



København, Dato 28. oktober 2016

Høringssvar over udkast til lov om ændring af udlændingeloven, lov om fuldbyrdelse af straf m.v. og straffeloven (Styrket kontrol med udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste, herunder indførelse af underretningspligt, skærpet straf, afsoning i fodlænke og særlig adgang til varetægtsfængsling.) Sagsnr. 2016-9127.

Ved mail af 6. oktober 2016 har Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet anmodet om Amnesty Internationals eventuelle bemærkninger til ovennævnte udkast om skærpet kontrol med udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste.

Forslaget er en udmøntning af regeringens **hensigtserklæring** fra juni 2016 om, at det fremover skal være **så utåleligt som muligt** at være på tålt ophold.

Forslaget skal ses i sammenhæng med, at alle udvisningsdømte, der ikke kan udsendes, fremover anbringes på Direktoratet for Kriminalforsorgens anstalt Kærshovedgård.

Kærshovedgård ligger isoleret i en skov i et område, som ikke kan nås med offentlige transportmidler, og hjemmesiden www.Rejseplanen.dk oplyser, at der er en gåtur på 6-7 kilometer til den nærmeste by, som er Bording, hvorfra der er mulighed for at nå en bus eller et tog. Afhængigt af tidspunktet på dagen tager en rejse fra Kærshovedgård til København mellem 5 og 6 timer – og skal opholdspligten på Kærshovedgård overholdes, kan man have

godt en time i København, inden man skal med toget mod Midtjylland igen.

Det er således et væsentligt element i det nye regime, at udlændinge på tålt ophold fysisk er placeret på en lokalitet, som i sig selv vanskeliggør kontakt med omverdenen, f.eks. familie og venner. Det er – forstår man – også hensigten, jf. hensigtserklæringen om at gøre det så utåleligt som muligt at være på tålt ophold.

Forslagets væsentligste elementer er:

1. Ud over den gældende opholds- og meldepligt indføres der en underretningspligt, som betyder, at udlændingen skal underrette Kærshovedgård, hvis han ikke påtænker at overnatte i anstalten (pligt til ophold i tidsrummet 23.00 – 6.00), (hvilket dog forudsætter, at der foreligger særlige grunde såsom sygdom el.lign.). Det fremgår af bemærkningerne til forslaget, at underretningspligten har til formål at minde udlændingen om, at han har pligt til at opholde sig i Kærshovedgård. Herudover har underretningspligten primært



den funktion at være grundlag for en frihedsstraf ved ikke-overholdelse, således at personer på tålt ophold kan idømmes frihedsstraf for tre forskellige forsømmelser. (I forhold til opholds-, melde- og underretningspligten.)

2. **Strafferammen** for overtrædelse af pligten til opholds-, melde- og underretningspligten hæves fra 1 år til **1 år og 6 måneder**, så der kan anvendes varetægtsfængsling efter retsplejelovens almindelige regler.
3. Samtidig hæves normalstraffen for overtrædelse af opholds-, melde- og underretningspligten.
4. Der skabes mulighed for at lade udlændingen, som har overtrådt sin opholds-, melde- eller underretningspligt, sidde **varetægtsfængslet** på Kærshovedgård med **elektronisk fodlænke**.
5. Udlændingestyrelsen skal beslutte, at udlændinge på Kærshovedgård ikke skal modtage lommepenge eller kun reducerede lommepenge, hvis de overtræder deres melde-, opholds- og underretningspligt og en række andre pligter.
6. Der skabes mulighed for at lade udlændinge på tålt ophold/kriminelle udviste, som er idømt fængselsstraf for overtrædelse af udlændingelovens regler om opholds-, melde- og underretningspligt, **afsone**

straffen på Kærshovedgård iført elektronisk fodlænke.

Baggrunden for forslaget

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at baggrunden for forslaget er, at det har vist sig, at nogle af de udlændinge, som er på tålt ophold, og de kriminelle udvisningsdømte har ignoreret deres pligt til at overnatte og melde sig på Center Sandholm (uden for Allerød), hvor man hidtil har indkvarteret udlændinge på tålt ophold/udvisningsdømte kriminelle, som ikke kan sendes til oprindelseslandet.

Det fremgår videre af bemærkningerne, at myndighederne ikke har anvendt de gældende reglers muligheder for at straffe de udlændinge, som har overtrådt reglerne for opholds- og meldepligt, idet der kun er gennemført et beskedent antal straffesager mod udlændinge, som har overtrådt reglerne for deres ophold/indkvartering m.m.

Det er på denne baggrund, at regeringen har indgået en aftale med Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti om strengere kontrol over for udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste.

Regeringen har efterlyst en mere konsekvent kurs og anført, at for mange af dem, der er underlagt tålt ophold, lever - hvad udlændingeministeren har betegnet - et "*mere eller mindre normalt familieliv i og omkring København*", og at stramningerne skal bringe dette til ophør.



Den omfattede personkreds

Personer på tålt ophold

Pr. 11. juli 2016 var der 68 personer på tålt ophold – alle mænd. De har i gennemsnit været på tålt ophold i fem år og otte måneder, men nogle har været det i både 10 og 20 år. I 2000 var ni personer på tålt ophold. I 2016 var tallet steget til 68 personer. Ingen er sendt til oprindelseslandet siden 2007.

De 68 personer på tålt ophold består både af udlændinge, der er straffet for kriminalitet i Danmark og dømt til udvisning, og personer, der er udelukket fra asyl, fordi der er alvorlig grund til at antage, at de har begået krigsforbrydelser eller en alvorlig ikke-politisk forbrydelse i et andet land. De danske asylmyndigheder vurderer om dem, at de alle risikerer at blive udsat for alvorlige overgreb som f.eks. dødsstraf eller tortur, hvis de vender tilbage til deres hjemland.

Kriminelle udviste

Dertil kommer 145 personer, der er såkaldte kriminelle udviste. De har også afsonet deres straf, men kan ikke udsendes, fordi hjemlandet og/eller de selv nægter at samarbejde om udsendelsen.¹

Der er altså tale om to grupper af udlændinge, som har afgørende forskellige forudsætninger.

1. De, som er **på tålt ophold, kan ikke sendes tilbage til deres hjemland**, fordi de risikerer at blive henrettet, tortureret og på anden vis udsat for umenneskelig behandling. Deres fortsatte ophold i Danmark skyldes ikke, at

de modarbejder de danske myndigheders arbejde med at arrangere deres udsendelse til hjemlandet. Deres fortsatte ophold skyldes en risiko for forfølgelse, som de er uden indflydelse på.

2. For det, som forslaget benævner **kriminelle udviste**, er situationen en anden. De har afsonet deres straf og udvist, men kan ikke udsendes til hjemlandet, fordi de og/eller hjemlandets myndigheder **ikke vil samarbejde om udsendelsen/modtagelsen** af den udviste.

I den udstrækning, der er tale om personer, som ikke risikerer forfølgelse i hjemlandet, men som undgår at blive udsendt af Danmark ved aktivt at modarbejde de danske myndigheders bestræbelser på at skaffe rejsepapirer og indrejsetilladelse fra hjemlandets myndigheder – f.eks. ved at nægte at udfylde en ansøgning om nyt pas eller oplyse, hvor de kommer fra – og som opholder sig illegalt i landet, står den danske stat noget friere i sit valg af motiverende foranstaltninger. Særligt er vurderingen af, om en given motiverende foranstaltning er forholdsmæssig/uforholdsmæssig i forhold til det, som søges opnået, anderledes, end når der er tale om udlændinge, som ikke kan sendes tilbage – uanset om de måtte samarbejde om udsendelsen.

Amnestys bemærkninger vil i det følgende primært omhandle personer, som, uanset om de samarbejder loyalt, ikke kan udsendes til deres hjemland – enten på grund af risikoen for forfølgelse eller fordi

¹ Kilde: Rigspolitiet og Folketinget.



hjemlandets myndigheder ikke vil samarbejde om at modtage den udviste.

