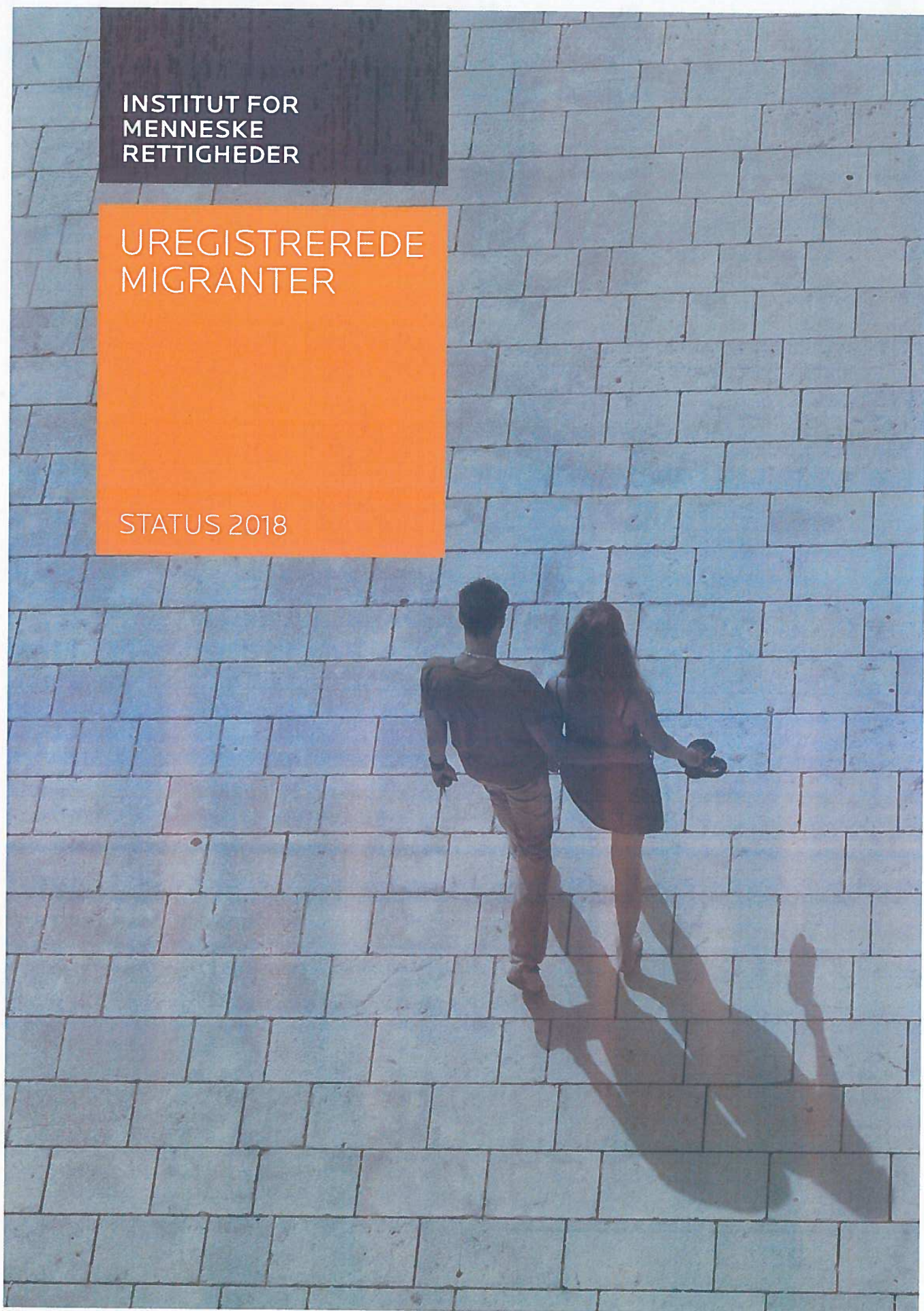


INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

UREGISTREREDE
MIGRANTER

STATUS 2018



UREGISTREREDE MIGRANTER – STATUS 2018

Forfatter: Emil Kiørboe

Redaktion: Lise Garkier Hendriksen, Janne Bruvoll, Christoffer Badse og Louise Holck (ansv.)

Denne rapport er en af fem rapporter, hvori Institut for Menneskerettigheder gør status over menneskerettighedssituationen på udlændingeområdet. De andre rapporter omhandler asyl, familiesammenføring, statsborgerskab og udvisning og udlevering. Rapporterne behandler udvalgte menneskeretlige emner og giver anbefalinger til forbedring af menneskeretsbeskyttelsen i Danmark. Institutet udgiver lignende rapporter inden for en række andre emner. Se mere på menneskeret.dk/status.

e-ISBN: 978-87-93605-42-8

Layout: Hedda Bank

Forsidebillede: Ritzau Scanpix

Oversættelse af resumé til engelsk: GlobalDenmark

© 2018 Institut for Menneskerettigheder
Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution

Wilders Plads 8K
1403 København K
Telefon 3269 8888
menneskeret.dk

Denne publikation eller dele af den må reproduceres til ikke-kommerciel brug med tydelig angivelse af kilden.

