



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 5. marts 2012
Kontor: Udlændingeforvaltningen
Sagsbeh: JJC/KRE/RIN
Sagsnr.: 11/40592
Dok.: 361192

Notat om Danmarks internationale forpligtelser på udlændinge- og statsborgerretsområdet

1. Indledning

I dette notat redegøres der nærmere for Danmarks internationale forpligtelser på udlændinge- og statsborgerretsområdet.

Der fokuseres i notatet på de centrale konventioner, men der beskrives også en række andre konventioner og bilaterale aftaler, der har betydning for området. Der er med notatet ikke tilsigtet en udtømmende redegørelse for alle danske internationale forpligtelser på udlændinge- og statsborgerretsområdet.

Notatet indeholder en beskrivelse af de forpligtelser, som Danmark har påtaget sig ved de enkelte konventioner. Det falder uden for rammene af notatet at give en mere udførlig redegørelse for fortolkningen af hver enkelt artikel i de enkelte konventioner.

Notatet erstatter ikke den udførlige og specifikke beskrivelse af Danmarks internationale forpligtelser, som indgår i fremsatte lovforslag på det udlændinge- og statsborgerretlige område¹, ligesom notatet ikke kan erstatte den konkrete fortolkning af Danmarks internationale forpligtelser, der skal foretages i enkeltstager.

¹ Se hertil f.eks. lovforslag om behandling af sager om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, m.v. (lovforslag L209 af 28. april 2009, bl.a. afsnit 4.1.5-6 og 4.2.3).

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Afsnit 2 indeholder et generelt afsnit om Danmarks internationale forpligtelser. Afsnit 3 indeholder en beskrivelse af de centrale konventioner af betydning for udlændingeområdet. Afsnit 4 beskriver de centrale konventioner på statsborgerområdet. Afsnit 5 beskriver andre konventioner af betydning for statsborgerområdet. Som bilag er der udarbejdet en oversigt over konventioner, som Danmark har tiltrådt på det udlændinge- og statsborgerretlige område.

2. *Generelt om Danmarks internationale forpligtelser*

Det traditionelle forfatningsretlige udgangspunkt er, at folkeretlige aftaler ikke uden videre er en del af dansk ret, idet konventioner, som Danmark ratificerer, skal gennemføres ved inkorporering eller omskrivning for at blive en del af dansk ret. Også konventioner, der ikke er særskilt gennemført, fordi der er blevet konstateret normharmonie med dansk ret, er imidlertid en relevant retskilde, der efter omstændighederne vil kunne påberåbes over for og anvendes af danske domstole og andre retsanvendende myndigheder. I det følgende anvendes begrebet implementeret som samlebetegnelse for konstatering af normharmonie, omskrivning og inkorporering.

2

På udlændingeområdet sker inddragelsen af folkeretten som oftest ved en fortolkning af udlændingelovens regler i lyset af Danmarks internationale forpligtelser under den juridiske behandling af enkeltsager. Dette skyldes, at udlændingeloven overvejende indeholder henvisninger til, at der i behandlingen af de enkelte konkrete sager kan ske fravigelse af en eller flere betingelser, hvor internationale forpligtelser tilsiger det, og at det derfor ofte ikke er muligt at pege på bestemte regler, hvorved en given forpligtelse er indarbejdet i dansk ret.

På indfødsretsområdet, hvor de skønsmæssige beføjelser udøves af Folketinget, er de internationale forpligtelser i det væsentlige indarbejdet i regelgrundlaget for administrationen af området.

Danmark har tiltrådt et betydeligt antal internationale konventioner, der har betydning for udlændingepolitikken og administrationen af udlændinge- og statsborgerretslovgivningen.

² Se betænkning nr. 1407/2001 om inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret, kapitel 2, hvor principperne for gennemførelse og anvendelse af internationale konventioner m.m. er gennemgået.

2

Nogle konventioner retter sig specifikt mod udlændingeområdet – som eksempelvis FN's Flygtningekonvention – mens andre konventioner – som

eksempelvis Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) – har en generel karakter og anvendelse, men dog betydning for udlændinge- og statsborgerområdet.

Visse konventioner er overlappende, idet de søger at beskytte samme gruppe af personer, rettigheder o. lign., men er blevet til inden for hver sin internationale organisation. Visse af Danmarks internationale forpligtelser relaterer sig således til FN, mens andre relaterer sig til Europarådet, EU eller andre regionale og internationale organisationer.

Det bemærkes, at Danmarks medlemskab af internationale organisationer direkte eller indirekte kan være betinget af Danmarks tiltræden af bestemte internationale konventioner mv.

Særligt om EU-retlige forpligtelser

Det fremgår af Traktaten om Den Europæiske Unions (EU-Traktaten) artikel 2, at Unionen bygger på værdierne respekt for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligestilling, retsstaten og respekt for menneskerettighederne, herunder rettigheder for personer, der tilhører mindretal.

Det fremgår endvidere af EU-Traktatens artikel 6, stk. 1, at Unionen anerkender de rettigheder, friheder og principper, der findes i chartret om grundlæggende rettigheder af 7. december 2000 som tilpasset den 12. december 2007 (chartret), der har samme juridiske værdi som traktaterne. Chartret er således retligt bindende på traktatniveau. Det fremgår videre af EU-Traktatens artikel 6, stk. 2, at Unionen tiltræder EMRK. EU har endnu ikke tiltrådt EMRK. Efter EU-Traktatens artikel 6, stk. 3, udgør de grundlæggende rettigheder, der fremgår af denne konvention, og medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner generelle principper i EU-retten.

Chartret indeholder en række grundlæggende rettigheder, der også er sikret gennem internationale konventioner, herunder for eksempel forbud mod tortur (artikel 4), retten til familieliv (artikel 7), beskyttelse ved udsendelse, udvisning og udlevering (artikel 19) og særlige rettigheder for børn (artikel 24).

Direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes

område har bl.a. hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmådes (EUF-Traktaten) bestemmelser om fri bevægelighed for personer, som er en helt grundlæggende rettighed inden for EU-retten. Efter direktivet har unionsborgere og deres familiemedlemmer uanset nationalitet ret til at opholde sig på en anden medlemsstats område i mere end tre må-

neder, hvis unionsborgeren f.eks. er arbejdstager, selvstændig erhvervsdrivende eller råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer (artikel 7), ligesom de har ret til tidsbegrænset ophold, når de har haft ophold i værtsmedlemsstaten i fem år i træk (artikel 16). Herudover kan en unionsborger kun udvises af værtsmedlemsstaten, hvis den personlige adfærd udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse (artikel 27).

Det fremgår af chartrets artikel 18, at asylretten sikres under iagttagelse af reglerne i Genèvekonventionen af 28. juli 1951 og protokollen af 31. januar 1967 om flygtninges retsstilling og i overensstemmelse med EU-Traktaten og EUF-Traktaten. Det fremgår endvidere af EUF-Traktatens artikel 78, at EU's asylpolitik skal være i overensstemmelse med Genèvekonventionen af 28. juli 1951, protokollen af 31. januar 1967 om flygtninges retsstilling og andre relevante traktater.

Danmark er som følge af forbeholdet for retlige og indre anliggender ikke bundet af EU-retsakter, der vedtages med hjemmel i denne bestemmelse. Danmark har imidlertid indgået en parallelaftale med Fællesskabet (nu EU) om deltagelse i Dublin-forordningen og Eurodac-forordningen på mellemstatsligt grundlag. Det fremgår af Dublin-forordningens præambel, at medlemsstaterne, der alle overholder "non-refoulement"-princippet, betragtes som sikre lande for tredjelandstatsborgere. Dette betyder, at deltagelse i denne forordning forudsætter overholdelse af det grundlæggende princip på asylområdet om "non-refoulement", men der henvises ikke i teksten direkte til, at det er et krav, at Flygtningekonventionen er tiltrådt.

Det er endvidere relevant at bemærke, at EU-Domstolen efter fast praksis inddrager de generelle menneskerettighedskonventioner, herunder EMRK, i Domstolens retlige grundlag for vurderingen af de enkelte retssager, hvorfor danske retsanvendende myndigheder i det omfang EU-retten er anvendelig er forpligtet til at fortolke og anvende bestemmelserne i overensstemmelse hermed.

3. Centrale konventioner af betydning for udlændingeområdet

3.1. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) blev undertegnet af Danmark i 1950 og trådte i kraft i 1953. Konventionen beskytter grundlæggende borgerlige rettigheder og friheder, herunder ytrings-, forsamlings- og foreningsfrihed, retten til en retfærdig rettergang, religions-

og samvittighedsfrihed, forbud mod dødsstraf, samt i relation til udlændingeretten navnlig forbuddet mod tortur og anden nedværdigende eller umenneskelig behandling (artikel 3), retten til et familieliv (artikel 8), adgang til effektive retsmidler (artikel 13) og diskriminationsforbuddet (artikel 14).

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i Strasbourg behandler sager, hvor en medlemsstat påstås at have overtrådt konventionen eller dens til-lægsprotokoller. Menneskerettighedsdomstolen i dens nuværende form har eksisteret siden 1998, hvor den daværende Menneskerettighedskommission og Menneskerettighedsdomstol blev slået sammen til en institution.

Konventionen indeholder to forskellige klageadgange nemlig ”den mellemstatslige” og ”den individuelle”. Den mellemstatslige klageadgang er en ret for en medlemsstat til at klage til Menneskerettighedsdomstolen, hvis den finder, at en anden medlemsstat ikke opfylder sine forpligtelser efter konventionen. Den individuelle klageadgang er en ret for enkeltpersoner, ikke-statslige organisationer eller grupper af enkeltpersoner til at klage direkte til Menneskerettighedsdomstolen over en medlemsstat.

Medlemsstaterne er forpligtet til at rette sig efter Menneskerettighedsdomstolens endelige afgørelser i sager, hvori de er parter, og Europarådets Ministerkomité kontrollerer, at dette sker. Når Ministerkomitéen har fået tilstrækkelige oplysninger om, at den dømte medlemsstat har taget de nødvendige skridt, f.eks. udbetalt en erstatning, anerkender Ministerkomitéen dette ved at vedtage en resolution, der bringer sagen til afslutning.

Menneskerettighedsdomstolens fortolkning af konventionen er dynamisk, hvilket betyder, at selv om konventionen er fra 1950, fortolker Menneskerettighedsdomstolen den i lyset af de nuværende samfundsforhold i Europa, og derfor er konventionen og Menneskerettighedsdomstolens praksis aktuel og relevant den dag i dag. Menneskerettighedsdomstolen har gen-

5

nem årene produceret en betragtelig retspraksis af betydning for udlændinge- og statsborgerretsområdet.

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er som den eneste af de generelle menneskerettighedskonventioner inkorporeret i dansk ret, jf. lov nr. 285 af 29. april 1992 med senere ændringer.

Konventionen udgør en hjørnesteen i Danmarks internationale forpligtelser på det menneskeretlige område, hvilket også afspejler sig på det udlændingeretlige område. Der kan således meddeles enten asyl efter udlændingelovens §§ 7-8, jf. lovbekendtgørelse nr. 947 af 24. august 2011, eller hu-

manitær opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 b, hvis et afslag på opholdstilladelse og en efterfølgende udsendelse ville være i strid med EMRK artikel 3, der kan meddeles familiesammenføring efter udlændingelovens § 9 eller 9 c, stk. 1, hvis et afslag ville være i strid med EMRK artikel 8, og der lægges ved afgørelsen ikke vægt på hverken ansøgerens eller en eventuel herboende slægtnings køn, alder, etnicitet, oprindelse mv., hvis dette ville stride mod EMRK artikel 14.

EMRK artikel 3 (forbud mod tortur mv.)

Efter EMRK artikel 3 må ingen underkastes tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Efter Menneskerettighedsdomstolens praksis er det afgørende for, om en mishandling, behandling eller straf har karakter af tortur – og ikke blot anden umenneskelig eller nedværdigende behandling – om denne indebærer en meget alvorlig og grusom lidelse, og om den er forsætlig. Anden umenneskelig behandling omfatter normalt behandling, som varer ved i timevis, som forårsager faktiske legemsskader eller intens fysisk eller psykisk lidelse, og som er sket med eller uden forsæt, f.eks. ødelæggelse af klagerens hus og ejendele. Anden nedværdigende behandling omfatter ydmygende og nedsættende handlinger, herunder handlinger, der faktisk gav eller var egnet til at give anledning til en følelse af frygt, angst eller mindreværd, som er egnet til at nedbryde individets moralske eller fysiske modstandskraft, f.eks. truslen om at blive idømt dødsstraf. ³

³ Domstolen fandt i sin dom af 2. marts 2010 i *Al-Saadoon og Mufdhi mod Storbritannien*, at der var grundlag for at indfortolke forbuddet mod dødsstraf i EMRK artikel 2 og 3. Se yderligere om reguleringen af dødsstraf neden for under EMRK tillægsprotokol nr. 6 og 13.

Hvorvidt en handling er tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling, afhænger bl.a. af offerets forhold, herunder offerets køn, alder og psykiske tilstand, og hvordan handlingen med rimelighed må opfattes af et sådant offer. Efter Menneskerettighedsdomstolens praksis kan det udgøre en krænkelse bl.a. at udsende en person, der lider af alvorlig fysisk eller psykisk sygdom til et hjemland, hvor udlændingen ikke kan tilbydes pasnings- og behandlingsmuligheder. I *D mod Storbritannien*, dom af 2. maj 1997, fandt Menneskerettighedsdomstolen således, at det ville udgøre en krænkelse af EMRK artikel 3 at udvise en udlænding, som var i terminalstadiet af AIDS, og som i hjemlandet ikke kunne få behandling af sin sygdom, og desuden ikke havde noget socialt netværk, der kunne hjælpe ham med basal pleje og omsorg. Der skal foreligge ekstraordinære omstændigheder før udsendelse af en alvorligt syg person vil udgøre en krænkelse af artikel 3. Det vil ikke være tilstrækkeligt, at behandlings-

standarden i hjemlandet generelt er ringere, eller at behandlingen er forbundet med betydelige økonomiske omkostninger.

Beskyttelsen i artikel 3 gælder ikke kun mod overgreb foretaget inden for statens eget territorium. Bestemmelsen har eksterritorial virkning, hvilket bl.a. indebærer, at medlemsstaterne ikke kan udsende en person til et land, hvis der er en konkret og individuel risiko for, at vedkommende her bliver udsat for eller videresendt til behandling i strid med EMRK artikel 3.

Som eksempel på eksterritoriale sager, der har haft betydning for Danmark, kan nævnes Menneskerettighedsdomstolens dom af 21. januar 2011 i *M.S.S. mod Grækenland og Belgien*, hvor Domstolen fastslog, at det udgjorde en krænkelse at tilbagesende klageren efter Dublinforordningen til de forhold, som Grækenland tilbød asylansøgere generelt, fordi de belgiske myndigheder på tidspunktet for tilbagesendelsen vidste eller burde vide, at klageren var i en reel risiko for behandling i strid med EMRK artikel 3 i Grækenland. Dommen førte bl.a. til, at de danske udlændingemyndigheder måtte behandle asylansøgninger fra personer, som ellers efter Dublinforordningen skulle have haft deres sager behandlet i Grækenland.

