

Til Udlændinge- og Integrationsministeriet

uim@uim.dk, cbo@uim.dk og brj@uim.dk

DANSK FLYGTNINGEHJÆLP
Borgergade 10, 3.sal
DK-1300 København K
Tlf: 3373 5000
www.flygtning.dk

9. marts 2018

Høringssvar i anledning af forslag til lov om ændring af lov om ændring af udlændingeloven (Håndtering af flygtninge- og migrantsituationen), lov om ændring af lov om planlægning (Midlertidige opholdssteder til flygtninge) og udlændingeloven. (Ophævelse af revisionsbestemmelser og forlængelse af udløbsbestemmelse)

Udlændinge- og Integrationsministeriet har ved e-mail af 9. februar 2018 fremsendt ovennævnte udkast til lovforslag til Dansk Flygtningehjælp med anmodning om at eventuelle bemærkninger fremsendes senest den 9. marts 2018.

Dansk Flygtningehjælp sætter pris på muligheden for at fremkomme med bemærkninger.

Dansk Flygtningehjælp kan henholde sig til bemærkningerne i vores tidligere afgivne høringssvar af 19. juni 2017.

Frihedsberøvelse er et alvorligt indgreb, særligt når det anvendes overfor mennesker, der ikke har begået eller er mistænkt for at have begået noget kriminelt. Mennesker, der har set sig nødsaget til at flygte fra deres hjemland, er ofte sårbare. Frihedsberøvelse af ikke-kriminelle sårbare mennesker er et yderst alvorligt indgreb og bør anvendes med allerstørste forsigtighed. Væsentlige retssikkerhedsmæssige garantier såsom domstolsprøvelse er naturligvis helt afgørende.

Frihedsberøvelse af asylansøgere ved indrejsen

Vedrørende frihedsberøvelse af asylansøgere ved indrejsen anbefaler Dansk Flygtningehjælp følgende ændringer af lovforslaget:

- I lyset af indgrebets meget alvorlige karakter bør det præciseres, at frihedsberøvelse af asylansøgere i forbindelse med indrejsen kun

kan finde sted i perioder, hvor Danmark oplever en væsentlig forøgelse af antallet af indrejsende flygtninge og asylansøgere.

- Der bør indføres en øvre grænse, på f.eks. 7 eller 14 dage, for frihedsberøvelsens varighed.
- Det bør præciseres i lovforslaget, at en vurdering af den enkeltes forhold altid skal tages med i betragtning af, om frihedsberøvelse er lovlig. Det skal således indgå i vurderingen om den pågældende person f.eks. er torturoffer eller en ung frisk mand.

Nærmere begrundelse for anbefalingerne:

Dansk Flygtningehjælp har naturligvis forståelse for behovet for at fastlægge identiteten af udlændinge, herunder asylansøgere, der opholder sig i Danmark. Fastlæggelse af identitet af asylansøgere foregår i langt de fleste tilfælde helt uden problemer uden brug af frihedsberøvelse.

Når en asylansøger netop er ankommet til Danmark, hvor han eller hun forventer at være i sikkerhed og derfor har gjort brug af sin grundlæggende ret til at søge asyl, er det særdeles voldsomt at blive frihedsberøvet. Frihedsberøvelse af asylansøgere ved indrejsen bør begrænses til det allermest nødvendige.

I lovbemærkningerne til L1273 står der vedr. pkt. 2.3.2.1. om frihedsberøvelse af asylansøgere ved indrejsen i Danmark:

”Hvis Danmark imidlertid oplever en væsentlig forøgelse af antallet af indrejsende flygtninge og migranter, kan det udfordre politiets kontrol med udlændinges indrejse og ophold i Danmark og opretholdelsen af ro og orden i samfundet, hvis asylansøgere ikke kan frihedsberøves med henblik på, at politiet kan fastslå identitet mv.”

Som det her fremgår, er behovet for at kunne frihedsberøve asylansøgere ved indrejsen knyttet tæt sammen med en situation, hvor Danmark oplever en væsentlig forøgelse af indrejsende flygtninge og migranter.

I bemærkningerne til det fremsendte udkast til forslag fremgår det, at det navnlig er i perioder, hvor Danmark oplever et større indrejsetal, at politiet kan have behov for at frihedsberøve asylansøgere i forbindelse med indrejsen. Samtidig fremgår det, at bestemmelsen også har været anvendt i perioder, hvor indrejsetallet har været lavere.

Det bør præciseres, at frihedsberøvelse af asylansøgere i forbindelse med indrejsen kun kan finde sted i perioder, hvor Danmark oplever en væsentlig forøgelse af antallet af indrejsende flygtninge og asylansøgere.

Frihedsberøvelse af asylansøgere ved indrejsen bør være så kortvarig som overhovedet muligt.

Det fremgår af svar på spørgsmål nr. 11 til L62 fra den 18. november 2015, at *"en frihedsberøvelse med henblik på foretagelse af de nævnte indledende sagsskridt – selv med et ekstraordinært stort antal indrejssende asylansøgere – alene kunne opretholdes af politiet (eller retten, hvis sagen er indbragt herfor) i en væsentligt kortere tidsperiode, end hvis frihedsberøvelsen sker med henblik på udsendelse.."*

Institut for Menneskerettigheder anbefaler i deres høringssvar af 19. november 2015 med henvisning til den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 5, stk. 1, litra f, at den øvre grænse for frihedsberøvelse af asylansøgere ved indrejsen fastsættes til 7 eller 14 dage.

Institut for Menneskerettigheder understreger i deres høringssvar, ligesledes med henvisning til EMRK art. 5, stk. 1, litra f, at frihedsberøvelsens lovlighed (ikke-vilkårlighed) forudsætter en vurdering af den enkeltes forhold, og altså ikke blot en vurdering af nødvendigheden, forstået som at formålet med frihedsberøvelsen indfries.

Suspension af de almindelige regler om domstolsprøvelse

Dansk Flygtningehjælp anbefaler, at bestemmelsen i udlændingelovens § 37 k om suspension af de almindelige regler for automatisk domstolsprøvelse indenfor tre døgn ophæves hurtigst muligt. Hvis bestemmelsen i § 37 k opretholdes, anbefaler Dansk Flygtningehjælp følgende ændringer af lovforslaget:

- Reglerne under suspensionsperioden bør strammes, så den automatiske domstolsprøvelse finder sted senest f.eks. 7 eller 14 dage efter frihedsberøvelsens iværksættelse. Den foreslåede 4 ugers frist findes at være for lang.
- Anvendelsesområdet for suspension bør begrænses til at omfatte frihedsberøvelser efter § 36, stk. 1, 6. pkt.
- Det bør præciseres at suspensionsadgangen kun kan anvendes i helt særlige tilfælde. Det foreslås at § 37 k, stk. 1 ændres til: "Udlændinge- og integrationsministeren kan i *helt særlige tilfælde* beslutte...".
- Ved udløbet af suspensionsperioden bør de almindeligt gældende regler om automatisk domstolsprøvelse træde i kraft umiddelbart.
- Der bør indføres en frist for hvor længe den samlede suspensionsperiode kan gælde.

Nærmere begrundelse for anbefalingerne:

Suspension af en grundlæggende retssikkerhedsmæssig garanti, såsom domstolsprøvelse, af en iværksat frihedsberøvelses lovlighed bør

anvendes med stor varsomhed og bør begrænses til det allermest nødvendige.

Det fremgår af EMRKs art. 5, stk. 4, at enhver, der frihedsberøves, har ret til at indbringe sagen for en domstol, som skal træffe en hurtig afgørelse om frihedsberøvelsens lovlighed. I høringsvar af 19. november 2015 fra Institut for Menneskerettigheder gennemgås en række afgørelser fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, der peger i retning af, at domstolsprøvelse af frihedsberøvelsens lovlighed skal ske indenfor en frist af højst 7 til 14 dage. Den foreslåede fire ugers frist findes derfor at være for lang og bør ændres.

Ifølge bemærkningerne til L1273, er behovet for at suspendere den almindelige automatiske domstolsprøvelse afledt af, at et øget indrejsetal kan nødvendiggøre frihedsberøvelse af et større antal indrejsende, som dermed kan gøre det umuligt for politi og domstole at nå at henholdsvis fremstille og behandle sagerne. Med henblik på at begrænse anvendelsen af suspensionsadgangen til det mest nødvendige foreslås det, at suspensionsadgangen alene gælder frihedsberøvelser efter § 36, stk. 1, 6. pkt.

Dansk Flygtningehjælp finder i øvrigt forslaget om automatisk domstolsprøvelse under suspensionsperioden positivt. Automatisk domstolsprøvelse fremfor domstolsprøvelse efter anmodning styrker retssikkerheden, da den helt centrale domstolsprøvelse af frihedsberøvelsens lovlighed hermed bliver uafhængig af, om den frihedsberøvede orienteres korrekt og har forstået muligheden for at anmode om prøvelse. Som nævnt ovenfor finder Dansk Flygtningehjælp dog, at den foreslåede fire ugers frist er alt for lang.

Derover finder Dansk Flygtningehjælp det positivt, at de almindeligt gældende regler om fastsættelse af en frist på højst 4 uger for fortsat frihedsberøvelse foreslås at finde anvendelse under en suspensionsperiode.

Opholdspligten for afviste asylansøgere

Vedrørende opholdspligten for afviste asylansøgere anbefaler Dansk Flygtningehjælp følgende ændringer af lovforslaget:

- Det bør fremgå af udlændingelovens § 42a, at familier med børn kun pålægges opholdspligt på indkvarteringssteder, der er egnede til børn. Dansk Flygtningehjælp finder ikke, at Udrejsecenter Sjælsmark er egnet til børn, medmindre en udrejse er ganske nært forestående.

Derudover skal Dansk Flygtningehjælp opfordre til at forholdene på udrejse- og hjemrejsecentrene generelt forbedres.

Nærmere begrundelse for anbefalingerne:

Dansk Flygtningehjælp mener helt grundlæggende, at forholdene på udrejse- og hjemrejsecentre skal være ordentlige og at forholdene aldrig må være af en karakter, hvor mennesker nedbrydes og ødelægges. Dansk Flygtningehjælp finder det derfor vigtigt, at der løbende er fokus på forholdene på de enkelte centre med henblik på, at også afviste asylansøgere lever under rimelige vilkår.

Ved pålæggelse af opholdspligt for afviste asylansøgere bør der være en vis fleksibilitet i forhold til de enkelte persons individuelle forhold. Dansk Flygtningehjælp finder det derfor positivt, at der i de nuværende regler om opholdspligt er mulighed for at undlade at pålægge opholdspligt, hvis særlige grunde taler imod, f.eks. sygdom eller hensyn til familielivet.

I praksis bliver opholdspligten dog anvendt over for langt størstedelen af afviste asylansøgere i udrejseposition, som enten bliver indkvarteret på Udrejsecenter Kærshovedgård, Udrejsecenter Sjælsmark eller Hjemrejsecenter Avnstrup.

Afviste børnefamilier, hvor forældrene ikke samarbejder om udsendelsen, bliver i praksis placeret på Udrejsecenter Sjælsmark, uanset om familien og børnene har befundet sig i Danmark i mange år. Pr. 16. december 2017 befandt der sig 70 børn under 18 år på Udrejsecenter Sjælsmark, hvoraf de 21 børn er født i Danmark. Nogle af børnene har boet på Sjælsmark i op til 1 år og børnenes ophold på Sjælsmark har derfor ikke karakter af at være hverken midlertidigt eller kortvarigt.

Udrejsecenter Sjælsmark er en nedlagt kaserne, som nu fungerer som udrejsecenter for afviste asylansøgere. Centret drives af Kriminalforsorgen og der er videoovervågning og adgangskontrol på stedet. Det er muligt at få besøgende i et afgrænset tidspunkt hver dag, men alle besøgende skal registrere sig ved indgangskontrollen.

Børnefamilier bor som udgangspunkt på ét værelse sammen uden eget bad og toilet, som i stedet kan forefindes på gangen. Der er ikke adgang til køkkenfaciliteter og familierne er derfor henvist til at spise i kantinen, hvor der serveres mad tre gange dagligt.

Børn, som bor på Sjælsmark, går i en intern skole i Lyngre drevet af Røde Kors. Der er mulighed for at nogle af børnene kan blive indskrevet på almindelige folkeskoler i området, men i praksis er det svært at finde plads til børnene.

Dansk Flygtningehjælp finder det yderst kritisabelt, at børn lever så længe under de forhold, der er på Udrejsecenter Sjælsmark.

Øvrige bemærkninger

- Frihedsberøvelse med henblik på udsendelse må ikke være en straf. Der bør kun ske frihedsberøvelse, hvis der faktisk er en realistisk mulighed for udsendelse. Sårbare personer bør som det helt klare udgangspunkt ikke frihedsberøves. I bemærkningerne til lovforslaget er nævnt nogle få eksemplere på sårbare personer. Eksemplerne tyder på en meget snæver forståelse af, hvem der bør betragtes som sårbare, og som derfor så vidt muligt ikke bør frihedsberøves. Andre relevante eksempler er psykisk syge, visse fysisk syge, gravide, samt ofre for menneskehandel og tortur. Disse eksempler foreslås tilføjet til bemærkningerne.
- Frihedsberøvelse som motivationsfremmende foranstaltning har så vidt vides aldrig haft en reel effekt. Tidligere erfaringer indikerer klart, at selv langvarig frihedsberøvelse ikke har formået at motivere afviste asylansøgere til at udrejse. Erfaringerne er bl.a. beskrevet i 'Rapport om asylansøgers mulighed for at få adgang til arbejdsmarkedet og bo udenfor asylcentre' udarbejdet af en arbejdsgruppe under Justitsministeriet i juni 2012. Det anbefales, at bestemmelserne om frihedsberøvelse som motivationsfremmende foranstaltning ophæves.
- Vedrørende meldepligt bør der udvises en større grad af fleksibilitet, både i forhold til vurderingen af om meldepligt faktisk er nødvendig, omfanget af og den nærmere afvikling af meldepligten. Meldepligten bør ikke være til hinder for at afviste asylansøgere kan opretholde en nogenlunde meningsfuld hverdag, samt et familieliv.
- Udrejsefristen bør være 4 uger, så frivillig udrejse i højere grad bliver en reel mulighed.

Med venlig hilsen,



Christian Friis Bach
General Sekretær
Dansk Flygtningehjælp