



København, den 3. januar 2019

## **Bemærkninger til forslag til lov om ændring af udlændingeloven og lov om fuldbyrdelse af straf mv.**

### **GENERELLE BEMÆRKNINGER**

Forslaget indeholder en lang række detailjusteringer eller præciseringer af reglerne for administrationen af og forholdene for udlændinge på tålt ophold, kriminelle udviste og de såkaldte fremmedkrigere. Men reelt har forslaget som altovervejende hovedformål at indføre de samme regler om kontrol med fremmedkrigere, som hidtil har været gældende for udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste. Det betyder også, at fremmedkrigere, som ikke overholder deres opholds-, melde- eller underretningspligt fremover vil kunne idømmes fængselsstraf på samme måde og efter det samme forhøjede strafniveau, som gælder for udlændinge på tålt ophold eller kriminelle udviste.

Det andet forslag, som indebærer ændringer af forholdene for personer på tålt ophold, kriminelle udviste og fremmedkrigere, er den del, som skal medføre, at udlændinge på tålt ophold og andre, som er i udsendelsesposition, og som er pålagt opholdspligt (på Kjærshovedgaard eller Sjælsmark), meldepligt, og underretningspligt (og orienteringspligt), fremover skal anses for at opholde sig ulovligt i Danmark – eller for ikke at have lovligt ophold i Danmark.

Overordnet må det samlede forslag betegnes som endnu et forsøg på at stramme kontrollen og skærpe sanktionerne yderligere. Om stramningerne

vil få flere til at rejse – eller helt blive væk – er nok tvivlsomt, men de vil formentlig medvirke til at gøre forholdene mere belastende for de berørte persongrupper.

#### **Konkrete bemærkninger.**

Det danske asylsystem hviler på en forudsætning om, at udlændinge, som får afslag på asyl, skal rejse igen. Og det gør flertallet af de afviste asylansøgere også.

Men der er en restgruppe – udlændinge på tålt ophold og kriminelle udlændinge, som ikke vil – eller kan – rejse igen.

Udlændige på tålt ophold er personer, som på grund af handlinger begået i deres hjemland eller under opholdet i Danmark, er udelukket fra at få asyl – men som samtidig ikke kan rejse tilbage til deres hjemlandet, fordi de dér vil risikere forfølgelse. Det er ikke manglende samarbejde med de danske myndigheder, der fører til, at de sidder i årevis i Kjærshovedgaard eller Center Sjælsmark.

Afgørelsen om, at de ikke kan sendes til deres hjemland, fordi de risikerer henrettelse, tortur, umenneskelig og nedværdigende behandling, er truffet af de danske udlændingemyndigheder – det vil sige Udlændingestyrelsen eller Flygtningenævnet.



Der er ikke tale om, at disse mennesker "sidder" eller "nægter" sig til en opholdstilladelse i Danmark. De får ikke en opholdstilladelse.

Man beskrev tidligere tålt ophold som en ikke-tilladelse (til at føre en ikke-tilværelse i Danmark). Det er stadig en rammende beskrivelse. Personer på tålt ophold må ikke arbejde eller på anden måde deltage i samfundslivet. De kan ikke gifte sig eller uddanne sig, men skal i princippet sidde i udrejsecentre, til "den sidste dag".

Skiftende folketingsflertal har erklæret at ville gøre tilværelsen for mennesker på tålt ophold så utåleligt som muligt. Svagheden ved denne strategi er, at personer på tålt ophold ikke kan "efterkomme" systemets ønske om, at de rejser til deres hjemland. Det er derfor, de er på tålt ophold.

Også udlændinge, som er dømt til udvisning for kriminalitet, men som ikke kan udsendes, fordi de risikerer forfølgelse i deres oprindelsesland, er underlagt de samme kontrolforanstaltninger – og heller ikke disse udvisningsdømte er reelt i en situation, hvor de kan efterkomme systemets pres for at få dem til at rejse.

