

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og  
Folketingets Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalg  
uibm@uibm.dk og ftlapu@ft.dk

WILDERS PLADS 8K  
1403 KØBENHAVN K  
TELEFON 3269 8888

JCH@HUMANRIGHTS.DK  
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 15/00194-2

19. NOVEMBER 2015

## **HØRINGSSVAR VEDRØRENDE LOV OM ÆNDRING AF UDLÆNDINGELOVEN (HÅNDTERING AF FLYGTNINGE- OG MIGRANTSITUATIONEN)**

Regeringen har den 18. november 2015 fremsat forslag til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Håndtering af flygtninge- og migrantsituationen). Lovforslaget er ikke sendt i høring, da forslaget forventes at blive hastebehandlet og endeligt vedtaget den 20. november 2015. Institut for Menneskerettigheder har på trods af dette valgt at afgive bemærkninger til lovforslaget og håber, at de vil blive taget i betragtning i Folketingets videre behandling af lovforslaget.

### **1. KONKLUSIONER**

Det er instituttets vurdering, at de foreslåede regler både om frihedsberøvelse af asylansøgere ved indrejse og om suspension af retten til domstolsprøvelse inden for 3x24 timer giver regeringen hjemmel til at træffe beslutninger, der vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

#### **1.1 ANBEFALINGER**

Instituttet anbefaler derfor, at der i loven indsættes klare regler om den maksimale tidsmæssige udstrækning både af frihedsberøvelse ved indrejse og af suspensionen af den enkelte udlændings ret til domstolskontrol, således at loven begrænser regeringens beføjelser i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Institut for Menneskerettigheder har desuden en række anbefalinger, der alle har til formål at bidrage til at skabe en større sikkerhed for, at myndighederne og domstolene holder sig inden for grænserne af Danmarks internationale forpligtelser. Anbefalingerne sammenfattes i det følgende og fremgår også under høringssvarets enkelte afsnit.

### **Vedrørende lovforslagets behandling af menneskeretten**

- At der i den betænkning, der forventes afgivet senere i dag, redegøres tydeligere for Danmarks menneskeretlige forpligtelser.

#### **Vedrørende frihedsberøvelse af asylansøgere ved indrejsen i Danmark**

- At der i § 36 fastsættes en øvre grænse for frihedsberøvelsens varighed på f.eks. 7 eller 14 dage, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonventionens (EMRK) artikel 5, stk. 1, litra f.
- At det præciseres i udvalgets betænkning, at frihedsberøvelse forudsætter en individuel vurdering af den enkelte udlændings forhold, jf. EMRK artikel 5, stk. 1, litra f.

#### **Vedrørende suspension af domstolsprøvelse**

- At der i loven fastsættes en øvre grænse for fraværet af domstolsprøvelse efter anmodning (f.eks. 7 eller 14 dage afhængigt af, hvad regeringens nærmere undersøgelser af EMD's retspraksis giver anledning til).
- At det i udvalgets betænkning præciseres, at myndighederne og domstolene - uanset en beslutning om at suspendere retten til domstolsprøvelse inden for 3x24 timer – i videst muligt omfang fortsætter med at gennemføre domstolsprøvelse, således at overskridelsen af den almindelige frist på 3x24 timer begrænses mest muligt tidsmæssigt for den enkelte udlænding.
- At det i § 37 k angives, at suspension af domstolsprøvelse i almindelighed kun kan ske i 14 dage ad gangen, jf. også lovforslagets bemærkninger.
- At muligheden for suspension efter § 37 k begrænses til at omfatte frihedsberøvelser efter udlændingelovens § 36, stk. 1, 6. pkt.

#### **Vedrørende opholds- og meldepligt**

- At det præciseres i udvalgets betænkning, at indgreb i bevægelsesfriheden for afviste asylansøgere og andre udlændinge uden lovligt ophold alene kan ske efter en konkret og individuelt begrundet proportionalitetsvurdering, hvorunder de af Højesteret fastslåede kriterier må tillægges vægt.
- At det præciseres, at det ved den nævnte proportionalitetsvurdering må tillægges vægt, at afviste asylansøgere ikke har begået eller kan formodes at ville begå kriminelle forhold.

- At det præciseres, at den nævnte proportionalitetsvurdering skal foretages løbende og mindst hvert 6. måned.
- At det præciseres, at myndighederne konkret og individuelt skal tage stilling til, om det vil være i strid med forbuddet mod umenneskelig og nedværdigende behandling efter artikel 3 i EMRK at pålægge en udlænding på tålt ophold fortsat opholds- og meldepligt.

#### **Vedrørende bistand fra private aktører**

- At en række forhold tydeliggøres i den videre behandling af lovforslaget

#### **1.2 OVERSIGT OVER RESTEN AF HØRINGSSVARET**

Nedenfor følger instituttets generelle bemærkninger til lovforslaget samt specifikke bemærkninger til lovforslagets punkter om:

- Bistand fra private aktører (lovforslagets punkt 2.2.)
- Udvidelse af adgangen til frihedsberøvelse og suspension af automatisk domstolsprøvelse (lovforslagets punkt 2.3.)
- Opholdspligt for afviste asylansøgere mv. (lovforslagets punkt 2.6.) og
- Meldepligt for afviste asylansøgere mv. (lovforslagets punkt 2.7.).

