

Udlændinge-, Integrations-  
og Boligministeriet  
Att.: Line Elena Laustsen  
Høringsvaret er fremsendt pr.  
e-mail til: uibm@uibm.dk og  
lel@uibm.dk

København, den 28. oktober 2016

**Vedr.: Høring over udkast til lov 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)**

---

DIGNITY - Dansk Institut mod Tortur ønsker hermed at takke Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet (UIBM) for anmodningen af 6. oktober 2016 om en udtalelse om ovennævnte udkast til lovforslag.

Vi fokuserer i vores svar på gruppen af udlændinge på tålt ophold, dvs. personer, der pga. kriminalitet m.v. ikke har ret til opholdstilladelse i Danmark, men som ikke kan tvangsudsendes til deres hjemland på grund af risiko for tortur eller forfølgelse. Denne gruppe omfatter blandt andet personer, som i forvejen er sårbare, fordi de tidligere har været udsat for svære psykiske belastninger, f.eks. udsættelse for tortur. Udlændinge på tålt ophold lever allerede i dag under restriktive forhold, som ifølge Folketingets Ombudsmand er "meget belastende og begrænsende for grundlæggende livsførelse"<sup>1</sup> og som ifølge FNs Torturkomite er bekymrende set i lyset af forbuddet mod umenneskelig og nedværdigende behandling.

DIGNITY ønsker indledningsvis at udtrykke vores kritik af, at disse stramninger af vilkårene for personer på tålt ophold synes at være motiveret af et ønske om, at tålt ophold skal være så utåleligt som overhovedet muligt, som tidligere udtalt af Udlændinge-, bolig- og integrationsministeren.

**DIGNITY vurderer, at de foreslåede lovstramninger er i strid med menneskeretlige standarder og indebærer en betydelig risiko for, at personer udsættes for umenneskelig og nedværdigende behandling i strid med artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettigheds Konvention (EMRK) og artikel 16 i FNs Torturkonvention.**

---

<sup>1</sup> 2014-42, Tilsynsbesøg i Center Sandholm – personer på tålt ophold, af 16. december 2014, s. 19

**DIGNITY**  
Dansk Institut Mod Tortur  
Bryggervangen 55  
2100 København Ø

Tel. +45 33 76 06 00  
Fax +45 33 76 05 10

info@dignityinstitute.dk  
www.dignityinstitute.dk

CVR nr. 69735118  
P-nr. 1002304764  
EAN 5790000278114  
LOK nr. 5790001376147

Danske Bank Nr.  
4183-4310821209

**I det følgende redegøres nærmere for de væsentligste juridiske argumenter:**

DIGNITY har alene valgt at vurdere lovforslaget i forhold til nedværdigende - og umenneskelig behandling i artikel 3 EMRK og artikel 16 i FNs Torturkonvention, frihedsberøvelse i artikel 5 EMRK og retten til fri bevægelighed i tillægsprotokol 4 artikel 2 EMRK. DIGNITY udelukker dog ikke at lovforslaget ligeledes kan være betænkeligt i forhold til andre rettigheder, herunder særligt diskriminationsforbuddet i artikel 14 EMRK og retten til familie- og privatliv i artikel 8 EMRK.

**Umenneskelig og/eller nedværdigende behandling af udlændinge på tålt ophold**

I det følgende vurderes de restriktive vilkår på Kærshovedgård i forhold til forbuddet mod umenneskelig og/eller nedværdigende behandling, jf. artikel 3 i EMRK og artikel 16 i Torturkonventionen.

Eftersom det afgørende er den samlede virkning af alle begrænsningerne, skal vurderingen omfatte ikke alene lovforslagets skærpelse af kontrolforpligtelserne og de øgede muligheder for frihedsberøvelse, men ligeledes den begrænsede adgang til sundhedsydelse, ingen ret til arbejde eller anden beskæftigelse, ingen ret til at indgå ægteskab, de økonomiske vilkår, forholdene på Kærshovedgård og det tidsbestemte aspekt af opholdet.

*De restriktive vilkår på Kærshovedgård*

Personer på tålt ophold er underlagt en opholdspligt og skal tage ophold på Kærshovedgård fra kl. 23.00 – kl. 06.00. Overtrædelse af opholdspligten kan straffes med fængsel indtil 1 år og 6 måneder.

Med lovforslaget indføres en underretningspligt, således at udlændinge på tålt ophold på forhånd skal meddele indkvarteringsoperatøren, hvis de ikke har til hensigt at opholde sig på Kærshovedgård om natten. Underretningspligten kan alene påbydes udlændinge, der er pålagt opholdspligt. Underretningspligten er derfor knyttet til opholdspligten og har til formål at sikre en bedre overholdelse af denne forpligtelse. Myndighederne skal ikke give tilladelse til, at udlændingen forlader eller udebliver fra indkvarteringsstedet, hvorfor underretningspligten alene har en præventiv- og kontrolmæssig funktion. Overtrædelse af underretningspligten er på trods heraf en selvstændig forpligtelse og manglende overholdelse heraf kan straffes med fængsel indtil 1 år og 6 måneder.

Ifølge lovforslaget skal meldepligten fremover afvikles i tidsrummet mellem kl. 9.00 og kl. 15.00 i modsætningen til hidtidig praksis, (kl. 10 om morgenen). Overtrædelse af meldepligten kan straffes med fængsel indtil 1 år og 6 måneder. Hvis den

nuværende praksis ændres, er der en risiko for, at det bliver sværere at forlade Kærshovedgård i løbet af dagtimerne.

Der er etableret en række sikkerhedsforanstaltninger på Kærshovedgård, der bl.a. omfatter indhegning, sektionering og elektronisk adgangskontrol. Kriminalforsorgen er ansvarlig for driften af Kærshovedgård og anvender pt. personale, der hovedsagligt er fængselsbetjente i uniform. Der er endvidere politi til stede døgnet rundt.

Det er DIGNITYs bekymring, at dette medvirker til at etablere ikke alene et institutionspræget udrejsecenter, men snarere et fængselslignende regime.

De institutionslignende forhold i Sandholm er tidligere blevet fremhævet af Ombudsmanden:

”De har pligt til at bo i Center Sandholm og har således ikke mulighed for frit at vælge deres varige opholdssted. De må ikke uden tilladelse fra Udlændingestyrelsen overnatte uden for Center Sandholm. Sammenholdt med de øvrige restriktioner, som de er underlagt, betyder dette bl.a., at deres mulighed for at indgå i almindelige menneskelige relationer – herunder at etablere f.eks. kæresteforhold mv. uden for Center Sandholm – må anses for meget begrænsede. Det betyder også, at de er henvist til at bo under forhold, der er stærkt institutionsprægede, ligesom centrets funktion som asylcenter indebærer ustabile og urolige forhold i dagligdagen.”<sup>2</sup>

Muligheden for at forlade Kærshovedgård i dagstimerne kan yderligere begrænses, hvis de økonomiske ydelser nedsættes eller ophører.

#### *Juridisk vurdering*

Forbuddet mod umenneskelig og nedværdigende behandling er absolut, jfr. artikel 3 i EMRK og artikel 16 i FNs Torturkonvention

Den juridiske vurdering af de restriktive livsvilkår for udlændinge på tålt ophold i lyset af beskyttelsen i artikel 3 i EMRK beror på om konsekvenserne af de samlede forhold overstiger et vist minimum af intensitet.<sup>3</sup> Det følger af retspraksis fra den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD), at denne vurdering er relativ og

---

<sup>2</sup> 2014-42, Tilsynsbesøg i Center Sandholm – personer på tålt ophold, af 16. december 2014, s. 17

<sup>3</sup> Se blandt andet: Ireland v. The United Kingdom 18/10/1978 pr. 65 og Gäfgen v. Germany 01/06/2010 pr. 88

subjektiv og afhænger af de konkrete omstændigheder. Følgende forhold kan være relevante<sup>4</sup>:

- Kontekst
- Varighen
- Fysiske og psykiske konsekvenser af behandlingen
- Hvilke personer udsættes for behandlingen (køn, alder, helbredstilstand mv.)

