

Justitsministeriet

Dato: 11. december 2008

Dok.: AHN40525

Sagnr.: 2008-792-0764

Udkast til talepapir

Til brug ved besvarelsen den 12. december 2008, kl. 16.30, af samrådspørgsmål A vedrørende lovforslag nr. L 69 om udlændinge på tålt ophold

Samrådspørgsmål A (L 69):

”Ministeren bedes redegøre for, hvorvidt lovforslaget er i overensstemmelse med grundloven og internationale konventioner.”

1. Udvalget har bedt mig om at redegøre for, hvorvidt Integrationsministeriets lovforslag nr. L 69 om udlændige på tålt ophold er i overensstemmelse med grundloven og internationale konventioner.

Jeg vil gerne med det samme slå fast, at lovforslaget efter Justitsministeriets opfattelse er i overensstemmelse med såvel grundloven som internationale konventioner.

2. Når det gælder spørgsmålet om lovforslagets forhold til grundloven, har jeg noteret mig, at der i onsdags under Folketingets høring om lovforslaget blev givet udtryk for, at lovforslaget skulle indebære frihedsberøvelse, hvilket igen skulle være i strid med grundlovens § 71.

Det er jeg – som jeg tidligere har givet udtryk for – bestemt ikke enig i.

I overensstemmelse med, hvad Justitsministeriet tidligere har oplyst over for Integrationsministeriet i forbindelse med besvarelsen af spørgsmål nr. 29 ved-

rørende lovforslaget, er det således Justitsministeriets opfattelse, at lovforslaget ikke strider mod grundlovens § 71.

Det skyldes for det første, at der efter Justitsministeriets opfattelse ikke er tale om en frihedsberøvelse i grundlovens forstand.

Og for det andet, at grundlovens § 71 ikke er til hinder for administrativ frihedsberøvelse af udlændinge. Så selv hvis lovforslaget måtte indebære frihedsberøvelse i grundlovens forstand, ville det således under alle omstændigheder ikke være i strid med grundloven.

3. Med hensyn til spørgsmålet om frihedsberøvelse vil jeg gerne fremhæve, at lovforslaget indebærer, at de pågældende udlændinge, uanset påbud om op-

holds- og meldepligt, fortsat vil kunne færdes frit i det danske samfund og således fortsat vil kunne færdes som andre borgere uden for Center Sandholm.

For at sikre dette vil man f.eks. ikke kunne pålægge meldepligt kl. 12 midt på dagen eller på skiftende tidspunkter alle ugens dage. Derimod vil meldepligten kunne pålægges hver morgen, eksempelvis kl. 9.

Lovforslaget vil heller ikke være til hinder for, at den pågældende udlænding vil kunne besøge sin familie.

Endvidere er det sådan, at hvis for eksempel familien bor i Jylland, vil der efter lovforslaget være mulighed for i rimeligt omfang at tage på weekendophold hos familien. I den forbindelse pålægges der pligt til at melde sig hos det lokale politi.

Hvis der herudover er rimelig anledning til yderligere besøg hos en familie, der bor langt fra Center Sandholm, for eksempel i forbindelse med vigtige familiebegivenheder, vil der efter lovforslaget også være mulighed for det. Også i den forbindelse pålægges der pligt til at melde sig hos det lokale politi.

De hensyn, der ligger bag mulighederne for at besøge en familie, der bor langt fra Center Sandholm, er naturligvis hensynet til respekten for familielivet. Det har også den betydning, at en udlænding vil have mulighed for i rimeligt omfang at overnatte hos familien, selv om denne bor nær ved Center Sandholm

Det er desuden vigtigt at fastslå, hvad lovforslagets opholdspligt betyder. Pligten til at tage ophold på Center Sandholm betyder, at udlændingen får sit opholds- og overnatningssted på centret – altså med an-

dre ord, at udlændingen ikke uden tilladelse må overnatte andre steder. Der er altså ikke tale om, at udlændingen vil være indespærret på sit værelse eller på centret om aftenen eller om natten. Den pågældende vil også i aften- eller nattetimerne kunne færdes uden for centret, for eksempel ved at besøge venner, bekendte eller lignende uden at skulle være hjemme på et bestemt tidspunkt. Afgørende er, at udlændingen vender tilbage til centret og har centret som det sted, hvor vedkommende overnatter.

Jeg vil godt understrege, at der med lovforslaget derfor ikke er tale om at indføre restriktioner, der indebærer husarrest.

Derimod indebærer lovforslaget en styrkelse af kontrollen med overholdelsen af opholdspligten, en

skærpet meldepligt og en forhøjelse af strafferammen op til 1 år for overtrædelse heraf.

Lovforslaget vil således ikke indebære, at den pågældende udlænding hele tiden skal opholde sig på Center Sandholm eller i umiddelbar nærhed af centret, og meldepligt skal pålægges på en sådan måde, at den pågældende også reelt har mulighed for at færdes frit uden for centret.

Det er derfor som nævnt Justitsministeriets opfattelse, at der ikke er tale om frihedsberøvelse.

4. Hertil kommer, at grundloven – som jeg allerede har nævnt – ikke er til hinder for administrativ frihedsberøvelse af udlændinge.

Så selv hvis lovforslaget måtte indebære frihedsberøvelse i grundlovens forstand, ville det således under alle omstændigheder ikke være i strid med grundloven.

Jeg vil i den forbindelse navnlig fremhæve følgende – og her beder jeg udvalget om forståelse for, at det bliver noget teknisk:

For det første – og det vedrører bestemmelserne i grundlovens § 71, stk. 3-5 – så er der ikke med lovforslaget tale om foranstaltninger (i form af anholdelse eller varetægtsfængsling), som finder sted som led i en strafforfølgning.