Motivationsfremmende foranstaltninger

Fælles for de to grupper er, at regeringen med dette forslag forstærker sit budskab om, at man mener, at der er tale om mennesker, som de danske myndigheder kan få til at rejse *selv*, hvis blot man gør det utåleligt nok for dem at være i Danmark. Der skal ikke skelnes mellem de enkelte personers forhold – hverken deres forhold i Danmark eller deres forhold i oprindelseslandet – og forslaget er blottet for ethvert tilløb til konkret vurdering af den enkeltes sag, af forholdene i hjemlandet – risikoen for tortur og andre overgreb.

Efter Amnestys opfattelse savner denne opfattelse af, at folk kan rejse selv, hvis de bare vil, enhver form for empirisk underbygning. I forbindelse med vedtagelsen af den såkaldte tuneser-lov i 2008 hævdede den daværende VK-regering, at stramningerne havde til formål at få mennesker på tålt ophold til at "vælge at rejse selv" – og at man var af den opfattelse, at "folk" godt kunne rejse tilbage, hvis de ønskede det, uden at blive udsat for forfølgelse. Amnesty forespurgte dengang, hvad man byggede denne opfattelse på, men fik aldrig noget svar – trods flere henvendelser.

Forbud mod tvangshjemsendelse til forfølgelse

For gruppen på tålt ophold gælder, at den danske stat ikke må tvangsudsende dem til deres hjemland, fordi de dér risikerer at blive udsat for henrettelse, tortur og anden umenneskelig og nedværdigende behandling. Udsendelse til forfølgelse vil være i strid Flygtningekonventionens artikel 33, Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3

og FN's Torturkonvention. Formålet med at gøre forholdene for personer på tålt ophold så utålelige som muligt er, at de pågældende udlændinge *selv vælger* at rejse, og at Danmark dermed kommer uden om forbuddet mod at udsende mennesker til forfølgelse.

Særligt om personer på tålt ophold.

Som nævnt ovenfor beskriver "tålt ophold" en retlig og praktisk situation, som kan beskrives som en ikke-opholdstilladelse, en ikke-tilværelse, hvor den person, som er på tålt ophold, er frataget de mest fundamentale rettigheder, som normalt opfattes som del af en menneskelig tilværelse – og som kort sagt går ud på at afskære den pågældende fra kontakt med det omgivende samfund.

En person på tålt ophold kan ikke selv vælge sit opholdssted.

Personer på tålt ophold skal opholde sig på det tidligere fængsel Kærshovedgård.

Kærshovedgård ligger 6-7 kilometer fra den nærmeste by – Bording – som beboerne kun kan nå til fods.

Opholds- og meldepligten betyder, at udlændingen er afskåret fra at bo sammen med sin familie. Dette gælder også, selv om udlændingen har børn. Lovforslaget indeholder ikke undtagelser for udlændinge, som har børn i Danmark.

Opholds- og meldepligten betyder samtidig, at det er praktisk umuligt for en udlænding at besøge sin familie uden at overtræde opholds- og meldepligten. Udlændingen skal altså vælge mellem at overholde reglerne for Kærshovedgård og se sin familie. Vælger han at se sin familie med risiko for at overtræde



reglerne, skal han regne med at blive straffet med fængsel. Valget står altså mellem fængsel og at se familien.

Der er som udgangspunkt ikke mulighed for at overnatte hos familie, med mindre der er tale om en ekstraordinær situation – f.eks. alvorlig sygdom i familien.

Bemærkningerne til lovforslaget giver heller ikke mulighed for den omvendte situation: At udlændingen på tålt ophold kunne få besøg af sin familie på Kærshovedgård.

Fra Bording, (som har ca. 2.300 indbyggere), kan man komme videre med tog mod Aarhus og København. Det koster hhv. 224 og 776 kr. for en returbillet. Dette skal ses i sammenhæng med, at beboere på Kærshovedgård som udgangspunkt skal påregne at få mellem 0 og 28 kr. dagligt til daglige fornødenheder. (Der er centralkøkken på stedet).

Beboere på Kærshovedgård

- Må ikke bo med ægtefælle og børn
- Har ikke praktisk eller økonomisk mulighed for at besøge ægtefælle/familie/børn inden for reglerne om opholds- og meldepligt
- Må ikke arbejde
- Må ikke uddanne sig
- Kan ikke foretage en lang række af de dagligdags aktiviteter, som sædvanligvis hører til en normal tilværelse med normal kontakt til det omgivende samfund.

Disse indskrænkninger i den enkeltes råderum gennemføres, uden at forslaget indeholder nogen former for kriterier for en konkret og individuel vurdering af nødvendigheden og

forholdsmæssigheden. Det fremgår af forslaget, at man fremover vil revidere beslutninger om opholds- og meldepligt 1 gang om året, i de første 5 år. Herefter vil man revidere de enkelte pålæg hvert halve år. Bemærkningerne nævner ikke mulighed for helt at ophæve det tålte ophold.

I bemærkningerne, side 20, 2. afsnit, anføres det:

”Udlændingestyrelsen vil kunne undlade at træffe afgørelse om, at en udlænding på tålt ophold og en kriminel udvist skal tage ophold i Udrejsecenter Kærshovedgård, hvis en opholdspligt er uproportional i forhold til Danmarks internationale forpligtelser, eller hvis særlige grunde taler herfor. Dette vil eksempelvis være tilfældet, hvis den pågældende udlænding på grund af sygdom har behov for særlig pleje, som ikke kan tilgodeses på eller i nærheden af Udrejsecenter Kærshovedgård. Der er tale om en skønsmæssig adgang for Udlændingestyrelsen til at undlade at træffe en sådan afgørelse.

Udlændingestyrelsen vil derfor i hvert enkelt tilfælde skulle vurdere, om særlige grunde taler imod at henvise den pågældende til at tage ophold i Udrejsecenter Kærshovedgård.

Udlændingestyrelsen skal alene undlade at træffe afgørelsen om, at en udlænding på tålt ophold og en kriminel udvist skal tage ophold i Udrejsecenter Kærshovedgård, hvis det i det konkrete tilfælde findes at være helt ubetænkeligt.”

Som det fremgår, indeholder bemærkningerne ikke nogen vejledning om, hvad det vil sige, og hvornår og efter hvilke kriterier en opholdspligt på



Kærshovedgård skal anses som uproportional i forhold til Danmarks internationale forpligtelser.

Man savner angivelse af, om

- Det tålte opholds længde
- Den oprindelige kriminalitets grovhed
- Risiko for gentagelse/ny krim.
- Familie (børn) i Danmark
- Udsigterne til, at forholdene i hjemlandet nogensinde forbedrer sig

skal eller kan indgå i en vurdering af, om (fortsat) tålt ophold i Kærshovedgård er et proportionalt indgreb set i forhold til menneskerettighederne.

Særligt savner man oplysninger om, hvilke konsekvenser regeringen forestiller sig, at Højesterets afgørelse i **Karkavandi-sagen** skal have for retspraksis/proportionalitetsvurderingen i sådanne sager.

I bemærkningerne, side 116-117 anføres alene en nærmest indholdsløs henvisning til dommen:

"Udlændingestyrelsen vil derfor alene kunne undlade at træffe afgørelse om underretningspligt, hvis særlige grunde taler derimod. Dette omfatter navnlig tilfælde, hvor det i det konkrete tilfælde må anses at være helt ubetænkeligt, f.eks. fordi udlændingen gennem en længere periode har overholdt alle forpligtelser, og der derfor ikke er helt samme behov for at opretholde underretningspligt. Det vil også være tilfældet, hvis det vil være uforeneligt med Danmarks internationale forpligtelser at pålægge en udlænding at give underretning til indkvarteringsoperatøren, jf. herved de almindelige bemærkninger, afsnit 11.1. Hvis f.eks. en udlænding har

efterlevet myndighedernes påbud om opholds- og melde- og underretningspligt i en sådan periode, jf. Højesterets dom af 1. juni 2012 (Ufr2012.2874)

[Karkavandi-dommen, vores bemærkning], at opretholdelsen heraf i det konkrete tilfælde må anses for et indgreb i den pågældendes bevægelsesfrihed i strid med f.eks. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 2 i 4. tillægsprotokol, vil sådanne kontrolforanstaltninger ikke kunne pålægges."

Hvad denne passus skal betyde i praksis, får lov at ligge ubesvaret hen.

Man savner ethvert tilløb til oplysning om, hvad Karkavandi-dommen betyder for, hvilke begrænsninger der kan pålægges udlændinge på tålt ophold.

Sagen kan i virkeligheden kondenseres relativt ubesværet:

- 1) Mand, risikerer forfølgelse i Iran
- 2) Idømt 18 måneders fængsel for at være hash-vagt på Christiania,
- 3) Har afsonet sin straf
- 4) Har ikke været straffet før,
- 5) Der vurderes ikke at være risiko for ny kriminalitet
- 6) Har været på tålt ophold i Center Sandholm i 5 år
- 7) Ikke udsigt til, at han vil kunne udsendes til Iran i mange år frem.
- 8) **Hvor længe kan han pålægges meldepligt 3 dage om ugen i Allerød?**

Lovforslaget er med omhu støvsuget for enhver overvejelse om, hvad Karkavandi-dommen bør have af konsekvenser for fremtidig praksis – og ikke mindst – om baggrunden for, at hverken den



nuværende eller den forrige regering fandt, at Højesterets dom gav anledning til generelle lovændringer og justeringer af praksis for tålt ophold.

Frihedsberøvelse eller anden, lignende indskrænkning i den personlige bevægelsesfrihed.

Efter Amnestys opfattelse må en retstilstand, hvor en person er pålagt at opholde sig i en fængselslignende facilitet (Kærshovedgård er et tidligere fængsel), som er udvalgt på grund af sin afsides liggende placering langt fra bymæssig bebyggelse og samfundsmæssig infrastruktur, og hvor personen praktisk, trafikalt, økonomisk og på grund af opholds- og meldepligt reelt er afskåret fra at bevæge sig geografisk, sidestilles med frihedsberøvelse.

Den kumulerede effekt af de mange indskrænkninger, der følger af tålt ophold, må efter Amnesty Internationals opfattelse sidestilles med frihedsberøvelse og kræve en løbende, konkret, individuel vurdering af nødvendigheden og forholdsmæssigheden af de mange pålæg og begrænsninger – i hver enkelt udlændings sag.

Amnesty er opmærksom på, at det er omtvistet, hvorvidt den kumulerede effekt af tålt ophold kan anses som frihedsberøvelse. Men efter Amnestys opfattelse må tålt ophold i Kærshovedgård alt andet lige anses for mere belastende end en traditionel afsoning af en fængselsstraf.

Ved afsoning af en fængselsstraf kan den dømte med stor sikkerhed beregne, hvornår han vil blive løsladt. Modsat må udlændingen på tålt ophold leve i uvished. Udlændingen på tålt ophold har

ikke nogen dato for en løsladelse og kan ikke tælle ned til løsladelsen. Tværtimod kan udlændingen risikere at skulle være på tålt ophold resten af sit liv. Tålt ophold er en tidsubegrænset foranstaltning, og udlændingen har ikke nogen indflydelse på, hvor længe den skal vare. (Man savner en redegørelse for, hvordan medicinsk-psykiatrisk sagkundskab vurderer de psykiske effekter af en årelang tilværelse i uvished og afmagt).

I almindelige fængsler pågår der endvidere en række aktiviteter, som har til formål at gøre de indsatte mest muligt klar til at genindtræde i samfundet, når de har afsonet straffen. Udlændinge på tålt ophold skal derimod ikke gøres klar til at genindtræde i samfundet, og de aktiviteter, som imødeses i Kærshovedgård har ikke som mål at resocialisere udlændingen.

På den baggrund kan man efter Amnestys opfattelse ikke anse tålt ophold for at være et mindre indgribende regime end ophold i Kriminsalforsorgens andre anstalter – og tålt ophold bør ikke kunne iværksættes og fastholdes i årevis, uden at der træffes konkret og individuelt begrundet afgørelse herom.

Varetægtsfængsling og afsoning af fængselsstraf i fodlænke

Særligt ved forslaget afsnit om, at det gøres muligt at lade udlændinge på tålt ophold, som har overtrådt deres opholds-, eller melde- eller underretningspligt, varetægtsfængsle på Kærshovedgård, eller lade dem afsones fængselsstraffen for de nævnte overtrædelser, fremstår det utvivlsomt, at ophold på Kærshovedgård er lige indgribende, eller om muligt mere indgribende end varetægtsfængsling og



afsoning på en af Kriminalforsorgens almindelige anstalter.

Fodlænke i forbindelse med afsoning af fængselsstraffe anvendes sædvanligvis, fordi det tillader, at den dømte afsoner i eget hjem og således kan bevare kontakten med sin familie og samtidig undgå de negative sider af fængselsmiljøet.

Efter nærværende forslag er hensigten ikke at give mulighed for, at udlændinge på tålt ophold kan være frihedsberøvet i eget hjem og således bevare den daglige kontakt til ægtefælle/samlever og børn.

Den foreslåede ordning betyder alene, at kriminalforsorgen kan give udlændingen fodlænke på – så man kan sikre, at udlændingen ikke forlader sit værelse på Kærshovedgård. (Det er dog tilladt for udlændingen at forlade sit værelse 3 gange om dagen á 1 time i forbindelse med måltider, som skal indtages i den fælles spisesal – og er der fælles TV-stue i den afdeling, hvor udlændingens værelse er placeret, skal TV-stuen også anses som en del af udlændingens ”bopæl”, som forslaget kalder det – hvor udlændingen kan opholde sig uden at overtræde betingelserne for sin varetægtsfængsling eller strafafsoning.)

Der åbnes ikke for, at udlændingen kunne afsoner i eget hjem med fodlænke – selv om dette til fulde ville sikre myndighedernes kontrol med, hvor udlændingen opholder sig – og samtidig give mulighed for samvær med familien.

Det fremgår således, at forslaget om, at udlændinge på tålt ophold skal kunne varetægtsfængsles på deres værelse på Kærshovedgård – og siden afsoner deres fængselsdom for overtrædelse af opholds-

melde- og underretningspligt – udspringer af rent logistiske hensyn til de udførende myndigheder.

Forholdet til menneskerettighederne

Retten til familieliv

Hvis en udlænding, der er anbragt på tålt ophold i Kærshovedgård, har børn i andre dele af landet, som han af de ovennævnte årsager er afskåret fra at leve sammen med – eller blot være regelmæssigt sammen med – kan man efter Amnestys opfattelse tvangfrit sammenligne denne afskæring/udelukkelse fra familieliv med den udelukkelse, som sker, når en udlænding med familie i Danmark udsendes af landet. Afgørende er, at samværet effektivt og forsætligt afskæres. Regeringen har i utvetydige vendinger tilkendegivet, at de fremlagte stramninger og flytningen til Kærshovedgård har til formål at afskære enhver form for tilløb til almindeligt familieliv.

Der er en omfattende retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol om retten til familieliv, som forholder sig til forholdet mellem statens interesse i at udvise og den udvistes og hans families interesse i at kunne bevare familielivet.

Der er en lang række afgørelser, hvor Domstolen har afgjort, at afvejningen af hensynet til den udvistes og hans børns familieliv på den ene side og statens interesse i at udvise på den anden har ført til, at Domstolen har kendt det i strid med artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention at udvise.

I den foreliggende udgave er tålt ophold tænkt at være fuldt så belastende og fuldt så indgribende som udvisning til et andet land – med indrejseforbud i Danmark.



Efter Amnestys opfattelse må det være sådan, at hvis det vil stride mod artikel 8 at udvise en udlænding og derved umuliggøre familieliv, vil det på tilsvarende vis stride mod retten til familieliv at henvise en udlænding med familie til et årelangt tålt ophold på Kærshovedgård (– hvor der ikke er udsigt til, at udvisningen vil kunne gennemføres –) da effekten på familielivet er den samme.

Lovforslaget indeholder ikke afvejninger og angivelser af, hvorledes de modstridende interesser skal afvejes.

Amnesty International skal opfordre regeringen til at udarbejde en redegørelse for, efter hvilke kriterier proportionalitetsafvejningen skal foretages, således at det sikres, at Danmark overholder sine internationale forpligtelser.

Retten til at bevæge sig frit på territoriet

Fjerde tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, artikel 2, har følgende ordlyd:

Frihed til valg af opholdssted

1. Enhver, der retmæssigt opholder sig på en stats territorium, har inden for dette territorium ret til bevægelsesfrihed og til frit at vælge sit opholdssted.

3. Udøvelsen af disse rettigheder skal ikke være underkastet andre begrænsninger end sådanne, som er i overensstemmelse med loven, og som i et demokratisk samfund er nødvendige af hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige tryghed, for at opretholde ordre public, for at forebygge forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og frihedsrettigheder.

4. De i stk. 1 nævnte rettigheder kan endvidere inden for særlige områder underkastes restriktioner, som er indført

ved lov, og som i et demokratisk samfund tjener almenvellet.

I Karkavandi-sagen nåede Højesteret frem til, at det tålte ophold, som Elias Karkavandi var undergivet, udgjorde en indskrænkning af hans ret til at vælge sit opholdssted.

Højesteret skulle derfor efter tage stilling til, om denne begrænsning af Karkavandis ret til lokalfrihed var tilstrækkeligt begrundet i nødvendig varetagelse af væsentlige samfundshensyn i et demokratisk samfund – herunder særligt, om der var hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed, forebyggelse af kriminalitet eller beskyttelse af andre rettigheder eller frihedsrettigheder.

Højesteret vurderede alvoren af den kriminalitet, som Karkavandi var dømt for, hans adfærd efter afsoningen af straffen, om han havde efterlevet myndighedernes påbud, om der var risiko for fornyet kriminalitet etc.

Derudover forholdt Højesteret sig også til længden af det tidsrum, 5 år, hvorunder Karkavandi havde levet på tålt ophold i Center Sandholm, Allerød.

Endelig konstaterede Højesteret, at der ikke var udsigt til, at Karkavandi ville kunne vende tilbage til Iran uden at risikere tortur og anden umenneskelig eller nedværdigende behandling i nogen overskuelig fremtid.

Herefter fandt Højesteret, at pålægget om, at Karkavandi skulle bo og opholde sig på Center Sandholm *”i hvert fald på nuværende tidspunkt”* [dvs efter 5 år på tålt ophold] måtte anses som et uproportionalt indgreb i Karkavandis



bevægelsesfrihed, i strid med artikel 2 i Tillægsprotokol 4, og pålagde myndighederne at ophæve afgørelsen som ugyldig.

Man må forstå dommen således, at jo længere tid et menneske er på tålt ophold, jo mere nøjeregnende skal de udøvende myndigheder være med deres vurdering af, om der er de nødvendige samfundsmæssige hensyn, som kan begrunde en fortsat anbringelse i Kærshovedgård på tålt ophold.

Det betyder, at der er "plads" til og krav om at skelne mellem udlændinge, som ud fra den begåede kriminalitet må anses som en trussel mod statens sikkerhed, eller som frembyder en risiko for ny kriminalitet, som har begået personfarlig kriminalitet, på den ene side – og personer, som ikke frembyder nogen risiko for sikkerheden eller den offentlige orden etc., hvor der kan siges at være et konkret behov for at vide med stor nøjagtighed, hvor den pågældende opholder sig, på den anden.

Men lovforslaget lægger ikke på nogen måde op til en sådan konkret vurdering af nødvendigheden af de omhandlede indgreb, og Amnesty International finder på den baggrund, at forslaget vil indføre en praksis, der strider mod retten til familieliv og frihed til at vælge opholdssted.

Man må forstå regeringen og flertallet bag aftalen om stramningerne således, at de anser Karkavandi-dommen for at være så konkret begrundet, at den ikke tillægges nogen virkning for retsreglerne og fremtidig praksis. Man må på den baggrund forvente en række sager af lignende karakter, indtil praksis fremstår så talrig og så klar, at man ikke

vedblivende kan afvise enhver præjudikatsværdi.

Amnesty International, den 28. oktober 2016.