Instituttet har - blandt andet i lyset af den korte proces for behandlingen af lovforslaget - ikke bemærkninger til følgende punkter i lovforslaget:

- Adgang til at fravige planlovgivningen mv. (lovforslagets punkt 2.1.)
- Forbud til operatører af bus-, tog- og færgedrift (lovforslagets punkt 2.4.)
- Kortere udrejsefrist for afviste asylansøgere (lovforslagets punkt 2.5.)
- Øget adgang til frihedsberøvelse af afviste asylansøgere og udlændinge uden lovligt ophold (lovforslagets punkt 2.8.) og
- Optagelse af fingeraftryk til brug for adgangskontrol og afvikling af meldepligt (lovforslagets punkt 2.9.).

Vedrørende lovforslagets punkt 2.10. om visitation i forbindelse med adgangskontrol har instituttet ikke umiddelbart bemærkninger til forslaget men anbefaler, at de nærmere regler, der vil blive udstedt, sendes i høring, således at der i den forbindelse kan foretages en nærmere vurdering af forholdet til retten til privatliv med videre.

## **2. GENERELLE BEMÆRKNINGER**

### **2.1. MANGLENDE HØRINGSPROCES**

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at der på grund af flygtninge- og migrantsituationen i Europa akut kan ske en markant forøgelse af antallet af asylansøgere i Danmark, som danske myndigheder skal være beredte på at håndtere. Derfor vil regeringen med lovforslaget så hurtigt som muligt give myndighederne ekstraordinære redskaber, der matcher de ekstraordinære udfordringer, som kan opstå. Som en konsekvens af dette, forventes lovforslaget vedtaget på blot tre dage.

Lovforslaget medfører markante ændringer i udlændingeloven, og der gives mulighed for i visse situationer at tage ekstraordinære midler i brug. Derudover har lovforslaget betydning for udlændinges menneskerettigheder, herunder retten til personlig frihed og bevægelsesfriheden.

Da lovforslaget kan have store konsekvenser, som det på nuværende tidspunkt kan være vanskeligt at overskue rækkevidden af, taler dette efter instituttets opfattelse for, at der bør foretages en grundig behandling af lovforslaget snarere end en hasteprocedure. Dette taler også for, at der foretages en høring over lovforslaget, samt at der i behandlingen af lovforslaget sikres fornøden tid til omtanke og offentlig debat.

- Instituttet finder det derfor beklageligt, at lovforslaget ikke blev fremsat allerede da tilstrømningen af flygtninge og migranter steg tidligere på efteråret, da det ville have givet muligheden for en mere hensigtsmæssig behandling af lovforslaget.

Institut noterer sig, at lovforslagets § 3 indeholder en revisionsbestemmelse, og at der gennem et ændringsforslag vil blive indsat en fireårig solnedgangsklausul for så vidt angår visse af lovforslagets punkter.

### **2.2. LOVFORSLAGETS BESKRIVELSE AF MENNESKERETTEN**

Instituttet finder, at lovforslagets behandling af Danmarks menneskeretlige forpligtelser er både kortfattet og upræcis. Under de enkelte afsnit i lovforslagets bemærkninger henvises der kun i meget begrænset omfang til Danmarks menneskeretlige forpligtelser. Afsnit 3 i bemærkningerne til lovforslaget behandler kortfattet forholdet til Danmarks internationale forpligtelser, men konkluderer primært, at lovforslaget ikke rejser spørgsmål i forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK).

Institut for Menneskerettigheder deler ikke denne opfattelse, da lovforslaget i høj grad berører EMRK artikel 5 om den personlige frihed og tillægsprotokol 4, artikel 2, om retten til bevægelsesfrihed.

Det fremgår af Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet fra 2005, at det er et helt centralt lov kvalitetskrav, at bemærkninger til lovforslag affattes fyldestgørende og korrekt, idet bemærkninger til lovforslag har meget væsentlige funktioner. Blandt andet fremhæves, at lovbemærkningerne tjener til at informere Folketingets medlemmer og offentligheden om forslagens begrundelse og virkninger, ligesom bemærkningerne efter, at lovforslaget er vedtaget, vil have væsentlig betydning for lovens anvendelse i praksis. Det fremgår endvidere, at regeringen i lovforslag bør redegøre for overvejelser i forhold til blandt andet Danmarks internationale forpligtelser, når et lovforslag giver anledning til sådanne overvejelser.

Instituttet finder, at overholdelsen af menneskeretten så vidt muligt burde have været sikret både lovforslagets affattelse og ved en grundig beskrivelse af de menneskeretlige rammer i lovforslaget. Da en menneskeretlig vurdering ofte er forbundet med en vis usikkerhed, burde der i lovforslaget have været en tydeligere beskrivelse af menneskeretlig praksis med henblik på vejledning til myndighederne og domstoles fortolkning og anvendelse af lovgivningen.

EMRK artikel 5 indeholder regler om frihedsberøvelse af udlændinge ved indrejsen (artikel 5, stk. 1), om underretning til udlændingene om baggrunden for frihedsberøvelsen (artikel 5, stk. 2) og om retten til hurtig domstolsprøvelse af frihedsberøvelse (artikel 5, stk. 4).

