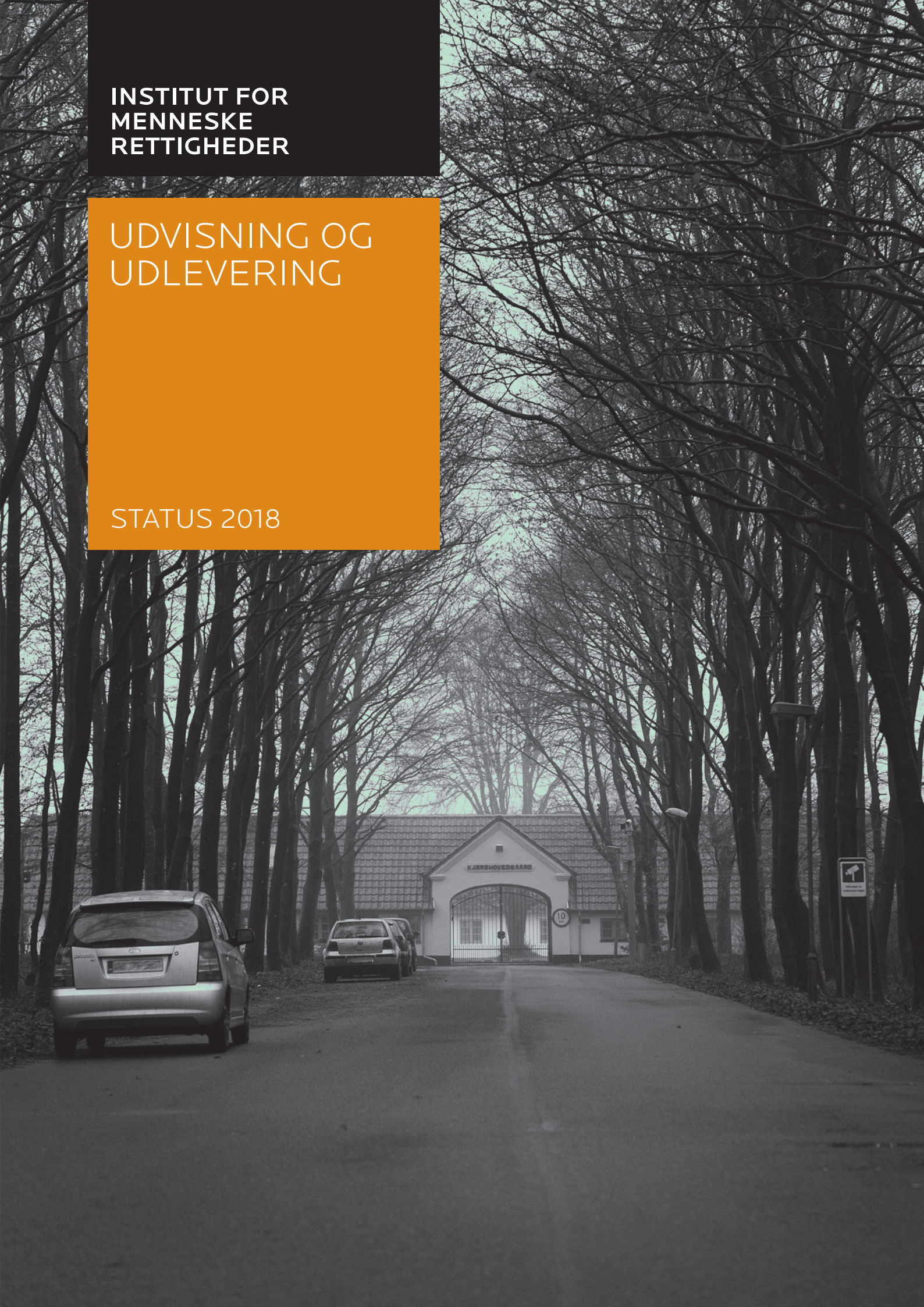


INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

UDVISNING OG
UDLEVERING

STATUS 2018



UDVISNING OG UDLEVERING – STATUS 2018

Forfatter: Peter Vedel Kessing

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

Grafer/behandling af statistikdata: Sigrid Alexandra Koob

Redaktionen er afsluttet i maj 2018.

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 uregistrerede migranter. 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: 978-87-93605-41-1

Layout: Hedda Bank

Forsidebillede: Mads Dalegaard/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

INDHOLD	3
SUMMARY	6
KAPITEL 1 – INTRODUKTION	8
KAPITEL 2 – UDVIKLINGEN I 2017-18	9
2.1 Udviklingen i tal	9
2.2 Menneskeretlige forbedringer	10
2.3 Nye udfordringer	11
2.4 Principielle afgørelser på området	11
KAPITEL 3 – MENNESKERETTEN	12
3.1 Kort om den internationale ramme	12
3.2 Kort om de danske regler m.v. på området	13
KAPITEL 4 – UDVISNING AF UDLÆNDINGE DER HAR BEGÅET KRIMINALITET	15
4.1 Den menneskeretlige beskyttelse: Udlændinge har ret til privat- og familieliv	15
4.2 Danske forhold: Retningslinjer for udvisning af kriminelle udlændinge bør være tydeligere	17
4.3 Konklusion og anbefaling	19
KAPITEL 5 – UDVISNING AF TERRORMISTÆNKTE UDLÆNDINGE	21
5.1 Den menneskeretlige beskyttelse: Der skal være reel mulighed for at forsvare sig	21
5.2 Danske forhold: Der mangler statistik for området	22
5.3 Konklusion og anbefaling	23
KAPITEL 6 – BRUGEN AF DIPLOMATISKE GARANTIER	24
6.1 Den menneskeretlige beskyttelse: Udlændinge må ikke udsendes hvis der er reel risiko for tortur	24
6.2 Danske forhold: Diplomatiske garantier skal benyttes med største forsigtighed	25
6.3 Konklusion og anbefaling	27
KAPITEL 7 – UDLÆNDINGE PÅ TÅLT OPHOLD	28
7.1 Den menneskeretlige beskyttelse: Udlændinge har ret til bevægelsesfrihed og værdig behandling	28
7.2 Danske forhold: Livsvilkårene for udlændinge på tålt ophold er på grænsen af det tilladte	29
7.3 Konklusion og anbefalinger	31
NOTER	32

MENNESKERETTIGHEDER OG UDVISNING OG UDLEVERING

Enhver stat har som udgangspunkt ret til at kontrollere udlændinges, herunder flygtninges, indrejse og ophold i staten. En udlænding, der har opholdstilladelse i Danmark, kan få inddraget opholdstilladelsen, hvis den pågældende begår kriminalitet eller anses for at udgøre en fare mod statens sikkerhed mv. Udlændingen kan udvises og udsendes af Danmark, hvis det ikke vil være i strid med Danmarks menneskeretlige forpligtelser. Modsat har danske statsborgere en umistelig ret til at bo i Danmark. En dansk statsborger kan ikke udvises af landet.

Det er i strid med menneskerettighederne at udsende en udlænding fra Danmark til et andet land, hvis der er en reel risiko for, at han/hun der vil blive udsat for tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller risikerer dødsstraf. Ud over risikoen for sådanne alvorlige brud på menneskerettighederne i modtagerlandet kan en udsendelse fra Danmark også rejse spørgsmål vedrørende beskyttelse af retten til privat- og familieliv som beskyttet især af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8.

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

- Udvisning af udlændinge, der har begået kriminalitet
- Udvisning af terrorismistænkte udlændinge
- Brugen af diplomatiske garantier
- Udlændinge på tålt ophold

DEN MENNESKERETLIGE UDVIKLING I 2017-18

Særligt to spørgsmål har været debatteret i 2017 og 2018. For det første om menneskerettighederne sætter for snævre grænser for, hvornår det er muligt at udvise og udlevere udlændinge, der har mistet deres opholdstilladelse i Danmark på grund af kriminalitet. For det andet forholdene for udlændinge på tålt ophold, som har opholds- og meldepligt på udrejsecenter Kærshovedgård.

RAPPORTENS VÆSENTLIGSTE ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at:

- Justitsministeriet gør Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis vedrørende udvisning og udlevering af udlændinge lettere tilgængelig for praktikere, herunder anklagere, forsvarere og dommere, og at ministeriet løbende opdaterer informationsmateriale herom, efterhånden som praksis udvikler sig.
- Udlændingestyrelsen og politiet af egen drift jævnligt tager konkret og individuel stilling til, om det vil være i strid med retten til bevægelsesfrihed og retten til ikke at blive udsat for umenneskelig eller nedværdigende behandling fortsat at pålægge en udlænding på tålt ophold opholds- og meldepligt.

SUMMARY

HUMAN RIGHTS, EXPULSION AND EXTRADITION

As a general rule, any state has the right to regulate entry and residence in the state by foreign nationals, including refugees. A foreign national who has a residence permit to reside in Denmark may have that residence permit revoked if they commit a crime or are considered a threat to national security, etc. Foreign nationals may be expelled and extradited from Denmark, provided that doing so does not violate Denmark's human rights obligations. By contrast, Danish citizens have an inalienable right to reside in Denmark. A Danish citizen cannot be expelled from Denmark.

Expelling a foreign national from Denmark to another country constitutes a violation of human rights if there is a real risk of him/her being subjected to torture, inhumane or degrading treatment or if the person risks the death penalty. Besides the risk of such serious violations of human rights in the recipient country, an expulsion from Denmark also raises questions regarding the right to privacy and family life as protected by, most notably, article 8 of the European Convention on Human Rights.

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

- Expulsion of foreign nationals who have committed criminal acts
- Expulsion of foreign nationals suspected of involvement in terrorism
- Use of diplomatic guarantees
- Foreign nationals with leave to remain in Denmark on tolerated stay

HUMAN RIGHTS DEVELOPMENTS IN 2017-18

Two questions in particular have been debated in 2017 and 2018. Firstly, whether human rights place too strict limits on the circumstances under which it is possible to expel and extradite foreign nationals whose residence permit has been revoked due to criminal activity. Secondly, the conditions for foreign nationals granted tolerated stay subject to residence and reporting obligations at the Kærshovedgård deportation centre.

THE KEY RECOMMENDATIONS OF THE REPORT

The Danish Institute for Human Rights recommends that:

- The Danish Ministry of Justice render the European Court of Human Rights' practice concerning expulsion and extradition of foreign nationals more readily accessible to practitioners, including counsels for the prosecution, counsels for the defence and judges, and that the Ministry regularly update information on this matter as practice evolves.
- The Danish Immigration Service and the Danish police regularly determine, based on the specifics of a case, whether continuing to impose residence and reporting obligations on a foreign national granted tolerated stay is contrary to the right to freedom of movement and the right to not be subjected to inhuman and degrading treatment.

INTRODUKTION

Stater har efter folkeretten ret til at kontrollere udlændinges, herunder flygtninges, indrejse og ophold i staten. Hvis en udlænding i Danmark begår kriminalitet eller anses for at udgøre en fare mod statens sikkerhed mv., kan udlændingen få inddraget opholdstilladelsen og udvises af landet, såfremt det ikke vil være i strid med Danmarks menneskeretlige forpligtelser. Modsat har danske statsborgere en umistelig ret til at bo i Danmark. En dansk statsborger kan således ikke udvises af landet.

Hvis en person i Danmark er anklaget for at have begået kriminalitet i en anden stat, kan Danmark desuden udlevere personen til retsforfølgning eller strafafsoning i denne stat. Også her er det en forudsætning, at en udlevering ikke vil være i strid med Danmarks menneskeretlige forpligtelser.

Det er i strid med menneskerettighederne at udsende en udlænding fra Danmark til et andet land, hvis der er en reel risiko for, at han/hun der vil blive udsat for tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller risikerer dødsstraf. Det kan også være i strid med retten til privat- og familieliv at udvise en udlænding,

som har en stærk personlig og familiemæssig tilknytning til Danmark.

Udlændinge, der opholder sig i Danmark, er beskyttet af menneskerettighederne og må for eksempel ikke udsættes for umenneskelig eller nedværdigende behandling eller vilkårlig frihedsberøvelse. Udlændinge, der opholder sig lovligt i Danmark, har desuden ret til bevæge sig frit og som udgangspunkt ret til selv at vælge opholdssted.

Denne rapport behandler nogle af de spørgsmål, der opstår i forbindelse med udvisning og udlevering af personer fra Danmark. Det drejer sig om udvisning af udlændinge, der har begået kriminalitet (kapitel 4); udvisning af udlændinge på grund af terrormistanke (kapitel 5); udvisning og udlevering af personer til andre stater på grundlag af en såkaldt diplomatisk garanti (kapitel 6); og endelig forholdene for udlændinge, der ikke kan udsendes på grund af risiko for tortur med videre i modtagerlandet, og som derfor befinder sig i Danmark på "tålt ophold" i udrejsecenter Kærshovedgård (kapitel 7).

KAPITEL 2

UDVIKLINGEN I 2017-18

Der var som nævnt i 2017 og fortsat i 2018 en omfattende diskussion af, om menneskerettighederne sætter for snævre grænser for udvisning og udlevering af kriminelle udlændinge. Debatten var navnlig affødt af, at danske domstole i enkelte sager fandt, at det ville være i strid med menneskerettighederne at udvise og udlevere kriminelle udlændinge fra Danmark, jf. kapitel 4 nedenfor.

Folketinget har på den baggrund i maj 2018 vedtaget et lovforslag til ændring af udlændingeloven, som indeholder retningslinjer for, under hvilke omstændigheder

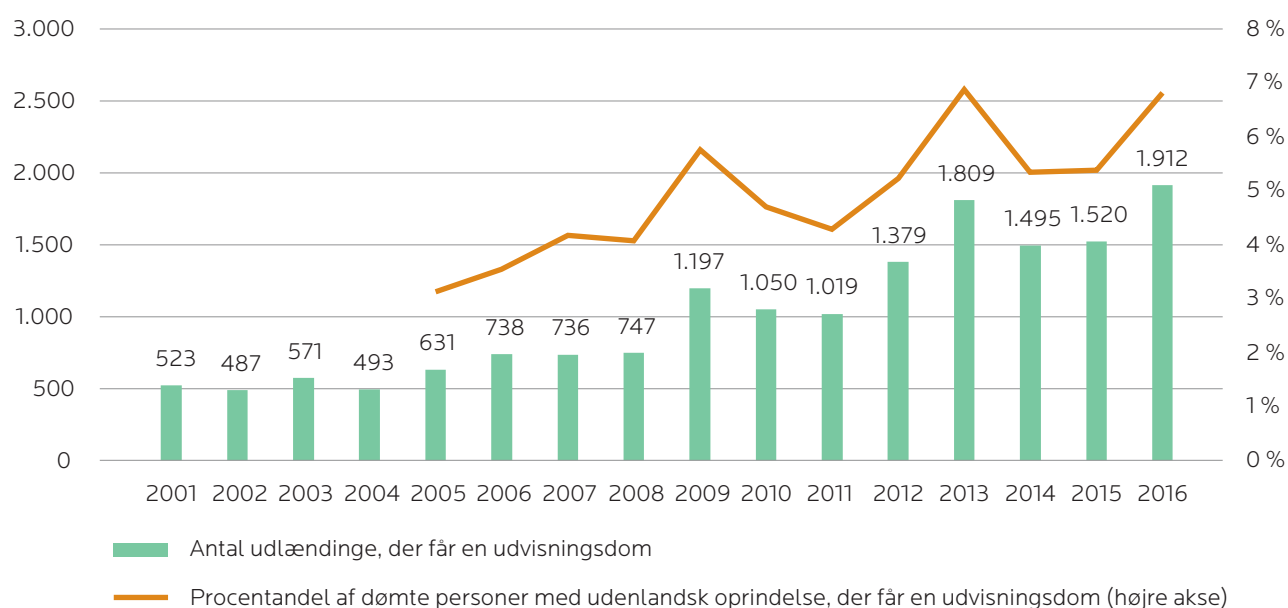
kriminelle udlændinge i almindelighed kan udvises, uden at det med sikkerhed er i strid med artikel 8 om ret til respekt for privat- og familielivet i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.¹

Et andet spørgsmål der har fyldt meget er forholdene for udlændinge på tålt ophold med opholds- og meldepligt på udrejsecenter Kærshovedgård, jf. kapitel 7 nedenfor.

2.1 UDVIKLINGEN I TAL

Selvom spørgsmålet om menneskerettighederne forhindrer udvisning af kriminelle

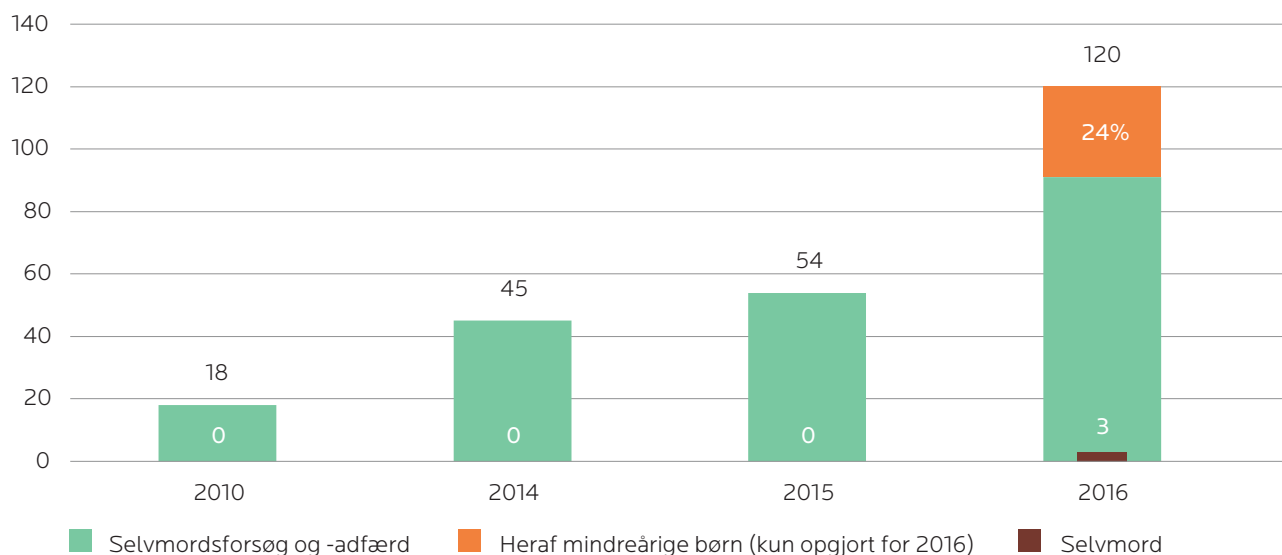
FIGUR 1: UDLÆNDINGE MED UDVISNINGSDOMME, 2001-2016



Kilde: Udlændinge- og Integrationsministeriet, Danmarks Statistik og egne beregninger

Note: Dømte personer med udenlandsk oprindelse omfatter personer, der er fundet skyldige i overtrædelse af straffeloven eller særlove (herunder færdselsloven med bøder over 2.500 kr.), hvor ingen af forældrene er både dansk statsborger og født i Danmark.

FIGUR 2: SELVMORD OG SELVMORDSFORSØG PÅ ASYLCENTRE, 2010-2016



Kilde: Udlændinge- og Integrationsministeriet

udlændinge har fyldt meget i 2017-18, så viser tallene, at et stort – og stigende – antal udlændinge faktisk bliver udvist af Danmark på grund af begået kriminalitet. Der er over en tiårig periode sket en mere end fordobling af antallet af udlændinge, der bliver udvist ved dom. Fra 738 udlændinge i 2006 til 1.912 udlændinge i 2016.

Forholdene for udlændinge uden lovligt opholdsgrundlag i Danmark i danske asylcentre, herunder i modtagelses-, hjemsendelses- og udrejsecentre har som nævnt også været omdebatteret. Tallene viser, at der har været en stor stigning (en næsten syvfoldning siden 2010) i antal af selvmord og selvmordsforsøg i danske asylcentre. Der blev i 2016 registreret i alt 3 selvmord og 117 selvmordsforsøg i danske asylcentre mod 18 selvmordsforsøg i 2010 (ingen selvmord). Alene fra 2015 til 2016 skete der mere end en fordobling af antallet af selvmordsforsøg. Det høje tal kan muligvis være en indikation på, at der i de senere år er sket en betydelig stramning

både administrativt og lovgivningsmæssigt af forhold og livsvilkår på asylcentre, ikke mindst på de nyetablerede udrejsecentre.

2.2 MENNESKERETLIGE FORBEDRINGER

Folketinget vedtog, som nævnt ovenfor, i maj 2018 – i forlængelse af anbefalingerne fra oktober 2017 fra en tværministeriel arbejdsgruppe – et lovforslag om skærpede regler for udvisning af kriminelle udlændinge.²

Loven fastsætter mere præcise retningslinjer for, under hvilke omstændigheder kriminelle udlændinge i almindelighed kan udvises, uden at det med sikkerhed er i strid med artikel 8 om ret til respekt for privat- og familielivet i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Retningslinjerne skal fremover anvendes af de danske domstole i en række udvisningssager. Domstolene kan undlade at ifølge retningslinjerne – både til fordel og ulempe for en udlænding – hvis det følger af Danmarks internationale forpligtelser.

Instituttet har tidligere peget på behovet for, at de danske myndigheder tydeliggør deres anvendelse af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis på området. Instituttet finder det derfor positivt, at der nu i forarbejderne til det fremsatte lovforslag fastsættes retningslinjer, samt at de fastsatte retningslinjer respekterer Danmarks internationale menneskeretlige forpligtelser og de danske domstoles rolle.

Instituttet mener samtidig, at der er behov for, at menneskerettighedsdomstolens retspraksis gøres lettere tilgængelig for praktikere, herunder anklagere, forsvarere og dommere, og at informationsmateriale løbende opdateres, efterhånden som praksis udvikler sig, jf. nærmere kapitel 4 nedenfor om udvisning ved dom.

2.3 NYE UDFORDRINGER

Forholdene og vilkårene for udlændinge på tålt ophold med opholds-, underretnings- og meldepligt i et udrejsecenter blev i 2017 strammet både administrativt og lovgivningsmæssigt. Det skete på trods af, at Folketingets Ombudsmand har kritiseret forholdene og på trods af, at Højesteret i 2012 og på ny i 2017 fandt, at udlændinge på tålt ophold, der var pålagt opholds- og meldepligt i et udrejsecenter, havde været udsat for et uproportionalt indgreb i deres ret til bevægelsesfrihed, jf. kapitel 7 nedenfor.

Folketingets Ombudsmand inspicerede Udrejsecenter Kærshovedgård i efteråret 2017 for at vurdere, om udlændinge på tålt ophold er udsat for umenneskelig eller nedværdigende behandling. Besøget fandt sted sammen med Institut for Menneskerettigheder og DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur under Ombudsmandens mandat under FN's Torturkonvention. Ombudsmanden afgav i maj 2018 redegørelse om besøget, hvori han fastholder sin kritik af forholdene, jf. kapitel 7 nedenfor.

2.4 PRINCIPIELLE AFGØRELSER PÅ OMRÅDET

Debatten om udvisning af kriminelle udlændinge var navnlig affødt af, at danske domstole i enkelte sager fandt, at det ville være i strid med menneskerettighederne at udvise eller udlevere kriminelle udlændinge fra Danmark.

Højesteret fandt således i en dom fra maj 2017, at det ville være i strid med forbuddet mod tortur umenneskelig eller nedværdigende behandling i artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention at udlevere fire kriminelle rumænske statsborgere til Rumænien på grund af umenneskelige afsoningsforhold i de rumænske fængsler. På baggrund af en diplomatisk garanti fra de rumænske myndigheder godkendte Højesteret i maj 2018, at de pågældende rumænere kunne udleveres til Rumænien, jf. kapitel 6 nedenfor.

