

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

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON + 4532698888
MOBIL + 4541238861
JCH@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 19/00001-2

HØRINGSSVAR OVER UDKAST TIL LOV OM ÆNDRING AF UDLÆNDINGELOVEN, INTEGRATIONSLOVEN, REPATRIERINGSLOVEN OG FORSKELLIGE ANDRE LOVE

18. JANUAR 2019

Udlændinge- og Integrationsministeriet har ved e-mail 21. december 2018 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til høring over udkast til lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love (videre adgang til inddragelse af opholdstilladelser for flygtninge, loft over antallet af familiesammenføringer, skærpet straf for overtrædelse af indrejseforbud og overtrædelse af opholds-, underretnings- og meldepligt,-ydelsesnedsættelse for forsørgere mv.) med frist fredag den 18. januar 2019.

Et lovforslag (L 140) med samme titel som udkastet, er allerede blevet fremsat for Folketinget onsdag den 15. januar 2019, som forventes at blive førstebehandlet torsdag den 24. januar 2019.¹

Instituttet tager i nærværende høringssvar udgangspunkt i udkastet sendt den 21. december 2018.

Lovudkastet er en opfølgning på finansloven for 2019 indgået den 30. november 2018 mellem regeringen og Dansk Folkeparti.

Instituttets bemærkninger vedrører navnlig det såkaldte paradigmeskifte (udlændingelovens § 19a), loftet over familiesammenføringssager (udlændingelovens §37 l), oprettelsen af Udrejsecenter Lindholm og visse skærpedelser i udlændingeloven samt nedsættelse af integrationsydelsen (integrationslovens § 22, stk. 2).

Instituttet vil indledningsvis sammenfatte sine bemærkninger til lovudkastet, hvorefter de nærmere bemærkninger følger.

¹ Se: <https://www.ft.dk/samling/20181/lovforslag/l140/index.htm>

1. SAMMENFATNING

1.1. PARADIGMESKIFTET

Med lovudkastet indføres en ny inddragelsesbestemmelse i § 19 a, hvorefter myndighederne i forbindelse med afgørelse om inddragelse eller nægtelse af forlængelse skal "gå til grænsen af Danmarks internationale forpligtelser".

Instituttet bemærker, at der på området for inddragelse mv. af opholdstilladelser er særdeles begrænset praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Derfor er det forbundet med usikkerhed at vurdere, hvor stort det juridiske råderum er for myndighederne.

Lovudkastet indebærer, at udlændingemyndighederne skal sætte standarden for sin praksis uden en rettesnor fra lovgiver om, med hvilken vægt etablerede kriterier kan indgå i inddragelsesafgørelsen, og samtidig udgøre en så indgribende afgørelse, som overhovedet muligt, inden for rammerne af menneskeretten.

Derfor anbefaler Institut for Menneskerettigheder, at Udlændinge- og Integrationsministeriet:

- Styrker retssikkerheden ved at tydeliggøre, hvilken praksis myndigheder og domstole forventes at følge, når de skal træffe afgørelser efter menneskeretten, herunder hvorledes den nye inddragelsesstandard afviger fra udlændingelovens eksisterende standard.

1.2. LOFT OVER FAMILIESAMMENFØRINGSSAGER

Ministeriet foreslår, at der indføres en ny bestemmelse i udlændingeloven, § 37 l, som indebærer, at udlændinge – og integrationsministeren i ekstraordinære tilfælde, medmindre det strider mod Danmarks internationale forpligtelser, skal fastsætte et månedligt loft over familiesammenføringer for henholdsvis konventionsflygtninge, flygtninge med beskyttelsesstatus, udlændinge med midlertidig beskyttelsesstatus og kvoteflygtninge.

Der er tale om et loft begrundet i ressourcehensyn, som anvendes i ekstraordinære tilfælde, hvor retten til familiesammenføring i de tilfælde, hvor det skønnes rimeligt, kan udskydes med 3 – 4 måneder.

Loftet gælder imidlertid ikke undtagelsesvist, da der vil være tilfælde, hvor det ikke vil være rimeligt at udskyde retten til familiesammenføring, og hvor ansøgeren derfor undtages fra loftet. Som eksempel nævnes tilfælde, hvor barnets tarv skal efterleves og tilfælde, hvor f.eks. en ægtefælle med handicap søger om familiesammenføring.

Instituttet har ikke bemærkninger til det foreslåede loft.

Ifølge lovudkastet anses Udlændingestyrelsens vurdering af, om en ansøger er omfattet af loftet, ikke som en forvaltningsretlig afgørelse. Dette indebærer, at de forvaltningsretlige regler om begrundelse, partshøring og klageadgang ikke finder anvendelse.

Instituttet bemærker imidlertid, at en beslutning om ikke at gøre undtagelse, må anses som en forvaltningsretlig afgørelse, som kan have betydning for familier, der som følge af afgørelsen først sammenføres op til 3-4 måneder senere.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet revurderer spørgsmålet om, hvorvidt en beslutning om ikke at gøre undtagelse er en afgørelse i forvaltningsretlig forstand.

1.3. NEDSÆTTELSE AF INTEGRATIONSYDELSEN OG ÆNDRING AF REGLER OM BOLIGPLACERING

Det foreslås i lovudkastet, at integrationsydelsen nedsættes for enlige forsørgere samt for samboende og gifte. Nedsættelsen af ydelsen skal gælde, når der er optjent ret til halve børne- og ungeydelse, dvs. efter 36 måneders ophold.

I oktober 2018 udgav Institut for Menneskerettigheder en undersøgelse af familier på integrationsydelse.² Instituttet konkluderer i sin undersøgelse, at det må antages, at der i Danmark lever personer på integrationsydelse, der ikke kan ernære sig og sine, og som ikke modtager den offentlige hjælp, der er nødvendig for uden yderligere privat hjælp at kunne leve på et eksistensminimum i overensstemmelse med grundlovens § 75, stk. 2.

Det er instituttets vurdering, at udkastet vil kunne føre til, at en større gruppe af personer vil være udsat for at komme i samme situation.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet redegør for, hvor personer på

² Familier på integrationsydelse – En analyse af økonomi, afsavn og social eksklusion i et menneskeretligt perspektiv, 2018, Lisbeth Garly Andersen m.fl.

https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/li/gebehandling_2018/integrationsydelse_web-ny_19.12.pdf

integrationsydelse skal søge økonomisk støtte, hvis ikke de kan ernære sig og sine.

Det foreslås endvidere, at kommunerne fremover alene har pligt til at anvise et midlertidigt opholdssted til flygtninge omfattet af integrationslovens regler om boligplacering. Kommunerne vil således ikke længere have en særlig forpligtelse efter integrationsloven til at anvise en permanent bolig. Det vil som udgangspunkt være op til de pågældende selv at skaffe sig en bolig. Instituttets ovennævnte undersøgelse viser, at familiernes økonomiske situation medfører problematikker i forhold til familiernes boligforhold.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet tydeliggør, at de midlertidige boliger skal være af en ordentlig standard.

1.4. ETABLERING AF UDREJSECENTER LINDHOLM MV.

Lovudkastet lægger op til, at fremmedkrigere og udlændinge, der er udvist i medfør af § 25 i udlændingeloven, fremover skal pålægges opholdspligt mv. på et udrejsecenter, og at afviste asylansøgere, som begår kriminalitet mv. på eller i nærheden af et indkvarteringssted, fremover skal pålægges opholdspligt på et udrejsecenter.

Det foreslås endvidere i lovudkastet, at disse to grupper udlændinge – sammen med udlændinge på tålt ophold og udviste kriminelle udlændinge – skal overføres til Udrejsecenter Lindholm, når det er færdigetableret i 2021.

