokol, artikel 2, (som af FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, artikel 12), at enhver, der lovligt befinder sig på en stats område, inden for dette område skal have ret til at færdes frit



og til frit at vælge sit opholdssted. Denne ret kan dog underkastes begrænsninger, hvis det er i overensstemmelse med lov og kan begrundes i hensynet til f.eks. statens sikkerhed, den offentlige orden eller andres rettigheder og friheder.

Disse bestemmelser omfatter ikke blot landets egne borgere, men også udlændinge, der befinder sig lovligt på landets område. Det tilkommer som udgangspunkt staterne at afgøre, hvem der lovligt befinder sig inden for dets grænser, hvis det i øvrigt er i overensstemmelse med staternes internationale forpligtelser.

Det fremgår videre, at man i bemærkningerne til 2002-forslaget yderligere anførte, at en asylansøger som udgangspunkt har lovligt, processuelt ophold i Danmark fra tidspunktet for asylansøgningens indgivelse til asylsagen er færdigbehandlet, og den pågældendes udrejsefrist er overskredet. (Forudsat, at der meddeles afslag). En ansøgning om humanitær opholdstilladelse eller anden subsidiær tilladelse kan efter omstændighederne forlænge et lovligt, processuelt ophold og tillægges opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen.

Endvidere anføres det i 2002-forslagets bemærkninger, at udlændingen ikke længere har lovligt ophold i Danmark, når Udrejsefristen er overskredet. Dette gælder – understreges det – selvom udlændingen ikke kan udsendes af landet på grund af forbuddet mod *refoulement* i udlændingelovens § 31. Udlændinge, der meddeles afslag på asyl, f.eks. på grund af alvorlig kriminalitet, men som ikke kan udsendes på grund af udlændingelovens *refoulementsforbud*, opholder sig således *ulovligt* i Danmark på såkaldt tålt ophold.

I et senere forslag til ændring af udlændingeloven (lov nr. 1397 af 27. december 2008) gentages det, at det følger af artikel 2 i 4. tillægsprotokol til Den Europæiske

Menneskerettighedskonvention, at enhver, der lovligt befinder sig på en stats område, inden for dette skal have ret til at færdes frit og til frit at vælge opholdssted. Endvidere anføres det i 2008-bemærkningerne, at beskyttelsen i artikel 2 i 4. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention også omfatter udlændinge, herunder udlændinge på tålt ophold. På den baggrund konkluderes det, at skærpet kontrol med påbud om at tage ophold i et udrejsecenter vil være et indgreb, der er omfattet af artikel 2 – om frihed til valg af opholdssted – i 4. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

I nærværende forslags bemærkninger, side 63, anføres det videre, at tilsvarende betragtninger (som om opholdspligt) har gjort sig gældende i forhold til melde- og underretningspligten.

Det har på den baggrund, anføres det samme side, været regeringens opfattelse, at udlændinge på tålt ophold har været omfattet af beskyttelsen i artikel 2 i 4. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, og at de er omfattet af den beskyttelse af bevægelsesfriheden, der følger af bestemmelsen.

Det er denne opfattelse, som regeringen med nærværende forslag vil gøre op med. Ræsonnementet er, at hvis personer på tålt ophold eller kriminelle udviste ikke opholder sig lovligt i Danmark, så er de heller ikke beskyttet af artikel 2 i 4. tillægsprotokol og de begrænsninger, der ligger i protokollens regler om "proportionalitet".



Helt konkret skal lovændringen føre til, at udlændingemyndighederne kan se bort fra de to danske højesteretsdomme, som har betydet, at der gælder en tommelfingerregel, om at personer på tålt ophold m.v. ikke må være undergivet de nuværende pålæg om opholdspligt, melde- og underretningspligt i mere end 3 år og 11 måneder. (I praksis 4 år).

I bemærkningerne til nærværende udkast, side 64, anføres der til støtte for ændringen af retstilstanden to afgørelser.

For det første Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol afgørelse i sagen MS. mod Belgien, og for det andet Den Europæiske Menneskerettighedskommissions afvisningsbeslutning i sagen Omwenyeke mod Tyskland om begrænsninger i en asylansøgers bevægelsesfrihed, mens den pågældendes asylansøgning var under behandling.

Både domstolsafgørelsen og afvisningsbeslutningen når frem til, at det er de enkelte stater – som har undertegnet Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – der afgør, hvornår en udlænding opholder sig lovligt i landet, og at artikel 2 i 4. tillægsprotokol alene beskytter personer, som opholder sig lovligt i landet.

### **MS. mod Belgien**

I MS. mod Belgien påstod klageren, at Belgien havde krænket hans rettigheder i forhold til artikel 3 – om (udsendelse til) tortur og umenneskelig og nedværdigende behandling – ved at sende ham til Irak, og artikel 5, stk. 1, om frihedsberøvelse mhp. udsendelse af Belgien, og endelig artikel 2, i tillægsprotokol 4 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for at

krænke hans ret til at bevæge sig frit i Belgien og tage ophold, hvor han ville.

