

INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

UREGISTREREDE
MIGRANTER

STATUS 2018



UREGISTREREDE MIGRANTER – STATUS 2018

Forfatter: Emil Kiørboe

Redaktion: Lise Garkier Hendriksen, Janne Bruvoll, Christoffer Badse og Louise Holck (ansv.)

Denne rapport er en af fem rapporter, hvori Institut for Menneskerettigheder gør status over menneskerettighedssituationen på udlændingeområdet. De andre rapporter omhandler asyl, familiesammenføring, statsborgerskab og udvisning og udlevering. Rapporterne behandler udvalgte menneskeretlige emner og giver anbefalinger til forbedring af menneskeretsbeskyttelsen i Danmark. Instituttet udgiver lignende rapporter inden for en række andre emner.

Se mere på menneskeret.dk/status.

e-ISBN: 978-87-93605-42-8

Layout: Hedda Bank

Forsidebillede: Ritzau Scanpix

Oversættelse af resumé til engelsk: GlobalDenmark

© 2018 Institut for Menneskerettigheder

Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution

Wilders Plads 8K

1403 København K

Telefon 3269 8888

menneskeret.dk

Denne publikation eller dele af den må reproduceres til ikke-kommerciel brug med tydelig angivelse af kilden.

Vi tilstræber, at vores udgivelser bliver så tilgængelige som muligt. Vi bruger for eksempel store typer, korte linjer, få orddelinger, løs bagkant og stærke kontraster. Læs mere om tilgængelighed på menneskeret.dk/tilgaengelighed

INDHOLD

RESUMÉ	5
SUMMARY	8
KAPITEL 1 – INTRODUKTION	11
1.1 Begrebet 'uregistrerede migranter'	11
1.2 Det menneskeretlige omdrejningspunkt	12
KAPITEL 2 –UDVIKLINGEN I 2017-18	13
2.1 Menneskeretlige forbedringer	13
2.2 Nye udfordringer	14
2.3 Principielle afgørelser på området	14
2.4 Internationale organers vurdering af danske forhold	14
KAPITEL 3 – MENNESKERETTEN OG DANSK LOVGIVNING	15
3.1 Kort om den internationale ramme	15
3.1.1 Menneskerettigheder og ikke-diskrimination over for statens ret til at regulere udlændinges ophold	15
3.1.2 Økonomiske og sociale rettigheder	16
3.2 De danske regler på området	17
3.2.1 Indrejse og ophold	17
3.2.2 Adgang til arbejdsmarkedet	18
3.2.3 Adgang til offentlige ydelser	18
3.2.4 Udvisning og afvisning	21
KAPITEL 4 – UREGISTREREDE MIGRANTERS ADGANG TIL SUNDHEDSYDELSE	23
4.1 Den menneskeretlige beskyttelse: Uregistrerede migranter skal sikres basale sundhedsydelser	23
4.2 Danske forhold: Uregistrerede gravide kvinders og børns adgang til sundhedsydelser er for begrænset	24
4.3 Konklusion og anbefalinger	27
KAPITEL 5 – UREGISTREREDE HJEMLØSES ADGANG TIL OVERNATNING	29
5.1 Den menneskeretlige beskyttelse: Hjemløse skal sikres husly	29
5.2 Danske forhold: Begrænset adgang til overnatningssteder	29
5.3 Konklusion og anbefaling	33

KAPITEL 6 – KRIMINALISERING AF HJEMLØSE MIGRANTER	35
6.1 Den menneskeretlige beskyttelse: Hjemløshed bør ikke kriminaliseres	35
6.2 Danske forhold: Kriminalisering rammer primært hjemløse migranter	36
6.3 Konklusion og anbefalinger	39
KAPITEL 7 – OVERGREB, UDNYTTELSE OG MENNESKEHANDEL AF UREGISTREREDE MIGRANTER	40
7.1 Den menneskeretlige beskyttelse: Staten har pligt til at beskytte mod overgreb og menneskehandel	40
7.2 Danske forhold: Bekæmpelse af overgreb og menneskehandel i Danmark	42
7.2.1 Identifikation og strafforfølgning af ofre for menneskehandel	43
7.2.2 Frihedsberøvelse af ofre for menneskehandel	45
7.2.3 Opholdstilladelse og hjemsendelse	46
7.2.4 Uregistrerede migranter som ofre for kriminalitet og chikane	47
7.2.5 Udenlandske gadebørn i Danmark	48
7.3 Konklusion og anbefalinger	49
NOTER	51

MENNESKERETTIGHEDER OG UREGISTREREDE MIGRANTER

Uregistrerede migranter er udlændinge, som opholder sig i Danmark uden myndighedernes viden eller accept. Deres usikre opholdsstatus betyder, at de har begrænsede rettigheder efter dansk lovgivning eller begrænsede muligheder for at gøre brug af 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 eller for at blive udsat for menneskehandel.

Uregistrerede migranternes forhold skaber en lang række dilemmaer. Der er tale om mennesker, der lever i Danmark, men uden den sociale og økonomiske tryghed, som samfundet sikrer alle andre. Nogle lever åbenlyst i dyb fattigdom og under dårlige forhold, andre lever en stille tilværelse i det skjulte.

Menneskeretligt er der tale om et retsområde, hvor forskellige retlige principper støder sammen – på den ene side princippet om, at menneskerettighederne er universelle og umistelige 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.

Det er et komplekst område, hvor migration, global ulighed og ekstrem fattigdom, udnyttelse af sårbare migranter,

kriminalitetsbekæmpelse, udlændingekontrol og beskyttelse af menneskerettigheder skaber et krydsfelt af forskellige hensyn og vanskelige afvejninger.

I denne rapport giver vi et overblik over menneskeretten og udviklingen vedrørende uregistrerede migranter. Vi ser derefter nærmere på fire temaer med anbefalinger til forbedringer af den menneskeretlige beskyttelse i Danmark:

- Uregistrerede migranternes adgang til sundhedsydelser
- Uregistrerede hjemløses adgang til overnatning
- Kriminalisering af hjemløse migranter
- Overgreb, udnyttelse og menneskehandel af uregistrerede migranter

DEN MENNESKERETLIGE UDVIKLING I 2017-18

Uregistrerede migranter er ikke kendt eller registreret af myndighederne, og derfor ved ingen, hvor mange uregistrerede migranter der opholder sig i Danmark. Tal fra 2014 estimerer, at mellem 20.000 og 50.000 personer lever som uregistrerede migranter i Danmark.

Debatten om uregistrerede migranter har i de seneste år primært handlet om udenlandske hjemløse og de ordensmæssige problemer, deres ophold i det offentlige rum skaber.

Regeringen og Folketinget har, som svar på de ordensmæssige problemer, taget en række initiativer rettet særligt mod udenlandske hjemløse. Der er indført et forbud mod at etablere eller opholde sig i utryghedsskabende lejre. Personer, der overtræder lejr-forbuddet, kan – også i førstegangstilfælde – få forbud mod at opholde sig i et område, som kan omfatte en hel kommune, et såkaldt zoneforbud.

Folketinget har endvidere skærpet straffen for tiggeri begået i en gågade, ved stationer, i eller ved supermarkeder eller i offentlige transportmidler. Straffen for tiggeri disse steder er nu 14 dages ubetinget fængsel i førstegangstilfælde.

Af de forskellige initiativer fremgår det klart, at tiltagene er rettet mod udenlandske hjemløse. Alle tiltagene er imidlertid neutralt formulerede og gælder for alle, der overtræder de forskellige forbud. På baggrund af den ophedede debat om udenlandske hjemløse, der er gået forud, og det forhold, at det af lovforslagene m.v. fremgår, at tiltagene er rettet mod udenlandske hjemløse, har instituttet i sine hørings svar understreget, at tiltagene ikke må føre til en diskriminerende efterforsknings- og tiltalepraksis.

Tal fra Justitsministeriet viser imidlertid, at den skærpede lovgivning primært er blevet anvendt over for udlændinge.

MENNESKERETLIGE FORBEDRINGER

Politiet har hidtil haft en praksis med at give 'straksbøder' til udlændinge. Da der ikke tidligere har været lovhjemmel for denne type bøder, har politiets praksis haft den konsekvens, at udlændinge, der havde betalt en bøde på stedet, ikke efterfølgende har kunnet få sagen prøvet i retten. Instituttet har tidligere anbefalet, at politiet ophørte med at bruge 'straksbøder'. Folketinget har nu vedtaget et

lovforslag, der giver en klar lovhjemmel til, at bøder kan vedtages og betales på stedet. Det betyder blandt andet, at personer, der har accepteret og betalt en bøde på stedet, får 14 dages frist for at ændre beslutningen og få sagen prøvet ved domstolene.

NYE UDFORDRINGER

Hjemløse, som ifølge politiet etablerer eller opholder sig i en utryghedsskabende lejr, kan straffes med bøde eller fængsel i op til 18 måneder.

Hjemløse, som straffes for at overtræde forbuddet mod utryghedsskabende lejre, kan få et zoneforbud i op til 2 år, som dækker en hel kommune.

Personer, der dømmes for tiggeri på udvalgte steder, kan straffes med 14 dages ubetinget fængsel i førstegangstilfælde.

RAPPORTENS VÆSENTLIGSTE ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at regeringen:

- tager initiativ til at fastsætte regler, der sikrer, at uregistrerede kvinder har ret til forebyggende kontrol og behandling under graviditet, fødsel og barsel samt adgang til abort.
- tager initiativ til at præcisere sundhedslovgivningen, således at uregistrerede børn har ret til samme sundhedsydelse som børn med opholdsret i Danmark, herunder til tilbud om børneundersøgelser og børnevaccinationsprogrammer m.v.
- tager initiativ til at sikre akutte overnatningstilbud til hjemløse uregistrerede migranter hele året.
- afsøger løsninger på de ordensmæssige problemer som socialt udsatte kan skabe, herunder udenlandske hjemløse, uden at kriminalisere handlinger direkte relateret til fattigdom og hjemløshed.
- sikrer, at bestemmelserne om utryghedsskabende lejre, zoneforbud og tiggeri ikke håndhæves på en diskriminerende måde over for enkelte befolkningsgrupper på grund af for eksempel nationalitet eller etnicitet.
- undersøger muligheden for at indføre en forsøgsordning, der kan give ofre for alvorlige forbrydelser mulighed for at anmelde forholdet til politiet, uden at anmeldelsen fører til en registrering af opholdsstatus.

SUMMARY

HUMAN RIGHTS AND UNREGISTERED MIGRANTS

Unregistered migrants are foreign nationals residing in Denmark without the knowledge or approval of the Danish authorities. Their residency status only provides them with limited rights under Danish legislation and/or limited possibilities to invoke these rights because of the risk of registration, detention and expulsion. The inferior legal status of unregistered migrants renders them vulnerable with regard to securing basic economic and social rights and needs, and makes them vulnerable to exploitation and abuse, as well as human trafficking.

The situation of unregistered migrants gives rise to a wide range of dilemmas. These are people residing in Denmark but who lack the social and economic security which society provides for everyone else. Some live openly in profound poverty and difficult circumstances, while others live out a quiet, covert existence.

With respect to human rights, this is a legal area in which various legal principles come into collision with one another – on the one hand the principle that every human being has universal and inalienable rights, and on the other hand the principle of international law that, as a general rule, a state has the right to control immigration.

This is a complex area in which migration, global inequality and extreme poverty, exploitation of vulnerable migrants, law enforcement, control of immigration and the

protection of human rights intersect in a matrix of various considerations and the challenge of balancing divergent needs.

In this report, we present an overview of human rights law and recent developments concerning unregistered migrants. We then examine four topics in more detail, and present recommendations for improvements to the protection of human rights in Denmark:

- Access for unregistered migrants to health services
- Access for unregistered homeless persons to shelter
- Criminalisation of homeless migrants
- Abuse, exploitation and trafficking of unregistered migrants

DEVELOPMENTS IN HUMAN RIGHTS IN 2017-18

Unregistered migrants are migrants who are unknown to, or not registered by state authorities, and as such it is not known how many unregistered migrants currently reside in Denmark. Figures from 2014 estimate that between 20,000 and 50,000 people reside in Denmark as unregistered migrants.

In recent years, the debate regarding unregistered migrants has primarily concerned homeless foreign nationals and the public order issues precipitated by their presence in public spaces.

In response to these public order issues, the Danish Government and the Danish Parliament have adopted a range of legislative initiatives aimed specifically at homeless foreign nationals. A ban has been introduced on establishing or residing in a camp which disrupts public order. Persons who contravene this ban – including the first time they commit this offence – may be banned from residing in a given area, which may comprise an entire municipality, a so-called zonal ban.

Furthermore, the Danish Parliament has introduced tougher sanctions for begging on pedestrian streets, outside railway stations, inside or outside supermarkets or on public transport. Persons convicted of begging at these locations may now receive 14 days' imprisonment for a first offence.

It is apparent from the various initiatives that the measures adopted are targeted at homeless foreign nationals. However, all of the measures are neutrally formulated and apply to any person who contravenes any of the various prohibitions. Against the background of the heated debate concerning homeless migrants, which preceded the adoption of the new measures, and the fact that the bills and other documents state that the measures are targeted at homeless foreign nationals, the Danish Institute for Human Rights has stressed in its consultation response that the measures must not result in a discriminatory investigative and prosecution process.

Statistics from the Danish Ministry of Justice indicate, however, that the more stringent legislation has primarily been applied to foreign nationals.

HUMAN RIGHTS IMPROVEMENTS

To date the Danish police have employed a practice of giving 'on-the-spot fines' to foreign nationals. Given that there is no prior legal basis

for these kinds of fines, the Danish police's practice in this area has had the consequence that foreign nationals who have paid a fine on the spot have been unable to have their case tried in court. The Danish Institute for Human Rights has previously recommended that the Danish police cease to use 'on-the-spot fines'. The Danish Parliament has now adopted a bill that provides a clear legal basis for fines to be issued and paid on the spot. This means that persons who have accepted and paid a fine on the spot have a time limit of 14 days to change their decision and have the case tried in court.

NEW CHALLENGES

Homeless persons who, according to the police, have established or resided in a camp that disrupts public order, may be punished with a fine or imprisonment for up to 18 months.

Homeless persons who are punished for contravening the prohibition against camps that disrupts public order may be made subject to a zonal ban on residing in an entire municipality for up to 2 years.

Persons convicted of begging at particular locations may be punished with 14 days' imprisonment for their first offence.

THE KEY RECOMMENDATIONS OF THE REPORT

The Danish Institute for Human Rights recommends that the Danish Government:

- take steps to set out regulations which ensure that unregistered women are entitled to examination and treatment during pregnancy, childbirth and maternity as well as access to abortion.
- take steps to specify healthcare legislation such that unregistered children are entitled to the same healthcare services as children who legally reside in Denmark, including the right to child health examinations and vaccination and immunization programmes for children, etc.
- take steps to ensure the provision of emergency shelter for homeless unregistered migrants all year round.
- attempt to find a solution to the public order issues caused by socially marginalised persons, including homeless foreign nationals, without thereby criminalising acts directly linked to poverty and homelessness.
- ensure that the provisions concerning camps which disrupts public order, zonal bans and begging are not enforced in a discriminatory manner with respect to individual sections of the population on the basis of e.g. nationality or ethnicity.
- investigate the possibility of introducing a pilot scheme which provides victims of serious crime with the recourse of reporting this to the police without this resulting in the disclosure of their residency status.

INTRODUKTION

Ingen kender det præcise antal uregistrerede migranter i Danmark, men i 2014 anslog Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, at antallet lå mellem 20.000 og 22.000 personer.¹ 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.

Rockwool Fondens Forskningsenhed vurderede i 2014, at antallet lå mellem 20.000 og 50.000 og angav 33.000 som det bedste bud, blandt andet på baggrund af en teori om at der sker udskiftning i gruppen.² Rockwool Fondens data stammede fra politiets sigtelser i sager, hvor de involverede personer ikke havde et dansk cpr-nummer. I opgørelsen indgik også personer med lovligt opholdsgrundlag på anslået 10.000 personer, som arbejdede uden tilladelse.

Tallene er således yderst usikre, men med arbejdskraftens frie bevægelighed inden for EU og det store antal flygtninge og migranter, der de senere år er søgt mod Europa, må det antages, at antallet af uregistrerede migranter i Danmark er steget betydeligt over de seneste 10 år.

1.1 BEGREBET 'UREGISTREREDE MIGRANTER'

Uregistrerede migranter betegnes indimellem også som irregulære, udokumenterede, papirløse eller illegale migranter. Instituttet anvender begrebet 'uregistrerede migranter', da vi finder det mest sigende, og fordi begreber

som 'ulovlige' eller 'illegale migranter' er misvisende og kan være stigmatiserende, da sådanne begreber forbindes med kriminalitet.

I denne rapport omfatter betegnelsen 'uregistrerede migranter' udlændinge, der opholder sig her i landet uden myndighedernes viden og accept i kortere eller længere tid. Uregistrerede migranter er 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,
- tredjelandsstatsborgere (ikke EU-statsborgere) med opholdstilladelse i et andet EU-land, men med begrænset opholdsret i Danmark, og
- 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 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, herunder at blive udsat for menneskehandel m.v.

1.2 DET MENNESKERETLIGE OMDREJNINGSPUNKT

Menneskeretligt er der tale om et retsområde, hvor forskellige retlige principper støder sammen. På den ene side er der det menneskeretlige princip om enhvers universelle, umistelige menneskerettigheder. På den anden side er der det folkeretlige princip om, at en stat som udgangspunkt selv kan bestemme, hvilke udlændinge der må opholde sig på dens territorium. Menneskeretten kan begrænse statens adgang til selv at bestemme, om visse udlændinge må opholde sig i staten. Menneskeretten kan også stille krav til den behandling, staten er forpligtet til at give udlændinge, der opholder sig på dens territorium – uanset om de har opholdsret eller ej. Det er det sidste, der er omdrejningspunktet for denne rapport.

UDVIKLINGEN I 2017-18

Debatten om uregistrerede migranter har i de seneste år primært handlet om udenlandske hjemløse og de ordensmæssige udfordringer, deres ophold i det offentlige rum skaber.

I sommeren 2016 beskrev en lang række medier, at der var problemer i København med egentlige lejre af udenlandske hjemløse, der skabte utryghed og ordensmæssige problemer. Situationen førte til en ophedet debat, og lejrene blev både i pressen, af folketingspolitikere og ministre omtalt som 'romalejre'. Udtalelser fra politikere rettet mod romaer, fik blandt andre instituttet til at rejse kritik af brugen af begrebet 'romalejre'.

Regeringen og Folketinget har som svar på de ordensmæssige problemer det seneste år taget en række initiativer rettet særligt mod de udenlandske hjemløse. Regeringen har ved ændringer af ordensbekendtgørelsen indført et forbud mod at etablere eller opholde sig i utryghedsskabende lejre samt indført mulighed for at meddele zoneforbud for overtrædelse af lejr-forbuddet.³

Folketinget hastebehandlede og vedtog før sommerferien i 2017 et lovforslag om at skærpe straffelovens betleribestemmelse for tiggeri begået i en gågade, ved stationer, i eller ved supermarkeder eller i offentlige transportmidler.⁴ Straffen for tiggeri disse steder blev fastsat til 14 dages ubetinget fængsel i førstegangstilfælde.

I efteråret 2017 vedtog Folketinget et lovforslag, der medførte mulighed for at justitsministeren kan udvide zoneforbuddet

til at omfatte en hel kommune allerede ved førstegangsovertrædelser af ordensbekendtgørelsens lejr-forbud.⁵ Justitsministeren indførte det udvidede zoneforbud for lejr-overtrædelser med en ændring af ordensbekendtgørelsen gældende fra 9. maj 2018.⁶

Af de forskellige lovforslag fremgår det klart, at tiltagene er rettet mod udenlandske hjemløse. Alle tiltagene er imidlertid neutralt formulerede og gælder for alle, der overtræder de forskellige forbud. På baggrund af den ophedede debat om udenlandske hjemløse, der er gået forud og det forhold, at det af lovforslagene m.v. fremgår, at tiltagene er rettet mod udenlandske hjemløse, har instituttet i sine høringssvar understreget, at tiltagene ikke må føre til en diskriminerende efterforsknings- og tiltalepraksis.⁷

Tal fra Justitsministeriet viser imidlertid, at den skærpede tiggerilovgivning primært er blevet anvendt over for udlændinge.

2.1 MENNESKERETLIGE FORBEDRINGER

Politiet har hidtil haft en praksis med at give 'straksbøder' til udlændinge. Da der ikke tidligere har været lovhjæmmel for denne type bøder, har politiets praksis haft den konsekvens, at udlændinge, der havde betalt en bøde på stedet, ikke efterfølgende har kunnet få sagen prøvet i retten. Instituttet har tidligere anbefalet, at politiet ophørte med at bruge 'straksbøder'.⁸ Folketinget har nu vedtaget et lovforslag, der giver en klar lovhjæmmel til, at bøder kan vedtages og betales på stedet.⁹

Det betyder blandt andet, at personer, der har accepteret og betalt en bøde på stedet, får 14 dages frist for at ændre beslutningen og få sagen prøvet ved domstolene.

2.2 NYE UDFORDRINGER

Hjemløse, som ifølge politiet etablerer eller opholder sig i en utryghedsskabende lejr, kan straffes med bøde eller fængsel i op til 18 måneder.¹⁰

Hjemløse, som straffes for at overtræde forbuddet mod utryghedsskabende lejre, kan få et zoneforbud i op til 2 år, som dækker en hel kommune.¹¹

Personer, der dømmes for tiggeri på udvalgte steder, kan straffes med 14 dages ubetinget fængsel i førstegangstilfælde.¹²

2.3 PRINCIPIELLE AFGØRELSER PÅ OMRÅDET

Østre Landsret afsagde 29. juni 2017 kendelse i den første sag om, hvorvidt en udlænding kunne holdes frihedsberøvet efter udlændingeloven, indtil en straffesag mod ham kunne behandles for overtrædelse af den skærpede bestemmelse om tiggeri på udvalgte steder, herunder spørgsmål om udvisning. Østre Landsret fandt, at EU's opholdsdirektiv var til hinder for, at manden ville kunne udvises, idet han var EU-borger og alene var dømt for en enkelt overtrædelse af det skærpede tiggeriforbud. Manden kunne derfor heller ikke frihedsberøves med henblik på udvisning.¹³

Højesteret afsagde 19. december 2017 fire kendelser om frihedsberøvelse i forbindelse med udvisningen af EU-borgere for overtrædelse af bl.a. det nye lejr-forbud.¹⁴ Højesteret slog fast, at det ikke i de konkrete sager var i strid med EU's opholdsdirektiv at udvise de fire rumænske statsborgere. Udover overtrædelsen af lejr-forbuddet havde alle fire personer flere gange tidligere fået bøder i

sager om overnatning, tiggeri mv. inden for en kortere periode.

Højesteret afsagde 16. maj 2018 fire kendelser om frihedsberøvelse i forbindelse med udvisning af fire rumænske statsborgere med et indrejse forbud på to år for tre overtrædelser af lejr-forbuddet.¹⁵ Højesteret slog fast, at hensynet til den offentlige orden samt de tre overtrædelser af ordensbekendtgørelsen ikke havde en tilfældig karakter med begrænset skadevirkning, men måtte anses som en systematisk adfærd som led i rumænernes ophold i Danmark som flaskesamlere. Udvisningen var derfor ikke i strid med EU's opholdsdirektiv.

2.4 INTERNATIONALE ORGANERS VURDERING AF DANSKE FORHOLD

FN's Børnekomité gennemgik i 2017, hvordan Danmark opfylder Børnekonventionen. Børnekomitéen bemærkede blandt andet, at uregistrerede børn og gravide kvinder kun har meget begrænset adgang til sundhedsydelser udover akut behandling. Komitéen anbefalede blandt andet, at Danmark sikrer fuld adgang til sundhedsbehandling til uregistrerede børn og gravide kvinder.¹⁶

MENNESKERETTEN OG DANSK LOVGIVNING

3.1 KORT OM DEN INTERNATIONALE RAMME

3.1.1 MENNESKERETTIGHEDER OG IKKE-DISKRIMINATION OVER FOR STATENS RET TIL AT REGULERE UDLÆNDINGES OPHOLD

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.¹⁷ Forpligtelsen til at sikre rettighederne for alle mennesker inden for statens jurisdiktion fremgår også af de forskellige juridisk bindende konventioner, herunder FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.¹⁸

Som udgangspunkt er uregistrerede migranter derfor som alle andre mennesker beskyttet af menneskerettighederne. Som nævnt ovenfor i afsnit 1.2. støder to folkeretlige principper imidlertid 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. Staten kan således som udgangspunkt selv bestemme, hvilke udlændinge der må opholde sig i landet. Staten kan derfor afvise at lade uønskede udlændinge indrejse, ligesom staten kan udvise dem, der befinder sig på dens territorium, 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 stille krav til den behandling, staten giver udlændinge, der faktisk opholder sig på statens territorium – uanset deres opholdsgrundlag.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har flere gange anerkendt, at hensynet til at kontrollere migration som udgangspunkt anses som et anerkendelsesværdigt formål, der kan begrunde en begrænsning i nogle af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions rettigheder. Domstolen har i de sammenhænge henvist til det folkeretlige princip om, at en stat som udgangspunkt selv kan bestemme, hvilke udlændinge der må opholde sig på dens territorium.¹⁹

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 nogle rettigheder nyder statens egne statsborgere særlige privilegier, eksempelvis i forhold til retten til at stemme ved valg og forbuddet mod udvisning af egne statsborgere.²⁰

For så vidt angår de fleste af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions rettigheder kan der under visse omstændigheder gøres indgreb, det vil sige indføres en begrænsning af rettigheden. Her skelnes 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.

Efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis må rettighederne i Den Europæiske menneskerettighedskonvention fortolkes således, at de yder en praktisk og effektiv beskyttelse. Dette betyder blandt andet, at rettighederne også kan omfatte positive forpligtelser for staten. Det kan blandt andet indebære, at staten skal sikre visse socioøkonomiske forhold, når dette er nødvendigt for at sikre en praktisk og effektiv beskyttelse af konventionens rettigheder.

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

3.1.2 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-konventionen) beskytter blandt andet retten til en passende levestandard,²¹ retten til arbejde og sikre arbejdsforhold,²² retten til social sikkerhed²³ og retten til sundhed.²⁴ 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 arbejdstageres rettigheder, som Danmark dog ikke har tilsluttet sig. Den Europæiske Socialpagt fra 1961 indeholder også en række økonomiske og sociale rettigheder, herunder en særlig bestemmelse om beskyttelse af migrantarbejderes rettigheder.²⁵ 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 lovlige opholdsret.²⁶ I et appendiks til Den Europæiske Socialpagt fra 1961 og Den Reviderede Socialpagt 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.²⁷

Staternes implementering af FN-konventionerne overvåges af en række ekspertkomitéer. Komitéerne har fortolket konventionernes økonomiske og sociale rettigheder til også i et vist omfang at omfatte uregistrerede migranter.²⁸ 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": Målet er beskyttelsen af en specifik rettighed, og midlet til at nå målet er statens forpligtelse til at tage alle passende skridt med henblik på at sikre denne rettighed.²⁹

Økonomiske og sociale rettigheder må i vidt omfang søges opnået gradvist og fremadskridende via blandt andet politiske og lovgivningsmæssige tiltag.³⁰

ØSKR-konventionen indeholder også et forbud mod diskrimination i forhold til konventionens rettigheder.³¹ FN's Komité om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder (ØSKR-komiteén) har udtalt, at rettighederne gælder for alle, også udlændinge, uanset deres juridiske status eller dokumentation/registrering.³² Forskelsbehandling på baggrund af nationalitet eller opholdsstatus skal således være saglig og proportional.

Problemet for uregistrerede migranter er 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 myndighederne. FN's Menneskerettighedsråds Særlige Rapportør for Migranternes Menneskerettigheder har derfor anbefalet alle stater at indføre såkaldte 'firewalls' mellem udlændingekontrol (immigration enforcement) og offentlig service som sundhedsydelser, uddannelse, bolig, arbejdstilsyn og lokalt politi. Derved

kan oplysninger ikke tilgå udlændinge-myndighederne, medmindre dette er særligt vigtigt (unless essential). Dette stemmer ifølge den særlige rapportør ikke alene 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.³³

Europarådets Kommission mod Racisme og Intolerance (ECRI) har i marts 2016 ligeledes anbefalet 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.³⁴ 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,
- at kritisable eller farlige arbejdsforhold kan adresseres, uden at migranterne herved skal frygte, at oplysninger om deres opholdsgrundlag eller tilstedeværelse i landet viderebringes, og
- at uregistrerede migranter kan anmelde vold og overgreb til politiet uden at skulle frygte registrering, tilbageholdelse og udsendelse.³⁵

3.2 DE DANSKE REGLER PÅ OMRÅDET

3.2.1 INDREJSE OG OPHOLD

Reglerne om indrejse og ophold i Danmark er reguleret i udlændingeloven.³⁶ 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.³⁷ Undtaget er også EU-/EØS-statsborgere samt tredjelandsstatsborgere omfattet af EU-reglerne, der kan indrejse og opholde sig i Danmark i tre måneder fra indreisen uden at søge om tilladelse fra de danske myndigheder eller opfylde andre krav.³⁸

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. De begrænsninger, der følger af udlændingeloven, finder alene anvendelse på udlændinge omfattet af de EU-retlige regler i det omfang, disse begrænsninger er i overensstemmelse med EU-retten.³⁹

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.⁴⁰ 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.⁴¹ Endelig findes der særlige regler for statsborgere i lande, som Danmark eller EU har indgået særlige aftaler med, eksempelvis Tyrkiet.

3.2.2 ADGANG TIL ARBEJDSMARKEDET

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

EU-/EØS-statsborgere kan bo og arbejde i Danmark efter EU-reglerne om fri bevægelighed og behøver derfor heller 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 tredjelands statsborgere uden opholdsret i EU forudsætter adgangen til at arbejde i Danmark en opholds- og arbejdstilladelse.

3.2.3 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). Staten har dog pligt til at forsørge dem, der ikke selv er i stand til det.⁴²

Kravet på hjælp fra det offentlige, når man ikke er i stand til at forsørge sig selv, gælder både for danske statsborgere og udlændinge. Som altovervejende hovedregel forudsætter modtagelse af ydelser efter sociallovgivningen dog, at personen har lovligt ophold i Danmark.⁴³ Ydelser via sociallovgivningen findes både som naturalieydelser (eksempelvis botilbud i serviceloven) og som (penge-) forsørgelsesydelser (eksempelvis kontanthjælp efter aktivloven). 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 tilknytning til arbejdsmarkedet.⁴⁴ 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.

3.2.3.1 Aktivloven

Enhver, der har lovligt ophold i Danmark, har ret til forsørgelsesydelse som kontanthjælp, uddannelseshjælp og integrationsydelse efter aktivloven.⁴⁵ For modtagelse af vedvarende ydelser (ydelse, 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.⁴⁶ Sidstnævnte omfatter blandt andet udlændinge, der har fået asyl.⁴⁷

Udlændinge, der modtager varig støtte efter aktivloven, kan efter nærmere fastsatte betingelser hjemsendes.⁴⁸ Personer omfattet af de nordiske socialkonventioner eller den europæiske konvention om social og sundhedsmæssig hjælp kan ikke hjemsendes, hvis det er i strid med disse konventioner.⁴⁹

Aktivloven indeholder 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.⁵⁰ Det betyder, at EU-borgere kun kan modtage forsørgeshjælp, hvis de har opnået EU-retlig status som arbejdstagere. Det vil i praksis sige, at en EU-borger kan få forsørgeshjælp, hvis vedkommende bliver arbejdsløs efter en periode med arbejde af en vis varighed og fast karakter, men ikke kan få forsørgeshjælp uden først at have haft arbejde en vis periode i Danmark.

Hjælp til hjemrejse ydes efter aktivlovens regler om enkeltydelser.⁵¹

3.2.3.2 Serviceloven

Ifølge serviceloven har enhver, der opholder sig lovligt her i landet, ret til hjælp efter

loven.⁵² Det gælder som udgangspunkt både midlertidigt og fast ophold. Udlændinge med lovligt ophold efter udlændingeloven har uanset opholdsgrundlagets karakter og varighed lovligt ophold i servicelovens forstand. Det gælder også eksempelvis en tidsbegrænset opholdsret på baggrund af EU-retten eller lignende som således er omfattet af serviceloven, så længe opholdsretten består.⁵³ Modtagelsen af ydelser vil imidlertid kunne få betydning for opholdsretten.⁵⁴ 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.

Efter mange års diskussion om adgangen til at modtage ydelser efter serviceloven for udlændinge med processuelt eller midlertidigt ophold i Danmark udgav Social- og Indenrigsministeriet i 2016 (nu Børne- og Socialministeriet) en længere analyse, der afklarer myndighedernes opfattelse af retstilstanden. Ministeriet udsendte i den forbindelse en opsummerende skrivelse til landets kommuner.⁵⁵ Analysen bekræfter, at personer med lovligt ophold efter udlændingeloven, uanset opholdsgrundlagets karakter og varighed, har lovligt ophold i servicelovens forstand. Det er endvidere myndighedernes opfattelse, at asylansøgere også har lovligt ophold i servicelovens forstand, hvorimod udlændinge, der har mistet deres opholdsgrundlag, herunder personer på tålt ophold, ikke har lovligt ophold i servicelovens forstand.

Af ministeriets analyse fremgår, at udlændinge med lovligt ophold i servicelovens forstand er direkte omfattet af servicelovens regler, og at kommunen træffer afgørelse over for denne gruppe af udlændinge efter servicelovens regler. Ministeriet fremhæver dog, at udlændingeloven betragtes som en særlov, der går forud for serviceloven.

Således kan udlændinge, omfattet af udlændingemyndighedernes forsørgelsespligt, kun modtage ydelser efter serviceloven, hvis problemstillingen ikke kan håndteres i udlændingemyndighedernes regi. Det fremgår endvidere af ministeriets skrivelse til kommunerne, at hjælp efter serviceloven skal være afpasset den midlertidige status, som udlændingen måtte have.⁵⁶

Af ministeriets analyse fremgår endvidere, at der i særlige tilfælde på baggrund af Børnekonventionen og Handicapkonventionen sammenholdt med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3 vil kunne træffes afgørelse om tildeling eller iværksættelse af sociale foranstaltninger over for udlændinge, der ikke har lovligt ophold i servicelovens forstand.⁵⁷

3.2.3.3 Sundhedsloven

Ydelser efter sundhedsloven er som udgangspunkt betinget af bopæl, det vil sige registrering i Folkeregistret.⁵⁸

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 § 80.⁵⁹ 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.⁶⁰ uddyber adgangen til sundhedsydelser for personer uden bopæl her i landet. Heraf fremgår blandt andet, at disse har ret til akut sygehusbehandling m.v. 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.⁶¹

Sundhedsloven giver ikke personer uden registreret bopæl i Danmark ret til gratis behandling i primærsektoren, det vil sige hos praktiserende læge, hos sundhedsplejerske m.v. Private sundhedstjenesteydere, herunder private sygehuse og privatpraktiserende læger og sundhedspersoner, kan dog behandle personer uden bopæl i Danmark og opkræve 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.⁶²

Sundhedspersoner har en udvidet tavshedspligt i Danmark. 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.⁶³ 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. Videregivelse af oplysninger til politiet er kun berettiget, hvis der er tale om efterforskning af alvorlig kriminalitet

som manddrab, seksualforbrydelser, grovere vold m.v., herunder vold mod børn.⁶⁴ Sundhedspersoner må derfor ikke videregive oplysninger til politiet eller udlændingemyndighederne alene på baggrund af viden om, at den pågældende ikke har opholdsret i Danmark.

3.2.3.4 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.⁶⁵ 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.⁶⁶ En udlænding kan dog ikke få udgifterne til underhold og nødvendige sundhedsmæssige ydelser dækket, hvis dennes opholdssted ikke kendes.⁶⁷

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

3.2.4 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.⁶⁸ Udlændinge kan endvidere under nærmere fastsatte betingelser udvises ved dom for kriminalitet⁶⁹ 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.⁷⁰

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.⁷¹ 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.⁷²

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.⁷³ Afgørelse om udvisning kan endvidere træffes, når andre hensyn til den offentlige orden tilsiger det.⁷⁴ Dette skal dog ske i overensstemmelse med EU-reglerne, når disse finder anvendelse.⁷⁵

Af EU's opholdsdirektiv fremgår, at opholdsretten kan begrænses af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Begrænsning skal dog ske i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og må udelukkende begrundes i den pågældendes personlige adfærd. Denne adfærd skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse. Henvisning til forhold, der ikke vedrører den enkeltes sag eller har general præventiv karakter, kan ikke begrunde en begrænsning af opholdsretten.⁷⁶

I 2011 afsagde Højesteret fire kendelser om adgangen til at frihedsberøve EU-borgere med henblik på at sikre gennemførelsen af en administrativ udvisning.⁷⁷ Højesteret fandt, at der ved domstolsprøvelsen af en frihedsberøvelse måtte foretages en vis prøvelse af grundlaget for den administrative afgørelse om udvisning. I to af de fire sager fandt Højesteret, at der ikke havde været en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berørte grundlæggende samfundshensyn.⁷⁸ Dette indebar, at udvisning i de to konkrete tilfælde ville stride mod EU-retten (opholdsdirektivet) og udlændingeloven, og at frihedsberøvelsen dermed ikke var lovlig.

3.2.4.1 Subsistensløshed

Som ovenfor nævnt kan en tredjelandsstatsborger udvises, når den pågældende ikke har de nødvendige midler til sit underhold til hele det påtænkte ophold i Schengen-landene.⁷⁹ Tredjelandsstatsborgere kan endvidere afvises, hvis den pågældende ikke har de nødvendige midler til sit underhold.⁸⁰ En afvisning medfører ikke indrejseforbud, og en afvisningsafgørelse forhindrer således ikke en udlænding i at indrejse på ny umiddelbart efter udsendelse eller udrejse.⁸¹ 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.⁸²

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 kun afvises, hvis opholdet bliver en urimelig byrde for det sociale system.⁸³

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.⁸⁴

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 bære hjemrejsen.⁸⁵

UREGISTREREDE MIGRANTERS ADGANG TIL SUNDHEDSYDELSER

4.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE: UREGISTREREDE MIGRANTER SKAL SIKRES BASALE SUNDHEDSYDELSER

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

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

Af ØSKR-konventionens 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.⁸⁶

Som det er tilfældet med andre økonomiske og sociale rettigheder er det omdiskuteret om disse rettigheder gælder fuldt ud også for udlændige med ingen eller begrænset opholdsret i landet.

ØSKR-komitéen, der overvåger staternes implementering af ØSKR-konventionen anser rettighederne for at indeholde en kernebeskyttelse, som angiver et minimumsniveau for den menneskeretlige beskyttelse.⁸⁷ Komitéen anser statens kerneforpligtelser for blandt andet at omfatte sikring af adgang til basale sundhedsydelser på et ikke-diskriminerende grundlag samt adgang til livsvigtig medicin og serviceydelser.⁸⁸

Komitéen har 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.⁸⁹

ØSKR-komitéen gennemgik i 2013 forholdene i Danmark. Komitéen udtrykte bekymring for, at 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.⁹⁰

Børnekonventionen indeholder ligeledes en bestemmelse om børns ret til sundhed.⁹¹ 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.⁹²

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.⁹³ Konventionen kræver desuden, at staten skal sikre, at rettighederne i konventionen gennemføres i national lovgivning og administrativ praksis således, at hensynet til barnets tarv skal komme i første række.⁹⁴

FN's Børnekomité, der overvåger staternes implementering af Børnekonventionen, har fortolket konventionens anvendelsesområde således, at alle børn er omfattet uden hensyn til blandt andet immigrationsstatus.⁹⁵ 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.⁹⁶

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.⁹⁷ 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 graviditets- og fødselshjælp.⁹⁸

Som det fremgår af afsnit 3.1.2, anbefaler blandt andre 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.⁹⁹

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. 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.¹⁰⁰

4.2 DANSKE FORHOLD: UREGISTREREDE GRAVIDE KVINDERS OG BØRNS ADGANG TIL SUNDHEDSYDELSER ER FOR BEGRÆNSET

I Danmark har alle mennesker som nævnt i afsnit 3.2.3.3. 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.¹⁰¹ Det 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 sundhedsydelse. Uregistrerede migranter har således ikke ret til sundhedshjælp via praktiserende læge, behandling for kroniske lidelser, sundhedsydelse i forbindelse med graviditet, vaccinationsprogrammer for børn m.v.

Den generelle sundhedstilstand for gruppen af ureregistrerede migranter kendes ikke. Lægeforeningen, Dansk Flygtningehjælp og Dansk Røde Kors har siden 2011 drevet en privat sundhedsklinik for ureregistrerede migranter i København og siden 2013 også en klinik i Aarhus. Klinikkerne har frem til 1. januar 2018 behandlet mere end 4.900 patienter og haft mere end 16.000 besøg. Sundhedsklinikkerne drives primært ved frivillig arbejdskraft fra blandt andet læger, sygeplejersker, tandbehandlere, jordemødre, fysioterapeuter, bioanalytikere, psykologer og tolke.¹⁰² Sundhedsklinikken i København har åbent tre gange om ugen i tre timer, og klinikken i Aarhus har åbent to gange ugentligt i tre timer.

Sundhedsklinikken i København har i 2017 fået henvendelser fra 643 gravide kvinder. Det er en stigning fra 537 gravide i 2016 og 405 i 2015. Sundhedsklinikken i Aarhus har samlet siden december 2013 fået henvendelser fra 103 gravide kvinder, heraf 31 i 2017.¹⁰³

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, som udgangspunkt 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 offentliggjorde i 2016 en undersøgelse af adgangen til sundhedsydelse for ureregistrerede gravide kvinder via blandt andet interviews med sundhedspersonale.¹⁰⁴

De interviewede sundhedspersoner oplyste blandt andet, at manglende adgang til forebyggende behandling for eksempel 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.¹⁰⁵

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.¹⁰⁶

Manglende adgang til forebyggende behandling kan også medføre, at ureregistrerede gravide kvinder ikke bliver undersøgt for hiv, hepatitis b og syfilis, sådan som gravide kvinder med opholdsret i Danmark automatisk bliver. Hvis disse sygdomme ikke opdages under graviditeten, kan det have alvorlige konsekvenser for kvinden såvel som barnet.¹⁰⁷

Uregistrerede kvinder tilbydes generelt ikke hjælp via offentlige sundhedsydelse 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.¹⁰⁸ 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.¹⁰⁹

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.¹¹⁰ 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.¹¹¹ 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 i sin undersøgelse nævnt ovenfor fundet, at der synes at være en tendens til, at det primært er kvinder, som samlever med herboende

mænd, der afkræves betaling. Det kan også være de herboende mænd, der afkræves betaling for sundhedsydelser til kvinden, hvilket der ikke ses at være klar hjemmel til.¹¹² 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.¹¹³

Det daværende Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse har i 2014 udarbejdet en analyse af tilbuddene om sundhedsydelser 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.¹¹⁴

Lægeforeningen anslog i 2015, 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.¹¹⁵

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.¹¹⁶ 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 betalingssevne, hvilket rummer en risiko for vilkårlighed.

4.3 KONKLUSION

Adgang til basale sundhedsydelser og til forebyggende, helbredende og lindrende behandling er afgørende for muligheden for at overleve og leve et liv i værdighed. Særligt Børnekonventionen sikrer både gravide kvinder og børn en udvidet ret til sundhedsbehandling.

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

Forebyggende graviditetsundersøgelser 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. Derfor er det instituttets opfattelse, at Danmark menneskeretligt er forpligtet til at sikre uregistrerede gravide kvinder adgang til forebyggende sundhedsydelser både før, under og efter fødslen.

De danske regler om uregistrerede børns begrænsede adgang til sundhedsydelser er også vanskeligt forenelige 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.

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.).

ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at regeringen tager initiativ til at:

- fastsætte regler, der sikrer, at uregistrerede kvinder har ret til forebyggende 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, 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.

UREGISTREREDE HJEMLØSES ADGANG TIL OVERNATNING

Arbejdskraftens frie bevægelighed inden for EU og EU's udvidelse med de østeuropæiske lande har de senere år ført til en stigning i antallet af hjemløse uregistrerede migranter fra de østeuropæiske lande.¹¹⁷ Der er formentlig også de senere år sket en stigning i antallet af hjemløse migranter fra afrikanske lande med eller uden opholdstilladelse i andre EU-lande.

Om uregistrerede hjemløse migranter har adgang til herberger og natvarmestuer afhænger blandt andet af, om de har lovligt ophold. Tvivl om de hjemløse migranternes opholdsstatus – og om i hvilken grad de opfylder de øvrige betingelser for adgang til overnatningsmuligheder – betyder, at en stor del af de uregistrerede hjemløse migranter overnatter på gaden.

5.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE: HJEMLØSE SKAL SIKRES HUSLY

At have et sted at bo er ofte en forudsætning for at kunne leve en tryk og værdig tilværelse. I menneskeretten forpligter retten til bolig Danmark til at arbejde for at sikre alle en passende bolig, og derfor er hjemløshed i sig selv en menneskeretlig problemstilling.

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-konventionen).¹¹⁸

ØSKR-komiteén, som overvåger Danmarks implementering af konventionen, har udtalt,

at ØSKR-konventionen implicit indeholder en "minimumskerneforpligtelse", som alle stater stort set uafhængigt af tilgængelige ressourcer skal opfylde, og som kræver umiddelbar handling.¹¹⁹ 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 konventionen.¹²⁰

Ved ØSKR-komiteéns gennemgang af forholdene i Danmark i 2013 udtrykte komitéen bekymring over den vedvarende forekomst af hjemløshed i Danmark, særligt blandt migranter.¹²¹ 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 problematiseret, at lande – som blandt andet Danmark – ikke tillader uregistrerede migranter ophold på offentlige herberger.¹²²

5.2 DANSKE FORHOLD: BEGRÆNSET ADGANG TIL OVERNATNINGSTEDER

Det præcise antal af uregistrerede hjemløse migranter kendes ikke, men VIVE har ved hjemløsetællingen i 2017 optalt 438 uregistrerede hjemløse migranter.¹²³ Det er en stigning fra 125 i 2015. Antallet er et øjebliksbillede af de hjemløse, som myndigheder og forskellige organisationer på hjemløseområdet har kontakt med i "tælleugen" (uge 6). Tallet er behæftet med usikkerhed, da det næppe er alle hjemløse uregistrerede migranter, der har kontakt med de organisationer og myndigheder,

som deltager i optællingen, ligesom deres manglende registrering (CPR-nummer) gør kontrol for "dobbelttælling" mindre sikker.¹²⁴ Samtidig synes antallet af hjemløse migranter at variere meget i løbet af året.

Ifølge VIVE's oplysninger opholder langt størstedelen af de hjemløse migranter sig i København. Ud af de 438 talte hjemløse opholder 386 sig i København. Størstedelen bor på gaden (198) eller på natvarmestue (153) og 89 procent af de hjemløse migranter er mænd. Hovedparten kommer fra andre EU-lande (68 procent), mens de øvrige fordeler sig med 17 procent fra Afrika, 7 procent fra det øvrige Europa (uden for EU) og 5 procent fra de nordiske lande.¹²⁵

Gruppen af hjemløse uregistrerede migranter er en varieret gruppe mennesker, der befinder sig i 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 afgrænset til perioder, hvor de forsøger at skaffe penge til at opretholde liv, hjem og børnenes skolegang i hjemlandet.¹²⁶ Andre forsøger mere permanent at bosætte sig i Danmark, men oplever vanskeligheder med at finde arbejde og bolig.¹²⁷

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.¹²⁸

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.¹²⁹

Ifølge VIVE's opgørelse adskiller de hjemløse migranter sig blandt andet fra hjemløse med fast ophold i Danmark derved, at det for migranter er en mindre andel, hvor psykisk sygdom eller stof- og alkoholafhængighed vurderes som den primære årsag til hjemløsheden. I VIVE's opgørelse er det 20 procent, mens den primære årsag til hjemløsheden for 64 procent af de hjemløse migranter vurderes at være økonomiske vanskeligheder og for 23 procent at være mangel på egnet bolig eller botilbud.¹³⁰

Ifølge organisationer, der arbejder på området, kan livet som boligløs arbejdssøgende imidlertid hurtigt medføre en 'social deroute', således at en del personer efter en periode på gaden som hjemløse bliver alkohol- eller stofafhængige eller får psykiske problemer m.v.¹³¹

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,¹³² og som derfor som nævnt i afsnit 3.2.1 og 3.2.2 må opholde sig i Danmark i kortere perioder, men som ofte ikke har lov til at arbejde under opholdet.

Nogle har uddannelse, typisk inden for bygge- og håndværksfag, og søger arbejde inden for deres 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.¹³³

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. Herberger er midlertidige botilbud, som først og fremmest skal sikre hjemløse "tag over hovedet", en seng at sove i og basale omsorgsydelser. Her kan hjemløse alle årets dage og ofte hele døgnet henvende sig og få ly fra vind og vejr uden forudgående kommunal visitation. Herbergerne kan derfor på mange måder siges at udgøre det nederste sociale sikkerhedsnet for hjemløse.

Herbergerne spiller en central rolle i den danske hjemløseindsats. Det skyldes både, at herbergerne sikrer en umiddelbar og ofte akut midlertidig løsning, så de hjemløse ikke behøver overnatte på gaden, og ved at yde hjælp og støtte til at komme ud af hjemløshed i samarbejde med kommunerne og øvrige aktører.

Der findes steder, der alene tilbyder akutte ydelser i form af "tag over hovedet" for en enkelt nat, et måltid mad m.v. (natcaféer eller natvarmestuer). Der findes også 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 3.2.3 har alene personer med lovligt ophold i Danmark adgang til at modtage ydelser efter serviceloven.¹³⁴ Imidlertid gælder serviceloven som udgangspunkt både for personer med varigt og midlertidigt ophold, eksempelvis ferie- eller studieophold og familiebesøg.¹³⁵

For personer uden et opholdsgrundlag er de eneste muligheder for at få hjælp og støtte

at kontakte udlændingemyndighederne, hvilket dog, som nævnt i afsnit 3.2.3, medfører registrering og i sidste ende ofte udsendelse. Alternativt kan de kontakte private tilbud, som ikke stiller krav om dokumentation for opholdsgrundlag. Private tilbud må dog ikke forsættligt bistå en udlænding med ulovligt at opholde sig her i landet, da dette efter udlændingelovens § 59, stk. 8, nr. 2, kan straffes med bøde eller fængsel i op til 2 år.

For at få adgang til et overnatningstilbud efter serviceloven skal man have særlige sociale problemer, ikke have eller kunne opholde sig i egen bolig og derfor have behov for botilbud og for tilbud om aktiverende støtte, omsorg og efterfølgende hjælp. Boligmangel alene giver således ikke adgang til et herberg, såfremt personen ikke har øvrige sociale problemer.

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 Ministerie for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold slog i december 2014 endelig fast, at EU-borgere har et egentligt krav på herbergsydelser, såfremt de i øvrigt opfylder betingelserne herfor.¹³⁶

Adgang til et overnatning på herberg, forsorgshjem eller natcafé 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).

Den nævnte hjemløsetælling fra VIVE viser dog, at en meget stor andel af de uregistrerede

hjemløse overnatter på gaden – selv i februar måned, hvor optællingen er foretaget.

I en længere årrække har der via satspuljen årligt været afsat en pulje til såkaldte 'nødherberger' eller 'nødovernatning' i vintermånederne. Satspuljepartierne afsatte med satspuljeaftalen for 2016 8,2 millioner kroner til oprettelse af nødovernatningstilbud i vintrene 2016/2017 og 2017/2018.¹³⁷ Med satspuljeaftalen for 2018-2021 er der afsat 4 millioner kroner til at videreføre støtten til at oprette midlertidige nødovernatningstilbud, så der også i vinteren 2018/2019 oprettes de nødvendige tilbud til gadesovende hjemløse i de kolde vinter måneder. Kommuner og private organisationer kan søge disse midler med henblik på at etablere akutovernatning til hjemløse i vintermånederne. Skiftende socialministre har understreget, man ikke vil acceptere, at hjemløse – uanset opholdsgrundlag – skal overnatte udendørs i frost og kulde.¹³⁸ 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.

Selvom det således har været antaget, at også uregistrerede hjemløse uden et lovligt opholdsgrundlag har kunnet ydes nødovernatning i vintermånederne, har Socialstyrelsen imidlertid indskærpet, at der kun kan ydes tilskud til målgrupper med lovligt ophold i Danmark.¹³⁹

Selvom uregistrerede EU-migranter som udgangspunkt er omfattet af serviceloven og derfor har ret til at benytte sig af de almindelige herberger og natcaféer, synes en stor del at blive afvist på baggrund af, at de ikke har sociale problemer og derfor ikke opfylder målgruppebeskrivelsen for adgang til disse overnatningssteder.¹⁴⁰

Samtidig er der sket en ændring af praksis således, at uregistrerede hjemløse uden et lovligt opholdsgrundlag ikke (længere) har ret til at benytte sig af de særlige nødovernatningssteder, der oprettes i vintermånederne. Her må det imidlertid fortsat antages, at også hjemløse EU-migranter har adgang, selv hvis de ikke har sociale problemer og derfor ikke opfylder målgruppebeskrivelsen i servicelovens § 110.

Det er som nævnt ofte socialarbejdere og frivillige på herberger, natcaféer og nødovernatningssteder, der skal foretage en vanskelig juridisk vurdering af den enkeltes opholdsgrundlag. Som udgangspunkt skal overnatningsstedernes personale og frivillige afvise hjemløse migranter, hvis de vurderes ikke at have lovligt ophold.

Flere organisationer giver udtryk for, at det er en meget vanskelig opgave, og at de ikke mener, at de som private organisationer kan afkræve identifikation fra de hjemløse. En enkelt organisation har ikke kunnet garantere, at personer uden lovligt ophold ikke benytter sig af nødovernatningsstederne og har på den baggrund måttet tilbagebetale støtte til Socialstyrelsen.¹⁴¹

Københavns Kommune har fra 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, 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.¹⁴²

Programmet fokuserer på to målgrupper i indsatsen, henholdsvis særligt sårbare hjemløse migranter med sociale problemer ud over hjemløshed og på hjemløse

arbejdssøgende migranter, hvis primære problemstilling er manglende bolig og arbejde. De deltagende organisationer yder forskellige typer af indsatser rettet mod hjemløse uregistrerede migranter, herunder sundhedsydelser, overnatning, rådgivning og væresteder.¹⁴³

Transitprogrammets forskellige indsatser handler om at skabe kontakt til de hjemløse migranter, afklare deres situation og løse akutte udfordringer, stabilisere deres situation og rådgive om rettigheder og muligheder i Danmark, rådgivnings- og motivationsarbejde i forhold til hjemrejse, kontakt til hjemland og borgerens netværk og praktisk hjælp og støtte i forbindelse med hjemrejsen.¹⁴⁴

Københavns Kommune har i en midtvejsstatus for Transitprogrammet fra august 2017 foretaget en foreløbig evaluering af indsatsen. Heraf fremgår blandt andet, at aktørerne i programmet nævner ressource- og lovgivningsmæssige barrierer som de største udfordringer. Der peges blandt andet på, at der mangler ressourcer og tilbud i en stabiliseringsfase, hvilket bliver en barriere for at arbejde videre med beskæftigelse eller hjemrejse. I den forbindelse peges både på manglende overnatningstilbud og på, at behov for misbrugsbehandling, forsørgelse og bolig ikke kan imødekommes.¹⁴⁵

På grund af migranternes uregistrerede status er det vanskeligt at opgøre antallet af hjemløse migranter, der har modtaget hjælp og støtte via Transitprogrammet, men de forskellige aktører der opgør kontakten på unikke personer har haft kontakt med 2.475 borgere i 2016. Dette tal indebærer dog formentlig et betydeligt overlap, idet de samme borgere har kontakt til flere aktører. I alt har 185 hjemløse migranter via Transitprogrammet modtaget støtte til hjemrejse i 2016.¹⁴⁶

Der er foreløbigt afsat 2,7 millioner kroner årligt til at videreføre programmet frem til 2019.¹⁴⁷

5.3 KONKLUSION

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. 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 nødovernatningstilbud om vinteren.

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.¹⁴⁸

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 tilbage til hjemlandet.

Instituttet finder, at regeringen bør udarbejde en sammenhængende politik på området ud fra netop sådanne pragmatiske afvejninger 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 ikke, at Danmark kan have en effektiv udlændingekontrol og udvise de udenlandske hjemløse, der ikke opholder sig lovligt i Danmark eller begår kriminalitet.

ANBEFALING

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at regeringen tager initiativ til at:

- sikre akutte overnatningstilbud til hjemløse uregistrerede migranter hele året.

KRIMINALISERING AF HJEMLØSE MIGRANTER

Der er som nævnt sket en stigning i antallet af hjemløse uregistrerede migranter de senere år.¹⁴⁹ Det har skabt debat om de hjemløse migranternes tilstedeværelse i Danmark, om 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 i forhold til 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.

6.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE: HJEMLØSHED BØR IKKE KRIMINALISERES

Der er ingen menneskerettighedskonventioner, som direkte forhindrer, at man kriminaliserer handlinger relateret til hjemløshed og fattigdom. Når det alligevel er en menneskeretligt relevant problemstilling, skyldes det, at kriminaliseringen kan have menneskeretlige konsekvenser for udsatte mennesker, der i forvejen kan have vanskeligt ved at få opfyldt basale behov og rettigheder.

FN's særlige rapportør for retten til bolig anbefalede i 2015, at alle lande øjeblikkeligt afskaffer enhver lovgivning eller praksis, der

kriminaliserer eller begrænser hjemløse personer eller adfærd associeret med hjemløshed, som for eksempel at sove eller spise i det offentlige rum.¹⁵⁰ FN's Menneskerettighedsråd vedtog efterfølgende en resolution, der opfordrer staterne til at tage alle nødvendige tiltag for at ophæve lovgivning, der kriminaliserer hjemløshed, samt at sikre effektive retsmidler for krænkelse af retten til bolig.¹⁵¹ Danmark var blandt de lande, der foreslog resolutionen i FN's Menneskerettighedsråd.

FN's Guidende principper for ekstrem fattigdom og menneskerettigheder fremhæver 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.¹⁵² FN's Særlige Rapportør for Ekstrem Fattigdom og Menneskerettigheder har endvidere udtrykt bekymring over, at hjemløshed og fattigdom benyttes som indikatorer for kriminalitet.¹⁵³

Egentlige forbud mod, at hjemløse må opholde sig i bestemte områder eller zoner, kan endvidere være et indgreb i friheden til at vælge opholdssted, der er beskyttet i artikel 2 i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions 4. tillægsprotokol. Indgreb i bevægelsesfriheden skal blandt andet forfølge et legitimt formål og være nødvendigt i et demokratisk samfund (proportionalt).

Forbuddet mod diskrimination står som nævnt i afsnit 3.1.1. centralt i menneskeretten. 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. Forbuddet mod diskrimination omfatter både direkte og indirekte diskrimination, og uanset om diskrimination sker på baggrund af lovgivning eller administrativ praksis.

FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder 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.

6.2 DANSKE FORHOLD: KRIMINALISERING RAMMER PRIMÆRT HJEMLØSE MIGRANTER

Som nævnt i afsnit 5.2 bor størstedelen af de hjemløse uregistrerede migranter på gaden eller på natvarmestue. Samtlige partnere i Københavns Kommunes Transitprogram vurderer, at deres brugere i gennemsnit opholder sig mere end 14 timer i døgnet på gaden, mens Projekt Udenfor, WeShelter og Kirkens Korshær vurderer, at deres brugere opholder sig mellem 20-24 timer i døgnet på gaden.¹⁵⁴ Både hjemløse EU-borgere og tredjelandstatsborgere nægtes som nævnt i vidt omfang adgang til offentligt finansierede herberger og overnatter derfor – særligt uden for vintermånederne, hvor der ikke er nødovernatningssteder – i det offentlige rum, blandt andet i parker og på gaden, i forladte ejendomme og afsidesliggende områder.

For en del hjemløse, særligt 'gadesovere', foregår en lang række almindelige menneskelige handlinger i det offentlige rum, eksempelvis at spise og sove. Det gælder også for de uregistrerede migranter. Mangel på adgang til offentlige toiletfaciliteter kan betyde, at de hjemløse også besøger i parker

eller lignende. Når hjemløshed samtidig er forbundet med fattigdom, misbrug og psykisk sygdom, kan hjemløse udgøre et ordensmæssigt problem og dermed også blive genstand for politiets arbejde.

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 udlændingekontrol, der i Danmark varetages af politiet, men også efterforskning af øvrig kriminalitet begået af udlændinge og har en ordensmæssig indsats.¹⁵⁵

I sommeren 2016 beskrev en lang række medier problemer med egentlige lejre af udenlandske hjemløse i København, der skabte utryghed og ordensmæssige problemer. Problemerne førte til en ophedet debat og lejrene blev både i pressen, af politikere og ministre omtalt som 'romalejre'.¹⁵⁶ Kraftige udtalelser fra politikere rettet mod romaer fik blandt andre instituttet til at rejse kritik af brugen af begrebet 'romalejre'.¹⁵⁷ Instituttet finder det problematisk, at man knytter en etnisk gruppe til en bestemt og problematisk adfærd, da det kan medføre diskrimination og yderligere stigmatisering.

Regeringen og Folketinget har som svar på de ordensmæssige problemer det seneste år taget en række initiativer rettet særligt mod de udenlandske hjemløse. Regeringen har ved ændringer af ordensbekendtgørelsen indført et forbud mod at etablere eller opholde sig i utryghedsskabende lejre¹⁵⁸ samt indført mulighed for at meddele zoneforbud for overtrædelse af lejr-forbuddet.¹⁵⁹ Folketinget hastebehandlede og vedtog før sommerferien i 2017 et lovforslag om at skærpe straffelovens betleribestemmelse for tiggeri begået i en gågade, ved stationer, i eller ved supermarkeder eller i offentlige

transportmidler.¹⁶⁰ Straffen for tiggeri disse steder blev fastsat til 14 dages ubetinget fængsel i førstegangstilfælde.

I efteråret 2017 vedtog Folketinget et lovforslag, der gav mulighed for at justitsministeren kan udvide zoneforbuddet til at omfatte en hel kommune allerede ved førstegangsovertrædelser af ordensbekendtgørelsens lejr-forbud.¹⁶¹ Justitsministeren indførte det udvidede zoneforbud for lejr-overtrædelser med en ændring af ordensbekendtgørelsen gældende fra 9. maj 2018.¹⁶²

Et zoneforbud, der omfatter en hel kommune med en varighed på op til 2 år, er et meget intensivt indgreb i bevægelsesfriheden. Ændringen betyder, at der i almindelighed allerede ved en førstegangsovertrædelse af ordensbekendtgørelsens lejrforbud kan udstedes et zoneforbud, når den pågældende er hjemløs og ikke har en særlig tilknytning til den kommune forbuddet vedrører.

Instituttet kritiserede, at lovændringen efter instituttets opfattelse ikke indeholdt de fornødne indskrænkninger til at sikre mod krænkelse af hjemløses menneskerettigheder i konkrete sager.¹⁶³

Af de forskellige lovforslag og pressemeddelelser mv. fremgår det klart, at tiltagene er rettet mod udenlandske hjemløse.¹⁶⁴ Alle tiltagene er imidlertid neutralt formulerede og gælder for alle, der overtræder de forskellige forbud. På baggrund af den ophedede debat om udenlandske hjemløse, der er gået forud og det forhold, at det af lovforslagene m.v. fremgår, at tiltagene er rettet mod udenlandske hjemløse, har instituttet i sine høringssvar understreget, at tiltagene ikke må føre til en diskriminerende efterforsknings- og tiltalepraksis.¹⁶⁵

Tal fra justitsministeren viser, at den skærpede betleribestemmelse primært er blevet anvendt

af Københavns Politi og primært over for udenlandske statsborgere. Således fremgår det, at der fra skærpelsen trådte i kraft den 21. juli 2017 til den 15. september 2017 var afsagt 20 domme for betleri omfattet af den skærpede straf for overtrædelse på bestemte steder, samt at alle domme var afsagt mod udenlandske statsborgere.¹⁶⁶

Det fremgår af oplysninger fra Københavns Politi, at Københavns Politi fra indførelsen af lejr-forbuddet i ordensbekendtgørelsen, der trådte i kraft 1. april 2017 til november 2017, havde ryddet 58 utryghedsskabende lejre. I alt havde Københavns Politi på dette tidspunkt fået 313 anmeldelser om utryghedsskabende lejre.¹⁶⁷ Det fremgår imidlertid ikke, hvordan de rejste sager fordeler sig på nationalitet.

Det fremgår endvidere af oplysninger fra Københavns Politi, at der fra indførelsen af muligheden for at meddele zoneforbud for overtrædelse af lejr-forbuddet i ordensbekendtgørelsen 1. juli 2017 til november 2017, var meddelt 25 zoneforbud for overtrædelse af lejr-bestemmelsen, hvoraf alle var givet til udenlandske statsborgere.¹⁶⁸

Af den politiske debat under behandlingen af lovforslaget om at skærpe straffen for utryghedsskabende tiggeri stod det klart, at der er et bredt politisk ønske om at ændre EU-reglerne, der giver EU-borgere, der ikke kan forsørge sig selv, adgang til lovligt at opholde sig i Danmark.

Hjemløse EU-borgere kan – som følge af EU's opholdsdirektiv – ikke udvises eller afvises, fordi vedkommende ikke kan forsørge sig selv (subsistensløshed) eller på grund af forhold, der er af generelpræventiv karakter, eller der ikke vedrører den pågældendes individuelle forhold. Hvis en EU-borger skal kunne udvises skal vedkommendes adfærd udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører grundlæggende samfundshensyn.¹⁶⁹

Højesterets praksis viser, at der ikke må være tale om handlinger af tilfældig karakter og/eller med begrænset skadevirkning.¹⁷⁰

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. Højesteret fandt, at der ikke havde været en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berørte grundlæggende samfundshensyn, i to af de fire sager. Dette indebar, 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)¹⁷¹ 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.¹⁷² 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.¹⁷³

Efter det seneste års tiltag rettet mod udenlandske hjemløse har adgangen til at udvise på baggrund af overtrædelser af de nye strafbemmelser også været prøvet.

I den første sag efter skærpsen af straffelovens tiggeriforbud ønskede anklagemyndigheden at frihedsberøve en EU-borger med henblik på udsendelse. Byretten godkendte frihedsberøvelsen, mens landsretten fandt, at uanset, at lovændringen var udtryk for, at

betleri omfattet af skærpsen skal bedømmes strengere, så kunne den sigtedes adfærd ikke anses for at udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse. Landsretten fandt dermed, at opholdsdirektivet var til hinder for udvisning af en EU-borger for en enkelt overtrædelse af det skærpede tiggeriforbud, og at manden derfor heller ikke kunne frihedsberøves med henblik på udvisning.¹⁷⁴

Højesteret afsagde 19. december 2017 fire kendelser om muligheden for at udvise EU-borgere for overtrædelse af bl.a. lejrforbuddet.¹⁷⁵ Højesteret slog fast, at det ikke i de konkrete sager var i strid med EU's opholdsdirektiv at udvise de fire. Udover overtrædelsen af lejrforbuddet havde alle fire flere tidligere sager om overnatning, tiggeri mv. inden for en kortere periode.

Senest har Højesteret i fire kendelser af 16. maj 2018 godkendt bøder, frihedsberøvelse og udvisningsafgørelse med 2 års indrejseforbud over for 4 rumænske statsborgere, der alle tre gange inden for et kortere tidsrum havde overtrådt lejrforbuddet, men som ikke var dømt for øvrige forhold.¹⁷⁶

Højesteret fastslog, at rumænernes adfærd udgjorde en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse. Højesteret fandt, at hensynet til den offentlige orden, der også beskyttes opholdsdirektivet, og den aktuelle overtrædelse sammenholdt med de kort forud begåede overtrædelser af ordensbekendtgørelsen ikke havde en tilfældig karakter med begrænset skadevirkning, men blev anset for at være udslag af en systematisk adfærd som led i rumænernes ophold i Danmark som flaskesamlere.

Politiet har til opgave at sikre tryghed, fred og orden samt til at forhindre forstyrrelser af

den offentlige orden.¹⁷⁷ 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.

6.3 KONKLUSION

Instituttet finder det menneskeretligt set problematisk, at de ordensmæssige problemer, som socialt udsattes ophold og livsopretholdende handlinger i det offentlige rum skaber, kriminaliseres og søges løst med forbud, straffskærpelser og en intensiv politiindsats.

Selvom tiltagene er neutralt formuleret, er der en tendens til, at de i praksis primært bliver anvendt over for udenlandske hjemløse. Denne tendens siger imidlertid ikke noget om årsagerne hertil. Der kan således være forskellige årsager til dette, eksempelvis at de udenlandske statsborgere agerer på en anden og mere generende måde end danske hjemløse, eller at flere udlændinge end danskere tigger eller overnatter i det offentlige rum.

Der kan dog også være tale om strukturelle forhold hos myndighederne, såsom oprettelsen af særlige udlændingekontrolenheder i politiet.

Når bestemte enheder i politiet alene har udlændinge som målgruppe og udover udlændingeretlige forhold også efterforsker øvrige forbrydelser, risikerer der at opstå en anden praksis, således at bestemte forhold som at overnatte i det offentlige rum, tigge m.v. alene medfører strafforfølgning over for udlændinge.

Det er afgørende, at strafforfølgning for eksempelvis ophold i en utryghedsskabende lejr eller tiggeri, ikke sker med henblik på senere at kunne udvise hjemløse udlændinge i tilfælde, hvor politiet ikke ville strafforfølge danske borgere i en tilsvarende situation.

Der bør således ikke foregå en målrettet anvendelse af ordensbekendtgørelsen og straffeloven for 'hjemløse-forbrydelser' alene for at kunne udvise efter udlændingeloven. 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 FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder artikel 26.

ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at regeringen:

- afsøger løsninger på de ordensmæssige problemer som socialt udsatte, herunder udenlandske hjemløse, kan skabe – uden at kriminalisere handlinger direkte relateret til fattigdom og hjemløshed.
- sikrer, at bestemmelserne om utryghedsskabende lejre, zoneforbud og tiggeri ikke håndhæves på en diskriminerende måde over for enkelte befolkningsgrupper på grund af for eksempel nationalitet eller etnicitet.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet og Rigspolitiet:

- udarbejder retningslinjer for politiets særlige udlændingekontrolenheders strafforfølgning af forhold, der ikke relaterer sig til udlændingekontrol.

OVERGREB, UDNYTTELSE OG MENNESKEHANDEL AF UREGISTREREDE MIGRANTER

Uregistrerede migranter er sårbare over for overgreb og udnyttelse, både i selve migrationsprocessen, og mens de lever i Danmark som uregistrerede migranter. Det skyldes blandt andet, at deres opholdsstatus betyder, at kontakt til politi og øvrige myndigheder ofte vil medføre registrering og risiko for tilbageholdelse og udsendelse.

Der synes at være en glidende overgang mellem forskellige grader af udnyttelse af sårbare migranter og egentlig 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. Eksempelvis vil en indsats, der snævert fokuserer på kriminalitetsbekæmpelse og udlændingekontrol, mangle et rettighedsbaseret fokus.

Den juridiske definition af menneskehandel kan dække over en mangfoldighed af 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 kan dog også omfatte situationer, hvor personer ønsker at migrere til et andet land med henblik på at skabe sig en bedre tilværelse. Hvis dette på grund af migrationslandets udlændingeregler ikke kan foregå ved almindelig lovlig indrejse, bliver rejsen dyr og kan involvere menneskesmuglere og gældsætning. Dette medfører en sårbarhed over for udnyttelse både under rejsen og efter ankomsten. En sådan udnyttelse kan efter omstændighederne være menneskehandel.

Ingen eller begrænset opholdsret betyder, at ofre for overgreb, udnyttelse eller menneskehandel 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.

7.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE: STATEN HAR PLIGT TIL AT BESKYTTE MOD OVERGREB OG MENNESKEHANDEL

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,¹⁷⁸ FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder¹⁷⁹ samt i specialkonventioner

som Kvindekonventionen¹⁸⁰ og Børnekonventionen¹⁸¹.

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. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har blandt andet udtalt, at medlemsstaterne er forpligtede til at beskytte ofre og potentielle ofre for menneskehandel og til at efterforske menneskehandel effektivt.¹⁸² EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder indeholder også et forbud mod tvangs- eller pligtarbejde samt menneskehandel.¹⁸³

I 2000 vedtog FN en konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet¹⁸⁴ med to tillægsprotokoller om henholdsvis menneskehandel (Palermo-protokollen)¹⁸⁵ og menneskesmugling.¹⁸⁶ Palermo-protokollen indeholder den første internationalt accepterede definition af menneskehandel. Der er tale om:

1. En handling i form af for eksempel rekruttering eller transport.
2. En metode, for eksempel i form af tvang eller bedrag.
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 strafforfølgning og retshåndhævelse – ikke menneskerettighedsbeskyttelse. Protokollen er derfor blevet kritiseret for ikke at have en menneskeretlig tilgang og

for ikke i tilstrækkelig grad at beskytte ofres rettigheder.¹⁸⁷

I 2005 vedtog Europarådet en konvention specifikt rettet mod menneskehandel – konventionen om indsatsen mod menneskehandel.¹⁸⁸ 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,¹⁸⁹ sikkerhed og kontrol af identifikations- og rejsedokumenter¹⁹⁰ og forpligtelser til at kriminalisere handlinger relateret til forfalskning af identifikations- og rejsedokumenter, når dette muliggør menneskehandel.¹⁹¹ 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).¹⁹²

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.¹⁹³ 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.¹⁹⁴ 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.¹⁹⁵

FN's Højkommissær for Menneskerettigheder anbefaler, at staterne sikrer, at handlede personer ikke under nogen omstændigheder fængsles eller under andre former frihedsberøves.¹⁹⁶ Ifølge kommissæren skal et offer for menneskehandel behandles som et offer for en alvorlig menneskerettighedskrænkelse og ikke ud fra, at vedkommende for eksempel befinder sig illegalt i landet eller bliver pågrebet med falske dokumenter, der kan knyttes til menneskehandelsforholdet. Derfor bør staterne ifølge højkommissæren 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.

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention beskytter retten til respekt for privatliv og indeholder som nævnt et forbud mod tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.¹⁹⁷ Efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis medfører disse bestemmelser også visse positive forpligtelser til at kriminalisere, efterforske og strafforfølge overgreb og udnyttelse fra andre private, herunder overgreb begået mod uregistrerede migranter.¹⁹⁸

Selv om staten således har pligt til at kriminalisere, efterforske og strafforfølge

overgreb og udnyttelse samt til i et vist omfang at beskytte ofrene, forhindrer det ikke staten i at undersøge uregistrerede migranternes opholdsstatus i den forbindelse. Også selvom dette kan afholde ofrene fra at anmelde overgreb. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har imidlertid bemærket, at uregistrerede migranter må anses for særligt sårbare i en sådan situation.¹⁹⁹

For at adressere denne problemstilling har FN's Menneskerettighedsråds Særlige Rapportør for Migranternes Menneskerettigheder, som nævnt i afsnit 3.1.2, anbefalet alle stater at indføre såkaldte 'firewalls' mellem udlændingekontrol (immigration enforcement), arbejdstilsyn 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, overgreb og udnyttelse ved at sikre adgang til at anmelde sådanne overgreb til politiet eller at kritisable eller farlige arbejdsforhold kan adresseres, 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.²⁰⁰

7.2 DANSKE FORHOLD: BEKÆMPELSE AF OVERGREB OG MENNESKEHANDEL I DANMARK

Danmark fik i 2002 sin første handlingsplan til bekæmpelse af kvindehandel. Handlingsplanen blev suppleret med et tillæg om børn i 2005. I 2007 fulgte en handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel, der

omfattede både kvinder og mænd. Den nuværende handlingsplan er fra maj 2015 og gælder til 2018.²⁰¹ Udmøntningen af den tidligere handlingsplan blev evalueret i 2014.²⁰²

Menneskehandel blev i 2002 selvstændigt kriminaliseret i straffelovens § 262 a, der tager udgangspunkt i Palermo-protokollens menneskehandelsdefinition.

Center Mod Menneskehandel 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. Centeret 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 også den såkaldte refleksionsperiode. I vurderingsgrundlaget indgår blandt andet politiets og Center Mod Menneskehandels vurdering af spørgsmålet om menneskehandel samt eventuelle oplysninger fra andre relevante aktører, såsom krisecentermedarbejdere, ngo'er m.v.²⁰³

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.²⁰⁴ 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.²⁰⁵ Politiet har imidlertid udvidet sit fokus og har indgået et samarbejde med Center Mod Menneskehandel og Skat for at bekæmpe menneskehandel til tvangsarbejde.

Sager, der forfølges ved domstolene efter straffelovens § 262 a om menneskehandel, offentliggøres på Anklagemyndighedens hjemmeside.²⁰⁶ Domstolspraksis viser en række sager om forskellige former for udnyttelse og menneskehandel. Udover sager, hvor der dømmes for menneskehandel, findes også en række sager om udnyttelse af uregistrerede migranter i form af eksempelvis åger, bedrageri, trusler m.v.

7.2.1 IDENTIFIKATION OG STRAFFORFØLGNING AF OFRE FOR MENNESKEHANDEL

Fra 2007 til 2016 er i alt 635 personer identificeret som ofre for menneskehandel.²⁰⁷ I 2016 blev 121 personer vurderet handlet af de danske myndigheder, hvoraf 114 var kvinder. 9 af ofrene var under 18 år på identifikationstidspunktet. Størstedelen af de personer, der identificeres som ofre for menneskehandel i Danmark, kommer fra Nigeria. Derudover ses identificerede ofre fra Europa og Asien.²⁰⁸

Langt de fleste ofre for menneskehandel 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, ligesom den pågældende person kan udvises.²⁰⁹ 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.²¹⁰

Ofre for menneskehandel er ikke straffri, men der skal som udgangspunkt meddeles tiltalefrafald til sigtede, som har været udsat for menneskehandel, når de kriminelle forhold relaterer sig til menneskehandlen, og forholdene ikke kan karakteriseres som grov kriminalitet.²¹¹

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).²¹² Om en uregistreret migrant uden lovligt opholdsgrundlag bliver udvist har

primært betydning i forhold til, om der samtidig gives et indrejseforbud. En udlænding uden opholdsgrundlag vil blive udsendt og må kun indrejse igen med et lovligt opholdsgrundlag.

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.²¹³ Tilgangen er udtryk for en stærk vægtning af kriminalitetsbekæmpelseshensyn og hensyn til udlændingekontrol, snarere end en offer- eller rettighedsbaseret tilgang. I en evalueringsrapport af Center mod Menneskehandel fra 2016 peges ligeledes på, at det med fordel kan overvejes om politiets strategi med razziaer er den mest optimale i forhold til både politiets og centerets ressourceanvendelse.²¹⁴

De senere år har der desuden 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, som er forbeholdt kvinder. Det drives af Center Mod Menneskehandel og Reden International.

I 2015 slog politiet til i den såkaldte Operation Hvepsebo, hvor en lang række mandlige migranter blevet identificeret som ofre for menneskehandel til kriminalitet, hvor deres identitet blandt andet havde været udnyttet til at begå bedrageri og til at oprette lån. Der

er imidlertid på nuværende tidspunkt ingen sociale tilbud til potentielle mandlige ofre for menneskehandel, ligesom disse tillige i vidt omfang vil være afskåret fra at kunne benytte sig af de almindelige sociale tilbud på baggrund af deres begrænsede eller manglende opholdsgrund, se nærmere afsnit 3.2.3 og 5.2. De sociale tilbud synes ikke at spille en større rolle i forhold til identifikation af ofre for menneskehandel.

Center Mod Menneskehandel fremhæver, at der er tale om en glidende overgang mellem forskellige grader af udnyttelse af sårbare migranter på arbejdsmarkedet og menneskehandel til tvangsarbejde.²¹⁵ 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. eller andre former for udnyttelse eller tvang. Der er 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.

En række sager der har været fremme i medierne tyder dog på, at fagforeningerne i stigende omfang spiller en rolle i forhold til at bekæmpe forskellige former for udnyttelse af uregistrerede migranter på arbejdsmarkedet.²¹⁶

Den daværende minister for børn, undervisning og ligestilling uddelte i marts 2016 støtte til

et treårigt projekt om opsøgende arbejde over for potentielle ofre for menneskehandel til tvangsarbejde, som fagforeningen 3F og Aalborg Universitet i samarbejde skal udføre.²¹⁷

7.2.2 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.²¹⁸ Ifølge Rigspolitiet skal frihedsberøvelse 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.).²¹⁹

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.²²⁰

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 bør ofre og mulige ofre for menneskehandel så vidt muligt ikke frihedsberøves og skal som udgangspunkt indkvarteres på krisecentre, herberger mv.²²¹ 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.²²²

Selvom der således er et alternativ til frihedsberøvelse i sager om (potentielle) ofre for menneskehandel, må det antages, at brugen af alternativerne 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.

I en evalueringsrapport af Center mod Menneskehandel fra 2016 fremgår, at størstedelen af de identificerede ofre for menneskehandel tilbydes ophold på Reden Internationals krisecenter for udenlandske kvinder handlet til prostitution.²²³ I 2014 og 2015 modtog centret 79 kvinder, men 35 af disse forsvandt efter et stykke tid på krisecentret. Evalueringen identificerer en række problemstillinger i forhold til rammerne og strukturen i den danske menneskehandelsindsats, herunder væsentlige udfordringer ved krisecenterkonstruktionen, der blandt andet kan skabe barrierer for anvendelsen af krisecenter frem for frihedsberøvelse.²²⁴

Spørgsmålet om frihedsberøvelse i sager om ofre for menneskehandel har ligeledes været behandlet flere gange i 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 hende 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.²²⁵

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. Center Mod Menneskehandel 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.²²⁶

7.2.3 OPHOLDSTILLADELSE OG HJEMSENDELSE

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.²²⁷ Der kan endvidere gives opholdstilladelse til en udlænding, hvis tilstedeværelse i Danmark er påkrævet af efterforsknings- eller retsforfølgingsmæssige hensyn, hvilket omfatter ofre for menneskehandel. Opholdstilladelsen kan ikke forlænges ud over den periode, hvori efterforskningen eller retsforfølgningen pågår.²²⁸

En ekspertgruppe under Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings, GRETA), anbefalede i 2016 blandt andet, at Danmark gennemgår lovgivning og praksis med henblik på at sikre, at alle ofre for menneskehandel får en 'recovery' og refleksionsperiode snarere end en udskudt tidsfrist med henblik på en forberedt udsendelse. GRETA anbefalede ligeledes, at Danmark ændrer praksis i forhold til at udstede opholdstilladelser til ofre for menneskehandel.²²⁹

Ofre for menneskehandel kan søge om asyl eller humanitær opholdstilladelse eller opholdstilladelse efter udlændingelovens øvrige regler.²³⁰ Søger et offer for menneskehandel asyl, er vedkommende underlagt de samme regler som andre asylansøgere, herunder reglerne i Dublinforordningen.

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 blandt andet Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.²³¹ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol

har behandlet en række sager, hvor ofre for menneskehandel har klaget over udsendelse, idet klagerne ikke mente, at hjemlandets myndigheder ville kunne beskytte dem. Domstolen har i disse sager ikke fundet, at udsendelse ville være i strid med konventionen.²³²

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 FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder.²³³ Flygtningenævnet genoptog sagen på baggrund af FN's Menneskerettighedskomiteés afgørelse, men fastholdt afslaget på asyl med henvisning til ovennævnte praksis fra menneskerettighedsdomstolen.²³⁴

En gennemgang af Flygtningenævnets senere praksis viser, at der som udgangspunkt ikke gives asyl til ofre for menneskehandel fra Nigeria, hvor størstedelen af de identificerede ofre for menneskehandel kommer fra.²³⁵

7.2.4 UREGISTREREDE MIGRANTER SOM OFRE FOR KRIMINALITET OG CHIKANE

Som nævnt er uregistrerede migranter sårbare over for overgreb og udnyttelse. Det skyldes blandt andet, at deres opholdsstatus betyder, at kontakt til politi og øvrige myndigheder ofte vil medføre registrering og risiko for tilbageholdelse og udsendelse. Det vides ikke, i hvilket omfang uregistrerede migranter generelt bliver udsat for kriminalitet og chikane. Der findes dog enkelte undersøgelser, som belyser nogle særligt udsatte grupper oplevelser med vold og chikane.

En større norsk undersøgelse fra 2015 af forholdene for rumænere, der lever og arbejder på gaden i Oslo, Stockholm og København, har således undersøgt, i hvilket omfang disse oplever chikane og vold.²³⁶

I undersøgelsen deltog 1.269 personer, hvoraf 385 levede på gaden i København. 17 procent af rumænerne, der levede på gaden i København, angav at have været udsat for vold. Størstedelen angav at have været udsat for vold fra almindelige københavnere, mens to procent angav at have været udsat for vold fra en anden rumæner.²³⁷ Særligt bemærkelsesværdigt er endvidere, at fire procent angav, at de havde været udsat for vold fra en politibetjent i København. I alt havde 17 personer af de 385 angivet, at de havde været udsat for vold fra politiet i København, mens alene én person havde angivet at have været udsat for vold fra politiet i henholdsvis Oslo (438 deltagere) og Stockholm (446 deltagere).²³⁸

Det tidligere SFI (nu en del af Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd, VIVE) har i en rapport fra 2011 kortlagt prostitutionsområdet i Danmark. I den forbindelse kortlagde SFI 595 gadesexarbejdere i løbet af 2010, hvoraf stort set alle var udenlandske kvinder. Det fremgår af rapporten, at en stor del af disse kvinder var uregistrerede migranter.²³⁹ Rapporten konkluderer, at den synlige gadeprostitution i København i dag, i langt overvejende grad er præget af udenlandske kvinder, formentlig fra Afrika eller Østeuropa.

En meget stor andel af gadesexarbejderne angav at have været udsat for vold. 41 procent angav at have været udsat for vold en eller flere gange i løbet af det seneste år (til sammenligning angav tre procent af kliniksexarbejderne at have været udsat for vold).²⁴⁰ Rapporten sandsynliggør, at de gadesexarbejdere, der opholder sig ulovligt i Danmark, er i høj risiko for at blive udsat for vold. Rapporten beskriver endvidere, at nogle udenlandske kvinder er bange for konsekvenserne af at gå til danske myndigheder for at anmelde vold. Der var kvinder, der i interviews berettede om voldelige kunder, som truede med, at de ville afsløre dem

(deres opholdsstatus), hvis de fortalte nogen om volden.²⁴¹

Der findes som nævnt 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 rumænere, der lever på gaden i København. SFI's undersøgelse viser endvidere, at de uregistrerede gadesexarbejdere er meget sårbare over for overgreb, og at en stor andel bliver udsat for voldelige overfald. Det er formentlig særligt de uregistrerede migranter, som er synlige i gadebilledet, der oplever disse form for overgreb.

7.2.5 UDENLANDSKE GADEBØRN I DANMARK

En særligt udsat og sårbar gruppe blandt de uregistrerede migranter er børn. Fra 2007-2016 er der identificeret 25 børn som ofre for menneskehandel.²⁴² I alt blev ni børn identificeret som ofre for menneskehandel i 2016, der blandt andet havde været handlet til prostitution og strafbare handlinger i form af salg af stoffer. Fem af de seks piger var identificeret som ofre for menneskehandel til prostitution.²⁴³

I 2016 har Københavns Kommunes Den Sociale Døgnvagt (Døgnvagten) registreret henvendelser om 35 østeuropæiske børn, mens Aarhus kommune årligt har kontakt med omkring fire østeuropæiske børn. Der er primært tale om rumænske drenge, der lever på gaden.²⁴⁴

Institut for Menneskerettigheder har på baggrund af en henvendelse fra en ngo talt med en række myndigheder og organisationer, der har kontakt med hjemløse uregistrerede migranter. De beskriver en mindre gruppe af meget udsatte børn, som lever på gaden, primært i København.²⁴⁵ Medarbejdere fra Døgnvagten har endvidere beskrevet deres

erfaringer med denne gruppe i en række artikler i Socialrådgiveren.²⁴⁶

Knap 80 procent af henvendelserne om østeuropæiske børn til Døgnvagten sker fra politiet i forbindelse med forskellige former for småkriminalitet som butikstyveri eller tiggeri.²⁴⁷ Medarbejderne beskriver, at børnene lever under kummerlige forhold på gaden, og at de har begrundede formodninger om, at nogle af de østeuropæiske børn har været udsat for både voldelige og seksuelle overgreb under deres ophold på gaden.²⁴⁸ Selvom servicelovens regler og muligheder om hjælp og støtte til børn også finder direkte anvendelse over for børn fra andre EU-lande, oplever medarbejderne ikke, at de forskellige foranstaltninger er reelle og brugbare redskaber i mødet med børnene. De beskriver, at børnene ofte ikke vil fortælle dem noget, og at de afviser tilbud om eksempelvis anbringelse på institution eller anden form for indkvartering.²⁴⁹

Både medarbejderne i Døgnvagten og organisationer, der har haft kontakt med de østeuropæiske gadebørn, fortæller, at en del af børnene angiver at være her i følgeskab med familie eller med en form for værger. Flere har oplyst til instituttet, at flere af børnene når de løslades afhentes af lidt ældre unge mænd, der fremviser en rumænsk attest, der skulle vise, at de er værger for børnene.²⁵⁰ Medarbejderne i Døgnvagten beskriver, at børnene typisk enten løslades til familie eller værger, eller forlader anbringelsesstedet inden for meget kort tid.²⁵¹

Center mod Menneskehandel oplyser, at børnene typisk ikke vil fortælle om eventuel tvang eller menneskehandel, hvilket gør det vanskeligt at identificere om de har været udsat for overgreb.

Center mod Menneskehandel og Døgnvagten oplever, at der er tale om et stigende antal

udenlandske gadebørn og har derfor besluttet at oprette en fælles indsatsgruppe for at forsøge at forbedre indsatsen over for de ekstremt udsatte børn.²⁵²

7.3 KONKLUSION

I Danmark er kriminaliteten generelt lav og trygheden stor. Strafbare handlinger efterforskes og retsforfølges generelt effektivt, så vold og overgreb med videre mødes med strafferetlige sanktioner.

Sager om overgreb, udnyttelse og menneskehandel viser, at nogle uregistrerede migranter lever en tilværelse præget af vold, overgreb og utryghed og uden den reelle beskyttelse, som andre borgere nyder i et generelt velfungerende retssamfund som det danske.

Siden 2002 har Danmark haft mere eller mindre omfattende strategier for at bekæmpe menneskehandel, mens der ikke er nogen samlet strategi for at bekæmpe øvrige overgreb og udnyttelse af uregistrerede migranter. Erfaringerne fra menneskehandelsområdet viser, at de uregistrerede migranter kun i begrænset omfang søger de muligheder for beskyttelse, der kan tilbydes til ofre for menneskehandel. Langt størstedelen af ofre for menneskehandel identificeres på baggrund af, at de pågældende pågribes af politiet i forbindelse med udlændingekontrol eller efterforskning af kriminalitet.

De eksisterende rammer for politiets arbejde med efterforskning af kriminalitet og udlændingekontrol sikrer i praksis ikke uregistrerede migranter en reel beskyttelse mod overgreb, udnyttelse og menneskehandel.

Danmark er forpligtet til at kriminalisere, efterforske og strafforfølge overgreb og udnyttelse samt til i et vist omfang at beskytte ofre for sådanne overgreb. Dette forhindrer dog ikke, at staterne i den forbindelse kan

undersøge en persons opholdsstatus, selvom dette kan afholde uregistrerede migranter fra at anmelde overgreb til politiet.

Hvis ofre ikke anmelder forbrydelser til politiet, har politiet meget begrænsede muligheder for at sikre en reel strafferetlig beskyttelse mod overgreb, og man risikerer en tilstand med en vis grad af straffrihed for overgreb begået mod uregistrerede migranter.

Det bør derfor overvejes, om man af menneskeretlige og kriminalitetsforebyggende hensyn kunne indføre en forsøgsordning, der kunne give ofre for alvorlige forbrydelser mulighed for at anmelde overgreb, uden at anmeldelsen fører til en registrering af opholdsstatus.

ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at:

- regeringen undersøger muligheden for indføre en forsøgsordning, der kan give ofre for alvorlige forbrydelser mulighed for at anmelde overgreb til politiet, uden at anmeldelsen fører til en registrering af opholdsstatus.
- Justitsministeriet sikrer, at personer, der kan være ofre for menneskehandel, ikke frihedsberøves, men får ophold i et 'safehouse' eller lignende.
- Udenrigsministeriet i samarbejde med Børne- og Socialministeriet sikrer, at potentielle ofre for menneskehandel har adgang til sociale tilbud, uanset køn.

NOTER

- 1 Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, Sundhedsydelser til uregistrerede migranter, Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik 2013-14, UUI Alm. del, bilag 148, side 4.
- 2 Nyt fra Rockwool Fondens Forskningsenhed (december 2014).
- 3 Bekendtgørelse nr. 305 af 31. marts 2017 om ændring af bekendtgørelse om politiets sikring af den offentlige orden og beskyttelse af enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed mv., samt politiets adgang til at iværksætte midlertidige foranstaltninger.
- 4 Lov nr. 753 af 19. juni 2017 om ændring af straffeloven (Skærpelse af straffen for utryghedsskabende tiggeri).
- 5 Lov nr. 131 af 27. februar 2018 om ændring af lov om politiets virksomhed (Udvidet bemyndigelse til at fastsætte regler om zoneforbud).
- 6 Bekendtgørelse nr. 427 af 7. maj 2018 om ændring af bekendtgørelse om politiets sikring af den offentlige orden og beskyttelse af enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed mv., samt politiets adgang til at iværksætte midlertidige foranstaltninger.
- 7 Se tilsvarende Justitsministeriet, Kommenteret høringsoversigt, Forslag til lov om ændring af straffeloven (Skærpelse af straffen for utryghedsskabende tiggeri), pkt. 2.1, L215, bilag 5.
- 8 Institut for Menneskerettigheder, Status 2015-16, delrapport Uregistrerede migranter, kapitel 5.3.
- 9 Folketinget 2017-18, L 204 Forslag til lov om ændring af retsplejeloven, (Nedbringelse af sagsbehandlingstiden i straffesager).
- 10 Bekendtgørelse nr. 305 af 31. marts 2017 om ændring af bekendtgørelse om politiets sikring af den offentlige orden og beskyttelse af enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed mv., samt politiets adgang til at iværksætte midlertidige foranstaltninger.
- 11 Adgangen til at fastsætte zoneforbud ved bekendtgørelse blev indført med lov nr. 131 af 27. februar 2018 om ændring af lov om politiets virksomhed og gennemført med bekendtgørelse nr. 427 af 7. maj 2018 om ændring af bekendtgørelse om politiets sikring af den offentlige orden og beskyttelse af enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed mv., samt politiets adgang til at iværksætte midlertidige foranstaltninger.
- 12 Lov nr. 753 af 19. juni 2017 om ændring af straffeloven (Skærpelse af straffen for utryghedsskabende tiggeri).
- 13 Østre Landsrets kendelse af 29. juni 2017, tilgængelig på: <http://www.domstol.dk/oestrelandsret/nyheder/domsresumeer/Documents/S-1771-17.pdf>.
- 14 Højesterets kendelser i sagerne 167/2017, 168/2017, 169/2017 og 170/2017, tilgængelige på: <http://www.hoejesteret.dk/hoejesteret/nyheder/Afgorelser/Pages/Frihedsberoevelseafrumaeneremedhenblikpaaudvisning.aspx>.
- 15 Højesterets kendelser i sagerne 212/2017, 213/2017, 214/2017 og 215/2017, tilgæn-

- gelig på: <http://www.hoejesteret.dk/hoejesteret/nyheder/Afgorelser/Pages/Frihedsberoevelseafrumaeneremedhenblikpaaudvisning2.aspx>.
- 16 FN's Børnekomité, Concluding observations on the fifth periodic report of Denmark, 26. oktober 2017, CRC/C/DNK/CO/5, pkt. 39 (g) og 40 (h). Institutet har udarbejdet en uofficiel dansk oversættelse af anbefalingerne, som er tilgængelig på: https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/monitorering/uofficiel_oversaettelse_af_boernekomiteens_anbefalinger.pdf.
 - 17 FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder artikel 1 og 2.
 - 18 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 Menneskerettighedskonvention, artikel 1.
 - 19 Se eksempelvis Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Abdulaziz, Cabales og Balkandali mod Storbritannien, dom af 28. maj 1985, app.no. 9214/80, 9473/81 og 9474/81, præmis 67, og Biao mod Danmark, dom af 25. marts 2014, app. no. 38590/10, præmis 53.
 - 20 Se blandt andet FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder, artikel 25 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions Tillægsprotokol 4, artikel 3.
 - 21 FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, artikel 11.
 - 22 FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, artikel 6 og 7.
 - 23 FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, artikel 9.
 - 24 FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, artikel 12.
 - 25 Den Europæiske Socialpagt, artikel 19.
 - 26 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.
 - 27 Se blandt andet Den Europæiske Socialkomité, COHRE mod Italien, afgørelse af 25. juni 2010, klage nr. 58/2009, præmis 33.
 - 28 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, side 22-23.
 - 29 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, side 7.
 - 30 For en nærmere gennemgang se: Institut for Menneskerettigheder, Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder – Grundnotat, 2016, tilgængelig på: https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/monitorering/oskr_grundnotat_2017.pdf.
 - 31 FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, artikel 2, stk. 2.
 - 32 FN's Komité om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, General Comment 20, 2009, punkt 30.
 - 33 François Crépeau, Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, 5. august 2013, A/68/283, pkt. 82, 98 og 127.
 - 34 Europarådet, European Commission against Racism and Intolerance, General Policy Recommendation no. 16 on safeguarding irregularly present migrants from discrimination, vedtaget 16. marts 2016.
 - 35 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.

- 36 Udlændingeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1117 af 2. oktober 2017.
- 37 Udlændingeloven, § 1.
- 38 Udlændingeloven, § 2.
- 39 Udlændingeloven, § 2, stk. 3.
- 40 Udlændingeloven, § 2 b.
- 41 Udlændingeloven, § 3.
- 42 Grundlovens § 75, stk. 2
- 43 Se eksempelvis lov om social service, lovbekendtgørelse nr. 102 af 29. januar 2018, § 2, og lov om aktiv socialpolitik, lovbekendtgørelse nr. 269 af 21. marts 2017, § 3.
- 44 Se eksempelvis lov om aktiv socialpolitik, § 12 a.
- 45 Lov om aktiv socialpolitik, lovbekendtgørelse nr. 269 af 21. marts 2017, § 3, stk. 1.
- 46 Lov om aktiv socialpolitik, § 3, stk. 2.
- 47 Vejledning nr. 91 af 19. juni 1998 om kommunernes medvirken i sager om udlændinge.
- 48 Lov om aktiv socialpolitik, § 3, stk. 4 og 6.
- 49 Lov om aktiv socialpolitik, § 3, stk. 5.
- 50 Lov om aktiv socialpolitik, § 12 a.
- 51 Lov om aktiv socialpolitik, § 81.
- 52 Lov om social service, lovbekendtgørelse nr. 102 af 29. januar 2018 § 2.
- 53 Se Vejledning nr. 9347 af 28. marts 2017 om servicelovens formål og generelle bestemmelser i loven (Vejledning nr. 1 til serviceloven), punkt 12, og Social- og Indenrigsministeriet, Analyse af servicelovens anvendelsesområde i forhold til udlændinge med processuelt eller ikke lovligt opholdsgrundlag, 29. juni 2016, tilgængelig på: <http://socialministeriet.dk/media/15693/analyse-af-servicelovens-anvendelsesomraade-i-forhold-til-udlaendinge-med-processuelt-eller-ikke-lovligt-opholdsgrundlag.pdf> 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.
- 54 Udlændingeloven, lovbekendtgørelse nr. 1117 af 2. oktober 2017, § 18.
- 55 Social- og Indenrigsministeriet, Analyse af servicelovens anvendelsesområde i forhold til udlændinge med processuelt eller ikke lovligt opholdsgrundlag, 29. juni 2016, tilgængelig på: <http://socialministeriet.dk/media/15693/analyse-af-servicelovens-anvendelsesomraade-i-forhold-til-udlaendinge-med-processuelt-eller-ikke-lovligt-opholdsgrundlag.pdf> og Social- og Indenrigsministeriet, Meddelelse om servicelovens anvendelsesområde i forhold til asylansøgere og udlændinge uden lovligt ophold, 1. juli 2016, tilgængelig på: <http://socialministeriet.dk/media/15694/brev-til-kommunerne-meddelelse-om-servicelovens-anvendelsesomraade-i-forhold-til-asylansoegere-og-udlaendinge-uden-lovligt-ophold.pdf>.
- 56 Social- og Indenrigsministeriet, Analyse af servicelovens anvendelsesområde i forhold til udlændinge med processuelt eller ikke lovligt opholdsgrundlag, 29. juni 2016, tilgængelig på: <http://socialministeriet.dk/media/15693/analyse-af-servicelovens-anvendelsesomraade-i-forhold-til-udlaendinge-med-processuelt-eller-ikke-lovligt-opholdsgrundlag.pdf>.
- 57 Social- og Indenrigsministeriet, Analyse af servicelovens anvendelsesområde i forhold til udlændinge med processuelt eller ikke lovligt opholdsgrundlag, 29. juni 2016, side 103, tilgængelig på: <http://socialministeriet.dk/media/15693/analyse-af-servicelovens-anvendelsesomraade-i-forhold-til-udlaendinge-med-processuelt-eller-ikke-lovligt-opholdsgrundlag.pdf>.
- 58 Sundhedsloven, lovbekendtgørelse nr. 191 af 28. februar 2018, § 7. Lovens §§ 3-5 indeholder dog særlige regler for personer fra andre EU-/EØS-lande.

- 59 Se også Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, Sundhedsydelser til uregistrerede migranter, 2014, side 3.
- 60 Bekendtgørelse nr. 293 af 27. marts 2017 om ret til sygehusbehandling m.v.
- 61 Bekendtgørelse nr. 293 af 27. marts 2017 om ret til sygehusbehandling m.v. § 5.
- 62 Sundhedsloven, § 2 a.
- 63 Sundhedsloven, lovbekendtgørelse nr. 191 af 28. februar 2018, § 43, stk. 2, nr. 2.
- 64 Helle Bødker Madsen, Sundhedsret, 2007, s. 156.
- 65 Udlændingeloven, lovbekendtgørelse nr. 1117 af 2. oktober 2017, § 42 a.
- 66 Udlændingeloven, § 42 a, stk. 2.
- 67 Udlændingeloven, § 42 a, stk. 3.
- 68 Udlændingeloven, §§ 25 b.
- 69 Udlændingeloven, §§ 22-24 b.
- 70 Udlændingeloven, § 25.
- 71 Udlændingeloven, § 25 a.
- 72 Udlændingeloven, § 25 a, stk. 2, nr. 1 og 2.
- 73 Udlændingeloven, § 25 a, stk. 1, nr. 1.
- 74 Udlændingeloven, § 25 a, stk. 1, nr. 3.
- 75 Udlændingeloven, § 2, stk. 3.
- 76 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.
- 77 Højesterets kendelser afsagt 31. marts 2011 i sagerne 319/2010, 264/2010, 316/2010 og 143/2009.
- 78 Højesterets kendelse afsagt 31. marts 2011, sag 319/2010 og 264/2010.
- 79 Udlændingeloven, § 25 a.
- 80 Udlændingeloven, § 28.
- 81 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.
- 82 Folketingets Udvalg for udlændinge- og integrationspolitik (nu Udlændinge- og Integrationsudvalget), 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 indrejsen af udlændinge, der er visumpligtige, 17. december 2010.
- 83 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.
- 84 EU-Domstolen, dom af 20. september 2001 i sag C-184/99, Grzelczyk.
- 85 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, side 4-5.
- 86 Børnekonventionens artikel 24, Kvindekonventionens artikel 12, Handicapkonventionens artikel 25 og Race-diskriminationskonventionens artikel 5, litra e (iv).
- 87 FN's Komité om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant), General Comment 3, 1991, pkt. 10.
- 88 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.
- 89 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.
- 90 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.
- 91 Børnekonventionen artikel 24.
- 92 Børnekonventionen artikel 24, stk. 2, litra a og d.

- 93 Børnekonventionen artikel 2.
- 94 Børnekonventionen artikel 3 og 4.
- 95 Børnekomitéen, General comment No. 6, 2005, Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, pkt. 12.
- 96 Børnekomitéen, General comment No. 6, 2005, Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, pkt. 85.
- 97 UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Recommendation No. 26 on Women migrant workers (2009), pkt. 4 (c).
- 98 UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Recommendation No. 26 on Women migrant workers (2009), pkt. 18.
- 99 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).
- 100 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 og 10.
- 101 Udlændingelovens § 42 a.
- 102 Røde Kors, Sundhedsklinik for udokumenterede migranter – Rapport 24. aug. 2011 – 31. dec. 2017, side 2, tilgængelig på: <https://www.rodekors.dk/media/3613261/aarsrapport-2017-.pdf>.
- 103 Røde Kors, Sundhedsklinik for udokumenterede migranter – Rapport 24. aug. 2011 – 31. dec. 2017, side 31-33, tilgængelig på: <https://www.rodekors.dk/media/3613261/aarsrapport-2017-.pdf>.
- 104 Institut for Menneskerettigheder, Uregistrerede migranternes sundhedsrettigheder – fokus på gravide kvinder og børn, 2016, tilgængelig på: https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/ligebehandling_2016/migranter_2016.pdf.
- 105 Institut for Menneskerettigheder, Uregistrerede migranternes sundhedsrettigheder – fokus på gravide kvinder og børn, side 24-25, 2016, tilgængelig på: https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/ligebehandling_2016/migranter_2016.pdf.
- 106 Institut for Menneskerettigheder, Uregistrerede migranternes sundhedsrettigheder – fokus på gravide kvinder og børn, side 24-25, 2016, tilgængelig på: https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/ligebehandling_2016/migranter_2016.pdf.
- 107 Institut for Menneskerettigheder, Uregistrerede migranternes sundhedsrettigheder – fokus på gravide kvinder og børn, side 24-25, 2016, tilgængelig på: https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/ligebehandling_2016/migranter_2016.pdf.
- 108 Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, Sundhedsydelse til uregistrerede migranter, Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik 2013-14, UUI Alm. del, bilag 148, side 6.
- 109 Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, Sundhedsydelse til uregistrerede migranter, Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik 2013-14, UUI Alm. del, bilag 148, side 6.
- 110 Jf. Børnekonventionens artikel 24 og Kvindekonventionens artikel 12.
- 111 EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder, Migrants in an irregular situation: access to healthcare in 10

- European Union Member States, 2011, side 23.
- 112 Institut for Menneskerettigheder, Uregistrerede migranternes sundhedsrettigheder – fokus på gravide kvinder og børn, side 29-30 og 63-64, 2016, tilgængelig på: https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/ligebehandling_2016/migranter_2016.pdf.
- 113 Institut for Menneskerettigheder, Uregistrerede migranternes sundhedsrettigheder – fokus på gravide kvinder og børn, side 64, 2016, tilgængelig på: https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/ligebehandling_2016/migranter_2016.pdf.
- 114 Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, Sundhedsydelser til uregistrerede migranter, Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik 2013-14, UUI Alm. del, bilag 148, side 29.
- 115 Se brev af 10. februar 2015 fra Lægeforeningen, Dansk Flygtningehjælp og Røde Kors med bilag. Se tillige omtale af henvendelse m.v. Politiken, Gravide 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/>.
- 116 Ifølge udlændingemyndighederne er børn på asylcentre berettiget til samme adgang til sundhedsydelser som børn med bopæl i Danmark, se: <https://www.nyidanmark.dk/da/Du-venter-svar/Asyl/Asylansøgernes-vilkår?anchor=9791A15AE95F439085E3E53B50339E3D>.
- 117 Projekt UDENFOR, Rapport om hjemløse migranter i København – Migranternes problematikker og behov, del 1, side 3, april 2012.
- 118 FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder artikel 25 og ØSKR artikel 11.
- 119 FN's Komité om Økonomiske, Sociale og Kulturelle rettigheder, General Comment 3, 1991, pkt. 10.
- 120 FN's Komité om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, General Comment 3, 1991, pkt. 10.
- 121 FN's Komité om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, Concluding observations on the fifth periodic report of Denmark, 2013, pkt. 17.
- 122 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.
- 123 VIVE, Hjemløshed i Danmark 2017 – National kortlægning, 2017, side 119.
- 124 VIVE, Hjemløshed i Danmark 2017 – National kortlægning, 2017, side 119.
- 125 VIVE, Hjemløshed i Danmark 2017 – National kortlægning, 2017, side 119-121.
- 126 Camilla Ida Ravnø, Hjem og arbejde for hjemløse og arbejdsløse EU medborgere: rumænse romaers erfaringer fra København og Malmø, Socialmedicinsk tidskrift, 3/2015, side 326 ff.
- 127 For en nærmere beskrivelse af erfaringer med migrationsmønstre m.v. blandt uregistrerede hjemløse migranter se: Kirkens Korshær, Uregistrerede hjemløse udlændinge i København – En erfaringsopsamling fra Kirkens Korshær 2017, side 7-15, tilgængelig på: https://www.kirkenskorshaer.dk/sites/kirkenskorshaer.dk/files/files/Kompasset_rapport_2017_dansk.pdf.
- 128 Projekt UDENFOR, Rapport om hjemløse migranter i København – Migranternes problematikker og behov, del 1, april 2012.
- 129 Københavns Kommune, Midtvejsstatus for Transitprogrammet, august 2017, side 5-7.

- 130 VIVE, Hjemløshed i Danmark 2017 – National kortlægning, 2017, side 121.
- 131 Kirkens Korshær, Uregistrerede hjemløse udlændinge i København – En erfaringsopsamling fra Kirkens Korshær 2017, side 18 ff., tilgængelig på: https://www.kirkenskorshaer.dk/sites/kirkenskorshaer.dk/files/files/Kompasset_rapport_2017_dansk.pdf.
- 132 Københavns Kommune, Midtvejsstatus for Transitprogrammet, august 2017, side 5-7.
- 133 Projekt UDENFOR, Rapport om hjemløse migranter i København – Migranternes problematikker og behov, del 1, april 2012, pkt. 3.1.1 og 3.1.3.
- 134 Lovbekendtgørelse nr. 102 af 29. januar 2018 om social service, § 2.
- 135 Vejledning nr. 9347 af 28. marts 2017 om servicelovens formål og generelle bestemmelser i loven (Vejledning nr. 1 til serviceloven), pkt. 12.
- 136 Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, Orienteringsskrivelse af 11. december 2014, Socialudvalget 2014-15, SOU Alm. del, endeligt svar på spørgsmål 85.
- 137 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.
- 138 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>.
- 139 Socialstyrelsen, Tilskudsportalen, tilgængelig på: <https://tilskudsportal.sm.dk/Sider/forside.aspx>. Se også Socialstyrelsen, Pulje: Midlertidige overnatningstilbud for vinteren 2018/2019, 8. juni 2018, tilgængelig på: https://socialstyrelsen.dk/nyheder/2018/pulje-midlertidige-overnatningstilbud-for-vinteren-2018-2019?utm_source=Socialstyrelsens+nyheder&utm_campaign=660fd2c647-EMAIL_CAMPAIGN_2018_06_08_07_55&utm_medium=email&utm_term=0_5a0bbb8119-660fd2c647-45202181.
- 140 Se eksempelvis 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.
- 141 Kirkens Korshær, Kirkens Korshær betaler puljemidler tilbage, nyhed på hjemmeside, tilgængelig på: <https://www.kirkenskorshaer.dk/nyheder/kirkenskorsh%C3%A6r-betaler-puljemidler-tilbage>.
- 142 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/0ad28714-773f-4498-8375-0a31fe2771fd/Attachments/13212759-14721848-6.PDF>.
- 143 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/0ad28714-773f-4498-8375-0a31fe2771fd/Attachments/13212759-14721848-6.PDF.
- 144 Københavns Kommune, Midtvejsstatus for Transitprogrammet, august 2017, side 4-5.
- 145 Københavns Kommune, Midtvejsstatus for Transitprogrammet, august 2017, side 9-10.
- 146 Københavns Kommune, Midtvejsstatus for Transitprogrammet, august 2017, side 3-4.
- 147 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>.
- 148 Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, Sundhedsydelse til uregistrerede migranter, Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik 2013-14, UUI Alm. del, bilag 148.
- 149 Projekt UDENFOR, Rapport om hjemløse migranter i København – Migranternes problematikker og behov, del 1, side 3, april 2012.
- 150 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).
- 151 FN's Menneskerettighedsråd, Resolution vedtaget på rådets 31. møde, 18. marts 2016, A/HRC/31/L.11.
- 152 FN's Menneskerettighedsråd, UN Guiding Principles on Extreme Poverty and Human Rights, 2012, pkt. 66 (c).
- 153 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.
- 154 Københavns Kommune, Midtvejsstatus for Transitprogrammet, august 2017, side 6.
- 155 Politiken, Politiet går på sommerjagt efter udenlandske hjemløse i København, 9. juni 2014.
- 156 Se blandt andet Jyllands-Posten, 'Politiet er magtesløst over for romalejre i gaderne', 5. august 2016, tilgængelig på: <http://jyllands-posten.dk/indland/ECE8898483/politiet-er-magtesloest-over-for-romalejre-i-gaderne/> og den daværende justitsministers svar på Folketingsspørgsmål, Folketinget 2015-16, S 1331 endeligt svar.
- 157 Information, 'Kritik af Venstres retsordfører for roma-udtalelser', 30. december 2016, tilgængelig på: <https://www.information.dk/indland/2016/12/kritik-venstres-retsordfoerer-roma-udtalelser>.
- 158 Bekendtgørelse nr. 305 af 31. marts 2017 om ændring af bekendtgørelse om politiets sikring af den offentlige orden og beskyttelse af enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed mv., samt politiets adgang til at iværksætte midlertidige foranstaltninger.
- 159 Bekendtgørelse nr. 305 af 31. marts 2017 om ændring af bekendtgørelse om politiets sikring af den offentlige orden og beskyttelse af enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed mv., samt politiets adgang til at iværksætte midlertidige foranstaltninger.
- 160 Lov nr. 753 af 19. juni 2017 om ændring af straffeloven (Skærpelse af straffen for utryghedsskabende tiggeri).
- 161 Lov nr. 131 af 27. februar 2018 om ændring af lov om politiets virksomhed (Udvidet bemyndigelse til at fastsætte regler om zoneforbud).
- 162 Bekendtgørelse nr. 427 af 7. maj 2018 om ændring af bekendtgørelse om

- politiets sikring af den offentlige orden og beskyttelse af enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed mv., samt politiets adgang til at iværksætte midlertidige foranstaltninger.
- 163 Instituttets høringsvar af 10. november 2017, tilgængelig på: <https://menneskeret.dk/hoeringsvar/udvidet-bemyndigelse-fastsaette-regler-zoneforbud>.
- 164 Se eksempelvis Justitsministeriet, Regeringen skærper indsats mod teltlejre, pressemeddelelse af 31. maj 2017, tilgængelig på: <http://www.justitsministeriet.dk/nyt-og-presse/pressemeddelelser/2017/regeringen-skaerper-indsats-mod-teltlejre>.
- 165 Instituttets høringsvar af henholdsvis 19. december 2016 (om indførelse af lejr-forbud), tilgængelig på: https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/01_januar_17/hoeringsvar_til_udkast_til_bekendtgoerelse_om_aendring_af_ordensbekendtgoerelsen.pdf og 9. juni 2017 (om skærpelse af straffen for utryghedsskabende tiggeri) tilgængelig på: https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/06_juni_17/hoeringsvar_til_forslag_til_lov_om_aendring_af_straffeloven_skaerpelse_af_straffen_for_utryghedsskabende_tiggeri.pdf og 26. juni 2017 (om indførelse af zoneforbud for overtrædelse af lejrforbud) tilgængelig på: https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/06_juni_17/hoeringsvar_udkast_til_bekendtgoerelse_om_aendring_af_bekendtgoerelse_om_aendring_af_ordensbekendtgoerelsen.pdf og 10. november 2017 (om udvidet bemyndigelse til at fastsætte regler om zoneforbud), tilgængelig på: <https://menneskeret.dk/hoeringsvar/udvidet-bemyndigelse-fastsaette-regler-zoneforbud>.
- 166 Folketinget, Retsudvalget 2016-17, REU Alm.del endeligt svar på spørgsmål 861.
- 167 Politiken, 'Regeringen vil give politiet ret til at udelukke Allan og andre hjemløse fra en hel kommune', 27. november 2017, tilgængelig på: <http://politiken.dk/indland/samfund/art6224722/Regeringen-vil-give-politiet-ret-til-at-udelukke-Allan-og-andre-hjeml%C3%B8se-fra-en-hel-kommune>.
- 168 Politiken, 'Regeringen vil give politiet ret til at udelukke Allan og andre hjemløse fra en hel kommune', 27. november 2017, tilgængelig på: <http://politiken.dk/indland/samfund/art6224722/Regeringen-vil-give-politiet-ret-til-at-udelukke-Allan-og-andre-hjeml%C3%B8se-fra-en-hel-kommune>.
- 169 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).
- 170 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.
- 171 Højesterets kendelse afsagt 31. marts 2011, sag 319/2010.
- 172 Højesterets kendelse afsagt 31. marts 2011, sag 264/2010.
- 173 Højesterets kendelser afsagt 31. marts 2011, sag 316/2010 og sag 143/2009.
- 174 Østre Landsrets kendelse af 29. juni 2018, tilgængelig på: <http://www.domstol.dk/oestrelandsret/nyheder/domsresumeer/Documents/S-1771-17.pdf>.

- 175 Højesterets kendelser i sagerne 167/2017, 168/2017, 169/2017 og 170/2017 tilgængelig på: <http://www.hoejesteret.dk/hoejesteret/nyheder/Afgorelser/Pages/Frihedsberoevelseafrumaeneremedhenblikpaadvisning.aspx>.
- 176 Højesterets kendelser i sagerne 212/2017, 213/2017, 214/2017 og 215/2017, tilgængelig på: <http://www.hoejesteret.dk/hoejesteret/nyheder/Afgorelser/Pages/Frihedsberoevelseafrumaeneremedhenblikpaadvisning2.aspx>.
- 177 Lovbekendtgørelse nr. 956 af 20. august 2015 om politiets virksomhed §§ 1 og 2.
- 178 Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, artikel 4.
- 179 FN's Konvention om Borgerlige og Politiske rettigheder artikel 8.
- 180 FN's Kvindekongvention, artikel 6.
- 181 FN's Børnekongvention, artikel 35.
- 182 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Rantsev mod Cypern og Rusland, afgørelse af 7. januar 2010, app.no. 25965/04.
- 183 EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder artikel 5.
- 184 FN's Konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet af 15. november 2000.
- 185 Protokol om forebyggelse, bekæmpelse og retsforfølgning af menneskehandel, særlig handel med kvinder og børn, til supplering 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.
- 186 Protokol mod smugling af migranter på land, hav og i luft af 15. november 2000. Danmark ratificerede protokollen den 8. december 2006.
- 187 Se eksempelvis Anne T. Gallagher, *The International Law of Human Trafficking*, Cambridge University Press, 2010, side 81-83.
- 188 Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel, 2005. Ratificeret af Danmark den 9. september 2007 og bekendtgjort ved bekendtgørelse nr. 15 af 2. marts 2010.
- 189 Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel, artikel 7.
- 190 Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel, artikel 8.
- 191 Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel, artikel 18.
- 192 Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel, artikel 36.
- 193 Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel, artikel 10, stk. 2.
- 194 Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel artikel 14.
- 195 Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel artikel 16.
- 196 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)).
- 197 EMRK artikel 3.
- 198 Se blandt andet EMD, Sakir mod Grækenland, dom af 24. marts 2016, app. no. 48475/09.
- 199 EMD, Sakir mod Grækenland, dom af 24. marts 2016, app.no. 48475/09.
- 200 François Crépeau, Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, 5. august 2013, A/68/283, pkt. 82 og 127.
- 201 Regeringen, *Handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel 2015-2018*, udgivet af Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, maj 2015.
- 202 *Evaluering af Handlingsplan til Bekæmpelse af Menneskehandel (2011-2014)*, Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, 30. juni 2014.

- 203 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).
- 204 Strategi for en styrket politimæssig indsats mod prostitutionens bagmænd, 29. september 2006.
- 205 Beskrivelse af politiets indsats mod prostitutionens bagmænd i 2009, Rigspolitiet, 31. maj 2010.
- 206 Rigsadvokaten, Menneskehandel – oversigt over domspraksis i sager om overtrædelse af straffelovens § 262 a, af 5. januar 2018, opdateret 18. januar 2018.
- 207 Ofre for menneskehandel, Statistik 2013, Center mod Menneskehandel, 11. februar 2014.
- 208 Ofre for menneskehandel, Statistik 2013, Center mod Menneskehandel, 11. februar 2014.
- 209 Lovbekendtgørelse nr. 1117 af 2. oktober 2017 af udlændingeloven § 59, stk. 1 og 2., og § 25 b.
- 210 Rigsadvokaten, Retningslinjer om tiltalefrafald til ofre for menneskehandel, identifikation af ofre m.v., 30. maj 2012.
- 211 Rigsadvokaten, Retningslinjer om tiltalefrafald til ofre for menneskehandel, identifikation af ofre m.v., 30. maj 2012.
- 212 Østre Landsrets dom af 22. oktober 2010 optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen som U.2011.397Ø.
- 213 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>.
- 214 Als Research, Evaluering af Center mod Menneskehandel, 2016, side 64-65.
- 215 Center mod Menneskehandel, Human Trafficking for Forced Labour in Denmark?, 2012, side 8.
- 216 Se eksempelvis Fagbladet 3F, Slikfusk: Rumænere snydt for 3,7 millioner, 2. juli 2014, tilgængelig på: <https://fagbladet3f.dk/temaer/slikfusk/2d3e6ac723ae4736a804250526294044-20140702-slikfusk-rumnere-snydt-for-37-millioner>.
- 217 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-opsogende-arbejde-over-for-ofre-for-menneskehandel.
- 218 Lovbekendtgørelse nr. 1117 af 2. oktober 2017 af udlændingeloven § 36.
- 219 Strategi for anvendelse af varetægtsfængsling og frihedsberøvelse efter udlændingeloven, Rigspolitiet, 25. august 2009 (senest ajourført 12. oktober 2012), j.nr.: 2009-5200-23.
- 220 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.
- 221 Rigsadvokatmeddelelse Menneskehandel (11.10.2017).
- 222 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.
- 223 Als Research, Evaluering af Center mod Menneskehandel, 2016, side 55.
- 224 Als Research, Evaluering af Center mod Menneskehandel, 2016, side 53-62.
- 225 Højesterets kendelse af 20. januar 2014 i sag 224/2013, U.2014.1177H.
- 226 Højesterets kendelse af 19. august 2015 i sag 20/2015, U.2015.3877H.
- 227 Udlændingeloven, lovbekendtgørelse nr. 412 af 9. maj 2016, § 33, stk. 14.
- 228 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).
- 229 GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Denmark, Second Evaluation Round, vedtaget 11. marts 2016, GRE-TA(2016)7, tilgængelig på: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806662af>.
- 230 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.
- 231 EMRK artikel 3.
- 232 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.
- 233 FN's Menneskerettighedskomité, afgørelse af 15. september 2015, Communication No. 2288/2013.
- 234 Flygtningenævnets afgørelse af 17. november 2015, tilgængelig på: http://www.fln.dk/~media/FLN/Nyheder/Pr%C3%A6mis_til_hjemmesiden_vedr_kritiksagen_Nigeria.ashx.
- 235 Flygtningenævnets praksis er tilgængelig på: <http://www.fln.dk/da/Praksis.aspx>.
- 236 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, side 107.
- 237 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, side 105.
- 238 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, side 105.
- 239 SFI, Prostitution i Danmark, 11:21, 2011, side 85.
- 240 SFI, Prostitution i Danmark, 11:21, 2011, side 232.
- 241 SFI, Prostitution i Danmark, 11:21, 2011, side 232-233.
- 242 Socialstyrelsen, Center mod Menneskehandel, Statistik 01.08.2007 – 31.09.2016, tilgængelig på: <http://www.cmm.dk/menneskehandel/tal-og-statistik/download-statistik>.
- 243 Socialstyrelsen, Center mod Menneskehandel, Statistik 01.08.2007 – 31.09.2016, tilgængelig på: <http://www.cmm.dk/menneskehandel/tal-og-statistik/download-statistik>.
- 244 Socialrådgiveren, Nyt initiativ:

- Indsatsgruppe på vej, Socialrådgiveren 7/17, tilgængelig på: <http://www.socialraadgiverne.dk/faglig-artikel/nyt-initiativ-indsatsgruppe-paa/>.
- 245 Telefoniske henvendelser fra Institut for Menneskerettigheder til en række myndigheder og organisationer om subsistensløse udenlandske børn, instituttets sagsnr.: 16/03278.
- 246 Socialrådgiveren, Usynlige gadebørn fra Østeuropa er overladt til sig selv, Socialrådgiveren 7/17, tilgængelig på: <http://www.socialraadgiverne.dk/faglig-artikel/usynlige-gadeboern-oesteuropa-overladt-sig-selv/>, Socialrådgiveren, Lovgivning matcher ikke gadebørn fra Østeuropa, Socialrådgiveren 7/17, tilgængelig på: <http://www.socialraadgiverne.dk/faglig-artikel/lovgivning-matcher-ikke-gadeboern-oesteuropa/> og Socialrådgiveren, Nyt initiativ: Indsatsgruppe på vej, Socialrådgiveren 7/17, tilgængelig på: <http://www.socialraadgiverne.dk/faglig-artikel/nyt-initiativ-indsatsgruppe-paa/>.
- 247 E-mail af 19. marts 2017 fra Københavns Kommune, Den Sociale Døgnvagt, til Institut for Menneskerettigheder, instituttets sagsnr.: 16/03278.
- 248 Socialrådgiveren, Usynlige gadebørn fra Østeuropa er overladt til sig selv, Socialrådgiveren 7/17, tilgængelig på: <http://www.socialraadgiverne.dk/faglig-artikel/usynlige-gadeboern-oesteuropa-overladt-sig-selv/>.
- 249 Socialrådgiveren, Usynlige gadebørn fra Østeuropa er overladt til sig selv, Socialrådgiveren 7/17, tilgængelig på: <http://www.socialraadgiverne.dk/faglig-artikel/usynlige-gadeboern-oesteuropa-overladt-sig-selv/>.
- 250 Telefoniske henvendelser fra Institut for Menneskerettigheder til en række myndigheder og organisationer om subsistensløse udenlandske børn,
- Sagsnr.: 16/03278.
- 251 Socialrådgiveren, Usynlige gadebørn fra Østeuropa er overladt til sig selv, Socialrådgiveren 7/17, tilgængelig på: <http://www.socialraadgiverne.dk/faglig-artikel/usynlige-gadeboern-oesteuropa-overladt-sig-selv/>.
- 252 Socialrådgiveren, Nyt initiativ: Indsatsgruppe på vej, Socialrådgiveren 7/17, tilgængelig på: <http://www.socialraadgiverne.dk/faglig-artikel/nyt-initiativ-indsatsgruppe-paa/>.

**INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER**