

Udlændinge- og Integrationsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
Danmark
uim@uim.dk
cbo@uim.dk
brj@uim.dk

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
MOBIL 91325769
EMKI@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 18/00488-2

**HØRING OVER UDKAST TIL FORSLAG TIL LOV OM
ÆNDRING AF LOV OM ÆNDRING AF
UDLÆNDINGELOVEN (HÅNDTERING AF FLYGTNINGE-
OG MIGRANTSITUATIONEN MV.) OG LOV OM
ÆNDRING AF LOV OM PLANLÆGNING
(MIDLERTIDIGE OPHOLDSSTEDER TIL FLYGTNINGE)**

9. MARTS 2018

Udlændinge- og Integrationsministeriet har ved e-mail af 9. februar 2018 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af lov om ændring af udlændingeloven (Håndtering af flygtninge- og migrantsituationen mv.) og lov om ændring af lov om planlægning (Midlertidige opholdssteder til flygtninge).

Udkastet til lovforslag vedrører ophævelse af revisionsbestemmelserne indført ved vedtagelsen af to lovforslag i 2015 samt fastsættelse af en ny udløbsbestemmelse for udlændingelovens § 37 k, om suspension af adgangen til domstolsprøvelse af frihedsberøvelse af udlændinge i særlige situationer. Udkastet indeholder endvidere ændringer i udlændingelovens §§ 37 f og 37 k.

Instituttet afgav høringssvar til de oprindelige lovforslag, som revisionsbestemmelserne vedrører og afgav i den forbindelse en række anbefalinger. Instituttet skal indledningsvist henvise til disse høringssvar.¹

Som det fremgår af instituttets høringssvar af 19. november 2015 vedrørende lovforslag om håndtering af flygtninge- og

¹ Instituttets høringssvar af 19. februar 2015 tilgængelig på <https://menneskeret.dk/hoeringssvar/hoering-vedr-midlertidig-indkvartering-flygtninge> og høringssvar af 19. november 2015 tilgængelig på <https://menneskeret.dk/hoeringssvar/haandtering-flygtninge-migrantsituationen>.

migrantsituationen var det instituttets opfattelse, at lovforslaget indebar en række menneskeretlige udfordringer særligt i relation til adgangen til at frihedsberøve asylansøgere i forbindelse med indrejsen samt bemyndigelsen til at suspendere de almindelige regler om domstolsprøvelse af frihedsberøvelsens lovlighed. Institutet kritiserede blandt andet, at der ikke i lovforslagets bemærkninger var redegjort for forholdet til menneskerettighederne.

Som det fremgår af Justitsministeriets Vejledning om lov kvalitet fra 2017, pkt. 2.8, bør ministeriet, når et lovforslag giver anledning til mere omfattende overvejelser i forhold til f.eks. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention redegøre herfor i lovforslagets bemærkninger.

Nærværende lovudkast indeholder forsat ikke en redegørelse for forholdet til menneskeretten. Det er instituttets opfattelse, at ministeriet bør redegøre for forholdet til menneskeretten i bemærkningernes pkt. 2.1.7 om frihedsberøvelse af asylansøgere ved indrejsen samt pkt. 2.1.8 om suspension af automatisk domstolsprøvelse.

FRIHEDSBERØVELSE AF ASYLANSØGERE I FORBINDELSE MED INDREJSE

Som instituttet ligeledes beskrev i høringsvar af 19. november 2015 fremgår det af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 5, stk. 1, litra f, at der kan ske frihedsberøvelse af en person for at forhindre denne i uretmæssigt at trænge ind i landet.

Som ligeledes beskrevet følger det af praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD), at artikel 5, stk. 1, litra f, 1. led, om at forhindre uretmæssig indtrængen i landet i et vist omfang giver mulighed for frihedsberøvelse af asylansøgere med henblik på at fastslå, om udlændingen har ret til ophold i landet, jf. Saadi mod Storbritannien (dom af 29. januar 2008, app. nr. 13229/03), præmis 64 og 65.

EMD slår i dommen fast, at selv om der ikke stilles krav til proportionalitet ved lovlige frihedsberøvelser efter artikel 5, stk. 1, litra f, så stilles der krav om, at en frihedsberøvelse ikke må være vilkårlig (arbitrary), jf. Saadi, præmis 73.

EMD opstiller en række betingelser, der indgår i bedømmelsen af, om en sådan frihedsberøvelse må anses for vilkårlig, jf. Saadi, præmis 74. EMD foretager i praksis en konkret vurdering af frihedsberøvelsen i forhold til de enkelte kriterier.

Det kan ikke præcist angives, hvor længe frihedsberøvelser ved indrejse kan udstrækkes, dels fordi EMD lægger vægt på de konkrete omstændigheder i de enkelte sager, dels fordi der synes at være en begrænset retspraksis fra EMD, der vedrører frihedsberøvelse under selve behandlingen af asylsagen.

Under udvalgsbehandlingen af lovforslaget fra 2015 beskrev det daværende Udlændinge-, Integrations- og Boligministerie i et svar til Folketinget udvalg, at selvom der ikke i lovforslaget var fastsat en øvre tidsmæssig grænse for frihedsberøvelse har EMRK betydning for, hvor længe en frihedsberøvelse kan udstrækkes.

Af svar på udvalgsspørgsmålet fremgår blandt andet:

”Der er ikke i lovforslaget fastsat en bestemt øvre tidsmæssig grænse for, hvor længe en asylansøger kan frihedsberøves efter den foreslåede bestemmelse. Politiet (og retten, hvis sagen er indbragt herfor) kan imidlertid alene frihedsberøve asylansøgere efter den foreslåede bestemmelse, hvis det er nødvendigt – og kun så længe, det er nødvendigt – med henblik på at foretage de nævnte sagsskridt. Varigheden af frihedsberøvelsen må ikke gå udover, hvad der med rimelighed kan anses for nødvendigt af hensyn til det forfulgte formål, jf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis om Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 5, stk. 1, litra f.

Som følge heraf vil en frihedsberøvelse med henblik på foretagelse af de nævnte indledende sagsskridt – selv med et ekstraordinært stort antal indrejsende asylansøgere – alene kunne opretholdes af politiet (eller retten, hvis sagen er indbragt herfor) i en væsentligt kortere tidsperiode, end hvis frihedsberøvelsen sker med henblik på udsendelse, hvor tidsgrænsen som udgangspunkt er fastsat til 6 mdr. (...).”²

Det er instituttets opfattelse, at ministeriet bør redegøre for menneskeretten i relation til frihedsberøvelse af asylansøgere ved indrejse. Selvom det ikke af EMD’s praksis præcist kan angives, hvor længe frihedsberøvelser ved indrejse kan udstrækkes, bør ministeriet som i ovennævnte svar til udvalget redegøre for overvejelserne om den tidsmæssige udstrækning af frihedsberøvelsen. Der bør endvidere redegøres for de kriterier EMD anvender i dommen Saadi mod Storbritannien, og som politi og domstole vil skulle anvende ved vurderingen af den tidsmæssige udstrækning af frihedsberøvelsen. Det er fortsat instituttets opfattelse, at indsættelse af en øvre grænse for

² Folketinget, Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget 2015-16, L 62, endeligt svar på spørgsmål 11.

den tidsmæssige udstrækning vil kunne sikre, at frihedsberøvelsen ikke udstrækkes længere end det, der vil blive accepteret af EMD.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at ministeriet redegør for menneskeretten i relation til frihedsberøvelse af asylansøgere ved indrejse og indsætter en øvre grænse for den tidsmæssige udstrækning af frihedsberøvelsen.

SUSPENSION AF DE ALMINDELIGE REGLER FOR DOMSTOLSPRØVELSE

Lovforslaget medfører, at der fortsat frem til 1. december 2021 vil være mulighed for, at udlændinge- og integrationsministeren i særlige tilfælde kan suspendere den almindelige domstolsprøvelse af frihedsberøvelsens lovlighed inden 3 døgn efter frihedsberøvelsens iværksættelse.

Instituttet finder det positivt, at der efter forslaget – i modsætning til den gældende bestemmelse – vil ske automatisk domstolsprøvelse, at der er fastsat en øvre tidsmæssig grænse for, hvornår domstolsprøvelsen skal ske, samt at domstolene skal fastsætte en frist for den fortsatte tilbageholdelse.

Efter forslaget skal en frihedsberøvet udlænding fremstilles snarest muligt og senest 4 uger efter frihedsberøvelsens iværksættelse.

Som instituttet ligeledes beskrev i høringsvar af 19. november 2015 fremgår det af EMRK artikel 5, stk. 4, at enhver, der berøves friheden, har ret til at indbringe sagen for en domstol, for at denne hurtigst muligt kan træffe afgørelse om lovligheden af frihedsberøvelsen, og beordre denne løsladt, hvis frihedsberøvelsen ikke er lovlig.

Instituttet henviste endvidere til, at det fremgår af EMD's praksis, at overbebyrdelse af domstolene eller lignende ikke anses som en gyldig undskyldning for en langvarig behandling, jf. bl.a. Sanchez-Reisse mod Schweiz (dom af 21. oktober 1986, app. nr. 9862/82), præmis 60.

Det centrale spørgsmål er, hvor længe der må gå før en frihedsberøvelse skal prøves i retten.

Af Jon Fridrik Kjølbro's "Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere", fremgår med henvisning til EMD's dom i Musa mod Malta, præmis 52, at "noget forsigtigt kan man formentligt sige, at en prøvelse i første instans af

lovligheden af en frihedsberøvelse næppe bør tage mere end op til to uger.”³

I dommen Musa mod Malta, præmis 52, opsummerer EMD sin praksis ved grundlæggende at slå fast, at EMD har meget strikse standarder for staternes overholdelse af en hurtig domstolsprøvelse af frihedsberøvelsens lovlighed. Herefter nævnes sagen Kadem mod Malta (dom af 9. januar 2003, app. nr.: 55263/00), hvor EMD fandt krænkelse ved en domstolsprøvelse efter 17 dage og Rehbock mod Slovenien (dom af 28. november 2000, app. nr.: 29462/95), hvor domstolen fandt krænkelse ved domstolsprøvelse efter 26 dage, samt dommen Mamedova mod Rusland (dom af 1. juni 2006, app. nr.: 7064/05), hvor domstolen ligeledes fandt krænkelse ved en prøvelse efter 26 dage. Også i ovennævnte dom, Sanchez-Reisse mod Schweiz, fandt EMD krænkelse ved en prøvelse efter 26 dage.

Som nævnt redegøres der ikke for forslagens forhold til menneskeretten i lovudkastets bemærkninger.

Under udvalgsbehandlingen af lovforslaget fra 2015 beskrev det daværende Udlændinge-, Integrations- og boligministerie i svar til Folketingets udvalg, at spørgsmålet om, hvor hurtigt der skal ske domstolsprøvelse af en frihedsberøvelses lovlig ikke kan afgøres abstrakt.

Af svar på udvalgsspørgsmålet fremgår blandt andet:

”Det følger af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at spørgsmålet om, hvorvidt domstolsprøvelsen er sket med den fornødne hurtighed, ikke kan besvares abstrakt, men må afgøres på baggrund af omstændighederne i den konkrete sag, jf. bl.a. Domstolens dom af 20. januar 2005 i sagen Mayzit mod Rusland, præmis 49. Det fremgår endvidere af samme præmis, at fordi der er tale om et indgreb i den personlige frihed, er medlemsstaterne forpligtet til at organisere sig på en sådan måde, at domstolsprøvelse af frihedsberøvelse kan ske med et minimum af forsinkelse.”⁴

Det er instituttets opfattelse, at ministeriet bør redegøre for menneskeretten i relation til suspension af de almindelige regler for domstolsprøvelse af frihedsberøvelsens lovlighed. Det er endvidere instituttets opfattelse, at en domstolsprøvelse af frihedsberøvelsen

³ Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere, 4. udgave, 2017, s. 457.

⁴ Folketinget, Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget 2015-16, L 62, endeligt svar på spørgsmål 11.

efter 4 uger vil udgøre en krænkelse af EMRK artikel 5, stk. 4. Selvom instituttet anser forslaget for en klar forbedring i forhold til de nugældende regler, er det instituttets opfattelse, at den tidsmæssige øvre grænse for domstolsprøvelsen ikke bør overstige 14 dage.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at den øvre grænse for fremstilling af en frihedsberøvet udlænding ikke overstiger 14 dage.

Der henvises til sagsnr.: 2017 – 6273.

Med venlig hilsen

Christoffer Badse
MONITORERINGSCHEF