Disse kendsgerninger synes imidlertid at glide ud af fokus, når der fra politisk hold efterspørges eller præsenteres nye måder at stramme skruen i forhold til denne gruppe mennesker.

Retorikken er skærpet betydeligt, og det samme er vilkårene for disse mennesker – herunder ikke mindst de strafferetlige sanktioner. Det viser med stor tydelighed, hvor meget retsbevidstheden og synet på udlændingeområdet har flyttet sig, når man efter de gældende regler kan idømmes fængselsstraf på op til 1 år og 6 måneder ikke for volds- eller berigelseskriminalitet, men for at udeblive fra et udrejsecenter i

strid med opholdspigten og ikke overholde meldepligten eller underretningspligten.

Når man betænker, at udrejsecentre med omhu er placeret så langt væk som muligt fra resten af samfundslivet (og at man vil gøre denne afsondring endnu mere monumental ved at etablere et udrejsecenter på en ø, som er tæt på øde og svær at komme til og fra), er det i bund og grund en forståelig reaktion, når en beboer vælger at forlade et sådant center – regler eller ikke regler.

På denne baggrund er det bekymrende at se forslagsstillerne nærmest fejre de påtænkte stramninger og ikke mindst, at de såkaldte "fremmedkrigere" nu skal underkastes de samme kontrol- og strafforanstaltninger, som udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste er under.

For det første er det ikke sandsynligt, at "fremmedkrigerne" vil være mere tilbøjelige til at forlade Danmark som følge af det systemiske pres, som de fremover skal dele med udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste. Så ville det nuværende systems mange pres og benspænd være tilstrækkeligt til at få folk til at rejse.

For det andet er det problematisk – som Amnesty International også gjorde opmærksom på, da de første bestemmelser om "fremmedkrigere" blev vedtaget i 2015 – at der tale om personer, som "*antages at have deltaget i aktiviteter, som kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller udgøre en væsentlig trussel mod den offentlige orden.*" (Amnestys understregning.)

Det er klart, at personer, som har engageret sig i krigsførelse mod Danmark eller på anden vis modarbejdet danske interesser



gennem tilslutning til fremmede styrker eller militante bevægelser, skal kunne straffes, hvis der efter en retlig prøvelse findes grundlag for det.

Men det er stærkt problematisk for et retssamfund, at personer, som ikke er stillet for en dommer, ikke er fundet skyldig efter en formaliseret bevisvurdering, skal udvises af Danmark, fordi det "antages", at de har begået nærmere bestemte handlinger – og de herunder også undergives det samme kontrol- og sanktionssystem, som personer på tålt ophold eller kriminelle udviste, der modsat fremmedkrigerne har været gennem en eller anden form for retlig prøvelse og bevisvurdering.

## II. Ændring af reglerne om lovligt ophold i Danmark for personer på tålt ophold eller kriminelle udviste.

De danske regler om tålt ophold m.v. har hidtil (siden 2002) været forstået således, at personer på tålt ophold skulle pålægges opholdspligt på et udrejsecenter- og meldepligt med en sådan regelmæssighed og hyppighed, at disse to regimenter reelt forhindrede personer på tålt ophold i at leve et tilnærmelsesvis normalt liv med kontakt til den omgivende verden.

(Daværende indenrigsminister Bertel Haarder forklarede i 2002, at hensigten med regimentet var at få personer på tålt ophold til at *vælge* at rejse af egen "fri vilje", idet det var regeringens opfattelse, at disse mennesker – uanset Flygtningenævnets vurdering af en konkret fare for forfølgelse i hjemlandet – ville kunne finde en bagdør til hjemlandet at snige sig ind ad, hvis de virkelig ville. Amnesty International har i flere omgange gennem årene rettet forespørgsler til regeringen og embedsværket og efterspurgt dokumentation for denne opfattelse – "De

*kan jo godt rejse, hvis de virkelig vil*". Der er aldrig leveret antydning af dokumentation for denne opfattelses forbindelse til virkeligheden.)

Over årene har skiftende regeringer skærpet vilkårene for personer på tålt ophold og kriminelle udviste for at styrke presset på dem og ad den vej få dem til at rejse. Denne strategi er blevet præsenteret som, at "vi skal gøre det så utåleligt som muligt."

### Højesterets afgørelser i 2012 og 2017.

Højesteret har i to omgange – ved en dom i 2012 og 2017 – trukket en streg i sandet med to afgørelser, som siger, at indskrænkninger i bevægelsesfriheden – som opholdspligt, meldepligt og underretningspligt - med tiden kan gå fra at være rimelige foranstaltninger til at opnå nogle samfundsmæssige mål til at være uforholdsmæssige foranstaltninger, som ikke *længere* er rimeligt begrundet i samfundets ønske om kontrol med personer på tålt ophold og – ikke mindst – ønsket om, at de rejser. Fordi de ikke virker – bortset fra som benspænd og chikane.

Eller sagt på en anden måde: Hvis de mange kontrolforanstaltninger og begrænsninger i den personlige frihed ikke inden for en given periode fører til det ønskede resultat, men alene påfører en bestemt gruppe mennesker en trøstesløs tilværelse langt fra resten af samfundet og en række handlepligter, som primært har et chikanøst sigte, så bliver opholds- og meldepligten til en uproportional foranstaltning i strid med bl.a. bevægelsesfriheden, som den fremgår af artikel 2 i den 4. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.



Højesteret har i en afgørelse, UfR.2012.2874H, afgjort, at et påbud om opholds- og meldepligt for en udlænding, som for længst havde afsonet sin straf for relativt underordnet kriminalitet, og som var udvist, men som ikke kunne udsendes til sit oprindelsesland, udgjorde et uproportionalt indgreb i udlændingens bevægelsesfrihed – i forhold til artikel 2, i 4. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

På tidspunktet for Højesterets afgørelse havde udlændingen haft opholdspligt i 5 år og meldepligt i ca. 4 år. Den oprindelige straf var 18 måneder.

I UfR.2017.1218H fandt Højesteret, at det hensyn til den nationale sikkerhed og offentlige orden, som indgrebene i bevægelsesfriheden (opholds- og meldepligten) for udlændinge på tålt ophold skal tjene – sikre en persons tilstedeværelse med henblik på en effektiv og hurtig udsendelse af Danmark, når muligheden opstår – som udgangspunkt vejer tungere end hensynet til den udviste udlændings bevægelsesfrihed.

Højesteret fandt dog samtidig, at et pålæg om opholdspligt fra den 9. oktober 2013 – forpligtelserne havde været pålagt sagsøger i en periode på 3 år og 11 måneder – udgjorde et uproportionalt indgreb i udlændingens (sagsøgers) bevægelsesfrihed i strid med artikel 2 i 4. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Højesteret slog samtidig fast, at også meldepligten var ugyldig fra 9. oktober 2013.

Disse domme betyder, at hvis et pålæg om at opholde sig på et bestemt udrejsecenter efter en årrække ikke længere fremstår som en proportional foranstaltning – fordi den

efter en årrække ikke har den ønskede effekt - skal opholdspligten ophæves.

Udlændingens meldepligt opretholdes derimod som udgangspunkt, medmindre meldepligten konkret vurderes som en krænkelse af Danmarks internationale forpligtelser.

Artikel 2 i 4. tillægsprotokol siger, at enhver, der lovligt befinder sig på en stats område, inden for dette skal have ret til at færdes frit og til frit at vælge sit opholdssted. Beskyttelsen omfatter også udlændinge, der er på tålt ophold. Retten er ikke absolut, da der kan gøres indgreb i denne ret, hvis det er i overensstemmelse med lov og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til bl.a. den nationale sikkerhed og den offentlige orden. Dette indebærer bl.a., at indgrebet skal vurderes og findes proportionalt i hvert enkelt tilfælde.

Det forhold, at kravet om, at de enkelte indgreb – opholdspligt, meldepligt og underretningspligt – *løbende* skal opfylde betingelsen om at være proportionale indgreb, gør, at det med tiden – som det skete i de to nævnte højesteretsafgørelser UfR.2012.2874H og UfR.2017.1218H – kan blive vanskeligere at begrunde sådanne indgreb, efterhånden som tiden går.

I bemærkningerne til nærværende forslag, side 62, henvises der til bemærkningerne til lov nr. 365 af 6. juni 2002, hvorved man i sin tid indførte opholdspligten.

I bemærkningerne til 2002-forslaget er det anført, at det følger af såvel Den Europæiske Menneskerettighedskonventions 4. tillægsprotokol, artikel 2, (som af FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, artikel 12), at enhver, der lovligt befinder sig på en stats område, inden for dette område skal have ret til at færdes frit



og til frit at vælge sit opholdssted. Denne ret kan dog underkastes begrænsninger, hvis det er i overensstemmelse med lov og kan begrundes i hensynet til f.eks. statens sikkerhed, den offentlige orden eller andres rettigheder og friheder.

Disse bestemmelser omfatter ikke blot landets egne borgere, men også udlændinge, der befinder sig lovligt på landets område. Det tilkommer som udgangspunkt staterne at afgøre, hvem der lovligt befinder sig inden for dets grænser, hvis det i øvrigt er i overensstemmelse med staternes internationale forpligtelser.

Det fremgår videre, at man i bemærkningerne til 2002-forslaget yderligere anførte, at en asylansøger som udgangspunkt har lovligt, processuelt ophold i Danmark fra tidspunktet for asylansøgningens indgivelse til asylsagen er færdigbehandlet, og den pågældendes udrejsefrist er overskredet. (Forudsat, at der meddeles afslag). En ansøgning om humanitær opholdstilladelse eller anden subsidiær tilladelse kan efter omstændighederne forlænge et lovligt, processuelt ophold og tillægges opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen.

Endvidere anføres det i 2002-forslagets bemærkninger, at udlændingen ikke længere har lovligt ophold i Danmark, når Udrejsefristen er overskredet. Dette gælder – understreges det – selvom udlændingen ikke kan udsendes af landet på grund af forbuddet mod refoulement i udlændingelovens § 31. Udlændinge, der meddeles afslag på asyl, f.eks. på grund af alvorlig kriminalitet, men som ikke kan udsendes på grund af udlændingelovens refoulementsforbud, opholder sig således *ulovligt* i Danmark på såkaldt tålt ophold.

I et senere forslag til ændring af udlændingeloven (lov nr. 1397 af 27. december 2008) gentages det, at det følger af artikel 2 i 4. tillægsprotokol til Den Europæiske

Menneskerettighedskonvention, at enhver, der lovligt befinder sig på en stats område, inden for dette skal have ret til at færdes frit og til frit at vælge opholdssted. Endvidere anføres det i 2008-bemærkningerne, at beskyttelsen i artikel 2 i 4. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention også omfatter udlændinge, herunder udlændinge på tålt ophold. På den baggrund konkluderes det, at skærpet kontrol med påbud om at tage ophold i et udrejsecenter vil være et indgreb, der er omfattet af artikel 2 – om frihed til valg af opholdssted – i 4. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

I nærværende forslags bemærkninger, side 63, anføres det videre, at tilsvarende betragtninger (som om opholdspligt) har gjort sig gældende i forhold til melde- og underretningspligten.

Det har på den baggrund, anføres det samme side, været regeringens opfattelse, at udlændinge på tålt ophold har været omfattet af beskyttelsen i artikel 2 i 4. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, og at de er omfattet af den beskyttelse af bevægelsesfriheden, der følger af bestemmelsen.

Det er denne opfattelse, som regeringen med nærværende forslag vil gøre op med. Ræsonnementet er, at hvis personer på tålt ophold eller kriminelle udviste ikke opholder sig lovligt i Danmark, så er de heller ikke beskyttet af artikel 2 i 4. tillægsprotokol og de begrænsninger, der ligger i protokollens regler om ”proportionalitet”.



Helt konkret skal lovændringen føre til, at udlændingemyndighederne kan se bort fra de to danske højesteretsdomme, som har betydet, at der gælder en tommelfingerregel, om at personer på tålt ophold m.v. ikke må være undergivet de nuværende pålæg om opholdspligt, melde- og underretningspligt i mere end 3 år og 11 måneder. (I praksis 4 år).

I bemærkningerne til nærværende udkast, side 64, anføres der til støtte for ændringen af retstilstanden to afgørelser.

For det første Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol afgørelse i sagen MS. mod Belgien, og for det andet Den Europæiske Menneskerettighedskommissions afvisningsbeslutning i sagen Omwenyeke mod Tyskland om begrænsninger i en asylansøgers bevægelsesfrihed, mens den pågældendes asylansøgning var under behandling.

Både domstolsafgørelsen og afvisningsbeslutningen når frem til, at det er de enkelte stater – som har undertegnet Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – der afgør, hvornår en udlænding opholder sig lovligt i landet, og at artikel 2 i 4. tillægsprotokol alene beskytter personer, som opholder sig lovligt i landet.

### **MS. mod Belgien**

I MS. mod Belgien påstod klageren, at Belgien havde krænket hans rettigheder i forhold til artikel 3 – om (udsendelse til) tortur og umenneskelig og nedværdigende behandling – ved at sende ham til Irak, og artikel 5, stk. 1, om frihedsberøvelse mhp. udsendelse af Belgien, og endelig artikel 2, i tillægsprotokol 4 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for at

krænke hans ret til at bevæge sig frit i Belgien og tage ophold, hvor han ville.

Domstolen gav klageren medhold i, at de belgiske myndigheder ikke havde foretaget tilstrækkeligt for at sikre, at han ikke ville blive udsat for tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling i Irak – og dermed havde handlet i strid med artikel 3 i konventionen.

Domstolen fandt videre, at de belgiske myndigheder havde i strid med konventionens artikel 5, stk. 1, ved at holde klageren frihedsberøvet med henblik på udsendelse af landet – idet der ikke på noget tidspunkt under de to perioder, hvorunder klageren var frihedsberøvet, var noget, som pegede på, at en udsendelse var nært forestående.

I forhold til spørgsmålet om klageren ret til at bevæge sig og opholde sig, hvor han ville i Belgien- under den sidste del af hans ophold i Belgien - gjorde klageren gældende, at hans rettigheder havde været krænket, idet han

- Havde pligt til kun at bo ét sted,
- Havde pligt til at melde sig hos det lokale politi to gange dagligt,
- Ikke måtte forlade kommunens område uden at underrette politiet

Domstolen afgjorde, at 4. tillægsprotokol, artikel 2 – om bevægelsesfrihed og valg af opholdssted alene vedrører personer, som opholder sig lovligt i landet, og at "lovligheden" fastlægges af staterne. Klageren fik derfor ikke medhold i sin klage angående hans bevægelsesfrihed jf. artikel 2 i 4. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Efter Amnesty Internationals opfattelse må man spørge, om ikke Domstolen – ved siden af den rent formelle afgørelse af, at det er



staterne, som afgør, hvornår en person opholder sig lovlig på statens territorium - samtidig har skelet en del til protokollens artikel 2, para 2 og spørgsmålet om **proportionalitet i indgrebene – herunder især hvor indgribende restriktionerne er.**

Under behandlingen af spørgsmålet om bevægelsesfriheden jf. tillægsprotokollens artikel 2, gjorde den belgiske stat gældende, at klagerens bevægelsesfrihed ikke var unødvendigt eller uforholdsmæssigt begrænset på en måde, som krænkede 4. tillægsprotokol, artikel 2.

Belgien henviste bl.a til, at klageren boede i Sint-Niklaas, en by og et opholdssted, som klagere selv havde valgt.

Videre, at Sint-Niklaas er en by med 70.000 indbyggere på et areal, som dækker 88 km<sup>2</sup>.

I byen er der videre, oplyste Belgien, en veludviklet infrastruktur, både i forhold til kultur og sundhed – og klageren kunne frit bevæge sig inden for Sint-Niklaas' område og etablere sociale netværk på lige fod med alle byens øvrige borgere – lige som klageren havde indgået ægteskab under sit ophold i Sint-Niklaas.

Det område, som klagerens bevægelsesfrihed var begrænset til, svarer i befolkningstal svarende til byer som Gentofte, Sønderborg, Holbæk, Hjørring, Helsingør m.fl.

Man kan ikke med rimelighed sammenligne klagerens forhold i Sint-Niklaas med de forhold, som bydes personer på tålt ophold i Kærshovedgaard, et tidligere fængsel, der ifølge regeringen med omhu er udvalgt, fordi det ligger langt fra større byer og almindelig samfundsmæssig infrastruktur.

Hvis planerne om at ombygge øen Lindholm til et udrejsecenter omkranset af vand med få daglige sejladser mellem øen og den lille by Kalvehave med ca. 632 indbyggere bliver realiseret, vil en fremtidig sammenligning mellem Sint-Klaas og Lindholm – eller en proportionalitetsvurdering i forhold til opholds-, melde- og bevægelsespligt være endnu mere urimelig og usaglig.

### **Omwenyeke mod Tyskland**

I sagen Omwenyeke mod Tyskland – om begrænsninger i en asylansøgers bevægelsesfrihed – nåede sagen ikke til realitetsbehandling, idet den blev afvist af Kommissionen/Domstolen som åbenbart grundløs.

Klageren påstod sin ret til frit at bevæge sig og opholde sig i Tyskland, jf. artikel 2 i 4. tillægsprotokol, krænkede derved, at han havde fået pålæg om at opholde sig i Wolfsburg – og ikke forlade byens område.

Wolfsburg er en by med 125.000 indbyggere, og klageren kunne bevæge sig frit inden for dens område. Han klagede imidlertid over, at han ikke kunne besøge venner, som boede uden for byen, lige som han ikke kunne opsøge netværk med andre flygtninge uden for byen. Ansøgeren giftede sig i 2001 med en tysk statsborger.

Som nævnt ovenfor, blev sagen afvist som åbenbart grundløs.

Indledningsvis slår Domstolen fast, at “The Court reiterates that in cases arising from individual applications ***its task is not to review the relevant legislation or practice in the abstract; it must as far as possible confine itself, without overlooking the general context, to examining the issues raised by the case before it.***”



Man må forstå denne indledningsvise forudsætning om grænserne for domstolens prøvelse således, **at domstolen ikke er pro-aktiv og ikke inddrager forhold, der ikke er gjort gældende af parterne**, men primært ser det som sin opgave at forholde sig til parternes påstande, som de præsenteres.

I de nævnte afgørelser har Domstolen forholdt sig til de nævnte indgreb på den ene side og nødvendigheden – og proportionaliteten – på den anden side - i disse konkrete afgørelser. Selv om Domstolen slår fast, at det er den enkelte stat, der afgør, hvornår udlændinge opholder sig lovligt på statens territorium, kan det ikke antages, at Domstolen ikke vil inddrage spørgsmålet om indgrebenes **intensitet og tidsmæssige udstrækning**.

Efter Amnesty Internationals opfattelse betyder det samtidig, at man ikke kan slutte fra de nævnte domstolsafgørelser til, at fremtidige sager ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol – om (uforholdsmæssige) indgreb i bevægelsesfriheden – uden videre vil lade afgørelsen begynde og slutte med en konstatering af, at udlændinge, som ikke har lovligt ophold, altid kan pålægges indskrænkninger i bevægelsesfriheden omfattet af artikel 2, stk. 2, i 4. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Det kan således langt fra udelukkes, at fremtidige sager om bevægelsesfriheden vil gå Danmark imod – ikke mindst ud fra en helhedsbetragtning af den samlede, kumulerede effekt af de begrænsninger, som pålægges udlændinge på tålt ophold og kriminelle udviste, som ikke kan vende tilbage til deres oprindelsesland.

Om **konsekvenserne af refoulementsforbuddet i forhold til "lovligt ophold eller ulovligt ophold**.

Efter Amnesty Internationals opfattelse bør det granskes nærmere, hvordan "lovligt ophold" i artikel 2 i 4. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol skal defineres og afgrænses.

I nærværende forslag til ændring af udlændingeloven vil man ændre gældende ret således, at personer, som ikke har lovligt ophold - forstået som en positivt defineret opholdsret, der er et resultat af, at udlændingen opfylder nærmere bestemte betingelser og forhold – per definition skal anses for at opholde sig ulovligt i landet.

Personer, som er i Danmark på tålt ophold og andre, som er udvist, men ikke kan udsendes til deres hjemland, fordi det ville stride mod refoulementsforbuddet, jf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols artikel 3, er her som følge af **en formaliseret retlig forpligtelse**, som Danmark har påtaget sig gennem undertegnelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention m.fl.

Danmark har forpligtet sig til ikke at udsende personer, som risikerer forfølgelse i deres hjemland. Tålt ophold er så langt, som man kan komme, fra at indrejse illegalt og arbejde i landet uden nogensinde at henvende sig til de danske myndigheder og få opholdet registreret. Tværtimod er personer på tålt ophold registrerede og juridisk til stede som få andre. Deres opholdsretlige situation ændrer sig først, når eller hvis situationen i deres hjemland ændrer sig. Det kan skiftende folketingsflertal ikke lave om på. Man har kunnet gøre opholdet – eller ikke-opholdet - så utåleligt som muligt, men beskyttelsen





mod at blive udsendt til forfølgelse har man ikke kunnet røre.

Personer på tålt ophold deler ikke skæbne med udlændinge, som er indrejst illegalt og forsøger at holde sig under myndighedernes radar. Personer på tålt ophold kan ikke sendes ud af landet. Men denne beskyttelse anses ikke som en personlig rettighed for dem, men som en begrænsning i staternes råderum.

Realiteten er, at Danmark indgår i en gensidigt forpligtende aftale med en lang række andre medlemmer af det internationale samfund, som siger, at man ikke må udsende mennesker til forfølgelse i deres hjemland.

Efter Amnesty Internationals opfattelse bør man opgive forestillingen om, at personer på tålt ophold opholder sig ulovligt i landet. Det giver ikke mening at anse tålt ophold som en løbende "ulovlighed", når Danmark er forpligtet til at opretholde denne retstilstand. Beskyttelsen af personer på tålt ophold er et resultat af den internationale retsorden, som Danmark selv har været med til at opbygge. Endelig skal Amnesty henlede opmærksomheden på den ovenfor gengivne præmis i Omwenyeke, hvor Domstolen beskriver sin egen sagsbehandling og bemærker, at man tager stilling til sagerne, som de forelægges Domstolen.

Man kunne formode, at den danske praksis ville få problemer, hvis personer på tålt ophold klagede til Domstolen gjorde gældende, at personer på tålt ophold ikke opholder sig ulovligt i landet, men tværtimod befinder sig i landet som et resultat af den internationale retsorden, som Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er udtryk for – herunder særligt refoulementsforbuddet, som det

indfortolkes i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols artikel 3.

Amnesty International,  
den 4. januar 2019/cj