

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

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
MOBIL 91325626
CBA@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 20/03209-2

22. DECEMBER 2020

HØRING OVER UDKAST TIL LOV OM HJEMREJSE FOR UDLÆNDINGE UDEN LOVLIGT OPHOLD

Udlændinge- og Integrationsministeriet har ved e-mail af 30. november 2020 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til lovforslag om hjemrejse for udlændinge uden lovligt ophold.

Instituttet har en række anbefalinger til udkastet.

SAMMENFATNING

Regeringen ønsker at stramme reglerne over for afviste udlændinge, da for mange udlændinge ikke ønsker at samarbejde om hjemrejsen, når de har fået endeligt afslag på opholdstilladelse. Derfor foreslår Udlændinge- og Integrationsministeriet at styrke hjemrejseindsatsen over for udlændinge, som ikke længere har et lovligt opholdsgrundlag i Danmark.

Det foreslås med lovudkastet at gennemføre en ny hjemrejselov, som vil skabe klarhed over retstilstanden for udlændinge, der ikke længere har et lovligt ophold i Danmark ved at definere i højere grad, hvad det indebærer at medvirke til sin udrejse. Det foreslås videre at flytte en række bestemmelser fra udlændingeloven til hjemrejseloven og samtidig indføre nye tiltag på området. Formålet med de nye tiltag er at motivere udlændingene til i højere grad at rejse hjem frivilligt.

Institut for Menneskerettigheder har sammenfattet de væsentligste bemærkninger og anbefalinger til lovudkastet i det følgende.

Hjemrejsekontrakt

Det foreslås, at udlændinge, som ikke længere har et lovligt opholdsgrundlag i Danmark (afviste asylansøgere m.fl.), skal kontaktes af myndighederne hurtigst muligt efter endeligt afslag med henblik på at indgå en kontrakt om den nærmere proces for udsendelse.

Hvis udlændingen ikke ønsker at indgå en hjemrejsekontrakt, så kan udlændingemyndighederne ensidigt fastsætte indholdet af kontrakten.

Det er efter instituttets opfattelse uklart, hvilke konsekvenser det har for en udlænding, hvis pågældende ikke ønsker at indgå en hjemrejsekontrakt.

Et sted i lovudkastet står der, at en udlænding i et sådant tilfælde har de samme muligheder, så længe udlændingen medvirker til opfyldelse af den hjemrejsekontrakt, som udlændingemyndighederne ensidigt har fastsat indholdet af. Et andet sted i lovudkastet står der, at en udlænding er afskåret fra at modtage en række muligheder, hvis udlændingen ikke ønsker at indgå en hjemrejsekontrakt. De to afsnit er således udtryk for to forskellige opfattelser af, hvilke muligheder en udlænding, der ikke ønsker at indgå en hjemrejsekontrakt, har.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet i bemærkningerne til lovudkastet præciserer, hvilke specifikke konsekvenser det har for de udlændinge, som ikke ønsker at indgå en hjemrejsekontrakt, men som opfylder betingelserne herfor.

Melde- og opholdspligt

Med forslaget ophæves en række regler i udlændingeloven vedrørende blandt andet melde- og opholdspligt. Samtidig indsættes nye regler i hjemrejseloven. Ifølge forslaget skal hjemrejseloven – som det hidtil har været tilfældet efter udlændingeloven – indeholde bestemmelser om, at visse udlændinge, som ikke har ret til at opholde sig her i landet, og som ikke medvirker til sin udrejse, som udgangspunkt skal pålægges melde- og opholdspligt.

Det fremgår af lovudkastet, at Hjemrejsestyrelsen vil kunne pålægge meldepligt og opholdspligt i en række tilfælde, hvis det blot skønnes hensigtsmæssigt for at sikre udlændingens tilstedeværelse på et indkvarteringssted, for at udlændingen medvirker til sagens behandling eller til udrejsen i øvrigt.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at pålæg om opholds- og meldepligt alene fastsættes, hvis Hjemrejsestyrelsen vurderer, at de er nødvendige.

Det fremgår videre af lovudkastet, at en udlænding, der ikke medvirker til sin udrejse, skal tage ophold på et bestemt indkvarteringssted, medmindre særlige grunde taler herimod.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet klart præciserer, hvornår opholdspligten kan anses for overtrådt.

Evaluering

Institut for Menneskerettigheder vurderer, at det kan tjene til at øge gennemsigtigheden af brugen af motivationsfremmende frihedsberøvelse og beslaglæggelse af genstande, hvis der sker en evaluering af de to områder inden for en kortere årrække.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet evaluerer brugen og effekten af frihedsberøvelse efter hjemrejselovens §§ 16, stk. 3 og 4 samt evaluerer beslaglæggelse af mobiltelefoner efter hjemrejselovens § 18 efter en kortere årrække på f.eks. to år, og at evalueringerne offentliggøres.

OM LOVUDKASTET

Med lovudkastet foreslås det at vedtage en ny hjemrejselov, hvis formål er at skabe et forudsigeligt regelsæt gældende for de udlændinge, som ikke længere har et lovligt ophold i Danmark. Hjemrejseloven er ifølge lovudkastet et udtryk for en ny hjemrejsepolitik, der giver udlændingemyndighederne flere værktøjer til at håndhæve en mere 'proaktiv og håndholdt' hjemrejseindsats, der samtidig bidrager til klarere retningslinjer på området (lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 2.1).

En række bestemmelser fra udlændingeloven overføres med forslaget til hjemrejseloven samtidig med, at en række nye initiativer foreslås med lovudkastet.