Afsnit 2.3.2.2. i bemærkningerne til lovforslaget om suspension af kravet om domstolsprøvelse inden for tre døgn beskriver ikke de menneskeretlige rammer for domstolsprøvelse. Afsnit 3 i bemærkningerne nævner artikel 5, stk. 4, og at en domstolsafgørelse skal træffes hurtigt. Artikel 5, stk. 2, om underretning omtales ikke, og praksis efter artikel 5, stk. 1, omtales kortfattet og upræcist.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstole (EMD) har således en righoldig praksis vedrørende artikel 5 om frihedsberøvelse, men lovforslaget gengiver ikke den relevante praksis og giver derfor ikke de danske myndigheder forudsætningerne for at anvende udlændingeloven inden for rammerne i EMRK. Da EMD's praksis reelt ikke behandles i lovforslaget svækkes forudsætningen for, at loven fortolkes og anvendes i overensstemmelse med menneskeretten.

Instituttet vil - i lyset af lovforslagets beskudne beskrivelse af den relevante praksis – i det følgende redegøre noget fyldigere for praksis, således at det tydeliggøres, hvorfor lovforslaget er uhensigtsmæssigt udformet, og hvorfor instituttet fremsætter anbefalinger til ændringer af lovforslaget.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler i lyset af den forudsatte hastebehandling af lovforslaget, at der i den betænkning, der forventes afgivet senere i dag, redegøres tydeligere for Danmarks menneskeretlige forpligtelser.

### **3. FRIHEDSBERØVELSE OG DOMSTOLSPRØVELSE**

Frihedsberøvelse uden for strafferetsplejen skal efter grundlovens § 71, stk. 6, normalt forelægges domstolene til prøvelse, men det gælder ikke frihedsberøvelse, som har hjemmel i lovgivningen om udlændinge. Der er derfor kun anledning til at vurdere lovforslaget ud fra Danmarks internationale forpligtelser.

#### **3.1. RETTEN TIL PERSONLIG FRIHED**

Retten til personlig frihed er omfattet af en række internationale menneskerettighedskonventioner, blandt andet artikel 9 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder og artikel 5 i EMRK.

Det fremgår af EMRK artikel 5, at ingen må berøves friheden, undtagen i de i bestemmelsen oplyste tilfælde og år dette sker i overensstemmelse med den ved lov foreskrevne fremgangsmåde.

##### **3.1.1. Frihedsberøvelse af udlændinge**

Det fremgår 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, ligesom der kan ske frihedsberøvelser af en person, mod hvem der tages skridt til udvisning eller udlevering.

Det følger 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 (afgørelse af 29. januar 2008, app. nr. 13229/03), præmis 64 og 65.

Saadi mod Storbritannien vedrørte en irakisk asylansøger, der blev frihedsberøvet i et modtagecenter i syv dage, mens hans asylansøgning blev behandlet. 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. Disse betingelser indebærer:

- At frihedsberøvelsen skal ske i god tro,
- At der skal være en nær sammenhæng mellem frihedsberøvelsen og formålet om at forhindre uautoriseret indtrængen,
- At stedet og forholdene hvor frihedsberøvelsen foregår, skal være passende (appropriate) under hensyntagen til at de pågældende ikke frihedsberøves på baggrund af kriminalitet, men ofte er udlændinge, der frygter for eget liv og er flygtet fra sit eget land, samt
- At længden af frihedsberøvelsen ikke må overstige, hvad der med rimelighed kan anses for nødvendigt af hensyn til det forfulgte formål.

EMD foretager i praksis en konkret vurdering af frihedsberøvelsen i forhold til de enkelte kriterier. I Saadi mod Storbritannien tillagde EMD det en vis betydning, at Storbritannien på tidspunktet for frihedsberøvelsen havde administrative vanskeligheder med at behandle et stigende antal asylansøgninger. Under disse omstændigheder fandt EMD, at frihedsberøvelse i syv dage under egnede forhold med henblik på en særlig hurtig behandling af asylsagen var forenelig med artikel 5, stk. 1, litra f, jf. Saadi, præmis 80.

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 instituttet i lyset af den meget kort tid, der har været til rådighed, ikke haft mulighed for mere uddybende undersøgelser af EMD's retspraksis.

### **3.1.2. Underretning om frihedsberøvelsen**

Af EMRK artikel 5, stk. 2, fremgår, at enhver, der anholdes, snarest muligt (promptly) og på et sprog, som vedkommende forstår, skal underrettes om grundene til frihedsberøvelsen. Bestemmelsen finder efter EMD's praksis anvendelse ved enhver frihedsberøvelse efter artikel 5, stk. 1. Det følger af EMD's praksis, at enhver frihedsberøvet skal underrettes i et simpelt, ikke-teknisk sprog, så vedkommende i tilstrækkeligt omfang kan forstå de faktiske og juridiske grunde til tilbageholdelsen, der gør det muligt at afgøre, om man vil indbringe sagen for domstolene, jf. EMD's afgørelse Fox, Campbell og Hartley mod Storbritannien (afgørelse af 30. august 1990, app. nr. 12244/86; 12245/86 og 12383/86).

Bestemmelsen har en nær sammenhæng med artikel 5, stk. 4, vedrørende domstolsprøvelse af frihedsberøvelsens lovlighed, idet den frihedsberøvede kun vil have mulighed for at vurdere frihedsberøvelsens overensstemmelse med de tilladte frihedsberøvelsesgrunde, og dermed om lovligheden bør søges prøvet ved domstolene, hvis den enkelte har kendskab til baggrunden for frihedsberøvelsen.

I Saadi mod Storbritannien fandt EMD krænkelse af artikel 5, stk. 2, idet asylansøgeren først var informeret om baggrunden for frihedsberøvelsen 76 timer efter frihedsberøvelsen.

Det er ikke muligt præcist at angive, hvor lang tid der må gå fra frihedsberøvelsen til den frihedsberøvede underrettes om grundene til frihedsberøvelsen. EMD har i to domme udtalt, at der ikke kan stilles krav om, at den myndighedsperson, der foretager frihedsberøvelsen, skal give underretningen, men at underretningen i sådanne tilfælde må gives umiddelbart ved ankomsten til den institution, hvor frihedsberøvelsen finder sted, jf. Fox, Campbell og Hartley mod Storbritannien, præmis 40. Dommen vedrører dog anholdelse med henblik på strafferetlig forfølgelse og ikke en administrativ frihedsberøvelse af en udlænding.

Underretningen om grundene til frihedsberøvelsen skal endvidere gives på et sprog som vedkommende forstår, hvilket om nødvendigt stiller krav til, at der hurtigst mulig tilkaldes tolk, jf. bl.a. EMD's dom Čonka mod Belgien (afgørelse af 5. februar 2002, app.nr. 51564/99), præmis. 48-49.

### **3.1.3. Domstolsprøvelse**

Af artikel 5, stk. 4, fremgår, 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.

Det følger af EMD's praksis, at domstolsafgørelsen skal træffes hurtigt, efter at der er fremsat anmodning om domstolsprøvelse, jf. bl.a. Mooren mod Tyskland (afgørelse af 9. juli 2009, app. nr. 11364/03), præmis 106. Det er perioden fra indgivelse af anmodning om domstolsprøvelse til domstolsafgørelsen meddeles den frihedsberøvede, der samlet skal ske med den fornødne hurtighed (speediness), jf. Koendjibharie mod Holland (afgørelse af 25. oktober 1990, app. nr. 11487/85), præmis 28 og 30.



Den frihedsberøvede har desuden krav på en domstolsprøvelse af frihedsberøvelsens lovlighed med passende mellemrum, jf. bl.a. EMD's dom Kurt mod Tyrkiet (afgørelse af 25. maj 1998, app. nr. 15/1997/799/1002), præmis 123.

Instituttet har hæftet sig ved, at det fremgår af lovforslaget, at det "må antages, at det vil kunne begrunde en længere tidsperiode – set i lyset af normalsituationen – hvis et usædvanligt stort antal personer frihedsberøves, og dette medfører en uforudset stor byrde for de relevante myndigheder."

Det fremgår imidlertid af EMD's faste praksis, at overbebyrdelse af domstolene eller lignende ikke er gyldige undskyldninger for en langvarig behandling, jf. bl.a. Sanchez-Reisse mod Schweiz (afgørelse af 21. oktober 1986, app. nr. 9862/82), præmis 60.

Det kan ikke præcist angives, hvor hurtigt der efter artikel 5, stk. 4, kan kræves en domstolsafgørelse, da EMD lægger vægt på de konkrete omstændigheder i sagen. EMD har for eksempel godkendt et tidsrum på 16 dage, jf. Christinet mod Schweiz (app. Nr. 7648/76), og statueret krænkelser ved 6 dage, jf. Van den Brink mod Holland (De Jong, Baljet 8805/79; 8806/79; 9242/81), præmis 58. Dommen Christinet mod Schweiz (app. Nr. 7648/76) er af ældre dato og er, så vidt ses, den eneste dom, hvor der ikke har været fundet krænkelser, når hurtigheden af domstolsprøvelsen har været bedømt. Af praksis ses som nævnt krænkelser ved 6 dage i sagen Van den Brink mod Holland, ved 12 og 14 dage, jf. Sakik m.fl. mod Tyrkiet (afgørelse af 26. november 1997, app. nr. 23878/94; 23879/94; 23880/94) og ved 24 dage, jf. L.R. mod Frankrig (afgørelse af 27. juni 2002, app. nr. 33395/96).

#### **3.1.4. Sammenfatning**

Det kan ikke angives præcist, hvilke krav Danmarks internationale forpligtelser sætter til myndighederne, men det kan konkluderes:

- At den tidsmæssige udstrækning af frihedsberøvelsen må være forholdsvis kortvarig (måske højst op til 7-14 dage).
- At der skal foretages underretning om baggrunden for frihedsberøvelsen.
- At domstolsprøvelsen af frihedsberøvelsens lovlighed skal ske hurtigt (måske inden for højst 7-14 dage).
- At domstolsprøvelsen af frihedsberøvelsens lovlighed derefter skal ske med rimelige mellemrum.
- At praktiske vanskeligheder ikke i sig selv kan begrunde en forsinkelse ud over grænserne i artikel 5.

### **3.2. FRIHEDSBERØVELSE AF ASYLANSØGERE VED INDREJSEN I DANMARK**

Lovforslaget indebærer, at politiet skal kunne frihedsberøve asylansøgere med henblik på at fastlægge vedkommendes identitet samt foretage registrering og fastlægge grundlaget for ansøgningen, men der er hverken i lovforslaget eller i bemærkningerne angivet en maksimal tidsmæssig grænse for frihedsberøvelsens varighed.

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, pkt. 2.3.2.1, at det vil bero på en konkret vurdering fra politiet, om betingelserne for at frihedsberøve en asylansøger er opfyldt, ligesom domstolene ved prøvelsen af frihedsberøvelsens lovlighed og fortsatte opretholdelse efter udlændingelovens § 37 vil tage stilling hertil.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne til lovforslaget, at politiet efter den foreslåede bestemmelse kun kan frihedsberøve asylansøgere, hvis det er nødvendigt – og kun så længe det er nødvendigt – for den indledende registrering og sagsbehandling. Videre fremgår, at frihedsberøvelsen kan opretholdes, hvis registrering og sagsbehandling er af længere varighed, eksempelvis fordi der ankommer et meget betydeligt antal asylansøgere samtidigt. Det fremgår videre, at frihedsberøvelsens varighed vil variere fra sag til sag, og bl.a. vil afhænge af, hvilke sagsskridt der er nødvendige, samt om den pågældende medvirker til sagens oplysning.

Institut for Menneskerettigheder skal bemærke, at der skal foretages en samlet vurdering af den enkelte frihedsberøvelse, hvor særligt frihedsberøvelsens varighed samt de forhold frihedsberøvelsen finder sted under, må antages at have betydeligt vægt.

Lovforslagets bemærkninger, pkt. 2.3.2.1, fokuserer primært på, at frihedsberøvelsen kan opretholdes, så længe det er nødvendigt for den indledende registrering og sagsbehandling. Spørgsmålet om, hvor længe frihedsberøvelsen kan opretholdes under hensyntagen til Danmarks internationale forpligtelser, særligt EMRK artikel 5, stk. 1, litra f, forudsætter imidlertid en vurdering af den enkeltes forhold og ikke blot en vurdering af nødvendigheden, forstået som at formålet med frihedsberøvelsen indfries.

Endvidere må det fremhæves, at der er forskel på vurderingen af tilladeligheden af længerevarende frihedsberøvelse afhængig af, om frihedsberøvelsens udstrækning skyldes den enkelte asylansøgers egne forhold eller skyldes en generel situation, hvor myndighederne ikke har ressourcer til at foretage identifikation og registrering på grund af et betydeligt antal asylansøgere.

Det må endvidere påpeges, at jo mere belastende forhold frihedsberøvelsen foregår under, jo kortere varighed må frihedsberøvelsen antages at kunne udstrækkes til, ligesom den enkelte asylansøgers individuelle forhold må tillægges betydning.

Det må i den forbindelse særligt fremhæves, at der kan være tale om frihedsberøvelse både af unge mænd ved godt helbred, der har indgivet åbenbart grundløse asylansøgninger, og af torturofre og andre med særligt behov for skånsom behandling.

Det bør tydeligt fremgå, at der ved vurderingen af, om en frihedsberøvelse kan opretholdes, skal tages individuelt hensyn til den enkeltes særlige forhold, herunder at frihedsberøvelsens varighed, forholdene hvorunder frihedsberøvelsen foregår samt den enkelte asylansøgers forhold i øvrigt skal tillægges betydning.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler derfor:

- At der i § 36 fastsættes en øvre grænse for frihedsberøvelsens varighed på f.eks. 7 eller 14 dage, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 5, stk. 1, litra f.
- At det præciseres i udvalgets betænkning, at frihedsberøvelse forudsætter en individuel vurdering af den enkelte udlændings forhold, jf. EMRK artikel 5, stk. 1, litra f.

### **3.3. SUSPENSION AF DOMSTOLSPRØVELSE**

Med lovforslaget indføres en ny § 37 k i udlændingeloven, som gør det muligt for udlændinge-, integrations- og boligministeren at suspendere både udlændingelovens § 37, stk. 1, 1. pkt., om automatisk domstolsprøvelse inden for tre døgn og § 37, stk. 3, 2. og 3. pkt., om fastsættelse af frist for fornyet domstolsprøvelse.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at suspensionsadgangen kun vil kunne anvendes i særlige tilfælde. Formålet med bestemmelsen er særligt at kunne håndtere en eventuel forøget tilstrømning af flygtninge og migranter, som gør det praktisk umuligt for politiet at fremstille alle frihedsberøvede for retten inden for tre døgn.

Instituttet skal indledningsvis bemærke, at en suspension af den danske udlændingelov almindelige regler ikke medfører en suspension af Danmarks menneskeretlige forpligtelser. Derfor vil Danmark også i tilfælde af en suspension skulle leve op til kravene i EMRK artikel 5 over for hver enkelt frihedsberøvede person.

### 3.3.1. Øvre tidsgrænser for domstolsprøvelse

Under normale omstændigheder vil en frihedsberøvet udlænding efter § 37, stk. 1, 1. pkt., have ret til at få en frihedsberøvelse domstolsprøvet inden for tre døgn. Hvis en domstol finder frihedsberøvelsen lovlig, fastsætter retten en frist for frihedsberøvelsen, som kan forlænges med 4 uger ad gangen, jf. § 37, stk. 3.

Hvis suspensionsadgangen anvendes, vil domstolsprøvelsen skulle ske, så hurtigt det er muligt. Dette kan blandt andet påvirkes af, om et betydeligt antal udlændinge frihedsberøves. Desuden vil en domstolsprøvelse kun finde sted på begæring af den frihedsberøvede. Endelig vil udlændinge først kunne anmode om en ny prøvelse af frihedsberøvelsen, når der er forløbet 4 uger fra den oprindelige kendelses afsigelse.