Østre Landsret fastslog i en dom fra marts 2018, at det ville være et brud på retten til privat- og familieliv i artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention at udvise en kriminel bandeleder til Pakistan på grund af hans store tilknytning til Danmark og meget begrænsede tilknytning til Pakistan.³

Modsat fandt Højesteret i en afgørelse af 24. maj 2018, at det ikke var i strid med artikel 8 at udvise en kriminel statsløs palæstinenser med stærk personlig og familiemæssig tilknytning til Danmark til Libanon, jf. kapitel 4 nedenfor.

For så vidt angår udlændinge på tålt ophold fastslog Højesteret i en dom i januar 2017, at en udlænding der i en periode på knap fire år havde været pålagt opholds- og meldepligt i et asylcenter havde været udsat for et uproportionalt indgreb i sin ret til bevægelsesfrihed, jf. kapitel 7.

MENNESKERETTEN

3.1 KORT OM DEN INTERNATIONALE RAMME

Stater har ret til at kontrollere udlændinges indrejse og ophold på deres territorium. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention garanterer ikke en ret for en udlænding til at indrejse og opholde sig i en bestemt stat, og stater kan udvise en udlænding, der er dømt for en forbrydelse.

Det kan dog være i strid med menneskerettighederne at udvise eller udlevere en person fra Danmark til et andet land. Dels på grund af den pågældendes stærke tilknytning til Danmark (artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention). Dels hvis der er en reel risiko for, at den pågældende vil blive udsat for alvorlige menneskerettighedsovergreb i modtagerlandet (navnlig artikel 3 i samme konvention).

Efter konventionens artikel 8 har enhver ret til respekt for blandt andet sit privat- og familieliv. Der kan dog foretages nødvendige og proportionale indgreb i rettigheden af hensyn til bl.a. den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller for at forebygge uro eller forbrydelse.

Det følger af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis, at indgreb i en udlændings ret til privat- eller familieliv skal stå i rimeligt forhold til de formål, som indgrebet – f.eks. en udvisning – skal varetage. Denne proportionalitetsafvejning er i almindelighed afgørende for, om udvisning af en kriminel udlænding vil være forenelig med konventionens artikel 8.

For så vidt angår risikoen, for at den pågældende vil blive udsat for et alvorligt menneskerettighedsovergreb i modtagerlandet, følger det af konventionens artikel 3 i, at en stat ikke må udsende en person til en anden stat, hvis der er en reel risiko for, at personen vil blive udsat for tortur.

En stat må heller ikke udsende en person til en anden stat, hvorfra personen risikerer at blive videresendt til et tredjeland, hvor den pågældende risikerer tortur mv.⁴

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har tillige fastslået, at udsendelse til en stærkt disproportional straf for en strafbar overtrædelse eller til en livstidsdom uden nogen reel mulighed for løsladelse er i strid med konventionens artikel 3.⁵

Forbuddet mod udsendelse til tortur mv. er absolut. Det er uden betydning, hvad den pågældende udlænding har gjort i Danmark, herunder om vedkommende har begået kriminalitet eller anses for en trussel mod statens sikkerhed.

Forbuddet mod udsendelse til tortur følger også af artikel 3 i FN's Torturkonvention og artikel 7 i FN's Konvention om Borgerlige og Politiske rettigheder. FN's Menneskerettighedskomité og FN's Torturkomité har i flere sager udtrykt kritik af Flygtningenævnets afgørelser, senest i april 2018.⁶

FN's Torturkomité afgav i februar 2018 en såkaldt General Comment, som nærmere præciserer fortolkningen af artikel 3 i FN's

Torturkonvention og forbuddet mod at udsende en person til tortur mv.⁷

Højesteret fastslog i en kendelse fra november 2017, at en klage til FN's Torturkomite ikke skulle tillægges opsættende virkning. Sagen drejede sig om en udlændings sagsanlæg mod Flygtningenævnet med henblik på ikke at blive udsendt, mens FN's Torturkomité behandlede en klage fra ham over nævnets afslag på asyl.⁸ Højesteret tillod således, at udsendelse kunne ske, uanset at FN behandlede sagen.

Menneskerettighederne forbyder ikke alene udsendelse til tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fastslået, at udsendelse til en stat, hvor der er reel risiko for dødsstraf, vil være i strid med retten til liv i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 2.⁹ Det følger også af den 6. tillægsprotokol til konventionen, at der ikke må ske udsendelse til en stat, hvor der er risiko for at blive idømt og få fuldbyrdet dødsstraf.

Derudover har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol udtalt, at udsendelse til en langvarig og åbenlyst vilkårlig frihedsberøvelse undtagelsesvist kan være i strid med konventionens artikel 5 om retten til frihed og sikkerhed.¹⁰ Ligesom udsendelse til en gennemført uretfærdig rettergang i særlige tilfælde kan være i strid med konventionens artikel 6. Det kan for eksempel være tilfældet, når en stat udleverer en person til retsforfølgning i en anden stat, hvor der er en reel risiko for, at domstolene vil inddrage materiale, som er fremkommet ved tortur.¹¹

Endelig følger det af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 13, at enhver, der har fået krænket en rettighed, som er beskyttet af konventionen, skal have adgang til effektive retsmidler. Heri ligger blandt andet, at en borger skal have adgang til prøvelse

hos en uafhængig og upartisk myndighed. Særligt med hensyn til artikel 13 i kombination med artikel 3 følger det af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis, at personer, der ønskes udsendt til en stat, hvor der er en reel risiko for tortur, blandt andet skal have adgang til en grundig prøvelse af en sådan torturpåstand inden udsendelsen, og der skal være mulighed for at sætte udsendelsen i bero under sagsbehandlingen.¹²

EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder indeholder også et forbud mod at udsende personer til stater, hvor der er en alvorlig risiko for at blive idømt dødsstraf eller udsat for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende straf eller behandling, ligesom chartret også sikrer retten til respekt for privat- og familieliv.¹³

3.2 KORT OM DE DANSKE REGLER M.V. PÅ OMRÅDET

Udvisning og udsendelse af udlændinge er reguleret i udlændingeloven¹⁴, som indeholder regler om udlændinges adgang til indrejse og ophold i Danmark.¹⁵ En udlænding kan udvises af Danmark på grund af kriminalitet, af hensyn til statens sikkerhed, offentlige orden, sundhed og lignende, eller hvis udlændingen opholder sig eller arbejder ulovligt her i landet med videre.

Afgørelse om udvisning på grund af kriminalitet træffes af domstolene i forbindelse med dommen for den kriminalitet, der ligger til grund for udvisningen. I tilfælde af mindre grov kriminalitet er der dog i visse tilfælde adgang til administrativt at træffe afgørelse om udvisning. Sådanne afgørelser træffes af Udlændingestyrelsen med klageadgang til Udlændinge- og Integrationsministeriet.¹⁶

Udvisning af hensyn til statens sikkerhed træffes af Justitsministeriet i første instans, hvorefter følger en særlig domstolsbehandling

af afgørelsen, jf. nedenfor i kapitel 5 om udvisning af terrormistænkte.

Hvis en udlænding med opholdstilladelse som flygtning udvises ved dom, skal Udlændingestyrelsen efterfølgende træffe afgørelse om, hvorvidt udlændingen kan udsendes. Dette kan ikke ske, hvis der ved en udsendelse er risiko for dødsstraf, tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Det kan heller ikke ske, hvis personen har asyl i Danmark, fordi vedkommende er individuelt forfulgt (konventionsflygtning), og ved udsendelse risikerer forfølgelse. Hvis udlændingen ikke kan udsendes, skal Udlændingestyrelsen tillige træffe afgørelse om, hvorvidt udlændingen på ny skal gives opholdstilladelse som flygtning.¹⁷

Udlevering af personer til retsforfølgning i en anden stat er reguleret i den danske udleveringslov.¹⁸ Der sondres i loven mellem udlevering til stater inden for og uden for EU.

Inden for EU kan der ske udlevering af personer til strafforfølgning af en række nærmere opregnede forbrydelser til en anden medlemsstat, hvis der er tale om en lovovertrædelse, der efter lovgivningen i den anmodende medlemsstat kan straffes med fængsel i mindst tre år, og det sker på grundlag af en europæisk arrestordre. Det er ikke en betingelse, at den tilsvarende handling er strafbar efter dansk ret.¹⁹

For så vidt angår udlevering til en stat uden for EU, er der krav om dobbelt strafbarhed, idet forholdet også skal være strafbart efter dansk ret. Der sondres her mellem udlevering af udlændinge og udlevering af danske statsborgere. Udlevering af danske statsborgere blev mulig efter en ændring af udleveringsloven i 2002.²⁰

Udlændinge kan udleveres til strafforfølgning eller fuldbyrdelse af en dom i en stat uden for EU, hvis handlingen efter dansk ret kan straffes med fængsel i mindst et år.²¹

Udlevering af danske statsborgere kan som udgangspunkt ske, hvis handlingen efter dansk ret kan medføre højere straf end fængsel i fire år, og der er indgået en udleveringsaftale med modtagerstaten.²² Er der ikke indgået en sådan aftale, kan der ske udlevering, hvis "særlige hensyn til retshåndhævelsen taler derfor".

Udlevering må ikke ske, hvis der er risiko for, at den pågældende efter udleveringen vil blive udsat for forfølgelse, tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling. Det er endvidere bestemt i udleveringsloven, at udlevering i særlige tilfælde skal udsættes, hvis den vil være uforenelig med humanitære hensyn, navnlig under hensyn til den pågældendes alder, helbredstilstand eller andre personlige forhold.²³

UDVISNING AF UDLÆNDINGE DER HAR BEGÅET KRIMINALITET

En udlænding, som dømmes for kriminalitet i Danmark, kan som ovenfor nævnt udvises ved dom, hvis nærmere betingelser er opfyldt.

4.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE: UDLÆNDINGE HAR RET TIL PRIVAT- OG FAMILIELIV

Den Europæiske Menneskerettigheds-konvention indeholder ikke regler, der direkte tager sigte på at regulere medlemsstaternes adgang til at udvise og udlevere udlændinge på grund af kriminalitet. Nogle af bestemmelserne i konventionen har dog som nævnt ovenfor alligevel betydning i den forbindelse, navnlig artikel 3 om forbuddet mod tortur, artikel 8 om retten til privat- og familieliv, 4. tillægsprotokol, som indeholder bestemmelser om forbud mod udvisning af egne statsborgere og kollektiv udvisning af udlændinge, samt 6. tillægsprotokol, som indebærer forbud mod udsendelse til dødsstraf (se afsnit 3.1 ovenfor). Endvidere indeholder 7. tillægsprotokol en række processuelle garantier, der skal tages højde for i forbindelse med en afgørelse om udvisning.

Særligt vedrørende konventionens artikel 8 følger det af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis, at en udlænding kan udvises, hvis udvisningen står i et rimeligt forhold til formålet med udvisningen. Denne proportionalitetsvurdering foretages på baggrund af en samlet og konkret afvejning af en række elementer. Domstolen fastlagde i dommen **Maslov mod Østrig** fra 2008, hvilke kriterier der indgår i denne proportionalitetsvurdering:²⁴

- Den begåede kriminalitets art og grovhed.
- Varigheden af udlændingens ophold i bopælslandet.
- Tiden efter den begåede kriminalitet og den pågældendes adfærd i denne periode.
- De berørte personers statsborgerskab.
- Udlændingens familiesituation, herunder ægteskabets varighed og andre faktorer, der viser familielivets effektivitet.
- Hvorvidt ægtefællen havde kendskab til kriminaliteten, da forholdet blev etableret.
- Hvorvidt der er børn i ægteskabet og i så fald deres alder.
- Alvorligheden af de vanskeligheder, den medfølgende ægtefælle med sandsynlighed vil møde i det land, som udlændingen udvises til.
- Børnenes bedste interesser og velbefindende, herunder navnlig alvorligheden af de vanskeligheder, som udlændingens børn med sandsynlighed vil møde i det land, som udlændingen udvises til.
- Fastheden af sociale, kulturelle og familiemæssige bånd med værtslandet og med modtagerlandet.

Menneskerettighedsdomstolen understregede også, at den vægt, der skal lægges på de enkelte kriterier, nødvendigvis varierer efter den enkelte sags konkrete omstændigheder.²⁵

I sager om en ung person, som endnu ikke selv har stiftet sin egen familie, fastsatte dommen følgende kriterier til brug for proportionalitetsafvejningen:

- Den begåede kriminalitets art og grovhed.
- Varigheden af udlændingens ophold i bopælslandet.
- Tiden efter den begåede kriminalitet og den pågældendes adfærd i denne periode.
- Fastheden af sociale, kulturelle og familiemæssige bånd med værtslandet og med modtagerlandet.²⁶

Den pågældendes alder kan spille en rolle i anvendelsen af de nævnte kriterier. For eksempel må det tages i betragtning ved vurderingen af kriminaliteten, om den er begået af den pågældende som ung eller voksen. I relation til længden af personens ophold i værtslandet og fastheden af båndene til værtslandet gør det en klar forskel, om personen på den ene side allerede kom til værtslandet i sin barndom eller blev født i værtslandet, eller på den anden side først kom til værtslandet som voksen. Hensyn skal tages til den specielle situation, hvor den pågældende har opholdt sig det meste af barndommen eller hele barndommen i værtslandet og er opvokset og har modtaget sin uddannelse der.²⁷

Der skal ifølge domstolen foreligge meget tungtvejende grunde for at retfærdiggøre en udvisning, når der er tale om fastboende udlændinge, der er født i landet eller indrejst som børn og har tilbragt det meste af deres barndom og ungdom i landet.²⁸

Europarådets medlemsstater har, som led i processen med at reformere Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, vedtaget en række erklæringer om Den Europæiske Menneskerettighedsdomstolens virke bl.a. den såkaldte Izmir-erklæring fra 2011 og Brighton-erklæringen fra 2012.²⁹ I erklæringerne opfordres Domstolen til at respektere det såkaldte subsidiaritetsprincip. Det betyder, at medlemsstaterne opfordrer domstolen til at være tilbageholdende og indrømme staterne en større skønsmargen, når nationale procedurer, i Danmark Folketinget og domstolene, fungerer retfærdigt og herunder inddrager Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. I sådanne tilfælde bør menneskerettighedsdomstolen kun dømme staten for krænkelse af menneskeretten under helt særlige omstændigheder.

Dette subsidiaritetsprincip blev bekræftet i den såkaldte København-erklæring, som medlemsstaterne i Europarådet vedtog i april 2018 under det danske formandskab for Europarådet.³⁰

Det har været drøftet og antages, om domstolen blandt andet som følge af de nævnte erklæringer er blevet mere tilbageholdende i prøvelsen af udvisningssager i situationer hvor konventionen og retspraksis fra domstolen er indgået i den nationale vurdering og prøvelse.³¹

Det kan endelig fremhæves, at FN's Børnekonvention er særlig relevant i forbindelse med udvisning af børn eller af forældre, der er sammen med deres børn. Det følger blandt andet af Børnekonventionen, at barnets bedste skal komme i første række i alle foranstaltninger vedrørende børn, hvad enten disse udøves af offentlige eller private institutioner for social velfærd, domstole,

forvaltningsmyndigheder eller lovgivende organer.³²

EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder indeholder som nævnt ovenfor i afsnit 3.1 også bestemmelser, der beskytter privat- og familielivet og mod udsendelse til tortur mv., ligesom chartret også angiver, at barnets bedste skal komme i første række i alle handlinger vedrørende børn.³³ EU-retsakter vedrørende udvisning og den nationale gennemførelse heraf skal respektere disse bestemmelser i chartret. Danmark er bundet af EU's direktiv om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, som blandt andet indeholder nærmere regler om EU-medlemsstaternes muligheder for at begrænse EU-borgeres ret til indrejse og ophold af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed.³⁴

4.2 DANSKE FORHOLD: RETNINGSLINJER FOR UDVISNING AF KRIMINELLE UDLÆNDINGE BØR VÆRE TYDELIGERE

Efter udlændingeloven kan en udlænding, som dømmes for kriminalitet i Danmark, udvises ved dom, hvis nærmere betingelser er opfyldt. Hvis en udlænding udvises, betyder det, at udlændingen ikke længere må opholde sig i Danmark, men skal udrejse og ikke uden tilladelse på ny må indrejse i landet.³⁵

Hvis en udlænding har begået kriminalitet, der kan begrunde udvisning, skal der altid foretages en konkret vurdering af, om den pågældende udlænding skal udvises. Det fremgår af udlændingeloven, at der ved afgørelse om udvisning ved dom skal lægges vægt på, om udvisning må anses for særlig påkrævet på grund af:

1. grovheden af den begåede kriminalitet,
2. længden af den idømte frihedsstraf,
3. den fare, skade eller krænkelse, der var forbundet med den begåede kriminalitet,
4. tidligere domme for strafbart forhold,
5. at kriminaliteten er begået af flere i forening, eller
6. at kriminaliteten er særligt planlagt eller led i omfattende kriminalitet.³⁶

Det følger af udlændingeloven, at en udlænding, der har begået kriminalitet af en vis grovhed skal udvises af Danmark, "medmindre dette med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser".³⁷

Udlændingestyrelsen afgiver årligt en redegørelse til Folketinget om anvendelsen af udlændingelovens bestemmelser om udvisning ved dom eller administrativ. Det fremgår heraf, at antallet af udlændinge, der udvises, er steget ganske betragteligt i den tiårige periode fra 2006-2016. Der blev i 2016 udvist flere end dobbelt så mange udlændinge ved dom på grund af kriminalitet (1.912 udlændinge) som i 2006 (738 udlændinge).³⁸

Der var i 2017 og fortsat i 2018 en omfattende diskussion af udvisning og udlevering af kriminelle udlændinge. Debatten var navnlig affødt af, at danske domstole i enkelte sager fandt, at det ville være i strid med menneskerettighederne at udvise eller udlevere kriminelle udlændinge.

Højesteret ophævede i maj 2017 Justitsministeriets afgørelser om udlevering af i alt fire personer til Rumænien med henvisning til, at en udlevering ville være i strid med artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonventionen på grund af forholdene i de rumænske fængsler. Efter indhentelse af en diplomatisk garanti fra de rumænske myndigheder om forbedrede afsoningsforhold godkendte Højesteret ved

en afgørelse af 2. maj 2018, at de pågældende rumænere kan udleveres til Rumænien.³⁹ Se nærmere kapitel 6 nedenfor.

I oktober 2017 fandt Københavns byret i en anden sag, at en kriminel pakistansk statsborger og leder af gruppen Loyal To Familia ikke kunne udvises fra Danmark til Pakistan, da det ville være i strid med hans ret til privat- og familieliv efter artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.⁴⁰ Byretten lagde vægt på, at den 30-årige var født og opvokset i Danmark og aktuelt var idømt en frihedsstraf udmålt i måneder for verbale trusler, som var fremsat spontant efter en visitation. Efter en samlet bedømmelse fandt byretten, at en udvisning med sikkerhed ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Østre Landsret stadfæstede den 5. marts 2018 Københavns byrets afgørelse i forhold til udvisningsspørgsmålet. Landsretten anførte:

”At under hensyn til, at T er født i Danmark og har haft sin opvækst og skolegang her i landet, må der, afhængig af hans tilknytning til statsborgerskabslandet Pakistan, som anført af byretten stilles strenge krav til den kriminalitet, der kan føre til udvisning.

T har aldrig boet i Pakistan. Han har besøgt Pakistan 3-5 gange i ferier, senest i 2007. Han taler og forstår Punjabi. Han har ikke familie i Pakistan, men hans far er medejer af i hvert fald et stykke jord og et hus i Mirza Tahir i provinsen Gujrat. T har således en vis social og kulturel tilknytning til Pakistan.

T er tidligere flere gange idømt lange fængselsstraffe, herunder har han afsonet ca. 10 års fængsel for navnlig voldskriminalitet, og han har trods en tidligere dom om betinget udvisning begået kriminalitet i prøvetiden. På baggrund af de mange domme, han har

modtaget gennem årene, og hans personlige forhold, herunder hans stærke tilknytning til bandegrupperingen (...), er der grund til at formode, at han også fremover vil begå kriminalitet i Danmark, hvis han ikke udvises...

Uanset alvoren af den nu pådømte og tidligere kriminalitet finder landsretten efter en samlet helhedsvurdering, herunder T's meget begrænsede tilknytning til Pakistan, at udvisning med indrejseforbud i 6 år ikke kan anses for en proportional foranstaltning med henblik på at forebygge kriminalitet og sikre den offentlige orden.”

Procesbevillingsnævnet meddelte i maj 2018 anklagemyndigheden tilladelse til at anke sagen til Højesteret, hvor den nu verserer.⁴¹

Modsat har Højesteret senest i en dom af 24. maj 2018 fastslået, at det ikke var i strid med artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention at udvise en statsløs palæstinenser fra Danmark, som havde en meget stærk tilknytning til Danmark.⁴² Sagen vedrørte T, en 30-årig statsløs palæstinenser fra Libanon, der havde opholdt sig i Danmark, siden han var 4 år. T var ved byrettens og landsrettens dom fundet skyldig i to tilfælde af vidnetrusler og et tilfælde af afpresning, og idømt fængsel i 8 måneder. Han var endvidere blevet betinget udvist af Danmark. T var tidligere straffet og betinget udvist. De to vidnetrusler var begået i prøvetiden for den betingede udvisning.

Højesteret fandt, at T efter en samlet vurdering af arten og grovheden af såvel hans nuværende som hans tidligere kriminalitet kunne udvises fra Danmark med indrejseforbud i 6 år.

Regeringen nedsatte i foråret 2017 en tværministeriel arbejdsgruppe med deltagelse af bl.a. Udlændinge- og Integrationsministeriet og Justitsministeriet, der skulle afdække,

hvordan man kan "få flere kriminelle udlændinge udvist."⁴³ Arbejdsgruppen anbefalede i sin rapport i oktober 2017, at der sker en præcisering af reglerne om udvisning af kriminelle udlændinge ved dom. Udlændingeloven foreslås ændret, så det med "udgangspunkt i praksis fra Den Europæiske Menneskeretsdomstol fastlægges i lovbemærkningerne, under hvilke omstændigheder udlændinge i almindelighed kan udvises. Også selv om det indebærer en risiko for, at Menneskerettighedsdomstolen i en konkret sag vil kunne nå frem til, at det ikke var muligt at udvise den pågældende."⁴⁴

Institut for Menneskerettigheder konkluderede i en analyse fra december 2017, at det er muligt at stramme dansk udvisningspraksis yderligere uden at komme i strid med Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis på området.⁴⁵ Instituttet pegede i analysen på forskellige forhold, der kunne overvejes, også for at øge retssikkerhed for kriminelle udlændinge:

- Udlændingelovens § 22-26 kan gennemskrives for at styrke gennemsigtigheden og tydeliggøre grundbetingelserne for at udvise.
- Lovforarbejderne kan præciseres for at give en mere præcis vejledning om fortolkningen og anvendelsen af udvisningsreglerne.
- Betinget udvisning kan præciseres med henblik på at tydeliggøre advarselsvirkningen og begrænse anvendelsen af symbolske, betingede udvisninger.
- Indrejseforbuddets varighed kan smidiggøres og dermed bidrage til at nuancere reglerne.
- Menneskerettighedsdomstolens retspraksis bør under alle omstændigheder gøres lettere **tilgængelig** for praktikere for borgere, anklagere, forsvarere og dommere.

Folketinget vedtog i maj 2018 – i forlængelse af anbefalingerne fra oktober 2017 fra den tværministerielle arbejdsgruppe – skærpede regler om udvisning af kriminelle udlændinge.⁴⁶

For det første indebærer loven, at der fastlægges retningslinjer for, under hvilke omstændigheder kriminelle udlændinge i almindelighed kan udvises, uden at det med sikkerhed er i strid med artikel 8 om ret til respekt for privat- og familielivet i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Bemærkningerne til lovforslaget bag loven indeholder en gennemgang af Domstolens praksis på området, men medtager dog ikke alle relevante domme, idet bl.a. nogle af Domstolens tidlige domme undlades.