Efter lovudkastet vil anvendelsesområdet for hjemrejseloven omfatte de udlændinge, der ikke længere har et lovligt opholdsgrundlag i Danmark (ikke lovligt ophold som beskrevet i udlændingelovens kapitel 1 + 3-5 a).

Blandt de nye initiativer foreslås det blandt andet at indføre nye bestemmelser vedrørende medvirken til udsendelse, hjemrejsekontrakt, hjemrejsestøtte og klageadgang.

Instituttet har valgt at fokusere på en række udvalgte nye tiltag og en række bestemmelser, der foreslås flyttet fra udlændingeloven til hjemrejseloven, og som i nogen grad medfører ændringer af anvendelsesområdet.

UDVALGTE NYE TILTAG

Medvirken - § 2 (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 3.2).

Det foreslås i lovudkastet, at retningslinjerne for, hvornår en udlænding medvirker til udsendelse, skal fremstå klarere. Derfor foreslås det, at de udlændinge, der ikke medvirker til hjemreisen, skal meddeles en skriftlig afgørelse efter forvaltningslovens forstand, som ikke kan

påklages. Efter forslaget kan det indgå i vurderingen om ikke-medvirken, at vedkommende eksempelvis ikke har levet op til hjemrejsekontrakten efter forslagets § 4 (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 3.2.2). Spørgsmålet om, hvorvidt en udlænding medvirker til sin udrejse eller ej er gennemgående for forslaget til den nye hjemrejselov, og har betydning for udlændingens vilkår i Danmark og muligheder efter udrejse.

Hjemrejsekontrakt - § 4 (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 3.4).

Det foreslås videre, at visse udlændinge, som ikke længere har et lovligt opholdsgrundlag i Danmark (afviste asylansøgere m.fl.), skal kontaktes af myndighederne hurtigst muligt efter endeligt afslag med henblik på at indgå en kontrakt om den nærmere proces for udsendelse. Formålet med kontrakten er at forberede udlændingens tilbagevenden til oprindelseslandet og indebærer efter forslaget, at udlændingen får mulighed for at påvirke udsendelsen ved blandt andet at samarbejde om selve udsendelsen og forløbet op til udrejsen.

Hvis en udlænding indgår eller overholder hjemrejsekontrakten, kan vedkommende og dets familiemedlemmer vælge en ordning, der hedder 'go prepare', hvor et familiemedlem vælger at tage til hjemlandet for at forberede hjemkomsten, mens de resterende familiemedlemmer i Danmark får forlænget deres udrejsefrist i op til 90 dage. Samtidig vil der med indgåelsen af kontrakten blive mulighed for at få hjemrejsестøtte.

Konsekvensen af ikke at indgå eller opfylde hjemrejsekontrakten kan med forslaget indebære, at vedkommende får et indrejseforbud, begrænset eller ingen hjemrejsестøtte og ingen mulighed for at benytte 'go prepare'-ordningen (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 3.4.2).

Indrejseforbud (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 3.18).

Med forslaget vil reglerne om indrejseforbud fortsat skulle findes i udlændingelovens § 32. Det foreslås, at der i udlændingelovens § 32, stk. 1, indsættes et nyt nr. 6 (lovudkastets § 25, nr. 6).

Efter forslagets § 32, stk. 1, nr. 6, lægges der således op til, at udlændingemyndighederne fremover kan meddele indrejseforbud, før udrejsefristen er udløbet, til udlændinge, der ikke samarbejder om udrejsen. Efter gældende regler kan en udlænding blive meddelt indrejseforbud, når pågældende ikke er udrejst i overensstemmelse med den fastsatte udrejsefrist (udlændingelovens § 32, stk. 1, nr. 2).

Hjemrejsестøtte - §§ 6-7 (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 3.6).

Det foreslås at ophæve bestemmelserne i udlændingeloven om hjemrejsestøtte ved frivillig udrejse for at indføre en samlet bestemmelse i hjemrejseloven, som regulerer hjemrejsestøtte ved frivillig udrejse (lovudkastets § 7).

Samtidig foreslås det, at frafalder en asylansøger sin ansøgning om asyl, efter Udlændingestyrelsen har meddelt pågældende afslag, men før Flygtningenævnet har taget stilling til sagen, vil pågældende modtage et supplerende kontantbeløb til hjemrejsestøtten (lovudkastets § 7, stk. 3).

Frafalder asylansøgeren inden for 14 dage efter Udlændingestyrelsens afslag, vil pågældende modtage 20.000 kroner i kontantbeløb som supplement til den almindelige hjemrejsestøtte, mens beløbet halveres, hvis der går mere end 14 dage.

Asylansøgeren vil med forslaget kunne fortryde sit frafald frem til tidspunktet for udrejsen (lovudkastets bemærkninger til § 7).

Klageadgang (lovudkastets almindelige bemærkninger 3.19).

Som følge af forslaget om at indføre et supplerende kontantbeløb til en asylansøger, der frafalder sin asylsøgning, før Flygtningenævnet har taget stilling til sagen, foreslås det at ændre reglerne om automatisk påklage efter udlændingeloven.

Med forslaget vil der således indsættes en ny bestemmelse i udlændingeloven, hvorefter automatisk påklage af Udlændingestyrelsens afslag udskydes med 14 dage (forslag til udlændingelovens § 53 a, stk. 2, 4. pkt.). I denne periode, refereret til som 'tænkepause', vil Hjemrejsestyrelsen skulle vejlede asylansøgeren om blandt andet andelen af stadfæstede afslag i Flygtningenævnet og muligheden for hjemrejsestøtte (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 3.4.2).

OVERFØRSEL AF REGLERNE MED FÅ ÆNDRINGER

Meldepligt- og opholdspligt m.v. - §§ 11-12 (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 3.8).

Med forslaget ophæves en række regler i udlændingeloven vedrørende melde-, opholds-, orienterings- og underretningspligt og samtidig indsættes regler om meldepligt- og opholdspligt m.v. i hjemrejseloven.

Ifølge forslaget skal hjemrejseloven – som det hidtil har været tilfældet efter udlændingeloven – indeholde bestemmelser om, at visse udlændinge, som ikke har ret til at opholde sig her i landet, og som ikke medvirker til sin udrejse, som udgangspunkt skal pålægges melde- og opholdspligt (for eksempel afviste asylansøgere), og at visse andre udlændinge som udgangspunkt skal pålægges melde-, opholds- og

underretningspligt, uanset om de medvirker eller ej (for eksempel udlændinge på tålt ophold).

Frihedsberøvelse - § 16 (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 3.10).

Med forslaget overføres en række bestemmelser fra udlændingelovens § 36 til hjemrejselovens § 16, der vedrører frihedsberøvelse med henblik på udrejse.

Ifølge forslaget er det tilsigtet, at der vil ikke ske nogen ændringer i forhold til anvendelsen af bestemmelserne og frihedsberøvelse af afviste udlændinge vil således ske i samme omfang som hidtil (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 3.10.3.2).

Beslaglæggelse af genstande - § 18 (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 3.12).

Det foreslås i lovudkastet at overføre udlændingelovens § 40, stk. 10, 1. og 4. pkt., til den foreslåede hjemrejselovs § 18, som indebærer, at dokumenter, der må antages at have en betydning for at fastslå en udlændingens identitet eller tilknytning til andre lande eller sagens oplysning skal beslaglægges, hvis det vurderes nødvendigt i forhold til udsendelse (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 3.12.3).

INSTITUTTETS BEMÆRKNINGER

HJEMREJSEKONTRAKT

Det fremgår af lovudkastet, at Hjemrejsestyrelsen så tidligt som muligt bør tage kontakt til udlændinge, som får endeligt afslag på opholdstilladelse inden deres udrejsefrist udløber for at forventningsafstemme, om pågældende 'overhovedet' ønsker at indgå en hjemrejsekontrakt (lovudkastets bemærkninger til § 4).

Videre fremgår det af lovudkastet, at hvis der ikke kan opnås enighed om kontrakten, så fastsættes indholdet af Hjemrejsestyrelsen (lovudkastets § 4, stk. 3). Derudover vil udlændingemyndighederne ensidigt kunne fastlægge kontraktens indhold, hvis en udlænding ikke ønsker at indgå kontrakten (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 3.4.3.). I udkastet er det samtidig beskrevet, at Hjemrejsestyrelsen skal udvise evne og vilje til at sikre, at udlændingens synspunkter også indgår i kontrakten, når der ikke er enighed om indholdet (lovudkastets bemærkninger til § 4).

Instituttet bemærker, at selvom hjemrejsekontrakten ikke indgås på lige vilkår, bør det uddybes, hvordan Hjemrejsestyrelsen på den ene side vil bestemme indholdet i hjemrejsekontrakten ensidigt, hvis der er uenighed, men samtidig skal forsøge at samarbejde om indholdet med udlændingen, så dennes synspunkter indgår ved at udvise evne og vilje.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet i lovbemærkningerne uddyber, hvordan Hjemrejsestyrelsen konkret vil udvise 'evne og vilje' i tilfælde, hvor der er uenighed om hjemrejsekontraktens indhold.

Hvis udlændingen ikke har ønsket at indgå hjemrejsekontrakten, så vil udlændingemyndighederne ensidigt kunne fastsætte indholdet af kontrakten. Hvis udlændingen medvirker til opfyldelse af en hjemrejsekontrakt, som udlændingen ikke har ønsket at indgå, så vil udlændingen kunne opnå adgang til de samme muligheder, som hvis udlændingen indgår som part i kontrakten (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 3.4.3).

Det fremgår videre samme sted i lovudkastet, at hvis en udlænding, der ikke har ret til at opholde sig her i landet, ikke ønsker at indgå en hjemrejsekontrakt, vil vedkommende være afskåret fra at modtage de muligheder, som en udlænding, der medvirker til opfyldelsen af kontrakten, har.

Af det første af de to afsnit kan udledes, at en udlænding kan medvirke til en hjemrejsekontrakt, som pågældende ikke har ønsket at indgå, uden at det får konsekvenser for de muligheder udlændingen har, så længe pågældende medvirker. Af det andet afsnit synes det at være en forudsætning, at en udlænding, der ikke ønsker at indgå en kontrakt, vil være afskåret fra at modtage de muligheder, som en udlænding, der medvirker, har. De to afsnit er således udtryk for to forskellige opfattelser af, hvilke muligheder en udlænding, der ikke ønsker at indgå en hjemrejsekontrakt, har.

Det er efter instituttets opfattelse uklart, om en udlænding, der ikke har ret til at opholde sig her i landet, og som ikke ønsker at indgå en hjemrejsekontrakt, men som medvirker til opfyldelse af kontrakten, vil kunne opnå adgang til de samme muligheder som en udlænding, der ønsker at indgå en hjemrejsekontrakt og medvirker til opfyldelse af kontrakten.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet i bemærkningerne til lovudkastet præciserer, hvilke specifikke konsekvenser det har for de udlændinge, som ikke ønsker at indgå en hjemrejsekontrakt, men som opfylder betingelserne herfor.

INDREJSEFORBUD

Med forslaget foreslås det, at en udlænding, som ikke indgår hjemrejsekontrakten og dermed ikke medvirker til hjemrejsen, skal meddeles indrejseforbud 'som det klare udgangspunkt' alene som følge

af manglende medvirken (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 3.4.3).

Forslaget indebærer således som noget nyt, at udlændingemyndighederne kan meddele indrejseforbud før udrejsefristen er udløbet, idet indrejseforbuddet meddeles samtidigt med afgørelsen om medvirken eller manglende medvirken efter forslagens § 2 (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 3.18.2).

Som ministeriet beskriver i lovudkastet, blev reglerne om indrejseforbud ændret ved lovændring nr. 821 af 9. juni 2020, da man ønskede at forenkle reglerne på området og sikre mere direkte implementering af udsendelsesdirektivets artikel 11. Med lovændringen blev det samtidig tydeliggjort, at et indrejseforbud skal gælde fra den dato, hvor den pågældende forlader medlemsstaternes område, som er i tråd med udsendelsesdirektivet (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 3.18.1).

Instituttet opfordrer Udlændinge- og Integrationsministeriet til at beskrive forslaget om at meddele indrejseforbud før udrejsefristens udløb efter udsendelsesdirektivets anvendelsesområde, herunder i forhold til direktivets artikel 11.

HJEMREJSESTØTTE OG KLAGEADGANG

Det foreslås i lovudkastet, at asylansøgere, der har fået afslag i 1. instans ved Udlændingestyrelsen, og som frafalder en klage til Flygtningenævnet, vil kunne modtage et supplerende kontantbeløb på op til 20.000 kroner i tillæg til hjemrejsestøtten (lovudkastets § 7, stk. 3). Beløbet har til hensigt at motivere udlændingen til at medvirke til sin udrejse. Beløbets størrelse afhænger af, hvornår i processen udlændingen frafalder sin klage til Flygtningenævnet, idet der tilbydes et højere kontantbeløb, hvis klagen frafalder inden 14 dage efter afslaget på asyl, mens beløbet nedsættes, hvis klagen først frafalder senere (lovudkastets bemærkninger til § 7).

Dette skal ses i sammenhæng med, at der efter forslaget ikke længere skal være direkte adgang til automatisk påklage af Udlændingestyrelsens afslag på asyl (forslag til udlændingelovens § 53 a, stk. 2, 4. pkt.). Det foreslås således, at der indføres en periode på 14 dage efter Udlændingestyrelsens afslag på asyl, hvor asylansøgeren aktivt skal tage stilling til, om vedkommende vil have sin sag prøvet ved Flygtningenævnet på baggrund af målrettet vejledning om mulighederne for frivillig udrejse og målrettet information om den pågældendes reelle muligheder for at opnå asyl i Danmark og sandsynligheden for at få afslag omgjort ved Flygtningenævnet (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 3.4.2).

Såfremt asylansøgeren ikke vælger at frafalde sin klage til Flygtningenævnet inden for 14 dage efter Udlændingestyrelsens afslag, vil afgørelsen som hidtil blive anset som automatisk påklaget til Flygtningenævnet. Asylansøgeren vil kunne fortryde sit frafald af klagen med den konsekvens, at afgørelsen om afslag på asyl vil blive anset som automatisk påklaget til Flygtningenævnet (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 3.19).

Det fremstår efter instituttets opfattelse betænkeligt, at det er en forudsætning for at modtage et supplerende kontantbeløb på op til 20.000 kroner, at den pågældende udlænding frafalder retten til at klage til Flygtningenævnet.

Samtidig må det efter instituttets opfattelse som udgangspunkt betragtes som en basal retssikkerhedsgaranti, at individer har ret til at få deres sag behandlet i to instanser. Dette kommer blandt andet til udtryk ved, at der i dansk forvaltningsret gælder en ulovbestemt retsgrundsætning, hvorefter der er ret til rekursbehandling, hvis ikke spørgsmålet er udtrykkeligt reguleret i lovgivningen.¹ Princippet kendes også fra domstolssystemet, hvor man som udgangspunkt har ret til at få sin sag behandlet ved mindst to instanser.

Instituttet bemærker, at der med forslaget ikke lægges op til at afskære klageadgangen, men i stedet kan asylansøgere, der frafalder, tildes en bonus. Dette kan efter instituttets opfattelse resultere i en bekymrende praksis, hvor asylansøgere i kraft af deres sårbare position, kan føle sig presset til at opgive retsgarantien mod at få adgang til kontantbeløbet. Instituttet vurderer, at det er problematisk i lyset af, at der er tale om særdeles indgribende afgørelser med stor betydning for de pågældendes livssituation.

Videre bemærker instituttet, at pengebeløbet rejser berettiget tvivl om, hvorvidt der reelt er tale om et frivilligt afkald på retten til at klage, hvilket normalt betragtes som en juridisk betingelse for at anerkende rettighedsafkald.² Typisk vil man også stille skærpede krav til samtykke og frivillighed, hvis der er et meget ulige forhold mellem parterne,³ hvilket må siges at være tilfældet her, hvor der er tale om en offentlig myndighed over for den afviste asylansøger.

Instituttet skal i den forbindelse understrege, at retten til rekurs har til formål at sikre den enkeltes retssikkerhed i den konkrete sag, ved at sagen bliver vurderet af to forskellige instanser, herunder af

¹ Se for eksempel Bønsing, Forvaltningsret, 2016, s. 359.

² Rytter, Individets grundlæggende rettigheder, 2013, s. 151-152

³ Se for eksempel Datatilsynets vejledning om samtykke efter databeskyttelsesforordningen, september 2019, <http://www.datatilsynet.dk/media/6562/samtykke.pdf>

Flygtningenævnet som uafhængig instans. Behandlingen af en asylsag i to forskellige instanser vil i flere sager medføre en mere grundig og akkurat fremstilling af sagen samt afklaring af eventuelle misforståelser. Dette ses i lyset af omgørelsesprocenten fra Flygtningenævnet, som i 2019 var på 16 procent.⁴

MELDEPLIGT- OG OPHOLDSPLIGT M.V.

Med forslaget ophæves en række regler i udlændingeloven vedrørende melde-, opholds-, orienterings- og underretningspligt og samtidig indsættes regler om meldepligt- og opholdspligt m.v. i hjemrejseloven (lovudkastets §§ 11 og 12).

Det fremgår af lovudkastet, at Hjemrejsestyrelsen vil kunne pålægge meldepligt og opholdspligt i en række tilfælde, hvis det blot skønnes hensigtsmæssigt for at sikre udlændingens tilstedeværelse på et indkvarteringssted, for at udlændingen medvirker til sagens behandling eller til udrejsen i øvrigt (lovudkastets bemærkninger til §§ 11 og 12). Det er således ikke et krav, at Hjemrejsestyrelsen vurderer det nødvendigt at pålægge meldepligt eller opholdspligt.

Det fremgår videre af lovudkastet, at opholds- og meldepligt som udgangspunkt vil være et indgreb i retten til respekt for privat- og familielivet efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 4.1).

Højesteret har i tidligere sager om opholds- og meldepligt for udlændinge på tålt ophold vurderet, at sådanne pligter samlet set må anses for at udgøre et væsentligt indgreb i bevægelsesfriheden og fundet, at opholdspligten skulle ophæves, da den med tiden var blevet et uproportionalt indgreb i bevægelsesfriheden.⁵ Som følge af en lovændring fra 2019, vil der for alle udlændinge, der ikke har lovligt ophold i Danmark, herunder udlændinge på tålt ophold, fremover være tale om et indgreb i retten til respekt for privat- og familielivet efter den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 8.⁶

⁴ Flygtningenævnets beretning, 2019, s. 694, <https://fln.dk/-/media/FLN/Publikationer-og-notater/Publikationer/Beretninger/317951-Beretning-2019.pdf?la=da&hash=70CDF7960FAE3CEB3E068AC2703EF2AFAE66F9E5>

⁵ UfR.2012.2874 H (Karkavandi-dommen) og UfR.2017.1228 H (El-Hares-dommen).

⁶ Lov nr. 446 af 13. april 2019 om ændring af udlændingeloven (Nyaffattelse af bestemmelserne om opholds-, underretnings- og meldepligt, orienteringspligt for udlændinge på tålt ophold, der ikke er

Der er efter instituttets opfattelse – ligesom tilfældet er i dag – tale om en ganske lav bevisstandard for at pålægge melde- og opholdspligt, som kan udgøre væsentlige indgreb i retten til respekt for privat- og familielivet, når Hjemrejsestyrelsen i medfør af lovudkastet alene skal vurdere, at sådanne pålæg vil være ”hensigtsmæssige” og ikke for eksempel ”nødvendige”, og når domstolene i tidligere sager har vurderet, at myndighedernes pålæg af opholdspligt med tiden er blevet uproportionelle med den konsekvens, at opholdspligten skal ophæves.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at pålæg om opholds- og meldepligt alene fastsættes, hvis Hjemrejsestyrelsen vurderer, at de er nødvendige.

VOLDELIG OG TRUENDE ADFÆRD

Det fremgår af lovudkastet, at en udlænding kan pålægges meldepligt, hvis udlændingen har udvist voldelig eller truende adfærd over for visse personer på et indkvarteringssted (lovudkastets § 11, stk. 1, nr. 2).

Det fremgår af lovudkastet, at den foreslåede bestemmelse skal sikre, at det har en klar konsekvens at opføre sig voldeligt eller truende på det indkvarteringssted, hvor udlændingen opholder sig (lovudkastets bemærkninger til § 11).

Det er uklart for instituttet, hvordan denne bestemmelse skal administreres i praksis, herunder hvem der vurderer, om en udlænding har opført sig voldeligt eller truende over for visse personer.

Instituttet har imidlertid forstået det sådan, at Hjemrejsestyrelsen vil meddele udlændingen meldepligt, hvis udlændingen ved domstolene dømmes for at begå vold eller fremsætte trusler, hvilket efter instituttets opfattelse bør fremgå klarere af lovudkastet.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet præciserer i bemærkningerne, hvem der foretager vurderingen om ’voldelig’ eller ’truende adfærd’, herunder om det er domstolene, og på hvilket grundlag vurderingen træffes.

MEDVIRKER IKKE TIL UDREJSE

Det fremgår af lovudkastet, at en udlænding, der ikke medvirker til sin udrejse, skal tage ophold på et bestemt indkvarteringssted, medmindre særlige grunde taler herimod (lovudkastets § 12). Det samme gælder for en række øvrige grupper af udlændinge (for eksempel udlændinge

pålagt opholdspligt, og fastlæggelse af omfanget af Udlændingestyrelsens kontrolpligt).

på tålt ophold, kriminelle udviste udlændinge m.v.), uanset om de medvirker eller ej.