Overflytningen af disse fire grupper udlændinge til Udrejsecenter Lindholm rejser menneskeretlige spørgsmål, som det efter instituttets opfattelse er vigtigt, at Folketinget får lejlighed til at drøfte og forholde sig til. Det drejer sig bl.a. om retten til frihed i artikel 5 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention; retten til respekt for privatliv i artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention; og retten til ikke at blive udsat for umenneskelig eller nedværdigende behandling i artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler:

- At Udlændinge- og Integrationsministeriet og Udlændingestyrelsen ved den konkrete udmøntning og tilrettelæggelse af frihedsbegrænsning, forhold og vilkår for den enkelte udlænding på Udrejsecenter Lindholm løbende er opmærksom på og sikrer, at der er tale om uproportionale indgreb i den personlige frihed eller en frihedsberøvelse i strid med artikel 5 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

- At det præciseres at Udlændinge- og Integrationsministeriet og Udlændingestyrelsen løbende skal overvåge og sikre, at udlændige på tålt ophold med opholds-, og underretnings- og meldepligt, herunder på Udrejsecenter Lindholm, ikke udsættes for nedværdigende behandling i strid med artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.
- At der ved proportionalitetsvurderingen under retten til respekt for privatliv skal lægges særlig vægt på, om forholdene og vilkårene på udrejsecentret muliggør, at de berørte udlændige kan etablere og udvikle personlige relationer til andre mennesker og til omverdenen.
- At Udlændingestyrelsen efter fire års opholdspligt halvårligt skal vurdere, om fortsat opholdspligt vil være et uproportionalt indgreb i retten til privatliv beskyttet i artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

2. INDDRAGELSE ELLER NÆGTELSE AF FORLÆNGELSE AF OPHOLDSTILLADELSE PÅ BAGGRUND AF ASYL

2.1. BAGGRUND FOR LOVUDKASTET

Finanslovsaftalen beskriver det såkaldte paradigmeskifte, som indebærer, at asylansøgere og flygtninge, der er blevet meddelt opholdstilladelse skal have en klar forståelse af, at tilladelsen gives med henblik på midlertidigt ophold. Aftalen fordrer, at en flygtning, som ikke har behov for beskyttelse i Danmark, skal vende tilbage til sit hjemland:

”Der må ikke være den mindste tvivl hverken hos myndighederne eller hos flygtningene eller de familiesammenførte til flygtninge om, at de skal rejse hjem, når det er muligt – uanset om det sker ad frivillighedens vej eller med tvang [...] [O]pholdstilladelse til en nyankommen flygtning skal ikke udstedes uden bagkant – som flygtning er man på midlertidigt ophold i Danmark– det afspejler den nye politik, det såkaldte paradigmeskifte” (s. 27).

Instituttet bemærker, at paradigmeskiftet reelt blev indført med vedtagelsen af § 7, stk. 3, i 2015.³ Bestemmelsen medfører, at asylansøgere, som er flygtet fra de generelle forhold i hjemlandet, bliver meddelt asyl med henblik på midlertidigt ophold. Det er således tydeliggjort i gældende ret, at formålet med opholdstilladelsen er tidsbegrænset. Finanslovsaftalen fra 2019 udbygger paradigmeskiftet fra 2015.

³ <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201412L00072>

2.2. LOVUDKASTETS INDHOLD

Med lovudkastet indføres en ny inddragelsesbestemmelse i § 19 a, hvorefter myndighederne skal træffe afgørelse om inddragelse eller nægtelse af forlængelse, medmindre det strider mod Danmarks internationale forpligtelser.

Det følger af bemærkningerne (de almindelige bemærkninger, afsnit 2.2), at myndighederne – i modsætning til i dag – skal ”gå til grænsen af Danmarks internationale forpligtelser”, når der skal træffes afgørelse om inddragelse af en opholdstilladelse. Lovudkastet indebærer med andre ord en ny inddragelsesstandard for udlændingemyndighederne.

Ministeriet foreslår i udkastet, at udlændingelovens § 26, stk. 1, ikke længere skal finde anvendelse for personer, som er blevet meddelt opholdstilladelse på baggrund af udlændingelovens § 7, stk. 1 samt § 7, stk. 2 (konventionsflygtninge og flygtninge med beskyttelsesbehov). Bestemmelsen gælder i dag ikke for ophold efter § 7, stk. 3.

Udlændingelovens § 26, stk. 1, jf. § 19, stk. 7, opstiller en række obligatoriske kriterier for udlændingemyndighedernes vurdering af, om det er særligt belastende for udlændingen, at opholdstilladelsen inddrages.

Det fremhæves i bemærkningerne, at der i dag ikke er nogen ”lovgivningsmæssig forudsætning” om, at myndighedernes praksis skal gå til grænsen af EMD’s praksis (de almindelige bemærkninger, afsnit 2.3.2). Det betyder, at de hensyn, som i dag er opregnet i § 26, kan føre til, at myndighederne ikke inddrager (eller nægter at forlænge) en opholdstilladelse, selv om dette rent faktisk ville være muligt efter menneskeretten.

Mere konkret skaber lovudkastet en forpligtelse for udlændingemyndighederne til løbende at overvåge praksis fra navnlig EMD for derefter at tilpasse sin inddragelsespraksis således, at den går til den til enhver en tid gældende grænse for menneskerettighederne (de almindelige bemærkninger, afsnit 2.3.2).

På et praktisk plan forventes udlændingemyndighederne ”at følge, udarbejde og løbende opdatere et dynamisk notat over relevant praksis til brug for behandling af sager om inddragelse efter udlændingelovens § 19 a” (de særlige bemærkninger til § 1, nr. 6).

Ændringen vil desuden have betydning for familiesammenførte personer til flygtninge (§ 9, stk. 1 samt § 9c, stk. 1), idet en familiesammenført person i dette tilfælde afleder ret af den flygtning, hvis opholdstilladelse potentielt bliver inddraget, i de tilfælde, hvor forholdene i hjemlandet eksempelvis har ændret sig.

2.3. MENNESKERETTEN

2.3.1. FN's Flygtningekonvention

FN's Flygtningekonventionen og tilhørende protokol, definerer flygtninges rettigheder nærmere.

Flygtningekonventionen angiver, at en anerkendt flygtning ikke må tvangsudsendes til et land, hvor denne risikerer forfølgelse efter konventionens artikel 33 (non-refoulement-princippet).

Den stat, som meddeler opholdstilladelse til en flygtning, er derfor kun forpligtet til at lade den anerkendte flygtning opholde sig i landet, så længe vedkommende har brug for beskyttelse, og derfor ikke er omfattet af en af ophørsbestemmelserne efter Flygtningekonventionens artikel 1 C (6).

2.3.2. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Inddragelse af en udlændings opholdstilladelse kan efter omstændighederne føre til et indgreb i retten til respekt for privatliv og familieliv, som blandt andet er beskyttet i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 8. Et indgreb i retten til privatliv og familieliv kan være berettiget, hvis det sker med udtrykkelig hjemmel, forfølger legitime formål og er proportionalt.

EMRK artikel 8 pålægger ikke staterne en generel pligt til at meddele opholdstilladelse for at opfylde ansøgenes ønske om at udøve deres familieliv på statens territorium,⁴ ligesom udlændinge som udgangspunkt heller ikke har krav på en bestemt type opholdstilladelse (f.eks. en tidsubegrænset opholdstilladelse).⁵

Det følger af EMD's praksis, at i spørgsmålet om inddragelse af opholdstilladelse vis-a-vis artikel 8 vil Domstolen foretage en vurdering blandt andet efter de kriterier, som Domstolen har udviklet om begrebet "settled migrant".⁶

Begrebet er ikke nærmere defineret af Domstolen, men det dækker over den situation, hvor: *"it must be accepted that the totality of social ties between settled migrants and the community in which they are living constitute part of the concept of "private life" within the meaning of Article 8."*⁷

Begrebet "settled migrant" kan føre til forskelligartet praksis i de kontraherende stater, som f.eks. da den norske Højesteret den 8.

⁴ Jf. *Jeunesse mod Nederlandene*, 3. oktober 2014, pr. 100-101 og 107.

⁵ Jf. *Sisojeva and others v. Latvia*, (Grand Chamber), 15. januar 2007, pr. 91 og 94.

⁶ Se navnlig *Jeunesse v. Nederlandene*, 3. oktober 2014, pr. 104 (Grand Chamber), *Üner v. Nederlandene* (Grand Chamber), 18. oktober 2006, pr. 59-60 og *Maslov v. Austria* (Grand Chamber), 23. juni 2008, pr.63

⁷ Jf. *Üner v. Netherlands*, 18. oktober 2006, præmis 59.

november 2018⁸ tog stilling til begrebet. Den norske Højesteret konkluderede, at en "settled migrant" i udgangspunktet bør afgrænses til en udlænding med permanent opholdstilladelse, mens en udlænding med midlertidig opholdstilladelse ikke kan anses for at være "settled".

Det er uafklaret, om EMD ville nå frem til et andet resultat, hvis spørgsmålet blev indbragt for Domstolen.

Uden for "settled migrant" begrebet er beskyttelsen efter artikel 8 snævrere.⁹

Ministeriet henviser i lovudkastet (afsnit 2.1.1) til EMD's praksis om udsendelse af udlændinge, som lovligt har opholdt sig i en medlemsstat.¹⁰ Herudover anfører ministeriet, at Domstolens praksis fra udvisningsområdet i et vist omfang kan anvendes til at vurdere, hvornår inddragelse eller nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse skal undlades som følge af, at det ville være i strid med artikel 8.

Ministeriet henviser i den forbindelse til EMD's dom i *Maslov v. Østrig*, som netop vedrører settled migrant-begrebet.

2.4. INSTITUTTETS BEMÆRKNINGER

2.4.1. Den nye inddragelsesstandard ("til grænsen")

Instituttet bemærker, at der - i lyset af den sparsomme praksis fra EMD på området - er et usikkert juridisk råderum for myndighederne til at træffe beslutninger, som ikke strider mod - men går til grænsen af - menneskerettighederne.

Selv på områder, hvor der er veletableret praksis fra EMD er det en kompleks vurdering at finde grænsen for rettighedsbeskyttelsen, fordi de konkrete afgørelser fra EMD altid giver anledning til en vis fortolkning. Denne usikkerhed føjer sig til den procesrisiko, som fremhæves i lovudkastet.

I betænkning 1546/2014 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet adresserede udvalget blandt andet spørgsmålet om overholdelsen af internationale forpligtelser i lovbestemmelser, der fordrer, at myndighederne skal foretage et skøn og som derfor indebærer en risiko for, at der i det enkelte tilfælde kan vise sig at være en konflikt med de menneskeretlige forpligtelser.

Udvalget anførte i den forbindelse:

⁸ Højesteretsdom fra Norge af den 8. november 2018 – Dom; HR-2018-2133-A

⁹ Jf. *Jeunesse mod Nederlandene*, (3. oktober 2014), pr. 105

¹⁰ Jf. *Slivenko v. Latvia* (9. oktober 2003), *Shevanova v. Latvia* (15. juni 2006), *Sisojeva and Others v. Latvia* (15. januar 2007)

”Efter udvalgets opfattelse er det i disse situationer ønskeligt, at bemærkningerne i de enkelte lovforslag, i det omfang det er muligt, giver en passende vejledning med hensyn til indholdet og omfanget af de internationale forpligtelser, der skal respekteres i forbindelse med forvaltningen af reglerne. Herved opfylder regeringen og Folketinget også bedre deres rolle med hensyn til at sikre, at dansk lovgivning til stadighed er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser”. (s. 104)

Vejledningspligten har – efter instituttets vurdering – større betydning i tilfælde, hvor EMD’s praksis er så beskeden, som tilfældet er på dette område.

Lovudkastet indebærer, at udlændingemyndighederne skal sætte standarden for sin praksis uden en rettesnor fra lovgiver om, med hvilken vægt etablerede kriterier kan indgå i inddragelsesafgørelsen og samtidig udgøre en så indgribende afgørelse, som overhovedet muligt inden for rammerne af menneskeretten.

I betænkning 1546/2014 anførte udvalget, at danske domstole generelt udviser og bør udvise tilbageholdenhed, hvis rækkevidden af en konventionsforpligtelse er uklar og tilføjede:

”Dette gælder navnlig, hvis en afgørelse om konventionsstridighed kan få vidtrækkende retlige eller praktiske konsekvenser, således at spørgsmålet efter dansk retstradition bør afgøres af lovgiver frem for af domstolene [...]” (s. 105).

Rollefordelingen mellem lovgiver på den ene side og myndighederne og domstolene på den anden side, har været og er fortsat en grundlæggende forudsætning for myndighederne og domstolenes fortolkning og anvendelse af konventionsforpligtelserne.¹¹

Den foreslåede § 19 a indeholder i sin ordlyd den velkendte standard: ”i strid med internationale forpligtelser,” men den fordrer en praksis, der går til grænsen.

Udlændingeloven opererer efter gældende ret med en vis variation i beskrivelsen af de standarder, som myndighederne skal iagttage internationale forpligtelser efter. Der anvendes således formuleringer som ”hvis Danmarks internationale forpligtelser kan tilsige det”,¹²

¹¹ Se betænkning 1546/2014 s. 40 samt de almindelige bemærkninger til lov om inkorporering af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, L 230 af 19. februar 1992, Folketingstidende 1991-1992, Tillæg A, sp. 5421, afsnit 4.1

¹² Se således udlændingelovens med variationer af denne ordlyd §§ 9, stk. 25, 9a, stk. 5, 9 c, stk. 6, 9 h, stk. 1, 9 i, stk. 3, 9 j, stk. 2, 9 k, stk. 2, 9 l, stk. 2, 9 m, stk. 2, 9 n, stk. 2, 9 p, stk. 2, 9 q, stk. 9 og 11 – 12 og 10, stk. 17.

”medmindre det er i strid med Danmarks internationale forpligtelser”,¹³ og ”medmindre det med sikkerhed er i strid med Danmarks internationale forpligtelser”.¹⁴

Til sammenligning er der i lovudkastets § 37 I om familiesammenføringsloftet to forskellige standarder; den ene for overhovedet at aktivere et loft (”med sikkerhed i strid med”) og den anden for at undtage fra loftet (”hvis det følger af Danmarks internationale forpligtelser”).

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet med henblik på at styrke retssikkerheden tydeliggør, hvilken praksis myndigheder og domstole forventes at følge, når de skal træffe afgørelser efter menneskeretten, herunder hvorledes den nye inddragelsesstandard afviger fra udlændingelovens eksisterende standard.

3. LOFT FOR FAMILIESAMMENFØRINGSSAGER

3.1.1. Familiesammenføringsloftet

Ministeriet foreslår, at der indføres en ny bestemmelse i udlændingelovens § 37 I, som indebærer, at udlændinge- og integrationsministeren i ekstraordinære tilfælde, medmindre det strider mod Danmarks internationale forpligtelser, skal fastsætte et månedligt loft over familiesammenføringer for henholdsvis konventionsflygtninge, flygtninge med beskyttelsesstatus, udlændinge med midlertidig beskyttelsesstatus og kvoteflygtninge.

Loftet indebærer, at det bliver muligt at udskyde retten til familiesammenføring. Spørgsmålet om, hvorvidt retten til familiesammenføring udskydes, afhænger af forholdene i de konkrete sager, idet det ud fra ordlyden i lovteksten er beskrevet, at familiemedlemmer kan blive meddelt opholdstilladelse uanset fastsættelsen af loftet, ”hvis dette følger af Danmarks internationale bestemmelser”, jf. § 37, 2. pkt.

Dette betyder, at familiemedlemmer kan blive undtaget af udskydelsen, såfremt særlige tilfælde gør sig gældende for familien (se de almindelige bemærkninger afsnit 7.3.1.4.). Muligheden for at udskyde retten til familiesammenføring foreligger, når der er et særligt behov, navnlig i de tilfælde, hvor ”kapaciteten hos udlændingemyndighederne og absorptionsevnen i kommunerne er under meget stort pres eller helt brugt op”, jf. afsnit 7.1 Der er således tale om et ressourcehensyn, som anvendes i ekstraordinære tilfælde, hvor retten til familie sammen-

¹³ Udlændingelovens §§ 21 b, stk. 1, 32, stk. 5 og 12 med variationer af ordlyden

¹⁴ Udlændingelovens §§ 24 b, stk. 1, 26, stk. 2, 32, stk. 5 med variationer af ordlyden

føring, i de tilfælde, hvor det skønnes rimeligt, kan udskydes med 3 – 4 måneder.

Udskydelse af retten til familiesammenføring for familiemedlemmer til flygtninge er et indgreb i retten til respekt for privatliv og familieliv, som blandt andet er beskyttet i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 8.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i tre sager¹⁵ taget stilling til spørgsmålet om, hvor længe det er rimeligt at vente på, at myndighederne træffer afgørelse om familiesammenføring.

I alle tre sager konkluderede Domstolen, at der var tale om et ulovligt indgreb i EMRK artikel 8, da den kontraherende stat var henholdsvis 3 – 5 år om at behandle anmodningerne om familiesammenføring. Årsagen til den lange sagsbehandlingstid var, at myndighederne i to af tilfældene var i tvivl om ægtheden af de indgivne dokumenter til brug for ansøgningen om familiesammenføring. Myndighederne gav således afslag, indtil ansøgerne gik til EMD, og fik dokumenteret ægtheden af papirerne. I det sidste af de tre tilfælde (*Mugenzi v. France*) gav myndighederne afslag på familiesammenføring, idet myndighederne efter to år vurderede, at der ikke kunne tildeles visum til ansøgerne, hvilket var en forudsætning for familiesammenføring. Herefter gik der yderligere tre år, hvor ankenævn fortsat gav afslag, trods ansøgerne burde være blevet meddelt familiesammenføring efter Domstolens vurdering.

Domstolen vurderede på baggrund af ovenstående, at statens behandling af familiesammenføringssagerne var i strid med EMRK artikel 8.

Domstolen konkluderede samtidig i de tre sager, at det er staternes ansvar at tage konkret stillingtagen til alle individuelle ansøgninger om familiesammenføring, og at staterne skal behandle ansøgningerne ud fra hensynet om fleksibilitet, hurtighed og effektivitet.

Instituttet har på denne baggrund ikke bemærkninger til det foreslåede loft.

3.1.2. Afgørelsesbegrebet

Ministeriet anfører i lovudkastet, at der er tilfælde, hvor det ikke vil være rimeligt at udskyde retten til familiesammenføring, og hvor ansøgeren derfor er undtaget fra loftet. Som eksempel nævnes tilfælde, hvor barnets tarv skal efterleves og tilfælde, hvor f.eks. en ægtefælle med handicap søger om familiesammenføring.

¹⁵ Jf. *Mugenzi v. France* (10. juli 2014), *Tanda-Muzinga v. France* (10. juli 2014) og *Senigo Longue and Others v. France* (10. juli 2014)

I lovudkastet anføres det, at Udlændingestyrelsens vurdering af, om en borger er omfattet af loftet, ikke er en afgørelse, med derimod en tilkendegivelse, jf. § 37 l, 4. pkt.

Dette indebærer, at de forvaltningsretlige regler om begrundelse, partshøring og klageadgang ikke finder anvendelse.

Instituttet bemærker imidlertid, at en beslutning om ikke at gøre undtagelse, må anses som en afgørelse om at udskyde familiesammenføringen. Det kan have konkret betydning for familier, der som følge af afgørelsen først sammenføres op til 3-4 måneder senere.

I den forbindelse bemærkes, at retspraksis om afgørelsesbegrebet i forvaltningsretten inddrager væsentligheds- og behovsbetragtninger i forhold til, hvor indgribende beslutningen er for borgeren.¹⁶

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler på den baggrund, at Udlændinge- og Integrationsministeriet revurderer spørgsmålet om, hvorvidt en beslutning om ikke at gøre undtagelse er en afgørelse i forvaltningsretlig forstand.

4. NEDSÆTTELSE AF INTEGRATIONSYDELSEN MV.

4.1. NEDSÆTTELSE AF SATSEN FOR INTEGRATIONSYDELSEN OG JUSTERING AF KONTANTHJÆLPSLOFTET FOR MODTAGERE AF INTEGRATIONSYDELSE

Det fremgår af lovudkastets afsnit 6.2, at det foreslås, at navnet på integrationsydelsen ændres til selvforsørgelses- og hjemrejseydelse eller overgangsydelse. Formålet er at markere, at rammerne for opholdet i Danmark for nytilkomne flygtninge mv., der indgår i et selvforsørgelses- eller hjemrejseprogram, adskiller sig fra øvrige ydelsesmodtagere.

Det fremgår endvidere af I lovudkastet, at selvforsørgelses- og hjemrejseydelse og overgangsydelse til forsørgere nedsættes, således at satsen for enlige forsørgere nedsættes med 2.000 kr. pr. måned og for samboende og gifte med 1.000 kr. pr. person pr. måned. Nedsættelsen af ydelsen skal gælde, når der er optjent ret til halve børne- og ungeydelse, dvs. efter 36 måneders ophold.

Der foreslås samtidig i udkastet afsnit 6.3 en nedsættelse af kontanthjælpslofterne for forsørgere, der modtager integrationsydelse, og for ægtefæller, der ikke opfylder 225-timersreglen, og hvor en eller begge ægtefæller er berettiget til integrationsydelse. Dette sker for at

¹⁶ Fenger, Niels: "Forvaltningsret", Jurist- og økonomiforbundets forlag 2018, s. 77 - 78

sikre, at nedsættelse af integrationsydelsen ikke neutraliseres af øget boligstøtte og særlig støtte.

4.1.1. GRUNDLOVSSIKRET RET TIL OFFENTLIG HJÆLP

Som det fremgår af lovudkastet følger det af grundlovens § 75, stk. 2, at den, der ikke selv kan ernære sig eller sine, og hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden, er berettiget til hjælp af det offentlige.

Højesteret har i to domme fastslået, at grundlovens § 75, stk. 2, forpligter det offentlige til at sikre et eksistensminimum for personer omfattet af bestemmelsen, samt at de ved domstolene kan få efterprøvet, om kravet er opfyldt.

I den seneste af de to domme fra 2012 tog Højesteret stilling til, om den dagældende introduktionsydelse/starthjælp overholdt grundlovens eksistensminimum.

Højesteret anførte i sin begrundelse vedrørende spørgsmålet om grundlovens eksistensminimum bl.a.:

”Efter størrelsen af den introduktionsydelse/starthjælp og de andre ydelser, som han og hans ægtefælle modtog fra det offentlige, tiltræder Højesteret, at der ikke er grundlag for at fastslå, at A ikke modtog hjælp fra det offentlige i overensstemmelse med grundlovens § 75, stk. 2.”

Højesteret lagde således vægt på de samlede ydelser, som familien modtog.

Familien modtog ud over introduktionsydelse/starthjælp væsentlige ydelser fra staten, herunder boligstøtte, enkelttydelser samt børne- og ungeydelse. Det er meget begrænset, hvad den konkrete sag siger om grundlovens minimumsniveau, dels fordi familiens ydelser fra det offentlige lå på et pænt niveau, dels fordi den konkrete families samlede økonomi ikke bar præg af at lide nød (blandt andet var der økonomisk overskud til at sende penge til et familiemedlem i Afghanistan).

Højesteret har ikke siden sagen fra 2012 haft mulighed for nærmere at præcisere, hvor grænsen for grundlovens eksistensminimum går, ligesom der ikke foreligger nærmere fortolkningsbidrag i den statsretlige litteratur eller i lovgivningspraksis.

Udlændinge- og Integrationsministeriet henviser i bemærkningerne til lovudkastet til Højesterets dom i ovennævnte sag og anfører, at starthjælpen, der blev ophævet i 2011, i vidt omfang svarer til den integrationsydelse, der blev indført i 2015. Efter instituttets opfattelse er der imidlertid en række forskelle herpå:

Selve grundydelsen for personer på integrationsydelsen ligger for nogle familiekonstellationer under starthjælpen (enlige uden børn og samlevende/gift med to børn) og over starthjælpen for andre familiekonstellationer (enlige med et eller to børn samt samlevende/gift med ingen eller et barn). Derimod ligger kontanthjælpsloftet for personer på integrationsydelse væsentligt under kontanthjælpsloftet for personer på den dagældende starthjælp for alle familiekonstellationer.

Derudover er der en række forskelle på de ydelser ud over grundydelsen (starthjælp og integrationsydelse), som familier på henholdsvis starthjælp og integrationsydelse har mulighed for at modtage. For det første er personer på integrationsydelse omfattet af optjeningsprincippet for børne- og ungeydelse samt børnetilskud. Optjeningsprincippet blev indført med virkning fra 2011 og var således heller ikke gældende for modtagere af starthjælpen i den periode, som Højesteretssagen angik. Familien i sagen modtog mellem ca. 30.000 og 40.000 kr. årligt i børne- og ungeydelse, mens en nytilkommen flygtningefamilie i dag slet ikke har ret til børne- og ungeydelse eller børnetilskud og først modtager fuld børne- og ungeydelse eller børnetilskud efter seks års ophold. Der må derfor antages at være en væsentlig forskel på de ydelser, børnefamilier på integrationsydelse modtager i dag i forhold til modtagere af den dagældende starthjælp.

Hertil kommer, at den dagældende starthjælp blev forhøjet med antallet af børn, mens integrationsydelsen er den samme, uanset om du har et eller flere børn.

Endvidere kan man se på niveauet for enkeltudgifter. I Højesteretssagen modtog familien væsentlige tilskud til enkeltudgifter, og disse ydelser kan således have stor betydning for familiernes samlede økonomi. Med nærværende lovudkast er det foreslået, at fjerne statsrefusion for tilskud til hjælp i særlige tilfælde efter integrationsydelsen, herunder tilskud til enkeltudgifter.

Samlet set må mange familier på integrationsydelse antages at modtage offentlig hjælp på et niveau, der ofte er lavere end den tidligere starthjælp – alt afhængig af den enkelte families eller persons nærmere omstændigheder.

Det fremgår af Institut for Menneskerettigheders undersøgelse af familier på integrationsydelse udgivet i oktober 2018, at integrationsydelsen ligger på et så lavt niveau, at det er meget vanskeligt for mange af modtagerne af integrationsydelse at få den daglige økonomi til at hænge sammen. Det gælder helt åbenbart set i

forhold til en almindelig levestandard i Danmark, men det gælder også i forhold til et minimumsbudget.¹⁷

På den baggrund antager instituttets i sin undersøgelse, at der i Danmark lever personer på integrationsydelse, der ikke kan ernære sig og sine, og som ikke modtager den offentlige hjælp, der er nødvendig for uden yderligere privat hjælp at kunne leve på et eksistensminimum.

Med den foreslåede nedsættelse af integrationsydelsen for forsørgere vil en større gruppe af personer modtage en lavere ydelse i længere tid. Hertil kommer, at kommunerne med forslaget om bortfald af statsrefusion for udgifter til hjælp i særlige tilfælde efter integrationsloven, formentlig vil være mere tilbageholdende med at yde tilskud til enkeltudgifter og medicin, jf. neden for i afsnit 4.3.

Det er instituttets vurdering, at det vil føre til, at flere personer end hidtil ikke vil kunne forsørge sig og sine, og at flere ikke vil modtage den offentlige hjælp, der er nødvendig for at kunne leve på et eksistensminimum i overensstemmelse med grundlovens § 75, stk. 2.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet redegør for, hvor personer på integrationsydelse skal søge økonomisk støtte, hvis ikke de kan ernære sig og sine.

4.2. ANVISNING AF MIDLERTIDIGE OPHOLDSSTEDER OG BOLIGER

Det fremgår af lovudkastet (de almindelige bemærkninger, afsnit 3.5), at kommunerne fremover alene har pligt til at anvise et midlertidigt opholdssted til flygtninge omfattet af integrationslovens regler om boligplacering. Kommunerne vil således ikke længere have en særlig forpligtelse efter integrationsloven til at anvise en permanent bolig. Det vil som udgangspunkt være op til de pågældende selv at skaffe sig en bolig.

Kommunerne vil stadig have mulighed for - men ikke pligt til - at anvise en permanent bolig til de flygtninge, som visiteres til kommunen.

Det sker for at understrege, at rammerne for opholdet i Danmark defineres af den enkeltes opholdsgrundlag, herunder at flygtnings ophold som udgangspunkt er midlertidigt.

¹⁷ Familier på integrationsydelse – En analyse af økonomi, afsavn og social eksklusion i et menneskeretligt perspektiv, 2018, Lisbeth Garly Andersen m.fl., kapitel 4 https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/li_gebehandling_2018/integrationsydelse_web-ny_19.12.pdf

Retten til bolig er omfattet af en række menneskerettighedskonventioner.¹⁸ Den forpligter staterne til at arbejde for at sikre alle en passende bolig.

Staterne er overladt en bred implementeringsfrihed ved vurderingen af, hvilke tiltag der bør tages for at sikre opfyldelsen af økonomiske og sociale rettigheder såsom retten til bolig. De økonomiske og sociale rettigheder skaber som udgangspunkt ikke individuelle rettigheder for borgerne til bestemte ydelser, herunder til en permanent bolig.

I oktober 2018 udgav Institut for Menneskerettigheder en undersøgelse af familier på integrationsydelse.¹⁹ Undersøgelsen viser, at familiernes økonomiske situation medfører problematikker i forhold til familiernes boligforhold. Dette gør sig navnlig gældende i forhold til de midlertidige boliger, som mange familier på integrationsydelse er placeret i og som oftest har en ringe standard og hvor flere familier skal deles om bad og køkken. Dette afføder særskilte problemstillinger som f.eks. manglende privatliv og kritisable støjforhold.

- Institut for menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet fremhæver, at i de tilfælde, hvor nytilkomne flygtninge placeres i midlertidige boliger, skal det sikres, at boligerne er af en ordentlig standard.

4.3. BORTFALD AF STATSREFUSION FOR VISSE AF KOMMUNENS UDGIFTER

Det fremgår af i lovudkastet afsnit 3.8, at bestemmelserne i integrationslovens kapitel 6 om hjælp i særlige tilfælde finder anvendelse de første 5 år efter, at kommunalbestyrelsen har overtaget ansvaret for udlændingen. Det foreslås samtidig, at udlændinge, der er omfattet af integrationslovens kapitel 6, ikke kan modtage hjælp efter kapitel 10 i lov om aktiv socialpolitik. Dog bevares retten til uændret at

¹⁸ FN's Konvention om Sociale, Kulturelle og Økonomiske Rettigheder artikel 11, stk. 1, Flygtningekonventionen artikel 21 og Racediskriminationskonventionen artikel 5(e) (iii).

¹⁹ Familier på integrationsydelse – En analyse af økonomi, afsavn og social eksklusion i et menneskeretligt perspektiv, 2018, Lisbeth Garly Andersen m.fl.

https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/li/gebehandling_2018/integrationsydelse_web-ny_19.12.pdf

modtage hjælp for udlændinge omfattet af integrationslovens kapitel 6 efter §§ 81 a og 82 a i lov om aktiv socialpolitik.

Forslaget skal ses i sammenhæng med den foreslåede ændring af refusionsbestemmelsen i integrationslovens § 45, stk. 2, hvorefter udgifter til hjælp i særlige tilfælde efter integrationslovens kapitel 6 afholdes endeligt af kommunen.

Som det fremgår af lovudkastet ydes hjælp i særlige tilfælde efter integrationslovens kapitel 6 bl.a. til udgifter til sygebehandling.

Retten til sundhed er beskyttet i menneskeretten.²⁰ Det indebærer, at staterne skal træffe foranstaltninger for at opnå den fulde virkeliggørelse af retten til sundhed, herunder for at forebygge, behandle og bekæmpe sygdomme, samt at skabe betingelser for at sikre ethvert menneske lægehjælp samt behandling og pleje under sygdom.

Staterne er, som nævnt, overladt en bred implementeringsfrihed ved vurderingen af, hvilke tiltag der bør tages for at sikre opfyldelsen af økonomiske og sociale rettigheder, såsom retten til sundhed.

Offentlige myndigheder bør dog være særligt opmærksomme på konsekvenserne af afslag på tildeling af tilskud til sygebehandling, medicin mv., herunder om nytilkomne flygtningefamilier på integrationsydelse rammes særlig hårdt, og dermed ikke sikres adgang til sundhed.

Adgang til sundhedsydelser er især relevant i forhold til nytilkomne ikke-vestlige indvandrere, som kan være særligt sårbare, hvad angår sundhedsmæssige forhold. En relativt stor andel af nytilkomne flygtninge og familiesammenførte til flygtninge har alvorlige sundhedsmæssige problemer (Nørredam og Krasnik, 2009).

Af en undersøgelse²¹ af familier på integrationsydelse foretaget af Institut for Menneskerettigheder i 2018 fremgår, at nogle familier er så økonomisk pressede, at de kan blive nødt til at fravælge medicin og behandling, der forudsætter egenbetaling.

Med forslaget om bortfald af statsrefusion for udgifter til hjælp i særlige tilfælde efter integrationslovens kapitel 6, må det antages at kommunerne vil være mere tilbageholdende med at yde tilskud til medicinudgifter.

²⁰ FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder artikel 12, stk. 1, Børnekonventionen artikel 24 og Racediskriminationskonventionen artikel 5(e) (iv).

²¹ Familier på integrationsydelse – En analyse af økonomi, afsavn og social eksklusion i et menneskeretligt perspektiv, 2018, Lisbeth Garly Andersen m.fl., kapitel 6 https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/li/gebehandling_2018/integrationsydelse_web-ny_19.12.pdf

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet redegør for, hvorledes man vil sikre sig, at nytilkomne flygtninge mv. får den sygebehandling og medicin, de har brug for.

5. ETABLERING AF UDREJSECENTER LINDHOLM MV.

Lovudkastet lægger i kapitel 8 op til, at fremmedkrigere og udlændinge, der er udvist i medfør af § 25 i udlændingeloven, fremover skal pålægges opholdspligt mv. på et udrejsecenter (se afsnit 5.1 nedenfor). Kapitel 11 i lovudkastet lægger op til, at afviste asylansøgere, som begår kriminalitet mv. på eller i nærheden af et indkvarteringssted, fremover skal pålægges opholdspligt på et udrejsecenter (se afsnit 5.2 nedenfor).

Det foreslås endvidere i lovudkastet, at disse to grupper udlændinge (som behandles i kapitel 8 og 11 i lovudkastet) – sammen med udlændinge på tålt ophold og udviste kriminelle udlændinge – skal overføres til Udrejsecenter Lindholm, når det er færdigetableret i 2021.

Overflytningen af disse fire grupper udlændinge til Udrejsecenter Lindholm, rejser menneskeretlige spørgsmål, som det efter instituttets opfattelse er vigtigt, at Folketinget får lejlighed til at drøfte og forholde sig til. Det drejer sig bl.a. om retten til frihed i artikel 5 i EMRK (se afsnit 5.3 nedenfor); retten til privatliv i artikel 8 i EMRK (se afsnit 5.4 nedenfor); og retten til ikke at blive udsat for umenneskelig eller nedværdigende behandling i artikel 3 i EMRK (se afsnit 5.5 nedenfor).

5.1. SKÆRPET KONTROLREGIME MV. FOR FREMMEDKRIGERE OG UDVISTE UDLÆNDINGE, DER ER TIL FARE FOR STATENS SIKKERHED ELLER DEN OFFENTLIGE ORDEN

Lovudkastet lægger i kapitel 8 op til, at fremmedkrigere, jf. § 21 i udlændingeloven, og udviste udlændinge, der er til fare for statens sikkerhed eller den offentlige orden, jf. § 25 i udlændingeloven, fremover skal pålægges et skærpet kontrolregime i form af opholds-, underretnings- og meldepligt på et udrejsecenter. De skal ligeledes påføres skærpede økonomiske konsekvenser (ophør af udbetaling af kontante ydelser/lommepege).

De pågældende udlændinge sidestilles dermed med udlændinge på tålt ophold og udviste kriminelle udlændinge, der allerede er pålagt et sådant skærpet kontrolregime mv.

Der sker endvidere med lovudkastet en markant skærpelse af strafniveauet, såfremt de nævnte udlændinge ikke overholder de pålagte opholds-, underretnings- og meldepligter.

Instituttet bemærker, at Udlændinge- og Integrationsministeriet i et tidligere lovudkast,²² sendt i høring den 26. november 2018 med høringsfrist den 4. januar 2019, allerede har pålagt fremmedkrigere skærpet kontrolregime mv. I dette tidligere lovudkast foreslås det, at der i udlændingelovens § 42 a, stk. 8, indsættes som 3. pkt.:

»Udlændingestyrelsen bestemmer, medmindre særlige grunde taler derimod, at en udlænding, hvis opholdstilladelse er bortfaldet efter § 21 b [fremmedkrigere], skal tage ophold på et bestemt indkvarteringssted for de i stk. 1 og 2 nævnte udlændinge.«

I nærværende lovudkast foreslås stk. 3 i udlændingelovens § 42 a, stk. 8, affattet således:

»Udlændingestyrelsen bestemmer, medmindre særlige grunde taler derimod, at en udlænding, hvis opholdstilladelse *eller opholdsret* er bortfaldet efter § 21 b [fremmedkrigere], *eller som er udvist i medfør af § 25*, skal tage ophold på et bestemt indkvarteringssted for de i stk. 1 og 2 nævnte udlændinge.« (kursiv tilføjet).

Forskellen mellem de to udkast (som fremgår af det kursiverede) indebærer, at det efter nærværende lovudkast ikke kun er fremmedkrigere, der pålægges et skærpet opholdsregime mv., men også udlændinge, der er udvist efter § 25 i udlændingeloven, fordi de anses for at være til fare for statens sikkerhed eller en alvorlig trussel mod den offentlige orden.

Der er ikke i lovbemærkningerne redegjort nærmere for baggrunden for og konsekvenserne af forskellen i de to foreslåede affattelser af bestemmelsen.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet nærmere redegør for baggrunden for de forskellige affattelser af pkt. 3 i § 42 a, stk. 8, i de to lovudkast, og de mulige konsekvenser heraf.

²² Jf. UIM, 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).

I øvrigt henvises til instituttets høringsvar af 3. januar 2019²³ for så vidt angår forslaget om, at fremmedkrigere – og nu også udlændinge, der er udvist efter § 25, fordi de er til fare for den offentlige sikkerhed eller orden – pålægges opholdspligt mv. på et udrejsecenter, hvori instituttet bl.a. anbefaler, at:

- Udlændinge- og Integrationsministeriet præciserer, 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.

5.2. SKÆRPET KONTROLREGIME FOR AFVISTE ASYLANSØGERE, DER HAR BEGÅET KRIMINALITET

Det foreslås i kapitel 11 i lovudkastet, at afviste asylansøger, der har begået kriminalitet på eller omkring et indkvarteringssted, og som ikke samarbejder med politiet omkring udsendelsen, fremover skal pålægges opholds- og meldepligt (men ikke underretningspligt) på Udrejsecenter Lindholm.

Det er nærmere præciseret i lovbemærkningerne, hvad der skal forstås med ”i og omkring et indkvarteringssted” (jf. de særlige bemærkninger til pkt. 14). Herudover er det præciseret, hvilken type kriminalitet der skal være tale om, samt at udlændingen skal have modtaget en endelig dom.

Derimod er det ikke præciseret nærmere i bemærkningerne, hvornår en udlænding kan siges at samarbejde med politiet omkring udsendelsen. I praksis synes der at være betydelig usikkerhed herom, og ofte har den berørte udlænding og politiet forskellige vurderinger af, om der samarbejdes omkring udsendelsen.

Instituttet bemærker, at det har ganske alvorlige konsekvenser for en udlænding, hvis politiet vurderer, at den pågældende ikke samarbejder omkring udsendelsen.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det præciseres, hvad der skal til for, at en udlænding anses for ikke at samarbejde med politiet omkring udsendelsen.

²³ Instituttets høringsvar kan ses her: <https://menneskeret.dk/hoeringsvar/skaerpet-kontrol-fremmedkrigere-orienteringspligt-udlaendinge-paa-taalt-ophold-ikke>

5.3. UDREJSECENTER LINDHOLM OG FRIHEDSBERØVELSE

5.3.1. Kan udlændinge frihedsberøves på Udrejsecenter Lindholm?

Det er i strid med artikel 5 i EMRK at frihedsberøve udlændinge, der ikke er en reel udsigt til, at man kan udsendes inden for en rimelig fremtid.

Det fremgår ligeledes af et notat af 17. december 2018 fra Udlændinge- og Integrationsministeriet og Justitsministeriet til Folketingets Retsudvalg, at det vil være i strid med artikel 5 at frihedsberøve udlændinge på tålt ophold, da der ikke er en reel udsigt til, at de kan udsendes af Danmark. Tilsvarende vil det ikke være muligt at frihedsberøve den gruppe af udviste kriminelle udlændinge, som skal indkvarteres på Lindholm, fordi de "ikke aktuelt kan udsendes pga. manglende samarbejde herom fra dem og/eller deres hjemland".²⁴

De to grupper af udlændinge kan derfor kun pålægges opholdspligt mv. på et udrejsecenter, herunder Udrejsecenter Lindholm, såfremt ordningen ikke har karakter af en frihedsberøvelse.