I fem domme afsagt den 20. januar 2011 mod Danmark nåede Menneskerettighedsdomstolen frem til, at det ikke ville være i strid EMRK artikel 3 at udsende etniske tamiler fra Sri Lanka, som havde søgt asyl i Danmark. Domstolen henviste bl.a. til afgørelsen i *NA. mod Storbritannien*, 17. juli 2008, hvorefter der ikke var nogen generel risiko for, at etniske tamiler,

⁴ Se *T.N. mod Danmark*, *T.N. og S.N. mod Danmark*, *S.S. m.fl. mod Danmark*, *P.K. mod Danmark* og *N.S. mod Danmark*.

7

der vendte tilbage til Sri Lanka, ville blive udsat for behandling i strid med EMRK artikel 3. Spørgsmålet om, hvorvidt der var en reel risiko for, at de pågældende asylansøgere ville blive udsat for behandling i strid med EMRK artikel 3 skulle derfor foretages konkret i hver enkelt sag med inddragelse af alle relevante faktorer, der kunne medføre en øget risiko for, at vedkommende ville blive udsat for tortur eller lignende behandling i strid med EMRK artikel 3 ved tilbagevenden til Sri Lanka. På baggrund af den aktuelle generelle situation i Sri Lanka sammenholdt med de kumulative risikofaktorer, fandt Domstolen ikke, at der var væsentlige grunde til at tro, at de srilankanske myndigheder i de konkrete sager ville udsætte klagerne for en behandling, som ville være en krænkelse af EMRK artikel 3.

Den generelle voldssituation i et land kan nå et så højt niveau, at enhver udsendelse vil være i strid med EMRK artikel 3. Domstolen har således i sin dom af 28. juni 2011 i sagen *Sufi og Elmi mod Storbritannien* vurderet, at de generelle forhold i Somalia på nuværende tidspunkt er så ringe, at der ikke kan ske udsendelse til Mogadishu, Al-Shabaab-kontrollerede områder

og flygtningelejrene i Afgooye Korridoren og Dadaab, samt at der ikke bør ske udsendelse til det sydlige og centrale Somalia, medmindre den pågældende har nære slægtinge der, eller til Somaliland eller Puntland, medmindre den pågældende kommer derfra eller har stærke klientilørsforhold dertil.

Beskyttelsen i EMRK artikel 3 er absolut og således uden relation til offerets opførsel. I Menneskerettighedsdomstolens dom af 28. februar 2008 i *Saadi mod Italien* udtalte Domstolen således, at en persons opførsel, uanset hvor uønsket eller farlig den er, ikke kan tages i betragtning ved vurderingen efter artikel 3, og beskyttelsen efter artikel 3 er således bredere end beskyttelsen efter artiklerne 32 og 33 i FN's Flygtningekonvention. Domstolen fastslog samtidig, at der ikke kan kræves en højere grad af bevis for, at der foreligger en reel risiko for tortur ved tvangsmæssig udsendelse til hjemlandet, i tilfælde, hvor den pågældende anses at udgøre en alvorlig trussel mod værtsstatens sikkerhed.

EMRK artikel 4 (forbud mod slaveri og tvangsarbejde mv.)

Efter EMRK artikel 4 må ingen holdes i slaveri og ingen pålægges tvangsarbejde. Begrebet tvangsarbejde omfatter dog ikke f.eks. straffasoneres sædvanlige arbejde, militærtjeneste el.lign.

8

Forbuddet mod slaveri indeholder en beskyttelse også mod menneskehandel.⁵

EMRK artikel 8 (ret til privat- og familieliv)

Efter EMRK artikel 8 har enhver ret til respekt for sit privatliv og familieliv.

Retten til et familieliv omfatter efter Menneskerettighedsdomstolens praksis retten til at opretholde et eksisterende familieliv, f.eks. ved at staten undlader at udvise et familiemedlem, samt i visse situationer statens positive forpligtelse til at tilvejebringe de nødvendige forudsætninger for at udøve et familieliv, f.eks. ved at staten giver et familiemedlem opholdstilladelse.

Det kan udledes af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at bestemmelsen ikke indebærer en generel og ubetinget ret til familiesammenføring, da familier ikke efter EMRK artikel 8 har en umiddelbar ret til at vælge det land, hvori de vil udøve deres familieliv. Der skal i hver enkelt sag, hvor en udlænding søger om familiesammenføring med en herboende person, foretages en konkret vurdering af, hvorvidt det på baggrund af sagens om-

stændigheder er proportionalt – bl.a. ud fra Danmarks interesse i at kontrollere indvandringen – at meddele afslag på opholdstilladelse. Proportionalitetsvurderingen tager afsæt i, om der er uoverstigelige hindringer for at udøve familielivet i et andet land. Dette vil være tilfældet, hvis det herboende familiemedlem må antages at være asylrelevant forfulgt i et fælles hjemland, eller hvis Danmark i øvrigt er klart nærmest til at beskytte familielivet, f.eks. på grund af et eller flere familiemedlemmers familiemæssige, sproglige og kulturelle tilknytning her til landet.

Retten til et familieliv er suppleret af retten til et privatliv, idet retten til et privatliv efter Menneskerettighedsdomstolens praksis også omfatter retten til at etablere og udvikle bånd til andre mennesker og verden. Dermed bliver en udlændings samlede bånd til det danske samfund omfattet af beskyttelsen. Dette har bl.a. betydning i sager om udvisning af kriminelle ud-

⁵ Se fra Menneskerettighedsdomstolens praksis dom af 7. januar 2010 i *Rantsev mod Cypern og Rusland*.

lændinge, der har haft hele eller en væsentlig del af deres opvækst og skolegang her i landet. ⁶

Menneskerettighedsdomstolens praksis på området er betydelig og dækker såvel familiesammenføring af ægtefælle, familiesammenføring af børn, familiesammenføring af andre slægtninge, udvisning, inddragelse af opholdstilladelse og afslag på forlængelse af opholdstilladelse. Domstolen fastslog allerede ved dom af 28. maj 1985 i *Abdulaziz, Cabales og Balkandali mod Storbritannien*, at medlemsstaterne var forpligtede til at give familiesammenføring i visse tilfælde, og i dom af 26. april 2007 i *Konstatinov mod Holland* opregnede Domstolen en række kriterier, der skal afvejes i sager om ægtefællesammenføring ⁷. I dom af 19. februar 1996 i *Gül mod Schweiz* tog Domstolen første gang stilling til forpligtelsen til at give familiesammenføring til børn. Menneskerettighedsdomstolen har herudover truffet en lang række afgørelser om udvisning som følge af kriminalitet mv., herunder dom af 18. oktober 2006 i *Üner mod Holland*, der indeholder en opregning af de kriterier, der skal indgå i sager om udvisning ⁸.

Menneskerettighedsdomstolen har indtil nu afsagt én dom mod Danmark vedrørende familiesammenføring. I dom af 14. juni 2011 i *Osman mod Danmark* fandt Domstolen, at det var i strid med EMRK artikel 8 at nægte

⁶ Retten til privatliv omfatter herudover bl.a. indsamling og registrering af personoplysninger, samt den enkeltes adgang til indsigt i alle relevante og egnede oplysninger om sig

selv.

⁷ Disse kriterier omfatter i hvilket omfang familielivet reelt vil blive afbrudt; omfanget af familiemedlemmernes bånd til medlemsstaten; om der er uoverstigelige hindringer for udøvelsen af familielivet i hjemlandet; om der er hensyn at tage til medlemsstatens mulighed for at kontrollere indvandringen (herunder om ansøgeren tidligere har forbrudt sig imod immigrationslovgivningen) eller andre hensyn til den offentlige orden; samt om familielivet blev etableret på et tidspunkt, hvor familiemedlemmernes opholdsgrundlag havde en sådan karakter, at muligheden for at fortsætte udøvelsen af familielivet i opholdslandet fra starten har været forbundet med usikkerhed.

⁸ Disse kriterier omfatter karakteren og alvoren af den begåede kriminalitet; varigheden af ansøgerens ophold i det land, hvorfra han udvises; varigheden af perioden siden kriminaliteten blev begået og ansøgerens opførsel i denne periode; de berørte personers statsborgerskab; ansøgerens familiemæssige situation (herunder varigheden af et ægteskab og andre faktorer, der beskriver karakteren af et pars familieliv); om ægtefællen kendte til den kriminelle adfærd på tidspunktet for etableringen af familielivet; om der er børn i ægteskabet (og i så fald deres alder); alvoren af de vanskeligheder, som ægtefællen må forventes at møde i ansøgerens hjemland; barnets tarv (herunder alvoren af de vanskeligheder, som barnet må forventes at møde i ansøgerens hjemland); samt karakteren og omfanget af sociale, kulturelle og familiemæssige bånd til henholdsvis medlemsstaten og ansøgerens hjemland.

10

klageren opholdstilladelse i forlængelse af, at hun havde været sendt på genopdragsrejse af sine forældre mod hendes vilje, efter at hun havde tilbragt de mest formative år af sin opvækst i Danmark. Klager havde levet i Danmark, siden hun var 7 år gammel, og var i en alder af 15 år, mod sin vilje, blevet sendt til en flygtningelejr i Kenya for at tage sig af sin farmor. 2 år efter sin udrejse til Kenya søgte klager om at blive genforenet med sin familie i Danmark. Hun fik afslag, da hun havde mistet sin permanente opholdstilladelse som følge af, at hun ikke havde opholdt sig i Danmark i mere end 12 måneder i træk. Menneskerettighedsdomstolen konstaterede, at samlivet mellem mindreårige, som endnu ikke havde stiftet egen familie, og de mindreåriges forældre var at betragte som familieliv i artikel 8's forstand. Domstolen konstaterede endvidere, at klager havde levet hovedparten af sit liv i Danmark, talte dansk, havde gået i skole i Danmark og havde hovedparten af sin familie i Danmark. På den baggrund skulle der være meget tungtvejende grunde til, at myndighederne kunne afvise at forny hendes opholdstilladelse. Selv om Domstolen var enig i, at formålet med den danske lovgivning – som bl.a. havde til formål at forhindre ”genopdragsrejser” – var legitimt, og at forældres ret til at beslutte, hvor mindreårige børn skal bo, måtte anses som grundlæggende i et familieforhold, fandt Domstolen, at klagers interesser ikke var inddraget tilstrækkeligt i afgørelsen, hvorfor der forelå en krænkelse af artikel 8. Dommen er nærmere beskrevet i Integrationsministeriets notat af 8. juli 2011 om fortolkningen af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 14. juni 2011 i sagen Osman mod Danmark (appl.no. 38058/09), som blev sendt til Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik den 8. juli 2011, jf. bilagsnr. 185 (alm. del 2010/11, 1. samling).

Herudover har Menneskerettighedsdomstolen behandlet enkelte familie-sammenføringsager mod Danmark, som ikke er blevet optaget til dom. I en afvisningsafgørelse af 6. juli 2006 i *Yash Priya mod Danmark* fandt Domstolen, at klagen var åbenbart ubegrundet, da klageren alene havde opholdt sig i Danmark på processuelt ophold og ulovligt ophold, og hun på intet tidspunkt fået tilsagn fra de danske myndigheder om, at hun ville få opholdstilladelse, og da hun i 1999 var blevet gjort bekendt med de dagældende regler om opholdstilladelse, kunne hun heller ikke forvente, at hun og parrets første barn ville få opholdstilladelse som et *fait accompli* på grund af deres tilstedeværelse i Danmark. Hun kunne heller ikke forvente at få lov til at fortsætte familielivet i Danmark. Domstolen anførte endvidere, at det ikke kunne give klageren en bedre retsstilling i relation til de danske udlændingeregler, at hun blev skilt fra sin ægtefælle og indgik afta-

11

le om samvær med parrets fællesbarn, når dette skete med det formål at opnå opholdstilladelse og uden at ophæve samlivet med ægtefællen.

På udvisningsområdet fandt Menneskerettighedsdomstolen i dom af 11. juli 2002 i *Amrollahi mod Danmark*, at det ville være i strid med EMRK artikel 8 at udvise klageren til Iran (for narkotikasmugling), bl.a. fordi hans danske ægtefælle ville opleve betydelige vanskeligheder ved at rejse med, og fordi ægtefællens 13-årige sørbarn afviste at rejse med til Iran. Domstolen lagde også vægt på, at klageren ikke havde haft nævneværdig kontakt til sit hjemland siden han var flygtet derfra næsten 10 år tidligere.

Menneskerettighedsdomstolen har også på udvisningsområdet behandlet et antal sager mod Danmark, som ikke er blevet optaget til dom. Disse sager omfatter bl.a. Domstolens afvisningsafgørelse af 10. april 2006 i *Cömert mod Danmark*, hvor Domstolen afviste klagen med den begrundelse, at mandens ret til et familieliv ikke var blevet krænket, da han selv havde påført familielivet betragtelig skade gennem sit langvarige seksuelle misbrug af den ældste datter. Menneskerettighedsdomstolen lagde endvidere vægt på, at manden havde en betydelig tilknytning til Tyrkiet gennem sin opvækst og oftest årlige ferieophold, ligesom hans forældre og søskende alle boede i Tyrkiet, idet hans far og bror forlod Danmark efter domfældelsen, og at hans to yngste børn havde besøgt ham i Tyrkiet efter hans udsendelse. Herudover har Menneskerettighedsdomstolen bl.a. fundet, at klagerne vedrørende udvisningen af to tyrkiske statsborgere på 17 og 19 år, der henholdsvis var født i Danmark og kommet til Danmark som 3-årig, og som i 2005 var dømt 8 og 10 års fængsel for drabet på en ung italiensk turist i København, var åbenbart ubegrundede, jf. afvisningsafgørelser af 22. januar 2007. Domstolen fremhævede, at der var tale om meget grov personfarlig kriminalitet.

EMRK Tillægsprotokol nr. 4 (valg af opholdssted, forbud mod udvisning af egne statsborgere, forbud mod kollektiv udvisning)

Danmark tiltrådte EMRK tillægsprotokol nr. 4 den 30. september 1964 og protokollen trådte i kraft den 2. maj 1968. Protokollen indeholder et antal materielle rettigheder.

Efter protokollens artikel 2 har enhver, der opholder sig retmæssigt på en stats territorium, ret til bevægelsesfrihed og til frit at vælge sit opholdssted, ligesom enhver har ret til at forlade et hvilket som helst land, herunder sit eget.

12

Ved protokollens artikel 3 er indført et forbud mod udvisning af egne statsborgere, uanset om dette sker ved individuelle eller kollektive foranstaltninger, ligesom enhver har ret til at indrejse i det land, hvori den pågældende er statsborger.

Herudover fastslår protokollens artikel 4 forbuddet mod kollektiv udvisning af udlændinge.

EMRK Tillægsprotokol nr. 6 og 13 (forbud mod dødsstraf)

Spørgsmålet om dødsstraf har været gennem en betydelig udvikling siden konventionens ikrafttræden i 1953.

EMRK artikel 2, som beskytter retten til liv, beskytter efter sin ordlyd ikke imod dødsstraf, når denne er foreskrevet ved lov og pålagt af en domstol.

Forbuddet mod dødsstraf i fredstid trådte i kraft med tillægsprotokol nr. 6 i 1985 og forbuddet mod dødsstraf i krigstid trådte i kraft med tillægsprotokol nr. 13 i 2003.

