

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

19. november 2008

Vedr.: Høring over forslag til lov 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) (L 69).

ADVOKATERNES HUS
KRONPRINSESSEGADE 28
1306 KØBENHAVN K

TELEFON 70 20 32 12
MAIL@DANSKEADVOKATER.DK
WWW.DANSKEADVOKATER.DK

1. Integrationsministeren har den 13. november 2008 fremsat forslag til lov 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) (L 69) for Folketinget.

Integrationsministeriet har samme dag (j.nr. 2008/40009-93) sendt lovforslaget i høring med anmodning om eventuelle bemærkninger senest onsdag den 19. november 2008, kl. 12.00.

Det fremgår endvidere af høringen, at lovforslaget skal førstebehandles i Folketinget den 21. november 2008.

2. Som der nærmere er redegjort for i det følgende finder Danske Advokater *sammenfattende*, at det er retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at det fremsatte lovforslag hastebehandles uafhængigt af arbejdsgruppens arbejde.

Efter Danske Advokaters opfattelse udgør de foreslåede kontrolforanstaltninger i form af daglig meldepligt og pligt til at tage ophold i Center Sandholm markante begrænsninger i de pågældende udlændinges bevægelsesfrihed.

Danske Advokater finder, at det er retssikkerhedsmæssigt uacceptabelt, at en person på tålt ophold er henvist til at indbringe afgørelser om meldepligt og påbud om ophold for domstolene i medfør af grundlovens § 63.

Danske Advokater er endvidere af den opfattelse, at det kan være endog meget vanskeligt at begrunde de foreslåede indgreb ud fra proportionalitetsprincippet. Også af den grund bør der sikres en domstolskontrol med indgrebene.

Danske Advokater bemærker i tilknytning hertil, at det ud fra et retssikkerhedsmæssigt synspunkt må anses for meget betænkeligt, at baggrunden for, at nogle af personerne er på tålt ophold, beror på administrativ udvisning. Det vil sige, at den pågældende ikke har haft adgang til en domstolsprøvelse af beslutningen, og efter lovforslaget er der heller ikke domstolskontrol med de iværksatte indgreb.

Danske Advokater bemærker herefter nærmere følgende:

3. Med hensyn til selve lovgivningsprocessen bemærkes, at det efter Danske Advokaters opfattelse er dybt problematisk i forhold til hensynet til at sikre den fornødne lovkvalitet, at lovforslaget er sendt i høring efter fremsættelse for Folketinget med en høringsfrist på kun 6 dage.

Hertil kommer, at der den 25. juni 2008 er nedsat en arbejdsgruppe under Integrationsministeriet vedrørende administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for at udgøre en fare for statens sikkerhed, som ifølge lovforslagets almindelige bemærkninger skal færdiggøre sit arbejde senest den 1. februar 2009 med henblik på, at den nødvendige lovgivning kan gennemføres allerede i indeværende folketingsår.

Det fremgår endvidere af de almindelige bemærkninger til L 69, at regeringen har besluttet, at overvejelser om eventuelle yderligere kontrolforanstaltninger over for udlændinge på tålt ophold, der må anses for at udgøre en fare for statens sikkerhed, samt en særlig proces for afgørelser om kontrolforanstaltninger samt administrativ udvisning afventer denne arbejdsgruppe.

På den baggrund finder Danske Advokater, at det retssikkerhedsmæssigt naturlige og rigtige i givet fald ville være at afvente færdiggørelsen af arbejdsgruppens arbejde og herefter fremsætte et samlet lovforslag i indeværende folketingssamling, herunder den del, der vedrører en særlig proces for afgørelser om kontrolforanstaltninger, jf. i øvrigt nedenfor under pkt. 4.

Efter Danske Advokaters opfattelse ses der ikke at være grundlag for en sådan umiddelbar ændring af udlændingeloven, der efter lovforslaget skal træde i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

4. Lovforslaget indeholder bestemmelser om følgende: Skærpede regler om meldepligt, 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 i tilfælde, hvor der foreligger skærpende omstændigheder.

Med forslaget om daglig meldepligt og påbud om at tage ophold i Center Sandholm vil udlændinge på tålt ophold fremover blive underlagt markante begrænsninger i deres bevægelsesfrihed.

Det er efter Danske Advokaters opfattelse vigtigt at understrege, at personer på tålt ophold er personer, hvor udlændingemyndighederne, herunder Flygtningenævnet, har vurderet, at de pågældende ikke kan tvangsmæssigt udsendes, fordi de risikerer dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, jf. udlændingelovens § 31.

Det er således ikke alene et spørgsmål om, at disse personer ikke tvangsmæssigt kan udsendes, men også at de heller ikke har mulighed for at rejse frivilligt uden at risikere de nævnte overgreb.

De foreslåede kontrolforanstaltninger betyder som anført ovenfor, at personer på tålt ophold fremover skal pålægges daglig meldepligt, herunder pligt til at tage ophold i Center Sandholm. Det er med forslaget tale om markante begrænsninger i udlændingenes bevægelsesfrihed.

Med hensyn til de foreslåede bestemmelser (om at skærpe meldepligten og styrke kontrolforanstaltningerne med at påbudet om at tage ophold i Center Sandholm overholdes) forhold til Danmarks internationale forpligtelser, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, fremgår det af lovforslagets almindelige bemærkninger bl.a., at forslagene som udgangspunkt må anses for proportionale, og at – henset til at proportionalitetsforpligtelsen løbende skal være opfyldt – det med tiden kan blive vanskeligere at begrunde sådanne indgreb, f.eks. hvis det viser sig umuligt at udsende den pågældende.

Endvidere fremgår det, at udlændingemyndighederne og politiet skal kunne godtgøre, at indgrebene i hvert enkelt tilfælde er proportionale. Heri ligger ifølge bemærkningerne bl.a., at myndighederne skal kunne fremlægge oplysninger, der viser, at der er et rimeligt grundlag for indgrebene af hensyn til at sikre de pågældende personers tilstedeværelse med henblik på udsendelse.

Afgørelser om meldepligt og påbud om ophold vil – efter de gældende regler – alene kunne indbringes for domstolene efter grundlovens § 63.

Hertil skal Danske Advokater bemærke, at artikel 2 i 4. Tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention om retten til bevægelsesfrihed skal ses i sammenhæng med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 5 om frihedsberøvelse. Forskellen mellem disse to bestemmelser er et spørgsmål om grad og intensitet snarere end karakter.

Ved en gennemgang af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis og litteratur vedrørende artikel 2 i 4. Tillægsprotokol og artikel 5 kan der med de foranstaltninger, der fremgår af lovforslaget, rejses spørgsmål om, hvorvidt der reelt kan blive tale om frihedsberøvelse. Graden og intensiteten af foranstaltningerne kan siges at være af en sådan karakter, at der reelt er tale om frihedsberøvelse, idet en udlænding på tålt ophold er begrænset til et begrænset område (Center Sandholm) i en periode af ikke ubetydelig varighed.

Da der er tale om et indgreb, der muligvis vil kunne karakteriseres som frihedsberøvelse – men også på grund af intensiteten af indgrebene i øvrigt – bør det efter Danske Advokaters opfattelse sikres, at der etableres en egentlig domstolskontrol med indgreb af denne karakter.

Danske Advokater finder, at det er retssikkerhedsmæssigt uacceptabelt, at en person på tålt ophold er henvist til at indbringe afgørelser om meldepligt og påbud om ophold for domstolene efter grundlovens § 63.

Uanset om der er tale om frihedsberøvelse eller begrænsning i bevægelsesfriheden, er det helt centralt, at et indgreb i en persons frihed er proportionalt – det vil sige, at man skal forholde sig til dels relevansen af foranstaltningerne, dels om mindre indgribende foranstaltninger er tilstrækkelige.

Formålet med de foreslåede foranstaltninger er ifølge lovforslagets almindelige bemærkninger at sikre udlændingenes tilstedeværelse med henblik på udsendelse.

Danske Advokater er af den opfattelse, at det kan være endog meget vanskeligt at begrunde de foreslåede indgreb ud fra proportionalitetsprincippet. Også af denne grund bør der efter Danske Advokaters opfattelse sikres en domstolskontrol med indgrebene.

Der henvises i den forbindelse til den retspraksis, der vedrører frihedsberøvelse i medfør af udlændingelovens § 35, og den proportionalitetsafvejning, som domstolene har anlagt. Heri indgår som et væsentligt argument for, at betingelserne for frihedsberøvelse ikke er opfyldt,

at der ikke er reel udsigt til at gennemføre en tvangsmæssig udsendelse i nærmere fremtid, jf. Ugeskrift for Retsvæsen 2007, side 2798.

Danske Advokater bemærker i tilknytning hertil, at det ud fra et retssikkerhedsmæssigt synspunkt må anses for meget betænkeligt, at baggrunden for, at nogle af personerne er på tålt ophold, beror på administrativ udvisning. Det vil sige, at den pågældende ikke har haft adgang til en domstolsprøvelse af beslutningen, og efter lovforslaget er der heller ikke domstolskontrol med de iværksatte indgreb.

Særligt med hensyn til den foreslåede forhøjelse af strafferammen i udlændingelovens § 60, stk. 1, jf. lovforslagets § 7, bemærkes, at det ikke i bemærkningerne er angivet nærmere, hvad strafniveauet efter den foreslåede strafskærpelse skal være.

Fastsættelse af straf beror i øvrigt naturligvis på domstolens konkrete skøn i det enkelte tilfælde af samtlige sagens omstændigheder, og et angivet strafniveau kan fraviges i op- eller nedadgående retning, hvis der foreligger skærpende eller formildende omstændigheder.

Endvidere er der ikke i lovforslagets almindelige bemærkninger redegjort for, hvad strafniveauet efter den nuværende praksis er.

Venlig hilsen

Helle Hübertz Krogsøe
vicedirektør/retschef