Udlændinge- og Integrationsministeriet vurderer i lovudkastet om udlændinge med opholdspligt mv. på Udrejsecenter Lindholm vil være frihedsberøvede og anfører s. 139, at:

"Det er ministeriets opfattelse, at de foreslåede kontrolforanstaltninger ikke har – hverken hver for sig eller samlet – en sådan intensitet, at der er tale om frihedsberøvelse efter EMRK artikel 5. Der henvises til UfR.2012.2874H, hvor Højesteret blandt andet fandt, at en udlænding på tålt ophold, der var pålagt opholdspligt og meldepligt hos politiet 3 gange om ugen, ikke kunne anses for at være frihedsberøvet, jf. EMRK artikel 5."

Højesteret tog i den nævnte såkaldte *Karkavandi*-dom fra 2012 (UfR 2012.2874 H) stilling til, om K – der var på tålt ophold med opholds- og meldepligt i Center Sandholm – var frihedsberøvet efter artikel 5, eller om der "alene" var tale om et indgreb i K's bevægelsesfrihed. Ved vurderingen af om et tålt ophold med opholds- og meldepligt er af en så indgribende karakter, at der reelt er tale om en frihedsberøvelse, lægger Højesteret – i overensstemmelse med praksis fra EMD – vægt på fire kriterier: (1) hvor intensiv er frihedsbegrænsningen, herunder om der er reel mulighed for at have kontakt med det omgivende samfund, (2) hvordan er forholdene i centret, (3) hvordan er de øvrige vilkår for

²⁴ Jf. UIM og JM, *Danmarks internationale forpligtelser i forhold til etablering af Udrejsecenter Lindholm*, Retsudvalget 2018-2019 REU Alm. Del – Bilag 128, 17. december 2018, notatet er tilgængeligt her: <https://www.ft.dk/samling/20181/almdel/REU/bilag/128/1997032.pdf>

en udlænding på tålt ophold og (4) hvor lang tid har frihedsbegrænsningen varet.

Det er værd at fremhæve, at der siden Højesterets dom i *Karkavandi* sagen fra 2012 er sket en mærkbar skærpelse af alle de fire nævnte kriterier.²⁵ Med nærværende lovudkast og overflytningen til Udrejsecenter Lindholm, vil der ske en yderligere skærpelse af forhold og vilkår for de berørte udlændinge.

Højesterets dom fra 2012 i *Karkavandi*-sagen kan således efter instituttets opfattelse ikke uden videre tages til indtægt for, at opholdspligt mv. på Udrejsecenter Lindholm ikke vil kunne blive anset som en frihedsberøvelse i strid med artikel 5 i EMRK.

5.3.2. Praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol

Udlændinge- og Integrationsministeriet og Justitsministeriet drøfter i et notat af 17. december 2018 til Folketingets Retsudvalg mere udførligt om udlændinge på Udrejsecenter Lindholm vil være frihedsberøvede i strid med artikel 5.²⁶

Det konkluderes i notatet under henvisning til EMD's dom fra 1980 i *Guzzardi*-dommen, at de pågældende udlændinge – under forudsætning af, at der er tilstrækkelige muligheder for transport til og fra øen – ikke vil være frihedsberøvede på Udrejsecenter Lindholm. Det anføres i den forbindelse, at:

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

²⁵ Se Folketingets Ombudsmands redegørelse af 29. maj 2018 for en nærmere beskrivelse af forhold og vilkår for udlændinge på tålt ophold på Udrejsecenter Kærshovedgård og udviklingen siden ombudsmandens inspektion af Center Sandholm i 2014. Kan ses her:

https://www.ombudsmanden.dk/find/udtalelser/beretningssager/alle_bsager/2018-18/

²⁶ Jf. UIM og JM, *Danmarks internationale forpligtelser i forhold til etablering af Udrejsecenter Lindholm*, Retsudvalget 2018-2019 REU Alm. Del – Bilag 128, 17. december 2018.

morgen til aften) samtidig med, at de kan overholde deres opholds-og meldepligt.

Beboerne vil som udgangspunkt kunne benytte andre transportmidler end færgen, hvis de har mulighed for det”

I *Guzzardi*-dommen fra 1980 blev G, der var mistænkt for at være tilknyttet den italienske mafia, pålagt ophold på en afsidesliggende ø, hvor han havde adgang til et areal på 2,5 kvadratkilometer. G kunne mellem kl. 22.00 og 7.00 alene forlade sin bopæl, såfremt det måtte anses for nødvendigt og efter forudgående underretning til myndighederne. G havde meldepligt to gange dagligt hos politiet. Han kunne ikke frit færdes på de dele af øen, hvor der boede almindelige borgere, og havde derfor i væsentlighed kun kontakt med øvrige personer underlagt særlig overvågning, som også boede på øen. G's nærmeste familie kunne bo med ham. Han kunne sende og modtage breve, men telefonopkald krævede forudgående underretning til myndighederne. G kunne kun få ledsaget adgang til fastlandet og den nærtliggende hovedø og kun efter forudgående tilladelse.²⁷

EMD fandt, at G ud fra en kumulativ og samlet vurdering af de konkrete forhold måtte anses for frihedsberøvet i strid med artikel 5 i EMRK.²⁸

På baggrund af EMD's senere praksis²⁹ må det lægges til grund, at EMD i *Guzzardi*-dommen særligt lagde vægt på: at G's bevægelsesfrihed var begrænset til et særdeles lille område på øen (2,5 km² svarende til 250 hektar), at han var under næsten permanent overvågning, samt at det næsten havde været umuligt for G at have social kontakt med andre (end ansatte og andre der var pålagt ophold på øen).

I notatet af 17. december 2018 konkluderes det, at udlændinge ikke vil være frihedsberøvet på Udrejsecenter Lindholm. Ministerierne finder, at forholdene på Lindholm adskiller sig fra og er bedre end i *Guzzardi*-dommen fordi "Lindholm ligger tæt på omkringliggende beboede områder og byer, og at beboerne ikke er forpligtet til at være på Lindholm uden for de tidspunkter, hvor de afvikler deres opholds- og meldepligt".

Sammenfattende kan det konstateres, at frihedsbegrænsning, forhold og vilkår på Udrejsecenter Lindholm, i visse henseender forekommer mindre restriktive end i *Guzzardi*-dommen (under forudsætning af at de i notatet skitserede transportmuligheder gennemføres). Udlændingene på Lindholm kan – modsat G i *Guzzardi*-dommen: (1) rejse til fastlandet mellem kl. 7-23 uden samtykke fra myndighederne, (2) benytte telefon uden at oplyse navn og telefonnummer på den der ringes til og, (3) skal

²⁷ Jf. *Guzzardi v. Italy*, 6. november 1980, pr. 93 og 95.

²⁸ Jf. dommens præmis 95 som gengivet i notat af 17. december 2018, s. 2

²⁹ Se EMD's storkammer dom fra 2017 i *De Tommaso*, 23. februar 2017, præmis 83.

kun melde sig én gang – eller mindre – om dagen til politiet (og ikke to gange som G).

I andre henseender forekommer frihedsbegrænsning, forhold og vilkår for udlændinge i Udrejsecenter Lindholm imidlertid mere restriktive end i *Guzzardi*-dommen: (1) G var pålagt ophold i et område på 2,5 km² på den italienske ø svarende til 250 hektar, hvor han frit kunne bevæge sig rundt (modsat Lindholm der er en meget lille ø på kun ca. 7 hektar), (2) G kunne bo sammen med sin ægtefælle og barn samt forældre og en nevø i en lejligheden i det påbudte område på øen, (3) G var ikke påbudt at spise mv. i en kantine, (4) G var ikke pålagt begrænsninger i forhold til at arbejde og tage uddannelse, (5) G havde normal ret til sundhedsbehandling, og (6) G var ikke pålagt opholdspligt mv. på ubestemt tid.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at Kalvehave som færgen fra Lindholm sejler til – og som de berørte udlændinge dermed har mulighed for at komme til – er en lille by med begrænset mulighed for adspredelse og social kontakt for beboerne på Lindholm.

Det kan efter instituttets opfattelse ikke udelukkes, at de frihedsbegrænsninger og forhold og vilkår som udlændinge på tålt ophold er udsat for og navnlig vil blive udsat for på Udrejsecenter Lindholm – kombineret med den tidsmæssige udstrækning af frihedsbegrænsningen – i individuelle tilfælde kan være af så indgribende karakter, at de pågældende udlændinge ud fra en samlet vurdering må anses for frihedsberøvede efter artikel 5 i EMRK.

Sammenfattende er det instituttets opfattelse, at der ikke foreligger direkte sammenlignelig praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, og der kan argumenteres både for og imod at der vil være tale om en frihedsberøvelse, afhængigt af hvordan ordningen konkret udmøntes. Spørgsmålet må i sidste ende afgøres af domstolene.

Instituttet anbefaler, at:

- Udlændinge- og Integrationsministeriet og Udlændingestyrelsen ved den konkrete udmøntning og tilrettelæggelse af frihedsbegrænsning, forhold og vilkår for den enkelte udlænding på Udrejsecenter Lindholm løbende er opmærksom på og sikrer, at der ikke er tale om uproportionale indgreb i den personlige frihed eller en frihedsberøvelse i strid med artikel 5 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

5.4. UDREJSECENTER LINDHOLM OG RETTEN TIL PRIVATLIV

Det drøftes i kapitel 16 i lovudkastet, om opholdspligt mv. for udlændinge på et udrejsecenter, herunder Lindholm, er foreneligt med retten til privat- og familieliv i artikel 8 i EMRK.

Det anføres (s. 139), at opholdspligt mv. på et udrejsecenter som udgangspunkt er et indgreb i retten til privatliv. Men indgrebet anses for legitimt og proportionalt, idet der varetager hensyn til den nationale sikkerhed og orden. Det anføres videre, at "da proportionalitetsbetingelsen løbende skal være opfyldt, kan det med tiden blive vanskeligere at begrunde sådanne indgreb, f.eks. hvis det viser sig fortsat at være umuligt at udsende den pågældende".

I Udlændinge- og Integrationsministeriets og Justitsministeriets notat af 17. december 2018 anføres det mere uddybende, at opholdspligt mv. anses for et proportionalt indgreb i retten til privatliv. Der er herved lagt vægt på:

"At vilkårene for indkvartering på Lindholm vil være de samme som på Kærshovedgård (bl.a. i forhold til besøg, tilladelser til overnatninger uden for centeret, at meldepligten afvikles i tilknytning til opholdsstedet mv.), at øen ligger tæt på beboede områder og byer, og at beboerne på Lindholm vil blive sikret adgang til jævnlig transport til og fra Lindholm."

Der ses ikke at være afgørelser fra EMD om, hvorvidt brugen af opholds-, underretnings- og meldepligt for udlændige på tålt ophold og kriminelle udviste er i strid med retten til privatliv.

5.4.1. Tema og kriterier for proportionalitetsvurderingen

Det præciseres hverken i lovbemærkningerne eller i Udlændinge- og Integrationsministeriet og Justitsministeriets notat af 17. december 2018, hvilke kriterier der skal indgå i vurderingen af, om indgrebet i retten til privatliv er proportionalt.

Det spørgsmål har Udlændinge- og Integrationsministeriet imidlertid drøftet i det tidligere fremsendte lovforslag om skærpet kontrol med fremmedkrigere med høringsfrist d. 4. januar 2019.

Der henvises til instituttets tidligere fremsendte hørings svar af 3. januar 2019. Nedenfor gentages centrale punkter fra det tidligere hørings svar.

Det anføres s. 69 i bemærkningerne til det tidligere lovforslag at det efter ministeriets opfattelse er de samme hensyn, der indgår i proportionalitets-vurderingen i forhold til retten til bevægelsesfrihed og retten til privatliv:

"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 og retten til bevægelsesfrihed],

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).

Instituttet 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 instituttets opfattelse antages, at en række yderligere hensyn vil skulle indgå i proportionalitetsvurderingen i forhold til retten til privatliv, herunder fordi placeringen på ét udrejsecenter 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 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.

Instituttets 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 udlænderretlige hensyn, herunder risiko for at udlænderen vil skjule sig og udsigt til fremtidig udsendelse.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at:

- Ministeriet præciserer, at der ved proportionalitetsvurderingen under retten til privatliv 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 ministeriet i den forbindelse nærmere redegør for diskriminationsvurderingen.

5.4.2. Resultatet af proportionalitetsvurderingen

I ministeriets tidligere fremsendte lovudkast om skærpet kontrol med fremmedkrigere mv. med høringsfrist d. 4. januar 2019³⁰ anføres det s. 65 i lovudkastet, at det er ministeriets 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. Det vil sige, at et indgreb i retten til privatliv som udgangspunkt vil blive uproportionalt på samme tidspunkt som et indgreb i retten til bevægelsesfrihed.

En tilsvarende præcisering af udfaldet af proportionalitetsvurderingerne fremgår imidlertid hverken af bemærkningerne til nærværende lovudkast eller af notatet af 17. december 2018.

Udlændinge- og Integrationsministeriet vurderede i et 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.³¹

Da resultatet af proportionalitetsvurderingerne efter ministeriets opfattelse som nævnt vil være det samme, må det ligeledes antages, at

³⁰ Jf. note 1.

³¹ 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>

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 Udlændinge- og Integrationsministeriet præciserer i bemærkningerne til nærværende lovudkast, 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.

5.4.3. Regelmæssig proportionalitetsvurdering

Det følger af ministeriets 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 nærværende lovudkast, om en tilsvarende regelmæssig proportionalitetsvurdering vil blive foretaget i forhold til indgrebet i retten til privatliv.

Instituttet anbefaler med henblik på at undgå brud på menneskeretten, at Udlændinge- og Integrationsministeriet sikrer sig, at:

- Udlændingestyrelsen efter fire års opholdspligt halvårligt vurderer, om fortsat opholdspligt vil være et uproportionalt indgreb i retten til privatliv.

5.5. UDREJSECENTER LINDHOLM OG RETTEN TIL IKKE AT BLIVE UDSAT FOR 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 udlændige 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.³²

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,

³² Ombudsmandens pressemeddelelse af 16. december 2014 kan ses her: http://www.ombudsmanden.dk/find/nyheder/alle/center_sandholm/pdf

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.”³³

Det kunne efter ombudsmandens opfattelse således konstateres, at den udsigtsløshed, som præger en tilværelse på tålt ophold, i en vis 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-, underretnings- 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 Udlændinge- og Integrationsministeriets 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.³⁴

Da udlændinge på tålt ophold fremover ikke anses for at have ”lovligt ophold” i Danmark vil de ikke vil være beskyttet at retten til bevægelsesfrihed.³⁵

Ombudsmandens forudsætning kan derfor muligvis ikke opretholdes i samme omfang som tidligere. Hvis opholdenes varighed i praksis stiger, så stiger også risikoen for, at situationen vil blive mere udsigtsløs for de berørte udlændinge med øget risiko for – særligt for sårbare

³³ Ombudsmanden redegørelse kan ses her:

http://www.ombudsmanden.dk/find/udtalelser/beretningssager/alle_bsager/2014-42/pdf/

³⁴ Jf. UIM's notat af 31. marts 2017 om konsekvenser af Højesterets dom af 17. januar 2017 vedr. opholds- og meldepligt. Notatet kan ses her:

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

³⁵ UIM lægger i lovforslag nævnt i note 1 op til at udlændinge på tålt ophold ikke længere skal anses for at have ”lovligt ophold” i Danmark og dermed heller ikke beskyttet af retten til bevægelsesfrihed. Jf. også instituttets høringsvar til lovforslaget i note 2.

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. ovenfor.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det præciseres at Udlændinge- og Integrationsministeriet og Udlændingestyrelsen løbende skal overvåge og sikre, at udlændige på tålt ophold med opholds-, og underretnings- og meldepligt, herunder på Udrejsecenter Lindholm, ikke udsættes for nedværdigende behandling i strid med artikel 3 i EMRK.

Der henvises til ministeriets sagsnummer: 2018-20616.

Med venlig hilsen

Jonas Christoffersen

DIREKTØR