



Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og
Integration
Holbergsgade 6
1057 København K
Att.: Merete Milo

STRANDGADE 56 · 1401 KØBENHAVN K
TLF. 32 69 88 88
FAX 32 69 88 00
CENTER@HUMANRIGHTS.DK
WWW.MENNESKERET.DK
WWW.HUMANRIGHTS.DK

DATO 24. nov. 2005

J.NR. 540.61/10037

Udtalelse vedr. udkast til lov om ændring af udlændingeloven og ægteskabsloven, Deres j.nr. 2005/4000-69

I brev af 11. november 2005 har Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration anmodet om Instituttets eventuelle bemærkninger til udkast til lov om ændring af udlændingeloven og ægteskabsloven, vedrørende fremrykket ansøgningstidspunkt i sager om humanitær opholdstilladelse, indberetningspligt ved mistanke om genopdragelsesrejser, begrænsning i adgangen til familiesammenføring for personer, der er dømt for børnebortførelse samt ændrede regler om undervisning og aktivering af voksne asylansøgere m.v.

Instituttet har grundet den korte tidsfrist ikke set sig i stand til at behandle alle udkastets punkter i dybden, men har følgende bemærkninger til lovudkastet:

1. Vedr. § 1, nr. 5 indskrænkning af retten til familiesammenføring ved dom for børnebortførelse

Instituttet formoder, at der i administreringen af den foreslåede bestemmelse konkret tages hensyn til barnets tarv i overensstemmelse med FN's Konvention om Barnets rettigheder, art. 3, herunder om det i visse tilfælde vil være bedst i overensstemmelse med barnets tarv at blive familiesammenført med sin forælder, til trods for at denne tidligere er dømt for børnebortførelse.

Instituttet skal henlede opmærksomheden på, at staten antages at være forpligtet til at respektere den mindreårige ansøgers menneskerettigheder i behandlingen af ansøgningen om familiesammenføring, selvom den mindreårige på ansøgningstidspunktet befinder sig i udlandet, jf. f.eks. *Sen mod Holland*. Der skal således foretages en vurdering af, om den mindreårige ansøgers ret til selvbestemmelse og ret til familieliv med den herboende er tilstrækkeligt sikret, hvis der meddeles afslag på familiesammenføring, jf. EMRK art. 8.

2. Vedr. § 1, nr. 23 og 24 om foranstaltninger overfor udlændinge i transit

I lovudkastet foreslås det, at der i Udlændingelovens § 34 i et stk. 5 indføjes en præcisering af, at de i udlændingelovens § 34, stk. 1, nr. 1-4 nævnte foranstaltninger, der omhandler deponering af pas og billet mv., sikkerhedsstillelse, ophold efter politiets nærmere bestemmelse samt møde hos politiet på nærmere angivne tidspunkter, også skal finde anvendelse overfor udlændinge i transit.



Dette skal ifølge bemærkningerne ske med henblik på at skabe hjemmel for, at politiet i overensstemmelse med Rådskonvention 2003/100/EF skal kunne bistå andre EU-lande i deres udsendelser ved at følge udlændingen fra et fly til et andet, samt i tilfælde med lang ventetid bestemme, at udlændingen skal tage ophold i politiets venterum, jf. lovbemærkningerne s. 48.

Menneskeretten

Fastlæggelsen af, om der foreligger frihedsberøvelse efter EMRK art. 5, sker ud fra en konkret vurdering af graden eller intensiteten af restriktionen, snarere end af dennes karakter, jf. *Guzzardi* 6/11 1980, pr. 93, *Ashingdane* 28/5 1985, pr. 19 og *Amuur* 25/6 1996, pr. 42. I *Mancini* 2/8 2001 pr. 17 fastslog EMD, at en husarrest udgjorde frihedsberøvelse. Ligeledes var tilbageholdelse af asylansøgere i transitsonen i 20 dage omfattet af EMRK art. 5, se hertil *Amuur* 25/6 1996. Længden af en tilbageholdelse indgår som moment i vurderingen af, om der foreligger frihedsberøvelse, men er ikke altafgørende. Art. 5 finder dermed anvendelse også på kortvarige tilbageholdelser, jf. EMK X mod Østrig 13/12 1979 om tilbageholdelse i forbindelse med en blodprøve. Se i det hele EMRK-Kommentar, s. 140f.

Det antages derfor, at de i lovforslaget omtalte situationer, hvor politiet følger udlændingen fra et fly til et andet, samt hvor udlændingen skal tage ophold i venterum, er at anse som frihedsberøvelse i EMRK art. 5's forstand.

EMRK art. 5 opstiller krav om, at der skal være lovhjemmel til frihedsberøvelsen, og at denne hjemmel skal være "tilstrækkelig tilgængelig" og "klar", jf. EMD-dommen *Amuur* 25/6 1996, præmis 50.

Dansk ret

Indgreb i bevægelsesfriheden f.eks. i forbindelse med, at politiet afhenter og fremstiller vidner, er frihedsberøvelse omfattet af Grundlovens § 71, jf. Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 3. Menneskerettigheder (2003), s. 228.

Det må på samme måde antages, at de situationer, hvor politiet følger udlændingen fra et fly til et andet, samt hvor udlændingen skal tage ophold i venterum, er at anse som frihedsberøvelse i statsforfatningsretlig forstand, hvorfor der gælder et skærpet hjemmelskrav, jf. Grundloven § 71, stk. 2.

Instituttets vurdering

Instituttet skal anbefale, at adgangen til disse indgreb udtrykkeligt fremgår af lovteksten eller af bemærkningerne til Udl. § 36 – eventuelt i det nye stk. 8 – således, at kravet om lovhjemmel, Grl. § 71, stk. 2 samt kravene i EMRK art. 5 om, at hjemlen er "tilstrækkelig tilgængelig" og "klar", tilgodeses.

Instituttet finder i øvrigt, at det savner mening at udvide foranstaltningerne i Udlændingelovens § 34, stk. 1, nr. 1-4 til også at gælde for udlændinge i transit, idet foranstaltninger som deponering af pas og billet mv., sikkerhedsstilling, ophold efter politiets nærmere bestemmelse samt møde hos politiet på nærmere angivne tidspunkter ikke er relevante at anvende i en transit-situation, hvor ud-



lændingen ikke får adgang til det danske territorium. Da det dermed er misvisende at udvide foranstaltningerne til at gælde ved transit, foreslår Instituttet, at den foreslåede § 34, stk. 5 slettes fra lovforslaget.

3. Vedr. § 1, nr. 54 om udvidelse af transportørsanktioner til også at omfatte personer i transit

Institut for Menneskerettigheder har ved flere lejligheder givet udtryk for, at ordningen med transportørsanktioner grundlæggende er vanskeligt forenelig med menneskeretlige og flygtningeretlige standarder. Instituttet finder ikke anledning til her at uddybe problematikken. Forslaget om en udvidelse af transportørsanktionerne til også at omfatte personer i transit udgør efter Instituttets opfattelse ikke i sig selv en krænkelse, udover de menneskeretlige betænkeligheder, som ordningen med transportørsanktioner generelt frembyder.

Med venlig hilsen

Morten Kjærum
Direktør