Lovforslaget giver derfor ikke anledning til overvejelser i forhold til disse bestemmelser.

Efter Justitsministeriets opfattelse rejser lovforslaget heller ikke spørgsmål i forhold til grundlovens § 71, stk. 1.

Jeg vil her navnlig fremhæve, at indføjelser af den indledende bestemmelse i grundlovens § 71, stk. 1, 1. punktum, om den personlige friheds ukrænkelighed ved grundlovsændringen i 1953 havde sin baggrund i et ønske om at skabe en naturlig parallel til de tilsvarende erklæringer i grundlovens § 72 og § 73 om ejendomsrettens og boligens ukrænkelighed – og det er da også den almindelige opfattelse i den statsretlige litteratur, at ukrænkelighedsbestemmelsen i grundlovens § 71, stk. 1, 1. pkt., ikke kan tillægges nogen selvstændig praktisk betydning.

Jeg har forstået, at professor Henning Koch under høringen i onsdags udtalte, at der af grundloven kan

udledes nogle retsstatslige principper, der indebærer, at der ikke kan ske frihedsberøvelse af personer på grundlag af en abstrakt fare eller risiko.

Det er på baggrund af statsretlig teori og praksis Justitsministeriets opfattelse, at der ikke kan udledes sådanne såkaldte retsstatslige principper af grundlovens § 71.

Men jeg synes ikke, at det er værd at gå ind i en nærmere drøftelse af dette spørgsmål. Det skyldes, at lovforslaget ikke – som Henning Koch tilsyneladende er inde på – indebærer, at der sker frihedsberøvelse på grundlag af en abstrakt farevurdering.

For det første er der, som jeg har været inde på, efter Justitsministeriets opfattelse ikke tale om frihedsberøvelse.

Og for det andet er grundlaget for de påbud om opholds- og meldepligt, der kan gives efter lovforslaget, ikke en abstrakt farevurdering.

Lovforslagets formål er derimod at sikre de pågældendes tilstedeværelse med henblik på udsendelse. Og det følger i den forbindelse af lovforslagets bemærkninger, at der skal foretages en konkret vurdering i forhold til den enkelte udlænding, og at det vil skulle godtgøres, at de foranstaltninger, som pålægges i form af meldepligt mv., i hvert enkelt tilfælde er proportionale.

Hvad endelig angår bestemmelserne i grundlovens § 71, stk. 6 og 7, som bl.a. indebærer en særlig nem adgang til domstolsprøvelse af lovligheden af en administrativ beslutning om frihedsberøvelse, så omfat-

ter disse bestemmelser ikke administrativ frihedsberøvelse, der har hjemmel i lovgivningen om udlændinge.

Da dette netop er, hvad der er tale om her, er det således Justitsministeriets opfattelse, at lovforslaget heller ikke rejser spørgsmål i forhold til bestemmelserne i grundlovens § 71, stk. 6 og 7.

I øvrigt vil jeg tillade mig at henvise til det, som Justitsministeriet har oplyst i forbindelse med besvarelsen af spørgsmål nr. 29 vedrørende lovforslaget.

Så for at understrege, hvad jeg allerede har sagt: Selvfølgelig må lovforslaget måtte indebære frihedsberøvelse i grundlovens forstand, ville det således under alle omstændigheder ikke være i strid med grundloven.

5. Og nu vender jeg mig mod det spørgsmål, om lovforslaget er i overensstemmelse med internationale konventioner.

Som det fremgår af afsnit 4 i lovforslagets almindelige bemærkninger, medfører skærpelsen af meldepligten og påbuddet om at tage ophold i Center Sandholm et indgreb, der er omfattet af artikel 2 i 4. Tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention om frihed til valg af opholdssted. Efter denne bestemmelse skal enhver, der lovligt befinder sig på en stats område, inden for dette have ret til at færdes frit og til frit at vælge sit opholdssted. Beskyttelsen omfatter også udlændinge, der er på tålt ophold.

Retten er dog ikke absolut. Der kan foretages indgreb i denne, hvis det er i »overensstemmelse med loven« og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til

bl.a. den offentlige orden, dvs. også gennemførelse af en beslutning om at udvise en udlænding i henhold til udlændingeloven. Derudover skal indgrebet være proportionalt i hver enkelt sag.

I overensstemmelse hermed fremgår det af bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 1, at det forudsættes, at politiet skal undlade at pålægge den daglige meldepligt, hvis det vil være uproportionalt i forhold til Danmarks internationale forpligtelser, eller hvis der foreligger særlige grunde, f.eks. sygdom.

Videre fremgår det af bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 4, om påbud om at tage ophold i Center Sandholm, at der ved et sådant påbud altid skal foretages en konkret vurdering af, om dette er proportionalt.

Og det er netop dette krav om proportionalitet, der er baggrunden for, hvad jeg lige før har sagt om den pågældendes adgang til at færdes uden for centret og besøge sin familie.

Når den foreslåede ordning administreres i overensstemmelse med den anførte proportionalitetsvurdering, vil meldepligten og opholdspligten være i overensstemmelse med artikel 2 i 4. Tillægsprotokol til Menneskerettighedskonventionen.

Endvidere vil en sådan administration af meldepligten og opholdspligten ikke medføre frihedsberøvelse efter Menneskerettighedskonventionens artikel 5 om ret til frihed og sikkerhed. Dette understøttes i øvrigt af, at Menneskerettighedsdomstolen har fastslået, at særlig overvågning ledsaget af krav om tvungen bopæl i et

bestemt område ikke i sig selv udgør frihedsberøvelse efter konventionen.

6. Så for at sammenfatte: Efter Justitsministeriets opfattelse er lovforslaget – af de grunde, som jeg har anført – i overensstemmelse med såvel grundloven som internationale konventioner.

Tak.