På grundlag af den meget brede tilslutning blandt medlemsstaterne til tillægsprotokol nr. 6 og 13 fandt Domstolen i sin dom af 2. marts 2010 i sagen *Al-Saadoon og Mufdhi mod Storbritannien*, at der i dag må indfortolkes et forbud mod dødsstraf i EMRK artikel 2 (retten til livet) og 3 (forbud mod tortur mv.).

EMRK Tillægsprotokol nr. 7 (processuelle garantier ved udvisning)

Tillægsprotokol nr. 7 blev tiltrådt af Danmark den 18. august 1988 og trådte i kraft den 1. november 1988. Protokollen indeholder i artikel 1 en række processuelle garantier i forbindelse med udvisning af udlændinge. Det følger heraf, at en udlænding, der lovligt er bosiddende i en stats territori-

um, ikke kan udvises derfra, medmindre dette sker i medfør af en beslutning truffet i overensstemmelse med loven. Den pågældende skal have a) adgang til at fremkomme med sine bemærkninger mod udvisningen, b) at få sagen prøvet på ny, og c) med henblik herpå at være repræsenteret over for den kompetente myndighed eller en person eller personer udpeget af denne myndighed. En udlænding kan dog udvises inden udøvelsen af de a)-c) nævnte rettigheder, når dette er nødvendigt af hensyn til den offentlige orden eller begrundet i hensynet til den nationale sikkerhed.

13

EMRK artikel 13 (adgang til effektive retsmidler)

Efter EMRK artikel 13 skal enhver, hvis rettigheder og friheder efter denne konvention er blevet krænket, have adgang til effektive retsmidler herimod for en national myndighed, uanset om krænkelsen er begået af personer, der handler i embeds medfør.

Bestemmelsen er efter sin ordlyd knyttet til de materielle rettigheder i konventionen (og protokollerne), herunder artikel 3 og 8.

Kravet om effektive retsmidler er ikke et specifikt krav om adgang til domstolsprøvelse, men et krav om adgang til et organ, som har de fornødne beføjelser og retssikkerhedsgarantier til at foretage en reel materiel og processuel efterprøvelse af den trufne afgørelse og af, om klagerens rettigheder er blevet tilsidesat.

Når det gælder sager om udsendelse af personer, som oplyser at være i risiko for behandling i strid med artikel 2 (retten til liv) eller artikel 3 (forbud mod tortur mv.) i det land, hvortil der skal ske udsendelse, omfatter kravet om effektive retsmidler tillige adgangen til at få klagen tillagt opsættende virkning. Et retsmiddel er ikke effektivt, hvis det af tidsmæssige grunde ikke er muligt for klageren at benytte sig af det.

EMRK artikel 14 (forbud mod diskrimination)

Efter EMRK artikel 14 skal nydelsen af de i konventionen (og protokollerne) anerkendte rettigheder og friheder sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller ethvert andet forhold. Opregningen af diskriminationsgrunde er ikke udtømmende. Bestemmelsen beskytter således også mod diskrimination på grund af f.eks. alder, handicap og seksuel orientering.

Bestemmelsen er efter sin ordlyd knyttet til de materielle rettigheder i konventionen (og protokollerne), herunder artikel 3 og 8, og finder således

kun anvendelse på diskrimination inden for disse bestemmelsers område. Det er dog ikke en betingelse for, at artikel 14 finder anvendelse, at den materielle rettighed i sig selv er krænket. Det tilføjes, at artikel 14 også finder anvendelse i forhold til supplerende rettigheder, som staten har valgt at indføre på EMRK's område (f.eks. tidsubegrænset opholdstilladelse).

14

Diskrimination defineres normalt som forskelsbehandling, der finder sted på grundlag af ikke-saglige kriterier, og som er skadelig for den person eller gruppe af personer, der udsættes for behandlingen. Bestemmelsen beskytter både mod direkte og indirekte diskrimination, hvor den direkte diskrimination er, når en person stilles ringere end andre under henvisning til dennes køn, race eller lignende (begrundelsen), og hvor indirekte diskrimination er, når et i formen generelt og neutralt krav i særlig grad rammer bestemte personer på grund af deres køn, race eller lignende (virkningen).

Det kan udledes af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at det ved vurderingen af, om en forskelsbehandling er diskriminerende, skal indgå, om forskelsbehandlingen beror på objektive og relevante forskelle, og om kravene er nødvendige og rimelige i lyset af, at de fører til forskelsbehandling.

Positiv særbehandling er i denne sammenhæng defineret som forskelsbehandling af visse (særligt sårbare) grupper med henblik på at udjævne en faktisk ulighed.

Fra Menneskerettighedsdomstolens praksis kan nævnes dom af 18. februar 1991 i *Moustaquim mod Belgien*, hvor Domstolen fastslog, at det ikke er diskriminerende, at der er en videre adgang til at udvise tredjelandstatsborgere end til at udvise EU-statsborgere for begået kriminalitet, idet EU-borgeres særlige rettigheder følger af, at EU-medlemslandene tilsammen udgør en særlig retsorden, hvorfor forskelsbehandlingen beror på objektive og relevante forskelle.

Bestemmelsen har relevans ved vurderingen af, om det er foreneligt med EMRK at anvende den såkaldte 28-årsregel i forhold til tilknytningskravet i udlændingelovens § 9, stk. 7, jf. lovbekendtgørelse nr. 947 af 24. august 2011. Ved dom af 13. januar 2010⁹ fandt Højesteret (dissens 4-3), at en afgørelse om afslag på opholdstilladelse under henvisning til, at tilknytningskravet ikke var opfyldt, og at der ikke kunne ske fravigelse af kravet, da den herboende ægtefælle ikke havde været dansk statsborger i 28 år, ikke kunne tilsidesættes som ugyldig som stridende mod EMRK 8 eller artikel 14 sammenholdt med artikel 8. Højesterets flertal henviste bl.a. til at EMRK artikel 8 ikke pålægger medlemsstaterne en generel forpligtelse til at respektere indvandreres valg af opholdsland i forbindelse med indgåelse

⁹ Dommen er optrykt i U 2010.1035H.

af ægteskab eller i øvrigt til at give tilladelse til familiesammenføring. Flertallet fandt endvidere på baggrund af den foreliggende praksis fra Menneskerettighedsdomstolen, herunder Menneskerettighedsdomstolens dom af 28. maj 1985 i sagen *Abdulaziz, Cabales og Balkandali mod Storbritannien*, ikke at der var grundlag for at fastslå, at 28-års-reglen havde indebåret en konventionsstridig diskrimination. jf. konventionens artikel 14 sammenholdt med artikel 8. Flertallet udtalte tillige, at Den Europæiske Konvention af 6. november 1997 om Statsborgerret (artikel 5, stk. 2), ikke kunne føre til, at diskriminationsforbuddet i EMRK artikel 14, jf. artikel 8, skulle gives et videregående indhold end det, der fulgte af Menneskerettighedsdomstolens praksis. Sagen er efter det oplyste (Menneskerettighedsdomstolens sekretariat) indbragt for Menneskerettighedsdomstolen.

Der verserer for tiden 12 sager mod Danmark ved Menneskerettighedsdomstolen på udlændinge- og statsborgerretsområdet, hvor Domstolen har anmodet Danmark om bemærkninger. Der er tale om 7 sager om krænkelse af EMRK artikel 3 som følge af tilbagesendelse af asylansøgere til Grækenland efter Dublinforordningen, 1 sag om krænkelse af EMRK artikel 3 ved tilbagesendelse af asylansøgere til Italien efter Dublinforordningen, 3 sager om krænkelse af EMRK artikel 3 som følge af Flygtninge-nævnets meddelelse af afslag på asyl til somaliske statsborgere, samt en sag om krænkelse af EMRK artikel 3 og 8 som følge af udvisning af en srilankaner dømt for kriminalitet.

3.2. FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder

Danmark har tiltrådt FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder (ICCPR) fra 1966 med tilhørende valgfri protokol. Danmark har endvidere tiltrådt den anden valgfri protokol af 15. december 1989 vedrørende afskaffelsen af dødsstraf.

ICCPR indeholder en række af de samme rettigheder som EMRK, herunder forbuddet mod tortur og anden nedværdigende eller umenneskelig behandling (artikel 7), retssikkerhedsgarantier ved udvisning af udlændinge, som har lovligt ophold i landet (artikel 13), retten til respekt for bl.a. privatliv, familieliv og hjem (artikel 17), retten til et familieliv (artikel 23), børns ret til beskyttelse og statsborgerskab (artikel 24) og diskriminationsforbuddet (artikel 26). En række af de i ICCPR indeholdte rettigheder kan genfindes i andre FN-konventioner, herunder Børnekonventionen, Kvindekonventionen og Handicapkonventionen.

Der er etableret en Menneskerettighedskomité (CCPR), hvis medlemmer er sagkyndige, som kan vurdere klager fra privatpersoner. En klagesag ender med, at komitéen sender sine synspunkter og eventuelle henstillinger til staten og til klageren. Komitéens afgørelser er ikke bindende i formel forstand. Det betyder, at staterne ikke er retligt forpligtede til at følge afgørelserne. I praksis vil staterne dog i almindelighed gøre det. ¹⁰

Komitéen har afgivet udtalelser i en række sager vedrørende familiesammenføring, der er kendetegnet ved en vægtning af børns rettigheder. Komitéens praksis er dog langt fra ligeså omfattende som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols.

I *Mohamed El-Hichou mod Danmark* (sag 1554/2007, udtalelse af 22. juli 2010) var klagerens forældre allerede skilt, da han blev født i 1990. Klageren voksede herefter op hos sin mor og morforældre i Marokko, indtil morforældrene døde i 2000, da han var 10 år. Herefter flyttede klageren ind hos sin farmor, og i 2003, da klagerens mor blev gift på ny, fik klagerens far forældremyndigheden over ham. Klagerens far var i Danmark gift med en marokkansk statsborger, med hvem han havde to børn. Klageren søgte første gang om opholdstilladelse i Danmark i 2002, han indrejste i 2004 som 14-årig, og har siden opholdt sig her i landet. I sin udtalelse fandt Menneskerettighedskomitéen, at det ville være i strid med CCPR artikel 23 (om ret til familieliv mv.) og artikel 24 (om beskyttelse af mindreårige mv.) at udsende klageren til Marokko. Komitéen lagde ved vurderingen vægt på sagens helt særlige omstændigheder.

Af særligt betydningsfulde afgørelser kan nævnes *Madafferi mod Australien* (sag nr. 1011/2001, udtalelse af 26. august 2004) og *Winata og Li mod Australien* (sag nr. 930/2000, udtalelse af 26. juli 2001).

Madafferi mod Australien omhandlede en italiensk mand, der i 1989 indrejste i Australien på visum og i 1990 indgik ægteskab med en australsk statsborger. Parret fik fire børn, der alle var australske statsborgere. Fra udløbet af sit visum og frem til 1996 opholdt manden sig ulovligt i Australien, angiveligt fordi han troede, at ægteskabet automatisk medførte, at han havde ret til ophold. I 1996 søgte manden om opholdstilladelse, men fik

¹⁰ Der er herudover etableret et Menneskerettighedsråd, som gennemfører de såkaldte Universal Periodical Reviews (UPR), hvor medlemsstaterne bliver eksamineret i deres overholdelse af alle deres traktatmæssige forpligtelser i FN-regi, herunder ICCPR. Efter eksaminationen udarbejder rådet en sammenfatning af staternes anbefalinger, som medlemsstaten skal redegøre for sine initiativer i forlængelse af. Danmark blev senest eksamineret den 2. maj 2011.

afslag under henvisning til hans illegale ophold samt til, at han forud for sin indrejse i Australien havde afsonet fængselsstraf for kriminalitet i Italien. Der blev endvidere henvist til, at manden var blevet idømt en række fængselsstraffe in absentia i Italien for forhold begået forud for hans indrejse i Australien. Hovedparten af disse domme var dog forældede, og de italienske myndigheder havde aldrig taget skridt til at få Madafferi udleveret. Menneskerettighedskomitéen fandt, at afgørelsen om afslag på opholdstilladelse var uproportional og dermed i strid med ICCPR artikel 17 (om ret til privatliv mv.) sammenholdt med artikel 23 (om ret til familieliv mv.) og 24 (om beskyttelse af mindreårige mv.). Der blev særligt lagt vægt på, at afslaget var begrundet i kriminalitet, der var begået 20 år forinden, og at det ville medføre væsentlige hindringer ("considerable hardship") for familien, der havde boet 14 år i Australien, at flytte familielivet til Italien. Det blev i den forbindelse fremhævet, at hverken mandens ægtefælle eller parrets børn, hvoraf de ældste var henholdsvis 11 og 13 år, havde nogen form for sproglig eller kulturel tilknytning til Italien.

Winata og Li mod Australien omhandlede et indonesisk par, der mødte hinanden i Australien, hvor de var indrejst som voksne i henholdsvis 1985 og 1987 på turist-/studievisum. Parret forblev ulovligt i Australien efter udløbet af deres visa og fik i 1988 en dreng, der i 1998 fik australsk statsborgerskab som følge af sin fødsel og sit 10 år lange ophold i landet. I 1998 søgte parret om asyl, hvilket de fik afslag på i 2000, hvorefter de blev pålagt at udrejse. Herudover indgav parret ansøgning om opholdstilladelse under henvisning til drengen, men det var ifølge australsk ret en betingelse, at ansøgere havde bopæl i udlandet, ligesom der formentlig ville gå flere år, førend parret kunne opnå opholdstilladelse. De australske myndigheder henviste til EMD's praksis om familieliv etableret under ulovligt ophold, hvorefter der skal foreligge ekstraordinære omstændigheder, førend afslag på opholdstilladelse vil være konventionsstridigt. Der blev endvidere henvist til, at drengen måtte antages at kunne begå sig i Indonesien eller forblive alene i Australien, hvor det er normalt, at børn, der går i gymnasiet, ikke bor sammen med deres forældre. Menneskerettighedskomitéen fandt, at det ville være i strid med CCPR artikel 17, stk. 1 (om ret til privatliv mv.), sammenholdt med artikel 23 (om ret til familieliv mv.) samt artikel 24 (beskyttelse af mindreårige mv.) at udsende parret til Indonesien, da parret på tidspunktet for Menneskerettighedskomiteens udtalelse havde boet 14 år i Australien, og da drengen var 13 år og havde boet hele livet i Australien, hvor han bl.a. gik i skole og havde udviklet normale sociale relationer. På den baggrund fandt komiteen, at hensynet til håndhævelse af

immigrationslovingen ikke var tilstrækkeligt tungtvejende til at begrunde et afslag på opholdstilladelse.

Herudover har komitéen afgivet udtalelser i en række sager vedrørende udvisning som følge af kriminalitet. For Danmarks vedkommende kan nævnes *Jonny Rubin Byahuranga mod Danmark* (sag nr. 1222/2003, udtalelse af 9. december 2004). Sagen vedrørte en ugandisk mand, hvis opholdstilladelse som flygtning bortfaldt i 2002 som følge af et kriminelt forhold begået i Danmark. Flygtningenævnet traf i 2004 afgørelse om, at en udsendelse af den pågældende til Uganda ikke ville være i strid med refolementsforbuddet i udlændingelovens § 31. Klageren gjorde for komitéen gældende, at en tvangsmæssig udsendelse af ham til Uganda ville udgøre en krænkelse af konventionens artikel 7 (om forbud mod tortur mv.), idet han som følge af sine politiske aktiviteter i Danmark risikerede at blive mishandlet eller dræbt ved tilbagevenden til Uganda.

Menneskerettighedskomitéen fandt, at en tvangsmæssig udsendelse af klageren til Uganda ville udgøre en krænkelse af artikel 7 (om forbud mod tortur mv.). I udtalelsen pegede komitéens flertal på, at Danmark ikke i tilstrækkelig grad havde imødegået klagerens detaljerede påstande om, hvorfor han ville være udsat for torturrisiko ved tilbagevenden til Uganda, men alene henvist til risikovurderinger foretaget af Udlændingesservice og Flygtningenævnet, der i deres afgørelser igen havde henvist til en udtalelse fra Udenrigsministeriet om risikoen for dobbeltstraf og om amnesti for tilhængere af det tidligere styre.

To medlemmer af komitéen fandt det dog ikke godtgjort, at der forelå en krænkelse af konventionens artikel 7 (om forbud mod tortur mv.). Mindretallet kritiserede, at sagen ikke var blevet tilstrækkeligt oplyst i komitéen og pegede i den forbindelse bl.a. på, at komitéen alene havde haft adgang til en dansksproget udgave af Flygtningenævnets beslutning i sagen. Endvidere bemærkede mindretallet, at komitéen havde haft mulighed for at anmode de danske myndigheder om supplerende oplysninger, hvilket man dog ikke havde benyttet sig af. På den baggrund fandt mindretallet, at komitéen ikke havde overholdt det minimumsniveau af fairness, som må kræves i sagsbehandlingen. Flygtningenævnet anmodede i marts 2005 komitéen om at genoverveje sagen, idet udtalelsen efter nævnets opfattelse var behæftet med alvorlige mangler, bl.a. fordi komitéen havde afgivet udtalelse, uden at Flygtningenævnet forinden havde haft lejlighed til at udtale sig om sagen, ligesom komitéen alene havde haft adgang til en dansksproget udgave af Flygtningenævnets afgørelse. I august 2005 afviste komitéen

19

at genoverveje sin udtalelse. I forlængelse heraf genoptog Flygtningenævnet behandlingen af klagerens sag og traf i november 2005 en ny afgørelse, hvorved klageren blev meddelt opholdstilladelse. ¹¹

Der verserer for tiden 10 sager mod Danmark ved Menneskerettighedskomitéen på udlændinge- og statsborgerretsområdet. 6 af klagesagerne vedrører krænkelse af bl.a. artikel 7 (om forbud mod tortur mv.) som følge af Flygtningenævnets meddelelse af afslag på asyl, mens de resterende 4 sager handler om krænkelse af artikel 26 (om diskriminationsforbud) i forbindelse med afslag på ansøgning om statsborgerskab.

3.3. FN's Flygtningekonvention

FN's Flygtningekonvention blev vedtaget i 1951 og Danmark tiltrådte som det første land konventionen den 4. december 1952. Siden har i alt 144 lande tilsluttet sig konventionen.

Konventionen indeholder en fastlæggelse af, hvornår et land er forpligtet til at give en person flygtningestatus, samt hvilke rettigheder og pligter en sådan flygtning har i opholdslandet.

Det følger således af konventionens artikel 1, litra A, nr. 2, at en person betragtes som flygtning, såfremt den pågældende: "... som følge af velbegrundet frygt for forfølgelse på grund af sin race, religion, nationalitet, sit tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller sine politiske anskuelser befinder sig udenfor det land, i hvilket han har statsborgerret, og som ikke er i stand til – eller på grund af sådan frygt ikke ønsker – at søge dette lands beskyttelse, eller som ikke har nogen statsborgerret, og som på grund af sådanne begivenheder befinder sig udenfor det land, hvor han tidligere havde fast bopæl, og ikke er i stand til – eller på grund af sådan frygt ikke ønsker – at vende tilbage dertil."

Konventionen er i dansk udlændingelovgivning bl.a. udmøntet i udlændingelovens § 7 om asyl og § 31, stk. 2, om non-refoulement, jf. lovbekendtgørelse nr. 947 af 24. august 2011. Efter flygtningekonventionens artikel 32, stk. 1, må en stat ikke udvise en flygtning, der lovligt befinder sig på statens område, undtagen af hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige orden. Efter flygtningekonventionens artikel 33, stk. 1 må ingen

¹¹ Se Flygtningenævnet Formandskabet 14. beretning 2005, s. 98ff, hvor sagen er omtalt nærmere. Beretningen er tilgængelig på Flygtningenævnets hjemmeside www.fl.n.dk.

stat på nogen som helst måde udvise eller afvise ("refoulere") en flygtning ved grænserne til sådanne områder, hvor hans liv eller frihed ville være truet på grund af hans race, religion, nationalitet, hans tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller hans politiske anskuelser. Efter flygtningekonventionens artikel 33, stk. 2, kan bestemmelsen i stk. 1 ikke påberåbes af en flygtning, som med rimelig grund må anses for en fare for det lands

sikkerhed, i hvilket han befinder sig, eller som efter en endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må betragtes som en fare for samfundet i det pågældende land.

Refolementsforbuddet i udlændingelovens § 31 er – ligesom EMRK artikel 3 – absolut og derved mere vidtgående end refolementsforbuddet i flygtningekonventionens artikel 33, stk. 1. En udlænding, der isoleret set ville kunne udsendes efter flygtningekonventionens artikel 33, stk. 2, kan således ikke nødvendigvis udsendes efter udlændingelovens § 31. Efter Flygtningekonventionens artikel 1 F finder konventionens bestemmelser ikke anvendelse på den, om hvem der er alvorlig grund til at antage, at vedkommende:

har begået en forbrydelse mod freden, en krigsforbrydelse eller en forbrydelse mod menneskeheden, således som disse forbrydelser er defineret i de mellemfolkelige aftaler, som er indgået for at træffe forholdsregler herimod (litra a),
 har begået en alvorlig ikke-politisk forbrydelse uden for tilflugtslandet, inden han som flygtning fik adgang til dette (litra b),
 har gjort sig skyldig i handlinger, der er i strid med De Forenede Nationers mål og forudsætninger (litra c).

Konventionen fastlægger som nævnt også en række rettigheder og pligter for personer, der opnår anerkendelse som flygtninge, herunder f.eks. retten til at arbejde, ret til velfærdsydelse, herunder bolig, uddannelse og forsørgelse, samt ret til id- og rejsedokumenter.

Der er i FN etableret et Flygtningehøjkommissariat (UNHCR), som bl.a. løbende overvåger landenes overholdelse af konventionen og giver anbefalinger og udtalelser i asylretlige spørgsmål.

21

Det bemærkes, at flygtninges rettigheder også er genstand for udførlig regulering i EU-regi, hvilke regler Danmark på grund af det retlige forbehold dog ikke er bundet af.¹²

3.4. FN's Børnekonvention

FN's Børnekonvention blev vedtaget i 1989 og trådte for Danmarks vedkommende i kraft den 18. august 1991. Konventionen er tiltrådt af 193 stater. Der er to valgfrie protokoller tilknyttet konventionen vedrørende hen-

holdsvis inddragelse af børn i væbnede konflikter og salg af børn, børneprostitution og børnepornografi, som er tiltrådt af henholdsvis 139 og 141 stater, heriblandt Danmark.

Konventionen indeholder en regulering af børns rettigheder på alle samfundsområder. Konventionen vedrører primært Social- og Integrationsministeriet og indeholder bl.a. et krav om, at der i alle spørgsmål vedrørende børn først og fremmest skal tages hensyn til barnets tarv, ligesom konventionen opregner børns rettigheder, herunder børns grundlæggende rettigheder (mad, bolig, sundhed), børns ret til udvikling (skolegang, leg, fritid, information), børns ret til beskyttelse (mod krig, vold, narkotika, seksuel udnyttelse), og børns ret til medbestemmelse (ytringsfrihed, indflydelse, deltagelse, medbestemmelse, selvbestemmelse).

På det udlændingeretlige område har konventionen navnlig betydning for behandlingen af sager om uledsagede mindreårige asylansøgere og sager om familiesammenføring af børn, men konventionen kan også have betydning i andre sager, hvor et barns forhold bliver berørt.

Det fremgår af artikel 3, at barnets tarv i alle foranstaltninger vedrørende børn, hvad enten disse udøves af offentlige eller private institutioner for socialt velfærd, domstole, forvaltningsmyndigheder eller lovgivende organer, skal komme i første række. Deltagerstaterne påtager sig at sikre barnet den beskyttelse og omsorg, der er nødvendig for barnets trivsel under hensyntagen til de rettigheder og pligter, der gælder for barnets forældre, værge eller andre personer med juridisk ansvar for barnet, og skal med henblik

¹² Det retlige forbehold omfatter hele det asylretlige område samt de dele af det opholdsretlige område, som ikke er omfattet af EU-Traktatens bestemmelser om fri bevægelighed. Danmark har dog tilsluttet sig og er dermed omfattet af Dublinforordningen og Schengen-samarbejdet.

22

herpå træffe alle passende lovgivningsmæssige og administrative forholdsregler.

Artikel 9 giver barnet ret til ikke at blive adskilt fra sine forældre mod deres vilje, medmindre dette skønnes uforeneligt med barnets tarv, ret til at opretholde kontakt til begge forældre, hvis det lever adskilt fra den ene eller dem begge, og forpligter desuden staten til at genskabe en sådan kontakt, hvis adskillelsen skyldes årsager iværksat af staten.

Når et barn er efterladt uden sine forældres eller en anden primær omsorgspersons beskyttelse i et fremmed land (uledsagede mindreårige), har barnets tarv forrang i en eventuel konflikt mellem barnets tarv og statens

interesse i at kontrollere indvandringen. ¹³

I medfør af artikel 9 skal staten sikre, at barnet ikke adskilles fra sine forældre mod deres vilje, undtagen når kompetente myndigheder, hvis afgørelser er undergivet retlig prøvelse, i overensstemmelse med gældende lov og praksis bestemmer, at en sådan adskillelse er nødvendig af hensyn til barnets tarv. En sådan beslutning kan være nødvendig i særlige tilfælde, f.eks. ved forældres misbrug eller vanrøgt af barnet, eller hvor forældrene lever adskilt, og der skal træffes beslutning om barnets bopæl.

Forpligtelsen gælder således kun, hvor staten træffer afgørelser, der inden for dansk jurisdiktion indebærer en adskillelse af barnet fra en eller begge forældre.

Forpligtelsen er ikke afhængig af, om de danske myndigheder har givet barnet eller et af barnets familiemedlemmer en opholdstilladelse, men gælder også for børn uden opholdstilladelse. Forpligtelsen skal således også overholdes i sager om anbringelse af mindreårige uden opholdstilladelse uden for hjemmet efter § 58, stk. 1, i lov om social service, hvorefter tvangsanbringelse kan ske, når der er en åbenbar risiko for, at barnets sundhed eller udvikling lider alvorlig skade på grund af utilstrækkelig omsorg for eller behandling af barnet, vold eller andre alvorlige overgreb, misbrugsproblemer, kriminell adfærd eller andre svære sociale vanskeligheder hos barnet, eller andre adfærds eller tilpasningsproblemer hos barnet. I sådanne sager vil udlændingemyndighederne normalt på den anbrin-

¹³ General comment No. 6 (2005): Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, som optrykt i FN's Compilation of General Comments and General Recommendations adopted by Human Rights Treaty Bodies, HRI/GEN/Rev.9 (Vol. II), s.462.

gende myndigheds foranledning sørge for i fornødent omfang at give barnet tilladelse til at opholde sig i landet under anbringelsen.

På det udlændingeretlige område er forpligtelsen særligt relevant i sager hvor der skal tages stilling til spørgsmålet om udvisning af en udlænding, som hidtil har haft opholdstilladelse i Danmark. Bestemmelsen er derimod som udgangspunkt ikke relevant i sager, hvor forælderen har opholdstilladelse i Danmark, men barnet ikke har en sådan, da adskillelsen af barnet fra forælderen i sådanne sager beror på, at forælderen er rejst til Danmark uden barnet, og derfor skyldes forælderen beslutning, og ikke "årsager iværksat af staten". ¹⁴

Efter artikel 9 skal staten endvidere respektere retten for et barn, der er adskilt fra den ene eller begge forældre, til at opretholde regelmæssig personlig forbindelse og direkte kontakt med begge forældre, undtagen hvis dette

strider mod barnets tarv. Denne del af bestemmelsen er således – modsat første led af bestemmelsen – relevant i sager, hvor barnet ikke har opholdstilladelse, men forælderen har. Bestemmelsen forpligter dog ikke staterne til at give opholdstilladelse til barnet, men kan indebære, at staterne er forpligtede til at give barnet visum i relevant omfang. Herudover er bestemmelsen relevant ved udlændingemyndighedernes stillingtagen til, om forældrene skal have en opholdstilladelse under henvisning til et barn, som er anbragt uden for hjemmet¹⁵.

På det udlændingeretlige område indebærer konventionens artikel 9 en forpligtelse til at inddrage barnets tarv ved vurderingen af, om der kan meddeles en opholdstilladelse på baggrund af f.eks. familiesammenføring, idet Danmark er forpligtet til at sikre, at et barn kan opretholde kontakt til sine forældre, ligesom familiesammenføringssager skal ”behandles på en positiv, human og hurtig måde”, jf. artikel 10. Tilsvarende skal barnets tarv indgå ved stillingtagen til ansøgninger om visum fra barnets forældre.

Herudover er Danmark ved administrationen af udlændingeloven forpligtet af konventionens artikel 12, hvorefter et barn, der er i stand til at udforme sine egne synspunkter, skal sikres retten til at udtrykke disse synspunkter i

¹⁴ Det bemærkes, at forældres beslutninger ikke altid varetager barnets tarv, og at staten i disse tilfælde ikke kan henholde sig til, at beslutningen er truffet af forældremyndighedens indehaver, jf. f.eks. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 14. juni 2011 i *Osman mod Danmark*, ligesom forældrene kan have stået i en situation, hvor de reelt ikke havde et valg, hvilket ofte gør sig gældende for flygtninge.

¹⁵ Se hertil det tidligere Integrationsministeriums notat af 22. juni 2011 om meddelelse af opholdstilladelse til forældre til herboende børn, som er anbragt uden for hjemmet.

alle forhold vedrørende barnet, ligesom barnets synspunkter skal tillægges passende vægt i overensstemmelse med barnets alder og modenhed. Barnet skal således gives mulighed for at udtale sig ved forvaltningsmyndigheders behandling af sager, der vedrører barnet, enten direkte eller gennem barnets partsrepræsentant el.lign.¹⁶

Derudover beskytter konventionen bl.a. retten til livet (artikel 6), retten til navn og statsborgerskab (artikel 7), barnets identitet (artikel 8), retten til privatliv (artikel 16), flygtningebørn (artikel 22) og handicappede børn (artikel 23). Konventionen indeholder endvidere forbud mod handel med og bortførelse af børn (artikel 35) og forbud mod straf og tortur (artikel 37).

Der er i tilknytning til konventionen etableret en Børnekomité, som overvåger landenes overholdelse af konventionen. Hvert femte år gennemfører FN's Børnekomité en grundig vurdering af overholdelse af Børnekonventionen i de enkelte lande.

Danmark blev sidst vurderet af FN's Børnekomité den 24. januar 2010 i

hvilken forbindelse Børnekomitéen fremhævede, at Danmark ligger i top, når det handler om at fremme børns rettigheder og trivsel. Komitéen udtrykte dog også kritik af en række forhold, herunder at Danmark har sænket den kriminelle lavalder fra 15 til 14 år, at Børnekonventionen ikke er inkorporeret i den danske lovgivning, og at danske børn mangler tilgængelige klagemuligheder, bl.a. fordi Danmark ikke har en børneombudsmand.¹⁷

Børnekomitéen har herudover udarbejdet flere generelle bemærkninger, der indeholder vejledning om anvendelsen af konventionens artikler, f.eks. på uledsagede mindreårige.¹⁸ Vejledningerne afspejler komitéens opfattelse af retstilstanden på området.

En valgfri protokol, som muliggør individuel klageadgang til Børnekomitéen, blev vedtaget på FN's Menneskerettighedsråd den 17. juni 2011. Der

¹⁶ Barnet kan i udlændingesager normalt anses for repræsenteret af sine forældre, medmindre det konkret må lægges til grund, at forældrene ikke varetager barnets interesser.

¹⁷ Regeringen har besluttet at oprette et børnekontor hos Folketingets Ombudsmand.

¹⁸ General comment No. 6 (2005): Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, som optrykt i FN's Compilation of General Comments and General Recommendations adopted by Human Rights Treaty Bodies, HRI/GEN/Rev.9 (Vol. II), s. 441-464.

er ikke taget stilling til, om Danmark skal tiltræde den valgfri protokol, der vil blive åbnet for undertegnelse i 2012.

3.5. FN's Handicapkonvention

Danmark tiltrådte i 2009 FN's konvention af 13. december 2006 om rettigheder for personer med handicap (Handicapkonventionen).

Konventionen indeholder en regulering af handicappede personers rettigheder på alle samfundsområder. Konventionen, der hører under Social- og Integrationsministeriet, opregner handicappede personers rettigheder, herunder handicappede personers grundlæggende rettigheder (mad, bolig, sundhed), handicappede personers ret til udvikling (skolegang, information), handicappede personers ret til beskyttelse (mod vold, udnyttelse), og handicappede personers ret til medbestemmelse (ytringsfrihed, indflydelse, deltagelse, medbestemmelse, selvbestemmelse).

Det er karakteristisk for konventionen, at den indeholder en række programerklæringer og bestemmelser om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, som skal gennemføres gradvist i de enkelte deltagerstater ved passende foranstaltninger. Dette betyder, at der ikke i konventionen er krav om, at sådanne foranstaltninger skal være gennemført på et bestemt tids-

punkt eller på et bestemt niveau. Enkelte bestemmelser stiller dog sådanne krav, herunder artikel 5 om diskriminationsforbuddet.

Efter konventionens artikel 1 er det konventionens formål at fremme, beskytte og sikre fuld og lige nydelse af alle menneskerettigheder for personer med handicap og at fremme respekten for sådanne personers værdighed. En person med handicap er defineret som en person med en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse, som sammen med en eller flere barrierer forhindrer dem i at deltage fuldt og helt i samfundslivet på lige fod med andre.

På det udlændingeretlige område forpligter konventionen til at sikre, at handicappede personer kan nyde deres rettigheder på lige fod med andre, uanset at den pågældende har en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse, som hindrer den pågældende i at opfylde en eller flere betingelser i udlændingeloven.

26

Konventionen er især relevant for udlændingelovens bestemmelser om tidsbegrænset (permanent) opholdstilladelse, statsborgerskab, ægtefællesammenføring, samt udlændingelovens § 9 c, stk. 1.

Personer, der som følge af handicap ikke er i stand til at opfylde en eller flere betingelser, vil i overensstemmelse med konventionen ikke blive mødt med disse krav. Det vil kun være de betingelser, som den pågældende grundet sit handicap ikke kan opfylde, der vil blive undtaget fra. Andre krav, som ikke relaterer sig til den pågældendes handicap, vil skulle opfyldes på lige fod med andre.

For så vidt angår personer med handicap og deres mulighed for at udøve familieliv med en ægtefælle, samlever eller mindreårige børn, hvor en af parterne ikke i forvejen er bosiddende i Danmark, er dette således beskyttet på lige fod med andre borgeres mulighed, idet betingelserne for familiesammenføring i udlændingeloven vil blive fraveget, hvis betingelsen sammen med handicapet udgør en barriere for, at personen med handicap kan nyde sin ret til familieliv på lige fod med andre. Dette gælder, uanset om personen med handicap er herboende eller ansøger, og uanset om personen med handicap er barn eller voksen.

I det omfang en udlænding lider af en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse, og betingelserne for opnåelse af tidsbegrænset opholdstilladelse sammen med handicapet udgør en barriere for, at personen med handicap kan opnå en sådan opholdsret med de

fordele, der måtte følge af anden lovgivning, vil disse betingelser for tidsbegrænset opholdstilladelse i udlændingeloven således blive fraveget.

I henhold til udlændingelovens § 9 c, stk. 1, jf. lovbekendtgørelse nr. 947 af 24. august 2011, er der mulighed for at give opholdstilladelse til en udlænding, der ved en tilbagevenden til et hjemland med vanskelige levevilkår vil være i risiko for at få eller opleve en forværring af et alvorligt handicap (handicapkriteriet). Det forhold, at en ansøger har mulighed for at få eller opleve en forbedring af sit helbred, hvis ansøgeren får mulighed for at fortsætte sit ophold her i landet, kan ikke begrunde meddelelse af opholdstilladelse efter bestemmelsen.

Der er etableret en Handicapkomité i FN, som overvåger landenes overholdelse af konventionen. Danmark afleverede den 24. august 2011 sin første rapport til komitéen. Danmark skal fremover afrapportere til komitéen mindst hvert fjerde år.

27

Der er vedtaget en valgfri protokol til konventionen om rettigheder for personer med handicap af 13. december 2006 om individuel klageadgang. Protokollen tillægger komitéen kompetence til at modtage og behandle henvendelser fra eller på vegne af enkeltpersoner eller grupper af enkeltpersoner undergivet dens jurisdiktion, som hævder at være ofre for krænkelse af konventionens bestemmelser fra den pågældende deltagerstats side.

Som det fremgår af regeringsgrundlaget "Et Danmark der står sammen", vil regeringen tage skridt til at ratificere den valgfri tillægsprotokol til FN's handicapkonvention.

3.6. Torturkonventionerne

3.6.1. FN's Torturkonvention

Danmark har tiltrådt FN's konvention af 10. december 1984 mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Konventionen trådte i kraft den 26. juni 1987. Danmark har ikke taget forbehold til konventionen, men derimod afgivet en erklæring om anerkendelse af FN's Torturkomité's kompetence til at modtage og behandle mellemstatslige og individuelle klagesager.

Efter torturkonventionens artikel 1 er tortur enhver forsætlig handling, hvorved en person påføres alvorlig smerte eller lidelse, uanset om denne er fysisk eller psykisk, med henblik på at

- 1) opnå oplysninger eller en tilståelse fra personen eller tredjemand,

- 2) for at straffe personen for en handling, som tredjemand har begået eller mistænkes for at have begået, eller
- 3) intimidere eller tvinge personen eller tredjemand eller for at diskriminere af nogen grund,

når smerten eller lidelsen påføres på foranledning af eller med samtykke fra en offentlig myndighedsperson eller anden person, som handler i en sådan kapacitet, dog ikke sådan smerte eller lidelse, som indgår i eller følger tilfældigt af en retmæssig sanktion.

Konventionen indeholder bl.a. forbud mod tortur (artikel 2), princippet om non-refoulement (artikel 3), en kriminaliseringspligt af forholdene (artikel 4) og forbud mod grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (artikel 16).

28

På det udlændingeretlige område er konventionen indarbejdet i udlændingelovens § 7, stk. 2, samt udlændingelovens § 31, stk. 1, jf. lovbekendtgørelse nr. 947 af 24. august 2011, hvorefter udlændinge er beskyttet mod udsendelse af Danmark til et land, hvor de risikerer overgreb som omtalt i konventionen.

Der er i tilknytning til FN's Torturkonvention etableret en Torturkomité (CAT), som overvåger landenes overholdelse af konventionen og desuden behandler klager fra privatpersoner. Torturkomitéen har truffet afgørelse i et stort antal individuelle klagesager. De fleste udtalelser er tilgængelige på FN's Højkommissær for Menneskerettigheders hjemmeside.¹⁹ Komitéens udtalelser er ikke bindende i formel forstand, men følges sædvanligvis af medlemsstaterne.

Komitéen har herudover bl.a. udarbejdet en generel bemærkning om rækkevidden af konventionens artikel 3 om non-refoulement. Bemærkningen indeholder vejledning om anvendelsen af artikel 3, og er rettet til medlemsstaterne og mulige klagere. Vejledningen afspejler komitéens omfattende praksis på området.

Torturkomitéen har indtil nu afgivet udtalelse i 8 klagesager mod Danmark. Alle klagesagerne har vedrørt konventionens artikel 3 om non-refoulement.

En af de sager mod Danmark, som Torturkomitéen har afgivet udtalelse i, er sagen *Said Amini mod Danmark* (sag nr. 339/2008, udtalelse af 15. november 2010), hvor Torturkomitéen fandt, at Danmark krænkede konventionens artikel 3. Sagen vedrørte en iransk statsborger, som efter at have blevet meddelt endelig afslag på asyl stod over for tilbagesendelse til Iran. Under asylsagen påberåbte Said Amini sig, at han i tilfælde af tilbagesen-

delse vil være udsat for tortur af de iranske myndigheder, hvilket de danske udlændingemyndigheder ikke fandt godtgjort. Komitéen henviste i sin udtalelse til, at Said Aminis forklaring og det forhold, at han havde været udsat for vold i Iran sammenholdt med den generelle politiske situation i Iran, skulle have ført til opholdstilladelse i Danmark. Flygtningenævnet genoptog herefter sagen og meddelte klageren opholdstilladelse ²⁰.

¹⁹ Se www.ohchr.org eller tb.ohchr.org .

²⁰ Se Flygtningenævnet Formandskabet 19. beretning 2010, s. 226ff, hvor sagen er omtalt nærmere. Beretningen er tilgængelig på Flygtningenævnets hjemmeside www.fl.n.dk .

29

Torturkomitéen har derudover taget stilling til en række andre sager, hvor komitéen ikke fandt, at Danmark havde krænket konventionens artikel 3 ved at give afslag på asyl ²¹.

Der verserer for tiden 7 sager mod Danmark ved Torturkomitéen på udlændinge- og statsborgerretsområdet. Alle 7 sager vedrører krænkelse af artikel 3 (om forbud mod tortur mv. og non-refoulement) som følge af Flygtningenævnets meddelelse af afslag på asyl.

Danmark har endvidere tiltrådt FN's valgfri protokol til konventionen om tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (OPCAT). Protokollen pålægger Danmark at etablere et nationalt kontrolsystem med regelmæssige besøg af uafhængige instanser på steder hvor folk er berøvet deres frihed, for at forebygge tortur mv. I Danmark varetages denne opgave af Folketingets Ombudsmand med bistand fra bl.a. Institut for Menneskerettigheder.

3.6.2. Den Europæiske Torturkonvention

Herudover har Danmark tiltrådt Den Europæiske Torturkonvention, der blev vedtaget i 1987, og som har sin oprindelse i forbuddet mod tortur mv. i EMRK artikel 3.

Konventionen indeholder krav om gennemførelse af kontrolbesøg i landene. Disse besøg gennemføres af en særlig ekspertkomité, der består af et medlem fra hver af de deltagende stater. Komitéens opgave er at aflægge besøg på steder, hvor personer er berøvet deres frihed af en offentlig myndighed – fængsler, politistationer, militære forlægninger, sindssygehospita-ler mv. Komitéen skal undersøge behandlingen af sådanne personer og om nødvendigt foreslå forbedringer med henblik på at øge beskyttelsen mod mishandling.

Komitéens kontrolbesøg gennemføres i samarbejde med de nationale

myndigheder, og besøgsrapporterne er fortrolige, medmindre medlemsstaten selv anmoder om, at rapporterne offentliggøres.

²¹ Se hertil Torturkomitéens udtalelser i *R.S. mod Danmark* (udtalelse af 19. maj 2004), *V.R. mod Danmark* (udtalelse af 17. november 2003), *M.O. mod Danmark* (udtalelse af 12. november 2003), samt *F.F.Z. mod Danmark* og *E.T.B. mod Danmark* (udtalelser af 30. april 2002).

30

Europarådets Torturkomité har aflagt i alt fire besøg i Danmark, senest i 2008, og rapportererne herfra er offentliggjort ²².

3.7. FN's Kvindekongvention

Danmark tiltrådte i 1983 FN's konvention af 18. december 1979 om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder (CEDAW). Danmark har endvidere tiltrådt den frivillige protokol til konventionen, som etablerer FN's Kvindekomité's kompetence til at modtage og behandle individuelle klagesager.

Kvindekongventionens artikel 1 definerer begrebet "diskrimination af kvinder" som enhver kønsbestemt sondring, udelukkelse eller indskrænkning, hvis virkning eller formål er at svække eller tilsidesætte princippet om, at kvinder på lige fod med mænd uanset ægteskabelig stilling skal have anerkendt, kunne nyde eller udøve menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder på politiske, økonomiske, sociale, kulturelle, borgerlige og alle andre områder.

Efter Kvindekongventionens artikel 3 skal staterne på alle, og især på politiske, sociale, økonomiske og kulturelle områder, tage passende skridt, herunder lovgivning, for at sikre kvinders fulde udvikling og fremgang, således at de får sikkerhed for at kunne udøve og nyde menneskerettigheder og fundamentale frihedsrettigheder på grundlag af ligestilling med mænd.

Efter Kvindekongventionens artikel 16 har staterne pligt til at tage alle passende forholdsregler til at afskaffe diskrimination imod kvinder i alle ægteskabs- og familieforhold og skal, på grundlag af ligestilling mellem mænd og kvinder, især sikre bl.a. samme ret til at indgå ægteskab, samme ret til frit at vælge ægtefælle, samt samme rettigheder og ansvar under ægteskabet og som forældre i forhold, der vedrører deres børn.

Efter praksis indebærer hensynet til Danmarks forpligtelse efter Kvindekongventionen, at det generelt skal anses som en ganske særlig grund til at fravige kravet om den herboende ægtefælles selvforsørgelse i udlændingelovens § 9, stk. 5, jf. lovbekendtgørelse nr. 947 af 24. august 2011, at modtagelse af kontanthjælp er begrundet i barsel. Dette vil således være tilfæl-

det, hvor kvinden går på barsel fra beskæftigelse eller uddannelse, og hvor kvinden vender tilbage hertil efter endt barsel, og således bortset fra bar-

²² Se www.cpt.coe.int/en/states/dnk.htm .

selsperioden har været selvforsørgende. Hensynet indgår tilsvarende ved vurderingen af, om en kvinde opfylder de krav til beskæftigelse, der stilles for at kunne få tidsbegrænset opholdstilladelse.

Der verserer for tiden to sager mod Danmark ved Kvindekomitéen på udlændinge- og statsborgerretsområdet. Begge sager vedrører krænkelse af konventionens forbud mod diskrimination mv. i forbindelse med udsendelse af afviste asylansøgere.

3.8. FN's Racediskriminationskonvention

Danmark tiltrådte i 1971 FN's konvention af 21. december 1965 om afskaffelse af alle former for racediskrimination. Danmark har endvidere anerkendt den individuelle klageret til FN's Racediskriminationskomité.

Efter konventionens artikel 1 omfatter udtrykket "racediskrimination" enhver forskel, udelukkelse, begrænsning eller fortrinsstilling på grundlag af race, hudfarve, afstamning eller national eller etnisk oprindelse, hvis formål eller virkning er at ophæve eller svække den ligelige anerkendelse, nydelse eller udøvelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder på det politiske, økonomiske, sociale, kulturelle eller et hvilket som helst andet område af samfundslivet.

Det fremgår dog af artikel 1, stk. 2, at konventionen ikke finder anvendelse på forskelsbehandling, udelukkelse, begrænsning eller fortrinsstilling, som en deltagerstat foretager mellem sine egne statsborgere og udlændinge, og det fremgår af artikel 1, stk. 3, at konventionen ikke berører deltagerstaternes lovgivning vedrørende nationalitet, statsborgerskab eller naturalisation, forudsat at denne lovgivning ikke diskriminerer mod nogen bestemt nationalitet. Rækkevidden af Danmarks forpligtelser i kraft af konventionen er således begrænset på udlændinge- og statsborgerretsområdet.

Konventionens artikel 2 indeholder en generel forpligtelse for deltagerstaterne til at afskaffe racediskrimination som defineret i artikel 1 ved alle egnede midler, herunder en forpligtelse til ikke at inkludere sig på racediskrimination mod personer, persongrupper eller institutioner.

Herudover indebærer konventionens artikel 5 en forpligtelse til at forbyde og afskaffe alle former for racediskrimination og at sikre ethvert menneskes ret til lighed for loven, uanset race, hudfarve eller national eller etnisk

oprindelse, især med hensyn til nydelsen af bl.a. retten til ligelig behand-

32

ling for domstole og andre retsudøvende organer; retten til frit at færdes og bosætte sig inden for statens grænser; retten til at forlade ethvert land, herunder sit hjemland, og til at vende tilbage til sit hjemland; statsborgerret; retten til at indgå ægteskab og til valg af ægtefælle; retten til offentlige sundhedsforanstaltninger, lægebehandling, social tryghed og sociale ydelser; samt en række andre rettigheder.

Der verserer ikke i øjeblikket sager mod Danmark ved Racediskriminationskomitéen vedrørende udlænderretlige eller statsborgerretlige spørgsmål.

3.9. Konventioner om menneskehandel

3.9.1. FN's Palermo-protokol

Danmark tiltrådte i 2003 den såkaldte "Palermo-protokol" af 15. november 2000 om forebyggelse, bekæmpelse og retsforfølgning af menneskehandel, særlig handel med kvinder og børn, der supplerer De Forenede Nationers konvention af 15. november 2000 om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet.

Efter Palermo-protokollens artikel 7 har staterne pligt til at overveje at vedtage love eller andre egnede foranstaltninger, der giver ofre for menneskehandel mulighed for i passende tilfælde midlertidigt eller varigt at forblive på dens område.

Det fremgår endvidere bl.a. af Palermo-protokollens artikel 8 om repatriering af ofre for menneskehandel, at den stat, hvori et offer for menneskehandel er statsborger eller havde permanent opholdstilladelse før denne blev handlet, har pligt til at modtage den pågældende, samt at det land, hvori den pågældendes status som offer for menneskehandel er blevet konstateret, har pligt til at sikre, at tilbagesendelsen sker under behørig hensyntagen til den handledes sikkerhed og til enhver retsforfølgning i anledning af, at vedkommende er offer for menneskehandel, og den skal så vidt muligt ske frivilligt.

Efter Palermo-protokollens artikel 10 er politiet, udlændingemyndighederne og andre relevante myndigheder forpligtet til i overensstemmelse med national ret at udveksle en række oplysninger med henblik på at identificere ofre for menneskehandel. Efter artiklens stk. 2 er staterne endvidere forpligtet til at tilvejebringe fornøden uddannelse af dette personale.

33

3.9.2. Den Europæiske Konvention om Menneskehandel

Danmark tiltrådte endvidere i 2007 Europarådskonventionen af 16. maj 2005 om indsatsen mod menneskehandel.

Konventionen indeholder en række forpligtelser til at forebygge, efterforske og retsforfølge menneskehandel, herunder artikel 5, stk. 4, om pligten til at offentliggøre oplysninger om, hvordan man kan komme lovligt til landet, og artikel 7, stk. 5, om at muliggøre nægtelse af indrejse eller tilbagekaldelse af visum til personer, der er skyldige i menneskehandel.

Derudover indeholder konventionen en række forpligtelser til at beskytte ofre for menneskehandel. Disse forpligtelser omfatter artikel 10, hvorefter staterne har pligt til at sikre grundlaget for, at ofre for menneskehandel bliver identificeret før deres udsendelse af landet, således at offeret kan modtage den hjælp, som offeret har krav på efter konventionen.

Efter artikel 13 skal staterne fastsætte en restitutions- og betækningsperiode på mindst 30 dage, når der er rimelig grund til at formode, at den pågældende er et offer for menneskehandel. Denne periode skal være tilstrækkelig til, at offeret kan restituere sig og undslippe menneskehandlerens indflydelse og/eller træffe en informeret beslutning om at samarbejde med de kompetente myndigheder. Staten er dog ikke forpligtet til at overholde denne periode, hvis hensynet til den offentlige ro og orden taler herimod.

Artikel 13 er indarbejdet i udlændingelovens § 33, stk. 14 og 15, hvorefter Udlændingestyrelsen efter anmodning fastsætter udrejsefristen for en udlænding, der har været udsat for menneskehandel, til 30 dage, medmindre særlige grunde taler derimod. Udrejsefristen kan forlænges op til 100 dage, såfremt særlige grunde taler derfor eller udlændingen samarbejder om en forberedt hjemsendelse.

Efter konventionens artikel 14 har ofre for menneskehandel endvidere krav på en opholdstilladelse, der kan forlænges, hvis det må anses for nødvendigt, at offeret på grund af sine personlige forhold forbliver i landet, eller for at offeret kan samarbejde med de kompetente myndigheder i forbindelse med efterforskning eller retsforfølgning. Et offer skal endvidere kunne søge og få opholdstilladelse på andet grundlag, hvis den pågældende opfylder betingelserne, herunder asyl.

Artikel 16 indeholder kravene til en repatriering af ofre for menneskehandel, herunder om oprettelse af hjemsendelsesprogrammer, så det sikres, at ofret ikke på ny bliver offer, ligesom børneofre ikke må udsendes til en stat, hvis der efter en risiko- og sikkerhedsvurdering er indikationer for, at en sådan udsendelse ikke vil være i barnets tarv.

4. Centrale konventioner af betydning for statsborgerretsområdet

4.1. FN's konvention om begrænsning af statsløshed

Danmark tiltrådte i 1977 FN's konvention af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed (statsløshedskonventionen). Konventionens bestemmelser bygger på princippet om, at statsløshed skal begrænses.

Ifølge artikel 1 er medlemsstaterne forpligtede til at give statsborgerskab til statsløse personer, der er født i landet, enten ved fødslen i henhold til lov eller efter ansøgning. Det fremgår af artikel 1, stk. 2, at en kontraherende stat kan gøre meddelelse af statsborgerret afhængig af en eller flere opregnede betingelser, herunder at den pågældende altid har været statsløs, at ansøgning indgives senest i forbindelse med 18-års alderen og ophørende tidligst med 21-års alderen, at den pågældende har haft fast bopæl i en nærmere fastsat periode, der dog højst må være 5 år umiddelbart forud for ansøgningens indgivelse eller 10 år i alt, og at den pågældende ikke er fundet skyldig i en forbrydelse mod statens sikkerhed eller er idømt en fængselsstraf på 5 år eller derover for en strafbar handling.

Konventionen indebærer således en forpligtelse for medlemsstaterne til at give statsborgerskab til statsløse personer ved fødslen i henhold til lov eller efter ansøgning.

I overensstemmelse med bemærkningerne til forslag om ændringen af indfødsretsloven i 2004 (lovforslag L138 af 24. januar 2004) optages personer, der er født statsløse i Danmark, og som opfylder de særligt lempede betingelser, der kan stilles efter konventionen, efter forudgående orientering af Folketingets Indfødsretsudvalg på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, uanset at de almindelige betingelser ikke er opfyldt.

En statsløs person vil herefter blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, hvis den pågældende:

- 1) er født statsløs i Danmark og altid har været statsløs,

- 2) aktuelt har bopæl i Danmark,
- 3) indgiver en ansøgning om indfødsret til Justitsministeriet (tidligere Integrationsministeriet) ved det fyldte 18. år, og inden det fyldte 21. år,
- 4) har haft fast bopæl i 5 år umiddelbart forud for ansøgningens indgivelse eller 8 år i alt,
- 5) ikke er fundet skyldig i en forbrydelse mod statens sikkerhed eller er idømt en fængselsstraf på 5 år eller derover for en strafbar handling,
- 6) på tro og love afgiver oplysninger om, at den pågældende ikke er fundet skyldig i en forbrydelse mod statens sikkerhed eller er idømt en fængselsstraf på 5 år eller derover for en strafbar handling,

Herudover indeholder konventionens artikel 8 en bestemmelse om, at ingen kan fratages statsborgerretten, hvis fratagelsen vil gøre den pågældende statsløs. Det gælder dog ikke, hvis statsborgerretten er erhvervet ved urigtige anbringender eller ved svig. Statsborgerret kan kun fratages med hjemmel i lov, der giver den pågældende rimelig lejlighed til at gøre indsigelser gældende for en domstol eller anden uafhængig instans.

Muligheden for at frakende dansk indfødsret fremgår af indfødsretslovens § 8 A og § 8 B, jf. bekendtgørelse nr. 422 af 7. juni 2004 af lov om dansk indfødsret, og frakendelse kan herefter alene ske ved dom. Bestemmelserne i § 8 A og § 8 B går ikke videre end efter konventionen. Herudover indeholder indfødsretslovens § 8 en bestemmelse om, at den, der er født i udlandet og aldrig har boet her i riget og ej heller har opholdt sig her under forhold, der tyder på samhørighed med Danmark, taber sin indfødsret ved det fyldte 22. år, medmindre den pågældende derved bliver statsløs. Disse bestemmelser er dog først indføjet i indfødsretsloven ved de lovændringer, der implementerer Europarådskonventionen fra 1997 om statsborgerret.

4.2. Europarådskonventionen om begrænsning af tilfælde af dobbelt statsborgerskab (tillægsprotokol fra november 1977)

Danmark tiltrådte i 1972 Europarådskonventionen af 6. maj 1963 om begrænsning af tilfælde af dobbelt statsborgerskab og værnepligt for personer med dobbelt statsborgerret. Konventionen forpligter medlemsstaterne til at begrænse tilfælde af dobbelt statsborgerret.

Konventionen har således indtil Danmarks ratifikation i 2002 af Europarådskonventionen af 6. november 1997 om statsborgerret, der forholder sig principielt neutral til spørgsmålet om dobbelt statsborgerskab, understøttet Danmarks fastholdelse af princippet om begrænsning af dobbelt statsbor-

gerskab i videst muligt omfang. Inden for rammerne af konventionen er det imidlertid muligt at gøre undtagelse og tillade dobbelt statsborgerskab, for eksempel for så vidt angår flygtninge, eller i situationer, hvor det er vanskeligt eller umuligt at blive løst fra sit tidligere statsborgerskab.

Efter konventionens artikel 1 mister statsborgere i medlemsstaterne deres hidtidige statsborgerret, hvis de af egen fri vilje opnår statsborgerret i en anden medlemsstat.

Princippet om automatisk fortabelse af hidtidig statsborgerret ved erhvervelse af andet statsborgerskab er indføjet i indfødsretslovens § 7, jf. bekendtgørelse nr. 422 af 7. juni 2004 af lov om dansk indfødsret, hvoraf følger, at dansk indfødsret fortabes af den, som erhverver fremmed statsborgerret efter ansøgning eller udtrykkeligt samtykke, af den, som erhverver fremmed statsborgerret ved at indtræde i offentlig tjeneste i et andet land, eller af ugift barn under 18 år, som bliver fremmed statsborger derved, at en af dets forældre, som har forældremyndigheden eller del i denne, erhverver fremmed statsborgerret efter ansøgning, udtrykkeligt samtykke eller ved indtræden i offentlig tjeneste, medmindre den anden af dets forældre vedbliver at være dansk og ligeledes har del i forældremyndigheden.

4.3. FN's Børnekonvention

Som tidligere nævnt forpligter Børnekonventionens artikel 7 medlemsstaterne til at sikre, at et barn umiddelbart efter fødslen skal have ret til at opnå et statsborgerskab. Konventionen tager navnlig i denne sammenhæng sigte på at beskytte statsløse børn. Artikel 7 skal ses i sammenhæng med de forpligtelser, der følger af FN's konvention om begrænsning af statsløshed.

Danmarks internationale forpligtelser i henhold til Børnekonventionen er gennemført i dansk ret ved § 3, stk. 2, i cirkulære af 6. februar 1992 om dansk indfødsret ved naturalisation, og bestemmelsen er videreført i retningslinjernes § 17, jf. cirkulæreskrivelse nr. 61 af 22. september 2008 om retningslinjer for naturalisation, hvoraf fremgår, at børn, der er født statsløse i Danmark, i overensstemmelse med konventionen kan optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, hvis de har bopæl her i landet. Det

37

betyder, at børn født statsløse i Danmark siden konventionens ikrafttrædelse i 1991 har haft ret til at blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse på de særligt lempelige betingelser, der kan stilles efter konventionen, uanset at de almindelige betingelser for at opnå dansk statsborgerskab ikke er opfyldt.

Efter Børnekonventionens artikel 7, stk. 1, har et barn som tidligere nævnt

ret til at opnå et statsborgerskab. Det følger af konventionens artikel 7, stk. 2, at retten til statsborgerskab i stk. 1 skal sikres i overensstemmelse med national ret og statens internationale forpligtelser på området, i særdeleshed hvis barnet ellers vil blive statsløst.

Det følger af artikel 6, stk. 2, i Europarådets Statsborgerretskonvention, at statsborgerret til personer født statsløse på en kontraherende stats territorium skal gives ved fødsel i henhold til lov eller efter ansøgning. Det følger endvidere af stk. 2, litra b, at det kan bestemmes, at en ansøgning kun kan indgives af personer, der har haft lovligt og fast ophold i det pågældende land i en periode på højst fem år umiddelbart forud for ansøgningens indgivelse.

Det følger endvidere af den forklarende rapport til Statsborgerretskonventionen, at statsborgerskab skal meddeles børn, der indgiver ansøgning om statsborgerskab, som opfylder en eller begge af de angivne betingelser i artikel 6, stk. 2, litra b.

Danmark har dermed ved ratifikationen af Europarådets Statsborgerretskonvention forpligtet sig til ikke at stille yderligere betingelser over for børn født statsløse i Danmark, der indgiver ansøgning om statsborgerskab inden det fyldte 18. år, end de betingelser, der fremgår heraf.

Et barn omfattet af artikel 7 i Børnekonventionen og artikel 6, stk. 2, i Europarådets Statsborgerretskonvention vil herefter blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, hvis den pågældende:

- 1) er født statsløs i Danmark og altid har været statsløs,
- 2) aktuelt har bopæl i Danmark og
- 3) indgiver en ansøgning om indfødsret til Justitsministeriet (tidligere Integrationsministeriet) inden det fyldte 18. år.,

4.4. Europarådets Statsborgerretskonvention

Danmark tiltrådte i 2002 Europarådskonventionen af 6. november 1997 om statsborgerret.

Den europæiske konvention samler, supplerer og udbygger de internationale konventioner om statsborgerret, der eksisterede på tidspunktet for konventionens tilblivelse, og har bl.a. til formål at fastsætte visse internationale principper og standarder på området. Konventionen fastslår bl.a., at enhver har ret til at besidde statsborgerskab, at statsløshed skal undgås, og

at ingen vilkårligt skal kunne fratages sin nationalitet.

Konventionen gentager forpligtelsen efter FN's Børnekonvention om, at statsborgerret til personer født statsløse på en kontraherende stats territorium skal gives ved fødsel i henhold til lov eller efter ansøgning, jf. artikel 6, stk. 2. Det følger endvidere af stk. 2, litra b, at det kan bestemmes, at en ansøgning kun kan indgives af personer, der har haft lovligt og fast ophold i det pågældende land i en periode på højst fem år umiddelbart forud for ansøgningens indgivelse.

Det er et vigtigt princip efter konventionen, at ingen kan fratages sin statsborgerret på et vilkårligt grundlag. Efter konventionens artikel 7 må der derfor ikke i en medlemsstats nationale lovgivning være bestemmelser om automatisk fortabelse af statsborgerretten eller fortabelse af statsborgerretten ved den pågældende stats beslutning. Der gælder imidlertid en række undtagelser herfra, bl.a. ved frivillig erhvervelse af fremmed statsborgerret, eller hvis erhvervelsen af statsborgerret i den pågældende stat er sket ved svig eller ved handlemåde, som er til alvorlig skade for medlemsstatens vitale interesser.

Det følger af indfødsretslovens § 7, nr. 1, jf. bekendtgørelse nr. 422 af 7. juni 2004 af lov om dansk indfødsret, at den, som erhverver fremmed statsborgerret efter ansøgning eller udtrykkeligt samtykke, fortaber den danske indfødsret. Fortabelse følger også af indfødsretslovens § 8, hvorefter den, der er født i udlandet og aldrig har boet her i riget og ej heller har opholdt sig her under forhold, der tyder på samhørighed med Danmark, taber sin indfødsret ved det fyldte 22. år, medmindre den pågældende derved bliver statsløs.

Herudover indeholder indfødsretsloven to centrale bestemmelser om frakendelse – §§ 8 A og 8 B – som blev indføjet i indfødsretsloven i 2002

39

forud for ratifikationen af konventionen. Det følger af indfødsretslovens § 8 A, at den, der i forbindelse med sin erhvervelse af dansk indfødsret har udvist svigagtigt forhold, herunder ved forsætligt at afgive urigtige eller vildledende oplysninger eller fortie relevante oplysninger, ved dom kan frakendes indfødsretten, hvis det udviste forhold har været bestemmende for erhvervelsen.

Endelig følger det af indfødsretslovens § 8 B, at den, som dømmes for overtrædelse af en eller flere bestemmelser i straffelovens kapitel 12 og 13, ved dom kan frakendes sin danske indfødsret, medmindre den pågældende derved bliver statsløs.

Herudover indeholder konventionen bl.a. bestemmelser om diskriminati-

onsforbud, jf. artikel 5, at der som betingelse for erhvervelse af statsborgerret alene kan stilles krav om fast ophold i en periode på 10 år, jf. artikel 6, stk. 3, at erhvervelsen af statsborgerret skal lettes for en række personer, herunder personer, der er gift med en af landets statsborgere, børn af forældre, hvoraf den ene erhverver eller har erhvervet statsborgerret i landet, adoptivbørn, hvor adoptanten er i besiddelse af statsborgerret i landet, personer, som er født på det pågældende lands område og har lovligt og fast ophold der, personer, som i en periode inden det fyldte 18. år har haft lovligt og fast ophold i det pågældende land, idet varigheden af den pågældendes faste ophold i landet bestemmes ifølge den pågældende medlemsstats nationale lovgivning, statsløse personer og anerkendte flygtninge med lovligt og fast ophold i landet, jf. artikel 6, stk. 4.

Ovenstående bestemmelser er implementeret i retningslinjernes § 8, stk. 1, jf. cirkulæreskrivelse nr. 61 af 22. september 2008 om retningslinjer for naturalisation, (lettelse af opholdskrav for personer, der lever i ægteskab med en dansk statsborger), retningslinjernes § 10 (ansøgere, der er indrejst i Danmark inden det fyldte 15. år), retningslinjernes § 11 (ansøgere, der har fået en væsentlig del af deres almindelige eller faglige uddannelse i Danmark), retningslinjernes § 12 (ansøgere, der er født i perioden fra den 1. januar 1961 til den 31. december 1978 af en dansk mor, og som kunne have erhvervet dansk indfødsret efter erklæring) og i retningslinjernes § 13 (personer, der tidligere har været dansk statsborgere eller er af dansk afstamning, samt for dansksindede sydslesvigere).

Særlige lempelser for børn er implementeret i retningslinjernes § 14 (adoptivbørn), retningslinjernes § 15 (børn af separerede forældre), retningslin-

40

jernes § 16 (børn født uden for ægteskab) og retningslinjernes § 17 (børn født statsløse i Danmark).

Det følger af retningslinjernes bilag 3, pkt. 16-21, hvorledes de særlige persongrupper lempes for sprogkravet.

Herudover er der, såfremt den enkelte ansøgers helbredsmæssige forhold tilsiger det, mulighed for, at en ansøgning efter retningslinjernes § 24, stk. 3, forelægges Folketingets Indfødsretsudvalg med henblik på udvalgets stillingtagen til, om der kan meddeles dispensation fra kravet om dansk kundskaber mv.

Det fremgår af regeringsgrundlaget "Et Danmark, der står sammen", at unge, som er født og opvokset i Danmark, og som består folkeskolens afgangsprøve med gennemsnitskarakteren 2, automatisk skal tilbydes dansk statsborgerskab, medmindre de er dømt for alvorlig kriminalitet. Unge,

som er født og opvokset i Danmark, skal dog uanset bestået folkeskoleeksamen automatisk tilbydes statsborgerskab som 18-årige, medmindre de er dømt for alvorlig kriminalitet.

Konventionen indeholder endvidere bestemmelser om fortabelse af børns statsborgerret, jf. artikel 7, stk. 2, fortabelse på egen foranledning, jf. artikel 8, og at generhvervelsen af statsborgerret skal lettes, jf. artikel 9. Herudover følger der bestemmelser om procedurer, begrundelse og fornyet prøvelse.

Disse bestemmelser er implementeret i indfødsretslovens § 7, nr. 3 (børns fortabelse, medmindre den anden forælder vedbliver at være dansk), indfødsretslovens § 9 (fortabelse på personens egen foranledning) og indfødsretslovens § 4, stk. 1, samt retningslinjernes § 13 og bilag 1 (generhvervelse af statsborgerret i landet for tidligere statsborgere).

4.5. FN's Handicapkonvention

Som tidligere omtalt indeholder Handicapkonventionen i artikel 5 et generelt forbud mod enhver form for diskrimination af mennesker med funktionsnedsættelser uanset af hvilken grund og i hvilken sammenhæng, og formålet med konventionen er at fremme, beskytte og sikre muligheden for, at alle personer med handicap fuldt ud kan nyde alle menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder på lige fod med andre, samt at fremme respekten for deres naturlige værdighed.

41

På det statsborgerretlige område forpligter konventionen medlemsstaterne til at sikre, at handicappede personer kan nyde deres rettigheder på lige fod med andre, uanset at den pågældende har en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse, som hindrer den pågældende i at opfylde en eller flere betingelser for erhvervelse af dansk indfødsret.

Konventionens artikel 18 forpligter medlemsstaterne til at anerkende retten for personer med handicap til at færdes frit og til frit at vælge deres opholdssted samt til statsborgerskab på lige fod med andre.

Bestemmelsen i konventionens artikel 18 om retten til statsborgerskab sammenholdt med ikke-diskriminationsbestemmelsen i artikel 5 indeholder alene en ret for personer med handicap, der er omfattet af konventionen, til på lige fod med andre at erhverve statsborgerskab. Konventionen indebærer derimod ikke, at de omfattede personer har retskrav på erhvervelse af statsborgerskab.

Konventionen er dermed heller ikke til hinder for, at der i forbindelse med en ansøgning om dansk indfødsret kan stilles betingelser over for personer, der er omfattet af konventionen, som over for personer, der ikke er omfattet af konventionens anvendelsesområde. De betingelser, der stilles, må dog ikke medføre diskrimination i forhold til personer omfattet af konventionen.

Ligestillingen med personer, der ikke er omfattet af konventionens anvendelsesområde, medfører, at en person, der lider af en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse vil kunne stilles over for et krav om at dokumentere deltagelse i danskundervisning og dokumentere forsøg på at tage en danskprøve og statsborgerskabsprøven forud for vurderingen af, om sagen kan forelægges Indfødsretsudvalget.

I forbindelse med forsøg på at tage en danskprøve og statsborgerskabsprøven er det også i den henseende afgørende, at personer med handicap gives mulighed for at tage en prøve på lige fod med andre. Der er efter de gældende regler mulighed for, at de pågældende kan få, dels kompenserende specialundervisning, dels få dispensation fra prøvernes form eller indhold og få stillet hjælpemidler til rådighed.

42

Det følger af grundlovens § 44, at ingen udlænding kan få indfødsret uden ved lov. Det er derfor Folketinget, der fastlægger, hvilke betingelser ansøgere om dansk indfødsret skal opfylde, for at indfødsret kan meddeles.

I det omfang en udlænding lider af en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse og dermed er omfattet af handicapkonventionens anvendelsesområde, og betingelserne for erhvervelse af dansk indfødsret ved naturalisation – sammenholdt med handicapet – udgør en barriere for, at personen med handicap kan opnå statsborgerret, skal der være mulighed for dispensation fra disse betingelser. Der vil alene være mulighed for dispensation fra de betingelser, som den pågældende grundet sit handicap ikke kan opfylde. Andre betingelser, som ikke relaterer sig til den pågældendes handicap, vil skulle opfyldes på lige fod med andre.

Ifølge retningslinjernes § 24, stk. 3, jf. cirkulæreskrivelse nr. 61 af 22. september 2008 om retningslinjer for naturalisation, forelægges det således Folketingets Indfødsretsudvalg, hvor ganske særlige forhold taler herfor, om der kan dispenseres fra kravene til ansøgers dansk kundskaber og kendskab til danske samfundsforhold, dansk kultur og historie. Forelæggelse vil ske, hvis ansøgeren dokumenterer at lide af en fysisk eller psykisk sygdom af meget alvorlig karakter eller dokumenterer at have et handicap, der angiver en langvarig funktionsnedsættelse, og som følge heraf ikke mener at

være i stand til – eller have rimelig udsigt til – at kunne opfylde kravene til danskundskaber og kendskab til danske samfundsforhold, dansk kultur og historie.

Det følger endvidere af note 3, 2. pkt., til § 24, stk. 3, at Justitsministeriet (tidligere Integrationsministeriet) forudsættes at meddele afslag til ansøgere, som lider af PTSD – også selvom tilstanden er kronisk, og dette er dokumenteret ved en erklæring fra en person med lægefaglig baggrund.

Ved brev af 20. april 2011 til Folketingets Indfødsretsudvalg oplyste Justitsministeriet udvalget om, at ministeriet fortsat og indtil videre vil behandle ansøgninger, der er omfattet af retningslinjernes § 24, stk. 3, note 3, 2. pkt., hvorefter ministeriet forudsættes at meddele afslag til ansøgere, der lider af PTSD, i overensstemmelse med retningslinjerne, dog således at ansøgerne i afgørelsen bliver vejledt om, at ministeriet vil være indstillet på at behandle ansøgningen på ny, hvis de indsender bevis for, at de har deltaget i danskundervisning samt dokumentation for, at de har forsøgt at tage en prøve i dansk samt indfødsretsprøven. Såfremt den fornødne dokumen-

43

tation er indsendt, vil sagen blive forelagt for Folketingets Indfødsretsudvalg.

Ansøgerne bliver samtidig vejledt om, at der er mulighed for, at de dels kan få kompenserende specialundervisning, dels kan gives tilladelse til en ændring af en prøves form og indhold samt få tilladelse til ved prøven at benytte hjælpemidler, der kan kompensere for handicapet.

Tilsvarende kan en ansøgning forelægges Folketingets Indfødsretsudvalg med henblik på udvalgets stillingtagen til, om ansøgeren kan meddeles dispensation fra kravet om selvforsørgelse i tilfælde, hvor ansøgeren lider af en langvarig funktionsnedsættelse, og hvor kravet om selvforsørgelse – sammenholdt med handicapet – udgør en barriere for, at personen med handicap kan opnå statsborgerret.

I de tilfælde, hvor en ansøgning forelægges Indfødsretsudvalget med henblik på udvalgets stillingtagen til, om der kan dispenseres fra kravene til en ansøgers danskundskaber og kendskab til danske samfundsforhold, dansk kultur og historie, og hvor ansøgeren ikke er selvforsørgende, bliver ansøgningen samtidig forelagt med henblik på dispensation herfra.

5. Andre konventioner af betydning for statsborgerretsområdet

5.1. FN's Flygtningekonvention

FN's Flygtningekonvention fra 1951 indeholder også visse forpligtelser på det statsborgerretlige område.

Konventionens artikel 34 forpligter således medlemsstaterne til så vidt muligt at lette flygtninges optagelse i samfundet og adgang til naturalisation. Staterne skal endvidere bestræbe sig på at fremskynde behandlingen af naturalisationssager og nedsætte afgifterne og omkostningerne ved denne behandling til det mindst mulige.

Konventionen indeholder alene en generel forpligtelse til at lette betingelserne for flygtninge i forbindelse med erhvervelse af dansk indfødsret ved naturalisation, men angiver ikke nærmere, i hvilket omfang betingelserne skal lettes. Det fremgår dog, at de kontraherende stater navnlig på enhver måde skal bestræbe sig for at fremskynde behandlingen af naturalisationssager og nedsætte afgifterne for og omkostningerne ved denne behandling til det mindst mulige.

44

Betaling af gebyr ved indgivelse af ansøgning om dansk indfødsret ved naturalisation blev indført i 1991. Gebyrets størrelse blev fastsat til 1.000 kr. og er ikke ændret siden. Det bemærkes, at gebyret på ingen måde dækker de administrative omkostninger ved behandlingen af ansøgninger. Der betales ikke gebyr i forbindelse med en anmodning om genoptagelse.

Det følger af retningslinjernes § 7, jf. cirkulæreskrivelse nr. 61 af 22. september 2008 om retningslinjer for naturalisation, at personer, der er anerkendt som flygtninge og personer, der må sidestilles hermed, kan optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse efter 8 års uafbrudt ophold. Andre udlændinge kan først optages efter 9 års uafbrudt ophold.

5.2. FN's konvention om statsløse personers rettigheder

Danmark tiltrådte i 1955 FN's konvention af 28. september 1954 om statsløse personers retsstilling.

Konventionens artikel 32 forpligter medlemsstaterne til så vidt muligt at lette de statsløse personers optagelse i samfundet og adgang til naturalisation. Staterne skal bestræbe sig på at fremskynde behandlingen af naturalisationssager og nedsætte afgifterne og omkostningerne ved denne behandling til det mindst mulige, jf. artikel 34 i Flygtningekonventionen omtalt oven for.

Det følger af retningslinjernes § 7, jf. cirkulæreskrivelse nr. 61 af 22. september 2008 om retningslinjer for naturalisation, at statsløse personer kan optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse efter 8 års uafbrudt ophold. Andre udlændinge kan optages efter 9 års uafbrudt ophold.

5.3. FN's konvention om gifte kvinders statsborgerret

Danmark tiltrådte i 1959 FN's konvention af 20. februar 1957 om gifte kvinders statsborgerret.

Efter konventionens artikel 1 må hverken indgåelse eller opløsning af ægteskab mellem en af medlemsstatens borgere og en udlænding eller forandring af ægtemandens statsborgerret under ægteskabet automatisk berøre hustruens statsborgerretlige forhold.

45

Efter konventionens artikel 2 må en medlemsstats borgers frivillige erhvervelse af statsborgerret i et andet land eller afkald på statsborgerret ikke forhindre hans hustru i at bevare sin statsborgerret.

Efter konventionens artikel 3 skal en udenlandsk kvinde, der er gift med en af medlemsstats borgere, kunne erhverve ægtemandens statsborgerret på særlig lempelige betingelser.

Det følger af § 7, nr. 1, jf. bekendtgørelse nr. 422 af 7. juni 2004 af lov om dansk indfødsret, at dansk indfødsret fortabes af den, som erhverver fremmed statsborgerret efter ansøgning eller udtrykkeligt samtykke. Indgåelse af ægteskab i et fremmed land, hvorved det pågældendes lands statsborgerskab automatisk erhverves, betragtes ikke som udtrykkeligt samtykke, og den danske indfødsret fortabes dermed ikke herved.

Det følger af retningslinjernes § 8, stk. 1, jf. cirkulæreskrivelse nr. 61 af 22. september 2008 om retningslinjer for naturalisation, at en person, der lever i ægteskab med en dansk statsborger, kan optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse efter 6 års uafbrudt ophold her i landet, når ægteskabet har bestået, og ægtefællen har været dansk i mindst 3 år. Ved 2 års ægteskab kræves 7 års ophold her i landet og ved 1 års ægteskab kræves 8 års ophold. Det almindelige opholdskrav er 9 års uafbrudt ophold.

5.4. FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder

Det følger af konventionens artikel 24, stk. 3, at ethvert barn har ret til at erhverve et statsborgerskab. Konventionen fastlægger ikke den nærmere rækkevidde af forpligtelsen. Danmark følger princippet *jus sanguinis* (afstammingsprincippet) og ikke *jus soli* (territorialprincippet), hvilket betyder, at det er forældrenes statsborgerskab, der afgør, hvilket statsborgerskab et barn får ved fødslen, og ikke hvor barnet bliver født.

Børn, der ikke automatisk erhverver dansk statsborgerskab, kan alene opnå dansk statsborgerskab ved naturalisation. Børn kan kun søge selvstændigt om erhvervelse af indfødsret, hvis de ikke har mulighed for at blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse sammen med én af forældrene. Der gælder dog visse undtagelse hertil efter retningslinjernes §§ 14-17, jf. cirkulæreskrivelse nr. 61 af 22. september 2008 om retningslinjer for naturalisation, hvorefter børn har mulighed for at søge selvstændigt.

46

Det følger således af retningslinjernes § 17, at børn, der er født statsløse i Danmark, fordi de hverken erhverver statsborgerskab fra deres moder eller fader, i overensstemmelse med FN-konventionen af 1989 om barnets rettigheder, kan optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, hvis de har bopæl her i landet.

Det fremgår af regeringsgrundlaget "Et Danmark, der står sammen", at unge, som er født og opvokset i Danmark, og som består folkeskolens afgangsprøve med gennemsnitskarakteren 2, automatisk skal tilbydes dansk statsborgerskab, medmindre de er dømt for alvorlig kriminalitet. Unge, som er født og opvokset i Danmark, skal dog uanset bestået folkeskoleeksamen automatisk tilbydes statsborgerskab som 18-årige, medmindre de er dømt for alvorlig kriminalitet.

Konventionens artikel 26 fastslår endvidere et generelt forbud mod diskrimination, hvorefter enhver har krav på lighed for loven uden diskrimination, herunder på baggrund af race, farve, køn, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, ejendom, fødsel eller anden status.

Som omtalt ovenfor under afsnit 3.2. verserer der i øjeblikket 4 klagesager mod Danmark ved Menneskerettighedskomitéen vedrørende krænkelse af diskriminationsforbuddet i artikel 26 i forbindelse med afslag på ansøgning om statsborgerskab.

5.5. FN's Kvindekonvention

FN's Kvindekonvention fra 1979 indeholder også visse forpligtelser på det statsborgerretlige område.

Efter praksis indebærer hensynet til Danmarks forpligtelse efter Kvindekonventionen på det statsborgerretlige område, at der kan være grundlag for at fravige kravet om selvforsørgelse ved modtagelse af kontanthjælp, der er begrundet i barsel. I et tilfælde, hvor ansøgeren går på barsel fra beskæftigelse eller uddannelse, og hvor hun vender tilbage hertil efter endt

barsel, og således bortset fra barselsperioden har været selvforsørgende, vil ansøgningen kunne forelægges Folketingets Indfødsretsudvalg med henblik på udvalgets stillingtagen til, om der kan dispenseres fra kravet om selvforsørgelse.

47

5.6. Europarådets Adoptionskonvention

Danmark tiltrådte i 1978 den europæiske konvention af 24. april 1967 om adoption af børn.

Efter konventionens artikel 11 skal medlemsstaten, hvor adoptanten eller adoptanterne har statsborgerret, lette adoptivbarnets adgang til at erhverve statsborgerret i denne stat, hvis adoptivbarnet ikke har samme statsborgerret som adoptanten, eller hvis barnet adopteres af ægtefæller, deres fælles statsborgerret.

Konventionens bestemmelse er imødekommet i indfødsretslovens § 2 A, jf. bekendtgørelse nr. 422 af 7. juni 2004 af lov om dansk indfødsret, hvorefter et udenlandsk barn under 12 år, der er adopteret ved en dansk adoptionsbevilling, bliver dansk statsborger ved adoptionen, hvis barnet adopteres af et ægtepar, hvor mindst én af ægtefællerne er dansk statsborger, eller af en ugift dansk statsborger.

Det følger af retningslinjernes § 14, jf. cirkulæreskrivelse nr. 61 af 22. september 2008 om retningslinjer for naturalisation, at børn under 12 år, der adopteres af danske statsborgere, herunder ved stedbarnsadoption, og som ikke bliver danske statsborgere i medfør af § 2 A i lov om dansk indfødsret, kan optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse uafhængigt af ophold her i landet. Det er en forudsætning, at adoptionen har gyldighed efter dansk ret. Er adoptionen sket mellem det fyldte 12. og 18. år, kan barnet optages på et lovforslag, hvis det inden det fyldte 18. år har opholdt sig mindst 2 år her i landet.

6. Afslutning

Som led i Danmarks deltagelse i det internationale samarbejde påtager Danmark sig løbende nye menneskeretlige forpligtelser, ligesom de forpligtelser, som Danmark allerede har påtaget sig, ændrer karakter og betydning i takt med samfundsudviklingen og internationale politiske prioriteringer, samt den dynamiske retsudvikling, som følger af domme fra bl.a. EU-domstolen, Menneskerettighedsdomstolen og FN's klagekomitéer. Det er derfor ikke muligt at give en fuldstændig og dækkende oversigt over Danmarks internationale forpligtelser på et givet tidspunkt.

Som det fremgår af afsnit 1-4 ovenfor har Danmark tiltrådt et betydeligt antal konventioner, særligt i FN- og Europarådsregi, som indeholder inter-

48

nationale forpligtelser, der har betydning ved de danske myndigheders behandling af sager om visum, opholdstilladelse og indfødsret mv. Hertil kommer, at Danmark har indgået bilaterale aftaler med en række lande.

Det vedlagte bilag indeholder en opstilling af internationale forpligtelser på det udlændingeretlige og det statsborgerretlige område i oversigtsform med en angivelse af forpligtelsens overordnede indhold og ikrafttrædelse. Oversigten indeholder dels de ovenfor omtalte konventioner, dels en række konventioner og aftaler, der ikke er omtalt ovenfor, men som også berører det udlændingeretlige eller statsborgerretlige område.

BILAG: Oversigt over konventioner som Danmark har tiltrådt vedrørende det udlændinge- og statsborgerretlige område

De Forenede Nationer

Konvention	Indhold	Ikrafttrædelse
Verdenserklæring om Menneskerettigheder	Indeholder 30 artikler som vedrører både borgerlige, politiske, økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder.	1948
Konvention af 28. juli 1951 om flygtnings retsstilling	Regulerer flygtnings retsstilling	1952
Konvention af 28. september 1954 om statsløse personers rettigheder	Regulerer statsløse personers rettigheder	1955
Konvention af 20. februar 1957 om gifte kvinders statsborgerret	Regulerer gifte kvinders statsborgerret	1959
Konvention af 7. marts 1966 om forbud mod race-diskrimination (CERD)	Regulerer forbud mod og afskaffelse af race-diskrimination	1971
Konvention af 16. december 1966 om borgerlige og politiske rettigheder (CCPR)	Forpligter Danmark til at respektere individers borgerlige og politiske rettigheder	1972
Konvention af 16. december 1966 om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder	Forpligter Danmark til at sikre grundlæggende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder for sine indbyggere	1972
Konvention af 30. august 1961 om begrænsning af statsløshed	Forpligter staten til at give statsborgerskab til statsløse personer ved fødsel, i henhold til lov eller ved ansøgning	1977
Konvention af 18. december 1978 om forbud mod diskrimination af kvinder (CEDAW)	Forpligter Danmark til at træffe en række forholdsregler for at standse diskrimination mod kvinder	1983
Konvention af 10. december 1984 om forbud mod tortur mv. (CAT)	Forpligter Danmark til at træffe foranstaltninger mod og til at forbyde tortur	1987
Konvention af 20. november 1989 om børns rettigheder (CRC)	Definerer en række grundlæggende rettigheder, der gælder for alle børn, samt forpligter staten til at arbejde for at sikre de samme basale rettigheder for alle børn - uanset etnisk baggrund, religion, handicap, social status o.a.	1991
Protokol af 15. november 2000 om forebyggelse, bekæmpelse og retsforfølgning af menneskehandel (Palermo)	Protokollen supplerer FN's konvention af 15. november 2000 om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet, for så vidt angår menneskehandel.	2003

Konvention af 13. december 2006 om handicappedes rettigheder (CRPD)	Sikrer, at personer med handicap kan få fuldt udbytte af menneskerettighederne og de fundamentale frihedsrettigheder	2009
---	--	------

Europarådet

Konvention	Indhold	Ikrafttrædelse
Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK)	Sikrer en række borgerlige og politiske rettigheder som fx retten til privatliv, religions-, ytrings- og forsamlingsfrihed og beskyttelse mod tortur	1953
Den Europæiske Aftale om afskaffelse af visumpligt for flygtninge	Visumfrihed ved konventionsflygtnings rejser mellem medlemslandene. Forpligtelsen er i dag i det væsentlige EU-retlig	1961
Den Europæiske Udleveringskonvention	Regulerer udlevering til retsforfølgelse. Forpligtelsen er i dag i det væsentlige EU-retlig	1962
Den Europæiske Socialpagt	Svarer til FN's Konvention om Økonomiske og Sociale Rettigheder	1965
Den Europæiske Etablingskonvention	Forpligter til at facilitere indrejse og ophold mv. for borgere i medlemslandene, herunder retssikkerhedsgarantier ved udvisning. Eneste ikke-EU-medlemsstater, der har tiltrådt konventionen er Norge og Tyrkiet.	1965
Den Europæiske Aftale om Skolerejser	Udstedelse af kollektivt pas og visum for en hel skoleklasse med henblik på skolerejser	1968
Konvention om begrænsning af dobbelt statsborgerskab og militære forpligtelser for personer med dobbelt statsborgerskab	Forpligter staten til at begrænse dobbelt statsborgerskab	1972
Den Europæiske Adoptionskonvention	Regulerer international adoption	1979
Den Europæiske Terrorkonvention	Regulerer udlevering mv. til retsforfølgelse for terrorvirksomhed. Forpligtelsen er i dag også EU-retlig, men nærværende konvention er tiltrådt af alle medlemmer af Europarådet (undt. Andorra).	1978
Den Europæiske Aftale om Overførsel af Ansvar for Flygtninge	Overtagelse af ansvar for udstedelse af rejsedokumenter mv. til andre landes flygtninge, når de flytter hertil	1984
Den Europæiske Torturkonvention	Opretter Den Europæiske Torturkomité som et supplement til EMD	1989
Rammekonvention om beskyttelse af nationale mindretal	Beskyttelse af det tyske mindretal i Nordslesvig.	1998
Konvention om udlændinges deltagelse i civilsamfundet på lokalt niveau	Ikke direkte udlændingeretligt relevant, men indeholder krav om stemmeret til kommunalvalg	2000

Den Europæiske Sprog-	Afledte konsekvenser af beskyttelse af det ty-	2001
pagt	ske mindretal i Nordslesvig, herunder opholds-	
	tilladelse, sprogkrav mv.	
Den Europæiske Statsbor-	Samler, supplerer og udbygger de internationa-	2002
gerretskonvention	le konventioner om statsborgerret, og har til	
	formål at fastsætte visse internationale princip-	
	per og standarder på området	
Den Europæiske Konven-	Beskyttelse af kvinder og børn, som har været	2008
tion om Menneskehandel	handlede, bl.a. implementeret i udlændingelo-	
	vens § 33, stk. 14, om forlænget udrejsefrist	
Den Europæiske Konven-	Som menneskehandel	2010
tion om beskyttelse af		
børn mod seksuel udnyt-		
telse og misbrug		
Nordisk Råd mv.		
Konvention	indhold	Ikraft-
		trædel-
		§§
Den Nordiske Paskontrol-	Giver borgere i nordiske lande ret til at rejse og	1954
protokol	opholde sig i andre nordiske lande uden pas el-	
	ler opholdstilladelse	
Den Nordiske Paskontrol-	Overenskomst mellem Danmark, Finland, Nor-	1957
overenskomst	ge og Sverige om ophævelse af paskontrollen	
	ved de fællesnordiske grænser	
Nordisk konvention om	Vedrører sociale ydelser i form af social bi-	1994
social bistand og sociale	stand, sociale tjenester og andre sociale ydelser,	
ydelser	der ikke er omfattet af den nordiske konvention	
	om social sikring, herunder hjemsendelse af	
	nordiske statsborgere	
Nordisk konvention om	Sikrer ligebehandling af nordiske statsborgere i 2003	
social sikring	forhold til de nordiske landes nationale lovgiv-	
	ning om social sikring	
Andre organer mv.		
Konvention	Indhold	Ikraft-
		trædel-
		§§
IMO's FAL konventionen	Søger at undgå unødvendige forsinkelser i	1965
(søfarende)	skibstrafikken, herunder i relation til søfarendes	
	forhold og blinde passagerer	