

INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

UREGISTREREDE
MIGRANTER

STATUS 2015-16



UREGISTREREDE MIGRANTER STATUS 2015-16

Denne delrapport er en del af Institut for Menneskerettigheders rapport 'Menneskerettigheder i Danmark, Status 2015-16'. Rapporten behandler udvalgte menneskeretlige emner og giver anbefalinger til forbedring af menneskeretsbeskyttelsen i Danmark.

Rapporten behandler emner om introduktion til menneskeretten, gennemførelse af menneskeretten, asyl, børn, databeskyttelse, etnisk oprindelse, familieliv, forvaltningens kontrol, frihedsberøvelse, handicap, køn, magtanvendelse, religion, retfærdig rettergang, retten til bolig, statsborgerskab, uddannelse, udvisning og udlevering, uregistrerede migranter, væbnet konflikt, ytringsfrihed og ældre.

Rapporten kan læses i sin fulde længde på instituttets hjemmeside, www.menneskeret.dk. Der findes også et sammendrag af rapporten, i trykt form og på hjemmesiden. Rapporten vil løbende blive udbygget, og instituttet modtager gerne kommentarer på statusrapport@menneskeret.dk.

ISBN: 978-87-93241-77-0

EAN: 9788793241770

ISSN: 2446-1113

© 2016 Institut for Menneskerettigheder
Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution

Wilders Plads 8 K
1403 København K
Telefon 3269 8888
www.menneskeret.dk

Vi tilstræber, at vores udgivelser bliver så tilgængelige som muligt. Vi bruger fx store typer, korte linjer, få orddelinger, løs bagkant og stærke kontraster. Vi arbejder på at få flere tilgængelige pdf'er. Læs mere om tilgængelighed på www.menneskeret.dk/tilgaengelighed.

INDHOLD

1	OVERBLIK	5
1.1	INDLEDNING	5
1.1.1	BEGREBET 'UREGISTREREDE MIGRANTER'	5
1.1.2	DELRAPPORTENS MENNESKERETLIGE OMDREJNINGSPUNKT	6
2	DEN INTERNATIONALE RAMME	7
2.1	MENNESKERETTIGHEDERNES UNIVERSALITET OG STATENS SELVBESTEMMELSE	7
2.2	ØKONOMISKE OG SOCIALE RETTIGHEDER	8
2.3	EU-RETTE	11
2.4	MENNESKEHANDEL	12
3	DEN NATIONALE RAMME	14
3.1	INDREJSE OG OPHOLD	14
3.2	ADGANG TIL ARBEJDSMARKEDET	14
3.3	ADGANG TIL OFFENTLIGE YDELSER	15
3.4	UDVISNING OG AFVISNING	18
3.5	FRIHEDSBERØVELSE AF UDLÆNDINGE	20
3.6	MENNESKEHANDEL	20
4	DEN MENNESKERETLIGE UDVIKLING	22
5	HER KAN MENNESKERETTIGHEDERNE STYRKES I DANMARK	24
5.1	UREGISTREREDE MIGRANTERS ADGANG TIL SUNDHEDSYDELSER	24
5.1.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	24
5.1.2	DANSKE FORHOLD	27
5.1.3	ANBEFALINGER	33
5.2	UREGISTREREDE MIGRANTER OG HJEMLØSHED	33
5.2.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	34
5.2.2	DANSKE FORHOLD	34
5.2.3	ANBEFALINGER	40
5.3	POLITIETS UDLÆNDINGEKONTROL OG STRAFFORFØLGNING	40
5.3.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	40
5.3.2	DANSKE FORHOLD	43
5.3.3	ANBEFALINGER	53
5.4	MENNESKEHANDEL	54
5.4.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	54
5.4.2	DANSKE FORHOLD	57
5.4.3	ANBEFALINGER	64
	SLUTNOTER	65

FORKORTELSER

CMM	Center mod Menneskehandel
ECRI	Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance
EMD	Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol
EMRK	Den Europæiske Menneskerettighedskonvention
EU	Den Europæiske Union
EØS	Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde
FN	De Forenede Nationer
ICCPR	FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder
ILO	Den Internationale Arbejderorganisation
ØSKR	FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder

KAPITEL 1

1 OVERBLIK

1.1 INDLEDNING

Ingen kender det præcise antal uregistrerede migranter i Danmark. Da Lægeforeningen, Dansk Flygtningehjælp og Røde Kors i 2010 udarbejdede deres første notat om de uregistrerede migranternes problemer, henviste de til forskningsrapporter, der antog, at antallet af uregistrerede migranter i Danmark lå mellem 1.000 og 5.000 personer.¹ I 2014 anslog Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, at antallet lå mellem 20.000 og 22.000 personer.² Estimatet blev foretaget på baggrund af anslåede tal fra Norge og Sverige, hvor man mente, at henholdsvis 0,39 og 0,35 procent af landenes befolkninger var uregistrerede migranter. Dette ville i 2013 svare til, at der var mellem 20.000 og 22.000 uregistrerede migranter i Danmark. Ifølge en undersøgelse foretaget af Rockwool Fondens Forskningsenhed i 2014 lå tallet mellem 20.000 og 50.000;³ i forskningsenhedens opgørelse indgik også personer med lovligt opholdsgrundlag på anslået 10.000 personer, som arbejdede uden tilladelse. Tallene er således yderst usikre, men med den nuværende flygtningekrise må det antages, at antallet af uregistrerede migranter i Danmark er stigende.

1.1.1 BEGREBET 'UREGISTREREDE MIGRANTER'

Instituttet anvender begrebet 'uregistrerede migranter' om gruppen af udlændinge, som opholder sig her i landet uden myndighedernes viden og accept. Migranterne betegnes indimellem også som irregulære, udokumenterede, papirløse, migrantarbejdere eller illegale migranter. Begrebet 'uregistrerede migranter' anvendes, da instituttet finder det mest sigende, og fordi begreber som 'ulovlige' eller 'illegale migranter' er misvisende og anses for stigmatiserende, da sådanne begreber forbindes med kriminalitet.⁴

I denne delrapport omfatter betegnelsen 'uregistrerede migranter' udlændinge, der opholder sig kortvarigt eller langvarigt i Danmark, og som ikke – eller ikke længere – opfylder betingelserne for indrejse, ophold eller arbejde her i landet, og som har begrænsede rettigheder efter dansk lovgivning som følge af den manglende eller begrænsede opholdsret. Det omfatter eksempelvis afviste asylansøgere, au pairs og studerende, hvis opholdstilladelse er udløbet, udlændinge, som søger eller udfører arbejde uden arbejdstilladelse og/eller

lovligt opholdsgrundlag, herunder sexarbejdere uden arbejdstilladelse og/eller lovligt opholdsgrundlag samt tredjelandsstatsborgere (ikke EU-statsborgere) med opholdstilladelse i et andet EU-land, men med begrænset opholdsret i Danmark. Betegnelsen omfatter også personer med lovligt ophold, eksempelvis EU-statsborgere, som ikke har EU-retlig status som 'arbejdstagere', og som ikke er registreret som arbejdssøgende med de deraf følgende rettigheder. Betegnelsen omfatter derfor både personer, som er indrejst i Danmark uden fornødent opholdsgrundlag, personer med opholdsret i Danmark og personer, som er indrejst lovligt, men hvis ophold senere har mistet sin lovlige karakter.

Gruppen af uregistrerede migranter har derfor et vidt forskelligt opholdsgrundlag. Nogle har ret til at opholde sig i landet en kortere eller længere periode, mens andre slet ikke har ret til ophold. Men alle har de det tilfælles, at deres opholdsstatus giver begrænsede rettigheder efter dansk lovgivning eller begrænsede muligheder for at gøre brug af sådanne rettigheder uden at risikere registrering, tilbageholdelse og udsendelse. Denne ringe retsstilling gør gruppen sårbar i forhold til at få opfyldt basale økonomiske og sociale rettigheder og behov, men gør dem også sårbare over for udnyttelse og overgreb, at blive udsat for menneskehandel m.v.

1.1.2 DELRAPPORTENS MENNESKERETLIGE OMDREJNINGSPUNKT

Menneskeretligt er der tale om et retsområde, hvor forskellige retlige principper støder sammen – på den ene side det menneskeretlige princip om enhvers universelle, umistelige menneskerettigheder og på den anden side det folkeretlige princip om, at en stat som udgangspunkt selv kan bestemme, hvilke udlændinge der må opholde sig på dens territorium. De menneskeretlige forpligtelser kan begrænse statens adgang til selv at bestemme, om visse udlændinge må opholde sig i staten, og de kan stille krav til den behandling, staten giver udlændinge, der opholder sig på dens territorium – uanset om de har opholdsret eller ej. Det er det sidste, der er omdrejningspunktet for denne delrapport, nemlig de menneskeretlige problemstillinger, der opstår, når disse mennesker opholder sig i Danmark, uanset om de har ret til ophold eller ej.

Spørgsmålet om, hvilke grænser de internationale menneskerettigheder stiller for Danmarks muligheder for at bestemme, hvilke udlændinge der skal have adgang til at opholde sig i landet, behandles i delrapporterne 'Asyl', 'Udvisning og udlevering' og delvist i 'Familieliv', for så vidt angår reglerne om familiesammenføring. Hjemløshed og kriminalisering af hjemløshed behandles også mere generelt i delrapporten 'Retten til bolig'. Der henvises endvidere til delrapporten 'Introduktion til menneskeretten' for en mere generel introduktion til menneskerettighederne.

2 DEN INTERNATIONALE RAMME

2.1 MENNESKERETTIGHEDERNES UNIVERSALITET OG STATENS SELVBESTEMMELSE

Menneskerettigheder er universelle og gælder for enhver. Af FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder fremgår, at alle mennesker er født frie og lige i værdighed og rettigheder, og at enhver har krav på alle erklæringens rettigheder og friheder, uden forskelsbehandling.⁵ Forpligtelsen til at sikre rettighederne for alle mennesker inden for statens jurisdiktion fremgår også af de forskellige konventioner.⁶ Uregistrerede migranter er derfor som udgangspunkt beskyttet af menneskerettighederne.

For så vidt angår uregistrerede migranternes menneskerettigheder, støder to folkeretlige principper sammen. På den ene side det menneskeretlige princip om enhvers universelle, umistelige menneskerettigheder og på den anden side det folkeretlige princip om, at en stat som udgangspunkt selv kan bestemme, hvilke udlændinge der må opholde sig på dens territorium.⁷ Staten kan således som udgangspunkt selv bestemme, hvilke udlændinge der må opholde sig i landet, og kan derfor afvise at lade uønskede udlændinge indrejse og udvise dem, der befinder sig på dens territorium, dog forudsat at dette sker med respekt for statens internationale forpligtelser. Disse forpligtelser kan både begrænse statens adgang til selv at bestemme, om visse udlændinge må opholde sig i staten, og de kan stille krav til den behandling, staten giver udlændinge, der faktisk opholder sig på statens territorium – uanset deres opholdsgrundlag.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har flere gange ved vurderingen af adgangen til at gøre indgreb i visse rettigheder i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) anerkendt, at hensynet til at kontrollere migration som udgangspunkt anses som et anerkendelsesværdigt formål med henvisning til det folkeretlige princip om, at en stat som udgangspunkt selv kan bestemme, hvilke udlændinge der må opholde sig på dens territorium.⁸

Rækkevidden af statens menneskeretlige forpligtelser påvirkes af en lang række forhold. Visse menneskeretlige forpligtelser er absolutte, eksempelvis forbuddet mod tortur, nedværdigende eller umenneskelig behandling, mens det under

visse omstændigheder er tilladt at gøre indgreb i andre rettigheder. Visse rettigheder medfører også en række positive forpligtelser for staten.

Forbuddet mod diskrimination står centralt i menneskeretten. Diskrimination betyder ulovlig forskelsbehandling og forbyder usaglig og uproportional forskelsbehandling i sammenlignelige situationer. En lang række af menneskerettighedskonventionerne indeholder forbud mod diskrimination på baggrund af nationalitet. Der skal derfor være saglige grunde til at forskelsbehandle udlændinge i forhold til egne statsborgere, og forskelsbehandlingen skal stå i rimeligt forhold til det forfulgte formål. For så vidt angår visse rettigheder, nyder statens egne statsborgere særlige privilegier, eksempelvis i forhold til retten til at stemme ved valg og forbuddet mod udvisning af egne statsborgere.⁹

For de absolutte rettigheder kan der naturligvis ikke gøres forskel på forskellige persongrupper, hvilket ligger i rettighedens absolutte karakter.

For så vidt angår de fleste af EMRK's øvrige rettigheder, hvor der under visse omstændigheder kan gøres indgreb, skelnes der som udgangspunkt ikke mellem landenes egne statsborgere og udlændinge. Adgangen til at gøre indgreb forudsætter normalt, at indgrebet har lovhjemmel, forfølger et anerkendelsesværdigt formål og er proportionalt, hvilket gælder uanset personens opholdsgrundlag.

Rettighederne i EMRK beskrives almindeligvis som borgerlige og politiske rettigheder og beskytter primært mod, at staten gør indgreb i de beskyttede rettigheder. Efter EMD's praksis må rettighederne dog fortolkes således, at de yder en praktisk og effektiv beskyttelse. Dette betyder blandt andet, at rettighederne også kan omfatte positive forpligtelser for staten, blandt andet til at sikre visse socioøkonomiske forhold, når dette er nødvendigt for at sikre en praktisk og effektiv beskyttelse af EMRK's rettigheder.

Ved vurderingen af rækkevidden af statens positive forpligtelser og af, om et indgreb er proportionalt, tages der hensyn til de konkrete omstændigheder, og faktiske forhold som statsborgerskab, opholdsgrundlag og opholdstid vil i visse situationer kunne tillægges betydning.

2.2 ØKONOMISKE OG SOCIALE RETTIGHEDER

Økonomiske og sociale rettigheder er beskyttet i en række konventioner, som Danmark har tilsluttet sig. FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder (ØSKR) beskytter blandt andet retten til en passende levestandard,¹⁰

retten til arbejde og sikre arbejdsforhold,¹¹ retten til social sikkerhed¹² og retten til sundhed.¹³ Lignende rettigheder er også beskyttet af FN's Konvention om Børns Rettigheder (Børnekonventionen), FN's Konvention om Afskaffelse af Alle Former for Diskrimination Imod Kvinder (Kvindekonventionen), FN's Konvention om Rettigheder for Personer med Handicap (Handicapkonventionen) og FN's Konvention om Afskaffelse af Alle Former for Racediskrimination (Racediskriminationskonventionen). FN har også vedtaget en konvention om vandrende arbejdstagers rettigheder, som Danmark dog ikke har tilsluttet sig. Den Europæiske Socialpakt fra 1961 indeholder også en række økonomiske og sociale rettigheder, herunder en særlig bestemmelse om beskyttelse af migrantarbejderes rettigheder.¹⁴ Danmark har dog ikke tiltrådt denne bestemmelse.

For så vidt angår statens positive forpligtelser til at sikre opfyldelsen af økonomiske og sociale rettigheder, overlades staten generelt en bred skønsmargin og implementeringsfrihed.

Spørgsmålet om uregistrerede migranternes økonomiske og sociale rettigheder og statens positive forpligtelser over for personer uden opholdsgrundlag er kontroversielt. FN's Generalforsamling har eksempelvis i en deklaration fra 1985 om udlændinges menneskerettigheder forbeholdt økonomiske og sociale rettigheder for udlændinge med lovlig opholdsret.¹⁵ I et appendiks til Den Europæiske Socialpakt fra 1961 og Den Reviderede Socialpakt fra 1996 (som Danmark ikke har tilsluttet sig) fremgår, at rettighederne alene gælder for udlændinge med lovligt ophold i medlemsstaten. Den Europæiske Socialkomité har imidlertid fundet, at visse af konventionernes rettigheder alligevel finder anvendelse over for migranter uden opholdsgrundlag.¹⁶

Staternes implementering af FN-konventionerne overvåges af en række ekspertkomitéer. Disse har fortolket konventionernes økonomiske og sociale rettigheder til også i et vist omfang at omfatte uregistrerede migranter.¹⁷ Komitéernes generelle udtalelser og anbefalinger er ikke juridisk bindende, men udgør væsentlige fortolkningsbidrag til konventionerne.

Økonomiske og sociale rettigheder er ofte formuleret anderledes end borgerlige og politiske rettigheder. De er ofte ikke formuleret som individuelle rettigheder, men som "mål og middel-rettigheder": Beskyttelsen af en specifik rettighed angives som mål, og statens forpligtelse til at tage alle passende skridt med henblik på at sikre denne rettighed angives som middel.¹⁸

Økonomiske og sociale rettigheder må i vidt omfang søges opnået gradvist og fremadskridende via blandt andet politiske og lovgivningsmæssige tiltag.¹⁹

FN's Komité om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder (ØSKR-komitéen) har i en generel kommentar om fortolkningen af ØSKR udtalt, at medlemsstaternes forpligtelse til at sikre den fremadskridende fulde virkeliggørelse af rettighederne i ØSKR både indebærer en handleforpligtelse og en resultatforpligtelse.²⁰ Handleforpligtelsen fremgår af artikel 2(1), som forpligter staterne til at "træffe forholdsregler" og at "tage skridt" til at sikre den fulde virkeliggørelse af rettighederne, mens resultatforpligtelsen – "den fulde virkeliggørelse" – forudsætter, at indsatsen rent faktisk har effekt. Komitéen har udtalt, at staterne forventes at handle hurtigt og effektivt, men at handleforpligtelsen også må ses i lyset af statens tilgængelige ressourcer. Staten er forpligtet til at anvende det maksimale af de tilgængelige ressourcer på at virkeliggøre konventionens rettigheder.²¹ Da staternes fulde virkeliggørelse af ØSKR må ske "fremadskridende", kræver det tungtvejende grunde at sænke beskyttelsesniveauet bevidst.²²

Ifølge ØSKR-komitéen indeholder rettighederne en kernebeskyttelse, som angiver et minimumsniveau for den menneskeretlige beskyttelse, og som staterne er forpligtet til at sikre allerede ved konventionens ikrafttrædelse.²³

ØSKR indeholder også et forbud mod diskrimination i adgangen til at nyde disse rettigheder.²⁴ ØSKR-komitéen har i en generel kommentar om diskrimination udtalt, at rettighederne gælder for alle, også udlændinge, uanset deres juridiske status eller dokumentation/registrering.²⁵ Forskelsbehandling på baggrund af nationalitet eller opholdsstatus skal således være saglig og proportional.

Problemet for uregistrerede migranter er dog i praksis ofte, at adgangen til at få opfyldt visse økonomiske og sociale rettigheder ved statens bistand forudsætter kontakt med myndighederne. Af frygt for registrering, tilbageholdelse og udsendelse undlader mange uregistrerede migranter netop at tage kontakt med myndigheder. For at adressere denne problemstilling har FN's Menneskerettighedsråds Særlige Rapportør for Migranternes Menneskerettigheder anbefalet alle stater at indføre såkaldte 'firewalls' mellem udlændingekontrol (immigration enforcement) og offentlige services som sundhedsydelser, uddannelse, bolig, arbejdstilsyn og lokalt politi, så oplysninger ikke kan tilgå udlændingemyndighederne, medmindre dette er særligt vigtigt (unless essential). Dette ville ifølge den særlige rapportør ikke alene stemme bedst overens med menneskeretlige standarder ved at sikre, at uregistrerede migranter kan få opfyldt basale behov og rettigheder, men er også i staternes interesse af blandt andet folkesundheds- og kriminalitetsbekæmpelseshensyn.²⁶

Europarådets Kommission mod Racisme og Intolerance (ECRI) har i marts 2016 vedtaget en General Politik Anbefaling, der ligeledes anbefaler indførelse af 'firewalls' inden for uddannelses-, sundheds- og boligområdet, på arbejdsmarkedet og i forhold til politiets behandling af sager, hvor uregistrerede migranter er ofre for kriminalitet.²⁷ Ifølge et forklarende memorandum til anbefalingen ville det i praksis betyde, at uregistrerede migranter kan henvende sig til hospitaler og læger, at uregistrerede børn kan få adgang til grundskoleuddannelse, og at kritisable eller farlige arbejdsforhold kan adresseres, uden at migranterne herved skal frygte, at oplysninger om deres opholdsgrundlag eller tilstedeværelse i landet viderebringes, samt at uregistrerede migranter kan anmelde vold og overgreb til politiet uden at skulle frygte registrering, tilbageholdelse og udsendelse.²⁸

2.3 EU-RETTE

EU-rettens regler om fri bevægelighed har stor betydning for EU-statsborgere og tredjelands statsborgere med opholdsret i EU-landes adgang til at indrejse, bo og arbejde i andre EU-lande. Reglerne om fri bevægelighed findes både i traktaterne, i et stort antal direktiver og forordninger eller følger af domme fra EU-Domstolen. Reglerne er blandt andet baseret på et generelt forbud mod diskrimination på grund af nationalitet inden for EU-rettens anvendelsesområde.

EU-retten giver enhver unionsborger ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne, og gennemførelsesbestemmelserne hertil.²⁹

EU's opholdsdirektiv³⁰ fastsætter nærmere regler om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område. Opholdsdirektivet giver blandt andet unionsborgere ret til frit at tage ophold på en anden medlemsstats område for en periode på højst tre måneder uden andre betingelser eller formaliteter end kravet om at være i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas.³¹ Arbejdssøgende har ret til ophold i indtil 6 måneder fra indreisen og herefter, så længe det kan dokumenteres, at den pågældende fortsat søger arbejde og har reelle muligheder for at få et arbejde. Endvidere har blandt andet arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende, studerende og personer, der er udstationerede, ret til ophold ud over de 3 måneder.³² Unionsborgere og deres familiemedlemmer har ret til de 3 måneders ophold, så længe de ikke bliver en 'urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system'.³³ Benyttelse af det sociale system må imidlertid ikke automatisk medføre, at der påbegyndes sag om udsendelse.³⁴

Opholdsretten kan begrænses af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, men dette skal ske i overensstemmelse med

proportionalitetsprincippet og kan udelukkende begrundes i vedkommendes personlige adfærd. Denne adfærd skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse, og begrundelser, der ikke vedrører den enkeltes sag eller har general præventiv karakter, er ikke tilladt.³⁵

EU's udsendelsesdirektiv etablerer fælles regler for medlemsstaternes tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold.³⁶ Direktivet er omfattet af Danmarks retsforbehold, men da direktivet udbygger Schengen-reglerne, har Danmark gennemført direktivet i dansk ret.³⁷ Direktivet forpligter staterne til at træffe afgørelse om tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere, som opholder sig uden lovligt ophold i denne stat, ligesom det indeholder regler om maksimumlængde af frihedsberøvelser med henblik på udsendelse samt vilkår for frihedsberøvelsen. Direktivet fastsætter ligeledes regler om udsendelse af uledsagede mindreårige.

Derudover er Schengen-reglerne centrale ved spørgsmålet om tredjelandstatsborgeres adgang til at opholde sig i Danmark. Schengen-reglerne betyder blandt andet, at grænsekontrol ved de indre grænser er afskaffet, og at der i stedet er indført fælles ydre grænser. En tredjelandstatsborger, som har gyldigt visum eller opholdstilladelse i et Schengen-land, kan således ligeledes have ret til at opholde sig i Danmark på baggrund af disse regler.³⁸

EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder (EU-Chartret) indeholder både civile og politiske rettigheder samt økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. EU-Chartret indeholder en lang række af de samme rettigheder, som også er omfattet af ovennævnte konventioner, men finder kun anvendelse, når medlemsstaterne gennemfører EU-retten.³⁹

2.4 MENNESKEHANDEL

Beskyttelsen mod tvangsarbejde, trældom og slaveri er en grundlæggende menneskeret, som fremgår af en række internationale konventioner, som Danmark har tilsluttet sig. Forbuddet mod slaveri findes blandt andet i EMRK,⁴⁰ FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder (ICCPR)⁴¹ samt i specialkonventioner som Kvindekongventionen⁴² og Børnekongventionen⁴³. Beskyttelsen indebærer et forbud mod, at staterne udsætter nogen for slaveri m.v., men indeholder også en positiv forpligtelse til at forbyde private at udsætte andre for slaveri samt til at efterforske sådanne forbrydelser. EMD har blandt andet udtalt, at staterne er forpligtede til at beskytte ofre og potentielle ofre for menneskehandel og til at efterforske menneskehandel effektivt.⁴⁴

I 2000 vedtog FN en konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet⁴⁵ med to tillægsprotokoller om henholdsvis menneskehandel (Palermo-protokollen)⁴⁶ og menneskesmugling.⁴⁷ Palermo-protokollen indeholder den første internationalt accepterede definition af menneskehandel.

Den Internationale Arbejderorganisation (ILO), som er en særorganisation under FN, spiller en central rolle, for så vidt angår rettigheder på arbejdsmarkedet. ILO har blandt andet vedtaget to konventioner om tvangsarbejde, konvention nr. 29⁴⁸ og konvention nr. 105,⁴⁹ som Danmark har ratificeret.

I 2005 vedtog Europarådet en konvention specifikt rettet mod menneskehandel – konventionen om indsatsen mod menneskehandel⁵⁰ – som har særlig fokus på beskyttelse af ofre for menneskehandel. Konventionen anvender samme definition på menneskehandel som Palermo-protokollen. Medlemsstaternes implementering af konventionen overvåges af en gruppe eksperter – Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA).⁵¹

EU-Chartret indeholder også et udtrykkeligt forbud mod tvangs- eller pligtarbejde samt menneskehandel.⁵²

KAPITEL 3

3 DEN NATIONALE RAMME

3.1 INDREJSE OG OPHOLD

Reglerne om indrejse og ophold i Danmark er reguleret i udlændingeloven. Udgangspunktet for udlændingelovens regler er, at indrejse i Danmark kræver de danske myndigheders tilladelse. Undtaget fra kravet om opholdstilladelse er statsborgere i Finland, Island, Norge og Sverige, der som udgangspunkt frit kan indrejse uden tilladelse og øvrige begrænsninger.⁵³ Undtaget er tillige EU-/EØS-statsborgere samt tredjelandstatsborgere omfattet af EU-reglerne, der kan indrejse og opholde sig i Danmark i tre måneder fra indrejsen uden at søge om tilladelse fra de danske myndigheder eller opfylde andre krav.⁵⁴

EU-retten har stor indflydelse på de danske regler om adgang til at indrejse, opholde sig og arbejde uden krav om at søge tilladelse hos myndighederne. Af udlændingeloven fremgår, at de begrænsninger, der følger af udlændingeloven, alene finder anvendelse på udlændinge omfattet af de EU-retlige regler, i det omfang disse begrænsninger er i overensstemmelse med EU-retten.⁵⁵

Udlændinge med opholdstilladelse i et andet Schengen-land har som udgangspunkt ret til at indrejse og opholde sig i Danmark i højst 90 dage inden for en periode på 180 dage.⁵⁶ Øvrige udlændinge, som har fået visum, eller som er fritaget fra kravet om visum, har som udgangspunkt også ret til at indrejse og opholde sig i Danmark i højst 90 dage inden for en periode på 180 dage.⁵⁷ Endelig findes der særlige regler for statsborgere i lande, som Danmark eller EU har indgået særlige aftaler med, eksempelvis Tyrkiet.

3.2 ADGANG TIL ARBEJDSMARKEDET

Nordiske statsborgere kan frit indrejse, bo og arbejde i Danmark og behøver derfor hverken opholds- eller arbejdstilladelse.

Som nævnt i afsnit 2.3 kan EU-/EØS-statsborgere bo og arbejde i Danmark efter EU-reglerne om fri bevægelighed og behøver derfor ikke opholds- eller arbejdstilladelse.

For tredjelandsstatsborgere med opholdstilladelse i et andet EU-land afhænger adgangen til at arbejde i Danmark af karakteren af deres opholdstilladelse, samt i hvilket omfang de er omfattet af EU-rettens regler om fri bevægelighed.

For tredjelandes statsborgere uden opholdsret i EU forudsætter adgangen til at arbejde i Danmark en opholds- og arbejdstilladelse.

3.3 ADGANG TIL OFFENTLIGE YDELSER

Dansk sociallovgivning er baseret på selvforsørgelsesprincippet, som blandt andet kommer til udtryk i grundloven. Heraf følger, at alle skal forsørge sig selv og de personer, som en person har forsørgelsespligt over for (primært ægtefælle og børn), men at staten har pligt til at forsørge dem, der ikke selv er i stand dertil.⁵⁸ Kravet på hjælp fra det offentlige, når man ikke er i stand til at forsørge sig selv, gælder både for danske statsborgere og udlændinge.

Ydelser via sociallovgivningen findes både som naturalieydelser (eksempelvis botilbud i serviceloven) og som (penge-)forsørgelsesydelser. Som altovervejende hovedregel forudsætter modtagelse af ydelser efter sociallovgivningen lovligt ophold.⁵⁹ For at modtage specifikke ydelser kan der endvidere være krav om registrering, lovligt ophold af en vis varighed (optjeningsprincip), eller at udlændinge med lovligt ophold opfylder visse særlige betingelser som eksempelvis arbejdsmarkedstilknytning.⁶⁰ Sundhedsretten er baseret på et princip om gratis akutbehandling til alle, mens andre ydelser forudsætter registrering. For udlændinge, der ikke opfylder kravene i social- og sundhedsretten, kan forsørgelse og behandling ske via udlændingeloven.

I det følgende omtales alene aktivloven, serviceloven, sundhedsloven og udlændingeloven.

AKTIVLOVEN

Enhver, der har lovligt ophold i Danmark, har ret til forsørgelsesydelser som kontanthjælp, uddannelseshjælp og integrationsydelse efter aktivloven.⁶¹ For modtagelse af vedvarende ydelser (ydelser, der varer eller forventes at vare 6 måneder eller mere) stilles der krav om dansk statsborgerskab, statsborgerskab i et EU-/EØS-land, opholdsret efter EU-retten, eller at udlændingen er omfattet af internationale aftaler.⁶² Sidstnævnte omfatter både udlændinge, der har fået asyl, og personer med opholdsret efter EU-retten.⁶³

Udlændinge, der modtager varig støtte efter aktivloven, kan efter nærmere fastsatte betingelser hjemsendes.⁶⁴ Personer omfattet af de nordiske socialkonventioner eller den europæiske konvention om social og

sundhedsmæssig hjælp kan ikke hjemsendes i det omfang, det er i strid med disse konventioner.⁶⁵

Aktivloven indeholder tillige en bestemmelse om, at personer og deres familiemedlemmer, som har ret til at opholde sig i Danmark, i medfør af EU-rettens regler om ophold for førstegangsarbejdssøgende og personer, der har ret til ophold i op til 3 måneder uden administrative betingelser, alene kan få hjælp i forbindelse med hjemrejse.⁶⁶ Denne bestemmelse betyder, at EU-borgere alene kan modtage forsørgelseshjælp, hvis de har opnået EU-retlig status som arbejdstager. Det vil i praksis sige, at en EU-borger kan få forsørgelseshjælp, hvis vedkommende bliver arbejdsløs efter en periode med arbejde af en vis varighed og fast karakter, men ikke kan få forsørgelseshjælp uden først at have haft arbejde en vis periode i Danmark.

Hjælp til hjemrejse ydes efter aktivlovens regler om enkelttydelser.⁶⁷

SERVICELOVEN

Ifølge serviceloven har enhver, der opholder sig lovligt her i landet, ret til hjælp efter loven.⁶⁸ Det gælder som udgangspunkt både midlertidigt og fast ophold. Udlændinge med en begrænset opholdsret på baggrund af EU-retten eller lignende vil således som udgangspunkt være omfattet af serviceloven, så længe opholdsretten består.⁶⁹ Modtagelsen af ydelser vil imidlertid kunne få betydning for opholdsretten.⁷⁰ Der stilles ikke efter serviceloven krav om bopælsregistrering, men modtagelsen af ydelser vil i mange tilfælde i praksis betyde en vis form for registrering af udlændingen.

Personer, der opholder sig i Danmark som asylansøgere (processuelt ophold) eller uden et lovligt opholdsgrundlag, har som udgangspunkt ikke ret til hjælp efter serviceloven, men hører i stedet under lovgivningen på udlændingeområdet, se nedenfor. Spørgsmålet herom har særligt været diskuteret i forhold til hjælp til børn og unge, herunder i yderste konsekvens tvangsfjernelse for at sikre et barn eller en ung mod omsorgssvigt eller overgreb. Socialministeriet har i skiftende vejledninger forholdt sig til spørgsmålet om servicelovens anvendelse i forhold til børn og unge uden lovligt ophold i Danmark. Vejledningerne har ændret karakter gennem tiden. Vejledningen fra 2011 fremhævede, at børn og unge, der opholdt sig på asylcentre, som udgangspunkt hørte under udlændingelovgivningen, men servicelovens bestemmelser fandt stadig anvendelse på disse børn og unge.⁷¹ Vejledningen fra 2014 nævner ikke blot børn og unge, der opholder sig i Danmark som asylansøgere, men medtager også børn og unge uden et lovligt opholdsgrundlag og konstaterer blot, at disse grupper hører under lovgivningen på udlændingeområdet.⁷² I 2015 sendte Ankestyrelsen på vegne af Socialministeriet

et udkast til ny vejledning i høring, hvor der alene var fokus på børn med processuelt ophold, det vil sige asylansøgende børn. Vejledningen er ikke trådt i kraft.

I tidligere vejledninger synes kommunerne at være tillagt selvstændige forpligtelser i henhold til servicelovens bestemmelser om børn, men med de ændrede vejledninger er de sociale myndigheders ansvar blevet begrænset, mens udlændingemyndighedernes ansvar, herunder det socialfaglige, er blevet styrket.

SUNDHEDSLOVEN

Ydelser efter sundhedsloven er som udgangspunkt betinget af bopæl, det vil sige registrering i Folkeregistret.⁷³ Ydelserne til lægebehandling m.v. er gratis, mens der skal betales for behandling hos tandlæge og fysioterapeut, dog med tilskud fra det offentlige.

Personer, der ikke har bopæl her i landet, herunder uregistrerede migranter og turister m.v., har kun ret til sundhedsydelser i begrænset omfang efter sundhedslovens § 80.⁷⁴ Heraf fremgår, at personer uden bopæl i Danmark har ret til akut sygehusbehandling samt til sygehusbehandling, når det under de foreliggende omstændigheder ikke skønnes rimeligt at henvise personen til behandling i hjemlandet, eller personen ikke tåler at blive flyttet til et sygehus der.

Bekendtgørelsen om ret til sygehusbehandling m.v.⁷⁵ uddyber, hvilken adgang der er til sundhedsydelser for personer uden bopæl her i landet. Heraf fremgår blandt andet, at disse har ret til akut sygehusbehandling m.v. i opholdsregionen i tilfælde af ulykke, pludseligt opstået sygdom og fødsel eller forværring af kronisk sygdom m.v. Det fremgår endvidere, at behandlingen skal ydes på samme vilkår som til personer med bopæl her i landet, hvilket blandt andet betyder, at behandlingen er gratis. Når behandlingen ikke er akut, men ydes, fordi det ikke skønnes rimeligt at henvise personen til behandling i hjemlandet, eller fordi personen ikke kan tåle at blive flyttet, kan regionen kræve betaling. Regionen kan dog også yde behandlingen gratis, når det på grund af omstændighederne skønnes rimeligt.⁷⁶

Sundhedsloven giver ikke personer uden registreret bopæl i Danmark ret til gratis behandling i primærsektoren, det vil sige hos praktiserende læge, sundhedsplejerske m.v. Private sundhedstjenesteydere, herunder private sygehuse og privatpraktiserende læger og sundhedspersoner, kan dog behandle personer uden bopæl i Danmark med ret til at kræve betaling herfor. I givet fald er de bundet af sundhedslovens regler om, at en sundhedstjenesteyder ikke i sin

virksomhed må udøve forskelsbehandling af patienter på grund af nationalitet, medmindre forskelsbehandlingen er begrundet i objektive kriterier.⁷⁷

UDLÆNDINGELOVEN

Efter udlændingelovens regler kan en udlænding, der opholder sig her i landet og indgiver ansøgning om asyl, som udgangspunkt få udgifterne til underhold og nødvendige sundhedsmæssige ydelser dækket af Udlændingestyrelsen, indtil udlændingen meddeles opholdstilladelse, eller udlændingen udrejser eller udsendes.⁷⁸ Hvis en udlænding ikke har søgt om asyl og ikke har ret til ophold i Danmark, får udlændingen også udgifterne til underhold og nødvendige sundhedsmæssige ydelser dækket af Udlændingestyrelsen.⁷⁹ En udlænding kan dog ikke få udgifterne til underhold og nødvendige sundhedsmæssige ydelser dækket, hvis dennes opholdssted ikke kendes.⁸⁰

Udlændingemyndigheder yder dermed alene sociale og sundhedsmæssige ydelser til udlændinge, hvis opholdssted er kendt, hvilket jo som udgangspunkt ikke er tilfældet med uregistrerede migranter.

3.4 UDVISNING OG AFVISNING

Reglerne om udvisning og afvisning af udlændinge findes i udlændingelovens kapitel 4 og 5. Udlændinge, der opholder sig i Danmark uden fornøden tilladelse, kan udvises.⁸¹ Udlændinge kan endvidere under nærmere fastsatte betingelser udvises ved dom for kriminalitet⁸² eller ved administrativ afgørelse, når udlændingen anses for at udgøre en fare for statens sikkerhed eller for en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.⁸³

En udlænding, der har haft ophold i Danmark i mindre end 6 måneder, kan endvidere udvises under visse lempeligere betingelser, herunder ved mindre lovovertrædelser, når der er grunde til at formode, at den pågældende vil arbejde uden arbejdstilladelse, hvis hensyn til den offentlige orden, sikkerheds- eller sundhedshensyn tilsiger det, eller når den pågældende ikke har de nødvendige midler til sit underhold til hele det påtænkte ophold inden for Schengen-området.⁸⁴ Formodning om, at den pågældende vil arbejde uden arbejdstilladelse, og at den pågældende ikke har de nødvendige midler til sit underhold, kan dog ikke begrunde udvisning af EU-/EØS-statsborgere, se nærmere nedenfor om subsistensløshed.⁸⁵

Der kan træffes afgørelse om udvisning for overtrædelse af en række forseelser, eksempelvis tyveri eller overtrædelse af narkotikalovgivningen, hvis udlændingen har erkendt overtrædelsen eller er pågrebet under eller i umiddelbar tilknytning til udøvelsen af det strafbare forhold.⁸⁶ Udvisningsafgørelse kan endvidere

træffes, når andre hensyn til den offentlige orden tilsiger det.⁸⁷ Dette skal dog ske i overensstemmelse med EU-reglerne, når disse finder anvendelse.⁸⁸

Af opholdsdirektivet fremgår, at opholdsretten kan begrænses af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, men at dette skal ske i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og udelukkende må begrundes i vedkommendes personlige adfærd. Denne adfærd skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse, og henvisning til forhold, der ikke vedrører den enkeltes sag eller har general præventiv karakter, er ikke tilladt.⁸⁹

I 2011 afsagde Højesteret fire kendelser om adgangen til at frihedsberøve EU-borgere med henblik på at sikre gennemførelsen af en administrativ udvisning.⁹⁰ Højesteret fandt, at der ved domstolsprøvelsen af frihedsberøvelsen tillige måtte foretages en vis prøvelse af grundlaget for den administrative afgørelse om udvisning. Ved denne prøvelse fandt Højesteret, at der ikke havde været en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berørte grundlæggende samfundshensyn, i to af de fire sager.⁹¹ Dette indebar, at udvisning i de to konkrete tilfælde ville stride mod EU-retten og udlændingeloven, og at frihedsberøvelsen dermed ikke var lovlig.

SUBSISTENSLØSHED

Som ovenfor nævnt kan tredjelandsstatsborgere udvises, når den pågældende ikke har de nødvendige midler til sit underhold til hele det påtænkte ophold i Schengen-landene.⁹² Tredjelandsstatsborgere kan endvidere afvises, hvis den pågældende ikke har de nødvendige midler til sit underhold.⁹³ En afvisning medfører ikke indrejseforbud, og en afvisningsafgørelse forhindrer således ikke en udlænding i at indrejse på ny umiddelbart efter udsendelse eller udrejse.⁹⁴ De enkelte Schengen-lande skal årligt fastsætte vejledende beløbsgrænser for, hvad der anses for nødvendige midler til underhold. Vurderingen af, om udlændingen har de nødvendige midler til sit ophold, skal foretages i den konkrete situation, men var i 2010 vejledende fastsat til ca. 350 kroner per dag.⁹⁵

Som følge af reglerne i EU's opholdsdirektiv kan statsborgere i EU- og EØS-lande ikke udvises eller afvises alene på baggrund af manglende midler til deres underhold (subsistensløshed). EU- og EØS-statsborgere uden tilstrækkelige midler til deres underhold og ophold kan alene afvises, såfremt opholdet bliver en urimelig byrde for det sociale system.⁹⁶ Det følger af EU-Domstolens praksis, at den blotte henvendelse om hjælp eller ansøgning om offentlig bistand ikke betyder, at den pågældendes ophold kan anses for en urimelig byrde.⁹⁷

Der kan derfor ikke ske afvisning af EU- og EØS-statsborgere på baggrund af en enkeltstående ansøgning eller modtagelse af offentlig bistand, heller ikke hvor det offentlige skal bekoste hjemrejsen, ligesom der ikke kan ske afvisning, uanset at den pågældende er subsistensløs, hvis den pågældende ikke har bedt om offentlig hjælp.⁹⁸

3.5 FRIHEDSBERØVELSE AF UDLÆNDINGE

Udlændingeloven indeholder ligeledes regler om varetægtsfængsling⁹⁹ og frihedsberøvelse¹⁰⁰ af udlændinge. Reglerne om varetægtsfængsling supplerer retsplejelovens regler om varetægtsfængsling. Frihedsberøvelse kan anvendes, såfremt mindre indgribende foranstaltninger ikke er tilstrækkelige, blandt andet for at sikre muligheden for afvisning, administrativ udvisning, udsendelse og overførsel efter Dublin-forordningen.

Frihedsberøvelse skal ifølge Rigspolitiets strategi for blandt andet frihedsberøvelse altid anvendes med omtanke, og kun hvis og så længe det er nødvendigt for at tilgodese et ønsket sagligt formål. Derudover fremgår det, at en frihedsberøvelse altid iværksættes efter en konkret og individuel vurdering, at en frihedsberøvelse kun iværksættes, hvis mindre indgribende foranstaltninger ikke er tilstrækkelige, at en frihedsberøvelse altid skal være proportional og så kort som mulig, at sager om frihedsberøvelse skal prioriteres og fremmes mest muligt, og at der skal tages hensyn til sårbare grupper (syge, ældre, mindreårige, gravide m.v.).¹⁰¹

Udlændingeloven indeholder også regler om domstolsprøvelse af frihedsberøvelser. Efter reglerne skal den frihedsberøvede udlænding som udgangspunkt, medmindre pågældende løslades forinden, fremstilles for retten inden tre døgn efter iværksættelsen af frihedsberøvelsen.¹⁰²

3.6 MENNESKEHANDEL

STRAFFELOVEN

Det danske forbud mod menneskehandel fremgår af straffelovens § 262 a. Bestemmelsen blev indført i 2002 for at ratificere Palermo-protokollen og EU's Rameafgørelse om Bekæmpelse af Menneskehandel,¹⁰³ og bestemmelsen skal således fortolkes i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.¹⁰⁴

Straffelovens § 262 a gør det strafbart at rekruttere, transportere, overføre, huse eller efterfølgende at modtage en person med henblik på at udnytte personen ved kønslig usædelighed, tvangsarbejde, slaveri eller slaverilignende forhold eller fjernelse af organer. Det er en betingelse, at der skal være anvendt ulovlig tvang,

frihedsberøvelse, trusler, retsstridig fremkaldelse, bestyrkelse eller udnyttelse af en vildfarelse eller anden utilbørlig fremgangsmåde.

I marts 2012 vedtog Folketinget et lovforslag, der bringer dansk ret i overensstemmelse med EU-direktivet om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel, selvom Danmark ikke er retligt bundet af direktivet.¹⁰⁵ Med denne lov blev definitionen af menneskehandel i straffeloven udvidet, således at udnyttelse af strafbare handlinger fremover ligeledes straffes som menneskehandel, hvis betingelserne i øvrigt er opfyldt. Desuden blev strafferammen for menneskehandel forhøjet fra 8 år til 10 år, og det blev muligt ved de danske domstole at retsforfølge danske statsborgere og andre, der har fast ophold her i landet, for menneskehandel begået i udlandet, uanset om handlingen er strafbar i det land, hvor den blev begået.

UDLÆNDINGELOVEN

Udlændingeloven indeholder også bestemmelser, der vedrører udlændinge, som opholder sig i Danmark som ofre for menneskehandel. Fx skal der ved afgørelse om udvisning tages særligt hensyn til, om de omstændigheder, som kan begrunde udvisning, er en følge af, at udlændingen har været udsat for menneskehandel, og om dette forhold taler imod udvisning.¹⁰⁶ Endvidere kan en udlænding, der har været udsat for menneskehandel, få en udrejsefrist på 30 dage, også kaldet refleksionsperiode, medmindre særlige grunde taler derimod. Hvis vedkommende samarbejder om forberedt hjemsendelse, kan udrejsefristen forlænges i op til 120 dage.¹⁰⁷ Der kan endvidere gives opholdstilladelse til en udlænding, hvis tilstedeværelse i Danmark er påkrævet af efterforsknings- eller retsforfølgningssmæssige hensyn, hvilket omfatter ofre for menneskehandel. Opholdstilladelsen kan ikke forlænges ud over den periode, hvori efterforskningen eller retsforfølgningen pågår.¹⁰⁸

KAPITEL 4

4 DEN MENNESKERETLIGE UDVIKLING

Uregistrerede migranter modtager sjældent offentlige ydelser og forsøger generelt at undgå kontakt med offentlige myndigheder. Der findes derfor ikke tilgængelige statistiske oplysninger, der kan sige noget om udviklingen i uregistrerede migranternes forhold.

Selvom det derfor kan være svært generelt at sige noget om udviklingen i den menneskeretlige situation for uregistrerede migranter, har det seneste år budt på en række menneskeretlige forbedringer i relation til uregistrerede migranternes forhold, herunder:

- Københavns Kommune har i begyndelsen af 2015 etableret et transitprogram i samarbejde med en række frivillige organisationer. De frivillige organisationer yder som led i programmet forskellige typer af indsatser rettet mod hjemløse uregistrerede migranter, herunder sundhedsydelser, overnatning, rådgivning og væresteder. Københavns Kommunes Borgerrepræsentation har besluttet at afsætte 2,7 millioner kroner årligt fra 2016 til 2019 til at videreføre transitprogrammet.¹⁰⁹
- Satspuljepartierne afsatte med satspuljeaftalen for 2015 6,7 millioner kroner til etablering af nødovertatningstilbud til uregistrerede migranter i perioden januar til marts 2015 og vinteren 2015/2016, og partierne har med satspuljeaftalen for 2016 afsat 8,2 millioner kroner til oprettelse af nødovertatningstilbud i vintrene 2016/2017 og 2017/2018.¹¹⁰

Udviklingen har imidlertid også medført nye menneskeretlige udfordringer, herunder:

- Folketinget vedtog i november 2015, at alle personer uden lovligt ophold som udgangspunkt skal frihedsberøves samt en udvidet adgang til at frihedsberøve udlændinge med henblik på at fastlægge vedkommendes identitet og foretage registrering. Lovændringen medfører endvidere mulighed for, at udlændinge-, integrations- og boligministeren i særlige

tilfælde kan suspendere kravet om domstolsprøvelse af en frihedsberøvelse inden for tre døgn. Dette er tiltænkt til situationer, hvor et stort antal asylansøgere kommer til Danmark, men suspensionen af tidsfristen for domstolsprøvelse vil gælde for alle frihedsberøvede udlændinge. Instituttet kritiserede reglerne for at give regeringen hjemmel til at træffe beslutninger i strid med Danmarks internationale forpligtelser.¹¹¹

5 HER KAN MENNESKERETTIGHEDERNE STYRKES I DANMARK

5.1 UREGISTREREDE MIGRANTERS ADGANG TIL SUNDHEDSYDELSER

Adgang til basale sundhedsydelser og til forebyggende, helbredende og lindrende behandling er afgørende for muligheden for at overleve og leve et liv i værdighed. I Danmark har alle mennesker ret til akut hospitalsbehandling, og ingen nægtes adgang til livsvigtig akut behandling på grund af opholdsstatus eller manglende betalingsevne. Udlændinge i asylsystemet har tillige ret til nødvendige sundhedsydelser fra udlændingemyndighederne, og det samme gælder andre udlændinge uden opholdsret, hvis det er nødvendigt af hensyn til deres forsørgelse. Retten gælder dog ikke, hvis udlændingens opholdssted ikke kendes. Uregistrerede migranter, som ikke ønsker at give sig til kende over for myndighederne, har derfor kun en begrænset adgang til sundhedsydelser.

5.1.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Retten til sundhed fremgår af flere menneskerettighedskonventioner, som Danmark har tilsluttet sig.

FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder artikel 25 og FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder (ØSKR) artikel 12 fastslår ethvert menneskes ret til at nyde den højst opnåelige standard af fysisk og psykisk sundhed.

Af ØSKR artikel 12, stk. 2, fremgår, at staterne for at opnå den fulde virkeliggørelse af retten til sundhed blandt andet skal træffe de foranstaltninger der er nødvendige for mindske antallet af dødfødsler og dødelighed blandt småbørn samt fremme barnets sunde udvikling, og for at skabe betingelser, der sikrer ethvert menneske lægelig behandling i tilfælde af sygdom ('medical service and medical attention in the event of sickness').

Børnekonventionen, Kvindekonventionen, Handicapkonventionen og Racediskriminationskonventionen indeholder tillige bestemmelser om retten til sundhed.

Derudover indeholder en række af menneskerettighedskonventionerne et forbud mod diskrimination på baggrund af nationalitet, se afsnit 2.1 for en nærmere beskrivelse heraf.

ØSKR-komitéen, der overvåger staternes implementering af ØSKR, har i en generel kommentar fremhævet, at retten til sundhed må forstås som retten til at nyde en række faciliteter, varer, services og øvrige forhold, der er nødvendige for realiseringen af den højest opnåelige standard af sundhed.¹¹²

Ifølge ØSKR-komitéen forudsætter opfyldelsen af retten til sundhed, at relevante sundhedsfaciliteter, varer og services er til rådighed i tilstrækkeligt omfang (availability), at disse er tilgængelige for alle borgere uanset baggrund (accessibility), at disse må anses for acceptable (acceptability) og er af høj kvalitet (quality).¹¹³

Retten til sundhed i ØSKR skal ses i sammenhæng med konventionens diskriminationsforbud.¹¹⁴ Komitéen har i sin generelle kommentar om retten til sundhed fremhævet, at retten også omfatter uregistrerede migranter, og at staten for at respektere retten til sundhed må afholde sig fra at nægte eller begrænse den lige adgang til sundhed. Ifølge komitéen omfatter dette både forebyggende, helbredende og lindrende sundhedsydelser.¹¹⁵

ØSKR-komitéen anser rettighederne for at indeholde en kernebeskyttelse, som angiver et minimumsniveau for den menneskeretlige beskyttelse.¹¹⁶ Komitéen anser statens kerneforpligtelser for blandt andet at omfatte sikring af adgang til basale sundhedsydelser på et ikke-diskriminatorisk grundlag samt adgang til livsvigtig medicin og serviceydelser.¹¹⁷

Danmark blev i 2013 eksamineret af ØSKR-komitéen. Komitéen udtrykte i sine konkluderende observationer bekymring over, at blandt andre uregistrerede migranter stødte på vanskeligheder, når de søgte adgang til sundhedsydelser. Komitéen anbefalede, at Danmark sikrede uregistrerede migranter og deres familie adgang til basale sundhedsydelser, herunder garanti for helbredsundersøgelser ved ankomsten til landet og tilbud om vaccination af børn. Komitéen anbefalede endvidere, at Danmark tog skridt til at sikre, dels at udsatte grupper blev opmærksomme på sundhedssystemet, dels at der blev givet information herom på andre sprog end dansk.¹¹⁸

Børnekonventionen indeholder ligeledes en bestemmelse om børns ret til sundhed.¹¹⁹ Heraf fremgår blandt andet, at staterne skal tage passende forholdsregler for at sikre nødvendig lægebistand og sundhedspleje til alle børn samt sikre kvinder passende svangerskabs- og barselspleje.¹²⁰

Præambelen til Børnekonventionen fremhæver, under henvisning til FN-erklæringen om Barnets Rettigheder fra 1959, at barnet som følge af sin fysiske og psykiske umodenhed har behov for særlig beskyttelse og omsorg, herunder passende juridisk beskyttelse, både før og efter fødslen.

Børnekonventionen indeholder også et forbud mod diskrimination.¹²¹ Konventionen kræver desuden, at staten skal sikre, at rettighederne i konventionen gennemføres i national lovgivning og administrativ praksis således, at hensynet til barnets tarv (bedste interesse) skal komme i første række.¹²²

Komitéen vedrørende Barnets Rettigheder (Børnekomitéen), der overvåger staternes implementering af Børnekonventionen, har i en generel kommentar afgrænset konventionens anvendelsesområde således, at alle børn er omfattet uden hensyn til blandt andet immigrationsstatus.¹²³ Ifølge Børnekomitéen kan argumenter, der ikke er rettighedsbaserede, herunder argumenter, der er relateret til generel immigrationskontrol, efter komitéens opfattelse ikke veje tungere end hensynet til barnets tarv/bedste interesse.¹²⁴

FN's Komité vedrørende Afskaffelse af Diskrimination mod Kvinder (Kvindekomitéen), der overvåger staternes implementering af Kvindekonventionen, har i en generel anbefaling om kvindelige migrantarbejdere fremhævet, at også uregistrerede kvindelige migranter/migrantarbejdere er omfattet af konventionsbeskyttelsen.¹²⁵ I anbefalingen bemærker komitéen også, at migrantkvinder sundhedsmæssigt er særligt udsatte under graviditet, blandt andet kan de risikere fyring og dermed få status som 'uregistrerede'. Desuden påpeger komitéen risikoen for kvinders sundhed ved manglende sikker adgang til reproduktive sundhedsydelser, abortmuligheder og obstetrik.¹²⁶

Både FN's Menneskerettighedsråds Særlige Rapportør på retten til sundhed og Særlige Rapportør på migranternes menneskerettigheder har sat fokus på uregistrerede migranternes ret til sundhed og på staternes forpligtelser til også at sikre denne udsatte gruppes ret til den højeste opnåelige standard af fysisk og mental sundhed.¹²⁷ Som det fremgår af afsnit 2.2, anbefaler den særlige rapportør for migranternes menneskerettigheder, at der etableres såkaldte 'firewalls', således at oplysninger om uregistrerede migranternes opholdsstatus m.v. ikke videregives fra blandt andet sundhedsservicer til immigrationsmyndigheder.

Den Europæiske Socialpagt indeholder også bestemmelser om retten til sundhed. Socialpagtens artikel 11 fokuserer på staternes pligt til at iværksætte forebyggende initiativer på sundhedsområdet, og artikel 13 fremhæver blandt

andet pligten til at sikre enhver, der mangler tilstrækkelige midler til sit underhold, adgang til fornøden hjælp og pleje i forbindelse med sygdom. Det følger dog af et appendiks til socialpagten, at rettighederne alene gælder for udlændinge med lovligt ophold i staten.¹²⁸ Socialpagtens artikel 17 indeholder en forpligtelse til at sikre mødre og børns ret til social og økonomisk beskyttelse. Artikel 17 i Den Reviderede Socialpagt fra 1996 (som Danmark ikke har tilsluttet sig) indeholder desuden en forpligtelse til at sikre, at børn og unge kan vokse op i omgivelser, der fremmer den fulde udvikling af deres personlighed og deres fysiske og mentale egenskaber.

Den Europæiske Sociale Komité (European Committee of Social Rights), der overvåger staternes implementering af Den Europæiske Socialpagt, har trods begrænsningen i bilaget til socialpagten fundet, at nægtelse af sundhedsbehandling til uregistrerede migranter er i strid med socialpagten.¹²⁹ Rækkevidden heraf er dog noget usikker. Socialkomitéen har vurderet spørgsmålet i forhold til Den Reviderede Socialpagt fra 1996, som Danmark ikke har tilsluttet sig. Bestemmelserne om sundhed i Den Reviderede Socialpagt artikel 11 og 13 har imidlertid samme ordlyd som socialpagten fra 1961. I en konkret klagesag mod Frankrig (Danmark har ikke tilsluttet sig tillægsprotokollen om klageadgang) fandt socialkomitéen ikke krænkelse af artikel 13, da Frankrig tilbød uregistrerede migranter adgang til livreddende og akut sundhedsbehandling. Imidlertid fandt komitéen krænkelse af artikel 17 i den reviderede socialpagt, om blandt andet forpligtelsen til at sikre børns fysiske og mentale 'egenskaber', idet børn efter komitéens opfattelse har ret til behandling ud over behandling i livstruende og akutte tilfælde. Bestemmelsen i den reviderede socialpagt er betydeligt mere omfattende end artikel 17 i den oprindelige socialpagt fra 1961, som Danmark er bundet af.¹³⁰

Europarådets Ministerkomité kom i 2011 med en anbefaling om migration og adgang til sundhedsydelser. I afsnit C om retten til sundhedsydelser anføres det, at der skal tages særligt hensyn til rettighederne for blandt andre uregistrerede migranter.¹³¹ Særligt om myndighedernes tavsheds- og oplysningspligt anføres det, at der, medmindre der er mistanke om alvorlige forbrydelser, som udgangspunkt ikke bør videregives oplysninger om uregistrerede migranternes anmodninger om hjælp. Dette bør migranterne også orienteres om.¹³²

5.1.2 DANSKE FORHOLD

Danmark har en universel sygesikringsordning, hvilket betyder, at hovedparten af sundhedsydelserne er gratis og ikke kræver medlemskab af eller indbetaling til en sundhedsforsikring. Asylansøgere og uregistrerede migranter er imidlertid ikke omfattet af det almindelige sygesikringsystem, som reguleres i sundhedsloven.

Sundhedsloven finder som nævnt ovenfor primært anvendelse over for personer med bopæl i Danmark, det vil sige personer, som er registreret i Folkeregistret.¹³³ Personer, som ikke er folkeregistrerede, har som udgangspunkt alene ret til gratis akut sygehusbehandling efter sundhedsloven.¹³⁴

De særlige regler i udlændingeloven om adgang til blandt andet nødvendige sundhedsydelser for asylansøgere og udlændinge uden ret til ophold her i landet finder kun anvendelse, hvis myndighederne kender de pågældendes opholdssted.¹³⁵

Det betyder, at uregistrerede migranter, der ikke ønsker at give sig til kende over for udlændingemyndighederne, ikke kan få adgang til sundhedsydelser efter udlændingelovens regler.¹³⁶ De er i stedet henvist til at søge hjælp efter sundhedslovens regler, hvilket som nævnt med sikkerhed giver dem ret til gratis akut hospitalsbehandling, mens det vil bero på et skøn, om de er berettigede til sundhedsydelser i hospitalsregi i videre omfang. Derudover kan de på privatretligt grundlag modtage sundhedsydelser mod betaling.

Uregistrerede migranter har ikke ret til sundhedshjælp via praktiserende læge, ret til behandling for kroniske lidelser, ret til at modtage sundhedsydelser i forbindelse med graviditet, deltage i vaccinationsprogrammer for børn m.v.

Sundhedspersoner har en udvidet tavshedspligt i Danmark og helbredsoplysninger og øvrige rent private eller fortrolige oplysninger kan alene videregives til andre myndigheder uden patientens samtykke, når dette følger af lov, og videregivelsen er nødvendig for berettiget varetagelse af en åbenbar almeninteresse eller af væsentlige hensyn til patienten, sundhedspersonen eller andre.¹³⁷ Der er tale om en såkaldt 'værdispringsregel', hvor de hensyn, der vil kunne begrunde, at videregivelse sker uden samtykke, skal være tungtvejende og klart overstige hensynet til patientens ønske om fortrolighed. I forhold til videregivelse af oplysninger til politiet er dette kun berettiget, hvis der er tale om efterforskning af alvorlig kriminalitet som manddrab, seksualforbrydelser, grovere vold m.v., herunder vold mod børn. Sundhedspersoner må derfor ikke videregive oplysninger til politiet eller udlændingemyndighederne alene på baggrund af viden om, at den pågældende ikke har opholdsret i Danmark.

Lægeforeningen, Dansk Flygtningehjælp og Dansk Røde Kors har siden 2011 drevet en privat sundhedsklinik for uregistrerede migranter i København og siden 2013 tillige en klinik i Aarhus. Klinikkerne har frem til 1. januar 2016 behandlet mere end 3.200 patienter og haft mere end 9.800 besøg. Sundhedsklinikkerne drives primært ved frivillig arbejdskraft fra blandt andet læger, sygeplejersker,

tandbehandlere, jordemødre, fysioterapeuter, bioanalytikere, psykologer og tolke.¹³⁸ Sundhedsklinikken i København har åbent tre gange om ugen i tre timer, og klinikken i Aarhus har åbent to gange ugentligt i tre timer.

Den generelle sundhedstilstand for gruppen af uregistrerede migranter kendes ikke. Uregistrerede migranter må dog, også sundhedsmæssig set, betragtes som en særlig udsat gruppe.

UREGISTREREDE GRAVIDE KVINDERS ADGANG TIL SUNDHEDSYDELSER

Sundhedsklinikken i København, der drives af Lægeforeningen, Dansk Flygtningehjælp og Dansk Røde Kors, har siden august 2011 fået henvendelser fra 405 gravide kvinder. Klinikken i København har foretaget 103 provokerede aborter og registreret omkring 10 spontane aborter. Sundhedsklinikken i Aarhus har siden december 2013 fået henvendelser fra 46 gravide kvinder og har foretaget 4 provokerede aborter.¹³⁹

En gravid kvinde uden bopælsregistrering i Danmark har ikke ret til kontrolundersøgelser hos en privatpraktiserende læge eller konsultationer hos jordemoder. Derudover har barnet, når dette er født, heller ikke adgang til forebyggende helbredsundersøgelser og vaccinationer, i modsætning til bopælsregistrerede børn.

Et vigtigt formål med forebyggende undersøgelser før fødslen er at undgå komplikationer i graviditeten og under fødslen. Herudover er formålet at sikre en så god start på barnets tilværelse som muligt.

Institut for Menneskerettigheder har i 2015 undersøgt adgangen til sundhedsydelse for uregistrerede gravide kvinder via blandt andet interviews med sundhedspersonale. De interviewede sundhedspersoner oplyser blandt andet, at manglende adgang til forebyggende behandling fx kan have betydning for gravide med sukkersyge, idet denne gruppe befinder sig i en særlig risikogruppe. Den forebyggende behandling har til formål at følge barnets udvikling og eksempelvis sikre, at barnet ikke bliver for stort på grund af morens sukkersyge. Som gravid er det herudover vigtigt løbende at få moderkagefunktionen kontrolleret for blandt andet at sikre, at den fungerer, som den skal. Gør den ikke det, kan det føre til, at barnet dør, bliver væksthæmmet eller kommer til at lide af andre skavanker resten af livet. Det er også vigtigt, at det opdages, hvis fosteret dør i løbet af graviditeten, da det ellers kan få meget alvorlige konsekvenser for kvinden. Svangerskabsforgiftning er en anden alvorlig lidelse, der helst skal opdages tidligt og behandles. Manglende adgang til forebyggende behandling kan også medføre, at uregistrerede gravide kvinder ikke bliver undersøgt for hiv, hepatitis b og syfilis, sådan som gravide

kvinder med opholdsret i Danmark automatisk bliver.¹⁴⁰ Hvis disse sygdomme ikke opdages under graviditeten, kan det have alvorlige konsekvenser for kvinden såvel som barnet. Hvis en fødende eksempelvis har en hepatitis-b-infektion, kan man forhindre, at barnet bliver smittet, ved at vaccinere det umiddelbart efter fødslen. Hvis kvinden testes positiv for syfilis, kan en overførsel af smitten også forhindres i de fleste tilfælde, hvis der iværksættes behandling under graviditeten. Det samme gælder for hiv, hvor en forebyggende behandling kan reducere risikoen for overførsel af hiv til barnet. Institut for Menneskerettigheders undersøgelse offentliggøres i 2016.

Uregistrerede kvinder tilbydes generelt ikke hjælp via offentlige sundhedsydelser under graviditeten og/eller efterfølgende, hvis det ikke er et akut opstået behandlingsbehov. For så vidt angår hospitalsbehandling i forbindelse med selve fødslen, får de uregistrerede gravide kvinder altid den nødvendige behandling, hvis de henvender sig på et hospital.¹⁴¹ Sundhedsmyndighederne synes dog at skelne mellem 'akutte' og 'ikke-akutte' fødsler, således at retten til gratis behandling kun gælder 'akutte fødsler', hvorved forstås fødsler uden for termin.¹⁴²

Regelgrundlaget for den nævnte praksis er sygehusbekendtgørelsens § 5, der fastslår, at personer, der ikke har bopæl her i landet, kun har ret til vederlagsfri akut sygehusbehandling m.v. i opholdsregionen "i tilfælde af ulykke, pludselig opstået sygdom og fødsel eller forværring af kronisk sygdom m.v.". Bestemmelsen er imidlertid uklar, idet den også kan læses således, at fødsel altid er omfattet af retten til akut vederlagsfri behandling. En sådan læsning synes at stemme bedst overens med Danmarks internationale forpligtelser, se yderligere nedenfor.¹⁴³ EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder har i en rapport om uregistrerede migranternes forhold i EU-lande fra 2011 fundet, at alle de 10 undersøgte lande betragtede fødsel som sådan som en akutsituation.¹⁴⁴ Danmark var ikke en del af undersøgelsen.

Selvom der efter myndighedernes fortolkning af sygehusbekendtgørelsen kan opkræves betaling for hospitalsbehandling ved fødsler inden for termin, kan behandling i forbindelse med fødsel også ydes vederlagsfrit, når det skønnes rimeligt. Dette skøn medfører dog, at der er risiko for en vis vilkårlighed i den administrative behandling af kvinderne. Institut for Menneskerettigheder har som nævnt i 2015 undersøgt adgangen til sundhedsydelser for uregistrerede gravide kvinder via blandt andet interviews med sundhedspersonale, og der synes at være en tendens til, at det primært er kvinder, der samlever med herboende mænd, og/eller de herboende mænd, der afkræves betaling, hvilket der i sidstnævnte tilfælde ikke ses at være klar hjemmel til. Ud over problemet med vilkårligheden kan det formentlig heller ikke udelukkes, at den nævnte

betalingspraksis kan medføre, at visse gravide kvinder afholder sig fra at søge fødselshjælp på hospital.

Blandt de yderligere problemer, der er forbundet med forståelsen af, at fødsel m.v. inden for termin ikke er omfattet af reglen om ret til gratis hospitalsbehandling, kan nævnes, at uregistrerede kvinder kan blive hurtigere udskrevet efter fødsel på hospital end kvinder med opholdsret i Danmark, og at uregistrerede kvinder ofte ikke tilbydes hjælp under graviditeten og/eller efterfølgende.

Det daværende Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse har i 2014 udarbejdet en analyse af tilbuddene om sundhedsydelse til uregistrerede migranter og forholdet til Danmarks menneskeretlige forpligtelser. Det er ministeriets opfattelse, at Danmark lever op til sine menneskeretlige forpligtelser, idet der ydes sygehusbehandling ved akut sygdom m.v.¹⁴⁵

Lægeforeningen, Dansk Flygtningehjælp og Dansk Røde Kors har i 2015 rettet henvendelse til den daværende sundhedsminister om gravide uregistrerede kvinder og børns adgang til sundhed. Henvendelsen var vedlagt et notat af december 2014 fra Lægeforeningen om, at Danmark efter foreningens opfattelse ikke overholder internationale konventioner om retten til sundhed. I notatet havde Lægeforeningen beregnet, at det vil koste mellem 1,9 og 2,6 millioner kroner årligt (beregnet ud fra et antal fødende kvinder på mellem 300 og 350, uden udgifter til tolk og vaccine) at lade uregistrerede kvinder og deres nyfødte børn være omfattet af de samme forebyggende tilbud, som resten af befolkningen er omfattet af (besøg hos læge, jordemoder og sundhedsplejerske samt tilbud om børneundersøgelse og vaccinationsprogram for nyfødte). Ifølge Lægeforeningen kan der til gengæld spares penge ved at undgå komplikationer ved fødsler og hos nyfødte. Lægeforeningen fremhæver endvidere, at børnene vil være sikret gode livsbetingelser, og at smitterisiko gennem fødsler vil mindskes til gavn for hele befolkningen.¹⁴⁶

Kvindekonventionens artikel 12 forpligter som nævnt staten til at sikre kvinder passende og om nødvendigt gratis bistand i forbindelse med graviditet og nedkomst samt i tiden efter fødslen, ligesom Børnekonventionens artikel 24 fastslår, at kvinder skal sikres passende svangerskabs- og barselspleje.

Henset til, at de forebyggende undersøgelser m.v. har afgørende betydning for, om komplikationer ved fødslen samt under og efter graviditeten hindres eller mindskes, og om børnene kan få en god start på livet, må uregistrerede gravide kvinder anses for at have ret til sundhedsbehandling både før, under og efter fødslen.

UREGISTREREDE BØRNS ADGANG TIL SUNDHEDSYDELSER

Der skelnes ikke mellem de grundlæggende betingelser for børn og voksne i forhold til adgangen til sundhedsydelse i Danmark. Børn, der er bopælsregistrerede i Folkeregistret, har ret til sundhedsvæsenets ydelser, og børn på asylcentre har efter udlændingeloven ret til 'nødvendige' sundhedsydelser. Ifølge udlændingemyndighederne har børn på asylcentre imidlertid samme adgang til sundhedsydelser som børn med bopæl i Danmark.¹⁴⁷ Dette må formodes at bero på udlændingemyndighedernes fortolkning af, at Børnekonventionen stiller krav herom.

Udlændingelovens adgang til nødvendige sundhedsydelser gælder som udgangspunkt også for børn af uregistrerede migranter, men kun i det omfang, myndighederne er bekendt med deres opholdssted. Børn har normalt ikke selv indflydelse på, om der tages kontakt til udlændingemyndighederne, da dette er baseret på forældrenes handlinger og beslutninger. Da der ikke i øvrigt er fastsat regler om retten til sundhedsydelser for børn af uregistrerede migranter, kan det kun med sikkerhed fastslås, at de har den ovenfor omtalte meget begrænsede ret til gratis akut sygehusbehandling. I praksis kan de muligvis have en udvidet adgang, men omfanget heraf vil afhænge af sundhedssystemets fortolkninger og lægelige skøn samt forældrenes eventuelle betalingsevne, hvilket rummer en vis risiko for vilkårlighed.

Det bemærkes herved, at selvom sundhedslovens kapitel 36 indeholder regler om, at "alle børn" har adgang til en række sundhedsydelser, herunder forebyggende undersøgelser m.v. ved læge og sundhedsplejerske, kan det ikke antages at omfatte uregistrerede børn. Reglerne i sundhedslovens kapitel 36 fortolkes indskrænkende i lyset af sundhedslovens § 7 om, at retten til sundhedsvæsenets ydelser som udgangspunkt er betinget af registreret bopæl i Danmark.

De danske regler om uregistrerede børns begrænsede adgang til sundhedsydelser synes vanskelig foreneligt med de menneskeretlige forpligtelser. Uregistrerede børn er ofte undergivet forældrenes beslutninger og kan befinde sig sundhedsmæssigt i en særlig udsat situation med behov for statens særlige beskyttelse, herunder gennem vedtagelse af passende lovgivning til sikring af deres ret til at nyde den højst opnåelige sundhedstilstand.

Efter ØSKR artikel 12, stk. 2, litra a, har staten en særlig forpligtelse til at beskytte børn, herunder ved at mindske børnedødelighed og fremme børns sunde udvikling. Det følger desuden af ØSKR artikel 10, at der skal tages et særligt hensyn til børn og unge, og ØSKR-komiteén fortolker som nævnt konventionen

således, at uregistrerede børn og unge er omfattet af konventionens beskyttelse. Komitéen har som ovenfor nævnt anbefalet Danmark at sikre uregistrerede migrantbørn adgang til blandt andet vaccinationer.

Børnekonventionens artikel 24 pålægger udtrykkeligt staten at sikre, at intet barn fratages sin ret til behandling og pleje. Spædbørns- og børnedødelighed skal mindskes, og alle børn skal sikres den nødvendige lægelige bistand og sundhedspleje. Dette må antages at række videre end akutbehandling og tillige, i et vist omfang, omfatte sundhedsydelser i primærsektoren (behandling ved praktiserende læge, sundhedsplejerske m.v.). Børnekomitéen har ligeledes udtalt, at statens forpligtelser efter Børnekonventionen omfatter alle børn uanset deres migrationsstatus.

5.1.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at undgå at krænke menneskerettighederne – at regeringen tager initiativ til at:

- fastsætte regler, der sikrer, at uregistrerede kvinder har ret til kontrol og behandling under graviditet, fødsel og barsel samt adgang til abort.
- præcisere sundhedslovgivningen, således at uregistrerede børn har ret til samme sundhedsydelser som børn med opholdsret i Danmark, herunder til tilbud om børneundersøgelser og børnevaccinationsprogrammer m.v.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme menneskerettighederne – at Sundheds- og Ældreministeriet:

- sikrer information på andre sprog end dansk om uregistrerede migranternes ret til at modtage sygehusbehandling i Danmark samt information om sundhedspersoners tavshedspligt vedrørende patienters personlige forhold, herunder opholdsstatus.

5.2 UREGISTREREDE MIGRANTER OG HJEMLØSHED

Arbejdskraftens frie bevægelighed inden for EU og EU's udvidelse med de østeuropæiske lande og den økonomiske krise i Europa har de senere år ført til en markant stigning i antallet af hjemløse uregistrerede migranter fra de østeuropæiske lande.¹⁴⁸ Der er også de senere år sket en stigning i antallet af hjemløse migranter fra afrikanske lande med eller uden opholdstilladelse i andre EU-lande. Uregistrerede migranter nægtes i vidt omfang adgang til herberger, og alene i København anslås mellem 200 og 300 udenlandske hjemløse at overnatte under åben himmel, blandt andet i byens parker.¹⁴⁹

5.2.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Retten til bolig som led i retten til en passende levestandard findes både i FN's Verdenserklæring og i FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder (ØSKR).¹⁵⁰ Staternes forpligtelse til at tage skridt til den fulde virkeliggørelse af retten til bolig for alle mennesker og dermed også til at undgå eller reducere hjemløshed er omfattet af retten til bolig i ØSKR.

Som nævnt i afsnit 2.2 har ØSKR-komitéen udtalt, at ØSKR implicit indeholder en "minimumskerneforpligtelse", som alle stater stort set uafhængigt af tilgængelige ressourcer skal opfylde, og som kræver umiddelbar handling.¹⁵¹ Efter komitéens opfattelse lever en stat, hvor et betydeligt antal mennesker ikke har adgang bolig eller anden husly (basic shelter and housing), ikke op til sine forpligtelser efter ØSKR.¹⁵²

Ved Danmarks eksamination ved ØSKR-komitéen i 2011 udtrykte komitéen bekymring over den vedvarende forekomst af hjemløshed i Danmark, særligt blandt migranter. FN's Menneskerettighedsråds Særlige Rapportør for Retten til Bolig har i en rapport om hjemløshed fra 2015 fremhævet migranter som særligt udsatte i forhold til hjemløshed og fremhæver, at lande – som blandt andet Danmark – ikke tillader uregistrerede migranter ophold på offentlige herberger.¹⁵³

5.2.2 DANSKE FORHOLD

En del uregistrerede migranter lever som hjemløse i Danmark, men det er vanskeligt præcist at anslå antallet. I 2012 estimerede organisationen Projekt UDENFOR, at antallet udgjorde mindst 200 på en tilfældig dag og formentlig et højere antal om sommeren. Organisationen gennemførte i samarbejde med Frederiksberg og Københavns kommuner i september 2015 en nattetælling af hjemløse, der overnattede under åben himmel. Samlet blev der talt 196 hjemløse 'gadesovere', hvoraf næsten alle (174) blev skønnet at være uregistrerede migranter.¹⁵⁴ Meget tyder på, at uregistrerede hjemløse migranter primært opholder sig i hovedstadsområdet. Der er også hjemløse migranter i resten af landet.¹⁵⁵

Gruppen af hjemløse uregistrerede migranter er en varieret gruppe mennesker i meget forskellige situationer. Nogle østeuropæiske migranter lever som hjemløse i kortere perioder og forsøger at tjene penge, som de kan sende hjem til deres børn eller anden familie, som de løbende rejser hjem til. Her er opholdet som hjemløs i Danmark afgrænsede perioder, hvor man forsøger at skaffe penge til at opretholde liv, hjem og børnenes skolegang i hjemlandet.¹⁵⁶ Andre forsøger mere permanent at bosætte sig i Danmark, men oplever vanskeligheder med at finde arbejde og bolig.

Nogle har ud over hjemløshed også psykiske problemer og/eller problemer med alkohol eller stoffer, mens andres primære problem er, at de ikke kan finde arbejde og dermed skabe sig et økonomisk grundlag for at få en bolig.¹⁵⁷ Ifølge organisationer, der arbejder på området, kan livet som boligløs arbejdssøgende imidlertid hurtigt medfører en 'social deroute', således at en del efter en periode på gaden som hjemløs bliver alkohol- eller stofafhængige, får psykiske problemer m.v.¹⁵⁸

Der er også stor forskel på de hjemløse migranternes opholdsgrundlag. EU-statsborgere har som udgangspunkt lovligt ophold og kan frit tage arbejde, for tredjelandstatsborgere afhænger deres muligheder af, om de har opholdstilladelse i Danmark eller et andet EU-land, og om de har lov til at arbejde som følge af arbejdstilladelse eller på baggrund af EU-retten. Der findes en del hjemløse tredjelandstatsborgere i Danmark, som har permanent opholdstilladelse i et andet EU-land, typisk Spanien eller Italien, og som derfor som nævnt i afsnit 3.1 og 3.2 må opholde sig i Danmark i kortere perioder, men som ikke har lov til at arbejde i Danmark.¹⁵⁹

Nogle har uddannelse, typisk inden for bygge- og håndværksfag, og søger arbejde inden for sit erhverv, andre har ingen uddannelse og forsøger at tjene penge via sæsonarbejde, tiggeri eller at samle flasker. Nogle er migreret direkte til Danmark, andre migrerer rundt i Europa i jagten på job eller et sted, hvor det er muligt at klare sig.¹⁶⁰

Årsagerne til deres migration varierer ligeledes, men oftest er arbejdsløshed, fattigdom og manglende muligheder i hjemlandet blandt de væsentligste årsager til, at de forlader hjemlandet for at søge arbejde m.v. i Danmark.¹⁶¹

En af de væsentligste både løbende og akutte ydelser til hjemløse i Danmark er adgangen til at overnatte på herberg, forsorgshjem eller natcafé. Disse botilbud omtales ofte som § 110-tilbud, da adgangen til disse botilbud er reguleret i servicelovens § 110. På disse tilbud gives de mest akutte ydelser i form af 'tag over hovedet' for en enkelt nat, et måltid mad m.v. (natcaféer), men kan også være midlertidige botilbud af lidt fastere karakter, hvor man får sit eget værelse, betaler månedlig husleje, og hvor personalet og den hjemløse udarbejder en plan for opholdet, den enkeltes situation og behovet for hjælp i samarbejde med kommunen (herberg og forsorgshjem).

Som nævnt i afsnit 3.3 har alene personer med lovligt ophold i Danmark adgang til at modtage ydelser efter serviceloven.¹⁶² Imidlertid gælder serviceloven som udgangspunkt både for personer med varigt og midlertidigt ophold, eksempelvis ferie- eller studieophold og familiebesøg.¹⁶³

For personer uden et opholdsgrundlag er de eneste muligheder for at få hjælp og støtte at gå via udlændingemyndighederne, hvilket dog, som nævnt i afsnit 3.3, medfører registrering og i sidste ende ofte udsendelse, eller via private tilbud, som ikke stiller krav om dokumentation for opholdsgrundlag.

For at få adgang til et overnatningstilbud efter serviceloven skal man tillige have særlige sociale problemer og ikke have eller kunne opholde sig i egen bolig og have behov for botilbud og for tilbud om aktiverende støtte, omsorg og efterfølgende hjælp.

Målgruppen for botilbuddene er således ikke begrænset til borgere uden bolig, men omfatter også såkaldt "funktionelt hjemløse", altså borgere, som på baggrund af de sociale problemer ikke er i stand til at opholde sig i boligen. Boligmangel alene giver imidlertid ikke adgang til et herberg, såfremt personen ikke har sociale problemer.

Herbergsbestemmelsen er formuleret som et egentligt individuelt retskrav, og botilbuddene er som udgangspunkt ikke berettiget til at afvise nogen på baggrund af pladmangel, men skal i stedet henvise til et botilbud med plads.¹⁶⁴

Det har været omdiskuteret, hvorvidt hjemløse EU-borgere har ret til at benytte sig af herbergerne i kraft af deres opholdsret efter EU-retten. Det daværende Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold slog i december 2014 endelig fastslået, at EU-borgere ligesom danske statsborgere har et egentligt krav på herbergsydelse, såfremt de opfylder betingelserne herfor.¹⁶⁵

Adgang til et § 110-tilbud forudsætter ikke forudgående kommunal visitation, men kan ske ved henvendelse til det enkelte botilbud. Det såkaldte 'selvmøderprincip' anses for at være afgørende, for at hjemløse kan ydes akut hjælp. Det er derfor personalet på det enkelte herberg, der vil skulle foretage den vanskelige vurdering af, om en hjemløs har det fornødne opholdsgrundlag og i øvrigt tilhører målgruppen for herberger (har sociale problemer ud over manglende bolig).

De fleste herberger i Københavns Kommune, hvor størstedelen af de uregistrerede hjemløse opholder sig, drives af private organisationer – ofte som selvejende institutioner – med driftsoverenskomst med Københavns Kommune. Det er således private organisationer, der på vegne af kommunen varetager kommunens forpligtelser efter servicelovens § 110, mens omkostningerne betales af kommunen. Kommunen har fortsat pligt til at føre tilsyn med, at de selvejende institutioner opfylder lovens krav m.v. Da det er lederne af

herbergerne, der som følge af selvmøderprincippet ved lov har fået delegeret kompetencen til at træffe afgørelse om optagelse på herberg, kan kommunen imidlertid ikke tilsidesætte herbergslederens beslutning. Der er imidlertid næppe tvivl om, at kommunen via tilsynsforpligtelsen samt ved indgåelse og fornyelse af driftsoverenskomsterne har stor indflydelse på herbergernes praksis.

Københavns Kommune har som følge af Socialministeriets afklaring af EU-borgeres adgang til at modtage ydelser efter serviceloven orienteret herbergerne herom. Københavns Kommune har imidlertid tidligere fortolket reglerne således, at de begrænsninger på at modtage forsørgelsesydelse (kontanthjælp, uddannelseshjælp og integrationsydelse), der følger af aktivlovens § 12 a, tillige kan overføres som betingelser for at modtage ydelser efter serviceloven. Aktivlovens § 12 a afskærer, som nævnt i afsnit 3.3, personer, der i medfør af EU-retten er førstegangsarbejdssøgende fra at modtage andre ydelser efter aktivloven end hjælp til hjemrejse.¹⁶⁶ Det fremgår dog af Københavns Kommunes skrivelse til Kommunaltilsynet (Statsforvaltningen) på baggrund af en klage fra en organisation over kommunens praksis, at Socialministeriet på et møde med Københavns Kommune i december 2014 over for kommunen har afklaret, at også EU-borgere, der er turister eller førstegangsarbejdssøgende, er omfattet af serviceloven, og at kommunen derfor har ændret praksis.¹⁶⁷

I et svar fra Københavns Kommunes Socialforvaltning til et medlem af borgerrepræsentationen¹⁶⁸ fremgår, at det skønnes, at omkring 20 EU-borgere har søgt optagelse på et herberg i kommunen i de første 10 måneder af 2015, og at tre er blevet optaget. Det fremgår videre, at de øvrige blev afvist, da de ikke tilhørte målgruppen (ikke havde sociale problemer ud over boligmangel). På natcaféerne registreres brugerne ikke, og det er derfor ikke muligt at angive, hvor mange EU-borgere der søger og får optagelse på disse. Et ophold på en natcafé sker alene for den enkelte nat. Natcaféerne i København skønner samlet, at omkring 15 EU-borgere hver nat overnatter på disse. Københavns Kommunes Socialforvaltning oplyser, at ingen EU-borgere, der er målgruppe for herbergerne, er blevet afvist, mens EU-borgere, der ikke er målgruppe, henvises til private overnatningstilbud.¹⁶⁹

De senere år har der via satspuljen årligt været afsat en pulje til såkaldte 'nødherberger' i vintermånederne. Satspuljepartierne afsatte med satspuljeaftalen for 2015 6,7 millioner kroner til etablering af nødovertatningstilbud i perioden januar til marts 2015 og vinteren 2015/2016, og partierne har med satspuljeaftalen for 2016 afsat 8,2 millioner kroner til oprettelse af nødovertatningstilbud i vintrene 2016/2017 og 2017/2018.¹⁷⁰ Private organisationer har således kunnet søge disse midler med henblik på at etablere overnatning til de hjemløse migranter, der ikke har adgang til de

almindelige herberger. Alle hjemløse – uanset opholdsret – har adgang til disse nødherberger. Skiftende socialministre har understreget, man ikke vil acceptere, at hjemløse – uanset opholdsgrundlag – skal overnatte udendørs i frost og kulde.¹⁷¹ Adgangen til nødherberger i vintermånederne kan efter omstændighederne ses som nødvendig for denne udsatte gruppes helbred, ret til sundhed og i yderste konsekvens retten til liv.

Trods disse tiltag samt afklaringen af, at hjemløse EU-borgere også har ret til adgang til herbergerne, synes antallet af 'gadesovere', der vurderes at være hjemløse migranter, at vise en betydelig mangel på akutte overnatningstilbud til uregistrerede hjemløse.

Københavns Kommune har i begyndelsen af 2015 etableret et såkaldt transitprogram i samarbejde med en række frivillige organisationer. Programmet skal yde støtte til de migranter, der ikke kan hjælpes efter sociallovgivningens øvrige regler og er iværksat med midler efter servicelovens § 18, som giver mulighed for at yde støtte til frivillige organisationers arbejde, også arbejde, der ligger uden for de områder, kommunen efter sociallovgivningen har ansvar for og hjemmel til at udføre.

Programmet fokuserer på to målgrupper i indsatsen, henholdsvis særligt sårbare hjemløse med sociale problemer ud over hjemløshed og på hjemløse arbejdssøgende migranter, hvis primære problemstilling er manglende bolig og arbejde. De deltagende frivillige organisationer yder forskellige typer af indsatser rettet mod hjemløse uregistrerede migranter, herunder sundhedsydelser, overnatning, rådgivning og væresteder. Programmet har til formål at hjælpe med rådgivning og støtte i Danmark samt fokus på at yde hjælp og støtte til hjemrejse.¹⁷²

Borgerrepræsentationen har besluttet at afsætte 2,7 millioner kroner årligt fra 2016 til 2019 til en videreførelse af transitprogrammet.¹⁷³

EN SAMMENHÆNGENDE POLITIK OG GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER

Problemstillingen med tilgangen af fattige og udsatte hjemløse migranter er kendt i det meste af Europa, hvor en del af de mest udsatte fra de fattigste lande, i kortere eller længere perioder, tager ophold som hjemløse i de mere velhavende europæiske samfund.

EU-rettens opholdsregler giver hjemløse EU-borgere ret til at opholde sig i Danmark i en kortere periode. De udenlandske hjemløse benytter sig af denne rettighed på trods af de svære betingelser, de lever under. Det er nærliggende at antage, at årsagen hertil er, at forholdene i Danmark, uagtet at de hjemløse ikke,

eller kun i begrænset omfang, kan modtage støtte fra de danske myndigheder, trods alt er bedre end i deres oprindelsesland. Den politiske diskussion har i høj grad handlet om, at det danske velfærdssystem ikke skal belastes af udenlandske hjemløse, samt at adgangen til sociale ydelser kan antages at tiltrække flere fattige migranter. Udenlandske hjemløse modtager imidlertid stort set ingen støtte via det almindelige velfærdssystem. Adgangen til at modtage velfærdsydelser er primært begrænset til EU-borgere, der på baggrund af arbejde får status af arbejdstagere, dog med undtagelse af eksempelvis akut sundhedsbehandling og nødovertatningstilbud om vinteren.

Som nævnt opholder de hjemløse migranter sig i vidt omfang lovligt i Danmark, og en ændring af dette forhold vil – i forhold til de hjemløse EU-borgere – kræve grundlæggende ændringer i EU-retten. Deres ophold synes samtidig at skabe problemer af ordensmæssig karakter, som ikke løses trods en intensiveret politiindsats, se herom i afsnit 5.3. Når dette er tilfældet, og når de svære livsbetingelser som hjemløs migrant i Danmark ikke afholder dem fra at udnytte opholdsretten i medfør af EU-retten, bør det give anledning til overvejelser om udarbejdelsen af en sammenhængende politik på området.

De årlige puljer, der sikrer nødherberger til udenlandske hjemløse i vintermånederne, kan ses som udtryk for en menneskeretlig afvejning af det politiske ønske om, at udenlandske hjemløse principielt ikke bør modtage offentlige ydelser, over for hensynet til de udenlandske hjemløses helbred og i yderste instans risikoen for at dø af kulde ved at overnatte udendørs i de koldeste måneder. En sådan menneskeretlig afvejning kan ligeledes ses i adgangen til sundhedsydelser, hvor alle udlændinge, uanset opholdsgrundlag, har adgang til akut behandling.¹⁷⁴

Københavns Kommunes transitprogram kan ligeledes ses som udtryk for en sådan afvejning og som en pragmatisk løsning, der på den ene side sikrer adgang for en særlig sårbar gruppe til basale ydelser som overnatning, rådgivning og støtte, men som på den anden side samtidig har fokus på, at den del af gruppen, der ikke har udsigt til at forbedre sin livssituation ved det fortsatte ophold, ydes støtte til at kunne vende hjem til hjemlandet.

Udarbejdelse af en sammenhængende politik på området bør ske ud fra netop sådanne pragmatiske afvejnninger af, hvordan man kan sikre de hjemløse migranternes mest fundamentale behov og rettigheder, uden at dette forhindrer en politisk målsætning om, at hjemløse migranter ikke skal modtage ydelser via det almindelige danske velfærdssystem. En sådan sammenhængende politik forhindrer heller ikke, at Danmark kan have en effektiv udlændingekontrol og

udvise de udenlandske hjemløse, der ikke opholder sig lovligt i Danmark eller begår kriminalitet.

5.2.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme menneskerettighederne – at regeringen tager initiativ til at:

- sikre akutte overnatningstilbud til hjemløse uregistrerede migranter hele året.

5.3 POLITIETS UDLÆNDINGEKONTROL OG STRAFFORFØLGNING

I Danmark er politiet både den myndighed, som efterforsker strafbare forhold, og som foretager udlændingekontrol. Der er samtidig et vist overlap mellem disse opgaver, idet ophold og arbejde i Danmark uden fornøden tilladelse efter udlændingelovens regler straffes med bøde eller fængsel.

Når politiet etablerer særlige udlændingekontrolgrupper, der systematisk foretager udlændingekontrol og ved samme lejlighed indleder efterforskning eller strafforfølgning for forhold, der ikke vedrører udlændingekontrol, kan der opstå principielle spørgsmål om risikoen for en diskriminatorisk efterforsknings- og tiltalepraksis, idet målgruppen for kontrollen alene er udlændinge.

5.3.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Som nævnt i afsnit 2.1 støder to folkeretlige principper sammen i relation til beskyttelsen af uregistrerede migranternes menneskerettigheder. På den ene side det menneskeretlige princip om enhvers universelle, umistelige menneskerettigheder og på den anden side det folkeretlige princip om, at en stat som udgangspunkt selv kan bestemme, hvilke udlændinge der må opholde sig på dens territorium.¹⁷⁵

Mange lande, inklusive Danmark, har kriminaliseret ophold på statens territorium uden tilladelse eller anden form for opholdsret. Menneskeretten indeholder ikke noget forbud mod kriminalisering og straf for ulovligt ophold, men FN's Menneskerettighedsråds Særlige Rapportør for Migranternes Menneskerettigheder har anbefalet, at staterne ikke kriminaliserer og strafforfølger ophold uden opholdsgrundlag, selvom dette er en overtrædelse af nationale udlændingeregler, men alene betragter dette som en mindre alvorlig tilsidesættelse/overtrædelse af administrative regler.¹⁷⁶ Både den særlige rapportør og en række af overvågningskomitéerne argumenterer generelt for ikke at anlægge en kriminalitetsbekæmpelsestilgang til uregistrerede migranter, men derimod anlægge en menneskeretlig tilgang.¹⁷⁷

FORBUD MOD DISKRIMINATION

Forbuddet mod diskrimination står som nævnt i afsnit 2.1 centralt i menneskeretten. En lang række af menneskerettighedskonventionerne indeholder forbud mod diskrimination i forhold til konventionernes rettigheder på baggrund af nationalitet eller etnicitet. Der skal derfor være saglige grunde til at forskelsbehandle udlændinge i forhold til egne statsborgere, og forskelsbehandlingen skal stå i rimeligt forhold til det forfulgte formål.

FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder (ICCPR) indeholder tillige et generelt diskriminationsforbud. Det fremgår af artikel 26, at alle mennesker er lige for loven og er berettigede til lovens ligelige beskyttelse uden nogen forskelsbehandling.

RETEN TIL RETFÆRDIG RETTERGANG

Det følger af ICCPR, at alle skal være lige for domstolene, og at alle, der er anklaget for et strafbart forhold, eller over for hvem der træffes afgørelse om rettigheder og forpligtelser, har krav på en retfærdig rettergang.¹⁷⁸ Det følger ligeledes af EMRK, at enhver har ret til en retfærdig rettergang ved en uafhængig og upartisk domstol, når der træffes afgørelse i en sag om borgerlige rettigheder og forpligtelser og i straffesager.¹⁷⁹ Retten til retfærdig rettergang gælder for alle – også uregistrerede migranter. Bestemmelsen suppleres af kravet om adgang til effektive retsmidler,¹⁸⁰ der gælder i relation til konventionens øvrige rettigheder.

Garantierne for en retfærdig rettergang, der gælder i straffesager, gælder fra det tidspunkt, hvor personen reelt må anses for sigtet. For så vidt angår straffesager, stiller EMRK blandt andet krav om, at alle skal anses for uskyldige, indtil det modsatte er bevidst, at man har krav på 'ufortøvet' og på et sprog, man forstår, at modtage udførlig underretning om arten af og årsagen til anklagen og til at få tilstrækkelig tid og lejlighed til at forberede sit forsvar.¹⁸¹

STATENS POSITIVE FORPLIGTELSE OVER FOR OFRE FOR KRIMINALITET

EMRK indeholder også som nævnt i afsnit 2 et forbud mod tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.¹⁸² Efter EMD's praksis medfører denne bestemmelse tillige visse positive forpligtelser til at kriminalisere, efterforske og strafforfølge overgreb fra andre private, herunder overgreb begået mod uregistrerede migranter.¹⁸³ Landene har dog generelt en bredere skønsmargin i forhold til positive forpligtelser. Den positive forpligtelse til at kriminalisere, efterforske og strafforfølge overgreb samt til i et vist omfang at beskytte ofre for sådanne overgreb kan imidlertid ikke medføre, at staterne ikke kan undersøge uregistrerede migranternes opholdsstatus, selvom dette kan afholde dem fra at anmelde overgreb. EMD har imidlertid bemærket, at uregistrerede migranter må anses for særligt sårbare i en sådan situation.¹⁸⁴

For at adressere denne problemstilling har FN's Menneskerettighedsråds Særlige Rapportør for Migranternes Menneskerettigheder, som nævnt i afsnit 2.2, anbefalet alle stater at indføre såkaldte 'firewalls' mellem udlændingekontrol (immigration enforcement) og lokalt politi, således at oplysninger ikke kan tilgå udlændingemyndigheder, medmindre dette er særligt vigtigt ('unless essential').

Formålet med de såkaldte 'firewalls' er at reducere uregistrerede migranternes sårbarhed over for vold og overgreb ved at sikre adgang til at anmelde sådanne overgreb til politiet, uden at de derved skal frygte registrering, tilbageholdelse og udsendelse. Den særlige rapportør fremhæver som nævnt, at et 'firewall'-koncept ikke alene vil stemme bedst overens med menneskeretlige standarder ved at sikre, at uregistrerede migranter kan få opfyldt basale behov og rettigheder, men også er i staternes interesse af blandt andet kriminalitetsbekæmpelseshensyn.¹⁸⁵

KRIMINALISERING AF HJEMLØSHED

Det fremgår af præamblen til både ØSKR og ICCPR, at menneskerettighederne i begge konventioner hidrører fra det enkelte menneskes naturlige værdighed. Alle menneskerettigheder anses som udelelige, ligeværdige og indbyrdes forbundne og afhængige.¹⁸⁶ Retten til bolig kan have stor indflydelse på eksempelvis retten til sundhed og retten til privat- og familieliv, ligesom den manglende adgang til at nyde godt af retten til bolig kan gøre individer særligt udsatte i forhold til beskyttelsen af borgerlige og politiske rettigheder.

Den særlige rapportør for retten til bolig har i 2015 afleveret en tematisk rapport om hjemløshed til FN's Menneskerettighedsråd, hvor rapportøren anbefaler, at alle lande øjeblikkeligt afskaffer enhver lovgivning, tiltag eller praksis, der kriminaliserer, pålægger bøder eller begrænser hjemløse personer eller adfærd associeret med hjemløshed, som at sove eller spise i det offentlige rum.¹⁸⁷ FN's Menneskerettighedsråd har i 2016, som opfølgning på rapporten, vedtaget en resolution, der opfordrer staterne til at tage alle nødvendige tiltag for at ophæve lovgivning, der kriminaliserer hjemløshed, samt sikre effektive retsmidler for krænkelse af retten til bolig.¹⁸⁸ Danmark var blandt de lande, der foreslog resolutionen i FN's Menneskerettighedsråd.

I FN's Guidende principper for ekstrem fattigdom og menneskerettigheder fremhæves tillige under retten til frihed og sikkerhed, at staterne bør ophæve eller reformere love, der kriminaliserer hjemløses livsopretholdende handlinger, der foretages i det offentlige rum, såsom at sove, tigge og spise, samt handlinger, der relaterer sig til personlig hygiejne.¹⁸⁹ FN's Særlige Rapportør for Ekstrem

Fattigdom og Menneskerettigheder har endvidere udtrykt bekymring over, at hjemløshed og fattigdom benyttes som indikatorer for kriminalitet.¹⁹⁰

5.3.2 DANSKE FORHOLD

UDLÆNDINGEKONTROL, STRAFFORFØLGNING OG FORBUD MOD DISKRIMINATION

Der er som nævnt i afsnit 5.2 sket en stigning i antallet af hjemløse migranter i Danmark. Stigningen har skabt debat om de hjemløse migranternes tilstedeværelse i landet, deres adgang til at modtage hjælp via de almindelige tilbud til hjemløse og om politiets rolle både i relation til spørgsmålet om deres opholdsgrundlag og eventuelle forstyrrelser af den offentlige orden og efterforskning af kriminalitet begået af udlændinge.

Hjemløse anses mange steder for at udgøre et ordensmæssigt problem, særligt i større byer, og mange lande har kriminaliseret handlinger, der relaterer sig til hjemløshed og fattigdom. Dette rejser dels spørgsmål om, hvordan sådanne love håndhæves i praksis, dels om følgevirkningerne heraf i relation til beskyttelsen af hjemløses menneskerettigheder.

For en del hjemløse, særligt 'gadesovere', foregår en lang række almindelige menneskelige handlinger i det offentlige rum, eksempelvis at spise og sove. Når hjemløshed samtidig er tæt forbundet med fattigdom, misbrug og psykisk sygdom, kan hjemløse udgøre et ordensmæssigt problem og dermed også blive genstand for politiets arbejde.

Både hjemløse EU-borgere og tredjelandsstatsborgere nægtes som nævnt i afsnit 5.2 i vidt omfang adgang til offentligt finansierede herberger og overnatter derfor i det offentlige rum, blandt andet i parker og på gaden, i forladte ejendomme og afsidesliggende områder. Deres tilstedeværelse har ført til klager fra kommuner, erhvervsdrivende og beboere, der er utrygge ved de udenlandske hjemløse og generes af efterladenskaber i form af skrald, mad, afføring og tøj.¹⁹¹

Hjemløse EU-borgere kan – som følge af EU-retten – ikke udvises eller afvises alene på grund af manglende midler til at kunne forsørge sig selv (subsistensløshed) eller på grund af forhold, der er af generelpræventiv karakter, eller der ikke vedrører den pågældendes individuelle forhold. Den pågældendes adfærd skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører grundlæggende samfundshensyn,¹⁹² og Højesterets praksis viser, at der ikke må være tale om handlinger af tilfældig karakter og/eller med begrænset skadevirkning.¹⁹³

I sommeren 2010 anholdt politiet 23 EU-statsborgere for at overnatte i et nedlagt posthus på Amager og på Amager Fælled i København. Udlændingemyndighederne traf afgørelse om udvisning af disse på baggrund af overtrædelse af henholdsvis husfredskrænkelser og overtrædelse af ordensbekendtgørelsen.¹⁹⁴ Sagen skabte debat, både på baggrund af en diskussion af, om udvisningen var i strid med EU-retten, og på baggrund af udlændingemyndighedernes angivelse af personernes etnicitet som romaer.¹⁹⁵

I 2011 afsagde Højesteret fire kendelser om adgangen til at frihedsberøve EU-borgere med henblik på at sikre effektueringen af en administrativ udvisning. Højesteret fandt, at der ved domstolsprøvelsen af frihedsberøvelsen tillige måtte foretages en vis prøvelse af grundlaget for den administrative afgørelse om udvisning. Ved denne prøvelse fandt Højesteret, at der ikke havde været en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berørte grundlæggende samfundshensyn, i to af de fire sager. Dette indebærer, at udvisning i de to konkrete tilfælde ville stride mod EU-retten og dermed udlændingeloven, og at frihedsberøvelsen således ikke var lovlig. Sagerne vedrørte en rumænsk mand, der ved et forladt hus (husfredskrænkelser) havde forsøgt at bryde låsen på en cykel op med en skruetrækker (ulovlig omgang med hittegods)¹⁹⁶ samt en rumænsk mand, der sammen med to andre havde taget ophold og overnattet tre nætter i en kolonihave (husfredskrænkelser) samt på et tidligere tidspunkt havde vedtaget en bøde for butikstyveri.¹⁹⁷ I de to øvrige sager, der blandt andet vedrørte flere tilfælde af butikstyveri, fandt Højesteret frihedsberøvelsen begrundet, da der ikke på baggrund af Højesterets prøvelse af den administrative udvisning var grundlag for at tilsidesætte afgørelsen om udvisning.¹⁹⁸

Efter Højesterets kendelser omgjorde det daværende Integrationsministerium udvisningsafgørelserne i en del af sagerne fra 2010 vedrørende anholdelsen og udvisningen af de 23 EU-borgere på Amager.¹⁹⁹

Københavns Politi har de senere år iværksat en forstærket indsats rettet mod udenlandske hjemløse, særligt om sommeren, og en del politikredse har oprettet særskilte afdelinger, der primært beskæftiger sig med udlændingekontrol. Den intensiverede indsats vedrører både udlændingekontrol, der som nævnt i Danmark varetages af politiet, en ordensmæssig indsats og efterforskning af kriminalitet.²⁰⁰

Civilsamfundsorganisationer, der arbejder med hjemløse migranter, har kritiseret politiets strategi for at have til hensigt at "stresse" de hjemløse migranter, men politiet afviser, at dette skulle være tilfældet, og påpeger blandt andet, at der i gruppen af hjemløse også er tilrejsende kriminelle.²⁰¹ En rådgivningsservice for hjemløse migranter oplyser, at de bistår i klagesager over politiet, hvor hjemløse

migranter angiver, at de – ud over at få bøder for at overnatte på gaden – også bliver frataget deres soveposer, at de har været udsat chikane fra politiet og har været udsat for tilsyneladende ubegrundede frihedsberøvelser i flere dage.²⁰²

I en stor norsk undersøgelse af rumænere, der lever og arbejder på gaden i Oslo, Stockholm og København, angiver 29 procent af rumænerne, der levede på gaden i København, at de inden for den seneste uge var blevet stoppet af politiet og bedt om id eller er blevet visiteret.²⁰³ I undersøgelsen deltog 1.269 personer, hvoraf 385 levede på gaden i København. 10 procent af de rumænere, der levede på gaden i København, angav, at politiet ved visitationen fratog dem penge, 4 procent, at politiet tog deres telefon, og 6 procent, at politiet fratog dem andre ejendele.²⁰⁴ Af den gruppe, der havde oplevet at få frataget ejendele, oplyste 24 procent, at de modtog en kvittering for beslaglæggelsen, mens 76 procent oplyste, at de ikke modtog dokumentation for fratagelsen af deres ejendele. Særligt bemærkelsesværdigt er endvidere, at 4 procent angiver, at de har været udsat for vold fra en politibetjent i København. I alt har 17 personer af de 385 angivet, at de har været udsat for vold fra politiet i København, mens alene én person har angivet at have været udsat for vold fra politiet i henholdsvis Oslo (438 deltagere) og Stockholm (446 deltagere).²⁰⁵

Politiet har til opgave at sikre tryghed, fred og orden samt til at forhindre forstyrrelser af den offentlige orden.²⁰⁶ Hjemløse migranter, der overnatter og lever i det offentlige rum, skaber utvivlsomt ordensmæssige problemer, som politiet skal bidrage til at løse. Omvendt må en sådan målrettet indsats ikke betyde, at der opstår diskrimination i anvendelsen af eksempelvis ordensbekendtgørelsen, således at ordensforstyrrelser foretaget af udlændinge medfører strafpåstand i tilfælde, hvor sådanne overtrædelser ikke ville medføre strafforfølgning af danske borgere i en tilsvarende situation. Tilsvarende gør sig gældende i forhold til beslaglæggelse af ejendele.

Institut for Menneskerettigheder har indhentet oplysninger fra Københavns Politi vedrørende politikredsens Udlændingekontrolsektions arbejde.²⁰⁷ Heraf fremgår blandt andet, at Udlændingekontrolsektionen i 2015 har behandlet sager med i alt 1.246 personer eller virksomheder. Én person eller virksomhed kan godt være registreret i flere sager, og ifølge tal fra Rigspolitiet har sektionen behandlet omkring 6.300 udlændingesager og 769 straffesager i 2015.²⁰⁸

Københavns Politi oplyser endvidere, at der for Udlændingekontrolsektionen er registreret 122 frihedsberøvelser med hjemmel i retsplejeloven (vedrørende et strafbart forhold) og 812 frihedsberøvelser med hjemmel i udlændingeloven (kan både omfatte administrativ frihedsberøvelse og frihedsberøvelse på baggrund af mistanke om strafbart forhold).

Københavns Politi har opgjort de 20 mest anvendte gerningskoder (overtrædelser af straffelovgivning), som der rejses sager efter i Udlændingesektionens arbejde. Det bemærkes, at der kan være flere forhold og dermed registreringer af gerningskoder per sag.²⁰⁹

Top	Antal	Art
1	351	Ulovligt ophold
2	345	Ulovligt arbejde (arbejdstager)
3	174	Berigelse
4	147	Ulovligt arbejde (arbejdsgiver)
5	62	Ordensbekendtgørelsen
6	60	Udlændingeloven i øvrigt, strafferetligt
7	56	Betleri
8	51	Lov om euforiserende stoffer
9	45	Overtrædelse af meddelt indrejseforbud
10	37	Naturbeskyttelsesloven
11	32	Asylansøgninger på den indre grænse
12	32	Husfredskrænkelse
13	30	Personelt falsk
14	27	Dokumentfalsk
15	21	Øvrige straffelov
16	17	Øvrige særlov
17	14	Våbenlov
18	5	Menneskesmugling, udlændingelov
19	3	Lov om euforiserende stoffer (salg)
20	3	Hæleri

Som det fremgår af tabellen, rejses langt de fleste straffesager i Københavns Politis Udlændingekontrolsektionens arbejde for overtrædelse af udlændingelovens bestemmelser om manglende opholdsgrundlag (ulovligt ophold) eller arbejde uden arbejdstilladelse (ulovligt arbejde). Hertil er der i 174 forhold i 2015 rejst sager om berigelseskriminalitet.

Der findes ikke på nationalt plan særskilt statistik for anvendelsen af ordensbekendtgørelsen i relation til hjemløse eller hjemløse uregistrerede migranternes overtrædelser, og det er derfor heller ikke muligt at opgøre, hvorvidt udenlandske hjemløse oftere straffes for sådanne overtrædelser end danske hjemløse.²¹⁰ Af tallene fra Københavns Politis Udlændingekontrolsektion ses, at der er rejst sager for overtrædelse af ordensbekendtgørelsen 62 gange i 2015.

Københavns Politis Udlændingekontrolsektion har endvidere i 2015 rejst sager efter naturbeskyttelsesloven 37 gange (formentlig sager om overnatning/campering i områder omfattet af loven), sager om husfredskrænkelser 32 gange og sager om overtrædelse af straffelovens betleribestemmelse 56 gange.

Hjemløshed er ofte kendetegnet ved at være relateret til fattigdom og har derfor traditionelt også været kendetegnet ved tiggeri og modtagelse af almisser. Betleri er omfattet af straffeloven²¹¹ og har tidligere været anvendt sjældent.²¹²

Der er de senere år kommet øget fokus på betleri-bestemmelsen og spørgsmålet om særligt udenlandske tiggere i Danmark. I 2013 stillede Dansk Folkeparti et beslutningsforslag om skærpelse af straffen for betleri, og regeringen annoncerede en udvidelse af det strafbare område for betleri og en markant skærpelse af straffen for betleri som led i den såkaldte Asylpakke, som regeringen præsenterede i november 2015.²¹³ Med den bebudede stramning skulle betleri i førstegangstilfælde som udgangspunkt straffes med 14 dages ubetinget fængsel, men regeringen har ikke fremsat lovforslag om denne del af asylpakken.

Rigspolitiet har til brug for justitsministerens besvarelse af udvalgs spørgsmål til Folketingets Retsudvalg gennemgået afgjorte sager og advarsler efter straffelovens betleribestemmelse fra 2008 til 2012.²¹⁴ Rigspolitiet har ligeledes i forbindelse med yderligere spørgsmål fra Folketingets Retsudvalg gennemgået, hvor mange udenlandske statsborgere der fra 2005 til 2014 er straffet for eller har modtaget advarsel for betleri.²¹⁵

Tallene er behæftet med en vis usikkerhed, da de er opgjort på baggrund af politiets journaliseringssystem. Tallene er endvidere opgjort på forskellige tidspunkter, så det kan ikke udelukkes, at de er opgjort på forskellige måder. Når man sammenligner tallene fra de to opgørelser for perioden 2008-2012, synes der imidlertid at tegne sig et billede af, at betleribestemmelsen primært anvendes over for udlændinge. Det fremgår af den ene opgørelse, at der er truffet i alt 49 fældende afgørelser i perioden, mens den anden opgørelse viser, at der er truffet fældende afgørelser over for udenlandske statsborgere 45 gange i samme periode.

Fældende afgørelser efter straffelovens § 197 (betleri) 2008-2012						
	2008	2009	2010	2011	2012	I alt
Alle	4	16	12	9	8	49
Udlændinge	4	15	12	8	6	45

Der kan alene dømmes for betleri, hvis betleriet begås efter forudgående advarsel. Ser man på antallet af advarsler, der er givet for betleri i perioden 2008-2012, viser den ene opgørelse, at der er givet i alt 185 advarsler, mens den anden opgørelse viser, at der er givet i alt 179 advarsler til udenlandske statsborgere i samme periode.

Advarsler (påbud) efter straffelovens § 197 (betleri) 2008-2012						
	2008	2009	2010	2011	2012	I alt
Alle	15	19	38	52	61	185
Udlændinge	14	18	39	43	65	179

Der kan som anført være usikkerheder forbundet med at sammenholde opgørelserne. Eksempelvis overstiger antallet af advarsler givet til udlændinge antallet for det samlede antal advarsler i 2010 og 2012. Opgørelserne tegner imidlertid et billede af, at bestemmelsen primært anvendes over for udlændinge.

Ser man alene på udviklingen i antallet af advarsler og fældende afgørelser over for udenlandske statsborgere i perioden fra 2005 til 2013, varierer tallene en del for de enkelte år, men der ses dog en stigning i antallet af advarsler fra 30 i 2005 til 104 i 2013, mens antallet af fældende afgørelser i perioden varierer mellem 4 og 22, uden at der kan ses en faldende eller stigende tendens.²¹⁶

Som ovenfor nævnt har Københavns Politis Udlændingekontrolsektion i 2015 rejst 56 sager om overtrædelse af straffelovens betleribestemmelse.

Det har været diskuteret, om betleri i Danmark foregår organiseret, således at det er bagmænd, der kontrollerer personer, der tigger og tjener penge på herpå. Den førnævnte undersøgelse blandt rumænere, der lever og arbejder på gaden i Oslo, Stockholm og København, har ikke fundet tegn på dette, og forskerne konkluderer, at dette i hvert fald ikke er tilfældet for størstedelens vedkommende.²¹⁷

Der synes således både at være en stigning i antallet af advarsler for betleri samt en tendens til, at bestemmelsen primært anvendes over for udlændinge.

Opgørelserne siger imidlertid ikke noget om årsagerne til denne udvikling. Der kan således være forskellige årsager hertil, eksempelvis at de udenlandske statsborgere tigger på en anden og mere generende måde end danske tiggere, at flere udlændinge end danskere tigger, at der kan være tale om en egentlig diskriminerende praksis, eller at der kan være tale om strukturelle forhold, såsom oprettelsen af særlige udlændingekontrolenheder i politiet, der alene

kontrollerer udlændinge, og som kan have en anden praksis for strafforfølgning af eksempelvis betleri end øvrige enheder i politiet.

Da politiet i Danmark både varetager ordensmæssige opgaver, strafforfølgning og udlændingekontrol, bør der rettes opmærksomhed mod, at strafforfølgning for ordensovertrædelser og straffelovsovertrædelser, som eksempelvis betleri eller husfredskrænkelser med henblik på overnatning, ikke sker med henblik på at etablere grundlag for en senere udvisning af hjemløse udlændinge i tilfælde, hvor sådanne overtrædelser ikke ville medføre strafforfølgning af danske borgere i en tilsvarende situation. Der bør således ikke opstå en sammenhæng mellem en målrettet anvendelse af ordensbekendtgørelsen og straffeloven for 'hjemløseforbrydelser' og sager om udvisning efter udlændingeloven. Særligt ved overtrædelser af ordensbekendtgørelsen kan dette blive problematisk, da bestemmelserne ofte indebærer, at politiet må foretage et skøn af, hvorvidt en bestemt handling eller adfærd i den konkrete situation udgør en forstyrrelse af den offentlige orden.

En sådan situation ville være problematisk i forhold til kravet om lighed for loven, der både er et grundlæggende princip i dansk ret og omfattet af blandt andet det generelle diskriminationsforbud i ICCPR.

Østre Landsret har i 2010 fundet, at betingelserne for frihedsberøvelse af en slovensk kvinde, der var administrativt udvist for overtrædelse af straffelovens betleribestemmelse, ikke var til stede, idet landsretten fandt, at udvisning ikke kunne ske i henhold til EU's opholdsdirektiv. Kvinden havde tidligere fået to advarsler for at tigge.²¹⁸

Civilsamfundsorganisationer, der arbejder med udenlandske hjemløse, har i forbindelse med en konkret sag omtalt i pressen i august 2014 anført, at politiet og Udlændingestyrelsen netop forfølger mindre forseelser – som at sove på gaden – med det formål at få EU-borgere udvist. I den konkrete sag havde en hjemløs rumænsk kvinde tre gange overtrådt ordensbekendtgørelsen ved at overnatte på offentlige steder og modtaget en enkelt bøde herfor. Hun blev frihedsberøvet med henblik på udvisning, men retten fandt ved prøvelsen af udvisningsgrundlaget, at udvisningen ville være i strid med EU's opholdsdirektiv og udlændingeloven, hvorfor frihedsberøvelsen ikke blev fundet lovlig.²¹⁹

BEHANDLINGEN AF MINDRE STRAFFESAGER OVER FOR UREGISTREREDE MIGRANTER

Over for udlændinge, herunder uregistrerede migranter, synes politiet i et vist omfang at anvende såkaldte 'straksbøder' i sager, der alene medfører bødestraf. Anklagemyndigheden kan i sager om lovovertrædelser, der ikke skønnes at ville

medføre højere straf end bøde, i et bødeforelæg tilkendegive sigtede, at sagen kan afgøres uden retssag, hvis sigtede erklærer sig skyldig i overtrædelsen og erklærer sig rede til inden en nærmere angiven frist at betale bøden. Erklærer den sigtede sig skyldig og betaler bøden, kan sagen ikke efterfølgende indbringes for retten.²²⁰

I en sag omtalt i medierne i 2014 og 2015 anholdt politiet ni hjemløse migranter og sigtede dem for ulovlig indtrængen. Migranterne opholdt sig under et halvtag på en skole i ly for regnen under et skybrud. Migranterne henvendte sig efterfølgende til en retshjælpsorganisation og advokat for at få omstødt de bøder, de var blevet pålagt. Der var uenighed om, hvorvidt migranterne havde vedtaget bøden eller, som påstået af migranterne, havde fået frataget pengebeløb svarende til bødens størrelse uden samtykke, og om de i øvrigt havde erklæret sig skyldige i forholdet. Der havde ikke været indkaldt tolk under afhøringen af de pågældende.²²¹

De sigtedes advokat anmodede Københavns Politi om at indbringe sagerne for retten med henvisning til, at de sigtede ikke havde vedtaget bøden, men dette blev afslået. Statsadvokaten behandlede efterfølgende klagesagen og omgjorde Københavns Politis afgørelse og indbragte sagerne for retten. Statsadvokaten udtalte endvidere til pressen, at statsadvokaturen som tilsynsmyndighed havde pålagt Københavns Politi at udarbejde retningslinjer for tilkaldelse af tolk og vejledning af sigtede om konsekvenserne – herunder afskæring af muligheden for prøvelse af sagen i retten – ved vedtagelse og betaling af bødeforlæg. Det blev endvidere indskærpet, at betjente ikke længere selv må tage penge til en bøde fra en udlændings lommer eller effekter, og at det er vigtigt, at det er personen selv, der betaler bøden til politiet.²²²

Ved byretten blev alle de tiltalte frikendt for ulovlig indtrængen, idet der var fri adgang til skolen og ikke fandtes skiltning om, at adgang til stedet var forbudt.²²³

I en efterfølgende sag fra maj 2015 er yderligere fire migranter anholdt for ulovlig indtrængen på samme skole, som også klager over at være blevet frataget penge uden samtykke til dækning af bøderne.²²⁴

Som nævnt følger det af menneskeretten, at enhver, der er anklaget for en forbrydelse, har ret til en retfærdig rettergang ved en uafhængig og upartisk domstol.²²⁵ I straffesager stilles der som nævnt krav om, at alle skal anses for uskyldige, indtil det modsatte er bevidst, at man har krav på 'ufortøvet' og på et sprog, man forstår, at modtage udførlig underretning om arten af og årsagen til anklagen og til at få tilstrækkelig tid og lejlighed til at forberede sit forsvar.²²⁶

Det er derfor afgørende, at udlændinge forstår, hvilke anklager politiet sigter de pågældende for, samt at den sigtedes eventuelle beslutning om at betale bøden på stedet, med den konsekvens at vedkommende erklærer sig skyldig og afskærer sig retten til at få prøvet skyldsspørgsmålet ved domstolene, sker på et

fuldt oplyst grundlag. Vedkendelse og betaling af et bødeforlæg må alene være et tilbud til sigtede for at få sagen afgjort med det samme.

Af dommen i ovennævnte sag om de ni migranter, der blev tiltalt for ulovlig indtrængen på en skole, fremgår af vidneforklaringerne fra betjentene, der foretog anholdelsen, at når det fremgik af anmeldelsesrapporterne, at anholdte erkendte sig skyldige, så betød det, at de havde erkendt at have været på stedet, men ikke at de havde erkendt at have opholdt sig på et ikkefrit tilgængeligt sted og dermed erkendt sig skyldige i overtrædelse af straffeloven.²²⁷

Af en række sager om frihedsberøvelse med henblik på udsendelse af uregistrerede migranter kan det ses, at der i sådanne sager er en tendens til at fastsætte bødeniveauet til det beløb, den pågældende er i besiddelse af. Til eksempel fremgår af en sag, hvor Højesteret tog stilling til lovligheden af den administrative frihedsberøvelse af en nigeriansk statsborger med opholdstilladelse i Spanien, som blev pågrebet i en park med 0,72 gram hash. Bøden blev fastsat til 400 kroner, da han blev fundet i besiddelse af 440 kroner.²²⁸ Den almindelig bødepåstand i sådanne sager er 2.000 kroner.²²⁹ Af de tidligere omtalte højesteretskendelser fra 2011 fremgår, at de frihedsberøvede havde vedtaget bøder på henholdsvis 25 kroner for husfredskrænkelser,²³⁰ 200 kroner for tyveri af pels til 4.800 kroner samt 372,5 kroner for vold.²³¹ I de to øvrige sager var tyveri til ca. 1.500 kroner afgjort med advarsel²³² og ulovlig omgang med hittegods afgjort med advarsel.²³³

Selvom der kan være praktiske grunde til at behandle bødesager mod udlændinge hurtigt og med mulighed for, at udlændingen kan få sagen afsluttet med det samme, må dette ikke ske på bekostning af udlændinges ret til at få en retfærdig rettergang.

UREGISTREREDE MIGRANTER SOM OFRE FOR KRIMINALITET OG CHIKANE

Den før omtalte norske undersøgelse blandt rumænere, der lever på gaden i de skandinaviske hovedstæder, har undersøgt, i hvilket omfang disse oplever chikane og vold. Lidt over 30 procent angav, at de har oplevet at blive råbt skældsord efter på gaden, omkring 10 procent angav at have oplevet at få hældt øl eller andre væsker ud over sig, knap 15 procent havde oplevet at få frataget ejendele som penge, gademagasiner m.v., mens 6-7 procent angav at have oplevet at blive spyttet på. Set i forhold til Oslo og Stockholm angiver flest at have oplevet chikane i Oslo og færrest i Stockholm.²³⁴

Det samme gør sig gældende i forhold til vold, hvor 17 procent af rumænerne, der levede på gaden i København, angav at have været udsat for vold, mod 26 procent i Oslo og 11 procent i Stockholm. Størstedelen angav at have været udsat for vold fra almindelige københavnere, mens 2 procent angav at have været udsat for vold fra en anden rumæner.²³⁵ 4 procent angav som tidligere nævnt at have været udsat for vold fra politiet.

Der findes ikke tilgængelig viden om, i hvilket omfang andre grupper af uregistrerede migranter oplever chikane og vold, men den norske undersøgelse viser, at der er tale om et betydeligt problem for rumænerne, der lever eller arbejder på gaden i København. Det er formentlig særligt de uregistrerede migranter, som er synlige i gadebilledet, der oplever denne form for overgreb.

Uregistrerede migranter kan være særligt udsatte, når de bliver ofre for kriminalitet, overgreb og udnyttelse. Det må antages, at deres generelle frygt for kontakt til myndighederne tillige gør sig gældende i forhold til at anmelde kriminalitet til politiet, idet en sådan anmeldelse vil kunne afsløre deres tilstedeværelse i landet og medføre registrering, tilbageholdelse og udsendelse.

Forskellige former for strafbar udnyttelse af uregistrerede migranter finder formentlig sted i større eller mindre omfang på områder som eksempelvis på arbejdsmarkedet og boligmarkedet m.v. Eksempelvis viser en undersøgelse foretaget af Ugebrevet A4, Avisen.dk og Fagbladet 3F, at omkring hver tredje af de adspurgte polske arbejdere i Danmark havde oplevet at blive snydt af sin arbejdsgiver.²³⁶ Se yderligere nedenfor om udnyttelse på arbejdsmarkedet og uregistrerede migranter som ofre for menneskehandel, afsnit 5.4.

EN SAMMENHÆNGENDE POLITIK OG GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER

Kombinationen af politiets systematiske udlændingekontrol med fokus på også at strafforfølge overtrædelser af ordensbekendtgørelsen og straffelovsovertrædelser som betleri, husfredskrænkelser m.v. rejser nogle principielle problemstillinger. Når bestemte enheder i politiet alene har udlændinge som målgruppe, risikerer der at opstå en anden tiltalepraksis, således at bestemte forhold som at overnatte i det offentlige rum, tigge m.v. alene medfører strafforfølgning over for udlændinge. Strafforfølgning bør ikke ske alene med henblik på at etablere grundlag for en senere udvisning af hjemløse migranter i tilfælde, hvor sådanne overtrædelser ikke ville medføre strafforfølgning af danske borgere i en tilsvarende situation. Anvendelsen af såkaldte 'straksbøder' over for udlændinge medfører endvidere risiko for, at udlændingene ikke får adgang til en retfærdig rettergang.

EU-rettens opholdsregler giver som nævnt hjemløse EU-borgere og en række tredjelandsstatsborgere ret til at opholde sig i Danmark, og de udenlandske hjemløse benytter sig af denne rettighed, uagtet de svære betingelser, de lever under. Deres ophold er derfor i vidt omfang lovligt, men synes dog at skabe problemer af ordensmæssig karakter, som ikke løses trods en intensiveret politiindsats.

Som nævnt i afsnit 5.2 kan en del af ordensproblemerne formentlig løses ved foranstaltninger som akutte overnatningstilbud m.v. Sådanne tiltag forhindrer ikke, at Danmark samtidig kan have en effektiv udlændingekontrol og udvise de

udenlandske hjemløse, der ikke opholder sig lovligt i Danmark eller begår kriminalitet.

Det er uklart, i hvilket omfang uregistrerede migranter udsættes for chikane, vold, udnyttelse og andre overgreb, men undersøgelsen af forholdene for rumænerne, der lever eller arbejder på gaden i København, viser, at der er tale om et betydeligt problem, formentlig særligt for de uregistrerede migranter, som er synlige i gadebilledet.

Som nævnt anbefaler FN's Menneskerettighedsråds Særlige Rapportør for Migranternes Menneskerettigheder, at der indføres såkaldte 'firewalls' mellem udlændingekontrol og 'lokalt politi', med henblik på at reducere uregistrerede migranternes sårbarhed over for vold og overgreb ved at sikre adgang til at anmelde sådanne overgreb til politiet, uden at de derved skal frygte registrering, tilbageholdelse og udsendelse.²³⁷

5.3.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme menneskerettighederne – at regeringen tager initiativ til at:

- udarbejde en samlet politik i forhold til uregistrerede migranter i overensstemmelse med menneskeretlige standarder.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme menneskerettighederne – at Justitsministeriet og Rigspolitiet:

- udarbejder retningslinjer for politiets særlige udlændingekontrolenheders strafforfølgning af forhold, der ikke relaterer sig til udlændingekontrol.
- ophører med at anvende såkaldte 'straksbøder' til udlændinge.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at styrke vidensgrundlaget – at Justitsministeriet og Rigspolitiet:

- registrerer anvendelsen af ordensbekendtgørelsen særskilt i forhold til overtrædelser relateret direkte til hjemløshed, som fx at overnatte i det offentlige rum, for at afklare, i hvilket omfang både danske og udenlandske hjemløse straffes for handlinger direkte relateret til hjemløshed.
- Undersøger, i hvilket omfang uregistrerede migranter er udsat for vold og overgreb, og undersøger mulighederne for, at uregistrerede migranter vil

kunne anmelde alvorlige overgreb til politiet uden en automatisk undersøgelse af deres opholdsgrundlag.

5.4 MENNESKEHANDEL

Menneskehandel er et komplekst område, hvor migration, global ulighed og udnyttelse af sårbare migranter, kriminalitetsbekæmpelse, udlændingekontrol og beskyttelse af menneskerettigheder skaber et krydsfelt af forskellige hensyn og vanskelige afvejninger. Menneskehandel beskrives ofte som en af de mest alvorlige menneskerettighedskrænkelser. Det betyder imidlertid ikke, at enhver indsats til bekæmpelse af menneskehandel er menneskeretligt funderet. En indsats, der snævert fokuserer på kriminalitetsbekæmpelse og udlændingekontrol, vil mangle et rettighedsbaseret fokus. En snæver 'offer'-tilgang vil heller ikke nødvendigvis være rettighedsbaseret, eksempelvis i situationer, hvor ofret ikke ønsker at blive identificeret som offer for menneskehandel.

Den juridiske definition af menneskehandel kan dække over en mangfoldighed af vidt forskellige situationer. Ofte anses menneskehandel i den brede offentlighed som et forhold, hvor en person lokkes eller tvinges til et andet land, hvor vedkommende under slavelignende forhold udnyttes med henblik på, at en bagmand kan tjene penge. Menneskehandel omfatter dog også situationer, hvor personer ønsker at migrere til et andet land med henblik på at skabe sig en bedre tilværelse, men hvor dette på grund af migrationslandets udlændingeregler ikke kan foregå ved almindelig lovlig indrejse. Derfor bliver rejsen dyr og involverer menneskesmuglere, gældsætning og sårbarhed over for udnyttelse både under rejsen og efter ankomsten. Denne udnyttelse kan efter omstændighederne være menneskehandel. Ingen eller begrænset opholdsret betyder, at ofret kun vanskeligt kan bringe sig ud af denne situation ved hjælp fra myndighederne, idet kontakten med myndighederne med stor sandsynlighed vil medføre registrering, tilbageholdelse og udsendelse.

De bagvedliggende årsager til migration og menneskehandel er mange, men ofte beskrives disse som 'pull og push-faktorer'. 'Push-faktorer' er de faktorer, der får mennesker til at forlade deres hjemland, ofte fattigdom og arbejdsløshed, mens 'pull-faktorer' er de faktorer, der tiltrækker dem til bestemte lande, blandt andet efterspørgsel på billig arbejdskraft m.v.

5.4.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Forbud mod tvangsarbejde, trældom og slaveri er en grundlæggende menneskeret, som fremgår af en række internationale konventioner, som Danmark har tilsluttet sig. Forbuddet mod slaveri findes blandt andet i Den

Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK),²³⁸ FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder (ICCPR)²³⁹ samt i specialkonventioner som Kvindekonventionen²⁴⁰ og Børnekonventionen²⁴¹. Beskyttelsen indebærer et forbud mod, at staterne udsætter nogen for slaveri m.v., men indeholder også en positiv forpligtelse til at forbyde private at udsætte andre for slaveri samt til at efterforske sådanne forbrydelser. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har blandt andet udtalt, at bestemmelsen i EMRK forpligter medlemsstaterne til at beskytte ofre og potentielle ofre for menneskehandel og til at efterforske menneskehandel effektivt.²⁴² EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder indeholder også et forbud mod tvangs- eller pligtarbejde samt menneskehandel.²⁴³

I 2000 vedtog FN en konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet²⁴⁴ med to tillægsprotokoller om henholdsvis menneskehandel (Palermo-protokollen)²⁴⁵ og menneskesmugling.²⁴⁶ Palermo-protokollen indeholder den første internationalt accepterede definition af menneskehandel. Der er tale om 1) en handling i form af fx rekruttering eller transport, 2) en metode, fx i form af tvang eller bedrag, og 3) et formål, som skal være udnyttelse. Udnyttelse kan være fx seksuel udnyttelse, tvangsarbejde, slaveri eller andre slaverilignende former for udnyttelse af arbejdskraft.

Palermo-protokollen udspringer som nævnt af en konvention, der omhandler organiseret kriminalitet, og dens udgangspunkt er derfor primært retshåndhævelse og ikke menneskerettighedsbeskyttelse. Protokollen er derfor blevet kritiseret for ikke at have en menneskeretlig tilgang og for ikke i tilstrækkelig grad at beskytte ofres rettigheder.²⁴⁷

Den Internationale Arbejderorganisation (ILO), som er en særorganisation under FN, spiller en central rolle, for så vidt angår rettigheder på arbejdsmarkedet. ILO har blandt andet vedtaget to konventioner om tvangsarbejde, konvention nr. 29²⁴⁸ og konvention nr. 105,²⁴⁹ som Danmark har ratificeret.

I 2005 vedtog Europarådet en konvention specifikt rettet mod menneskehandel – konventionen om indsatsen mod menneskehandel.²⁵⁰ Den tager, modsat Palermo-protokollen, sit udgangspunkt i beskyttelse af ofre for menneskehandel. Det fremgår af konventionens præambel, at respekt for rettigheder og beskyttelse af ofre samt bekæmpelse af menneskehandel er af yderste vigtighed. Konventionen indeholder imidlertid også forpligtelser vedrørende grænsekontrol,²⁵¹ sikkerhed og kontrol af identifikations- og rejsedokumenter²⁵² og forpligtelser til at kriminalisere handlinger relateret til forfalskning af identifikations- og rejsedokumenter, når dette muliggør menneskehandel.²⁵³ Konventionen anvender samme definition på menneskehandel som Palermo-

protokollen. Medlemsstaternes implementering af konventionen overvåges af en gruppe eksperter – Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA).²⁵⁴

Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel pålægger medlemsstaterne at sikre, at en person ikke fjernes fra statens territorium, før en identifikationsproces er endeligt gennemført, hvis der er rimelig grund til at formode, at en person har været udsat for menneskehandel.²⁵⁵ Hvis potentielle ofre for menneskehandel sendes ud af landet, uden at en identifikationsproces er gennemført, vil det være i strid med Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel.

Konventionen fastslår ligeledes, at medlemsstaterne skal udstede opholdstilladelser til ofre for menneskehandel, såfremt myndighederne finder det nødvendigt, at ofrene forbliver i landet på grund af ofrenes personlige forhold eller for at kunne samarbejde med myndighederne i forbindelse med efterforskning eller retsforfølgning.²⁵⁶ Videre fremgår det, at udsendelse af et offer for menneskehandel skal ske under behørig hensyntagen til pågældendes rettigheder, sikkerhed og værdighed, samt at medlemsstaterne skal vedtage de lovgivningsmæssige og andre foranstaltninger, der måtte være nødvendige for at oprette hjemsendelsesprogrammer, for herved at undgå, at ofret igen bliver offer for menneskehandel.²⁵⁷

Af den forklarende rapport til Europarådets konvention fremgår det, at identifikation af ofre for menneskehandel er afgørende for at sikre en effektiv beskyttelse. Videre fremhæves det, at jo større tillid ofrene har til, at deres rettigheder og interesser er beskyttet, jo bedre information vil de give i forbindelse med efterforskningen af sager om menneskehandel.²⁵⁸

Hverken Palermo-protokollen eller Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel indebærer, at ofre for menneskehandel har ret til længerevarende opholdstilladelse. Udsendelse til hjemlandet, hvor der er konkret og individuel risiko for nedværdigende eller umenneskelig behandling, er i strid med EMRK.²⁵⁹ EMD har behandlet en række sager, hvor ofre for menneskehandel har klaget over udsendelse, idet klagerne ikke mente, at hjemlandets myndigheder ville kunne beskytte dem, men EMD har i disse sager ikke fundet, at udsendelse ville være i strid med EMRK.²⁶⁰

FN's Menneskerettighedskomiteé har i en afgørelse, hvor Danmark var indklaget for ikke at give asyl til en nigeriansk kvinde, der var identificeret som offer for menneskehandel, fundet dette i strid med ICCPR.²⁶¹ Flygtningenævnet har på

baggrund af Menneskerettighedskomiteéns afgørelse genoptaget sagen, men har fastholdt afslaget på asyl med henvisning til EMD's ovennævnte praksis.²⁶²

Det fremgår af EMRK's bestemmelse om retten til den personlige frihed, at det anses som en legitim frihedsberøvelsesgrund, når en udlænding berøves friheden for at hindre uretmæssig indtrængen i landet, eller når der tages skridt til udvisning eller udlevering.²⁶³ Det følger af praksis fra EMD, at der ikke direkte stilles krav om proportionalitet ved lovlige frihedsberøvelser af disse grunde, men at en sådan frihedsberøvelse ikke må være vilkårlig (arbitrary).²⁶⁴ I en sag om frihedsberøvelse af en asylansøger har EMD blandt andet stillet krav om, 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, og at længden af frihedsberøvelsen ikke må overstige, hvad der med rimelighed kan anses for nødvendigt af hensyn til det forfulgte formål.²⁶⁵

FN's Højkommissær for Menneskerettigheder anbefaler, at staterne sikrer, at handlede personer ikke under nogen omstændigheder fængsles eller under andre former frihedsberøves.²⁶⁶ Det betyder, at et offer for menneskehandel skal behandles som et offer for en alvorlig menneskerettighedskrænkelse og ikke ud fra, at vedkommende fx befinder sig illegalt i landet eller bliver pågrebet med falske dokumenter, der kan knyttes til menneskehandelsforholdet. Ifølge højkommissæren bør staterne anlægge en rettighedsbaseret tilgang til menneskehandel og tage udgangspunkt i den enkeltes ret til ikke at blive udsat for menneskehandel samt den enkeltes ret til at modtage beskyttelse og støtte i tilfælde af menneskehandel.

GRETA anbefalede i 2011 blandt andet, at Danmark gennemgår identifikationsprocessen af ofre for menneskehandel med henblik på at sikre, at potentielle ofre behandles som personer, der har været udsat for en menneskerettighedskrænkelse og ikke som kriminelle. Endvidere anbefalede GRETA, at Danmark sikrer, at alle relevante professionelle får undervisning i at identificere ofre for menneskehandel.

5.4.2 DANSKE FORHOLD

Danmark fik i 2002 sin første handlingsplan til bekæmpelse af kvindehandel. Handlingsplanen blev suppleret med et tillæg om børn i 2005. I 2007 fulgte Handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel, der omfattede både kvinder og mænd. Denne handlingsplan blev erstattet af handlingsplanen fra 2011 til

2014, og den nuværende handlingsplan er fra maj 2015 og gælder fra 2015 til 2018.²⁶⁷ Udmøntningen af den tidligere handlingsplan blev evalueret i 2014.²⁶⁸

Center Mod Menneskehandel (CMM) under Socialstyrelsen blev oprettet i 2007 for at sikre implementeringen af særligt den sociale dimension af handlingsplanerne, herunder at forbedre den sociale indsats for ofre for menneskehandel, at koordinere samarbejdet mellem de sociale organisationer og andre myndigheder samt at indsamle og formidle viden om menneskehandel. CMM foretager den endelige identifikation af de ofre for menneskehandel, der er danske statsborgere eller udlændinge med opholdsgrundlag i Danmark, herunder EU-borgere.

Udlændingestyrelsen træffer afgørelse om, hvorvidt asylansøgere eller udlændinge uden opholdsgrundlag har været udsat for menneskehandel samt fastsætter udrejsefristen og dermed refleksionsperioden. I vurderingsgrundlaget indgår blandt andet politiets og CMM's vurdering af spørgsmålet om menneskehandel samt eventuelle oplysninger fra andre relevante parter, såsom krisecentermedarbejdere, ngo'er m.v.²⁶⁹

Efterforskning af menneskehandel i Danmark har primært haft fokus på menneskehandel af kvinder til seksuel udnyttelse, og politiet udarbejdede i 2006 en strategi for en styrket indsats mod blandt andet prostitutionens bagmænd.²⁷⁰ Endvidere har menneskehandel af kvinder, herunder udnyttelse af personer i prostitutionsmæssig sammenhæng (rufferi m.v.), siden 2001 været genstand for en systematisk og landsdækkende politimæssig monitorering ved Rigspolitiets Nationale Efterforskningscenter (NEC).²⁷¹ Politiet har imidlertid udvidet sit fokus og har indgået et samarbejde med CMM og SKAT for at bekæmpe menneskehandel til tvangsarbejde. Sager, der forfølges ved domstolene efter straffelovens § 262 a, offentliggøres på Anklagemyndighedens hjemmeside.²⁷²

Den seneste opgørelse fra 6. oktober 2014 viser, at der fra 2005 til 2014 har været 23 sager, hvoraf de 20 har ført til domfældelse.²⁷³ I 2014 faldt der afgørelse i en enkelt sag, hvor alle ni tiltalte blev dømt for at have deltaget i menneskehandel begået over for i alt 15 kvinder. Retten i Lyngby behandler i øjeblikket en lang række sager mod i alt 22 personer for at stå bag udnyttelse og menneskehandel af mere end 100 personer. Sagerne er kendt som Operation Hvepsebo og er den største sag om menneskehandel i Danmark.

IDENTIFIKATION OG STRAFFORFØLGNING AF OFRE FOR MENNESKEHANDEL

I perioden 2007 til udgangen af 2014 er der i Danmark identificeret 418 personer som ofre for menneskehandel.²⁷⁴ Størstedelen af de personer, der identificeres

som ofre for menneskehandel i Danmark, kommer fra Afrika, særligt Nigeria. Derudover ses der identificerede ofre fra Europa og Asien.²⁷⁵

Størstedelen identificeres på baggrund af politiets indsats (udlændingekontrol og efterforskning), mens kun en mindre del identificeres via det sociale arbejde. Det kan der være mange grunde til, men en væsentlig årsag er formentlig, at ofrene for menneskehandel ofte er uregistrerede migranter, der ikke ønsker kontakt med myndighederne og derfor heller ikke ønsker at blive identificeret som ofre for menneskehandel, idet kontakten til myndighederne i sidste ende kan medføre registrering, tilbageholdelse og udsendelse.

Ofte er ofrene uregistrerede migranter med ingen eller begrænset opholdsgrundlag og/eller manglende arbejdstilladelse. Ophold eller arbejde uden opholds- eller arbejdstilladelse kan efter udlændingeloven straffes med bøde eller fængsel.²⁷⁶ En udlænding kan desuden udvises, hvis vedkommende ikke har en fornøden opholdstilladelse.²⁷⁷ Ud over at arbejde uden tilladelse eller at opholde sig i Danmark uden opholdsret kan ofrene for menneskehandel være involveret i andre kriminelle forhold, eksempelvis ved at have falske eller andre personers identitetspapirer eller ved at blive udnyttet til kriminelle forhold.

Rigsadvokaten har som en del af handlingsplanen til bekæmpelse af menneskehandel fastsat retningslinjer for, hvornår der skal gives tiltalefrafald i disse situationer med henblik på ikke at straffe ofre for menneskehandels handlinger relateret til menneskehandlen.²⁷⁸

Ofre for menneskehandel er ikke straffri som følge af sådanne handlinger, men der skal som udgangspunkt meddeles tiltalefrafald, når den sigtede har været udsat for menneskehandel, når de kriminelle forhold relaterer sig til menneskehandlen, og forholdene ikke kan karakteriseres som grov kriminalitet.²⁷⁹

Når en person er blevet identificeret som offer for menneskehandel, kan det også have betydning for spørgsmålet om udvisning. Til eksempel kan nævnes Østre Landsrets dom i en sag, der vedrørte udvisning for dokumentfalsk. Landsretten fandt, at der var en sådan sammenhæng mellem det strafbare forhold og det forhold, at den tiltalte måtte anses at have været udsat for menneskehandel, at dette talte imod udvisning. Uanset at tiltalte ikke havde nogen nærmere tilknytning til Danmark, fandt Østre Landsret, at der ikke var tilstrækkelig begrundelse for at udvise den tiltalte for det begåede strafbare forhold (dokumentfalsk).²⁸⁰

I Danmark kommer ofre for menneskehandel ofte i kontakt med myndighederne, særligt politiet, i forbindelse med razziaer på massageklinikker eller på gaden. Den danske indsats mod menneskehandel har som nævnt traditionelt haft sit primære fokus på sexindustrien og på at identificere ofre for menneskehandel blandt udenlandske sexarbejdere. Tilgangen med razziaer mod udenlandske sexarbejdere er blevet kritiseret for at behandle ofre og potentielle ofre for menneskehandel som kriminelle.²⁸¹ Tilgangen er udtryk for en stærk vægtning af kriminalitetsbekæmpelseshensyn og hensyn til udlændingekontrol, snarere end en offer- eller rettighedsbaseret tilgang.

De senere år har der tillige været fokus på menneskehandel til tvangsarbejde og udnyttelse af sårbare migranter på arbejdsmarkedet. Det er dog stadig primært ofre for menneskehandel i sexindustrien, der identificeres, og det eneste sociale tilbud, der specifikt arbejder med potentielle ofre for menneskehandel, er Mødestedet, der drives af CMM og Reden International, og som er forbeholdt kvinder. I de verserende sager, kendt som Operation Hvepsebo, er en lang række mandlige migranter blevet identificeret som ofre for menneskehandel til kriminalitet, hvor deres identitet blandt andet har været benyttet til bedragerier og til at oprette lån. Der er imidlertid på nuværende tidspunkt ingen sociale tilbud til potentielle mandlige ofre for menneskehandel, ligesom disse tillige vil være afskåret fra at kunne benytte sig af de almindelige sociale tilbud på baggrund af deres begrænsede eller manglende opholdsgrund, se nærmere afsnit 3.3 og 5.2.

CMM fremhæver, at der er tale om en glidende overgang mellem forskellige grader af udnyttelse af sårbare migranter på arbejdsmarkedet og menneskehandel til tvangsarbejde.²⁸² Uregistrerede migranternes usikre opholdsstatus og/eller manglende arbejdstilladelse og viden om det danske arbejdsmarked gør dem sårbare over for at måtte acceptere urimelige eller farlige arbejdsvilkår, blive snydt for løn m.v. og andre former for udnyttelse eller tvang. Der er dermed tale om mange former for udnyttelse af migranterne på arbejdsmarkedet og ikke kun tilfælde af menneskehandel til tvangsarbejde. Indsatsen har dog primært været rettet mod menneskehandel til tvangsarbejde eller mod såkaldt 'social dumping'. De politiske initiativer mod social dumping handler primært om at beskytte det overenskomstbaserede danske arbejdsmarked mod ulovlig eller unfair konkurrence. Der synes derfor at mangle en rettighedsbaseret indsats, der har til hensigt at beskytte sårbare migranter mod udnyttelse på arbejdsmarkedet, der i sidste ende kan resultere i menneskehandel til tvangsarbejde.

Ministeren for børn, undervisning og ligestilling har i marts 2016 uddelt støtte til et treårigt projekt om opsøgende arbejde over for ofre for menneskehandel til

tvangsarbejde, som fagforeningen 3F og Aalborg Universitet i samarbejde skal udføre.²⁸³

FRIHEDSBERØVELSE AF OFRE FOR MENNESKEHANDEL

Udlændingeloven giver mulighed for at frihedsberøve udlændinge, hvis mindre indgribende foranstaltninger ikke er tilstrækkelige, for at sikre muligheden for afvisning, administrativ udvisning, udsendelse eller overførsel efter Dublin-forordningen.²⁸⁴ Ifølge Rigspolitiet skal frihedsberøvelse blandt andet kun anvendes, hvis og så længe det er nødvendigt for at tilgodese et sagligt formål, der skal altid foretages en konkret og individuel vurdering, og frihedsberøvelsen skal være proportional og så kort som mulig. Derudover skal der tages hensyn til sårbare grupper (syge, ældre, mindreårige, gravide m.v.).²⁸⁵ Udlændingeloven fastsætter en række rammer for frihedsberøvelsen, herunder at en udlænding som udgangspunkt, medmindre pågældende løslades forinden, skal fremstilles for retten inden tre døgn efter iværksættelsen af frihedsberøvelsen.²⁸⁶

Justitsministeriet har imidlertid i såvel 2013 og 2014 i relation til spørgsmål om frihedsberøvelse af ofre for menneskehandel til instituttet oplyst, at det er politiets erfaring, at udlændinge uden lovligt ophold ofte vil forsvinde, hvis disse ikke frihedsberøves.²⁸⁷

Som nævnt forudsætter anvendelse af frihedsberøvelse, at mindre indgribende foranstaltninger ikke er tilstrækkelige til at nå målet. Et alternativ til frihedsberøvelse kan være ophold på et krisecenter eller i et asylcenter. Ifølge en meddelelse fra Rigsadvokaten fra 2015 bør ofre og mulige ofre for menneskehandel så vidt muligt ikke frihedsberøves, og det skal altid overvejes, om anbringelse på et krisecenter eller lignende opholdssted vil være tilstrækkeligt til at sikre pågældendes tilstedeværelse.²⁸⁸ Derudover oplyste Justitsministeriet i 2013, at Midt- og Vestjyllands Politi har haft gode erfaringer med at placere kvindelige ofre for menneskehandel på kvindekrisecentre i stedet for at frihedsberøve dem. I 2014 oplyste Justitsministeriet, at politiet i visse sager har fundet det mere passende og proportionelt at placere pågældende på krisecentre, og at det i nogle sager har medført, at de har været mere villige til at samarbejde med politiet, herunder give politiet oplysninger om bagmænd.²⁸⁹

Selvom der således er et alternativ til frihedsberøvelse i sager om (potentielle) ofre for menneskehandel, må det antages, at anvendelsen heraf afhænger af politiets generelle erfaringer om, at personer uden lovligt ophold forsvinder, såfremt de ikke frihedsberøves, særligt når der er tale om personer, som antræffes af politiet og således ikke frivilligt opsøger myndighederne.

Spørgsmålet om frihedsberøvelse i sager om ofre for menneskehandel har ligeledes været prøvet flere gange ved Højesteret.

I en højesteretskendelse fra januar 2014 om en nigeriansk kvinde, som havde opholdstilladelse i Spanien, og som arbejdede i Danmark uden arbejdstilladelse, havde Udlændingestyrelsen indledningsvist udvist kvinden med indrejseforbud og ikke fundet, at hun var offer for menneskehandel til Danmark. På baggrund af nye oplysninger om menneskehandel genoptog Udlændingestyrelsen senere sagen og traf afgørelse om, at der ikke var grundlag for at udvise kvinden, hvorfor hendes indrejseforbud ligeledes blev ophævet. Kvinden havde været frihedsberøvet, siden hun blev antruffet af politiet. Højesteret tiltrådte, at kvinden var offer for menneskehandel, og at omstændighederne, der begrundede hendes udvisning (ulovligt arbejde), var en følge af, at hun havde været udsat for menneskehandel. Hun burde derfor ikke være blevet udvist, og frihedsberøvelsen af hendes burde således ikke være blevet opretholdt.²⁹⁰

I august 2015 afsagde Højesteret kendelse i en anden sag om en nigeriansk kvinde, som to gange tidligere var blevet afvist efter udlændingeloven, havde fået tilbud om restitutionsperiode som offer for menneskehandel, men begge gange havde afbrudt forløbet og var udrejst af Danmark. Hun var genindrejst i Danmark for at arbejde som prostitueret og var fortsat udsat for menneskehandel. CMM havde forholdt sig tvivlende over for, om kvinden ville tage imod tilbuddene som offer for menneskehandel. Tre ud af fem dommere fandt ikke, at der var tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at Udlændingestyrelsen med urette havde administrativt udvist kvinden, uanset hun var offer for menneskehandel, og at hun derfor kunne frihedsberøves, ligesom frihedsberøvelsen kunne opretholdes. To ud af fem dommere fandt derimod, at frihedsberøvelsen ikke burde være blevet opretholdt, og fandt i den forbindelse, at de to tidligere afbrudte forløb ikke i sig selv kunne antages at indebære, at kvinden skulle udvises.²⁹¹

OPHOLDSTILLADELSE, OVERFØRELSE OG HJEMSENDELSE

Ud over at udrejsefristen for ofre for menneskehandel uden opholdsgrundlag kan udsættes i 30 dage (refleksions- og restitutionsperiode) og i særlige tilfælde forlænges i op til 120 dage, kan ofre for menneskehandel også få opholdstilladelse, hvis den pågældendes tilstedeværelse her i landet er påkrævet af efterforsknings- eller retsforfølgingsmæssige hensyn. Opholdstilladelsen kan ikke forlænges ud over den periode, hvor efterforskningen eller retsforfølgningen pågår.

Ofre for menneskehandel kan ligeledes søge om asyl eller humanitær opholdstilladelse eller opholdstilladelse efter udlændingelovens øvrige regler.²⁹²

Søger et offer for menneskehandel asyl, er vedkommende underlagt de samme regler som andre asylansøgere, herunder reglerne i Dublin-forordningen.

Som nævnt indeholder de internationale konventioner om menneskehandel ikke særskilte regler om offerstatus for menneskehandel som asylbegrundende beskyttelsesbehov. EMD har som nævnt behandlet en række sager, hvor ofre for menneskehandel har klaget over udsendelse, idet klagerne ikke mente, at hjemlandets myndigheder ville kunne beskytte dem, men EMD har i disse sager ikke fundet, at udsendelse ville være i strid med EMRK.²⁹³ Flygtningenævnet har trods FN's Menneskerettighedskomités afgørelse²⁹⁴ i en sag om en nigeriansk kvinde, der var offer for menneskehandel, fastholdt afslaget på asyl med henvisning til EMD's praksis.²⁹⁵

Udlændingestyrelsen har siden 2008 haft en aftale med International Organisation for Migration (IOM) om et program for forberedt hjemsendelse af blandt andet ofre for menneskehandel. Fra 2008 til 2013 er der gennemført 55 forberedte hjemsendelser.²⁹⁶ Ofre for menneskehandel kan som følge heraf få støtte forud for hjemsendelsen i form af fx psykologhjælp og undervisnings- eller kursusforløb rettet mod erhvervsaktiviteter efter en hjemsendelse samt aktiviteter i hjemlandet, såsom modtagelse og reintegration. Reintegrationsperioden er i forbindelse med en aftale mellem regeringen og Enhedslisten i forbindelse med finansloven 2013 blevet ændret fra tre til seks måneder, ligesom det blev aftalt, at støtteordningen skulle gøres mere fleksibel, således at muligheden for at omprioritere indsatsen bliver større for den enkelte, og at midlerne kan bruges til flere aktiviteter end hidtil.²⁹⁷

I oktober 2012 offentliggjorde Rambøll en evaluering af det eksisterende program for forberedt hjemsendelse af sårbare udlændinge, hvor det danske program sammenlignes med internationale anbefalinger. I rapporten anbefales det blandt andet, at der systematisk foretages en risikovurdering, idet aftalen om forberedt hjemsendelse ikke indeholder en præcisering af behovet for en risikovurdering for de ofre for menneskehandel, som ikke søger asyl, ud over at IOM foretager en mindre risikovurdering på baggrund af et skema udviklet til formålet. Evalueringen har ligeledes vist, at de mange led i informationskæden kan medføre problemer for den optimale hjemsendelse.²⁹⁸ I 2013 er programmet for den forberedte hjemsendelse blevet justeret i overensstemmelse med flere af anbefalingerne fra evalueringsrapporten.²⁹⁹ Organisationer, der arbejder på området, har imidlertid i 2014 rejst kritik af hjemsendelsesordningen.

Meget få af de personer, der identificeres som ofre for menneskehandel, tager imod tilbuddet om forberedt hjemsendelse, og flere forlader forløbet undervejs. Problemstillingen knytter sig formentlig ligeledes til den overordnede

problematik om, at mange ofre for menneskehandel enten ikke betragter sig som et offer for menneskehandel eller ikke ønsker at blive identificeret som ofre, fordi man er migreret til Europa eller Danmark med henblik på at skabe sig en bedre tilværelse, og fordi status som offer for menneskehandel ikke forhindrer en udsendelse.

5.4.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme menneskerettighederne – at Justitsministeriet:

- sikrer, at personer, der kan være ofre for menneskehandel, ikke frihedsberøves, men får ophold i et 'safehouse' eller lignende.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme menneskerettighederne – at Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling i samarbejde med Social- og Indenrigsministeriet:

- sikrer, at mandlige potentielle ofre for menneskehandel tillige har adgang til sociale tilbud.

SLUTNOTER

¹ Se Lægeforeningen, Dansk Røde Kors og Dansk Flygtningehjælp: notat fra december 2010 om Udokumenterede migranternes adgang til sundhedsydelser i Danmark, s. 6.

² Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse (2014), s. 4 (2014).

³ Se Nyt fra Rockwool Fondens Forskningsenhed (december 2014). Rockwool Fondens Forskningsenhed vurderer, at antallet af udokumenterede migranter ligger mellem 20.000 og 50.000 og giver 33.000 som deres bedste bud på baggrund af en teori om blandt andet udskiftning i gruppen. Data fra Rockwool Fondens rapport stammer fra politiets sigtelser i sager, hvor de involverede personer ikke har noget dansk cpr-nummer eller er blevet tildelt et dansk cpr-nummer. Tallene dækker således kun de aktive udokumenterede migranter og ikke personer, der holder sig helt uden for politiets søgelys.

⁴ UN Office of the High Commissioner of Human Rights, The economic, social and cultural rights of migrants in an irregular situation, 2014, s. 5.

⁵ FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder artikel 1 og 2.

⁶ Eksempelvis FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder artikel 1 (se dog artikel 25 om blandt andet stemmeret, der er forbeholdt landets egne statsborgere samt bevægelsesfriheden i artikel 12, der forudsætter, at en udlænding har lovligt ophold i landet) og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 1.

⁷ I forhold til det folkeretlige princip om staternes adgang til at kontrollere indvandring m.v. se eksempelvis EMD, Abdulaziz, Cabales og Balkandali mod Storbritannien, dom af 28. maj 1985, app.no. 9214/80, 9473/81 og 9474/81, præmis 67, og EMD, Biao mod Danmark, dom af 25. marts 2014, app.no. 38590/10, præmis 53.

⁸ I forhold til det folkeretlige princip om staternes adgang til at kontrollere indvandring m.v. se eksempelvis EMD, Abdulaziz, Cabales og Balkandali mod Storbritannien, dom af 28. maj 1985, app.no. 9214/80, 9473/81 og 9474/81, præmis 67, og EMD, Biao mod Danmark, dom af 25. marts 2014, app.no. 38590/10, præmis 53.

⁹ Se blandt andet FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder artikel 25 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions Tillægsprotokol 4, artikel 3.

¹⁰ FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder artikel 11.

¹¹ FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder artikel 6 og 7.

¹² FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder artikel 9.

¹³ FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder artikel 12.

¹⁴ Den Europæiske Socialpagt artikel 19.

- ¹⁵ UN Declaration on The Human Rights of Individuals who are not Nationals of the Country in which They Live, A/RES/40/144, 13. december 1985, artikel 8.
- ¹⁶ Se blandt andet Den Europæiske Socialkomité, COHRE mod Italien, afgørelse af 25. juni 2010, klage nr. 58/2009, præmis 33.
- ¹⁷ Se for en gennemgang af komitéernes praksis blandt andet EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder, Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union, 2011, s. 22-23.
- ¹⁸ Ida Elisabeth Koch, Human Rights as Indivisible Rights: the protection of socio-economic demands under the European Convention on Human Rights, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, s. 7.
- ¹⁹ Det fremgår eksempelvis af FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder artikel 2, stk. 1, at staterne er forpligtede til "at tage skridt til, i videst mulig udstrækning og ved alle egnede midler, herunder især lovgivningsforanstaltninger, at træffe forholdsregler med henblik på den fremadskridende fulde virkeliggørelse af de i denne konvention vedtagne rettigheder".
- ²⁰ FN's Komité om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, General Comment 3, 1991, pkt. 1 og 9.
- ²¹ FN's Komité om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, General Comment 3, 1991, pkt. 2-4.
- ²² FN's Komité om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, General Comment 3, 1991, pkt. 9.
- ²³ FN's Komité om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, General Comment 3, 1991, pkt. 10.
- ²⁴ FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder artikel 2, stk. 2.
- ²⁵ FN's Komité om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, General Comment 20, 2009, pkt. 30.
- ²⁶ François Crépeau, Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, 5. august 2013, A/68/283, pkt. 82, 98 og 127.
- ²⁷ Europarådet, European Commission against Racism and Intolerance, General Policy Recommendation no. 16 on safeguarding irregularly present migrants from discrimination, vedtaget 16. marts 2016.
- ²⁸ Europarådet, European Commission against Racism and Intolerance, General Policy Recommendation no. 16 on safeguarding irregularly present migrants from discrimination, Explanatory Memorandum, vedtaget 16. marts 2016.
- ²⁹ Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) artikel 18 og 20.
- ³⁰ Direktiv 2004/38/EF (opholdsdirektivet).
- ³¹ Direktiv 2004/38/EF (opholdsdirektivet) artikel 6.
- ³² Direktiv 2004/38/EF (opholdsdirektivet) artikel 7.
- ³³ Direktiv 2004/38/EF (opholdsdirektivet) artikel 14, stk. 1.
- ³⁴ Direktiv 2004/38/EF (opholdsdirektivet) artikel 14, stk. 3.

- ³⁵ Direktiv 2004/38/EF (opholdsdirektivet) artikel 27. Se også Højesterets kendelser afsagt 31. marts 2011 i sagerne 319/2010, 264/2010, 316/2010 og 143/2009.
- ³⁶ Direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold.
- ³⁷ Lov nr. 248 af 30. marts 2011 om ændring af udlændingeloven (Ændringer som følge af direktiv om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (udsendelsesdirektivet) m.v.). Se også lov nr. 516 af 26. maj 2014 om ændring af udlændingeloven (Ændring af reglerne om afvisning m.v. til gennemførelse af direktiv 2008/115/EF om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (udsendelsesdirektivet) m.v.).
- ³⁸ Se blandt andet Forordning Nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengen-grænsekodeks).
- ³⁹ EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder artikel 51.
- ⁴⁰ EMRK artikel 4.
- ⁴¹ FN's Konvention om Borgerlige og Politiske rettigheder artikel 8.
- ⁴² Kvindekonventionen artikel 6.
- ⁴³ Børnekonventionen artikel 35.
- ⁴⁴ EMD, Rantsev mod Cypern og Rusland, afgørelse af 7. januar 2010, app.no. 25965/04.
- ⁴⁵ FN's konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet af 15. november 2000.
- ⁴⁶ Protokol om forebyggelse, bekæmpelse og retsforfølgning af menneskehandel, særlig handel med kvinder og børn, til supplerung af De Forenede Nationers konvention af 15. november 2000 til bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet af 15. november 2000. Danmark ratificerede protokollen den 30. september 2003.
- ⁴⁷ Protokol mod smugling af migranter på land, hav og i luft af 15. november 2000. Danmark ratificerede protokollen den 8. december 2006.
- ⁴⁸ ILO-konvention nr. 29 af 28. juni 1930 om tvangsarbejde.
- ⁴⁹ ILO-konvention nr. 105 af 25. juni 1957 om afskaffelse af tvangsarbejde.
- ⁵⁰ Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel, 2005. Ratificeret af Danmark den 9. september 2007 og bekendtgjort ved bekendtgørelse nr. 15 af 2. marts 2010.
- ⁵¹ Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel artikel 36.
- ⁵² EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder artikel 5.
- ⁵³ Lovbekendtgørelse nr. 412 af 9. maj 2016 af udlændingeloven § 1.
- ⁵⁴ Lovbekendtgørelse nr. 412 af 9. maj 2016 af udlændingeloven § 2.
- ⁵⁵ Lovbekendtgørelse nr. 412 af 9. maj 2016 af udlændingeloven § 2, stk. 3.

- ⁵⁶ Lovbekendtgørelse nr. 412 af 9. maj 2016 af udlændingeloven § 2 b.
- ⁵⁷ Lovbekendtgørelse nr. 412 af 9. maj 2016 af udlændingeloven § 3.
- ⁵⁸ Grundlovens § 75, stk. 2
- ⁵⁹ Se eksempelvis lovbekendtgørelse nr. 1284 af 17. november 2015 om social service § 2 og lovbekendtgørelse nr. 806 af 1. juli 2015 Aktiv socialpolitik § 3.
- ⁶⁰ Eksempelvis Lovbekendtgørelse nr. 806 af 1. juli 2015 Aktiv socialpolitik § 12 a.
- ⁶¹ Lovbekendtgørelse nr. 806 af 1. juli 2015 Aktiv socialpolitik, § 3, stk. 1.
- ⁶² Lovbekendtgørelse nr. 806 af 1. juli 2015 Aktiv socialpolitik, § 3, stk. 2.
- ⁶³ Vejledning nr. 91 af 19. juni 1998 om kommunernes medvirken i sager om udlændinge.
- ⁶⁴ Lovbekendtgørelse nr. 806 af 1. juli 2015 Aktiv socialpolitik, § 3, stk. 4 og 6.
- ⁶⁵ Lovbekendtgørelse nr. 806 af 1. juli 2015 Aktiv socialpolitik, § 3, stk. 5.
- ⁶⁶ Lovbekendtgørelse nr. 806 af 1. juli 2015 Aktiv socialpolitik, § 12 a.
- ⁶⁷ Lovbekendtgørelse nr. 806 af 1. juli 2015 Aktiv socialpolitik, § 81.
- ⁶⁸ Lovbekendtgørelse nr. 1284 af 17. november 2015 om social service § 2.
- ⁶⁹ Se Vejledning nr. 12 af 15. februar 2011 om servicelovens formål og generelle bestemmelser i loven (Vejledning nr. 1 til serviceloven), pkt. 11, og Vejledning om koordinering af sundhedsydelser og visse sociale ydelser for borgere, der rejser mellem EU-landene (Del II), pkt. 10.1, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Internationalt samarbejde og retsstilling, 14. juli 2010. J.nr. 1000353.
- ⁷⁰ Lovbekendtgørelse nr. 412 af 9. maj 2016 af udlændingeloven § 18.
- ⁷¹ Vejledning nr. 11 af 15. februar 2011 om særlig støtte til børn og unge og deres familier (Vejledning nr. 3 til serviceloven), pkt. 17 (HISTORISK).
- ⁷² Vejledning nr. 9007 af 7. januar 2014 om særlig støtte til børn og unge og deres familier (Vejledning nr. 3 til serviceloven), pkt. 17.
- ⁷³ Lovbekendtgørelse nr. 1202 af 14. november 2014 Sundhedsloven § 7. Lovens §§ 3-5 indeholder dog særlige regler for personer fra andre EU-/EØS-lande.
- ⁷⁴ Se også Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, Sundhedsydelser til uregistrerede migranter, 2014, s. 3.
- ⁷⁵ Bekendtgørelse nr. 958 af 29. august 2014 om ret til sygehusbehandling m.v.
- ⁷⁶ Bekendtgørelse nr. 958 af 29. august 2014 om ret til sygehusbehandling m.v. § 5.
- ⁷⁷ Lovbekendtgørelse nr. 1202 af 14. november 2014 Sundhedsloven § 2 a.
- ⁷⁸ Lovbekendtgørelse nr. 412 af 9. maj 2016 af udlændingeloven § 42 a.
- ⁷⁹ Lovbekendtgørelse nr. 412 af 9. maj 2016 af udlændingeloven § 42 a, stk. 2.
- ⁸⁰ Lovbekendtgørelse nr. 412 af 9. maj 2016 af udlændingeloven § 42 a, stk. 3.
- ⁸¹ Lovbekendtgørelse nr. 412 af 9. maj 2016 af udlændingeloven §§ 25 b.
- ⁸² Lovbekendtgørelse nr. 412 af 9. maj 2016 af udlændingeloven §§ 22-24 b.
- ⁸³ Lovbekendtgørelse nr. 412 af 9. maj 2016 af udlændingeloven § 25.
- ⁸⁴ Lovbekendtgørelse nr. 412 af 9. maj 2016 af udlændingeloven § 25 a.
- ⁸⁵ Lovbekendtgørelse nr. 412 af 9. maj 2016 af udlændingeloven § 25 a, stk. 2, nr. 1 og 2.

- ⁸⁶ Lovbekendtgørelse nr. 412 af 9. maj 2016 af udlændingeloven § 25 a, stk. 1, nr. 1.
- ⁸⁷ Lovbekendtgørelse nr. 412 af 9. maj 2016 af udlændingeloven § 25 a, stk. 1, nr. 3.
- ⁸⁸ Lovbekendtgørelse nr. 412 af 9. maj 2016 af udlændingeloven § 2, stk. 3.
- ⁸⁹ Direktiv 2004/38/EF (opholdsdirektivet) artikel 27. Se også Højesterets kendelser afsagt 31. marts 2011 i sagerne 319/2010, 264/2010, 316/2010 og 143/2009.
- ⁹⁰ Højesterets kendelser afsagt 31. marts 2011 i sagerne 319/2010, 264/2010, 316/2010 og 143/2009.
- ⁹¹ Højesterets kendelse afsagt 31. marts 2011, sag 319/2010 og 264/2010.
- ⁹² Lovbekendtgørelse nr. 412 af 9. maj 2016 af udlændingeloven § 25 a.
- ⁹³ Lovbekendtgørelse nr. 412 af 9. maj 2016 af udlændingeloven § 28.
- ⁹⁴ Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, Notat om adgangen til ud- og afvisning af EU-/EØS-statsborgere på baggrund af subsistensløshed eller af hensyn til den offentlige orden, 30. juni 2011.
- ⁹⁵ Folketingets Udvalg for udlændinge- og integrationspolitik, UUI 2013-14, alm. del, svar på spørgsmål 792 med henvisning til Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, Notat om politiets indrejsekontrol samt afvisning ved indreisen af udlændinge, der er visumpligtige, 17. december 2010.
- ⁹⁶ Direktiv 2004/38/EF (opholdsdirektivet) artikel 14, stk. 1. Se også Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, Notat om adgangen til ud- og afvisning af EU-/EØS-statsborgere på baggrund af subsistensløshed eller af hensyn til den offentlige orden, 30. juni 2011.
- ⁹⁷ EU-Domstolen, dom af 20. september 2001 i sag C-184/99, Grzelczyk.
- ⁹⁸ Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, Notat om adgangen til ud- og afvisning af EU-/EØS-statsborgere på baggrund af subsistensløshed eller af hensyn til den offentlige orden, 30. juni 2011, s. 4-5.
- ⁹⁹ Lovbekendtgørelse nr. 412 af 9. maj 2016 af udlændingeloven § 35.
- ¹⁰⁰ Lovbekendtgørelse nr. 412 af 9. maj 2016 af udlændingeloven § 36.
- ¹⁰¹ Strategi for anvendelse af varetægtsfængsling og frihedsberøvelse efter udlændingeloven, Rigspolitiet, 25. august 2009 (senest ajourført 12. oktober 2012), j.nr.: 2009-5200-23.
- ¹⁰² Lovbekendtgørelse nr. 412 af 9. maj 2016 af udlændingeloven § 37.
- ¹⁰³ Rådets rammeafgørelse af 19. juli 2002 om bekæmpelse af menneskehandel, 2002/629/RIA.
- ¹⁰⁴ Lov nr. 380 af 6. juni 2002 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og færdselsloven (Skærpelse af straffen for voldtægt, vold, uagtsomt manddrab, uagtsom betydelig legemsbeskadigelse, forsætlig fareforvoldelse, biltyveri, grov forstyrrelse af ro og orden, menneskesmugling og menneskehandel m.v.).
- ¹⁰⁵ Lov nr. 275 af 27. marts 2012 om ændring af straffeloven (Udvidet definition af menneskehandel m.v.).

- ¹⁰⁶ Lovbekendtgørelse nr. 412 af 9. maj 2016 af udlændingeloven § 26 a.
- ¹⁰⁷ Lovbekendtgørelse nr. 412 af 9. maj 2016 af udlændingeloven § 33, stk. 14.
- ¹⁰⁸ Lovbekendtgørelse nr. 412 af 9. maj 2016 af udlændingeloven § 9 c, stk. 5, indsat ved lov nr. 432 af 1. maj 2013 samt lovforslag nr. 129 af 30. januar 2013 om ændring af udlændingeloven (Bedre beskyttelse af ofre for menneskehandel og ret til fortsat ophold for voldsramte ægtefællesammenførte).
- ¹⁰⁹ Se Københavns Kommunes Socialforvaltnings indstilling til Københavns Kommunes Socialudvalg, Socialudvalgets møde 7. oktober 2015, pkt. 4. Videreførelse af indsatsen overfor særligt udsatte migranter (transitprogrammet) (2015-0215561), tilgængelig på: <https://www.kk.dk/indhold/socialudvalgets-m%C3%B8demateriale/07102015/edoc-agenda/1c1688fe-a0fa-4eff-9d53-2d2069d7da2b/ec856ec6-74ce-4102-8305-9cdb22d369e6>.
- ¹¹⁰ Folketinget, Social- og Indenrigsudvalget 2015-2016, SOU Alm. del, Endeligt svar på spørgsmål 137 og Social- og Indenrigsministeriet, Aftale om satspuljen på social- og indenrigsområdet 2016-2019, 27. oktober 2015, tilgængelig på: http://sim.dk/media/988910/aftale_om_satspulje_p_social-og_indenrigsomr_det_2016-2019.pdf.
- ¹¹¹ Lovforslag nr. L 62 fremsat i Folketinget den 18. november 2015 om ændring af udlændingeloven (Håndtering af flygtninge- og migrantsituationen) og Institut for Menneskerettigheder, Høringsvar vedrørende lov om ændring af udlændingeloven (Håndtering af flygtninge- og migrantsituationen), 19. november 2015, dok.nr. 15/00194-2.
- ¹¹² FN's Komité om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, General Comment No. 14, 2000, The right to the highest attainable standard of health, pkt. 9.
- ¹¹³ FN's Komité om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, General Comment No. 14, 2000, The right to the highest attainable standard of health, pkt. 12.
- ¹¹⁴ FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle rettigheder artikel 2.
- ¹¹⁵ FN's Komité om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, General Comment No. 14, 2000, The right to the highest attainable standard of health, pkt. 34.
- ¹¹⁶ FN's Komité om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, General Comment 3, 1991, pkt. 10.
- ¹¹⁷ FN's Komité om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, General Comment No. 14, 2000, The right to the highest attainable standard of health, pkt. 43.
- ¹¹⁸ FN's Komité om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, Concluding observations on the fifth report of Denmark, adopted by the Committee at its fiftieth session, 29 April – 17 May 2013, pkt. 18.
- ¹¹⁹ Børnekonventionen artikel 24.
- ¹²⁰ Børnekonventionen artikel 24, stk. 2, litra a og d.

¹²¹ Børnekonventionen artikel 2.

¹²² Børnekonventionen artikel 3 og 4.

¹²³ Børnekomitéen, General comment No. 6, 2005, Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, pkt. 12.

¹²⁴ Børnekomitéen, General comment No. 6, 2005, Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, pkt. 85.

¹²⁵ UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Recommendation No. 26 on Women migrant workers (2009), pkt. 4 (c).

¹²⁶ Se anbefalingens pkt. 18.

¹²⁷ Se blandt andet Jorge Bustamante, Report of the Special Rapporteur on human rights of migrants, 16. April 2010, A/HRC/14/30 og Anand Grover, Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, 15. maj 2013 (A/HRC/23/41).

¹²⁸ Europarådet, Appendix to the European Social Charter, European Treaty Series No. 35, Turin 18. oktober 1961, pkt. 1.

¹²⁹ Den Europæiske Socialkomité, International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) mod Frankrig, klage nr. 14/2003, præmis 32.

¹³⁰ Se yderligere herom i Ministeriet for Sundhed og Forebyggelses Sundhedsydelse til uregistrerede migranter, Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik 2013-14, UUI Alm. del, bilag 148, s. 21-23.

¹³¹ Se Committee of Ministers of the Council of Europe, Recommendation CM/Rec (2011) 13 of the Committee of Ministers to member states on mobility, migration and access to health care, 16. november 2011, indledningen og pkt. 8.

¹³² Se anbefalingens pkt. 10.

¹³³ Lovbekendtgørelse nr. 1202 af 14. november 2014 Sundhedsloven § 7.

¹³⁴ Lovbekendtgørelse nr. 1202 af 14. november 2014 Sundhedsloven § 80.

¹³⁵ Se Lovbekendtgørelse nr. 412 af 9. maj 2016 af udlændingeloven § 42 a, stk. 2, jf. stk. 3, nr. 3.

¹³⁶ Regler om adgang til sundhed for asylansøgere m.fl. fremgår af en sundhedskontrakt mellem Udlændingestyrelsen og Røde Kors. Reglerne omfatter asylansøgere og udlændinge, der opholder sig ulovligt i landet. De er ikke møntet på uregistrerede migranter, men udlændinge, som indgår i asylsystemet m.v. med dataoplysninger. De nødvendige oplysninger fremgår af de blanketter, som bruges i forbindelse med ansøgninger om sundhedsbehandling.

¹³⁷ Lovbekendtgørelse nr. 1202 af 14. november 2014 Sundhedsloven § 43, stk. 2, nr. 2

¹³⁸ Røde Kors, Sundhedsklinik for udokumenterede migranter – Rapport 24. aug. 2011 – 31. dec. 2015.

¹³⁹ Røde Kors, Sundhedsklinik for udokumenterede migranter – Rapport 24. aug. 2011 – 31. dec. 2015, s. 27-28.

¹⁴⁰ Se også Sundhedsklinik for udokumenterede migranter. Årsrapport 24. august 2011 – 31. december 2014

- ¹⁴¹ Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, Sundhedsydelse til uregistrerede migranter, Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik 2013-14, UUI Alm. del, bilag 148, s. 6.
- ¹⁴² Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, Sundhedsydelse til uregistrerede migranter, Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik 2013-14, UUI Alm. del, bilag 148, s. 6.
- ¹⁴³ Jf. Børnekonventionens artikel 24 og Kvindekonventionens artikel 12.
- ¹⁴⁴ EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder, Migrants in an irregular situation: access to healthcare in 10 European Union Member States, 2011, s. 23.
- ¹⁴⁵ Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, Sundhedsydelse til uregistrerede migranter, Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik 2013-14, UUI Alm. del, bilag 148, s. 29.
- ¹⁴⁶ Se brev af 10. februar 2015 fra Lægeforeningen, Dansk Flygtningehjælp og Røde Kors med bilag. Se tillige omtale af henvendelse m.v. Politiken, Gravid illegale indvandrere får nej til behandling af ufødte og nyfødte børn, 25. maj 2015, tilgængelig på: <http://politiken.dk/indland/samfund/ECE2684421/gravide-illegale-indvandrere-faar-nej-til-behandling-af-ufoedte-og-nyfoedte-boern/>.
- ¹⁴⁷ Ifølge udlændingemyndighederne har børn på asylcentre samme adgang til sundhedsydelse som børn med bopæl i Danmark, se: https://www.nyidanmark.dk/da-dk/Ophold/asyl/asylansoegernes_vilkaar/sundhedsbehandling.htm.
- ¹⁴⁸ Projekt UDENFOR, Rapport om hjemløse migranter i København – Migranternes problematikker og behov, del 1, s. 3, april 2012.
- ¹⁴⁹ Berlingske, Hjemløseproblem tynger København, 10. august 2014.
- ¹⁵⁰ FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder artikel 25 og ØSKR artikel 11.
- ¹⁵¹ FN's Komité om Økonomiske, Sociale og Kulturelle rettigheder, General Comment 3, 1991, pkt. 10.
- ¹⁵² FN's Komité om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, General Comment 3, 1991, pkt. 10.
- ¹⁵³ Leilani Farha, Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, 30. december 2015, A/HRC/31/54, pkt. 46.
- ¹⁵⁴ Se Københavns Kommunes Socialforvaltnings indstilling til Københavns Kommunes Socialudvalg, Socialudvalgets møde 7. oktober 2015, pkt. 4. Videreførelse af indsatsen overfor særligt udsatte migranter (transitprogrammet) (2015-0215561), tilgængelig på: <https://www.kk.dk/indhold/socialudvalgets-m%C3%B8demateriale/07102015/edoc-agenda/1c1688fe-a0fa-4eff-9d53-2d2069d7da2b/ec856ec6-74ce-4102-8305-9cdb22d369e6>.
- ¹⁵⁵ Se eksempelvis SFI, Hjemløshed i Danmark – En national kortlægning, 15:35, 2015, s. 133-134.

- ¹⁵⁶ Camilla Ida Ravnbøl, Hjem og arbejde for hjemløse og arbejdsløse EU medborgere: rumænske romaers erfaringer fra København og Malmø, Socialmedicinsk tidskrift, 3/2015, s. 326 ff.
- ¹⁵⁷ Projekt UDENFOR, Rapport om hjemløse migranter i København – Migranternes problematikker og behov, del 1, april 2012.
- ¹⁵⁸ Projekt UDENFOR, Rapport om hjemløse migranter i København – Migranternes problematikker og behov, del 1, april 2012, s. 41-43.
- ¹⁵⁹ Projekt UDENFOR, Rapport om hjemløse migranter i København – Migranternes problematikker og behov, del 1, april 2012, s. 8 og 12.
- ¹⁶⁰ Projekt UDENFOR, Rapport om hjemløse migranter i København – Migranternes problematikker og behov, del 1, april 2012, pkt. 3.1.1 og 3.1.3.
- ¹⁶¹ Projekt UDENFOR, Rapport om hjemløse migranter i København – Migranternes problematikker og behov, del 1, april 2012.
- ¹⁶² Lovbekendtgørelse nr. 1284 af 17. november 2015 om social service, § 2.
- ¹⁶³ Vejledning nr. 12 af 15. februar 2011 om servicelovens formål og generelle bestemmelser i loven (Vejledning nr. 1 til serviceloven), pkt. 11.
- ¹⁶⁴ Vejledning nr. 14 af 15. februar 2011 om botilbud m.v. til voksne efter reglerne i almenboligloven, serviceloven og friplejeboligloven (Vejledning nr. 4 til serviceloven), pkt. 168.
- ¹⁶⁵ Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, Orienteringsskrivelse af 11. december 14, Socialudvalget 2014-15, SOU Alm. del, endeligt svar på spørgsmål 85.
- ¹⁶⁶ Se Københavns Kommunes Socialforvaltnings bemærkninger til henvendelse fra Kirkens Korshær til Statsforvaltningen om kommunens instruktion og vejledning af lederne på herberger for hjemløse, jf. servicelovens § 110, 16. februar 2015, sagsnr.: 2015-0018156, tilgængelig på: <https://www.kk.dk/sites/default/files/edoc/a5a81e9d-f520-4664-95fa-cc45301a8734/5c09d613-664d-498e-832d-6b0d34f481d5/Attachments/12536216-13572151-1.PDF>.
- ¹⁶⁷ Se Københavns Kommunes Socialforvaltnings bemærkninger til henvendelse fra Kirkens Korshær til Statsforvaltningen om kommunens instruktion og vejledning af lederne på herberger for hjemløse, jf. servicelovens § 110, 16. februar 2015, sagsnr.: 2015-0018156, tilgængelig på: <https://www.kk.dk/sites/default/files/edoc/a5a81e9d-f520-4664-95fa-cc45301a8734/5c09d613-664d-498e-832d-6b0d34f481d5/Attachments/12536216-13572151-1.PDF>.
- ¹⁶⁸ Københavns Kommunes Socialforvaltnings svar til medlem af Borgerrepræsentationen, John Andersen af 23. oktober 2015, sagsnr. 2015-0233532, tilgængelig på: https://www.kk.dk/sites/default/files/uploaded-files/2015-0233532%20Svar%20til%20John%20Andersen%20vedr%20%20%C2%A7110%20om%20tilbud%20til%20hjeml%C3%B8se_0.pdf.

¹⁶⁹ Københavns Kommunes Socialforvaltnings svar til medlem af Borgerrepræsentationen, John Andersen af 23. oktober 2015, sagsnr. 2015-0233532, tilgængelig på: https://www.kk.dk/sites/default/files/uploaded-files/2015-0233532%20Svar%20til%20John%20Andersen%20vedr%20%20%20C2%A7110%20om%20tilbud%20til%20hjeml%C3%B8se_0.pdf.

¹⁷⁰ Folketinget, Social- og Indenrigsudvalget 2015-2016, SOU Alm. del, Endeligt svar på spørgsmål 137 og Social- og Indenrigsministeriet, Aftale om satspuljen på social- og indenrigsområdet 2016-2019, 27. oktober 2015, tilgængelig på: http://sim.dk/media/988910/aftale_om_satspulje_p_social-og_indenrigsomr_det_2016-2019.pdf.

¹⁷¹ Socialministeriet, Nødovernatning er ikke et billigt vandrehjem, pressemeddelelse af 2. december 2010, tilgængelig på: <http://www.socialjura.dk/pressemeddelelser/2010/socialministeriet-212-2010/>, og Information, Minister: Ingen skal sove ude i kulden, 4. februar 2012, tilgængelig på: <http://www.information.dk/telegram/292606>.

¹⁷² Københavns Kommunes Socialforvaltning, Notat til Transitprogrammets følgegruppe – Foreløbig erfaringsopsamling – juni 2015, 14. juni 2016, sagsnr.: 2014-0185957, tilgængelig på: <https://www.kk.dk/sites/default/files/edoc/4229ba02-96f9-46e3-8644-e035c8ed919a/Oad28714-773f-4498-8375-0a31fe2771fd/Attachments/13212759-14721848-6.PDF>.

¹⁷³ Se Københavns Kommunes Socialforvaltnings indstilling til Københavns Kommunes Socialudvalg, Socialudvalgets møde 7. oktober 2015, pkt. 4. Videreførelse af indsatsen overfor særligt udsatte migranter (transitprogrammet) (2015-0215561), tilgængelig på: <https://www.kk.dk/indhold/socialudvalgets-m%C3%B8demateriale/07102015/edoc-agenda/1c1688fe-a0fa-4eff-9d53-2d2069d7da2b/ec856ec6-74ce-4102-8305-9cdb22d369e6>.

¹⁷⁴ Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, Sundhedsydelser til uregistrerede migranter, Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik 2013-14, UUI Alm. del, bilag 148.

¹⁷⁵ I forhold til det folkeretlige princip om staternes adgang til at kontrollere indvandring m.v. se eksempelvis EMD, Abdulaziz, Cabales og Balkandali mod Storbritannien, dom af 28. maj 1985, app.no. 9214/80, 9473/81 og 9474/81, præmis 67, og EMD, Biao mod Danmark, dom af 25. marts 2014, app.no. 38590/10, præmis 53.

¹⁷⁶ François Crépeau, Special Rapporteur on the human rights of migrants, tale til FN's Generalforsamling 21. oktober 2011.

¹⁷⁷ For en gennemgang heraf se blandt andet UN Office of the High Commissioner of Human Rights, The economic, social and cultural rights of migrants in an irregular situation, 2014, s. 13-16.

¹⁷⁸ FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder artikel 14.

- ¹⁷⁹ EMRK artikel 6 og blandt andet EMD, Maaouia mod Frankrig, dom af 5. oktober 2000, app.no. 39652/98, præmis 40.
- ¹⁸⁰ EMRK artikel 13.
- ¹⁸¹ EMRK artikel 6, stk. 2 og 3.
- ¹⁸² EMRK artikel 3.
- ¹⁸³ Se blandt andet EMD, Sakir mod Grækenland, dom af 24. marts 2016, app.no. 48475/09.
- ¹⁸⁴ EMD, Sakir mod Grækenland, dom af 24. marts 2016, app.no. 48475/09.
- ¹⁸⁵ François Crépeau, Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, 5. august 2013, A/68/283, pkt. 82 og 127.
- ¹⁸⁶ FN's Generalforsamling, resolution nr. 543 (V1) 1952 (separationsresolutionen) og Wien-deklarationen vedtaget på World Conference on Human Rights, 25. juni 1993, UN Doc. A/CONF.157/23, pkt. 5.
- ¹⁸⁷ Leilani Farha, Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, 30. december 2015, A/HRC/31/54, pkt. 91 (e).
- ¹⁸⁸ FN's Menneskerettighedsråd, Resolution vedtaget på rådets 31. møde, 18. marts 2016, A/HRC/31/L.11.
- ¹⁸⁹ FN's Guidelines on Extreme Poverty and Human Rights, pkt. 66 (c).
- ¹⁹⁰ Magdalena Sepúlveda Carmona, Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights, Rapport til FN's Menneskerettighedsråd, UN Doc. A/67/278, 2012, pkt. 48-50.
- ¹⁹¹ Berlingske, Hjemløseproblem tynger København, 10. august 2014.
- ¹⁹² EU's Direktiv 2004/38/EF om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (EU's Opholdsdirektiv) artikel 27 (2).
- ¹⁹³ Højesterets kendelser afsagt 31. marts 2011, sag 319/2010, sag 264/2010, sag 316/2010 og sag 143/2009. Se endvidere Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, Notat om adgangen til ud- og afvisning af EU-/EØS-statsborgere på baggrund af subsistensløshed eller af hensynet til den offentlige orden, 30. juni 2011, tilgængelig på: https://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/A0CC770C-2298-47E3-9165-43178B582A72/0/notat_om_adgangen_til_ud_og_afvisning_af_eu_eos_statsborgere_30062011.pdf.
- ¹⁹⁴ Politiken, Samtlige anholdte fra roma aktion bliver udvist, 7. juli 2010, <http://politiken.dk/indland/ECE1012587/samtlige-anholdte-fra-roma-aktion-bliver-udvist/>.
- ¹⁹⁵ Politiken, Forsker: Danmark risikerer kritik for roma udvisninger, 14. september 2010, <http://politiken.dk/udland/ECE1059582/forsker-danmark-risikerer-kritik-for-roma-udvisninger/>.
- ¹⁹⁶ Højesterets kendelse afsagt 31. marts 2011, sag 319/2010.
- ¹⁹⁷ Højesterets kendelse afsagt 31. marts 2011, sag 264/2010.

- ¹⁹⁸ Højesterets kendelser afsagt 31. marts 2011, sag 316/2010 og sag 143/2009.
- ¹⁹⁹ Politiken, Romaer blev ulovligt smidt ud af Danmark, 18. april 2011, tilgængelig på: <http://politiken.dk/indland/ECE1259192/romaer-blev-ulovligt-smidt-ud-af-danmark/>.
- ²⁰⁰ Politiken, Politiet går på sommerjagt efter udenlandske hjemløse i København, 9. juni 2014.
- ²⁰¹ Kristeligt Dagblad, Politiet kritiseres for at stresser hjemløse, 7. oktober 2014.
- ²⁰² Kompasset, Kirkens Korshær, Kompasset 2015 og Kompasset 2013-2014, tilgængelig på <http://kompasset.kirkenskorshaer.dk/wp-content/uploads/2015/04/Kompasset-2-years-final.pdf>.
- ²⁰³ Anne Britt Djuve, Jon Horgen Friberg, Guri Tyldum og Huafeng Zhang, When poverty meets affluence – Migrants from Romania on the streets of the Scandinavian capitals, 2015, s. 107.
- ²⁰⁴ Anne Britt Djuve, Jon Horgen Friberg, Guri Tyldum og Huafeng Zhang, When poverty meets affluence – Migrants from Romania on the streets of the Scandinavian capitals, 2015, s. 107.
- ²⁰⁵ Anne Britt Djuve, Jon Horgen Friberg, Guri Tyldum og Huafeng Zhang, 'When poverty meets affluence – Migrants from Romania on the streets of the Scandinavian capitals', 2015, s. 105.
- ²⁰⁶ Lovbekendtgørelse nr. 956 af 20. august 2015 om politiets virksomhed §§ 1 og 2.
- ²⁰⁷ Københavns Politis afgørelse af 5. april 2016 om imødekomme af Institut for Menneskerettigheders anmodning om aktindsigt, Institut for Menneskerettigheders sagsnr.: 15/00219-8.
- ²⁰⁸ Det bemærkes dog, at tallene er noget usikre, idet der i tallene kan indgå administrative sager knyttet til de øvrige sager, men uden noget selvstændigt indhold.
- ²⁰⁹ Københavns Politi, brev til Institut for Menneskerettigheder af 5. april 2016, J.nr. 0100-60190-00012-16.
- ²¹⁰ Folketingets Retsudvalg 2015-16, REU Alm. del, endeligt svar på spørgsmål 415.
- ²¹¹ Lovbekendtgørelse nr. 871 af 4. juli 2014 Straffeloven, § 197.
- ²¹² Se blandt andet Institut for Menneskerettigheder, Status 2015-15, delrapport Retten til bolig, afsnit 5.4.2.
- ²¹³ Regeringen, Asylpakke, 13. november 2015.
- ²¹⁴ Folketingets Restudvalg 2013-14, REU Alm. del, svar på spørgsmål 95.
- ²¹⁵ Folketingets Restudvalg 2013-14, REU Alm. del, svar på spørgsmål 1431, og Folketingets Restudvalg 2013-14, REU Alm. del, svar på spørgsmål 1432.
- ²¹⁶ Folketingets Restudvalg 2013-14, REU Alm. del, svar på spørgsmål 1431, og Folketingets Restudvalg 2013-14, REU Alm. del, svar på spørgsmål 1432.

- ²¹⁷ Anne Britt Djuve, Jon Horgen Friberg, Guri Tyldum og Huafeng Zhang, When poverty meets affluence – Migrants from Romania on the streets of the Scandinavian capitals, 2015, s. 139-140.
- ²¹⁸ Østre Landsrets dom af 27. marts 2010, optryk i Tidsskrift for Kriminalret, TFK.2010.618.
- ²¹⁹ Information, Rumænsk romakvinde vinder sag over Udlændingestyrelsen, 11. august 2014, tilgængelig på <http://www.information.dk/505979>.
- ²²⁰ Lovbekendtgørelse nr. 1255 af 16. november 2015 af Retsplejeloven § 832.
- ²²¹ Information, Hjemløse anholdt for at søge ly under skybrud, 18. november 2014, tilgængelig på: <https://www.information.dk/indland/2014/11/hjemloese-anholdt-soege-ly-skybrud>.
- ²²² DR, Betjente forbydes at tage penge fra hjemløses lommer, 11. september 2015, tilgængelig på: <https://www.dr.dk/nyheder/indland/betjente-forbydes-tage-penge-fra-hjemloeses-lommer>.
- ²²³ Københavns Byrets dom af 1. oktober 2015, SS 4-12054/2015.
- ²²⁴ Politiken, Fire nye flaskesamlere: Vi blev også anholdt og fik bøder af politiet, 22. maj 2015, tilgængelig på: <http://politiken.dk/indland/ECE2680591/fire-nye-flaskesamlere-vi-blev-ogsaa-anholdt-og-fik-boeder-af-politiet/>.
- ²²⁵ EMRK artikel 6, stk. 1.
- ²²⁶ EMRK artikel 6, stk. 2 og 3.
- ²²⁷ Københavns Byrets dom af 1. oktober 2015, SS 4-12054/2015.
- ²²⁸ Højesterets kendelse af 17. februar 2015, optryk i Ugeskrift for Retsvæsen U.2015.1777H.
- ²²⁹ Rigsadvokatmeddelelse 6/2006 revideret 1. april 2016, pkt. 5.1.
- ²³⁰ Højesterets kendelse af 31. marts 2011, sag 264/2010.
- ²³¹ Højesterets kendelse af 31. marts 2011, sag 143/2009.
- ²³² Højesterets kendelse af 31. marts 2011, sag 316/2010.
- ²³³ Højesterets kendelse af 31. marts 2011, sag 319/2010.
- ²³⁴ Anne Britt Djuve, Jon Horgen Friberg, Guri Tyldum og Huafeng Zhang, When poverty meets affluence – Migrants from Romania on the streets of the Scandinavian capitals, 2015, s. 102.
- ²³⁵ Anne Britt Djuve, Jon Horgen Friberg, Guri Tyldum og Huafeng Zhang, When poverty meets affluence – Migrants from Romania on the streets of the Scandinavian capitals, 2015, s. 105.
- ²³⁶ Ugebrevet A4, Polakker bliver snydt af chefer i Danmark, 21. september 2015, tilgængelig på: http://www.ugebreveta4.dk/polakker-bliver-snydt-af-chefer-i-danmark-20190.aspx?redir=newsletter&utm_campaign=guest_EU_Ekstralist_Fr_om_MorningNL&utm_medium=nl_top&utm_source=newsletter_Afternoon&nlid=NTU0&aid=20190.
- ²³⁷ François Crépeau, Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, 5. august 2013, A/68/283, pkt. 82 og 127.
- ²³⁸ EMRK artikel 4.

- ²³⁹ FN's Konvention om Borgerlige og Politiske rettigheder artikel 8.
- ²⁴⁰ Kvindekongventionen artikel 6.
- ²⁴¹ Børnekongventionen artikel 35.
- ²⁴² EMD, Rantsev mod Cypern og Rusland, afgørelse af 7. januar 2010, app.no. 25965/04.
- ²⁴³ EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder artikel 5.
- ²⁴⁴ FN's Konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet af 15. november 2000.
- ²⁴⁵ Protokol om forebyggelse, bekæmpelse og retsforfølgning af menneskehandel, særlig handel med kvinder og børn, til supplerung af De Forenede Nationers konvention af 15. november 2000 til bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet af 15. november 2000. Danmark ratificerede protokollen den 30. september 2003.
- ²⁴⁶ Protokol mod smugling af migranter på land, hav og i luft af 15. november 2000. Danmark ratificerede protokollen den 8. december 2006.
- ²⁴⁷ Se eksempelvis Anne T. Gallagher, *The International Law of Human Trafficking*, Cambridge University Press, 2010, s. 81-83.
- ²⁴⁸ ILO-konvention nr. 29 af 28. juni 1930 om tvangsarbejde.
- ²⁴⁹ ILO-konvention nr. 105 af 25. juni 1957 om afskaffelse af tvangsarbejde.
- ²⁵⁰ Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel, 2005. Ratificeret af Danmark den 9. september 2007 og bekendtgjort ved bekendtgørelse nr. 15 af 2. marts 2010.
- ²⁵¹ Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel artikel 7.
- ²⁵² Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel artikel 8.
- ²⁵³ Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel artikel 18.
- ²⁵⁴ Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel artikel 36.
- ²⁵⁵ Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel artikel 10, stk. 2.
- ²⁵⁶ Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel artikel 14.
- ²⁵⁷ Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel artikel 16.
- ²⁵⁸ Europarådet, *Convention on Action against Trafficking in Human Beings and its Explanatory Report*, Council of Europe Treaty Series – No 197.
- ²⁵⁹ EMRK artikel 3.
- ²⁶⁰ Se blandt andet EMD, V.F. mod Frankrig, afgørelse af 29. november 2011, app.no. 7196/10, og EMD, L.O. mod Frankrig, afgørelse af 26. maj 2015, app.no. 4455/14.
- ²⁶¹ FN's Menneskerettighedskomiteé, afgørelse af 15. september 2015, Communication No. 2288/2013.
- ²⁶² Flygtningenævnets afgørelse af 17. november 2015, tilgængelig på: [http://www.fln.dk/~media/FLN/Nyheder/Pr%C3%A6mis til hjemmesiden vedr kritiksagen Nigeria.ashx](http://www.fln.dk/~media/FLN/Nyheder/Pr%C3%A6mis%20til%20hjemmesiden%20vedr%20kritiksagen%20Nigeria.ashx).
- ²⁶³ EMRK artikel 5, stk. 1, litra f.

- ²⁶⁴ EMD, Saadi mod Storbritannien, afgørelse af 29. januar 2008, app.no. 13229/03, præmis 73.
- ²⁶⁵ EMD, Saadi mod Storbritannien, afgørelse af 29. januar 2008, app.no. 13229/03, præmis 73.
- ²⁶⁶ Office of the High Commissioner for Human Rights, Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking, Guideline 2 (Text presented to the Economic and Social Council as an addendum to the report of the United Nations High Commissioner for Human Rights (E/2002/68/Add. 1)).
- ²⁶⁷ Regeringen, Handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel 2015-2018, udgivet af Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, maj 2015.
- ²⁶⁸ Evaluering af Handlingsplan til Bekæmpelse af Menneskehandel (2011-2014), Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, 30. juni 2014.
- ²⁶⁹ L 129 af 30. januar 2013 om lov om ændring af udlændingeloven (Bedre beskyttelse af ofre for menneskehandel og ret til fortsat ophold for voldsramte ægtefællesammenførte).
- ²⁷⁰ Strategi for en styrket politimæssig indsats mod prostitutionens bagmænd, 29. september 2006.
- ²⁷¹ Beskrivelse af politiets indsats mod prostitutionens bagmænd i 2009, Rigspolitiet, 31. maj 2010.
- ²⁷² Tilgængelig på www.anklagemyndigheden.dk.
- ²⁷³ Rigsadvokaten, Menneskehandel – oversigt over domspraksis i sager om overtrædelse af straffelovens § 262 a, opdateret 06.10.2014, RA-2006-609-0005.
- ²⁷⁴ Regeringen, Handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel 2015-2018, udgivet af Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, maj 2015, s. 9.
- ²⁷⁵ Ofre for menneskehandel, Statistik 2013, Center mod Menneskehandel, 11. februar 2014.
- ²⁷⁶ Lovbekendtgørelse nr. 412 af 9. maj 2016 af udlændingeloven § 59, stk. 1 og 2.
- ²⁷⁷ Lovbekendtgørelse nr. 412 af 9. maj 2016 af udlændingeloven § 25 b.
- ²⁷⁸ Rigsadvokaten, Retningslinjer om tiltalefrafald til ofre for menneskehandel, identifikation af ofre m.v., 30. maj 2012.
- ²⁷⁹ Rigsadvokaten, Retningslinjer om tiltalefrafald til ofre for menneskehandel, identifikation af ofre m.v., 30. maj 2012.
- ²⁸⁰ Østre Landsrets dom af 22. oktober 2010 optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen som U.2011.397Ø.
- ²⁸¹ Se blandt andet Information, Nu er du i sikre hænder, 29. maj 2010, tilgængelig på: <https://www.information.dk/moti/2010/05/sikre-haender>, og Information, Razziaer mod seksælgere møder kritik, 15. december 2014, tilgængelig på: <https://www.information.dk/indland/2014/12/razziaer-seksaelgere-moeder-kritik>.

²⁸² Center mod Menneskehandel, Human Trafficking for Forced Labour in

Denmark?, 2012, s. 8.

²⁸³ Ministeriet for børn, undervisning og ligestilling, To projekter styrker det opsøgende arbejde over for ofre for menneskehandel, pressemeddelelse 11. marts 2016, tilgængelig på: <http://www.uvm.dk/Ligestilling/~/UVM-DK/Content/News/Ligestilling/2016/160311-To-projekter-styrker-det-opsoegende-arbejde-over-for-ofre-for-menneskehandel>.

²⁸⁴ Lovbekendtgørelse nr. 412 af 9. maj 2016 af udlændingeloven § 36.

²⁸⁵ Strategi for anvendelse af varetægtsfængsling og frihedsberøvelse efter udlændingeloven, Rigspolitiet, 25. august 2009 (senest ajourført 12. oktober 2012), j.nr.: 2009-5200-23.

²⁸⁶ Lovbekendtgørelse nr. 412 af 9. maj 2016 af udlændingeloven § 37.

²⁸⁷ Brev af 3. juli 2013 fra Justitsministeriet til Institut for Menneskerettigheder, Bidrag til Institut for Menneskerettigheders årlige beretning til Folketinget, sagsnr. 2013-629-0290, og Brev af 1. oktober 2014 fra Justitsministeriets til Institut for Menneskerettigheder, Justitsministeriets bemærkninger til anbefalingerne i Institut for Menneskerettigheders statusrapport 2013, Sagsnr.: 2014-629-0419.

²⁸⁸ Rigsadvokatmeddelelse 2-2015 Menneskehandel.

²⁸⁹ Brev af 3. juli 2013 fra Justitsministeriet til Institut for Menneskerettigheder, Bidrag til Institut for Menneskerettigheders årlige beretning til Folketinget, sagsnr. 2013-629-0290, og Brev af 1. oktober 2014 fra Justitsministeriets til Institut for Menneskerettigheder, Justitsministeriets bemærkninger til anbefalingerne i Institut for Menneskerettigheders statusrapport 2013, Sagsnr.: 2014-629-0419.

²⁹⁰ Højesterets kendelse af 20. januar 2014 i sag 224/2013, U.2014.1177H.

²⁹¹ Højesterets kendelse af 19. august 2015 i sag 20/2015, U.2015.3877H.

²⁹² Lovforslag nr. 129 af 30. januar 2013 om ændring af udlændingeloven (Bedre beskyttelse af ofre for menneskehandel og ret til fortsat ophold for voldsramte ægtefællesammenførte) og Kommenteret høringsoversigt om forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Bedre beskyttelse af ofre for menneskehandel og ret til fortsat ophold for voldsramte ægtefællesammenførte) (L 129), Justitsministeriet, 30. januar 2013, sagsnr. 2012-960-0007, dok. 662223.

²⁹³ Se blandt andet EMD, V.F. mod Frankrig, afgørelse af 29. november 2011, app.no. 7196/10, og EMD, L.O. mod Frankrig, afgørelse af 26. maj 2015, app.no. 4455/14.

²⁹⁴ FN's Menneskerettighedskomité, afgørelse af 15. september 2015, Communication No. 2288/2013.

²⁹⁵ Flygtningenævnets afgørelse af 17. november 2015, tilgængelig på: [http://www.fln.dk/~media/FLN/Nyheder/Pr%C3%A6mis til hjemmesiden vedr kritiksagen Nigeria.ashx](http://www.fln.dk/~media/FLN/Nyheder/Pr%C3%A6mis%20til%20hjemmesiden%20vedr%20kritiksagen%20Nigeria.ashx).

²⁹⁶ Evaluering af Handlingsplan til Bekæmpelse af Menneskehandel (2011-2014), Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, 30. juni 2014, s. 32.

²⁹⁷ Lovforslag nr. 129 af 30. januar 2013 om ændring af udlændingeloven (Bedre beskyttelse af ofre for menneskehandel og ret til fortsat ophold for voldsramte ægtefællesammenførte).

²⁹⁸ Evaluering af program for forberedt hjemsendelse af sårbare udlændinge, udarbejdet af Rambøll i oktober 2012.

²⁹⁹ Evaluering af Handlingsplan til Bekæmpelse af Menneskehandel (2011-2014), Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, 30. juni 2014, s. 33.

**INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER**