Domstolen gav klageren medhold i, at de belgiske myndigheder ikke havde foretaget tilstrækkeligt for at sikre, at han ikke ville blive udsat for tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling i Irak – og dermed havde handlet i strid med artikel 3 i konventionen.

Domstolen fandt videre, at de belgiske myndigheder havde i strid med konventionens artikel 5, stk. 1, ved at holde klageren frihedsberøvet med henblik på udsendelse af landet – idet der ikke på noget tidspunkt under de to perioder, hvorunder klageren var frihedsberøvet, var noget, som pegede på, at en udsendelse var nært forestående.

I forhold til spørgsmålet om klageren ret til at bevæge sig og opholde sig, hvor han ville i Belgien- under den sidste del af hans ophold i Belgien - gjorde klageren gældende, at hans rettigheder havde været krænket, idet han

- Havde pligt til kun at bo ét sted,
- Havde pligt til at melde sig hos det lokale politi to gange dagligt,
- Ikke måtte forlade kommunens område uden at underrette politiet

Domstolen afgjorde, at 4. tillægsprotokol, artikel 2 – om bevægelsesfrihed og valg af opholdssted alene vedrører personer, som opholder sig lovligt i landet, og at "lovligheden" fastlægges af staterne. Klageren fik derfor ikke medhold i sin klage angående hans bevægelsesfrihed jf. artikel 2 i 4. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Efter Amnesty Internationals opfattelse må man spørge, om ikke Domstolen – ved siden af den rent formelle afgørelse af, at det er



staterne, som afgør, hvornår en person opholder sig lovlig på statens territorium - samtidig har skelet en del til protokollens artikel 2, para 2 og spørgsmålet om **proportionalitet i indgrebene – herunder især hvor indgribende restriktionerne er.**

Under behandlingen af spørgsmålet om bevægelsesfriheden jf. tillægsprotokollens artikel 2, gjorde den belgiske stat gældende, at klagerens bevægelsesfrihed ikke var unødvendigt eller uforholdsmæssigt begrænset på en måde, som krænkede 4. tillægsprotokol, artikel 2.

Belgien henviste bl.a til, at klageren boede i Sint-Niklaas, en by og et opholdssted, som klageren selv havde valgt.

Videre, at Sint-Niklaas er en by med 70.000 indbyggere på et areal, som dækker 88 km<sup>2</sup>.

I byen er der videre, oplyste Belgien, en veludviklet infrastruktur, både i forhold til kultur og sundhed – og klageren kunne frit bevæge sig inden for Sint-Niklaas' område og etablere sociale netværk på lige fod med alle byens øvrige borgere – lige som klageren havde indgået ægteskab under sit ophold i Sint-Niklaas.

Det område, som klagerens bevægelsesfrihed var begrænset til, svarer i befolkningstal svarende til byer som Gentofte, Sønderborg, Holbæk, Hjørring, Helsingør m.fl.

Man kan ikke med rimelighed sammenligne klagerens forhold i Sint-Niklaas med de forhold, som bydes personer på tålt ophold i Kærshovedgaard, et tidligere fængsel, der ifølge regeringen med omhu er udvalgt, fordi det ligger langt fra større byer og almindelig samfundsmæssig infrastruktur.

Hvis planerne om at ombygge øen Lindholm til et udrejsecenter omkranset af vand med få daglige sejladser mellem øen og den lille by Kalvehave med ca. 632 indbyggere bliver realiseret, vil en fremtidig sammenligning mellem Sint-Klaas og Lindholm – eller en proportionalitetsvurdering i forhold til opholds-, melde- og bevægelsespligt være endnu mere urimelig og usaglig.

### **Omwenyeke mod Tyskland**

I sagen Omwenyeke mod Tyskland – om begrænsninger i en asylansøgers bevægelsesfrihed – nåede sagen ikke til realitetsbehandling, idet den blev afvist af Kommissionen/Domstolen som åbenbart grundløs.

Klageren påstod sin ret til frit at bevæge sig og opholde sig i Tyskland, jf. artikel 2 i 4. tillægsprotokol, krænket derved, at han havde fået pålæg om at opholde sig i Wolfsburg – og ikke forlade byens område.

Wolfsburg er en by med 125.000 indbyggere, og klageren kunne bevæge sig frit inden for dens område. Han klagede imidlertid over, at han ikke kunne besøge venner, som boede uden for byen, lige som han ikke kunne opsøge netværk med andre flygtninge uden for byen. Ansøgeren giftede sig i 2001 med en tysk statsborger.

Som nævnt ovenfor, blev sagen afvist som åbenbart grundløs.