Vi tilstræber, at vores udgivelser bliver så tilgængelige som muligt. Vi bruger for eksempel store typer, korte linjer, få orddelinger, løs bagkant og stærke kontraster. Læs mere om tilgængelighed på menneskeret.dk/tilgaengelighed

INDHOLD

RESUMÉ	5
SUMMARY	8
KAPITEL 1 – INTRODUKTION	11
1.1 Begrebet 'uregistrerede migranter'	11
1.2 Det menneskeretlige omdrejningspunkt	12
KAPITEL 2 –UDVIKLINGEN I 2017-18	13
2.1 Menneskeretlige forbedringer	13
2.2 Nye udfordringer	14
2.3 Principielle afgørelser på området	14
2.4 Internationale organers vurdering af danske forhold	14
KAPITEL 3 – MENNESKERETTEN OG DANSK LOVGIVNING	15
3.1 Kort om den internationale ramme	15
3.1.1 Menneskerettigheder og ikke-diskrimination over for statens ret til at regulere udlændinges ophold	15
3.1.2 Økonomiske og sociale rettigheder	16
3.2 De danske regler på området	17
3.2.1 Indrejse og ophold	17
3.2.2 Adgang til arbejdsmarkedet	18
3.2.3 Adgang til offentlige ydelser	18
3.2.4 Udvisning og afvisning	21
KAPITEL 4 – UREGISTREREDE MIGRANTERS ADGANG TIL SUNDHEDSYDELSE	23
4.1 Den menneskeretlige beskyttelse: Uregistrerede migranter skal sikres basale sundhedsydelser	23
4.2 Danske forhold: Uregistrerede gravide kvinders og børns adgang til sundhedsydelser er for begrænset	24
4.3 Konklusion og anbefalinger	27
KAPITEL 5 – UREGISTREREDE HJEMLØSES ADGANG TIL OVERNATNING	29
5.1 Den menneskeretlige beskyttelse: Hjemløse skal sikres husly	29
5.2 Danske forhold: Begrænset adgang til overnatningssteder	29
5.3 Konklusion og anbefaling	33

KAPITEL 6 – KRIMINALISERING AF HJEMLØSE MIGRANTER	35
6.1 Den menneskeretlige beskyttelse: Hjemløshed bør ikke kriminaliseres	35
6.2 Danske forhold: Kriminalisering rammer primært hjemløse migranter	36
6.3 Konklusion og anbefalinger	39
KAPITEL 7 – OVERGREB, UDNYTTELSE OG MENNESKEHANDEL AF UREGISTREREDE MIGRANTER	40
7.1 Den menneskeretlige beskyttelse: Staten har pligt til at beskytte mod overgreb og menneskehandel	40
7.2 Danske forhold: Bekæmpelse af overgreb og menneskehandel i Danmark	42
7.2.1 Identifikation og strafforfølgning af ofre for menneskehandel	43
7.2.2 Frihedsberøvelse af ofre for menneskehandel	45
7.2.3 Opholdstilladelse og hjemsendelse	46
7.2.4 Uregistrerede migranter som ofre for kriminalitet og chikane	47
7.2.5 Udenlandske gadebørn i Danmark	48
7.3 Konklusion og anbefalinger	49
NOTER	51

RESUMÉ

MENNESKERETTIGHEDER OG UREGISTREREDE MIGRANTER

Uregistrerede migranter er udlændinge, som opholder sig i Danmark uden myndighedernes viden eller accept. Deres usikre opholdsstatus betyder, at de har begrænsede rettigheder efter dansk lovgivning eller begrænsede muligheder for at gøre brug af rettigheder uden at risikere registrering, tilbageholdelse og udsendelse. Denne ringe retsstilling gør gruppen sårbar i forhold til at få opfyldt basale økonomiske og sociale rettigheder og behov, men gør dem også sårbare over for udnyttelse og overgreb eller for at blive udsat for menneskehandel.

Uregistrerede migranternes forhold skaber en lang række dilemmaer. Der er tale om mennesker, der lever i Danmark, men uden den sociale og økonomiske tryghed, som samfundet sikrer alle andre. Nogle lever åbenlyst i dyb fattigdom og under dårlige forhold, andre lever en stille tilværelse i det skjulte.

Menneskeretligt er der tale om et retsområde, hvor forskellige retlige principper støder sammen – på den ene side princippet om, at menneskerettighederne er universelle og umistelige og på den anden side det folkeretlige princip om, at en stat som udgangspunkt selv kan bestemme, hvilke udlændinge der må opholde sig på dens territorium.

Det er et komplekst område, hvor migration, global ulighed og ekstrem fattigdom, udnyttelse af sårbare migranter,

kriminalitetsbekæmpelse, udlændingekontrol og beskyttelse af menneskerettigheder skaber et krydsfelt af forskellige hensyn og vanskelige afvejninger.

I denne rapport giver vi et overblik over menneskeretten og udviklingen vedrørende uregistrerede migranter. Vi ser derefter nærmere på fire temaer med anbefalinger til forbedringer af den menneskeretlige beskyttelse i Danmark:

- Uregistrerede migranternes adgang til sundhedsydelser
- Uregistrerede hjemløses adgang til overnatning
- Kriminalisering af hjemløse migranter
- Overgreb, udnyttelse og menneskehandel af uregistrerede migranter

DEN MENNESKERETLIGE UDVIKLING I 2017-18

Uregistrerede migranter er ikke kendt eller registreret af myndighederne, og derfor ved ingen, hvor mange uregistrerede migranter der opholder sig i Danmark. Tal fra 2014 estimerer, at mellem 20.000 og 50.000 personer lever som uregistrerede migranter i Danmark.

Debatten om uregistrerede migranter har i de seneste år primært handlet om udenlandske hjemløse og de ordensmæssige problemer, deres ophold i det offentlige rum skaber.

Regeringen og Folketinget har, som svar på de ordensmæssige problemer, taget en række initiativer rettet særligt mod udenlandske hjemløse. Der er indført et forbud mod at etablere eller opholde sig i utryghedsskabende lejre. Personer, der overtræder lejr-forbuddet, kan – også i førstegangstilfælde – få forbud mod at opholde sig i et område, som kan omfatte en hel kommune, et såkaldt zoneforbud.

Folketinget har endvidere skærpet straffen for tiggeri begået i en gågade, ved stationer, i eller ved supermarkeder eller i offentlige transportmidler. Straffen for tiggeri disse steder er nu 14 dages ubetinget fængsel i førstegangstilfælde.

Af de forskellige initiativer fremgår det klart, at tiltagene er rettet mod udenlandske hjemløse. Alle tiltagene er imidlertid neutralt formulerede og gælder for alle, der overtræder de forskellige forbud. På baggrund af den ophedede debat om udenlandske hjemløse, der er gået forud, og det forhold, at det af lovforslagene m.v. fremgår, at tiltagene er rettet mod udenlandske hjemløse, har instituttet i sine høringsvar understreget, at tiltagene ikke må føre til en diskriminerende efterforsknings- og tiltalepraksis.

Tal fra Justitsministeriet viser imidlertid, at den skærpede lovgivning primært er blevet anvendt over for udlændinge.

MENNESKERETLIGE FORBEDRINGER

Politiet har hidtil haft en praksis med at give 'straksbøder' til udlændinge. Da der ikke tidligere har været lovhjemmel for denne type bøder, har politiets praksis haft den konsekvens, at udlændinge, der havde betalt en bøde på stedet, ikke efterfølgende har kunnet få sagen prøvet i retten. Instituttet har tidligere anbefalet, at politiet ophørte med at bruge 'straksbøder'. Folketinget har nu vedtaget et

lovforslag, der giver en klar lovhjemmel til, at bøder kan vedtages og betales på stedet. Det betyder blandt andet, at personer, der har accepteret og betalt en bøde på stedet, får 14 dages frist for at ændre beslutningen og få sagen prøvet ved domstolene.

NYE UDFORDRINGER

Hjemløse, som ifølge politiet etablerer eller opholder sig i en utryghedsskabende lejr, kan straffes med bøde eller fængsel i op til 18 måneder.

Hjemløse, som straffes for at overtræde forbuddet mod utryghedsskabende lejre, kan få et zoneforbud i op til 2 år, som dækker en hel kommune.

Personer, der dømmes for tiggeri på udvalgte steder, kan straffes med 14 dages ubetinget fængsel i førstegangstilfælde.

RAPPORTENS VÆSENTLIGSTE ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at regeringen:

- tager initiativ til at fastsætte regler, der sikrer, at uregistrerede kvinder har ret til forebyggende kontrol og behandling under graviditet, fødsel og barsel samt adgang til abort.
- tager initiativ til at præcisere sundhedslovgivningen, således at uregistrerede børn har ret til samme sundhedsydelser som børn med opholdsret i Danmark, herunder til tilbud om børneundersøgelser og børnevaccinationsprogrammer m.v.
- tager initiativ til at sikre akutte overnatningstilbud til hjemløse uregistrerede migranter hele året.
- afsøger løsninger på de ordensmæssige problemer som socialt udsatte kan skabe, herunder udenlandske hjemløse, uden at kriminalisere handlinger direkte relateret til fattigdom og hjemløshed.
- sikrer, at bestemmelserne om utryghedsskabende lejre, zoneforbud og tiggeri ikke håndhæves på en diskriminerende måde over for enkelte befolkningsgrupper på grund af for eksempel nationalitet eller etnicitet.
- undersøger muligheden for at indføre en forsøgsordning, der kan give ofre for alvorlige forbrydelser mulighed for at anmelde forholdet til politiet, uden at anmeldelsen fører til en registrering af opholdsstatus.

INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER