



**amnesty
international**

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.
Holbergsgade 6
1057 København K

Dansk Afdeling
Gammel Torv 8
1457 København K
Tlf: 3345 6565
Fax: 3345 6566
www.amnesty.dk
amnesty@amnesty.dk

Den 19. november 2008

Høringssvar over L 69, forslag til lov om ændring af udlændingeloven, j.nr. 2008/4009-93

Ved e-mail af 13. november 2008 har Integrationsministeriet fremsendt forslag til lov om ændring af udlændingeloven, L 69, som blev fremsat i Folketinget samme dag, og anmodet om Amnesty Internationals eventuelle bemærkninger til forslaget.

Generelle bemærkninger.

Regeringen har i ugerne op til fremsættelsen af lovforslaget i Folketinget den 13. november 2008 forhåndspræsenteret de nu fremsatte forslag i medierne i flere omgange.

Forslagene afventede oprindelig arbejdet i det udvalg, som regeringen har givet til opgave at undersøge mulighederne for at udvise og udsende udlændinge, som anses for at udgøre en trussel mod statens sikkerhed, herunder mulighederne for at anvende de såkaldte diplomatiske forsikringer, hvor der er grund til at frygte, at de personer, som står for at blive udvist, risikerer tortur og anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf i deres oprindelsesland.

Det er fremgået af udmeldingerne til medierne, at forslagene om skærpelse af reglerne om vilkårene for personer på tålt ophold er konkret affødt af forløbet om de to tunesiske statsborgere, som PET mistænker for at have planlagt at dræbe tegneren Kurt Westergaard.

Det er videre fremgået, at fremskyndelsen af disse stramninger hang direkte sammen med pressens oplysninger om, at den ene af de tre personer (den tilbageværende tuneser), som er mistænkt for at ville dræbe tegneren Kurt Westergaard, efter sin løsladelse tog hjem til sin familie, som efter det oplyste bor i samme by som tegneren.

Ifølge bemærkningerne til lovforslaget er der allerede i den gældende udlændingelov den nødvendige hjemmel til at pålægge udlændinge på tålt ophold både daglig meldepligt og pligt til at bo i Sandholm-lejren. Sådanne pålæg kan udstedes ud fra en konkret vurdering af hensyn til orden og sikkerhed. Hvis det konkret skønnes *nødvendigt* at pålægge de omfattede personer daglig meldepligt eller at tage ophold i Sandholm-lejren, så kan dette gøres ved en administrativ beslutning.

Efter lovforslaget skal myndighederne give udlændingen pålæg om meldepligt – eventuelt dagligt – og pålæg om, at udlændingen tager ophold i Sandholm-lejren –



uden en konkret vurdering af, om det faktisk er nødvendigt i hvert enkelt tilfælde. Der skal altså ikke længere foretages en proportionalitetsvurdering eller en konkret sikkerhedsvurdering i den enkelte sag. Kun hvor disse foranstaltninger vil udgøre en krænkelse af Danmarks internationale forpligtelser, vil de kunne undlades. Bemærkningerne redegør ikke nærmere for, hvilke situationer eller hensyn der er tænkt på.

Der er fra flere sider udtalt bekymring over, at forslaget er udtryk for lovgivning med det formål at ramme nærmere bestemte enkeltindivider, og at lovforslaget (lovgiver) dermed kommer betænkeligt nær på en gråzone mellem straf og andre retsfølger, som reelt nærmer sig en omgåelse af grundlovens princip om tredelingen af magten.

Særligt i forhold til personer, som ikke er dømt for noget konkret forhold, men alene mistænkt for at ville begå en straffelovsovertrædelse, vil der være risiko for, at et sådant indgreb i lokalfriheden og retten til familieliv, som det vil være at pålægge en person at bo i Sandholm-lejren på ubestemt tid, kan være et uforholdsmæssigt indgreb og en foranstaltning, som ikke bør iværksættes uden en forudgående straffedom og uden en konkret risiko- eller sikkerhedsvurdering. En sådan foranstaltning vil dermed kunne være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Amnesty International har særligt mærket sig, at man i bemærkningerne til lovforslaget ikke omtaler personer, der er "mistænkt for en straffelovsovertrædelse", hvilket ellers ville være en meget præcis angivelse af situationen for den tunesiske statsborger, hvis sag var den væsentligste anledning til lovforslaget.

I stedet anvendes det mindre konkrete "udlændinge, som må anses som en fare for statens sikkerhed", hvorved man fastslår "truslen" som en veldokumenteret kendsgerning og samtidig undgår, at det udtrykkeligt fremgår, at lovforslaget kommer til at ramme både personer, som er dømt og straffet for en lovovertrædelse, og personer, som ikke er dømt for noget, som ikke har haft mulighed for at forsvare sig i en retssal, og hvor der ikke er uafhængig indsigt (domstolskontrol) i det materiale, som har ført til den de facto fradømmelse af en række grundlæggende rettigheder (retten til at vælge opholdssted, retten til familieliv, retten til arbejde, retten til at uddanne sig).

(Det bemærkes i den sammenhæng, at Højesteret d.d. har afgjort, at der ikke var fornødent grundlag for varetægtsfængslingen af den tilbageværende tuneser, og dermed har underkendt Byrettens og Landsrettens afgørelser).

Konkrete bemærkninger.

Ad forslag til ny § 34, stk. 3, om skærpet meldepligt.

Efter forslaget skal afviste asylansøgere og udviste udlændinge på tålt ophold pålægges meldepligt hos politiet med henblik på at sikre, at politiet har kendskab til udlændingens opholdssted. Det fremgår af bemærkningerne side 3, at regeringen finder, at reglerne om meldepligt skal skærpes, og at meldepligten anvendes for lidt



efter den nuværende praksis, og at de omfattede personer derfor skal pålægges en hyppigere meldepligt.

Der er allerede efter de gældende regler hjemmel til en skærpelse af foranstaltningen – om nødvendigt som daglig meldepligt. Den eneste reelle ændring er, at meldepligt fremover skal pålægges alle afviste og udviste, og at meldepligten efter forslaget ikke er betinget af, at det skønnes nødvendigt for at sikre kendskab til udlændingens opholdssted. Der skal dermed ikke længere foretages en vurdering af nødvendigheden af indgrebet, herunder af forholdsmæssigheden af indgrebet.

Ad forslag til ny § 42 a, stk. 8, om tvunget ophold i Sandholm-lejren.

Efter forslaget skal afviste asylansøgere og udviste udlændinge på tålt ophold pålægges at tage ophold på et asylcenter, f.eks. Sandholm-lejren. Ifølge bemærkningerne til forslaget er der allerede i de gældende regler hjemmel til at pålægge afviste asylansøgere og udviste udlændinge at tage ophold i Sandholm-lejren, hvis det er nødvendigt af ordens- eller sikkerhedshensyn.

Den væsentligste ændring bliver herefter, at afviste asylansøgere og udviste udlændinge på tålt ophold som udgangspunkt skal pålægges at tage ophold i Sandholm-lejren, uanset om de konkrete ordens- eller sikkerhedsvurderinger taler for det eller ej. Det fremgår af bemærkningerne, at påbuddet kun skal kunne fraviges rent undtagelsesvis.

Det antages sædvanligvis i menneskeretten, at staterne er berettigede til at foretage indskrænkninger eller indgreb i borgernes rettigheder, herunder særligt lokalfriheden og retten til familieliv, når det sker – efter en konkret vurdering - til berettiget varetagelse af væsentlige hensyn til statens sikkerhed. (Indgrebet skal være "nødvendigt" for at beskytte væsentlige værdier (orden og sikkerhed) i et demokratisk samfund.)