Lovforslaget fastsætter ikke nogen øvre grænse for, hvor lang tid der må gå, før en domstolsprøvelse finder sted. Lovforslaget angiver heller ikke en forventet øvre grænse. Det bemærkes blot, at domstolsprøvelse ikke nødvendigvis vil finde sted inden for tre døgn efter frihedsberøvelsen er iværksat eller tre døgn efter anmodningen om domstolsprøvelse.

Det fremgår således ikke af lovforslaget, om en suspension efter § 37 k vil medføre en forventet domstolsprøvelse efter en uge, en måned eller længere. Det fremgår heller ikke, hvor lang tid der højst kan gå fra anmodning om fornyet prøvelse, til prøvelsen reelt finder sted.

Det fremgår heller ikke direkte, at myndighederne og domstolene - uanset en beslutning om at suspendere retten til domstolsprøvelse inden for 3x24 timer – så vidt muligt skal gennemføre domstolsprøvelse for at begrænse suspensionens virkning mest muligt for den enkelte udlænding.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler derfor:

- At der i loven fastsættes en øvre grænse for fraværet af domstolsprøvelse efter anmodning (f.eks. 7 eller 14 dage afhængigt af, hvad regeringens nærmere undersøgelser af EMD's retspraksis giver anledning til).
- At det i udvalgets betænkning præciseres, at myndighederne og domstolene - uanset en beslutning om at suspendere retten til domstolsprøvelse inden for 3x24 timer – i videst muligt omfang fortsætter med at gennemføre domstolsprøvelse, således at overskridelsen af den almindelige frist på 3x24 timer begrænses mest muligt tidsmæssigt for den enkelte udlænding.

### **3.3.2. Suspensionsperiodens varighed**

Det fremgår af lovforslagets § 37 k, at Udlændinge-, integrations- og boligministeren kan suspendere adgangen til automatisk domstolsprøvelse ”i en nærmere bestemt periode”. Det forudsættes i bemærkningerne til lovforslaget, at perioden fastsættes så kort, som omstændighederne tillader, og normalt ikke mere end 14 dage ad gangen. Inden udløbet af en suspensionsperiode skal ministeren tage stilling til, om der er grundlag for at træffe en ny beslutning om suspension.

For at begrænse suspensionsperioden mest muligt finder instituttet, at der med fordel kan angives en længste varighed i § 37 k, hvilket vil bidrage til at sikre en løbende stillingtagen til suspensionens nødvendighed.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det i § 37 k fastlægges, at suspension af domstolsprøvelse i almindelighed højst kan ske i 14 dage ad gangen, jf. også lovforslagets bemærkninger.

### **3.3.3. Underretning om frihedsberøvelsen**

Det fremgår af udlændingelovens § 37, stk. 4, at udlændinge, som frihedsberøves, skriftligt skal orienteres om reglerne for frihedsberøvelsen på et sprog, som udlændingen forstår eller med rimelighed kan formodes at forstå. Politiet skal også oplyse om adgangen til at sætte sig i forbindelse med hjemlandets diplomatiske eller konsulære repræsentation eller, såfremt udlændingen søger opholdstilladelse efter § 7, med en repræsentant for Dansk Flygtningehjælp.

Som beskrevet ovenfor giver EMRK artikel 5, stk. 2, frihedsberøvede ret til at blive underrettet om grunden til frihedsberøvelsen snarest muligt og på et sprog, som vedkommende forstår. I Saadi mod Storbritannien fandt EMD, at det var en krænkelse af artikel 5, stk. 2, at en asylansøger først var informeret om baggrunden for frihedsberøvelsen 76 timer efter frihedsberøvelsens iværksættelse.

Da udlændingelovens § 37, stk. 4, ikke nævnes i lovforslaget formoder instituttet, at frihedsberøvede selv i tilfælde af suspension bliver orienteret om frihedsberøvelsen i overensstemmelse med § 37, stk. 4 og EMRK artikel 5, stk. 2. Hvis § 37, stk. 4, i praksis suspenderes på grund af forglemmelse, kan dette medføre en selvstændig krænkelse af EMRK artikel 5, stk. 2.

### **3.4. KONSEKVENSERNE AF SUSPENSION**

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at det kan udfordre politiets kontrol med udlændinges indrejse og ophold i Danmark og opretholdelsen af ro og orden i samfundet, hvis Danmark oplever en væsentlig forøgelse af antallet af indrejsende flygtninge og migranter. Derfor foreslås det, at politiet får mulighed for at frihedsberøve asylansøgere i forbindelse med indrejsen med henblik på at fastlægge ansøgenes identitet, foretage registrering og fastlægge grundlaget for ansøgningen, jf. forslaget § 36, stk. 1, 6. pkt.

Med en øget adgang til frihedsberøvelse af asylansøgere kan der imidlertid også opstå et akut behov for at suspendere udlændingelovens § 37 om adgangen til automatisk domstolsprøvelse inden for tre døgn af frihedsberøvelser efter § 36.

Hvis der sker suspendering af § 37 vil dette imidlertid ikke kun medføre en suspension af domstolsprøvelsen for frihedsberøvede asylansøgere efter den nye § 36, stk. 1, 6. pkt., da § 37 henviser til hele § 36.

§ 36 er en bred bestemmelse om frihedsberøvelse af udlændinge, og den omfatter adskillige andre grunde end frihedsberøvelse af asylansøgere, særligt også frihedsberøvelse med henblik på afvisning, udvisning og udsendelse.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at muligheden for suspension efter § 37 begrænses til kun at omfatte frihedsberøvelser efter udlændingelovens § 36, stk. 1, 6. pkt.

## **4. OPHOLDS- OG MELDEPLIGT FOR AFVISTE ASYLANSØGERE MV.**

Lovforslagets afsnit 2.6. og 2.7. vedrører opholds- og meldepligt for afviste asylansøgere mv. Som det fremgår af lovforslaget foretages der ikke ændringer af betingelserne for at pålægge meldepligt. For at bidrage til, at den fremtidige praksis er i overensstemmelse med menneskeretten, vil instituttet i det følgende kommentere på lovforslaget.

### **4.1. LOVFORSLAGETS INDHOLD**

Det foreslås, at Udlændingestyrelsen fremover som udgangspunkt skal pålægge afviste asylansøgere og andre udlændinge uden lovligt ophold at tage ophold i et udrejsecenter eller på et andet indkvarteringssted, hvis de pågældende ikke medvirker til udrejsen, og hvis der ikke er grundlag for frihedsberøvelse med henblik på udsendelse efter den foreslåede udvidede adgang til frihedsberøvelse.

Ligeledes foreslås det, at afviste asylansøgere og andre udlændinge uden lovligt ophold som udgangspunkt skal pålægges meldepligt til politiet tre gange om ugen.

Efter de nugældende bestemmelser i udlændingeloven kan Udlændingestyrelsen bestemme at udlændinge på tålt ophold og udlændinge, der er udvist på grund af kriminalitet mv., medmindre særlige grunde taler derimod, skal tage ophold på et bestemt indkvarteringssted, jf. § 42 a, stk. 9, i udlændingeloven.

Ligeledes følger det af udlændingeloven at politiet kan pålægge udlændinge, der er udvist ved dom, systematisk meldepligt med henblik på at sikre en effektiv udvisningen, jf. § 34, stk. 5, i udlændingeloven.

Med lovforslaget sker der således en væsentlig udvidelse af den persongruppe, der skal pålægges opholdspligt i et udrejsecenter og systematisk meldepligt til politiet. Det er ikke alene "udlændinge på tålt ophold og udlændinge, der er udvist pga. af kriminalitet", der skal pålægges opholds- og meldepligt, som efter de nuværende regler i udlændingeloven, men derimod alle "afviste asylansøgere og andre udlændinge uden lovligt ophold."

#### **4.2. MENNESKERETTEN**

Et pålæg om opholds- og meldepligt i et udrejsecenter er et indgreb i retten til bevægelsesfrihed, som er beskyttet i art. 2 i Tillægsprotokol 4 til EMRK. Det fremgår af bestemmelsen, at "enhver, der lovligt befinder sig på en stats område, skal inden for dette have ret til at færdes frit og til frit at vælge sit opholdssted." Der kan dog foretages nødvendige og proportionale indgreb i retten til bevægelsesfrihed, jf. art. 2, stk. 3.

Det anføres i bemærkningerne til lovforslaget, at "afviste asylansøgere og andre udlændinge med ulovligt ophold" ikke er omfattet af bevægelsesfriheden i tillægsprotokol 4, artikel 2, da de ikke befinder sig lovligt i Danmark. Det anføres endvidere, at begrænsninger i bevægelsesfriheden i visse tilfælde kan være en frihedsberøvelse efter EMRK artikel 5. Dog henvises der til, at Højesteret i sin dom af 1. juni 2012 (U2012.2874H) i den såkaldte Karkavandi-sag konkluderede, at forholdene på tålt ophold ikke var frihedsberøvelse.

Institutter bemærker, at lovforslagets gengivelse af denne dom er utilstrækkelig. Det er korrekt, at Højesteret konkluderede, at der ikke var sket krænkelse af artikel 5, men Højesteret fastslog samtidig, at udlændinge på tålt ophold netop har ret til bevægelsesfrihed, og i den konkrete sag fandt Højesteret en krænkelse af retten til bevægelsesfrihed.

Højesteret tog således netop stilling til, hvornår et indgreb i retten til bevægelsesfrihed er proportionalt. Sagen vedrørte en udlænding, der på grund af kriminalitet havde mistet sin opholdstilladelse i Danmark, men som efter udlændingemyndighedernes vurdering ikke tvangsmæssigt kunne udsendes til sit hjemland på grund af risikoen for tortur mv. Han blev efter de nugældende regler i udlændingeloven pålagt opholds- og meldepligt i Center Sandholm, jf. § 34, stk. 5, og § 42 a, stk. 9.

Højesteret fandt, at det udgjorde et uproportionalt indgreb i hans bevægelsesfrihed i strid med art. 2 i Tillægsprotokol 4, at Udlændingetjenesten i mere end tre år havde pålagt ham at bo og overnatte i Center Sandholm samt havde meddelt ham meldepligt hos politiet i Centret først en – og senere tre gange – om ugen.

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

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

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

Ved vurderingen af, om et indgreb efter det fremsatte lovforslag i bevægelsesfriheden for afviste asylansøgere og andre udlændinge uden lovligt ophold er – og fortsat vil være – proportionalt, må der efter instituttets opfattelse lægges vægt på de af Højesteret formulerede kriterier.

Det må i forbindelse med den konkrete proportionalitetsvurdering også tillægges vægt, at afviste asylansøgere ikke har begået eller kan antages



at ville begå kriminelle forhold. Der må således være en generel formodning for, at et indgreb i en afvist asylansøgeres bevægelsesfrihed bliver uproportional på et tidligere tidspunkt end et indgreb i en udvist kriminel udlændings bevægelsesfrihed.

Folketingets Ombudsmand afgav i december 2014 en redegørelse om forholdene for personer på tålt ophold med opholds- og meldepligt i Center Sandholm efter at have gennemført to besøg til Centret. Ombudsmanden konkluderer, at de faktiske livsvilkår for de pågældende personer – sammenholdt med det tidsbestemte aspekt – tegner et samlet indtryk af en persongruppe, som lever under forhold, der er meget belastende og begrænsende for grundlæggende livsførelse.

Ombudsmanden konkluderede, at han ikke har grundlag for at antage, at de generelle forhold i Center Sandholm er i strid med forbuddet mod nedværdigende og umenneskelig behandling i EMRK artikel 3 eller FN's Torturkonvention, ligesom han heller ikke umiddelbart har grundlag for at antage, at dette er tilfældet for så vidt angår enkeltpersoner. Ombudsmanden understregede dog samtidig, at han ikke kan afvise, at den samlede virkning af de begrænsninger, som personer på tålt ophold i Center Sandholm er underlagt, med tiden i konkrete tilfælde kan føre til, at forholdene må anses for en krænkelse af konventionerne.

#### **4.3. ANBEFALINGER**

Institut for Menneskerettigheder anbefaler derfor, at det i betænkningen præciseres:

- At indgreb i bevægelsesfriheden for afviste asylansøgere og andre udlændinge uden lovligt ophold alene kan ske efter en konkret og individuelt begrundet proportionalitetsvurdering, hvorunder de af Højesteret fastslåede kriterier må tillægges vægt;
- At det ved den nævnte proportionalitetsvurdering må tillægges vægt, at afviste asylansøgere ikke har begået eller kan formodes at ville begå kriminelle forhold;
- At den nævnte proportionalitetsvurdering skal foretages løbende og mindst hvert 6. måned.
- At myndighederne løbende og mindst hvert halve år skal tage konkret og individuelt stilling til, om det vil være i strid med forbuddet mod umenneskelig og nedværdigende behandling i artikel 3 i EMRK at pålægge en udlænding på tålt ophold fortsat opholds- og meldepligt.

## 5. BISTAND FRA PRIVATE AKTØRER

Lovforslagets afsnit 2.2. angår mulighed for, at private aktører i særlige tilfælde kan bistå politiet og Udlændingestyrelsen med varetagelsen af opgaver efter udlændingeloven. For eksempel kan politiet bestemme, at private aktører kan bistå kriminalforsorgen i forhold til frihedsberøvelse af udlændinge samt bevogtning, transport og registrering mv. af asylansøgere og udlændinge med ulovligt ophold. Dette kan inkludere magtanvendelse, herunder fysisk fastholdelse og brug af håndjern.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at det giver anledning til en række overvejelser af principiel karakter at delegere myndighedsudøvelse til private aktører. Det offentliges anvendelse af fysisk magt over for borgerne bør begrænses mest muligt, og som altovervejende udgangspunkt forbeholdes personer, der besidder en særlig uddannelse og fagkundskab inden for det pågældende område.

Instituttet deler denne opfattelse og bemærker i den forbindelse, at den korte lovgivningsproces forhindrer en tilstrækkelig afdækning af de principielle overvejelser, der er forbundet med delegation af myndighedsbeføjelser til private aktører på dette område. I lyset af de særlige omstændigheder omkring lovforslagets hastebehandling må instituttet begrænse sig til enkelte bemærkninger.

Instituttet kan i lyset af indgrebenes betydning for borgernes rettigheder tiltræde, at der generelt udvises meget betydelig tilbageholdenhed med delegation ikke kun af magtanvendelse, men også af andre beføjelser af indgribende karakter.

Instituttet anbefaler følgende tydeliggjort i forbindelse med den videre behandling af lovforslaget:

Kriminalforsorgen:

- Hvilke opgaver skal private aktører konkret udføre?

Bevogtning, transport og registrering:

- Hvilke opgaver skal private aktører konkret udføre?
- Hvor langt må private aktører gå i magtudøvelsen, jf. politilovens §§ 14-16, når de ikke må bemyndiges til at benytte skydevåben (§ 17), stav (§ 18) og peberspray? Må de gerne benytte hund (§ 19), gas (§ 20) og lovlige greb med videre?

Afgørelse om indkvartering og forsørgelse

- Hvad menes der med, at private aktører ”vil kunne bistå med” de nævnte afgørelser? Skal private kunne træffe eller blot forberede afgørelse?

Kvalitetssikring:

- Hvordan sikres kontrollen med kvaliteten af private aktørers arbejdet, herunder kravene til de enkelte medarbejders uddannelse med videre?

Der henvises til journal nr. 2015—572.

Med venlig hilsen

Jonas Christoffersen

DIREKTØR