For det andet indebærer loven, at virkningen af den nuværende ordning med betinget udvisning tydeliggøres ved at forlade terminologien om, at udvisning gøres betinget og i stedet indføre en advarselsordning, hvor en advarsel skal have virkning også ud over den periode, der i dag fastsættes som en prøvetid for betinget udvisning.

For det tredje indebærer loven, at der indføres hjemmel til at meddele indrejseforbud for en kortere periode end den, der følger af de nuværende regler, hvis et indrejseforbud for en kortere periode vil betyde, at der kan ske udvisning i tilfælde, hvor dette ellers vurderes at være i strid med Danmarks internationale forpligtelser på grund af indrejseforbuddets længde.

4.3 KONKLUSION

I de nye regler om skærpede betingelserne for udvisning af kriminelle udlændinge opstilles som nævnt retningslinjer for, hvornår kriminelle udlændinge i almindelighed kan udvises. Retningslinjerne skal fremover anvendes af de danske domstole i en række

udvisningssager. Domstolene kan undlade at følge retningslinjerne – både til fordel og ulempe for en udlænding – hvis det følger af Danmarks internationale forpligtelser.

Instituttet har i tidligere høringssvar vedrørende de danske udvisningsregler peget på behovet for, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis på området tydeliggøres. Instituttet finder det positivt, at lovbemærkningerne gør domstolens praksis på udvisningsområdet tydeligere for danske domstole. Der burde dog efter instituttets opfattelse være medtaget flere tidligere domme fra domstolen for at sikre et mere komplet overblik over, hvornår udvisning kan ske.⁴⁷

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol træffer løbende afgørelser i udvisnings- og udleveringssager, og Domstolens praksis er under fortsat udvikling. Det er således vigtigt, at praktikere, herunder blandt andet advokater og dommere, er bekendt med Domstolens nyeste praksis, så det sikres, at dansk udvisningspraksis er på linje med praksis ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

ANBEFALING

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet:

- gør Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis vedrørende udvisning og udlevering af udlændinge lettere tilgængelig for praktikere, herunder anklagere, forsvarere og dommere, og at ministeriet løbende opdaterer informationsmateriale herom, efterhånden som praksis udvikler sig.

UDVISNING AF TERRORMISTÆNKTE UDLÆNDINGE

Der blev i Danmark i 2009 – på baggrund af den øgede terrortrussel som følge af 11. september 2001 – indført en særlig domstolsbehandling af sager vedrørende inddragelse af opholdstilladelse, udvisning og udsendelse af udlændinge, der anses for en fare mod statens sikkerhed. Efter ordningen kan domstolsprøvelsen opdeles i en åben og en lukket del. Under sagens lukkede del kan der fremlægges fortroligt materiale, som er indgået i farevurderingen af udlændingen, men som af sikkerhedsmæssige grunde ikke kan videregives til udlændingen selv.

5.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE: DER SKAL VÆRE REEL MULIGHED FOR AT FORSVARE SIG

Det følger af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6, at enhver inden en rimelig frist har ret til en retfærdig og offentlig rettergang for en uafhængig og upartisk domstol. Tilsvarende gælder efter konventionens artikel 13, at enhver har ret til at få prøvet en mulig krænkelse af en konventionsrettighed ved en uafhængig og upartisk myndighed, som skal kunne behandle substansen i sagen og om nødvendigt yde tilstrækkelig kompensation eller oprejsning.

For så vidt angår frihedsberøvelse, er der i konventionens artikel 5, stk. 4, indført en særlig processuel garanti, der sikrer frihedsberøvede en ret til at indbringe sagen for en domstol, der kan tage stilling til frihedsberøvelsens lovlighed.

Det er et grundlæggende processuelt krav efter både konventionens artikel 5, 6 og 13, at der er en reel mulighed for at gennemføre en kontradiktorisk proces. Det vil sige at en terroristmistænkt og/eller dennes særlige advokat skal være bekendt med beskyldningerne mod den pågældende i en sådan grad, at det er muligt at tage til genmæle mod dem.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol tog i 2009 stilling til en ordning i Storbritannien vedrørende domstolsbehandling af sager om udvisning af terroristmistænkte udlændinge. I den britiske ordning gøres udlændingen ikke bekendt med de detaljerede beskyldninger mod sig, som alene fremlægges under en lukket del af sagen, hvor en særlig advokat, der repræsenterer udlændingen, er til stede. Menneskerettighedsdomstolen fandt i den konkrete sag, at beskyldningerne mod de pågældende udlændinge i fem tilfælde var tilstrækkeligt præcise til, at de kunne give effektive instruktioner til den særlige advokat under den lukkede del af sagen. Men i fire tilfælde var beskyldningerne alene af generel karakter, hvorfor der i disse sager var sket en krænkelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 5.⁴⁸ Det er således ifølge Menneskerettighedsdomstolen en forudsætning, at den udviste udlænding har haft adgang til tilstrækkelige oplysninger om beskyldningerne imod sig, således at udlændingen er i stand til at give effektive instruktioner til sin advokat.

5.2 DANSKE FORHOLD: DER MANGLER STATISTIK FOR OMRÅDET

Som nævnt ovenfor blev der i 2009 i udlændingelovens kapitel 7 b indført et særligt system for domstolsprøvelse af sager vedrørende udvisning, frihedsberøvelse og udsendelse af udlændinge, som anses for en fare for statens sikkerhed.⁴⁹ Problemet i disse sager er, at Politiets Efterretningstjeneste (PET) – som foretager den farevurdering af udlændingen, der ligger til grund for udvisningen mv. – ønsker at beskytte og hemmeligholde sine efterretningskilder. Der kan blandt andet være tale om meddelere inden for miljøet eller om andre staters efterretningstjenester. PET kan derfor være tilbageholdende med at fremlægge fortroligt materiale for en dansk domstol.

Efter den indførte ordning kan domstolsprøvelsen opdeles i en åben og en lukket del. Under sagens lukkede del kan der fremlægges fortroligt materiale, som er indgået i farevurderingen, men som af sikkerhedsmæssige grunde ikke kan videregives til udlændingen. Under den åbne del af sagen bistår udlændingen af en beskikket advokat. Til varetagelse af udlændingens interesser under den lukkede del af sagen beskikkes der en særlig advokat, som på udlændingens vegne udøver partbeføjelser under denne del af sagen, dog således at den særlige advokat ikke må drøfte sagen med udlændingen.

Formålet med den særlige domstolsbehandling er at skabe en balance mellem på den ene side behovet for at hemmeligholde oplysninger af sikkerhedsmæssige grunde og på den anden side hensynet til, at der er en reel mulighed for effektiv varetagelse af udlændingens interesser under sagen.

Højesteret fastslog i en kendelse af 18. august 2010,⁵⁰ at reglerne om domstolsbehandling

i udlændingelovens kapitel 7 b generelt må anses for at være forenelige med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Men det er en betingelse, at de fremlagte beskyldninger i det åbne materiale ikke er af en sådan generel karakter, at udlændingen ikke er i stand til at give effektive instruktioner til sin advokat eller den særlige advokat og dermed ikke har adgang til en reel kontradiktorisk proces.

I en sag om udvisning af en udlænding fra Danmark til Tunesien ophævede Højesteret ved dom af 24. juni 2011 det daværende Integrationsministeriums afgørelse om farevurdering og udvisning af den pågældende. Højesteret lagde vægt på, at de fremlagte beskyldninger i det åbne materiale var af en sådan generel karakter, at udlændingen ikke havde været i stand til at give effektive instruktioner til sin advokat eller sin særlige advokat, og derfor havde der ikke været en reel mulighed for kontradiktion.

Modsat stadfæstede Højesteret i en dom ligeledes af 24. juni 2011 daværende Integrationsministeriums afgørelse om farevurdering og udvisning af en udlænding fra Danmark til Irak. Højesteret lagde vægt på, at der under sagens åbne del var fremkommet så specifikke, konkrete og præcise oplysninger om baggrunden for beskyldningerne mod udlændingen, at han havde haft en reel mulighed for effektivt at varetage sine interesser, også under den lukkede del af sagen, herunder ved at give konkrete instrukser til den særlige advokat.

Der foreligger ikke offentligt tilgængelig statistik over, hvor ofte denne særlige domstolsprocedure har været anvendt. Men danske domstole, herunder Højesteret, har behandlet flere sager efter den særlige procedure.⁵¹

5.3 KONKLUSION

Ordnningen i udlændingelovens kapitel 7 b lever efter Institut for Menneskerettigheders vurdering som udgangspunkt op til de processuelle krav, der kan udledes af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis vedrørende behandlingen af sager om udlændinge, som udgør en fare for statens sikkerhed, herunder kravet om en kontradiktorisk proces. Men den konkrete implementering af ordningen kan – som det også er fastslået af Højesteret – give anledning til menneskeretlige problemstillinger.

ANBEFALING

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet:

- indsamler og fremlægger statistiske oplysninger om brugen af den særlige domstolsprocedure for sager vedrørende udvisning, frihedsberøvelse og udsendelse af udlændinge, som anses for en fare for statens sikkerhed.

BRUGEN AF DIPLOMATISKE GARANTIER

En række stater har i de senere år indgået aftaler med modtagerstater om, at en person, der ønskes udsendt, ikke vil blive udsat for tortur eller umenneskelig behandling i modtagerlandet. Sådanne diplomatiske garantier indeholder tillige ofte en aftale om, at repræsentanter fra det udsendende lands ambassade eller konsulat regelmæssigt vil have adgang til at besøge den udsendte person i modtagerlandet for at sikre, at vedkommende ikke lider overlast.

6.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE: UDLÆNDINGE MÅ IKKE UDSENDES HVIS DER ER REEL RISIKO FOR TORTUR

Som nævnt ovenfor i afsnit 3.1 må stater ikke udsende eller udlevere en person til en anden stat, hvis der er en reel risiko for, at personen vil blive udsat for tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling i modtagerstaten.

Diplomatiske garantier knytter sig til vurderingen af, om der er vægtige grunde til at antage, at en person vil blive udsat for tortur i modtagerlandet. Internationalt er der ikke en entydig holdning til anvendelsen af diplomatiske garantier.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i flere sager drøftet og forholdt sig til diplomatiske garantier.⁵² Domstolen godkendte i en sag i januar 2012 (den såkaldte Othman-sag), at en terrormistænkt udlænding kunne udsendes fra Storbritannien til Jordan på grundlag af en diplomatisk garanti.⁵³ Det er den første sag, hvor menneskerettighedsdomstolen

på baggrund af en diplomatisk garanti har godkendt udsendelse til en stat, hvor der var en reel risiko for tortur.

Ved vurderingen af en diplomatisk garanti lægger menneskerettighedsdomstolen vægt på en række forskellige faktorer, som opregnes i Othman-sagen, herunder:

- om garantien er specifik og præcis eller generel og vag
- hvem der har afgivet garantien, og om den pågældende kan binde staten
- om det kan forventes, at lokale myndigheder vil efterleve garantien, hvis den er afgivet af den centrale regering
- om garantien vedrører behandling, som er lovlig eller ulovlig i modtagerstaten
- om garantien er afgivet af en deltagerstat til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention
- længden og styrken af det bilaterale forhold mellem udsendelsesstat og modtagerstat
- om overholdelse af garantien objektivt kan verificeres gennem diplomatiske eller andre monitoreringsmekanismer, herunder uhindret adgang til den pågældende udlændings advokat
- om der er et effektivt system mod tortur i modtagerstaten, herunder om staten er

villig til at samarbejde med internationale monitorerings-mekanismer (inklusive internationale menneskerettigheds-ngo'er), og at staten er villig til at undersøge torturpåstande og straffe de ansvarlige

- om den pågældende udlænding tidligere har været udsat for tortur i modtagerstaten
- om nationale domstole i udsendelsesstaten har vurderet garantiens troværdighed.⁵⁴

FN's Torturkomité har taget stilling til spørgsmålet i en sag mod Sverige fra 2005. Agiza-sagen vedrørte udsendelse af to egyptiske statsborgere til Egypten. Komitéen fandt, at der var vægtige grunde til at antage, at de to egyptere ville være i en konkret individuel risiko for tortur i Egypten, og at dette ikke kunne ændres ved den diplomatiske garanti, som ikke indeholdt nogen effektive overvågningsmekanismer.⁵⁵

FN's Menneskerettighedskomité er kommet til samme resultat i Alzery-sagen fra 2006 – en tilsvarende sag om udvisning af en terrorismistænkt fra Sverige til Egypten.⁵⁶

FN's Torturkomité anfører i sin General Comment fra februar 2018, at diplomatiske garantier ikke må underminere forbuddet mod at sende en person tilbage til en stat, hvis der er reel risiko for tortur.⁵⁷

6.2 DANSKE FORHOLD: DIPLOMATISKE GARANTIER SKAL BENYTTES MED STØRSTE FORSIGTIGHED

Spørgsmålet om brug af diplomatiske garantier har også været drøftet i Danmark. I det daværende Integrationsministeriums betænkning om administrativ udvisning af udlændinge fra 2009, som blev udarbejdet af en arbejdsgruppe nedsat af ministeriet, drøftes muligheden for at benytte diplomatiske garantier.⁵⁸ Arbejdsgruppen konstaterer i

betænkningen, at det ikke kan afvises, at der er mulighed for at anvende diplomatiske forsikringer uden at krænke folkeretten, men at mulighederne er begrænsede. Der er således tale om et snævert råderum, ligesom en række forudsætninger og krav skal være opfyldt. Det vil i givet fald kræve regeringens stillingtagen, hvis der skal indføres en ordning, hvor Danmark gør brug af diplomatiske forsikringer. Det anføres endvidere, at følgende forudsætninger og krav skal være opfyldt:

- Det er en forudsætning, at regeringen i modtagerlandet er stabil og har fuld kontrol med de retshåndhævende myndigheder med videre.
- En aftale om diplomatiske forsikringer bør være konkret og omhandle nærmere angivne personer.
- Aftalen må være præcis, udtrykkelig og detaljeret.
- Aftalens overholdelse skal overvåges – monitoreres – effektivt, hvilket indebærer, at uafhængige kvalificerede personer har ret til at besøge den udsendte uden forudgående varsel og til at udspørge den pågældende uden vidner, hvor de ønsker det. I modtagerlande, som har ratificeret Protokollen til FNs Torturkonvention (OPCAT), vil det være naturligt at lade det Nationale Forebyggende Organ (NPM) under OPCAT påtage sig monitoreringen.
- Fra dansk side må man gøre sig konsekvenserne af manglende overholdelse af aftalen klar med henblik på at træffe passende foranstaltninger, hvis aftalen ikke overholdes. Om muligt bør konsekvenserne af en krænkelse af aftalen indgå i aftalen.⁵⁹

I et lovforslag om ændring af udlændingeloven fra 2009, hvorved visse af forslagene i

arbejdsgruppens betænkning indarbejdes i udlændingeloven, anføres det, at regeringen konstaterer, at arbejdsgruppen har beskrevet en model for anvendelse af diplomatiske forsikringer, som kan anvendes i konkrete sager om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, hvis regeringen beslutter dette.⁶⁰

I sagen vedrørende udlevering af den danske statsborger Niels Holck til retsforfølgelse for en terrortiltale i Indien modtog Justitsministeriet en diplomatisk garanti fra Indien om, at Niels Holck ikke ville blive udsat for tortur mv. i Indien.

Østre Landsret underkendte imidlertid ved dom af 30. juni 2011, at Niels Holck kunne udleveres til Indien på grundlag af den diplomatiske garanti. Landsretten fandt, at der ved udlevering af Niels Holck til strafforfølgning til Indien ville være en reel risiko for, at han ville blive udsat for behandling i strid med artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Den diplomatiske garanti kunne efter Landsrettens opfattelse ikke i sig selv anses for tilstrækkelig til at sikre Niels Holck beskyttelse mod tortur mv., når pålidelige kilder har rapporteret om udbredt myndighedspraksis, der strider mod principperne i artikel 3.

Spørgsmålet om brugen af diplomatiske garantier har også været drøftet i 2017.

Retten i Nykøbing Falster fandt ved en dom den 7. juli 2017 at en tyrkisk mand MD ikke kunne udleveres til Tyrkiet på grund af risiko for, at han ville blive udsat for en behandling i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3. Tyrkiet havde under sagen oplyst, at MD ikke vil blive underlagt tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling i Tyrkiet.

MD kom til Danmark den 20. december 2016, hvor han blev standset ved grænsen i Rødbyhavn, idet det i forbindelse med en kontrol kom frem, at han var efterlyst af de tyrkiske myndigheder. De tyrkiske myndigheder begærede MD udleveret på henblik på afsoning af en dom, som han blev idømt i 1996 i Tyrkiet. Ved dommen blev MD idømt dødsstraf, og denne straf blev senere ændret til fængsel på livstid. Det fremgik af udleveringsanmodningen, at MD er dømt for, ved brug af vold, at have forsøgt at afskaffe den forfatningsmæssige orden i Tyrkiet og i stedet etablere en ordning, der byggede på det marxistisk-leninistiske grundlag, blandt andet ved at sætte ild til en offentlig bygning og en privat forretning i Istanbul, at have foretaget afpresning af en restaurants ejer og et mineselskab, frihedsberøvelse og røveri samt medvirken til drabsforsøg.

MD har siden 2003 unddraget sig forfølgningen i sagen. MD har opholdt sig i Sverige og Polen, som tidligere har nægtet at udlevere MD til Tyrkiet.

Den danske Rigsadvokat traf den 19. juni 2017 afgørelse om at MD skulle udleveres til Tyrkiet. En afgørelse som blev ændret af Retten i Nykøbing Falster, idet retten fandt, at der – trods garantierne fra Tyrkiet – var en reel risiko for, at MD ved udlevering til Tyrkiet ville blive udsat for en behandling i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Anklagemyndigheden har kæret kendelsen til Østre Landsret, hvor den pt. verserer. MD er fortsat fængslet under landsrettens behandling af sagen.

I en anden meget omtalt sag ophævede Højesteret i maj 2017 en afgørelse fra Justitsministeriet om udlevering af i alt fire personer til Rumænien. Højesteret henviste til, at en udlevering ville være i strid med artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettigheds-

konventionen på grund af utilstrækkelig personlig plads i de rumænske fængselsceller. Højesteret lagde vægt på, at Justitsministeriet havde modtaget en diplomatisk garanti fra de rumænske myndigheder om, at de pågældende rumænere ville blive behandlet ordentligt i de rumænske fængsler. Men de rumænske myndigheder kunne ikke garantere, at de udleverede rumænere i hele afsoningsperioden ville kunne afsone i et fængsel, hvor de ville have mere end 3 m² personlig celleplads, som krævet af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.⁶¹

Justitsministeriet var efterfølgende i tæt dialog med de rumænske myndigheder og forelagde dem Højesterets afvisningsafgørelse. Justitsministeriet modtog derefter i november 2017 to nye diplomatiske garantier fra Rumænien. De rumænske myndigheder garanterede heri, at de pågældende rumænere ville have mindst 4,33 m² personligt areal i cellen, hvis de blev varetægtsfængslet i arresthus og mindst 3 m² under afsoningen, hvis de blev anbragt i et lukket eller åbent fængsel.

En af de omhandlede rumænere indbragte på ny udleveringen for Højesteret, der i en afgørelse af 2. maj 2018 fandt, at han kunne udleveres til Rumænien.⁶² Højesteret udtalte, at oplysningerne fra de rumænske myndigheder måtte lægges til grund, og at den pågældende rumæner under såvel varetægtsfængsling som afsoning af en eventuel fængselsstraf var garanteret et personligt celleareal på mindst 3 m². Højesteret fandt endvidere, at der efter oplysningerne om forholdene under varetægtsfængsling og eventuel afsoning ikke var grundlag for at fastslå, at der var reel risiko for, at den pågældende ville blive udsat for umenneskelig eller nedværdigende behandling i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Det fremgår ikke af de modtagne diplomatiske garantier, om danske myndigheder for eksempel den danske repræsentation i Rumænien, vil have mulighed for at besøge de pågældende rumænere i de omhandlede fængsler for at sikre, at afsoningsforholdene er i overensstemmelse med de afgivne diplomatiske garantier, herunder vurdere om de har den personlige plads i cellen som lovet i garantierne. Det er heller ikke et spørgsmål, som Højesteret kommer ind på. Men det fremhæves i de modtagne garantier, at den rumænske ombudsmandsinstitution har mulighed for at besøge de omhandlede fængsler

6.3 KONKLUSION

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, FN's Menneskerettighedskomiteé og FN's Torturkomité har fastslået, at diplomatiske garantier skal anvendes med stor forsigtighed. De må ikke underminere forbuddet mod at sende personer tilbage til et land, hvor der er en reel risiko tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling. De har samtidigt understreget, at det er vigtigt effektivt at overvåge, om de modtagne garantier bliver overholdt i praksis, herunder at uafhængige kvalificerede personer har ret til at besøge de udsendte uden forudgående varsel og til at tale med dem uden vidner.

ANBEFALING

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at danske myndigheder:

- fortsat udviser stor forsigtighed med at anvende diplomatiske garantier og i givet fald nøje inddrager og vurderer de kriterier, Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har opstillet, herunder også i forhold til om de modtagne garantier efterleveres i praksis.

UDLÆNDINGE PÅ TÅLT OPHOLD

Udlændinge, som ikke kan få opholdstilladelse, og som samtidig ikke kan udsendes af Danmark, fordi de risikerer tortur eller lignende overgreb i modtagerlandet, opholder sig her i landet på såkaldt "tålt ophold". Personer på tålt ophold kan pålægges at tage ophold et bestemt sted og/eller med jævne mellemrum at melde sig hos politiet. Personer på tålt ophold har også begrænsede rettigheder på anden vis. Omstændighederne ved et tålt ophold rejser en række menneskeretlige spørgsmål.

7.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE: UDLÆNDINGE HAR RET TIL BEVÆGELSESFRIHED OG VÆRDIG BEHANDLING

Efter artikel 2 i 4. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention skal enhver, der lovligt befinder sig på en stats område, have ret til inden for dette område at færdes frit og til frit at vælge sit opholdssted. Denne ret er dog ikke absolut, idet der kan gøres indgreb i retten, hvis der er lovhjemmel hertil, og indgrebet er begrundet i et anerkendt hensyn samt nødvendigt. I kravet om nødvendighed ligger blandt andet, at et indgrebs intensitet skal stå i et rimeligt forhold til formålet med indgrebet, det vil sige at indgrebet er proportionalt. Et indgreb skal være proportionalt gennem hele indgrebets varighed. Ved længerevarende indgreb i bevægelsesfriheden skærpes proportionalitetskravet. Hvis et indgreb finder sted over en længere periode, skal myndighederne derfor regelmæssigt vurdere, om der fortsat er behov for at

opretholde indgrebet. Som det fremgår, er bevægelsesfriheden betinget af, at den pågældende person befinder sig lovligt på statens område.

FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder indeholder en lignende bestemmelse om bevægelsesfrihed for personer, der befinder sig lovligt på en stats område.⁶³

Som nævnt flere gange ovenfor indeholder Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3 et absolut forbud mod tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Af de tre former for behandling nævnt i bestemmelsen er nedværdigende behandling den mindst alvorlige. Efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis lægges der ved afgørelsen af, om en behandling er nedværdigende, vægt på, om behandlingen faktisk giver eller kunne give anledning til en følelse af frygt, angst eller mindreværd, som er egnet til med et vist minimum af intensitet at ydmyge eller nedbryde den pågældende person.⁶⁴ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol kan siges at anvende begrebet nedværdigende behandling som en nedre grænse for, hvordan offentlige myndigheder med rimelighed kan behandle individer. Sager vedrørende Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3 opstår oftest i forbindelse med frihedsberøvelse og statens magt-anvendelse i øvrigt, men retspraksis viser, at bestemmelsen også kan anvendes i forbindelse med andre former for behandling.