Det fremgår videre af lovudkastet, at udlændinge pålagt opholdspligt skal bo på indkvarteringsstedet og som udgangspunkt overnatte på indkvarteringsstedet hver nat. De pågældende udlændinge er imidlertid ikke frihedsberøvede og kan derfor også i aften- og nattetimerne opholde sig og færdes uden for indkvarteringsstedet. Det afgørende er, at udlændingen vender tilbage til indkvarteringsstedet og har stedet som sit reelle opholdssted, det vil sige det sted, hvor vedkommende overnatter.

Det beror på en konkret vurdering, om en udlænding har haft ophold uden for indkvarteringsstedet i et sådant omfang, at udlændingen har overtrådt sin opholdspligt. En udlænding, som er pålagt opholdspligt, vil i visse tilfælde kunne få tilladelse til at overnatte uden for indkvarteringsstedet i en vis periode (lovudkastets bemærkninger til § 12).

Instituttet har tidligere i en høring til et lovudkast fra 2016 blandt andet anbefalet, at Udlændinge- og Integrationsministeriet klart præciserer, hvornår opholdspligten kan anses for overtrådt med den konsekvens, at der kan ifaldes straf, og anført, at der ikke kan idømmes straf for overtrædelse af en skønsmæssigt fastsat forpligtelse.⁷ Ministeriet præciserede i bemærkningerne til loven fra 2016, at en opholdspligt først anses for overtrådt, hvis en udlænding har opholdt sig uden for indkvarteringsstedet i mere end 24 timer, og gav herefter et eksempel på en situation, hvor et ophold ville udgøre en overtrædelse af opholdspligten og en situation, hvor et ophold ikke måtte anses at udgøre en overtrædelse af opholdspligten.⁸

Sådanne nærmere beskrivelser i bemærkningerne, herunder ved eksempler, øger efter instituttets opfattelse forudsigeligheden af opholdspligten.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet klart præciserer, hvornår opholdspligten kan anses for overtrådt.

MENNESKERETLIG GRÆNSE FOR OPHOLDSPLIGT

Udlændinge- og Integrationsministeriet har i et notat fra 31. marts 2017 vurderet, at opholdspligten for udlændinge på tålt ophold som

⁷ Institut for Menneskerettigheder, høringssvar af 28. oktober 2016, side 6, tilgængelig [her](#).

⁸ Bemærkningerne til lovforslag nr. L 51 om ændring af udlændingeloven, lov om fuldbyrdelse af straf m.v. og straffeloven, de specielle bemærkninger til nr. 14, tilgængelig [her](#).

udgangspunkt – afhængigt af den enkelte udlændings forhold og kriminalitet – ikke kan opretholdes i mere end ca. 4 år, før det vil være et uproportionalt indgreb i retten til bevægelsesfrihed.⁹

Det fremgår af lovudkastet, at det er Udlændinge- og Integrationsministeriets generelle opfattelse, at en vurdering af opholds-, underretnings- og meldepligten i forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 i de fleste tilfælde ikke vil føre til et andet resultat end vurderingen af de nævnte forpligtelser i forhold til artikel 2 i 4. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, jf. Højesterets dom af 17. januar 2017, som gengivet i UfR.2017.1228 H (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 4.1).

Da resultatet af proportionalitetsvurderingen efter ministeriets opfattelse i de fleste tilfælde vil være den samme, må det antages, at det som udgangspunkt også vil være et uproportionalt indgreb i retten til respekt for privat- og familielivet, hvis opholdspligten opretholdes i mere end ca. 4. år.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet præciserer i bemærkningerne, at opholdspligten som udgangspunkt – afhængigt af den enkelte udlændings forhold og kriminalitet – ikke kan opretholdes i mere end ca. 4 år, før det vil være et uproportionalt indgreb i retten til respekt for privat- og familielivet.

Udlændinge, som ikke har begået kriminelle forhold, kan også pålægges opholdspligt. Det handler blandt andet om udlændinge, som er pålagt opholdspligt som følge af, at de ikke medvirker til deres udsendelse, eller udlændinge, hvis opholdstilladelse er bortfaldet som følge af, at de er til fare for statens sikkerhed m.v. (for eksempel fremmedkrigere).

Instituttet bemærker i den forbindelse, at Højesteret ved vurderingen af længden af en opholdspligt i forhold til retten til bevægelsesfrihed – udover de udlændingeretlige hensyn om at sikre udsendelse – også har lagt betydelig vægt på, at den pågældende udlænding har begået strafbare forhold, herunder hvor alvorlig og gentagen kriminalitet, der er tale om.¹⁰ Det samme må antages at være tilfældet i forhold til proportionalitetsvurderingen af retten til respekt for privat- og familieliv.

⁹ Udlændinge- og Integrationsministeriet, Notat om konsekvenser af Højesterets dom af 17. januar 2017 vedr. opholds- og meldepligt, 31. marts 2017, side 7, tilgængelig [her](#).

¹⁰ UfR.2012.2874 H (Karkavandi-dommen) og UfR.2017.1228 H (El-Hares-dommen).

Det må derfor som udgangspunkt antages, at der skal væsentligt mindre til, før opholdspligten på et udrejsecenter bliver et uproportionalt indgreb, hvis den berørte udlænding ikke har begået strafbare forhold. En udlænding, der ikke har begået kriminalitet, bør således som udgangspunkt pålægges opholdspligt i kortere tid, end en udlænding, der er dømt for kriminelle forhold.¹¹

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet præciserer i bemærkningerne, at der som udgangspunkt skal mindre til, for at opholdspligten på et udrejsecenter bliver et uproportionalt indgreb i retten til respekt for privat- og familieliv, hvis den pågældende udlænding ikke er dømt for kriminelle forhold.

LØBENDE VURDERING AF PROPORTIONALITET

Det fremgår af lovudkastet, at Hjemrejsestyrelsen skal foretage en løbende vurdering af, om opholdspligten er proportional, og at en opholdspligt skal revurderes hvert halve år (lovudkastets bemærkninger til § 12).

I lovudkastet opdeles beskrivelsen af opholdspligten i de specielle bemærkninger for 1) afviste asylansøgere eller andre udlændinge, 2) udlændinge på tålt ophold og udlænding udvist ved dom, og 3) udlændinge hvis opholdstilladelse er bortfaldet eller som er udvist af hensyn statens sikkerhed m.v.

Uanset hvilken gruppe, som beskrives nærmere i lovudkastet, fremgår det imidlertid af lovudkastet, at den løbende proportionalitetsvurdering og halvårlige revurdering alene skal foretages for udlændinge på tålt ophold. Dette afsnit, som specifikt retter sig mod udlændinge på tålt ophold, gentages således tre gange i de specielle bemærkninger til den foreslåede bestemmelse om opholdspligt.

Instituttet undrer sig over, at bemærkningerne alene forholder sig til udlændinge på tålt ophold og har forstået beskrivelsen sådan, at Hjemrejsestyrelsen for alle udlændinge, der er pålagt en opholdspligt, løbende skal sikre sig, at pligten er proportional, og at Hjemrejsestyrelsen minimum hvert halve år skal revurdere opholdspligten for alle udlændinge, som er pålagt opholdspligt, idet det i modsat fald efter instituttets opfattelse savner mening at nævne vurderingen alene i forhold til udlændinge på tålt ophold flere gange i de specielle bemærkninger til § 12.

¹¹ Institut for Menneskerettigheder, høringsvar 3. januar 2019, side 11, tilgængelig [her](#).

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet præciserer, om den løbende proportionalitetsvurdering og de halvårlige revurderinger gælder for alle udlændinge, der er pålagt opholdspligt.

NEDVÆRDIGENDE BEHANDLING

Instituttet har i tidligere høringsvar udtalt sig om Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3 om forbud mod blandt andet nedværdigende behandling i forhold til brugen af opholds- underretnings- og meldepligt for udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste udlændinge.¹²

Instituttet ønsker på ny at gøre opmærksom på, at Folketingets Ombudsmand i 2014 og i 2018 i to redegørelser har vurderet, at de samlede forhold for udlændinge på tålt ophold med opholds-, melde- og underretningspligt på Kærshovedgård må anses for meget belastende og begrænsende for grundlæggende livsførelse.¹³

Instituttet bemærker, at Hjemrejsestyrelsen løbende skal overvåge og sikre, at udlændinge på tålt ophold m.v. med opholds-, underretnings- og meldepligt ikke udsættes for nedværdigende behandling i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3.

FRIHEDSBERØVELSE

I lovudkastet foreslås det med hjemrejselovens § 16 at videreføre en række bestemmelser fra udlændingelovens § 36 vedrørende frihedsberøvelse af afviste udlændinge i udsendelsesposition. Det fremgår af lovudkastet, at der ikke er tilsigtet nogen ændringer i bestemmelsernes anvendelsesområde, og at frihedsberøvelse af afviste udlændinge således skal ske i samme omfang som hidtil (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 3.10.3.2).

I lovudkastet er rammerne for anvendelsen af frihedsberøvelse beskrevet for de forskellige grupper af udlændinge, der kan blive frihedsberøvet med henblik på udsendelse. Samtidig er der i lovudkastet en enkelt gang henvist til, at frihedsberøvelse af udlændinge skal ske i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, herunder særligt efter Den Europæiske

¹² Institut for Menneskerettigheder, høringsvar af 28. oktober 2016, side 20-25, tilgængelig [her](#), og Institut for Menneskerettigheder, høringsvar af 3. januar 2019, side 4-5, tilgængelig [her](#).

¹³ Ombudsmandens redegørelse af 16. december 2014 er tilgængelig [her](#), og Ombudsmandens redegørelse af 29. maj 2018 er tilgængelig [her](#). Det er alene 2018-redegørelsen, der forholder sig til underretningspligten.

Menneskerettighedskonvention artikel 5 (lovudkastets bemærkninger til § 16).

Instituttet bemærker, at frihedsberøvelse af et menneske er en begrænsning i det enkelte individs integritet og personlige frihed og er et af de mest intensive indgreb, man kan blive udsat for, og netop derfor er det afgørende, at der på dette område er klarhed omkring anvendelsesområdet.

Det er instituttets opfattelse, at frihedsberøvelse af afviste udlændinge er et område, som mangler gennemsigtighed, særligt i forhold til manglende tilgængelige tal på området, herunder hvor længe personer i udsendelsesposition sidder frihedsberøvet, og hvilken strategi politiet og myndighederne benytter i deres vurdering af, om og hvor længe en udlænding skal frihedsberøves, herunder hvilke nærmere kriterier, der indgår i vurderingen, og hvor ofte der foretages en fornyet vurdering af, om en frihedsberøvelse skal forlænges.

Instituttet vurderer, at den manglende gennemsigtighed er med til at øge risikoen for vilkårlig frihedsberøvelse af udlændinge, som Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 5, stk. 1, beskytter imod.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet udarbejder retningslinjer, der i højere grad fastlægger hvornår og hvor længe udlændinge i udsendelsesposition skal frihedsberøves.

BESLAGLÆGGELSE AF GENSTANDE

Det foreslås i lovudkastet, at bestemmelserne vedrørende beslaglæggelse af en udlændingens dokumenter og genstande, hvor det er vurderet nødvendigt i forhold til eksempelvis sagens oplysning, flyttes fra udlændingelovens § 40, stk. 10, 1. og 4. pkt., til hjemrejselovens § 18. Med forslaget vil anvendelsesområdet således være det samme, men flere ressourcer vil blive tilført til området med at indhente mobildata og internetoplysninger i forbindelse med hjemrejsesagsbehandlingen.

Det fremgår af lovudkastet, at udgangspunktet fortsat vil være, at den enkelte skal give samtykke til, at myndighederne beslaglægger vedkommendes dokumenter/genstande. Samtidig foreslås det, at hvis den enkelte asylansøger ikke giver sit samtykke til, at genstanden kan tages i bevaring, skal indgrebet ske efter retsplejelovens regler om beslaglæggelse og ransagning. Det betyder – medmindre øjemedet forspildes – at der skal indhentes en retskendelse. Er der risiko for, at øjemedet vil forspildes, vil politiet dog efter anmodning fra Hjemrejsestyrelsen kunne foretage beslaglæggelsen uden forudgående

retskendelse (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 3.12.3). I dette tilfælde skal beslaglæggelsen prøves ved domstolen inden 24 timer (lovudkastets bemærkninger til § 22).

Efter forslaget og i tråd med gældende praksis er det tilstrækkeligt, at Hjemrejsestyrelsen har en antagelse om, at genstande eller dokumenter kan have en betydning for sagens oplysning. Samtidig skal 'sagens oplysning' forstås bredt og dokumenter/genstande vil således også kunne beslaglægges, hvis det vurderes, at oplysningerne har generel betydning for udsendelsessagen (lovudkastets bemærkninger til § 18).

Det nye tiltag i forslaget er, at der vil blive afsat flere ressourcer til at udtrække mobildata og internetoplysninger i forbindelse med hjemrejsesagsbehandlingen (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 3.12.3).

Inddragelse af mobiltelefoner udgør et indgreb i retten til privatliv efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 8, som vurderes at være ganske indgribende, idet en mobiltelefon for en afvist udlænding i de fleste tilfælde er den eneste mulighed for at have kontakt med pårørende i hjemlandet. Institutet henviser i den forbindelse til sit hørings svar af 10. marts 2017,¹⁴ hvor instituttet efterlyste en beskrivelse af de nærmere procedurer i forbindelse med et sådant indgreb, herunder den forventede varighed af indgrebet, behandling og mulighed for sletning af oplysninger og myndighedernes kopiering af data.

Instituttet bemærker, at det ikke fremgår af lovudkastet, hvor længe beslaglæggelse af genstande, herunder mobiltelefoner, kan vare eller forventes at vare. Hjemrejsestyrelsen bør som minimum kunne oplyse udlændingen om, hvor længe telefonen forventes at være beslaglagt, idet en mobiltelefon for en afvist asylansøger kan være vedkommendes eneste mulighed for at have kontakt med pårørende.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet fastsætter en grænse for, hvor længe myndighederne kan beslaglægge en mobiltelefon efter hjemrejselovens § 18.

¹⁴ Institut for Menneskerettigheder, hørings svar af 10. marts 2017, https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/03_marts_17/hoeringssvar_om_udkast_til_lov_om_aendring_af_udlaendingeloven_og_et_brug_af_biometri_m.v.pdf

EVALUERING AF UDVALGTE OMRÅDER

Det fremgår af lovudkastet, at Hjemrejsestyrelsen som myndighed skal foretage den indledende vurdering af, om en udlænding skal frihedsberøves (lovudkastets bemærkninger til § 16).

Instituttet bemærker, at frihedsberøvelse af et menneske er en begrænsning i det enkelte individs integritet og personlige frihed og er et af de mest intensive indgreb, man kan blive udsat for, og at der er behov for mere gennemsigtighed i anvendelsen af særligt motivationsfremmende frihedsberøvelse af afviste asylansøgere m.fl. (se også oven for under afsnittet om frihedsberøvelse).

Samtidig er det instituttets opfattelse, at der med forslaget om at intensivere beslaglæggelsen af mobildata og internetoplysninger vil blive foretaget flere vurderinger om beslaglæggelse end det er tilfældet i dag.

Institut for Menneskerettigheder vurderer, at det kan tjene til at øge gennemsigtigheden af brugen af motivationsfremmende frihedsberøvelse og beslaglæggelse af genstande, hvis der sker en evaluering af de to områder inden for en kortere årrække.

Endelig er det væsentligt, at Folketinget holdes orienteret om brugen af bestemmelserne i praksis, så Folketinget har mulighed for at tage stilling til behovet for reglerne.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet evaluerer brugen og effekten af frihedsberøvelse efter hjemrejselovens §§ 16, stk. 3 og 4 samt evaluerer beslaglæggelse af mobiltelefoner efter hjemrejselovens § 18 efter en kortere årrække på f.eks. to år, og at evalueringerne offentliggøres.

Der henvises til ministeriets sagsnummer 2020-6279.

Med venlig hilsen

Christoffer Badse

AFDELINGSLEDER - MONITORERING