Indledningsvis slår Domstolen fast, at “The Court reiterates that in cases arising from individual applications ***its task is not to review the relevant legislation or practice in the abstract; it must as far as possible confine itself, without overlooking the general context, to examining the issues raised by the case before it.***”



Man må forstå denne indledningsvise forudsætning om grænserne for domstolens prøvelse således, **at domstolen ikke er pro-aktiv og ikke inddrager forhold, der ikke er gjort gældende af parterne**, men primært ser det som sin opgave at forholde sig til parternes påstande, som de præsenteres.

I de nævnte afgørelser har Domstolen forholdt sig til de nævnte indgreb på den ene side og nødvendigheden – og proportionaliteten – på den anden side - i disse konkrete afgørelser. Selv om Domstolen slår fast, at det er den enkelte stat, der afgør, hvornår udlændinge opholder sig lovligt på statens territorium, kan det ikke antages, at Domstolen ikke vil inddrage spørgsmålet om indgrebenes **intensitet og tidsmæssige udstrækning**.

Efter Amnesty Internationals opfattelse betyder det samtidig, at man ikke kan slutte fra de nævnte domstolsafgørelser til, at fremtidige sager ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol – om (uforholdsmæssige) indgreb i bevægelsesfriheden – uden videre vil lade afgørelsen begynde og slutte med en konstatering af, at udlændinge, som ikke har lovligt ophold, altid kan pålægges indskrænkninger i bevægelsesfriheden omfattet af artikel 2, stk. 2, i 4. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Det kan således langt fra udelukkes, at fremtidige sager om bevægelsesfriheden vil gå Danmark imod – ikke mindst ud fra en helhedsbetragtning af den samlede, kumulerede effekt af de begrænsninger, som pålægges udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste, som ikke kan vende tilbage til deres oprindelsesland.

## Om konsekvenserne af refolementsforbuddet i forhold til "lovligt ophold eller ulovligt ophold.

Efter Amnesty Internationals opfattelse bør det granskes nærmere, hvordan "lovligt ophold" i artikel 2 i 4. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol skal defineres og afgrænses.

I nærværende forslag til ændring af udlændingeloven vil man ændre gældende ret således, at personer, som ikke har lovligt ophold - forstået som en positivt defineret opholdsret, der er et resultat af, at udlændingen opfylder nærmere bestemte betingelser og forhold – per definition skal anses for at opholde sig ulovligt i landet.

Personer, som er i Danmark på tålt ophold og andre, som er udvist, men ikke kan udsendes til deres hjemland, fordi det ville stride mod refolementsforbuddet, jf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols artikel 3, er her som følge af **en formaliseret retlig forpligtelse**, som Danmark har påtaget sig gennem undertegnelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention m.fl.

Danmark har forpligtet sig til ikke at udsende personer, som risikerer forfølgelse i deres hjemland. Tålt ophold er så langt, som man kan komme, fra at indrejse illegalt og arbejde i landet uden nogensinde at henvende sig til de danske myndigheder og få opholdet registreret. Tværtimod er personer på tålt ophold registrerede og juridisk til stede som få andre. Deres opholdsretlige situation ændrer sig først, når eller hvis situationen i deres hjemland ændrer sig. Det kan skiftende folketingsflertal ikke lave om på. Man har kunnet gøre opholdet – eller ikke-opholdet - så utåleligt som muligt, men beskyttelsen



mod at blive udsendt til forfølgelse har man ikke kunnet røre.

Personer på tålt ophold deler ikke skæbne med udlændinge, som er indrejst illegalt og forsøger at holde sig under myndighedernes radar. Personer på tålt ophold kan ikke sendes ud af landet. Men denne beskyttelse anses ikke som en personlig rettighed for dem, men som en begrænsning i staternes råderum.

Realiteten er, at Danmark indgår i en gensidigt forpligtende aftale med en lang række andre medlemmer af det internationale samfund, som siger, at man ikke må udsende mennesker til forfølgelse i deres hjemland.

Efter Amnesty Internationals opfattelse bør man opgive forestillingen om, at personer på tålt ophold opholder sig ulovligt i landet. Det giver ikke mening at anse tålt ophold som en løbende "ulovlighed", når Danmark er forpligtet til at opretholde denne retstilstand. Beskyttelsen af personer på tålt ophold er et resultat af den internationale retsorden, som Danmark selv har været med til at opbygge. Endelig skal Amnesty henlede opmærksomheden på den ovenfor gengivne præmis i Omwenyeke, hvor Domstolen beskriver sin egen sagsbehandling og bemærker, at man tager stilling til sagerne, som de forelægges Domstolen.

Man kunne formode, at den danske praksis ville få problemer, hvis personer på tålt ophold klagede til Domstolen gjorde gældende, at personer på tålt ophold ikke opholder sig ulovligt i landet, men tværtimod befinder sig i landet som et resultat af den internationale retsorden, som Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er udtryk for – herunder særligt refoulementsforbuddet, som det

indfortolkes i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols artikel 3.

Amnesty International,  
den 4. januar 2019/cj

---

**Til:** uim@uim.dk (UIM Hovedpostkasse), cakr@uim.dk (Caroline Krogh), hsl@uim.dk (Henriette Sundgaard Land)  
**Cc:** jette@sosracisme.dk  
**Fra:** SOS Racisme (sos@sosracisme.dk)  
**Titel:** Høringssvar fra SOIS Racisme om udlændingeloven og fuldbyrdelse af straf med høringsfrist 4 januar 2019  
**Sendt:** 04-01-2019 17:24:37  
**Bilag:** SOS\_Racismes\_hoeringssvar\_om\_udlaendingeloven\_fuldbyrdelse\_af\_straf.docx;  
SOS\_Racismes\_hoeringssvar\_om\_udlaendingeloven\_fuldbyrdelse\_af\_straf.pdf;

Til Udlændingeministeriet!

Hermed fremsendes SOS Racismes høringssvar om ovennævnte forslag til ændringer i udlændingeloven og om fuldbyrdelse af straf, med høringsfrist i dag.

Venlig hilsen,  
Anne Nielsen,  
Næstformand

SOS Racisme  
Nørre Allé 7,  
2200 Kbh. N.  
[sos@sosracisme.dk](mailto:sos@sosracisme.dk)  
[www.sosracisme.dk](http://www.sosracisme.dk)



København, d. 4. januar 2019

## Høringsvar fra SOS Racisme - frist 4. januar 2019

### Høring over udkast til lov om ændring af udlændingeloven og lov om fuldbyrdelse af straf mv.

(Skærpet kontrol med fremmedkrigere, orienteringspligt for udlændinge på tålt ophold, der ikke er pålagt opholdspligt, adgang uden retskendelse til bopælen under varetægtsfængsling og afsoning med fodlænke på et indkvarteringssted, præcisering af Udlændingestyrelsens kontrolpligt og nyaffattelse af bestemmelserne om opholds-, underretnings- og meldepligt).

#### Til Udlændingeministeriet

[uim@uim.dk](mailto:uim@uim.dk); [cakr@uim.dk](mailto:cakr@uim.dk); [hsl@uim.dk](mailto:hsl@uim.dk)

SOS Racisme takker for at have fået sendt ovennævnte lovudkast i høring.

Vi har tidligere skarpt kritiseret opholdsbetingelser, leveforhold, straffe og strafskærper i den nyere danske lovgivning om udlændinge på "tålt ophold", udlændinge, der har afsonet en dom for kriminalitet, men ikke kan udsendes og asylansøgere, der har begået kriminalitet, som ikke kan udsendes, og afviste asylansøgere, der ikke kan udsendes. Nu er der så kommet en ny gruppe til af udlændinge, som er benævnt: "Fremmedkrigere".

Se vores tidligere høringssvar her, hvor en relevant Højesteretsdom er indføjet som bilag:

[http://sosracisme.dk/userfiles/downloads/Pressemeddelelser\\_hoerings svar/Hoerings svar\\_SOS\\_mod\\_Racisme\\_vedr\\_strafskaerpelse.pdf](http://sosracisme.dk/userfiles/downloads/Pressemeddelelser_hoerings svar/Hoerings svar_SOS_mod_Racisme_vedr_strafskaerpelse.pdf)

Danmark har flere gange skærpet forholdene for disse grupper af udlændinge for - med den ansvarlige ministers ord: "tålt ophold skal være så utåleligt som muligt" - og: "Danmark skylder dem intet".

Den første sætning udtrykker tankegangen bag tortur: man ønsker med vilje at påføre ofrene så meget lidelse og håbløshed, at de af sig selv rejser deres vej, går under jorden, eller samarbejder om hjemsendelse til deres land, hvis de har et. Den anden udtrykker, at Danmark kan være ligeglad med menneskerettighederne for disse personer, selv om menneskerettighederne gælder for alle. Nogle af de berørte udlændinge er statsløse, andre har statsborgerskab i et andet land. Fælles for dem er, at Danmark ikke har kunnet tilbagesende dem til et andet land, og at der ikke er en forventning om, at det vil kunne lade sig gøre snart.

Derfor foreslår vi, at afvikle ordningerne frem for at udbygge dem i endnu mere lidelsesfuld retning, fx ved at pålægge stort set alle i grupperne underretningspligt, opholdspligt og meldepligt, og ved indretning af et udrejsecenter på Lindholm og i Ringe.

Hvis man ikke ønsker, at tidligere kriminelle udlændinge, der har afsonet deres dom, og som ikke kan hjemsendes straks, skal skjule sig, skal man modsat det fremsatte lovforslag lade være med at give dem opholdspligt på et udrejsecenter! Det helt grundlæggende, der i så fald bør gælde er, at man tager vare på de kriminelle udlændinge, når de har afsonet deres dom, og behandler dem ordentligt og menneskeligt evt. med tilsyn fra Kriminalforsorgen, uden for centrene.

Når det gælder afviste asylansøgere, der har begået og afsonet kriminalitet, kan de efter endt afsoning af deres dom ligeledes behandles i frihed uden for centrene. Vi ved at en stor del af asylansøgerne har



PTSD efter krig, tortur og flugt. Betingelserne i asylcentre og udrejsecentre med støj, en stor koncentration af mennesker med problemer og uro, og få livsmuligheder er stressende og ødelæggende for sårbare mennesker, der kan bukke under for deres følelser, og have svært ved at erkende virkeligheden bl.a. fordi de ikke forstår samfundet, ikke forstår dansk, og i mange tilfælde heller ikke engelsk. Personer med deciderede tegn på psykisk sygdom, fx. paranoid skizofreni, andre tilstande med paranoia, depression, PTSD, hjerneskade, ADHD eller misbrug bør behandles – såvel for deres egen skyld som for samfundets skyld, idet det kan nedsætte risikoen for kriminalitet, hvis de er velbehandlede og uden misbrug af stoffer og alkohol. Man bør foretage en stor indsats for at få dem i lønnet arbejde, således at de ikke fristes til berigelseskriminalitet for at overleve i Danmark.

Når det gælder mennesker på tålt ophold – som der kun er en mindre gruppe af – var der efter vores kendskab kun dårlige erfaringer med en enkelt, før gruppen fik opholdspligt på asylcentre og siden udvisningscentre. Det eksempel, vi kender, var den irakiske hærchef, som ifølge rygterne rejste til Irak, hvor han blev dræbt i krig. De allerfleste ville kunne indgå i frihed i det danske samfund indtil de en dag måske kunne stilles for en krigsforbryderdomstol, hvis dette var relevant, eller kunne gennemgå en anden retlig proces, hvis fx dødsstraf og tortur var afskaffet i deres hjemland, og de ikke ville blive myrdet eller umenneskeligt behandlet af andre, og hjemlandet ville tage imod dem. Det samme gælder fremmedkrigere fra krige, hvor Danmark er indblandet i krigen på modsat side, de sidste to grupper kunne PET eller FET eventuelt have tilsyn med.

Den åbne begrundelse for de skærper, der førte til at indføre en helt formålsløs underretningspligt og meget hyppige og lange sanktioner med fodlænke og fængsel ved brud på "pligterne" var ifølge ministeren og retsordføreren for Socialdemokratiet: "Vi skal vide, hvor vi har dem". Men på grund af netop de omstændigheder, man bød dem, valgte mange at gå under jorden, så regeringen og samfundet netop ikke vidste, hvor de var. Med mindre da, at de blev fundet et sted i landet, eller i et andet land og tilbagesendt til Danmark.

Udlændinge, der gik under jorden, og som ikke dukkede op inden, forsvandt efter et halvt år fra de danske statistikker over udlændinge i udsendelsesposition, og det var nok i virkeligheden regeringens og folketingsflertallets vigtigste hensigt med stramningerne. Problemet er, at uden lovligt ophold er der næsten ikke andre muligheder for at overleve i Danmark eller i udlandet, end kriminalitet, sort arbejde eller prostitution. Vi formoder, at folketingsflertallet bevidst har ønsket at eksportere sådanne problemstillinger til København eller til udlandet, hvor det kan være nemmere at leve skjult og illegalt.

Selv om regeringen og folketingsflertallet officielt ville gøre det så utåleligt som muligt, for at få folk til at samarbejde om frivillig hjemsendelse, er det meget få, der er gået med til frivillig tilbagesendelse. Og det på trods af, at der er afsat flere millioner kr. til tilbagesendelser og indført en noget-for-noget-politik for levering af dansk bistand: den betinges af, at modtagerlandet tager imod tvangshjemsendte formodede egne statsborgere.

Alligevel har Danmark indimellem igen måttet modtage tvangsudsendte udlændinge ledsaget af dansk politi, da hjemlandet ved grænsefremstillingen ikke ville tage imod dem, fx hvis den pågældende ikke var statsborger i landet, ikke havde papir på statsborgerskab, ikke talte sproget, eller ikke nogen sinde have opholdt sig i hjemlandet. En ung algerier døde i Danmark i 2017 som følge af et forsøg på en tvangshjemsendelse, efter at være blevet overmandet af politiet, før flyet lettede, den ventede undersøgelsesrapport herom har så vidt vi ved aldrig været offentliggjort.

Vi ved godt, at et af formålene med den førte og den foreslåede udvisningspolitik også officielt er at afskrække folk fra at søge asyl i Danmark. Et andet er at fremstå barsk og fjendtlig over for udlændinge – især kriminelle og asylansøgere – for at vinde stemmer ved kommende valg, eller som modydelse for DF's stemmer til Finanslovsaftalen.

Problemet er, hvor stor en del af vores medmenneskelighed, vi er villige til at miste ved konstant at øge strafudmålinger for ikke at overholde diverse meningsløse pligter, som reelt modvirker at "vi ved hvor vi har dem", og ved at stå fast på hårde fængselslignende vilkår til disse grupper, som vi ved medfører og forværrer psykiske lidelser.

Lige før borgerkrigen i Syrien tilbagesendte Danmark syriske kurdere til fængsel i Syrien, og én blev tortureret af den syriske efterretningstjeneste i Damaskus Lufthavn, men blev returneret med politiet til Danmark, da Syrien ikke ville tage imod ham. Kort før krigen i Sri Lanka endte med folkedrab på tamiler, der var fanget i en lomme på den nordlige del af Sri Lanka, tvangstilbagesendte Danmark tamiler til Sri Lanka; i et tilfælde endda efter at UNHCR i flere omgange havde interveneret for at forhindre tilbagesendelsen. Aktuelt tvangstilbagesender vi mennesker til Afghanistan og Somalia, selv om det udgør refolement.

Udlændingeministeren hævder, at Kærshovedgård, Sjælsmark og det kommende center på øen Lindholm ikke er fængsler, og at folk ikke er frihedsberøvede dér. Forholdene var dog bedre for de indsatte i det åbne fængsel, som siden blev til Kærshovedgård før, end efter fængslet blev omorganiseret til udrejsecentre for officielt ikke frihedsberøvede udlændinge. I en rapport fra en undersøgelse af udrejsecentre i 2017 foretaget for Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder af tidligere fængselsinspektør Bodil Philip og tidligere politidirektør Arne Stevns fandt disse, at et ophold på Kærshovedgård (Khg) måtte sidestilles med frihedsberøvelse:

#### "8.1 Vurderinger

1. At forholdene på institutionerne Vridsløselille, Ellebæk og Sjælsmark ikke giver anledning til bemærkninger.
2. At der er risiko for, at et ophold på Khg må sidestilles med frihedsberøvelse og dermed risiko for brud på EMRK art. 5.

I vurderingen lægges der vægt på:

- Khg's isolerede beliggenhed og manglende offentlige transportmuligheder. Det er kun de beboere der er på tålt ophold, der modtager et vederlag. Vederlaget er på 403 kr. hver 14. dag. En returbillet fra Bording til København koster 776 kr. med en rejsetid på 3½ time hver vej.

- at der er opholdspligt, der kontrolleres med en under strafansvar indført melde- og underretningspligt. Denne skærpelse gælder både for Khg og Sjælsmark, men vejer tungest på Khg, hvor gruppen med lange opholdstider sidder. - at hele området og enkelte afdelinger er indhegnet. Der benyttes elektronisk registrering ved åbning af døre med indberetning til US. Indhegningen er begrundet med beskyttelseshensyn, men benyttes også til kontrol.

- at opholdene er tidsbestemte og kan blive meget langvarige uden, at udlændingen har nogen indflydelse på opholdets varighed eller indtryk af, hvornår kravet om ophold ophører. Der er her lagt US vurdering af en manglende udrejsemulighed til grund.

- at kravet til opholds- og meldepligt er blevet skærpet ved at der er indført elektronisk registrering og strafferammen for brud er hævet til 1½ år.

3. At man finder det betænkeligt, at ophold på Khg er en administrativ beslutning og ikke en domstolsbeslutning. I vurderingen lægges der vægt på: - at afgørelsen om opholdspligt på Khg er en administrativ afgørelse, der ikke kan påklages til anden administrativ myndighed. Eneste mulighed for prøvelse er domstolsprøvelse er i hht grundlovens § 63, der vil kræve advokatbistand, hvad der kan være svært for beboeren at finansiere. Der vil således ikke være de retsgarantier i form af advokatbistand og domstolsprøvelse, som kræves ved anbringelse i hht udlændingelovens § 36, uagtet at opholdene kan blive særdeles lange.

4. At et ophold på Khg må anses for så belastende, at risiko for, at EMRK art. 3 vedr. umenneskelig eller vanærende behandling overskrides. DHK ser med særlig bekymring på den gruppe, der er anbragt på centret på tålt ophold samt dem, der ikke kan udrejse fordi ingen stat vil modtage dem. Uagtet at US aktuelt gennemgår alle sager på tålt ophold, må det formodes, at der også i fremtiden vil være udlændinge på centret, der uden 18 egen skyld ikke kan rejse. Højesteret (HR) har i to konkrete sager lagt en rettesnor for opholdets varighed for udlændinge på tålt ophold på ca. 3 år. HR har ikke taget stilling til kortere tider.

Dertil kommer, at US ikke har hjemmel til at betale underhold og sundhedsydelse for dem på tålt ophold, der ikke opholder sig på centret. Det vil i praksis betyde, at der vil være en gruppe, der ikke har mulighed for at få betalt disse udgifter på anden vis og derfor enten henvises til at tage ophold på centret eller på gaden. Vælges centret kan opholdet blive meget langt, hvis ikke der findes en løsning. DHK finder det kritisabelt, at tandlæge og lægebehandling alene gives efter NUS-princippet dvs når en sådan behandling skønnes nødvendig, uopsættelig og er smertelindrende. For beboere, der skal opholde sig længe på Khg skønnes en sådan behandling ikke tilstrækkelig. Set i lyset af ovenstående finder man det kritisabelt, at der ikke er relevant beskæftigelse, at dem på tålt ophold henvises til stuer på under 10 m<sup>2</sup>, at beboerne ikke selv kan bestemme, hvad de skal spise og hvornår, at der ikke ydes almindelig tandlæge- og lægehjælp til den gruppe, der uden egen skyld ikke kan rejse, samt at der ikke findes den fornødne tryghed på stedet. Der er ingen tvivl om, at både Kriminalforsorgens og Røde Kors's medarbejdere gør et stort arbejde, men det er kritisabelt, at hverken fængselsbetjente eller institutionsmedarbejdere er relevant uddannet i forhold til opgaven, og et kursus på 5 dage vurderes på ingen måde at være tilstrækkelig til at løse opgaven. Dertil kommer at kurserne ikke holdes løbende, hvorfor der kan gå tid fra ansættelse til deltagelse i et kursus. Uddannelseskraft til institutionsmedarbejderne med alene 9 års skolegang og krav om at kunne tale og forstå dansk skønnes ikke tilstrækkelig til at varetage opgaven. DHK finder det betænkeligt, at der er stillet krav om at fængselsbetjentene skal rokere hver ½ år. Derved mistes megen erfaringsopsamling. Det er bekymrende, at det oplyses, at det ikke er muligt at motivere beboerne til at påtage sig arbejde, og at der ikke er muligt at udbetale løn eller vederlag herfor. Det er almindelig kendt at netop beskæftigelse er en vigtig faktor til at opretholde ro og orden på en institution.

Anbefalinger fra undersøgelsen:

1. at meddelelse af opholdspligt sker efter udlændingelovens § 36 med domstolsprøvelse og advokatbeskikkelse.
2. at domstolene tager stilling til om opholdspligten på udrejsecentret Kærshovedgård kan sidestilles med frihedsberøvelse, og dermed er et brud på EMRK art. 5.
3. at domstolene får forelagt en række sager om opholdspligt mhp indkredsning af, hvornår der foreligger konventionsstridig begrænsning af retten til bevægelsesfrihed jfr. tillægsprotokol 4 art. 2 til EMRK.
4. at ombudsmanden vurderer om forholdene på Udrejsecentret Kærshovedgård er et brud på EMRK art. 3 og FN's torturkonvention art. 16.
5. at afviste asylansøgere, der ikke kan udsendes og beboere på tålt ophold gives almindelig tandlæge og lægetilbud og ikke alene tilbud efter NUS-princippet. (Nødvendig, uopsættelig smertelindring)
6. at de ansvarlige myndigheder mere samlet gennemtænker, om det er nødvendigt at opretholde så belastende og begrænsende livsvilkår for alle grupper på Udrejsecentret Kærshovedgård, og herunder i særlig grad vurderer nødvendigheden af betingelserne for dem med tålt ophold, samt dem der ikke kan udsendes pga. at intet land vil modtage dem.
7. At bemandingen på Udrejsecentret Kærshovedgård gentænkes, herunder om der er behov for mere uddannelse, og at kravet om rokad af fængselsbetjente ophæves.
8. at der løbende udarbejdes statistik over trusler og vold mellem beboere og overfor personale."

Der er nu indgået en Finanslovsaftale 2019 mellem regeringen og DF med beslutning om en ultimativ form for belastende og nedværdigende behandling, nemlig opholdspligt på øen Lindholm. Lindholm har til nu været brugt som en veterinær forsøgsstation med sygdomsfremkaldende vira. Øen har et areal på 6-7 hektar og ligger isoleret i Stege Bugt, og der er kun adgang med skib eller færge. Med Finanslovsaftalen 2019 er der ligeledes aftalt en mangedobling af strafflængder for overtrædelser af de meningsløse pligter: opholdspligt, underretningspligt og meldepligt, dette kan måske få endnu flere til at gå under jorden.

Hvis det aktuelle forslag vedtages, vil der indføres en orienteringspligt for folk, der ikke er underlagt opholdspligt, eller hvor denne er blevet ophævet. Det vil være acceptabelt, hvis denne orienteringspligt kun skal anvendes ved skift af bopæl; men ikke hvis den skal anvendes hyppigt, som det ofte er tilfældet med meldepligten.

Udlændingeministeriet mener at kunne se bort fra Den Europæiske Menneskerettighedskonventions Protokol 4, artikel 2, stk. 1, som Danmark har ratificeret og som således er bindende ligesom de øvrige bestemmelser i EMRK. Det gør det ved at omdefinere status for mennesker på tålt ophold: de skal ikke længere kunne bo lovligt i Danmark! De er mistænkt for en alvorlig forbrydelse mod menneskeheden, også selv om de måske aldrig har begået en sådan og ikke er dømt for den. Og kun ved de færreste konflikter er der siden oprettet krigsforbryderdomstole, der er således ikke udsigt til, at flertallet af dem nogensinde vil komme for en domstol – endsize måske endda forlade Danmark! Hvordan kan de så forlade Danmark – andet end illegalt! Det virker uigennemtænkt for os!

EMRK Protokol 4, artikel 2 stk. 1: Enhver, der retmæssigt opholder sig på en stats territorium, har inden for dette territorium ret til bevægelsesfrihed og til frit at vælge sit opholdssted.

Mange af personerne i de grupper, som skal være på udrejsecentre, har netop ikke hverken ret eller mulighed for at udrejse. De har typisk intet pas, og typisk vil deres hjemland ikke eller nødtigt tage imod dem. De, som kan vende tilbage, men ikke vil samarbejde om tilbagesendelse til deres hjemland, vil typisk ikke tilbage, fordi de risikerer tortur, dødsstraf eller umenneskelig eller vanærende behandling i deres eget land, eventuelt fængselsstraf fordi de ulovligt har forladt landet, eller har befundet sig på modsat side af magthaverne i en borgerkrig eller nægtet at blive rekrutteret til en af krigens parter. Nogle er statsløse, for dem er det umuligt at vende tilbage til et andet land. Mange har ikke identitetspapirer og vil ikke kunne skaffe det, pga. borgerkrig i landet, eller fordi landet pga. krig ikke har en central registrering. Regeringen har stort set bestemt opholdsstedet for alle, der ikke samarbejder om deres udsendelse, til et hjemrejsecenter (Avnstrup) eller et udrejsecenter (Sjælsmark eller Kærshovedgård, og formentlig snart Lindholm og Ringe) – eller i tilfælde af mulighed for hurtig hjemsendelse: Ellebæk.

Danmark er med Lindholm åbenbart blevet inspireret af Nauru. Måske ser vi her kun begyndelsen på en umenneskelighed, som mere og mere kommer til at ligne den, der fandtes i kz-lejrene under 2. verdenskrig? Hvis folketingsflertallet helt har mistet respekten for menneskerettigheder, og ordet kun dukker op i statsministerens nytårstale, er der jo ingen ydre grænser for, hvor utåleligt og lidelsesfuldt et tålt ophold bliver, - eller et ophold, som ikke burde være en straf, men som bliver det på ubestemt tid, da det ikke vides om den pågældende nogensinde kan sendes til et andet land!

Vi tror at denne danske afskrækkende udlændingepolitik - fremfor at føre til, at myndighederne ved, hvor folk er, vil kunne få mange af de berørte til at gå i skjul i Danmark eller i udlandet. Det bekymrer, for dels er det utroligt psykisk belastende for folk at leve illegalt, dels har de ikke andre muligheder end sort arbejde og kriminalitet, med mindre andre kan forsørge dem. Særlig kriminalitet vil være uønsket for Danmark og de lande, som folk kan flygte til. Hvis danske politikere ønsker at skærme befolkningen mod kriminalitet, bør de gøre det modsatte af, hvad de aktuelt har aftalt at gøre!

Vi er nok så bekymrede for de personer, der ikke har haft kræfter til at flygte, fx. fordi de er blevet apatiske, depressive, paranoide eller angste af tilværelsen i de fængselslignende centre, som er gjort ekstra belastende for dem ved dårlige rammer og isolation; og idet de ikke har mulighed for arbejde, fritidssysler, eller uddannelse, og ikke har noget fremtidshåb. Vi frygter, at flere vil bukke under for håbløsheden og blive psykotiske, depressive og angste, miste færdigheder eller begå selvmord.

Vi håber desuden at de, der er blevet pålagt opholdspligt i Kærshovedgård, Sjælsmark og med tiden Lindholm og Ringe, vil blive tilkendt erstatning for uberettiget frihedsberøvelse!

For SOS Racisme

Anne Nielsen, Næstformand