Det er fremgået i andre sammenhænge end selve lovforslaget, at de foreslåede regler blandt andre vil blive anvendt på

- en tunesisk statsborger, som ikke er dømt for noget strafbart forhold, men alene frakendes sine rettigheder på grundlag af PET's mistanke om, at han deltog i planlægningen af et drab på tegneren Kurt Westergaard,
- en 37-årig iransk statsborger, som har boet i Danmark i 22 år, og som blev dømt for at have stået vagt på Christiania (i forbindelse med hashsalg),
- en kinesisk statsborger, som er udvist for som læge at have foretaget tvangsaborter for det kinesiske styre.

Ser man på de ovennævnte eksempler, er det efter Amnesty Internationals opfattelse tvivlsomt, om det kan hævdes, at opholdspligten i Sandholm er udtryk for et indgreb, som foretages efter en konkret vurdering af "nødvendigheden" for at beskytte statens orden og sikkerhed.



Det tålte ophold i Sandholm-lejren er tidsubegrænset og kan principielt kan vare resten af de pågældende personers liv. Det gør foranstaltningen til en (tillægs-)straf for de omfattede personer, som er uforholdsmæssig, *både* fordi den ikke tager udgangspunkt i en konkret sikkerhedsvurdering, *og* fordi den er tidsubegrænset og dermed en langt mere indgribende foranstaltning end den fængselsdom, som f.eks. ligger til grund for den 37-årige iraners udvisning og efterfølgende tålte ophold.

Det bør erindres, at personer på tålt ophold ikke har ret til at arbejde eller modtage sociale ydelser. Der er altså ikke tale om, at personer, som er tvunget til bo i Sandholm-lejren i praksis kan indrette sig således, at de kan rejse frem og tilbage mellem lejren og eventuelle slægtninge og venner udenfor. I realiteten betyder pålægget en meget kraftig indskrænkning i deres lokalfrihed og mulighed for at opretholde familieliv, som kan sammenlignes med internt eksil eller husarrest.

Sådanne tidsubegrænsede indskrænkninger i grundlæggende menneskerettigheder – over for personer, som enten har afsonet deres dom eller ikke er dømt for noget strafbart forhold - vil meget let være uforholdsmæssige og dermed kunne være en krænkelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og Den Internationale Konvention om borgerlige og politiske rettigheder.

Amnesty International har bemærket, at det i bemærkningerne til forslaget, side 3, anføres, at alle udlændinge på tålt ophold kan udrejse frivilligt af Danmark, og at de således selv er skyld i, at de er på tålt ophold. Man må forstå bemærkningen således, at stramningerne skal ses i lyset af, at de ramte selv kan bringe sig ud af kniben ved at rejse.

Efter Amnesty Internationals opfattelse er dette ikke rigtigt, og der savnes dokumentation for denne påstand.

Forslaget til lovændring savner angivelse af de principielle overvejelser, som måtte være gjort om, hvor menneskerettighedskonventionerne i praksis må påregnes at sætte grænser for anvendelserne af sådanne tiltag, herunder særligt for pålæg om ophold i Sandholm-lejren, som principielt svarer til husarrest eller natfængsel. Især savnes angivelse af retningslinjer for vurderingen af, hvilken betydning det har, i forhold til menneskerettighedskonventionernes generelle proportionalitetsgrundsætning, at foranstaltningerne er tidsubegrænsede og ikke undergivet almindelig domstolskontrol.

Amnesty International skal derfor opfordre til, at der tilføjes en redegørelse om foranstaltningernes forhold til relevant menneskeretlig domspraksis, særligt for så vidt angår spørgsmålet om betydning af og grænserne for anvendelse af tidsubestemte foranstaltninger, der af de omfattede personer vil opleves som foranstaltninger, som har et element af straf, der vil blive mere og mere fremtrædende, jo længere foranstaltningen er i kraft.

Amnesty International skal endelig opfordre til, at forslaget ændres, således at det fremgår, at de påtænkte foranstaltninger kun kan iværksættes efter en konkret



vurdering af ordens- og sikkerhedshensynene i den enkelte sag, og at der samtidig træffes afgørelse om, at afgørelsen tages op til fornyet overvejelse med visse, faste intervaller.

Venlig hilsen

Claus Juul
Juridisk konsulent
T: 33 45 65 84
E: cjuul@amnesty.dk