Det betyder konkret, at i visse sager vedrørende sårbare grupper er tærsklen lavere. Særligt med hensyn til asylansøgere konkluderede EMD for eksempel i sagen Aden Ahmed v. Malta<sup>5</sup>, som vedrørte frihedsberøvelse i forbindelse med udvisning, at det faktisk, at klager var immigrant og ikke afsonede på baggrund af kriminalitet, for det første betød, at hun var i en usikker og sårbar position, hvilket der skulle tages hensyn til, og for det andet betød, at der i vurderingen af behandlingen skulle lægges vægt på, at der ikke var tale om en straf.

EMD har specifikt vedrørende "nedværdigende behandling" udtalt:

"Where treatment humiliates or debases an individual, showing a lack of respect for or diminishing his or her human dignity, or arouses feelings of fear, anguish or inferiority capable of breaking an individual's moral and physical resistance, it may be characterized as degrading"<sup>6</sup>

Det er endvidere relevant om vilkårene/handlingen tilsigtet eller utilsigtet nedgør eller ydmyger individet i andres eller egne øjne, og at dette går videre end det uundgåelige element af smerte eller ydmygelse, der kan være forbundet med en legitim behandling eller straf.<sup>7</sup>

I dansk retspraksis er der blevet taget stilling til, hvorvidt forholdene under frihedsberøvelse har udgjort en krænkelse af artikel 3 EMRK af Øster Landsret i COP15-sagen, U.2012.1439Ø, og en række domme vedrørende fiksering af psykiatriske patienter og indsatte i fængsler, herunder: U.2014.3300Ø, U.2014.3045 og FED2007.293. Det kan på den baggrund, særligt med hensyn til U.2012.1439Ø, lægges til grund, at der efter dansk retspraksis er en forholdsvis lav tærskel for hvornår et indgreb kan udgøre en krænkelse efter EMRK artikel 3<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Ireland v. The United Kingdom 18/10/1978 pr. 162, kudla v. Poland 26/10/2000 pr. 91  
Gäfgen v. Germany 01/06/2010 pr. 88

<sup>5</sup> Aden Ahmed v. Malta 23/07/2013, pr. 98 -100,

<sup>6</sup> Ireland v. The United Kingdom 18/10/1978 pr. 167

<sup>7</sup> kudla v. Poland 26/10/2000 pr. 92

<sup>8</sup> Se IMRs notat: Notat om regeringens aftale af 15. juni 2016 om udlændinge på tålt ophold og udviste kriminelle og de menneskeretlige problemstillinger, s. 25

**Artikel 16 i FNs Torturkonvention yder en tilsvarende beskyttelse.** FN's Torturkomite henviser til artikel 16 i sin vurdering af forholdene for personer på tålt ophold:

“While noting that, in accordance with the procedure of tolerated stay, individuals in danger of being subjected to torture and ill-treatment if deported or expelled are allowed to remain in the State party, the Committee is concerned at the regime of control and limitation of rights to which such individuals are subject, especially as they may be in such status for long periods of time (arts. 3 and 16).

The State party should introduce more detailed regulation of the conditions and rights of foreigners on tolerated stay.”<sup>9</sup>

Folketingets Ombudsmand har endvidere understreget følgende i forhold til de tidligere mildere forhold for personer på tålt ophold

“Tilsvarende kan jeg ikke på det foreliggende grundlag tage stilling til, om den samlede virkning af de begrænsninger, som personer på tålt ophold i Center Sandholm er underlagt, med tiden i konkrete tilfælde kan føre til, at forholdene må anses for en krænkelse af konventionerne. Dette kan jeg således ikke afvise.”<sup>10</sup>

#### Ingen øvre tidsgrænse

Der er ingen øvre tidsgrænser for tålt ophold, og udlændinge har levet under disse vilkår i mere end 10 år. Som fremhævet af Ombudsmanden:

“Udviklingen over tid synes i den forbindelse (...) at være, at der er væsentlig større tilgang end afgang i den samlede gruppe af personer på tålt ophold. I målgruppen for mit tilsynsbesøg i 2014 havde 3 personer f.eks. været på tålt ophold i mere end 10 år, og 12 personer i 5-10 år.”<sup>11</sup>

Den tidsmæssige udstrækning og praksis, som viser, at personer lever på tålt ophold i mange år, er efter DIGNITYs opfattelse et tungtvejende argument for, at forholdene med tiden kan medføre en krænkelse af artikel 3 i EMRK.

#### Fysiske og psykiske konsekvenser

---

<sup>9</sup> CAT/C/DNK/CO/6-7, 4. februar 2016, pr. 28 og 29

<sup>10</sup> 2014-42, Tilsynsbesøg i Center Sandholm – personer på tålt ophold, af 16. december 2014, s. 21

<sup>11</sup> 2014-42, Tilsynsbesøg i Center Sandholm – personer på tålt ophold, af 16. december 2014, s. 19

DIGNITY foretog i forbindelse med tilsynsbesøget med Ombudsmanden og Institut for Menneskerettigheder (IMR) i 2014 følgende vurdering af de fysiske og psykiske konsekvenser af forholdene i Sandholm:

”Der er klare tegn på svær psykisk belastning af visse personer blandt målgruppen i forhold til øvrige personer på tålt ophold. På individuelt niveau udviser nogle af beboerne alvorlige tegn på at have opgivet deres liv, med misbrug, manglende lyst til kontakt med deres nærmeste, uden motivation for basale aktiviteter, og ind i mellem med selvmordstanker.

Ikke alle personer på tålt ophold reagerer på denne måde. Nogle formår at finde motivation til at leve deres liv i de meningsfulde små-aktiviteter, de tilbydes, fx som tolk eller vejleder for nye beboere. Der er dog tegn på at de, der frembyder en tidligere psykisk belastning, fx udsættelse for tortur, i særlig grad er ude af stand til at leve deres liv under de restriktive vilkår, der bydes personer på tålt ophold.”

De skærpede forhold i Kærshovedgård vil uundgåeligt medføre tilsvarende alvorlige konsekvenser for visse personer på tålt ophold.

#### Hvilke personer?

Personer på tålt ophold, som ikke afsoner en (tidsbegrænset) straf, befinder sig i en usikker og sårbar position. I lyset af EMDs praksis, som anført ovenfor, må det antages, at tærsklen for overtrædelse af artikel 3 i EMRK artikel 3 er lavere overfor denne persongruppe.

#### Tilsigtet eller utilsigtet nedgør eller ydmyger individet i andres eller egne øjne

Udlændinge-, integrations- og boligminister Inger Støjberg har adskillige gange udtalt, at opholdet for personer på tålt ophold, skal være så ”utåleligt som over hovedet muligt”.<sup>12</sup>

Det er DIGNITYs vurdering, at dette forhold kan have selvstændig betydning i den juridiske fortolkning af artikel 3 i EMRK.

#### Konklusion

Det er DIGNITYs vurdering, at den samlede virkning af de mange begrænsninger for personer på tålt ophold indebærer en risiko for umenneskelig og nedværdigende behandling.

---

<sup>12</sup> Artikel i Politiken, ”Derfor vil Støjberg gøre livet utåleligt for folk på tålt ophold”, 7. juni 2015

#### **Ad. Frihedsberøvelse jfr. EMRK artikel 5**

IMR foretog en vurdering af, regeringens aftale med Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti om strengere kontrol med hårdere straffe til udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste, som ikke overholder deres forpligtelser i Danmark, overholder Danmarks menneskeretlige forpligtelser efter EMRK artikel 5 om retten til personlige frihed<sup>13</sup>. IMR konkluderede:

”de frihedsbegrænsninger og øvrige begrænsninger udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste er og vil blive udsat for kan – kombineret med den tidsmæssige udstrækning af frihedsbegrænsningen – efter instituttets opfattelse være af så indgribende karakter, at de pågældende udlændinge ud fra en samlet vurdering reelt må anses for frihedsberøvede efter artikel 5 i EMRK.”

Det er DIGNITYs opfattelse, at lovforslaget i det store hele udmønter regeringens aftale om strengere kontrol med og hårdere straffe til udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste, dog med enkelte ændringer og præciseringer i lovforslaget, der har relevans for vurdering efter EMRKs artikel 5.

Det skal for det første påpeges, at det af lovforslaget fremgår mht. til underretningspligten, at der alene er tale om en underretningspligt og myndighederne derfor ikke skal give tilladelse til, at udlændingen forlader eller udebliver fra indkvarteringsstedet, hvorfor underretningspligten alene har en præventiv- og kontrolmæssig funktion.

Hertil skal det påpeges, at strafferammen for overtrædelse af opholds-, underretnings- og meldepligt for udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste hæves til 1 år og 6 måneder i stedet for aftalens 1 år og 3 måneder.

DIGNITY er enig med IMR og mener, at de nye begrænsninger kumulativt *kan udgøre* frihedsberøvelse efter artikel 5 i EMRK.

DIGNITY er desuden enige med IMR i at en sådanne frihedsberøvelse ikke vil være forenelig med EMRK art. 5 litra f<sup>14</sup>, da personer på tålt ophold er beskyttet af refoulement forbuddet i EMRK art. 3 og Udlændingeloven § 31 og udsendelsen dermed som udgangspunkt er udsigtsløs.

---

<sup>13</sup> Notat om regeringens aftale af 15. juni 2016 om udlændinge på tålt ophold og udviste kriminelle og de menneskeretlige problemstillinger, IMR.

<sup>14</sup> Notat om regeringens aftale af 15. juni 2016 om udlændinge på tålt ophold og udviste kriminelle og de menneskeretlige problemstillinger, IMR, s. 6-7

## **Ad. Uforholdsmæssigt indgreb i bevægelsesfriheden jfr. EMRK Tillægsprotokol 4 art. 2**

Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, er der tale om indgreb i bevægelsesfriheden jfr. EMRK Tillægsprotokol 4, art. 2<sup>15</sup>. Spørgsmålet er således om der er tale om nødvendige og proportionale indgreb i bevægelsesfriheden jfr. EMRK Tillægsprotokol 4, art. 2, stk. 3.

Højesteret foretog vurderingen af om det pålagte indgreb var nødvendigt og proportionalt i U.2012.2874H (fremadrettet: Karkavandi-dommen). Her gennemgik Højesteret domspraksis fra EMD. I dommen Riener v. Bulgaria udtalte EMD ”at selv om et indgreb i bevægelsesfriheden i begyndelsen er berettiget, kan den automatiske udstrækning over en længere periode føre til, at indgrebet bliver uproportionalt”<sup>16</sup>. Den tidsmæssige udstrækning af indgrebet har således betydning.

Desuden fremgår det af Højesterets gennemgang af EMDs praksis, at der lægges vægt på, om der er en reel offentlig interesse i indgrebet, herunder ”at begrænsninger i bevægelsesfriheden alene kan retfærdiggøres i en given sag, hvis der er klare indikationer af en ægte offentlig interesse, som vejer tungere end individets ret til bevægelsesfrihed” jfr. Hajibeyli v. Aserbajdsjan.<sup>17</sup>

Efter denne gennemgang af praksis, lagde Højesteret følgende forhold til grund:

- Perioden for opholds- og meldepligt (opholdspligt: 2. juni 2007, meldepligt: i foråret 2008, afgørelse af meldepligt 3 gang ugentligt af 16 februar 2009 og at dette samlet set udgjorde et væsentlig indgreb i bevægelsesfriheden.
- Den dom som ligger til grund for udvisningen.
- Om vedkommende hidtidige adfærd og personlige forhold, medfører at der er en konkret risiko for at vedkommende vil skjule sig for politiet.
- Om der forelægger konkrete holdepunkter for at vedkommende vil begå ny kriminalitet.
- Om der er udsigt til at udvisningen kan effektueres.

I februar 2016 tog Østre Landsret stilling til en sag, som vedrørte spørgsmålet, om klager Tsmelde- og opholdspligt på Sandholm indskrænkede hans bevægelsesfrihed og ret til selv at vælge sit opholdssted. Landsretten fandt, at indgrebet var proportionalt, særligt med henvisning til den tidsmæssige udstrækning af indgrebet (fra 1. april 2013 til 14. juli 2015) og derfor ikke i strid med artikel 3 i EMRK.

<sup>15</sup> Almindelige bemærkninger, s. 103

<sup>16</sup> U.2012.2874H pr. 2891, henvisning til EMD dom Riener v. Bulgaria 10/7/2006 pr. 121

<sup>17</sup> Hajibeyli v. Aserbajdsjan 10/7/2008 pr. 63



Det fremgår af Karkavandi-dommen<sup>18</sup>, at der var tale om et væsentligt indgreb bevægelsesfriheden. Der var her tale om en person der havde opholdspligt i Center Sandholm og skulle melde sig til politiet tre gange om ugen.

Sammenfattende kan man dermed konkludere, at kontrolforanstaltningerne allerede efter gældende ret kunne udgøre et væsentligt indgreb i bevægelsesfriheden.

Lovforslaget indfører en underretningspligt og at meldepligten fremover afvikles mellem kl. 9-15, hvilket kan udgøre en skærpelse og en intensivering af indgrebet. I det følgende vil intensiteten af underretnings-, opholds-, og meldepligten vurderes i forhold til bevægelsesfrihed.

#### Ad. Underretningspligten

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget at underretningspligten ikke er absolut og kan fraviges fx i tilfælde hvor en person har efterlevet myndighedernes påbud om opholds-, melde- og underretningspligt. Vil ministeriet i den anledning uddybe:

- Hvor længe en person skal have overholdt underretnings-, opholds- og meldepligten for at der kan dispenseres fra underretningspligten?
- Om der er personer der på baggrund af at have overholdt deres melde- og opholdspligt forud for dette lovtiltag, ikke vil blive pålagt underretningspligt?
- Om denne dispensation alene vedrører underretningspligten eller om den ligeledes er gældende for opholds- og meldepligten?

Som fremhævet ovenfor finder DIGNITY, at underretningspligten kan give anledning til betydelig usikkerhed om hjemmelsgrundlaget og den indbyrdes sammenhæng mellem opholdspligten og underretningspligten.

#### Ad. Meldepligten

I forbindelse med den seneste skærpelse af meldepligten ved ændring af udlændingeloven i 2008, anførte Justitsministeriet i et svar til Folketinget<sup>19</sup>, at:

”proportionalitetsbetragtninger indebærer, at de pågældende – uanset påbud om opholds- og meldepligt – i det daglige vil skulle have en bevægelsesfrihed i et sådant omfang, at der ikke pålægges uproportionale restriktioner med hensyn til de pågældendes ret til at færdes uden for Center Sandholm. F.eks. vil meldepligt ikke

---

<sup>18</sup> U.2012.2874H pr. 2891

<sup>19</sup> Besvarelse af spørgsmål nr. 31 ad L 69 stillet af Folketingets Integrationsudvalg til ministeren for flygtninge, indvandrere og integration den 21. november 2008

kunne pålægges kl. 12 midt på dagen eller på skiftende tidspunkter alle ugens dage. Derimod vil meldepligten f.eks. kunne pålægges hver morgen, eksempelvis kl. 9.”

Ministeriet anførte endvidere, at:

”Lovforslaget vil således ikke indebære, at den pågældende udlænding hele tiden skal opholde sig på Center Sandholm eller i umiddelbar nærhed heraf, og meldepligt skal pålægges på en sådan måde, at den pågældende også reelt har mulighed for at færdes uden for centret. Lovforslaget er heller ikke til hinder for, at den pågældende kan opretholde kontakt med det omgivende samfund.<sup>20</sup>”

Som det fremgår af lovforslaget, skal meldepligten fremover afvikles i et tidsrum mellem kl. 9.00 og kl. 15.00.

DIGNITY er bekymrede for at Justitsministeriets vurdering fraviges, og opfordrer derfor ministeriet til at redegøre for, hvorledes man i praksis vil sikre, at meldepligten administreres i overensstemmelse med Justitsministeriets retlige vurdering. DIGNITY ønsker i den forbindelse, at ministeriet redegør for, hvordan meldepligten i praksis skal afvikles og hvorledes den praktiske afvikling af meldepligten påvirker bevægelsesfriheden, herunder mulighed for at deltage aktivt i og opretholde kontakt med det omkringliggende samfund.

#### Ad. Opholdspligten

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger<sup>21</sup>, at Udlændingestyrelsen kan træffe afgørelse om, at en opholdspligt på Kærshovedgård er uproportional i forhold til Danmarks internationale forpligtelser. Der gives alene det eksempel, at en person på grund af sygdom har behov for pleje, som ikke kan tilgodeses på eller i nærheden af Kærshovedgård.

Lovforslaget henviser endvidere til at ”Udlændingestyrelsen skal alene undlade at træffe afgørelse om, at en udlænding på tålt ophold og en kriminelt udvist skal tage ophold på Udrejsecenter Kærshovedgård, hvis det i det konkrete tilfælde findes at være helt ubetænkeligt”<sup>22</sup>.

DIGNITY ønsker, at ministeriet uddyber betydningen af begrebet ”helt ubetænkeligt”, med det formål at ministeriet uddyber hvornår der kan ske dispensation fra opholdspligten.

---

<sup>20</sup> Besvarelse af spørgsmål nr. 31 ad L 69 stillet af Folketingets Integrationsudvalg til ministeren for flygtninge, indvandrere og integration, den 21. november 2008.

<sup>21</sup> Almindelige bemærkninger, s. 20

<sup>22</sup> Almindelige bemærkninger, s. 20

## Sammenfatning vedrørende EMRK Tillægsprotokol 4 art. 2

De nye mere restriktive vilkår indebærer yderligere begrænsning af bevægelsesfriheden, som i konkrete tilfælde kan medføre en krænkelse af retten til fri bevægelighed jf. Højesteret i Karkavandi-dommen.

### **Ad. Løbende proportionalitetsvurdering**

Det fremgår af lovforslaget, at den løbende proportionalitetsvurdering skal foretages sjældnere, således at Udlændingestyrelsen og Rigspolitiet fremover som hovedregel alene vil foretage én årlig vurdering de første 5 år og herefter en halvårlig vurdering. Dog skal personer, der er idømt kortere straffe (fængselsstraf under 1½ år), forsat have deres kontrolforanstaltninger proportionalitetsvurderet hvert halve år. Denne sondring synes at være et resultat af en indskrænkende fortolkning af Højesterets konklusion i Karkavandi-dommen.

DIGNITYs opfattelse at de ændrede kontrolforanstaltninger mv. øger risikoen for krænkelse af bevægelsesfriheden og forbuddet mod nedværdigende behandling og anbefaler at regeringen snarere øger frekvensen af de løbende proportionalitetsvurderinger i tråd med Højesterets anvisninger.

### **Afsluttende bemærkninger**

DIGNITY tilslutter sig Ombudsmandens tidligere anbefaling vedrørende forholdene i Sandholm:

”I lyset af det anførte er det imidlertid min opfattelse, at der også er grund til mere samlet at gennemtænke, i hvilket omfang det – bl.a. ud fra de hensyn, som den relevante lovgivning bygger på – på alle punkter er nødvendigt at opretholde så samlet set belastende og begrænsende livsvilkår, som der på nuværende tidspunkt er tale om.”<sup>23</sup>

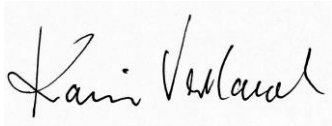
DIGNITY finder det betænkeligt, at regeringen ikke har fulgt Ombudsmandens klare opfordring og de seneste kritiske bemærkninger fra FNs Komite mod Tortur, men i stedet valgt yderligere at stramme livsvilkårene for personer på tålt ophold, hvilket som anført ovenfor indebærer en betydelig risiko for overtrædelse af menneskeretlige standarders, herunder forbuddet mod umenneskelig og nedværdigende behandling.

**DIGNITY stiller gerne vores ekspertise til rådighed for yderligere drøftelser af dette lovforslag.**

---

<sup>23</sup> 2014-42, Tilsynsbesøg i Center Sandholm – personer på tålt ophold, af 16. december 2014, s. 22

**Med venlig hilsen**



---

Karin Verland  
Direktør