Menneskerettighedsdomstolen har ikke udtalt sig om omstændighederne ved et tålt ophold i forhold til konventionens artikel 3.⁶⁵

7.2 DANSKE FORHOLD: LIVSVILKÅRENE FOR UDLÆNDINGE PÅ TÅLT OPHOLD ER PÅ GRÆNSEN AF DET TILLADTE

En udlænding i Danmark, der ikke kan få opholdstilladelse, men samtidig ikke kan tvangsudsendes på grund af risiko for tortur eller lignende overgreb (non-refoulement-princippet), opholder sig som ovenfor nævnt her i landet på såkaldt tålt ophold.⁶⁶ Det gælder asylansøgere, der har et beskyttelsesbehov, men er udelukket fra at få opholdstilladelse som flygtning, for eksempel fordi asylansøgeren inden indrejsen i Danmark har begået en krigsforbrydelse.⁶⁷ Det gælder også asylansøgere, flygtninge eller andre udlændinge, der udvises på grund af kriminalitet begået i Danmark eller af hensyn til statens sikkerhed, den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed og derfor mister sin opholdstilladelse, men som fortsat har et beskyttelsesbehov.⁶⁸

Udlændinge på tålt ophold har således i praksis ret til ophold i Danmark. Udlændinge på tålt ophold har derimod ikke almindelig adgang til læge, sociale ydelser mv., ligesom de heller ikke har ret til at tage en uddannelse eller til at tage arbejde.

Udlændingestyrelsen pålægger udlændinge på tålt ophold at tage ophold på et udrejsecenter. Alle udlændinge på tålt ophold blev i 2017 pålagt at tage ophold i udrejsecenter Kærshovedgård, som ligger i Ikast-Brande Kommune.

Her skal de pågældende overnatte, medmindre der er en særlig begrundelse for at overnatte uden for centret, for eksempel ved hospitalsindlæggelse eller alvorlig sygdom hos nærmeste familie. En udlænding på tålt ophold i Kærshovedgård tilbydes normalt

et gratis måltid mad tre gange dagligt (cafeteriaordningen) samt at deltage i praktik, uddannelse eller anden aktivering i Dansk Røde Kors-regi. Desuden får udlændingen normalt udbetalt lommepenge af Udlændingestyrelsen, omkring cirka 30 kroner per dag (og eventuelt et forsørgertillæg, hvis udlændingen har børn).⁶⁹ En afgørelse om opholdspligt kan ikke påklages administrativt, men kan indbringes for domstolene efter grundlovens regler.⁷⁰ Hvis en udlænding nægter at tage ophold som det er bestemt, kan personen straffes med bøde eller under skærpende omstændigheder fængsel indtil et år.⁷¹

Herudover pålægger politiet som udgangspunkt udlændinge på tålt ophold at melde sig hos politiet dagligt. En afgørelse om meldepligt kan påklages til Justitsministeriet og indbringes for domstolene efter grundlovens regler.⁷² Hvis en udlænding ikke overholder meldepligten, kan udlændingen straffes med bøde eller under skærpende omstændigheder fængsel.⁷³

Forholdene for udlændinge på tålt ophold med opholds- og meldepligt på Kærshovedgård er nærmere beskrevet i Folketingets Ombudsmands redegørelse af 29. maj 2018, jf. nærmere nedenfor.

Højesteret fandt ved dom af 1. juni 2012 i den såkaldte **Karkavandi**-sag, at det var i strid med en udlændings ret til bevægelsesfrihed, at han i en næsten 5-årig periode havde været pålagt opholds- og meldepligt.⁷⁴

Sagen vedrørte en iransk statsborger (K), som i juni 2006 blev udvist af Danmark med indrejseforbud i ti år på grund af et år og seks måneders fængsel for narkotikakriminalitet. K blev herefter henvist til tålt ophold som følge af, at han ikke kunne tvangsudsendes. I maj 2008 pålagde Rigspolitiet K meldepligt en gang om ugen i Center Sandholm, og

Udlændingestyrelsen pålagde ligeledes i maj 2008 K at tage ophold i Center Sandholm. I februar 2009 traf Udlændingestyrelsen afgørelse om fortsat opholdspligt, og Rigspolitiet traf afgørelse om at ændre meldepligten til tre gange om ugen. Rigspolitiets afgørelse blev stadfæstet af det daværende Integrationsministerium i september 2009.

Højesteret afviste indledningsvist – under henvisning til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis – at kontrolforanstaltningerne mod K kunne kvalificeres som en frihedsberøvelse efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Højesteret fandt derimod, at det udgjorde et uproportionalt indgreb i K's bevægelsesfrihed i strid med den 4. tillægsprotokol til konventionen, at daværende Udlændingetjeneste i mere end tre år havde pålagt K at bo og overnatte i Center Sandholm. Højesteret lagde ved proportionalitetsvurderingen vægt på, at afgørelserne om opholds- og meldepligt udgjorde et væsentlig indgreb i K's bevægelsesfrihed, at K alene var straffet et år og seks måneder for medvirken til hashhandel, samt at der ud fra oplysningerne om K's hidtidige adfærd og personlige forhold ikke var nogen konkret risiko for, at han ville skjule sig for politiet.

I december 2014 afgav Folketingets Ombudsmand som led i sit tilsyn under FN's Torturkonvention (OPCAT) en redegørelse om forholdene for personer på tålt ophold i Center Sandholm.⁷⁵

Ombudsmanden konkluderede, at de faktiske livsvilkår for de pågældende personer – sammenholdt med det tidsbestemte aspekt – tegner et samlet indtryk af en persongruppe, som lever under forhold, der er meget belastende og begrænsende for grundlæggende livsførelse.

Ombudsmanden understregede, at han ikke havde grundlag for at sige, at de generelle forhold i Center Sandholm er i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Han tager heller ikke stilling til, om forholdene i Center Sandholm for konkrete udlændinge kan have udviklet sig til at være nedværdigende efter konventionens artikel 3. Ombudsmanden er efter ombudsmandsloven forpligtet til også at vurdere forholdene i lyset af "almenmenneskelige og humanitære synspunkter", og efter denne målestok konkluderede ombudsmanden, at der var grund til mere samlet at gennemtænke forholdene for udlændinge på tålt ophold med opholds- og meldepligt.

Regeringen og Folketinget har inden for de seneste par år skærpet forholdene og vilkårene for gruppen af udlændinge på tålt ophold.

Udlændinge på tålt ophold blev i efteråret 2016 overført til det tidligere åbne fængsel Kærshovedgård med skærpet kontrol og sikkerhedsopsyn i form af bl.a. videoovervågning, indgangskontrol med fingeraftryksscannere og visitation.⁷⁶ Ved en ændring af udlændingeloven i februar 2017 blev opholds- og meldepligten indskærpet med øget straf, og der blev indført en ny underretningspligt.⁷⁷

I januar 2017 ophævede Højesteret på ny et påbud om opholdspligt fra Udlændingestyrelsen. Højesteret fandt, at en udlænding, der havde været pålagt opholds- og meldepligt i knap fire år, havde været udsat for et uproportionalt indgreb i sin ret til bevægelsesfrihed.⁷⁸

Endelig kan det fremhæves, at Folketingets Ombudsmand som led i sit tilsyn under FN's Torturkonvention (OPCAT) i oktober 2017 på ny gennemførte en inspektion af forholdene for udlændinge på tålt ophold med opholds-

underretnings- og meldepligt i udrejsecenter Kærshovedgård.

Ombudsmanden afgav den 29. maj 2018 en redegørelse om inspektionen.⁷⁹ Det fremgår af redegørelsen, at der på tidspunktet for inspektionen i oktober 2017 kun var 13 udlændinge på tålt ophold, som havde opholdspligt – og faktisk boede – på Kærshovedgård. Efter Højesteretsdommen fra januar 2017 har 16 udlændinge på tålt ophold fået ophævet deres opholdspligt af enten Udlændingestyrelsen (13 udlændinge) eller danske domstole (3 udlændinge). Ligesom en række udlændinge ikke opholder sig på Kærshovedgård, enten fordi de er frihedsberøvede eller forsvundet.⁸⁰

Ombudsmanden konstaterer i redegørelsen, at Højesteretsdommen fra 2017 har betydet, at der nu er færre udlændinge på tålt ophold med opholds- og meldepligt i Kærshovedgård, samt at forholdene nu forekommer mindre udsigtsløse for de berørte udlændinge, idet der er kommet en vis form for tidsperspektiv på, hvor lang tid der kan pålægges opholdspligt i Kærshovedgård.

Ombudsmanden henviser i redegørelsen til hans tidligere redegørelse fra december 2014 og fastholder i redegørelsen, at forholdene for udlændinge på tålt ophold med opholdspligt i (nu) Kærshovedgård er "meget belastende og begrænsende for grundlæggende livsførelse", samt at der fortsat er grund til "mere samlet at gennemtænke" forholdene.⁸¹

Ombudsmanden anfører videre, at han ikke har grundlag for at anse de generelle forhold i Kærshovedgård for at være i strid med forbuddet mod bl.a. nedværdigende behandling i FN's Torturkonvention og artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Men han kan ikke afvise, at de med tiden vil kunne udvikle

sig til at være det. I den forbindelse bemærker Ombudsmanden:

"Blandt de personer på tålt ophold, der har opholdspligt på Kærshovedgård, er [der] flere, som har betydelige psykiske problemer, og som derfor er særligt sårbare. Myndighederne bør efter min opfattelse have særlig opmærksomhed rettet mod disse personer for at sikre, at deres situation ikke forværres."⁸²

7.3 KONKLUSION

Forholdene for udlændinge på tålt ophold med opholds-, underretnings- og meldepligt på udrejsecenter Kærshovedgård rejser menneskeretlige spørgsmål navnlig i forhold til retten til bevægelsesfrihed og retten til ikke at blive udsat for umenneskelig eller nedværdigende behandling. Der er risiko for, at der sker brud på de nævnte rettigheder.

ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændingestyrelsen og politiet:

- af egen drift jævnligt tager konkret og individuel stilling til, om det vil være i strid med retten til bevægelsesfrihed og retten til ikke at blive udsat for umenneskelig eller nedværdigende behandling fortsat at pålægge en udlænding på tålt ophold opholds- og meldepligt.
- ved afgørelser om opholds- og/eller meldepligt over for udlændinge på tålt ophold altid overvejer at anvende de mindst indgribende foranstaltninger, som for eksempel meldepligt på udlændingens lokale politistation kombineret med en løbende oplysningspligt om bopælsforhold.

NOTER

- 1 Lov nr. 469 af 14. maj 2018 om ændring af udlændingeloven (Skærpede regler om udvisning af kriminelle udlændinge), tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=201169>.
- 2 Lov nr. 469 af 14. maj 2018 om ændring af udlændingeloven (Skærpede regler om udvisning af kriminelle udlændinge).
- 3 Østre Landsrets dom af 5. marts 2018, tilgængelig her: <http://www.domstol.dk/oestrelandsret/nyheder/domsresumeer/Pages/F%C3%A6ngseli60dageogbetingetudvisningisagomtrusler.aspx>
- 4 Se blandt andet Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Hirsi Jamaa mod Italien, afgørelse af 23. februar 2012, app. nr. 27765/09.
- 5 Se blandt andet Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Harkins og Edwards mod Storbritannien, afgørelse af 17. januar 2012, app. nr. 9146/07 32650/07, præmis 133-138.
- 6 Afgørelserne kan findes på Flygtningenævnets hjemmeside: <http://www.fln.dk/da/GlobalMenu/Nyheder/Nyhedsarkiv/2018/04052018.aspx>
- 7 FN's Torturkomité, General Comment No. 4 (2017) on the implementation of article 3 of the Convention in the context of article 22, 9 February 2018 (Advance unedited version), tilgængelig her: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CAT/CAT-C-GC-4_EN.pdf
- 8 U2018.790.H.
- 9 Se blandt andet Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Al-Saadoon mod Storbritannien, afgørelse af 2. marts 2010, app. nr. 61498/08, præmis 123.
- 10 Se blandt andet Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Othman (Abu Qatada) mod Storbritannien, afgørelse af 17. januar 2012, app. nr. 8139/09, præmis 233.
- 11 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Othman (Abu Qatada) mod Storbritannien, afgørelse af 17. januar 2012, app. nr. 8139/09, præmis 260.
- 12 Se blandt andet Peer Lorentzen m.fl., 'Den Europæiske Menneskerettighedskonvention', 2011, DJØF, kommentaren til artikel 3 og 13.
- 13 EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder, artikel 19, stk. 2, og artikel 7.
- 14 Udlændingeloven, lovbekendtgørelse nr. 1117 af 2. oktober 2017 med senere ændringer, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2017/1117>.
- 15 Udlændingelovens kapitel 4.
- 16 Udlændingelovens § 46 a.
- 17 Udlændingelovens § 49 a.
- 18 Udleveringsloven, lovbekendtgørelse nr. 833 af 25. august 2005 med senere ændringer, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=2161>.
- 19 Udleveringslovens § 10 a.
- 20 Lov nr. 378 af 6. juni 2002 om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, våbenloven, udleveringsloven samt lov om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige, tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=1344>.

- 21 Udleveringslovens § 2 a.
- 22 Udleveringslovens § 2.
- 23 Udleveringslovens §§ 6 og 7.
- 24 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Maslov mod Østrig, dom af 23. juni 2008, app. nr. 1638/03, præmis 68. Se ligeledes Üner mod Nederlandene, dom af 18. oktober 2006, app. nr. 46410/99.
- 25 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Maslov mod Østrig, dom af 23. juni 2008, app. nr. 1638/03, præmis 70.
- 26 Som ovenfor, præmis 71.
- 27 Som ovenfor, præmis 72-74.
- 28 Som ovenfor, præmis 75.
- 29 Izmir- og Brighton-erklæringerne kan ses på Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols hjemmeside, tilgængelig her: https://www.echr.coe.int/Documents/2011_Izmir_FinalDeclaration_ENG.pdf og https://www.echr.coe.int/Documents/2012_Brighton_FinalDeclaration_ENG.pdf
- 30 Se København-erklæringen på Europarådets hjemmeside, tilgængelig her: <https://rm.coe.int/copenhagen-declaration/16807b915c>. Se også Justitsministeriets pressemeddelelse af 13. april 2018, tilgængelig: <http://www.justitsministeriet.dk/nyt-og-presse/pressemeddelelser/2018/copenhagen-declaration-echr-reform-adopted>
- 31 Se blandt andet Jens Elo Rytter, 'Udvisning af kriminelle udlændinge og EMRK artikel 8 – Menneskerettighedsdomstolen knæsætter bred skønsmargin for staterne', Juristen, 2017, nr. 5. Se også Jacob Mchangama, 'Er der sket en udvikling i Menneskerettighedsdomstolens praksis angående udvisning af udlændinge?', EU-ret & Menneskeret nr. 1, Jurist- og Økonomforbundet, 2013.
- 32 FN's Børnekonventions artikel 3.
- 33 EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder, artikel 24.
- 34 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familie-medlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område.
- 35 Udlændingelovens §§ 22-24 og § 32, stk. 1.
- 36 Udlændingelovens § 24 a.
- 37 Udlændingelovens § 26, stk. 2.
- 38 Se Udlændinge- og Integrationsudvalget 2016-17, svar på spm. 2 til L 49 og Udlændinge- og Integrationsudvalget 2016-17, UUI Alm.del, svar på spm. 1078. Begge svar kan findes her: <http://www.ft.dk/samling/20161/lovforslag/l49/spm/2/svar/1365423/1697572/index.htm> og <http://www.ft.dk/samling/20161/almindel/uuu/spm/1078/svar/1424793/1789465/index.htm>
- 39 Højesterets afgørelse kan ses her: <http://www.hoejesteret.dk/hoejesteret/nyheder/Afgorelser/Documents/40-18.pdf>
- 40 Københavns Byret, '3 måneders fængsel og betinget udvisning af 30-årig mand for trusler mod politiassistent', domsresumé af 9. oktober 2017, tilgængelig her: <http://www.domstol.dk/KobenhavnsByret/nyheder/domsresumeer/Pages/3m%C3%A5nedersf%C3%A6ngselogbetingetudvisningaf30-årigmandfortruslermodpolitiassistent.aspx>
- 41 Procesbevillingsnævnets afgørelse kan ses her: <http://www.domstol.dk/Procesbevillingsnaevnet/nyheder/Appeltilladelser/Pages/60dagesf%C3%A6ngselogbetingetudvisningafpakistanskstatsborgermedbandetilknytning.aspx>
- 42 Dommen kan ses her: <http://www.hoejesteret.dk/hoejesteret/nyheder/Afgorelser/Pages/Udvisningisagomvidnetruslerogafpresning.aspx>
- 43 Udlændinge- og Integrationsministeriet, 'Flere kriminelle udlændinge skal udvises – regeringen varsler nye stramminger', nyhed af 17. oktober 2017 med link til

- arbejdsgruppens anbefalinger, side 2, tilgængelig her: <http://uim.dk/nyheder/2017/2017-10/flere-kriminelle-udlaendinge-skal-udvises-2013-regeringen-varslar-nye-stramninger>.
- 44 Udlændinge- og Integrationsministeriets pressemeddelelse af 17. oktober 2017.
- 45 Analysen kan ses her: <https://menneskeret.dk/nyheder/analyse-danmark-kan-udvise-flere-kriminelle-udlaendinge>
- 46 Lov nr. 469 af 14. maj 2018 om ændring af udlændingeloven (Skærpede regler om udvisning af kriminelle udlændinge).
- 47 Institut for Menneskerettigheders høringssvar vedrørende skærpede regler om udvisning af kriminelle udlændinge, 9. februar 2018, tilgængelig her: https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/02_februar_18/hoeringssvar_vedr._udkast_til_lovforslag_om_aendring_af_udlaendingeloven_skaerpede_regler_om_udvisning_af_kriminelle_udlaendinge.pdf
- 48 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, A m.fl. mod Storbritannien, afgørelse af 19. februar 2009, app. nr. 3455/05; Se også Jonas Christoffersen, UfR 2004.B.97-106.
- 49 Lov nr. 487 af 12. juni 2009 om ændring af udlændingeloven og retsafgiftsloven (Behandling af sager om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed m.v.), tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=125340>.
- 50 U.2010.2910H.
- 51 U.2011.2695H.
- 52 Se blandt andet Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Chahal mod Storbritannien, afgørelse af 15. november 1996, app. nr. 22414/93; Mamatkulov og Askarov mod Tyrkiet, afgørelse af 4. februar 2005, app. nr. 46827/99 46951/99 og Saadi mod Italien, afgørelse af 28. februar 2008, app. nr. 37201/06.
- 53 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Othman (Abu Qatada) mod Storbritannien, afgørelse af 17. januar 2012, app. nr. 8139/09.
- 54 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Othman (Abu Qatada) mod Storbritannien, afgørelse af 17. januar 2012, app. nr. 8139/09 præmis 189.
- 55 FN's Torturkomité, Agiza mod Sverige, 24. maj 2005, CAT/C/34/D/233/2003, præmis 13.4.
- 56 FN's Menneskerettighedskomité, Alzery mod Sverige, 10. november 2006, CCPR/C/88/D/1416/2005, præmis 11.4 og præmis 11.5.
- 57 FN's Torturkomité, General Comment No. 4 (2017) on the implementation of article 3 of the Convention in the context of article 22, 9 February 2018 (Advance unedited version), afsnit 19-20.
- 58 Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, Betænkning om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, februar 2009, tilgængelig her: https://www.foxylex.dk/media/betaenkninger/Betaenkning_om_administrativ_udvisning_af_udlaendinge_der_maa_anses_for_en_fare_for_statens_sikkerhed.pdf.
- 59 Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, Betænkning om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, februar 2009, side 267,
- 60 Lovforslag nr. 209 fremsat i Folketinget den 28. april 2009 om forslag om ændring af udlændingeloven og retsafgiftsloven (Behandling af sager om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed m.v.).
- 61 Jf. U.2017.2593/2H
- 62 Højesterets afgørelse kan ses her: <http://www.hoejesteret.dk/hoejesteret/nyheder/Afgorelser/Documents/40-18.pdf>

- 63 FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder, artikel 12.
- 64 Se for eksempel Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Kudla mod Polen, afgørelse af 26. oktober 2000, app. nr. 30210/96, og Kurt mod Tyrkiet, afgørelse af 25. maj 1998, app. nr. 24276/94.
- 65 Se Peer Lorenzen, Jonas Christoffersen, Nina Holst-Christensen, Peter Vedel Kessing, Sten Schaumburg-Müller og Jens Vedsted-Hansen, 'Den Europæiske Menneskerettighedskonvention', 3. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2011, side 268-272.
- 66 Flygtningekonventionens artikel 33, EMRK artikel 3 samt udlændingelovens § 31.
- 67 Flygtningekonventionens artikel 1 F og udlændingelovens § 10.
- 68 Flygtningekonventionens artikel 32 og udlændingelovens kapitel 4.
- 69 Udlændingelovens § 42 a, stk. 2; § 42 a, stk. 8; § 42 b; §§ 42 e-g; § 60, stk. 1, samt lovforslag nr. 69 fremsat i Folketinget den 13. november 2008 om ændring af udlændingeloven (Skærpet meldepligt for udlændinge på tålt ophold, styrket kontrol med overholdelse af påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted samt forhøjelse af strafferammen for overtrædelse af en pålagt meldepligt eller et påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted).
- 70 Udlændingelovens § 46, stk. 2, jf. § 42 a, stk. 8, 1. pkt., samt grundlovens § 63.
- 71 Udlændingelovens § 60, stk. 1.
- 72 Udlændingelovens § 48 og grundlovens § 63.
- 73 Udlændingelovens § 34, stk. 3, § 60, stk. 1 samt lovforslag nr. L 69 fremsat i Folketinget den 13. november 2008 om ændring af udlændingeloven (Skærpet meldepligt for udlændinge på tålt ophold, styrket kontrol med overholdelse af påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted samt forhøjelse af strafferammen for overtrædelse af en pålagt meldepligt eller et påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted).
- 74 U.2012.2874H. For en kommentar til dommen se Jens Elo Rytter, 'Tålt ophold', Juristen, nr. 5, oktober 2012, side 225-234.
- 75 Folketingets Ombudsmand, redegørelse, 'Besøg i Center Sandholm – personer på tålt ophold', tilgængelig her: https://www.ombudsmanden.dk/find/udtalelser/beretningssager/alle_bsager/2014-42/, samt pressemeddelelse, 'Ombudsmanden rejser spørgsmål om forholdene for personer på tålt ophold i Center Sandholm', 16. december 2014, tilgængelig her: http://www.ombudsmanden.dk/find/nyheder/alle/center_sandholm/.
- 76 Se nærmere Peter Vedel Kessing og Jens Elo Rytter, *ibid.*
- 77 Lov nr. 189 af 27. februar 2017 om ændring af udlændingeloven, lov om fuldbyrdelse af straf m.v. og straffeloven (Styrket kontrol med udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste, herunder indførelse af underretningspligt, skærpet straf, afsoning i fodlænke og særlig adgang til varetægtsfængsling, og ændring af klageadgang), tilgængelig her: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=186790>.
- 78 U.2017.1228 H. Dommen er kommenteret af Peter Vedel Kessing og Jens Elo Rytter, 'Tålt ophold – menneskeretlig status efter endnu en højesteretsdom og nye stramninger', EU-ret & Menneskeret, DJØF, nr. 2, 2017, side 38-58.
- 79 Ombudsmanden redegørelse af 29. maj 2018 om tilsynsbesøget kan ses her: http://www.ombudsmanden.dk/find/nyheder/alle/forholdene_for_personer_paa_taaltoophold/redegoerelse/
- 80 Jf. s. 13 i redegørelsen.
- 81 Jf. s. 16 i redegørelsen.
- 82 Jf. s. 16 i redegørelsen.

INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER