

HÅNDBOG

Håndbog om europæisk lovgivning vedrørende asyl, grænser og indvandring



© Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder, 2014
Europarådet, 2014

Manuskriptet til denne håndbog blev afsluttet i december 2013. Håndbogen blev offentliggjort første gang på fire sprog i juni 2013. I denne anden udgave indgår de ændringer af EU's asyl-*acquis*, der blev offentliggjort i sommeren 2013. Fremtidige opdateringer af håndbogen vil blive gjort tilgængelig på Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheds (FRA) hjemmeside på: <http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders> og på Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (EMRD) hjemmeside på: <http://www.echr.coe.int> under "Publications".

Gengivelse er tilladt, dog ikke til kommercielt brug, såfremt kilden angives.

***Europe Direct er en service, der har til formål at hjælpe
med at besvare Deres spørgsmål om Den Europæiske Union.***

**Frikaldsnummer (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(* Oplysningerne er gratis ligesom de fleste opkald (nogle operatører, telefonbokse eller hoteller kan dog kræve penge for opkaldet).

Foto (titelblad og inde): © iStockphoto

Yderligere oplysninger om EU fås på internet via Europaserveren (<http://europa.eu>)

Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2015

ISBN 978-92-871-9923-2 (Europarådet)

ISBN 978-92-9491-059-2 (FRA)

doi:10.2811/591577

Printed in Belgium

TRYKT PÅ KLORFRIT GENBRUGSPAPIR (PCF)

Denne håndbog blev udarbejdet på engelsk. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMRD) påtager sig intet ansvar for kvaliteten af oversættelserne til andre sprog. De synspunkter, der kommer til udtryk i denne håndbog, er ikke bindende for EMRD. Håndbogen henviser til et udvalg af tekster og håndbøger. EMRD påtager sig intet ansvar for disses indhold, ligesom den omstændighed, at de er inkluderet på listen, ej heller udgør nogen form for godkendelse af disse publikationer. Yderligere publikationer er angivet på internetsiderne for EMRD's bibliotek på: <http://www.echr.coe.int>.



Håndbog om europæisk lovgivning vedrørende asyl, grænser og indvandring

2014

Forord

I marts 2011 udgav Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol en håndbog om europæisk lovgivning på området for ikke-forskelsbehandling som et resultat af deres første fælles projekt. Som følge af den positive feedback, som man modtog herpå, blev det besluttet at fortsætte samarbejdet inden for et andet meget aktuelt område, hvor man ligeledes havde konstateret, at der var et behov for en udførlig vejledning til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols og Den Europæiske Unions Domstols retspraksis samt til de relevante EU-forordninger og -direktiver. Med nærværende håndbog tilstræbes det at give en oversigt over de forskellige europæiske standarder af relevans for asyl, grænser og indvandring.

Håndbogen er henvendt til advokater, dommere, anklagere, grænsevagter, sagsbehandlere og andre, der arbejder med nationale myndigheder, samt ikke-statslige organisationer og andre organer, som kan komme ud for juridiske problemstillinger inden for de områder, der behandles i håndbogen.

Med Lissabon-traktatens ikrafttræden i december 2009 blev Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder juridisk bindende. Endvidere skal Den Europæiske Union i henhold til Lissabon-traktaten tiltræde den europæiske menneskerettighedskonvention, som er juridisk bindende for alle EU-medlemsstater og Europarådet. At forbedre forståelsen af de fælles principper, som er udviklet i de to europæiske domstoles retspraksis og i EU-forordninger og -direktiver, er en væsentlig forudsætning for den korrekte gennemførelse af relevante standarder, hvorved fuld respekt for de grundlæggende rettigheder sikres på nationalt plan. Det er vores håb, at denne håndbog vil medvirke til at fremme dette vigtige formål.

Erik Fribergh

Justitssekretær ved Den Europæiske
Menneskerettighedsdomstol

Morten Kjaerum

Direktør for Den Europæiske Unions
Agentur for Grundlæggende Rettigheder

Indholdsfortegnelse

FORORD	3
FORKORTELSER	11
SÅDAN ANVENDES HÅNDBOGEN	13
INDLEDNING	17
Europarådet	17
Den Europæiske Union	19
EU's charter om grundlæggende rettigheder	22
Den Europæiske Unions tiltrædelse af den europæiske menneskerettighedskonvention	24
Hovedpunkter	25
1. ADGANG TIL OMRÅDET OG TIL PROCEDURER	27
Indledning	28
1.1. Schengen-visumreglerne	30
1.2. Forhindring af uretmæssig indrejse	33
1.3. Indrejseforbud og Schengen-indberetninger	33
1.4. Grænsekontrol	37
1.5. Transitområder	37
1.6. Asylansøgere	38
1.7. Tilbagesendelser til søs ('push backs')	40
1.8. Retsmidler	42
Hovedpunkter	43
2. STATUS OG TILKNYTTET DOKUMENTATION	45
Indledning	46
2.1. Asylansøgere	47
2.2. Anerkendte flygtninge og personer, der er anerkendt som havende behov for subsidær beskyttelse	49
2.3. Ofre for menneskehandel og for særligt udnyttende arbejdsforhold	50
2.4. Personer berørt af Rule 39-foreløbige foranstaltninger	51
2.5. Migranter i en irregulær situation	53
2.6. Fastboende udlændinge	55
2.7. Tyrkiske statsborgere	57
2.8. Tredjelandstatsborgere, som er familiemedlemmer til statsborgere i EØS-lande eller Schweiz	59
2.9. Statsløse personer og fortabelsen af statsborgerskab eller dokumentation	60
Hovedpunkter	62

3. FASTLÆGGELSE AF RETTEN TIL ASYL OG HINDRINGER FOR UDSENDELSE:	
MATERIELLE SPØRGSMÅL	65
Indledning	67
3.1. Retten til asyl og princippet om non-refoulement	68
3.1.1. Risikoens karakter i henhold til EU-retten	71
3.1.2. Risikoens karakter i henhold til den europæiske menneskerettighedskonvention	74
3.1.3. Risikovurdering	79
3.1.4. Tilstrækkelig beskyttelse	82
3.1.5. Internt flugt- eller beskyttelsesalternativ	85
3.1.6. Beskyttelse andetsteds	86
3.1.7. Udelukkelse fra international beskyttelse	88
3.1.8. Ophør af international beskyttelse	90
3.2. Kollektiv udvisning	91
3.3. Hindringer for udvisning i medfør af andre menneskerettigheder	93
3.4. Tredjelandstatsborgere, som nyder en højere grad af beskyttelse mod udsendelse	95
3.4.1. Fastboende udlændinge	95
3.4.2. Tredjelandstatsborgere, som er familiemedlemmer til statsborgere i EØS-lande eller Schweiz	95
3.4.3. Tyrkiske statsborgere	97
Hovedpunkter	98
4. PROCESSUELLE RETSSIKKERHEDSGARANTIER OG JURIDISK BISTAND I ASYL- OG TILBAGESENDELSESSAGER	101
Indledning	102
4.1. Asylprocedurer	103
4.1.1. Samtale, behandlingsprocedure og indledende afgørelse	103
4.1.2. Ret til et effektivt retsmiddel	105
4.1.3. Klager med automatisk opsættende virkning	108
4.1.4. Fremskyndede asylprocedurer	111
4.2. Dublin-proceduren	112
4.3. Procedurer vedrørende modtagelsesforhold for asylansøgere	115
4.4. Tilbagesendelsesprocedurer	116
4.5. Juridisk bistand i asyl- og tilbagesendelsesprocedurer	118
4.5.1. Juridisk bistand i asylprocedurer	119
4.5.2. Juridisk bistand ved tilbagesendelsesafgørelser	120
4.5.3. Juridisk bistand til anfægtelse af afgørelser om asylstøtte	121
Hovedpunkter	121

5. PRIVAT- OG FAMILIELIV OG RETTEN TIL AT INDGÅ ÆGTESKAB	123
Indledning	125
5.1. Retten til at indgå ægteskab og til at stifte familie	127
5.2. Familielegalisering	129
5.3. Familiesammenføring	137
5.4. Opretholdelse af familien – beskyttelse mod udvisning	141
5.4.1. Opløste forhold	142
5.4.2. Straffedomme	143
Hovedpunkter	147
6. FRIHEDSBERØVELSE OG BEGRÆNSNINGER AF BEVÆGELSESFRIHEDEN	149
Indledning	151
6.1. Frihedsberøvelse eller begrænsning af bevægelsesfriheden?	152
6.2. Alternativer til frihedsberøvelse	155
6.3. Udtømmende liste over undtagelser til retten til frihed	156
6.3.1. Frihedsberøvelse for at hindre uretmæssig indrejse i landet	159
6.3.2. Frihedsberøvelse i perioden frem til udvisning eller udlevering	161
6.4. Foreskrevet ved lov	163
6.5. Nødvendighed og proportionalitet	165
6.6. Vilkårighed	166
6.6.1. God tro	167
6.6.2. Nødvendig omhu	167
6.6.3. Realistisk udsigt til udsendelse	168
6.6.4. Maksimal varighed af frihedsberøvelse	169
6.7. Frihedsberøvelse af personer med særlige behov	171
6.8. Processuelle retssikkerhedsgarantier	173
6.8.1. Ret til at blive underrettet om grundene	173
6.8.2. Ret til efterprøvelse af frihedsberøvelse	174
6.9. Forholdene under eller systemerne for frihedsberøvelse	176
6.10. Erstatning for uretmæssig frihedsberøvelse	178
Hovedpunkter	179
7. TVANGSMÆSSIGE TILBAGESENDELSER OG FREMGANGSMÅDE	
VED UDSENDELSE	181
Indledning	182
7.1. Gennemførelse af udsendelse: Sikkert, værdigt og humant	183
7.2. Fortrolighed	184
7.3. Alvorlig overlast forårsaget af tvangsmæssige foranstaltninger	185
7.4. Efterforskninger	187
Hovedpunkter	189

8. ØKONOMISKE OG SOCIALE RETTIGHEDER	191
Indledning	193
8.1. De væsentligste retskilder	194
8.2. Økonomiske rettigheder	197
8.2.1. Familiemedlemmer til statsborgere i EØS-lande og Schweiz	199
8.2.2. Udstationerede arbejdstagere	200
8.2.3. Indehavere af det blå EU-kort, forskere og studerende	201
8.2.4. Tyrkiske statsborgere	202
8.2.5. Fastboende udlændinge og personer, som er omfattet af familiesammenføringsdirektivet	203
8.2.6. Statsborgere i andre lande, som har indgået associerings- eller samarbejdsaftaler	204
8.2.7. Asylansøgere og flygtninge	207
8.2.8. Migranter i en irregulær situation	207
8.3. Uddannelse	208
8.4. Bolig	211
8.5. Sundhedspleje	216
8.6. Social sikring og social bistand	220
Hovedpunkter	224
9. PERSONER MED SÆRLIGE BEHOV	227
Indledning	228
9.1. Uledsagede mindreårige	229
9.1.1. Modtagelse og behandling	230
9.1.2. Aldersvurdering	233
9.2. Ofre for menneskehandel	233
9.3. Personer med handicap	236
9.4. Ofre for tortur og andre former for grov vold	237
Hovedpunkter	239
SUPPLERENDE LÆSNING	241
ONLINE KILDER	247
FORTEGNELSE OVER RETSPRAKSIS	249
HVORDAN MAN FINDER RETSPRAKSIS FRA DE EUROPÆISKE DOMSTOLE	263
EU-INSTRUMENTER OG UDVALGTE AFTALER	269

BILAG 1: ANVENDELSE AF DE EU-FORORDNINGER OG EU-DIREKTIVER, SOM ER NÆVNT I DENNE HÅNDBOG	276
BILAG 2: ANVENDELSE AF UDVALGTE EUROPARÅDS-INSTRUMENTER	280
BILAG 3: TILSLUTNING TIL BESTEMMELSERNE I ESC	282
BILAG 4: TILSLUTNING TIL UDVALGTE FN-KONVENTIONER	285
BILAG 5: LANDEKODER	287

Forkortelser

CAT	FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf
CPT	Den Europæiske Komité til Forebyggelse af Tortur og Umenne- skelig eller Nedværdigende Behandling eller Straf
CRC	FN's konvention om barnets rettigheder
CRPD	FN's konvention om rettigheder for personer med handicap
EASO	Det Europæiske Asylstøttekontor
ECSR	Den Europæiske Komité for Sociale Rettigheder
EFTA	Den Europæiske Frihandelssammenslutning
EMRD	Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol
EMRK	Den europæiske menneskerettighedskonvention
ESC	Den europæiske socialpagt
EU	Den Europæiske Union
EU-Domstolen	Den Europæiske Unions Domstol (indtil december 2009: De Europæiske Fællesskabers Domstol (EF-Domstolen))
EØF	Det Europæiske Økonomiske Fællesskab
EØS	Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde
EØS-statsborgere	Statsborgere i en af de 28 EU-medlemsstater, Island, Liechten- stein eller Norge
FN	De Forenede Nationer
FRA	Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder
Frontex	Det Europæiske Agentur for Forvaltning af det Operative Samar- bejde ved EU-medlemsstaternes Ydre Grænser
ICCPR	Den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder
ICERD	Den internationale konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination

ICESCR	Den internationale konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder
PACE	Europarådets Parlamentariske Forsamling
RABIT	Hurtigt grænseindsatshold
SAR	Eftersøgning og redning
SIS	Schengen-informationssystemet
SOLAS	Sikkerhed for menneskeliv på søen
TEU	Traktaten om Den Europæiske Union
TEUF	Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
UNHCR	FN's Højkommissariat for Flygtninge
UNMIK	FN's Midlertidige Administrative Mission i Kosovo
UNRWA	FN's Hjælpeorganisation for Palæstinaflygtninge i Mellemøsten

Sådan anvendes håndbogen

Denne håndbog giver en oversigt over den gældende lovgivning om asyl, grænseforvaltning og indvandring i henhold til Den Europæiske Unions (EU's) lovgivning og den europæiske menneskerettighedskonvention (EMRK). Håndbogen ser på situationen for de udlændinge, som EU sædvanligvis betegner som tredjelandsstatsborgere, selv om en sådan sondring ikke er relevant for de nævnte bestemmelser i EMRK.

Håndbogen dækker ikke EU-borgeres rettigheder eller rettigheder for statsborgere i Island, Liechtenstein, Norge og Schweiz, som i henhold til EU-retten frit kan indrejse på EU's område samt færdes frit inden for dette område. Der henvises kun til disse kategorier af statsborgere, når det er nødvendigt for at forstå den situation, som familiemedlemmer, der er tredjelandsstatsborgere, befinder sig i.

Inden for EU-retten er der omkring 20 forskellige kategorier af tredjelandsstatsborgere, som hver har forskellige rettigheder, der varierer alt efter de pågældendes tilknytning til EU's medlemsstater eller deres behov for særlig beskyttelse. For nogle af disse, for eksempel asylansøgere, giver EU-retten udførlige regelsæt, hvorimod den for andre, som for eksempel studerende, kun regulerer visse aspekter, mens de øvrige rettigheder overlades til EU-medlemsstaternes regulering. Generelt indrømmes tredjelandsstatsborgere, som får tilladelse til at bosætte sig i EU, mere omfattende rettigheder, end de tredjelandsstatsborgere, som kun opholder sig midlertidigt. [Tabel 1](#) giver en generel oversigt over de forskellige kategorier af tredjelandsstatsborgere i henhold til EU-retten.

Denne håndbog er udarbejdet som en hjælp til praktiserende jurister, som ikke er specialiserede inden for området for asyl-, grænse- og indvandringslovgivning. Den er henvendt til advokater, dommere, anklagere, grænsevagter, udlændingeretlige sagsbehandlere og andre, der arbejder med nationale myndigheder, samt ikke-statslige organisationer (NGO'er) og andre organer, som kan møde juridiske problemstillinger vedrørende disse områder. Den kan anvendes som det første referencepunkt i forbindelse med både EU-retten og EMRK inden for disse områder, og den forklarer, hvorledes hvert område er reguleret under EU-retten samt under EMRK, den europæiske socialpagt (ESC) og andre instrumenter fra Europarådet. Hvert kapitel indledes med en tabel over de gældende bestemmelser i de to særskilte europæiske retssystemer. Derefter præsenteres de relevante love i disse to europæiske retsordener enkeltvist, efterhånden som de bliver aktuelle under hvert emne. Dette gør det muligt for læseren at se, hvor de to retssystemer er ens, og hvor de er forskellige.

Jurister i ikke-EU-medlemsstater, som er medlemsstater i Europarådet og dermed parter i EMRK, kan finde oplysninger, som er relevante for deres eget land, ved at gå direkte til afsnittene om EMRK. Jurister i EU-medlemsstater vil skulle anvende begge afsnit, da deres lande er bundet af begge retsordener. For de, der har behov for yderligere information om et særligt emne, findes der en fortegnelse med henvisninger til mere specialiseret materiale i afsnittet "Supplerende læsning" i håndbogen.

EMRK's bestemmelser præsenteres via korte henvisninger til udvalgte sager, der er blevet behandlet af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMRD), og som vedrører det pågældende emne, der behandles i håndbogen. Disse sager er blevet udvalgt blandt det store antal EMRD-domme og -afgørelser, der forefindes vedrørende spørgsmål relateret til migration.

EU-retten findes i lovgivningsmæssige initiativer, der er blevet vedtaget, i relevante bestemmelser i traktaterne og i særdeleshed i EU's charter om grundlæggende rettigheder, som fortolket i EU-Domstolens retspraksis eller i EF-Domstolens retspraksis frem til 2009.

Den retspraksis, der er beskrevet eller citeret i håndbogen, er eksempler på en vigtig del af både EMRD's og EU-Domstolens retspraksis. Retningslinjerne sidst i håndbogen har til formål at bistå læseren med at søge efter retspraksis på internettet.

Det er ikke alle EU-medlemsstaterne, der er bundet af alle de forskellige dele af EU-retten på området for asyl, grænseforvaltning og indvandring. [Bilag 1](#) om 'anvendelse af de EU-forordninger og EU-direktiver, som er nævnt i denne håndbog', giver en oversigt over hvilke medlemsstater, der er bundet af hvilke bestemmelser. Det viser også, at Danmark, Irland og Det Forenede Kongerige er de lande, som oftest har fravalgt de instrumenter, der er anført i denne håndbog. Mange af de EU-instrumenter, der vedrører grænser, herunder Schengen-*acquis'et* – det vil sige al EU-lovgivning, der er vedtaget inden for dette område – og visse andre EU-retlige instrumenter, finder tillige anvendelse på visse ikke-EU-medlemslande, nemlig Island, Liechtenstein, Norge og/eller Schweiz.

Alle Europarådets medlemsstater er parter i EMRK, men ikke alle har ratificeret eller tiltrådt samtlige EMRK's protokoller eller er kontraherende stater i de øvrige Europaråds-konventioner, som er nævnt i håndbogen. [Bilag 2](#) giver en oversigt over anvendelsen af udvalgte instrumenter fra Europarådet, inklusive de relevante protokoller til EMRK.

Der er også betydelige forskelle mellem de lande, som er parter i ESC. Lande, som tilslutter sig ordningerne under ESC, afgør selv, om de vil tilslutte sig de enkelte artikler, om

end de er underlagt visse minimumskrav. [Bilag 3](#) giver en oversigt over tilslutningen til bestemmelserne i ESC.

Håndbogen dækker ikke den internationale menneskeret eller flygtningeret, medmindre sådan lovgivning udtrykkeligt er blevet inkorporeret i EMRK eller EU-retten. Dette er tilfældet med 1951 Genève-konventionen om flygtninges retsstilling (Genève-konventionen eller flygtningekonventionen), der udtrykkeligt henvises til i artikel 78 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF). De europæiske lande vedbliver naturligvis med at være bundet af alle de traktater, som de er parter i. De gældende internationale instrumenter er anført i [Bilag 4](#).

I håndbogens indledning forklares kort den rolle, som de to retssystemer spiller ifølge EMRK og EU-retten. Derefter følger ni kapitler, der dækker følgende emner:

- adgang til området og til procedurer;
- status og tilknyttet dokumentation;
- fastlæggelse af retten til asyl og hindringer for udsendelse: Materielle spørgsmål;
- processuelle retssikkerhedsgarantier og juridisk bistand i asyl- og tilbagesendelsessager;
- privat- og familieliv og retten til at indgå ægteskab;
- frihedsberøvelse og begrænsninger af bevægelsesfriheden;
- tvangsmæssige tilbagesendelser og fremgangsmåde ved udsendelse;
- økonomiske og sociale rettigheder;
- personer med særlige behov.

Hvert kapitel dækker et særskilt emne, mens krydshenvisninger til andre emner og kapitler giver en mere fuldstændig forståelse for den gældende juridiske ramme. I slutningen af hvert kapitel præsenteres hovedpunkterne.

Den elektroniske version af håndbogen indeholder hyperlinks til begge de europæiske domstoles retspraksis samt til citeret EU-lovgivning. Hyperlinks til EU-rettens kilder fører

læseren til oversigtssider på eur-lex, hvorfra læseren kan åbne sagen eller retsakten på et af de tilgængelige EU-sprog.

Tablet 1: Kategorier af tredjelandstatsborgere i henhold til EU-retten

Personer, hvis rettigheder afledes af EU-bestemmelser om fri bevægelighed	Familiemedlemmer til statsborgere i EU-medlemsstater
Personer, hvis rettigheder udledes af internationale aftaler	Familiemedlemmer til statsborgere i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) og Schweiz Tyrkiske statsborgere og disses familiemedlemmer Statsborgere i lande, der har indgået bilaterale eller multilaterale aftaler med EU (flere end 100 lande)
Midlertidigt bosatte og fastboende udlændinge	Familiemedlemmer til referencepersoner, som er tredjelandstatsborgere Udlændinge, der er fastboende i EU Indehavere af det blå EU-kort og disses familiemedlemmer Udstationerede arbejdstagere Forskere Studerende Sæsonarbejdere Virksomhedsinternt udstationerede
Personer, som har behov for beskyttelse	Asylansøgere Personer, som modtager subsidiær beskyttelse Personer, som modtager midlertidig beskyttelse Flygtninge Ofre for menneskehandel
Migranter i en irregulær situation	Tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold Tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold, hvis udsendelse er blevet udsat

Kilde: FRA, 2013.



Indledning

Denne indledning vil kort redegøre for de to europæiske retsordeners rolle i forbindelse med regulering af migration. Henvisningerne til Europarådets retssystem vil hovedsageligt vedrøre EMRK og den retspraksis, som er udviklet af EMRD, dog med undtagelse af kapitel 8, som også omhandler ESC. EU-retten præsenteres hovedsageligt via de relevante forordninger og direktiver samt bestemmelserne i EU's charter om grundlæggende rettigheder.

Europarådet

Europarådet blev oprettet efter Anden Verdenskrig med det formål at forene Europas stater for at fremme retsstatsprincippet, demokrati, menneskerettigheder og social udvikling. Til dette formål vedtog Europarådet EMRK i 1950. EMRD – og tidligere Den Europæiske Kommission for Menneskerettigheder – blev nedsat i henhold til artikel 19 i EMRK med henblik på at sikre, at staterne efterlever deres forpligtelser efter EMRK. EMRD sikrer dette ved at behandle klagemål fra enkeltpersoner, grupper af enkeltpersoner, ikke-statslige organisationer eller juridiske personer vedrørende påstande om krænkelse af konventionen. I december 2013 bestod Europarådet af 47 medlemsstater, hvoraf de 28 samtidig er medlem af EU. En klager, der fremsender en ansøgning til EMRD vedrørende et klagemål, behøver ikke at være statsborger eller retmæssigt bosiddende i en af disse 47 medlemsstater; undtagen i relation til visse særlige bestemmelser. EMRD kan også undersøge mellemstatslige sager rejst af en eller flere af Europarådets medlemsstater mod en anden medlemsstat.

EMRK indeholder kun få bestemmelser, hvori udlændinge udtrykkeligt nævnes, eller hvori bestemte rettigheder begrænses til statsborgere eller personer, der har retmæssigt ophold (for eksempel artikel 2, 3 og 4 i EMRK's protokol 4 og artikel 1 i protokol 7).

Spørgsmål vedrørende migration har resulteret i en omfattende samling af retspraksis fra EMRD, et udvalg af hvilken, der præsenteres som eksempler i denne håndbog. Disse sager relaterer primært til EMRK artikel 3, 5, 8 og 13.

EMRK artikel 1 kræver, at staterne "garanterer" "enhver person under deres jurisdiktion" de rettigheder, der angives i konventionen. Dette indbefatter udlændinge, og i visse særlige tilfælde kan begrebet jurisdiktion række videre end en stats territorium. En stat, der er part i EMRK, er i henhold til EMRK's artikel 1 ansvarlig for alle handlinger og undladelser foretaget af dens organer, uanset om den pågældende handling eller undladelse var en følge af den nationale lovgivning eller nødvendigheden af at opfylde internationale forpligtelser¹.

EMRK artikel 13 pålægger staterne at sikre, at der er et nationalt retsmiddel tilgængeligt for klagemål fremsat i henhold til konventionen. I henhold til subsidiaritetsprincippet bærer staterne hovedansvaret for at sikre, at de overholder deres forpligtelser i henhold til EMRK, og påklage til EMRD er derfor en sidste udvej.

Staterne har en international forpligtelse til at sikre, at deres embedsmænd efterlever EMRK. Alle Europarådets medlemsstater har nu inkorporeret eller gennemført EMRK i deres nationale lovgivning, hvilket pålægger staternes dommere og embedsmænd at handle i overensstemmelse med konventionens bestemmelser.

Bestemmelserne i Europarådets ESC, som blev vedtaget i 1961 og revideret i 1996, supplerer EMRK's bestemmelser for så vidt angår sociale rettigheder. I december 2013 havde 43 af Europarådets 47 medlemsstater ratificeret ESC². ESC tilvejebringer ikke en domstol, men har imidlertid Den Europæiske Komité for Sociale Rettigheder (ECSR), der er sammensat af uafhængige sagkyndige, som afgør overensstemmelsen af national ret og praksis inden for rammerne af to procedurer: Rapporteringsproceduren, under hvilken staterne regelmæssigt aflægger nationale rapporter; og proceduren for kollektive klager³, som giver organisationer mulighed for at indgive klager. ECSR vedtager konklusioner vedrørende nationale rapporter og træffer afgørelser vedrørende kollektive klagemål. Visse af komitéens konklusioner og afgørelser er nævnt i denne håndbog.

1 EMRD, *Matthews mod Det Forenede Kongerige* [Storkammer], 18. februar 1999, app. nr. 24833/94, præmis 32; EMRD, *Bosphorus Hava Yolları Turizm og Ticaret Anonim Şirketi mod Irland* [Storkammer], 30. juni 2005, app. nr. 45036/98, præmis 153.

2 32 stater er bundet af ESC, som revideret i 1996, og 11 stater er bundet af chartret fra 1961. ESC giver de kontraherende stater mulighed for kun at undertegne specifikke bestemmelser. Bilag 3 indeholder en oversigt over tilslutningen til bestemmelserne i ESC.

3 Klageproceduren er (i modsætning til rapporteringsproceduren) valgfri, og i september 2013 havde 15 stater, som er parter til ESC, tilsluttet sig denne.

Den Europæiske Union

EU består af 28 medlemsstater. EU-retten udgøres af traktater og sekundær EU-ret. Traktaterne, det vil sige traktaten om Den Europæiske Union (TEU) og traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), er blevet godkendt af alle EU's medlemsstater og kaldes også den 'primære EU-ret.' EU's forordninger, direktiver og afgørelser er blevet vedtaget af de EU-institutioner, som er tillagt beføjelser hertil i traktaterne, og disse retsakter kaldes ofte den 'sekundære EU-ret.'

EU har udviklet sig fra tre internationale organisationer, der blev oprettet i 1950'erne, og som beskæftigede sig med energi, sikkerhed og frihandel. Samlet blev de kaldt De Europæiske Fællesskaber (EF). EF's hovedformål var at stimulere økonomisk udvikling gennem den frie bevægelighed for varer, kapital, personer og tjenesteydelser. Den frie bevægelighed for personer er således et kerneelement af EU. I den første forordning om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet fra 1968⁴ blev det anerkendt, at arbejdstagere ikke blot skal have frihed til at flytte, men også til at medbringe deres familiemedlemmer af hvilken som helst nationalitet. EU har udviklet et tilhørende komplekst regelværk om bevægeligheden af rettigheder til sociale ydelser og social bistand samt om sundhedspleje og gensidig anerkendelse af kvalifikationer. En stor del af denne lovgivning, som primært blev udviklet for EU-statsborgere, gælder også for forskellige kategorier af ikke-EU-statsborgere.

Statsborgere i lande, som ikke er EU-medlemsstater, men som er en del af Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS), der trådte i kraft i 1994 – det vil sige Island, Liechtenstein og Norge – har samme ret til fri bevægelighed som EU-statsborgere⁵. I henhold til en særlig aftale indgået med EU den 21. juni 1999⁶ nyder schweiziske statsborgere også ret til at bevæge sig og bosætte sig i EU. EU- og EØS-staterne er, ligesom Schweiz, alle medlemmer af Den Europæiske Frihandelssammenslutning (EFTA), der er en mellemstatslig organisation, som er etableret med det formål at fremme frihandel og økonomisk integration. EFTA har sine egne institutioner, herunder en domstol. EFTA-Domstolen har kompetence til at fortolke EØS-aftalen med hensyn til Island, Liechtenstein og Norge. Den er udformet med EU-Domstolen som forbillede og følger oftest dennes retspraksis.

4 Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68, 15. oktober 1968.

5 Aftale om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, 2. maj 1992, del III, Fri bevægelighed for personer, tjenesteydelser og kapital, EFT 1994 L 1/3.

6 Aftale mellem Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater på den ene side og Det Schweiziske Forbund på den anden side om fri bevægelighed for personer, som blev undertegnet i Luxembourg den 21. juni 1999 og trådte i kraft den 1. juni 2002, EFT 2002 L 114/6.

Tyrkiske statsborgere kan også have en særstilling i henhold til EU-retten. De har ikke ret til fri bevægelighed til eller inden for EU. Imidlertid blev aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EØF) og Tyrkiet (Ankara-aftalen) indgået med Tyrkiet i 1963, og en tillægsprotokol blev vedtaget i 1970 (tillægsprotokollen til Ankara-aftalen)⁷. Som et resultat heraf nyder de tyrkiske statsborgere, som får tilladelse til at indrejse i EU med henblik på at arbejde eller etablere sig, visse privilegier, har ret til at forblive i EU og er beskyttet mod udvisning. De drager også fordel af en stand still-klausul i artikel 41 i tillægsprotokollen til Ankara-aftalen, som forhindrer, at de bliver underlagt flere restriktioner end dem, der var gældende for værtsmedlemsstaten, da klausulen trådte i kraft. EU har tillige indgået aftaler med en række andre lande (se kapitel 8, afsnit 8.2.6), men ingen af disse er så vidtrækkende som Ankara-aftalen.

Maastricht-traktaten trådte i kraft i 1993 og indførte unionsborgerskabet, som dog er baseret på besiddelse af statsborgerskab i en af EU-medlemsstaterne. Dette begreb er i stor udstrækning blevet anvendt til styrkelse af den frie bevægelighed for borgerne og disses familiemedlemmer af enhver nationalitet.

I 1985 blev Schengen-aftalen undertegnet, hvilket førte til afskaffelsen af den indre grænsekontrol for de deltagende EU-medlemsstater. I 1995 blev der indført et komplekst system vedrørende anvendelse af ydre grænsekontrol, som regulerede adgangen til Schengen-området. I 1997 blev Schengen-systemet – som hidtil var reguleret på internationalt plan – en del af EU's retsorden. Det udvikles og udbygges fortsat inden for rammerne af [Schengen-grænsekodeksen](#), som konsoliderer de EU-regler, der vedrører grænseforvaltning. I 2004 blev Det Europæiske Agentur for Forvaltning af det Operative Samarbejde ved EU-medlemsstaternes Ydre Grænser (Frontex) oprettet med det formål at bistå EU-medlemsstaterne i forvaltningen af Unionens ydre grænser.

Siden Rom-traktaten fra 1957 er EF's, nu EU's, kompetencer på områder, der berører migration, blevet udvidet gennem efterfølgende traktatændringer. Gennem Amsterdam-traktaten fik EU således nye kompetencer på området for grænser, indvandring og asyl, herunder visa og tilbagesendelser. Denne proces kulminerede med Lissabon-traktaten, som gav EU nye kompetencer på området for integration af tredjelandstatsborgere.

På denne baggrund er der sket en løbende udvikling af EU's *asyl-acquis*, der er en samling af mellemstatslige aftaler, forordninger og direktiver, som regulerer næsten alle

⁷ Aftale om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet (1963), EFT nr. 217 af 29. december 1964 (Ankara-aftalen), som blev suppleret af en [tillægsprotokol](#), der blev undertegnet i november 1970, EFT 1972 L 293.

asylrelaterede spørgsmål i EU. Ikke alle EU-medlemsstater er dog bundet af alle dele af *asyl-acquis'et* (se Bilag 1).

I løbet af det seneste årti har EU vedtaget lovgivning om indvandring til EU for visse kategorier af personer samt regler for tredjelandsstatsborgere, der er retmæssigt bosiddende i Unionen (se Bilag 1).

I henhold til EU-traktaterne oprettede EU sin egen domstol, som indtil Lissabon-traktatens ikrafttræden i december 2009 var kendt som De Europæiske Fællesskabers Domstol (EF-Domstolen). Derefter ændredes navnet til Den Europæiske Unions Domstol (EU-Domstolen)⁸. EU-Domstolen er tildelt en række kompetencer. På den ene side har EU-Domstolen ret til at træffe afgørelser om EU-retsakters gyldighed og EU-institutionernes undladelser af at handle i medfør af EU-retten og den relevante internationale lovgivning og også til at træffe afgørelser om EU-medlemsstaternes overtrædelser af EU-retten. På den anden side bibeholder EU-Domstolen sin eksklusive kompetence til at sikre, at EU-retten fortolkes korrekt og ensartet i alle EU-medlemsstater. I henhold til artikel 263, stk. 4, i TEUF er enkeltpersoners adgang til EU-Domstolen relativt begrænset⁹.

Klagemål fra enkeltpersoner vedrørende fortolkningen eller gyldigheden af EU-retten kan dog altid indbringes for de nationale domstole. De retslige myndigheder i EU-medlemsstaterne er ansvarlige for at sikre, at EU-retten anvendes og håndhæves korrekt i det nationale retssystem i overensstemmelse med pligten til loyalt samarbejde og de principper, der styrer den effektive virkning af EU-retten på nationalt plan. Herudover, og som følge af EF-Domstolens dom i sagen *Francovich*¹⁰, har EU-medlemsstaterne under visse omstændigheder pligt til at give oprejsning, inklusive erstatning, i relevante sager til de, der har lidt overlast som følge af en medlemsstats manglende overholdelse af EU-retten. Hvis der er tvivl om fortolkningen eller gyldigheden af en EU-bestemmelse,

8 I denne håndbog henvises der til EF-Domstolen, når der er tale om afgørelser og domme, som blev meddelt før december 2009, og til EU-Domstolen, når der er tale om sager, som er blevet afgjort efter december 2009.

9 Dette var for eksempel tilfældet i EF-Domstolen, forenede sager C-402/05 P og C-415/05 P, *Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet for Den Europæiske Union og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber*, 3. september 2008, Saml. 2008 s. I-06351.

10 EF-Domstolen, forenede sager C-6/90 og C-9/90, *Francovich og Bonifaci m.fl. mod den Italienske Republik*, 19. november 1991, Saml. 1991 s. I-05357; EF-Domstolen, sag C-479/93, *Francovich mod den Italienske Republik*, 9. november 1995, Saml. 1995 s. I-03843.

kan – og visse tilfælde skal¹¹ – de nationale domstole anmode EU-Domstolen om retningslinjer gennem proceduren for præjudicielle spørgsmål fastsat i artikel 267 i TEUF. I relation til spørgsmål vedrørende området for frihed, sikkerhed og retfærdighed indførte man den præjudicielle hasteprocedure (PPU) med det formål at sikre hurtig afgørelse i sager, der verserer ved en national domstol eller et domstolslignende organ vedrørende en person i varetægt¹².

EU's charter om grundlæggende rettigheder

De oprindelige EF-traktater indeholdt ingen henvisninger til menneskerettigheder eller beskyttelsen heraf. Efterhånden som der imidlertid kom sager for EF-Domstolen med påståede krænkelse af menneskerettighederne på områder inden for EU-rettens anvendelsesområde, udviklede EF-Domstolen en ny tilgang med henblik på at yde beskyttelse til individer ved at inkludere grundrettighederne i europæisk rets såkaldte 'almindelige retsgrundsætninger'. Ifølge EF-Domstolen ville disse almindelige retsgrundsætninger afspejle indholdet af den menneskerettighedsbeskyttelse, der findes i nationale forfatninger og menneskerettighedstraktater, især EMRK. EF-Domstolen erklærede, at den ville sikre EU-rettens overensstemmelse med disse principper¹³.

I 2000 proklamerede EU Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder i erkendelsen af, at dens politikker kunne have betydning for menneskerettighederne, og i et forsøg på at få borgerne til at føle sig 'tættere' på EU. Chartret indeholder et katalog af menneskerettigheder inspireret af de rettigheder, der er udtrykt i EU-medlemsstaternes forfatninger, EMRK, ESC og internationale menneskerettighedstraktater, såsom De Forenede Nationers (FN) konvention om barnets rettigheder (CRC). Som EU's charter om grundlæggende rettigheder blev proklameret i 2000, var det blot en 'erklæring',

11 Ifølge artikel 267, stk. 3, opstår en sådan forpligtelse altid for de nationale retter, hvis afgørelser i henhold til national ret ikke kan appelleres, og den angår også andre domstole, når et præjudicielt spørgsmål vedrører gyldigheden af en EU-bestemmelse, og der er grunde til at antage, at indsigelsen har grundlag (se eksempelvis EF-Domstolen, sag C-314/85, *Foto-Frost mod Hauptzollamt Lübeck-Ost*, 22. oktober 1987, Saml. 1987 s. 4199).

12 Se EU-Domstolens Statut, protokol nr. 3, artikel 23, litra a, og Domstolens Procesreglement, artikel 107-114. For en bedre oversigt over sager, der kan gøres til genstand for en PPU, se EU-Domstolen, *Anbefalinger til de nationale retter vedrørende forelæggelse af præjudicielle spørgsmål* (2012/C 338/01), 6. november 2012, para. 40: "[E]n national ret vil eksempelvis kunne overveje at anmode om, at den præjudicielle hasteprocedure anvendes, når en person som omhandlet i artikel 267, stk. 4, TEUF er fængslet eller på anden måde frihedsberøvet, og svaret på det rejste spørgsmål er afgørende for bedømmelsen af denne persons retsstilling, eller når en sag vedrører forældremyndighed, og kompetencen for den ret, for hvilken sagen er indbragt i medfør af EU-retten, afhænger af svaret på det præjudicielle spørgsmål".

13 EF-Domstolen, sag C-44/79, *Liselotte Hauer mod Land Rheinland-Pfalz*, 13. december 1979, Saml. 1979 s. 3727, præmis 15.

hvilket indebar, at chartret ikke var juridisk bindende. Europa-Kommissionen, som er det primære organ, der fremsætter forslag til ny EU-ret, erklærede kort tid derefter, at den ville sikre, at lovgivningsmæssige forslag overholder chartret.

Da Lissabon-traktaten trådte i kraft den 1. december 2009, ændrede den EU's charter om grundlæggende rettigheds status og gjorde chartret juridisk bindende. Som følge heraf er EU's institutioner (samt EU-medlemsstaterne) forpligtede til at overholde chartret, "når de gennemfører EU-retten" (chartrets artikel 51).

Der er blevet vedtaget en protokol om fortolkningen af chartret i relation til Polen og Det Forenede Kongerige. I en sag vedrørende migration ved EU-Domstolen i 2011 fastslog EU-Domstolen, at en sådan protokols hovedformål var at begrænse chartrets anvendelse på området for sociale rettigheder. EU-Domstolen konstaterede endvidere, at protokollen ikke påvirker gennemførelsen af EU's asylret¹⁴.

Artikel 18 i EU's charter om grundlæggende rettigheder indeholder - for første gang på europæisk niveau - en ret til asyl. Ifølge artikel 18 er det en kvalificeret ret: "Asylretten sikres under iagttagelse af reglerne i Genève-konventionen [...] og i overensstemmelse med traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde [...]". Chartrets artikel 19 indeholder et forbud mod at sende en person tilbage til en situation, hvor han eller hun har en velbegrundet frygt for forfølgelse eller er i en reel risiko for tortur eller umenneskelig og nedværdigende behandling eller straf (princippet om *non-refoulement*).

Desuden fremstår også andre bestemmelser i chartret om den beskyttelse, der gives personer, som værende relevante i forbindelse med migration. Chartrets artikel 47 foreskriver en selvstændig ret til adgang til et effektivt retsmiddel og fastlægger principperne for retfærdig rettergang. I henhold til princippet om retslig prøvelse, der er udtrykt i artikel 47, kræves det, at efterprøvelsen foretages af en domstol. Dette giver en bredere beskyttelse end EMRK artikel 13, som garanterer retten til et effektivt retsmiddel for en national myndighed, som ikke nødvendigvis er en domstol. Endvidere foreskriver artikel 52 i EU's charter om grundlæggende rettigheder, at den minimumsbeskyttelse, der ydes ved chartrets bestemmelser, er den beskyttelse, som er givet ved EMRK; ikke desto mindre kan EU anvende en fortolkning af disse rettigheder, der er mere generøs end den, som anvendes af EMRD.

¹⁴ EU-Domstolen, forenede sager C-411/10 og C-493/10, *N. S. mod Secretary of State for the Home Department og M. E. m.fl. mod Refugee Applications Commissioner og Minister for Justice, Equality and Law Reform*, 21. December 2011.

Den Europæiske Unions tiltrædelse af den europæiske menneskerettighedskonvention

EU-ret og EMRK er nært forbundne. EU-Domstolen henter inspiration i EMRK, når den skal fastlægge omfanget af menneskerettighedsbeskyttelsen i henhold til EU-retten. EU's charter om grundlæggende rettigheder afspejler det spektrum af rettigheder, der er sikret ved EMRK, om end chartret ikke er begrænset til disse rettigheder. Følgelig har EU-retten i vid udstrækning udviklet sig i overensstemmelse med EMRK, selv om EU endnu ikke har undertegnet EMRK. Ifølge gældende ret har personer, som ønsker at klage over EU og EU's manglende evne til at sikre menneskerettighederne, imidlertid ikke ret til at indbringe sagen mod EU som sådan for EMRD. Under visse omstændigheder kan det være muligt at klage indirekte over EU ved at rejse en sag vedrørende en eller flere EU-medlemslande ved EMRD¹⁵.

Lissabon-traktaten indeholder en bestemmelse, der giver EU mandat til at tilslutte sig EMRK som selvstændig part, og ved EMRK's protokol 14 ændres EMRK, således at denne tiltrædelse kan finde sted. Det er endnu ikke klart, hvilken betydning dette vil have i praksis, og navnlig hvilken indvirkning dette vil have på forholdet mellem EU-Domstolen og EMRD fremover. EU's tiltrædelse af EMRK vil dog sandsynligvis forbedre adgangen til domstolsprøvelse for enkeltpersoner, der mener, at EU ikke har sikret deres menneskerettigheder. Forhandlingerne om EU's tiltrædelse af EMRK er igangværende og kan tage adskillige år.

15 For mere information om EMRD's praksis på dette komplekse område, se navnlig EMRD, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi mod Irland* [Storkammer], 30. juni 2005, app. nr. 45036/98.

Hovedpunkter

- Migration til og inden for Europa er reguleret af en kombination af national ret, EU-ret, EMRK, ESC og andre internationale forpligtelser, som de europæiske stater har påtaget sig.
- Klager over en offentlig myndigheds handlinger eller undladelser i strid med EMRK kan indgives mod enhver af Europarådets 47 medlemsstater. Til disse hører samtlige 28 EU-medlemsstater. EMRK beskytter alle individer under enhver af dens 47 medlemsstaters' jurisdiktion, uanset disses statsborgerskab eller opholdsstatus.
- EMRK artikel 13 pålægger staterne at sikre, at der er et nationalt retsmiddel tilgængeligt for klagemål i henhold til konventionen. Subsidiaritetsprincippet, som det fortolkes i relation til EMRK, placerer hovedansvaret for sikring af overensstemmelse med EMRK hos staterne selv, således at påklage til EMRD er en sidste udvej.
- Klagemål over en EU-medlemsstats handlinger eller undladelser i strid med EU-retten kan indbringes for de nationale domstole, som er forpligtede til at sikre, at EU-retten anvendes korrekt, og som kan – og i visse tilfælde skal – forelægge sagen for EU-Domstolen med henblik på en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen eller gyldigheden af den omhandlende EU-bestemmelse.

1

Adgang til området og til procedurer

EU	Omhandlet emne	Europarådet
Konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen af 1985, 19. juni 1990 Visumforordningen (forordning (EF) nr. 539/2001) Visumkodeksen (forordning (EF) nr. 810/2009)	Schengen-visumreglerne	
Transportørsanktionsdirektivet, (2001/51/EF) Faciliteringsdirektivet (2002/90/EF)	Forhindring af uretmæssig indrejse	
Schengen-informationssystemet (SIS), oprettet ved afsnit IV i konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen af 1985 SIS II-forordningen (forordning (EF) nr. 1987/2006) og SIS II-afgørelsen (Rådets afgørelse nr. 2007/533/RIA) Tilbagesendelsesdirektivet (2008/115/EF), artikel 11	Indrejseforbud/ Schengen-indberetninger	EMRK, artikel 2 i protokol nr. 4 (bevægelsesfrihed)
Schengen-grænsekodeksen (forordning (EF) nr. 562/2006)	Grænsekontrol	
Tilbagesendelsesdirektivet (2008/115/EF), artikel 4, stk. 4	Transitområder	EMRD, <i>Amuur mod Frankrig</i> , 1996 (tilbageholdelse i transitområde blev anset for at være frihedsberøvelse)

EU	Omhandlet emne	Europarådet
EU's charter om grundlæggende rettigheder, artikel 18 (ret til asyl) EU's charter om grundlæggende rettigheder, artikel 19 (beskyttelse i tilfælde af udsendelse, udvisning og udlevering) Asylproceduredirektivet (2013/32/EU)	Asylansøgere	EMRK, artikel 3 (forbud mod tortur)
Schengen-grænsekodeksen, (forordning (EF) nr. 562/2006), artikel 3 og 12	Tilbagesendelser til søs ('push backs')	EMRD, <i>Hirsi Jamaa m.fl. mod Italien</i> , 2012 (kollektiv udvisning på åbent hav)
EU's charter om grundlæggende rettigheder, artikel 47 (ret til et effektivt retsmiddel og til en retfærdig rettergang) Asylproceduredirektivet (2013/32/EU) Schengen-grænsekodeksen (forordning (EF) nr. 562/2006), artikel 13 Visumkodeksen (forordning (EF) nr. 810/2009), artikel 32, stk. 3, og artikel 34, stk. 7	Retsmidler	EMRK, artikel 13 (ret til et effektivt retsmiddel)

Indledning

Dette kapitel giver en oversigt over de regler, der er gældende for personer, som ønsker at rejse ind på en europæisk stats område. Desuden beskriver kapitlet de vigtigste parametre, som stater skal respektere i henhold til EMRK og EU-retten, når de fastsætter betingelser for adgang til deres område eller gennemfører foranstaltninger til grænseforvaltning.

Som hovedregel har staterne en suveræn ret til at kontrollere udlændinges indrejse i og fortsatte ophold på deres område. Såvel EU-retten som EMRK fastlægger visse begrænsninger for udøvelsen af denne suverænitet. Statsborgere har ret til at indrejse i deres eget land, og EU-statsborgere har i henhold til EU-retten en generel ret til at indrejse i andre EU-medlemsstater. Som forklaret i de følgende afsnit, er det desuden forbudt at afvise personer ved grænsen, som risikerer forfølgelse eller anden alvorlig overlast i henhold til både EU-retten og EMRK (princippet om *non-refoulement*).

Under EU-retten er der fastsat fælles regler for EU-medlemsstaterne vedrørende udstedelse af visum til kortvarigt ophold og gennemførelse af grænsekontrol- og grænseovervågningsaktiviteter. EU har også fastsat regler, der har til formål at forhindre

irregulær indrejse. EU-agenturet Frontex blev etableret i 2004 med det formål at støtte EU-medlemsstaterne i deres forvaltning af EU's ydre grænser¹⁶. Agenturet yder også operativ støtte gennem fælles operationer til lands, i luften eller til søs. Under visse omstændigheder kan EU-medlemsstaterne anmode Frontex om at indsætte agenturets hurtige grænseindsatshold, der er kendt som RABIT¹⁷. Når EU-medlemsstaterne handler inden for rammerne af en Frontex- eller RABIT-operation, bevarer de ansvaret for deres handlinger og undladelser. I oktober 2011 styrkedes forpligtelserne vedrørende de grundlæggende rettigheder, som påhviler Frontex, ved [forordning \(EU\) nr. 1168/2011](#) om ændring af [forordning \(EF\) nr. 2007/2004](#), ved hvilken Frontex blev oprettet. I 2013 blev der etableret et europæisk grænseovervågningssystem ved [Eurosur-forordningen](#) (forordning (EU) nr. 1052/2013).

Som det fremgår af [Figur 1](#), finder Schengen-*acquis'et* fuldt ud anvendelse på de fleste EU-medlemsstater. Regelsættet fastsætter et samlet system for opretholdelse af kontrol ved de ydre grænser og giver personer ret til at rejse frit på tværs af grænserne inden for Schengen-området. Ikke alle EU-medlemsstater er parter i Schengen-området, og Schengen-systemet rækker ud over EU's grænser til Island, Liechtenstein, Norge og Schweiz. Artikel 6 i [Schengen-grænsekodeksen](#) (forordning (EF) nr. 562/2006) forbyder anvendelsen af kodeksen på en måde, der indebærer *refoulement* eller ulovlig forskelsbehandling.

Under EMRK har staterne i henhold til veletableret international ret og med forbehold for deres traktatmæssige forpligtelser (inklusive EMRK) ret til at kontrollere udlændinges indrejse, ophold og udvisning. Udlændinges adgang til landområdet er ikke udtrykkeligt reguleret i EMRK, ligesom konventionen ej heller angiver hvem, der skal udstedes med et visum. Retspraksis fra EMRD fastsætter kun visse begrænsninger for staternes ret til at afvise personer ved deres grænser, hvor en sådan afvisning eksempelvis udgør *refoulement*. I henhold til retspraksis er staterne under visse omstændigheder forpligtede til at tillade en person indrejse i landet, når det er en forudsætning for, at vedkommende kan udøve visse konventionsrettigheder, især retten til respekt for familielivet¹⁸.

16 [Forordning \(EF\) nr. 2007/2004](#), 26. oktober 2004, EFT 2004 L 349/1; [forordning \(EU\) nr. 1168/2011](#), 25. oktober 2011, EUT 2011 L 304/1.

17 [Forordning \(EF\) nr. 863/2007](#), 11. juli 2007, EUT 2007 L 199/30.

18 For mere information herom, se EMRD, [Abdulaziz, Cabales og Balkandali mod Det Forenede Kongerige](#), 28. maj 1985, app. nr. 9214/80, 9473/81 og 9474/81, præmis 82-83.

1.1. Schengen-visumreglerne

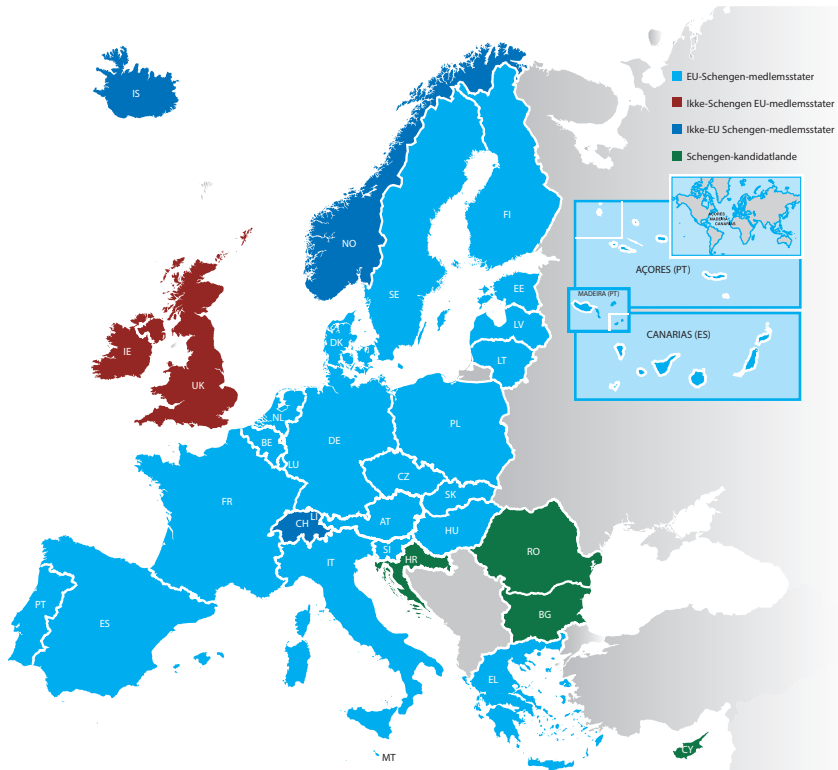
EU-statsborgere og statsborgere fra de lande, som er parter i Schengen-området, samt deres familiemedlemmer, har ret til at indrejse på EU-medlemsstaternes område uden forudgående godkendelse. De kan kun udelukkes af hensyn til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed.

Under EU-retten kan statsborgere fra de lande, der er opført i bilag 1 til [visumforordningen](#) (forordning (EF) nr. 539/2001 med senere ændringer), få adgang til EU's område med et visum udstedt inden deres indrejse. Bilaget til forordningen ændres med jævne mellemrum. På Europa-Kommissionens hjemmeside findes et ajourført landkort, som illustrerer visumkravene for Schengen-området¹⁹. Tyrkiske statsborgere, som ikke var underlagt visumpligt, da bestemmelserne i stand still-klausulen trådte i kraft, kan ikke underlægges visumpligt i EU-medlemslandene²⁰.

19 Europa-Kommissionen, Indre Anliggender, 'Visa Policy', tilgængelig på: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/index_en.htm.

20 Tillægsprotokol til Ankara-aftalen, EFT 1972 L 293/3, artikel 41.

Figur 1: Schengen-området



Kilde: Europa-Kommissionen, Generaldirektoratet for Migration og Indre Anliggender, 2013.

Personoplysninger om personer, der ansøger om visa til kortvarigt ophold, lagres i visuminformationssystemet (VIS-forordningen (EF) nr. 767/2008, som ændret ved forordning (EF) nr. 81/2009), der er et centralt IT-system, som forbinder konsulater og grænseovergange ved de ydre grænser.

Ophold i op til tre måneder i lande, der er med i Schengen-området, er reguleret i visumkodeksen (forordning (EF) nr. 810/2009 med senere ændringer). I modsætning hertil er de enkelte lande selv ansvarlige for længerevarende ophold, som de kan regulere i deres indenlandske lovgivning. Statsborgere, der er fritaget for visumpligten i henhold til visumforordningen (forordning (EF) nr. 539/2001), skal i visse tilfælde have visum inden opholdet, hvis de foretager indrejse med henblik på andet end kortvarige besøg. Alle

obligatoriske visa skal opnås inden rejsen. Kun særlige kategorier af tredjelandstatsborgere er fritaget for dette krav.

Eksempel: I sagen *Koushkaki*²¹ fastslog EU-Domstolen, at myndighederne i en medlemsstat kun kan meddele afslag på et "Schengen-visum" til en ansøger, hvis en af de afslagsgrunde, der er opregnet i visumkodeksen, kan gøres gældende over for ansøgeren. De nationale myndigheder har en vid skønsmargen, når de skal afgøre dette. Der skal gives afslag på visum, hvis der er begrundet tvivl om ansøgerens hensigt om at forlade medlemsstaternes område inden udløbet af det visum, der ansøges om. Med henblik på at afgøre, om der næres begrundet tvivl om denne hensigt, skal de kompetente myndigheder foretage en individuel behandling af visumansøgningen, som skal tage hensyn til dels den generelle situation i ansøgerens opholdsland, dels ansøgerens egne forhold, herunder dennes familiemæssige, sociale og økonomiske situation, eventuelle tidligere lovlige eller ulovlige ophold i en af medlemsstaterne samt ansøgerens tilknytning til opholdslandet og til medlemsstaterne.

I henhold til artikel 21 i konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen²² kan tredjelandstatsborgere, der er indehavere af et ensartet visum, og som er indrejst lovligt på et Schengen-lands område, frit færdes inden for hele Schengen-området, så længe deres visum er gyldigt. Ifølge samme artikel kan en opholdstilladelse, der ledsages af rejseudokumenter, under visse omstændigheder erstatte et visum. Ved [forordning \(EF\) nr. 1030/2002](#) fastsættes et ensartet format for opholdstilladelser²³. Udlændinge, som ikke er visumpligtige, kan frit færdes inden for Schengen-området i højst tre måneder i løbet af en periode på seks måneder, der regnes fra datoen for første indrejse, for så vidt de pågældende opfylder indrejsebetingelserne.

Ved [Schengen-grænsekodeksen](#) (forordning (EF) nr. 562/2006, ændret ved [forordning \(EU\) nr. 1051/2013](#)) blev kontrollerne ved de indre grænser afskaffet, bortset fra i ganske særlige tilfælde. EU-Domstolen har fastslået, at medlemsstaterne ikke kan foretage

21 EU-Domstolen, sag C-84/12, *Rahmanian Koushkaki mod Bundesrepublik Deutschland*, 19. december 2013.

22 Konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen af 14. juni 1985 mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser, EFT 2000 L 239/19.

23 Rådets forordning (EF) nr. 1030/2002 om ensartet udformning af opholdstilladelser til tredjelandstatsborgere, 13. juni 2002, EFT 2002 L 157/1, ændret ved [forordning \(EF\) nr. 380/2008](#), EUT L 2008 115/1.

overvågning af de indre grænser, der har samme virkning som grænsekontrol²⁴. Overvågning, herunder via elektroniske midler, af de indre Schengen-grænser er tilladt, hvis den grunder på bevis for irregulært ophold, men den er underlagt visse begrænsninger vedrørende blandt andet intensitet og hyppighed²⁵.

1.2. Forhindring af uretmæssig indrejse

Under EU-retten er der indført foranstaltninger, som har til formål at forhindre adgang uden tilladelse til EU's område. [Transportørsanktionsdirektivet](#) (2001/51/EF) foreskriver sanktioner over for dem, der transporterer udokumenterede migranter til EU.

[Faciliteringsdirektivet](#) (2002/90/EF) definerer uretmæssig indrejse, transit og ophold, og foreskriver sanktioner over for dem, der faciliterer sådanne overtrædelser. Disse sanktioner skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til lovovertrædelsen og have afskrækkende virkning (artikel 3). EU-medlemsstaterne kan beslutte ikke at iværksætte sanktioner, hvis formålet er at yde den pågældende person humanitær bistand, men de er ikke forpligtede hertil (artikel 1, stk. 2).

1.3. Indrejseforbud og Schengen-indberetninger

Et indrejseforbud indebærer, at personer forbydes indrejse i et land, fra hvilket de er blevet udvist. Forbuddet gælder sædvanligvis i en afgrænset periode og sikrer, at personer, der anses for at være farlige eller uønskede, ikke meddeles et visum eller på anden vis tillades indrejse på området.

Under EU-retten registreres indrejseforbud i en database, der benævnes Schengen-informationssystemet (SIS), som myndighederne i andre lande, der har undertegnet Schengen-aftalen, har adgang til og kan konsultere. I praksis er dette den eneste måde, hvorpå det land, der udsteder et indrejseforbud, kan sikre, at den tredjelandsstatsborger, som forbuddet vedrører, ikke vender tilbage til dets område via en anden EU-medlemsstat inden for Schengen-området og derefter færdes frit uden grænsekontrol. Schengen-informationssystemet blev erstattet af den anden generation af

24 EU-Domstolen, forenede sager C-188/10 og C-189/10, *Aziz Melki og Selim Abdeli* [Store Afdeling], 22. juni 2010, Saml. 2010 s. I-05667, præmis 74.

25 EU-Domstolen, sag C-278/12 PPU, *Atiqullah Adil mod Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel*, 19. juli 2012.

Schengen-informationssystemet (SIS II), som blev taget i drift den 9. april 2013²⁶. SIS II, hvis retsgrundlag er [SIS II-forordningen](#)²⁷ og [SIS II-afgørelsen](#)²⁸, er en mere avanceret udgave af systemet og har udvidede funktioner, såsom muligheden for at anvende biometrik samt forbedrede muligheder for forespørgsler. Indrejseforbud kan anfægtes.

Eksempel: I sagen *M. et Mme Forabosco* omstødte den øverste forvaltningsdomstol i Frankrig (*Conseil d'État*) afgørelsen om at nægte udstedelse af visum til Foraboscos hustru, som var registreret i SIS-databasen af de tyske myndigheder, fordi hendes asylansøgning i Tyskland var blevet afvist. Den øverste franske forvaltningsdomstol fastslog, at indrejseforbuddet i SIS-databasen, der skyldtes en negativ asyلافgørelse, ikke var tilstrækkelig grund til at afvise et fransk visum til længerevarende ophold²⁹.

Eksempel: I sagen *M. Hicham B* suspendede den øverste franske forvaltningsdomstol midlertidigt en afgørelse om at udvise en udlænding, der skyldtes, at han var blevet registreret i SIS-databasen. I afgørelsen om udvisning af udlændingen blev SIS-registreringen nævnt, men uden at det var anført, fra hvilket land SIS-registreringen hidrørte. Eftersom udvisningsafgørelser skal indeholde de retlige og faktiske grunde, blev udvisningsafgørelsen anset for at være ulovlig³⁰.

For de personer, som er genstand for et indrejseforbud, der er udstedt i forbindelse med en afgørelse om tilbagesendelse i henhold til [tilbagesendelsesdirektivet](#) (2008/115/EF)³¹, bør forbuddet normalt ikke gælde i mere end fem år³². Indrejseforbuddet ledsages sædvanligvis af en SIS-indberetning, og de pågældende personer vil

26 For anliggender, der falder inden for anvendelsesområdet for afsnit IV i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, se [Rådets afgørelse 2013/158/EU](#) af 7. marts 2013 om fastsættelse af datoen for anvendelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1987/2006 om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengen-informationssystemet (*SIS II*), EUT 2013 L 87/10; for anliggender, der falder inden for anvendelsesområdet for afsnit VI i Traktaten om Den Europæiske Union, se [Rådets afgørelse 2013/157/EU](#) af 7. marts 2013 om fastsættelse af datoen for anvendelse af afgørelse 2007/533/RIA om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengen-informationssystemet (*SIS II*), EUT 2013 L 87/8.

27 Europa-Parlamentets og Rådets [forordning \(EF\) nr. 1987/2006](#), 20. december 2006, EUT 2006 L 381/4.

28 [Rådets afgørelse 2007/533/RIA](#), 12. juni 2007, EUT 2007 L 205/63.

29 Frankrig, den øverste forvaltningsdomstol, (*Conseil d'État*), *M. et Mme Forabosco*, 9. juni 1999, nr. 190384.

30 Frankrig, den øverste forvaltningsdomstol, (*Conseil d'État*), *M. Hicham B*, 24. november 2010, nr. 344411.

31 Direktiv 2008/115/EF, EUT 2008 L 348, artikel 3, stk. 6, og artikel 1.

32 EU-Domstolen, sag C-297/12, *Straffesager mod Gjoko Filev og Adnan Osmani*, 19. september 2013.

blive nægtet adgang til hele Schengen-området. Den EU-medlemsstat, som har udstedt et indrejseforbud, skal trække det tilbage, før noget andet EU-medlemsland kan meddele et visum til eller tillade indrejse for vedkommende. Eftersom forbuddet kan være baseret på en situation, der specifikt vedrørte den stat, som har udstedt det, kan der stilles spørgsmålstegn ved forholdsmæssigheden af et forbud, der vedrører hele Schengen-området. Dette særligt i situationer, der omfatter andre grundlæggende rettigheder, såsom i forbindelse med genforeningen af en familie.

Indrejseforbud, som er udstedt uden for [tilbagesendelsesdirektivets](#) anvendelsesområde, forbyder ikke formelt andre stater at tillade adgang til Schengen-området. Andre stater kan dog tage indrejseforbud i betragtning, når de beslutter, om et visum skal meddeles eller indrejse skal tillades. Et forbud kan derfor have virkning i hele Schengen-området, selv om det måske kun er relevant for den udstedende stat, som anser en person for at være uønsket, eksempelvis af årsager, der vedrører forstyrrelse af den politiske stabilitet: En EU-medlemsstats Schengen-indberetning af en russisk politiker forhindrede et medlem af Europarådets Parlamentariske Forsamling (PACE) i at deltage i forsamlingens møder i Frankrig. Dette blev drøftet indgående på det møde, som PACE's Udvalg for Retlige Anliggender og Menneskerettigheder afholdt i oktober 2011, hvilket førte til udarbejdelsen af en rapport om begrænsninger af bevægelsesfriheden som straf for politiske holdninger³³.

Under EMRK er indberetningen af en person i SIS-databasen en foranstaltning, der træffes af en enkelt medlemsstat inden for EU-rettens anvendelsesområde. Klagemål kan derfor indgives til EMRD med påstand om, at den pågældende stat har overtrådt EMRK ved opførelsen eller bibeholdelsen af en person på listen.

Eksempel: I sagen *Dalea mod Frankrig* kunne en rumænsk statsborger, hvis navn var blevet registreret i SIS-databasen af Frankrig, inden Rumænien tilsluttede sig EU, ikke drive virksomhed eller levere eller modtage tjenesteydelser i nogen af staterne i Schengen-området. Hans klage over, at dette var et indgreb i hans ret til at udøve erhvervs-mæssige aktiviteter (som er beskyttet i henhold til EMRK artikel 8 om retten til respekt for privat- og familieliv), blev afvist. EMRD's første kammer fandt i sin afgørelse vedrørende registreringen i SIS-databasen og dennes virkninger, at statens skønsmargin ved beslutninger om, hvordan beskyttelse mod vilkårlighed

33 Europarådet, Udvalget om Retlige Anliggender og Menneskerettigheder (2012), *The inadmissibility of restrictions on freedom of movement as punishment for political positions*, 1. juni 2012, og resolution nr. 1894 (foreløbig version), vedtaget den 29. juni 2012.

skal gives, er videre i spørgsmål vedrørende indrejse på nationalt territorium end i spørgsmål vedrørende udvisning³⁴.

EMRD har også skullet vurdere konsekvenserne af et rejseforbud, der var udstedt som følge af, at en person var blevet opført på en liste, der administreres af FN, over terrormistænkte, som tillige var udformet med det formål at hindre overtrædelse af indenlandsk eller udenlandsk indvandringslovgivning.

Eksempel: Sagen *Nada mod Schweiz*³⁵ vedrørte en italiensk-egyptisk statsborger bosat i Campione d'Italia (en italiensk enklave i Schweiz), som blev registreret i 'Federal Taliban Ordinance' af de schweiziske myndigheder, der havde gennemført FN's Sikkerhedsråds sanktioner til bekæmpelse af terrorisme. Registreringen betød, at klageren var afskåret fra at forlade Campione d'Italia, og hans forsøg på at få sit navn fjernet fra listen var blevet afslået. EMRD bemærkede, at de schweiziske myndigheder havde kunnet udøve et vist skøn ved anvendelsen af FN's resolutioner om bekæmpelse af terrorisme. EMRD fandt endvidere, at Schweiz havde krænket klagerens rettigheder i henhold til EMRK artikel 8 ved ikke straks at have underrettet Italien eller FN's Sanktionskomité om, at der ikke var nogen begrundet mistanke mod klageren og ved ikke at have tilpasset sanktionsordningens virkninger til hans individuelle situation. Domstolen fandt også, at Schweiz havde krænket EMRK artikel 13 i forening med artikel 8, fordi klageren ingen effektive midler havde til at få fjernet sit navn fra listen.

Eksempel: Sagen *Stamose mod Bulgarien*³⁶ vedrørte en bulgarsk statsborger, som de bulgarske myndigheder havde meddelt et toårigt rejseforbud på grund af overtrædelser af amerikansk indvandringslovgivning. EMRD, som her for første gang skulle vurdere, hvorvidt et rejseforbud, der var udformet med det formål at hindre overtrædelse af indenlandsk eller udenlandsk indvandringslovgivning, var foreneligt med artikel 2 i protokol nr. 4 til EMRK, fandt, at en generel og vilkårlig foranstaltning, der forbød klageren at rejse til ethvert andet udenlandsk land på baggrund af en overtrædelse af indvandringslovgivningen i ét bestemt land, ikke var proportional.

34 EMRD, *Dalea mod Frankrig* (dec.), 2. februar 2010, app. nr. 964/07.

35 EMRD, *Nada mod Schweiz* [Storkammer], 12. September 2012, app. nr. 10593/08.

36 EMRD, *Stamose mod Bulgarien*, 27. november 2012, app. nr. 29713/05.

1.4. Grænsekontrol

Artikel 6 i *Schengen-grænsekodeksen* kræver, at opgaver relateret til ind- og udrejsekontrol udføres med fuld respekt for den menneskelige værdighed³⁷. Kontroller skal udføres på en måde, som ikke forskelsbehandler personer på grund af køn, racemæssig eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering. Der er fastsat mere fordelagtige bestemmelser for tredjelandsstatsborgere, som nyder ret til fri bevægelighed (artikel 3 og artikel 7, stk. 6). Der er indført en evaluerings- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af *Schengen-acquiset* (forordning (EU) nr. 1053/2013).

Under EMRK blev et krav om, at en muslimsk kvinde skulle tage sit hovedtørklæde af med henblik på identitetskontrol på et konsulat, eller at en sikhisk mand skulle tage sin turban af under en sikkerhedskontrol i en lufthavn, ikke anset for at krænke de pågældendes religionsfrihed i henhold til EMRK artikel 9³⁸.

I sagen *Ranjit Singh mod Frankrig* vurderede FN's Menneskerettighedskomité, at kravet om, at en sikhisk mand skulle tage sin turban af for at få taget et officielt ID-foto, udgjorde en krænkelse af artikel 18 i den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder (ICCPR). Menneskerettighedskomitéen godtog ikke argumentet om, at kravet om, at man skulle være barhovedet på et ID-foto, var nødvendigt af hensyn til beskyttelse af den offentlige sikkerhed og orden. FN's Menneskerettighedskomité's præmisser var, at staten ikke havde forklaret, hvorfor det skulle være vanskeligere at identificere en person, som altid bærer en sikhisk turban, eller hvordan dette skulle øge muligheden for bedrageri eller dokumentfalsk. Menneskerettighedskomitéen inddrog også den omstændighed, at et ID-foto uden turban kunne bevirke, at vedkommende ville blive tvunget til at tage sin turban af i forbindelse med identitetskontrol³⁹.

1.5. Transitområder

Stater har undertiden forsøgt sig med at hævde, at personer i transitområder ikke hører under deres jurisdiktion.

37 EU-Domstolen, sag C-23/12, *Mohamad Zakaria*, 17. januar 2013.

38 EMRD, *Phull mod Frankrig* (dec.), 11. januar 2005, app. nr. 35753/03; EMRD, *El Morsli mod Frankrig* (dec.), 4. marts 2008, app. nr. 15585/06.

39 FN's Menneskerettighedskomité, *Ranjit Singh mod Frankrig*, Communications Nos. 1876/2000 og 1876/2009, udtalelse af 22. juli 2011, para. 8.4.

Under EU-retten fastsætter artikel 4, stk. 4, i [tilbagesendelsesdirektivet](#) minimumsrettigheder, som også skal anvendes på personer, der pågribes eller standses i forbindelse med irregulær grænsekrydsning.

Under EMRK kan statens ansvar udløses i situationer, hvor personer opholder sig i et transitområde.

Eksempel: I sagen *Amuur mod Frankrig*⁴⁰ blev klagerne tilbageholdt i transitområdet i en lufthavn i Paris. De franske myndigheder hævdede, at eftersom klagerne ikke var 'indrejst' i Frankrig, hørte de ikke under fransk jurisdiktion. EMRD var uenig heri og konkluderede, at de dagældende indenlandske lovbestemmelser ikke i tilstrækkelig grad sikrede klagerens ret til frihed i henhold til EMRK artikel 5, stk. 1⁴¹.

1.6. Asylansøgere

Under EU-retten foreskriver EU's charter om grundlæggende rettigheder retten til asyl i artikel 18 og forbuddet mod *refoulement* i artikel 19. Artikel 78 i TEUF foreskriver oprettelsen af et fælles europæisk asylsystem, som skal være i overensstemmelse med staternes forpligtelser i henhold til Genève-konventionen. Der er vedtaget adskillige retsakter med henblik på at gennemføre denne bestemmelse. De afspejler også den beskyttelse mod *refoulement*, der er indeholdt i artikel 33 i Genève-konventionen.

Selv om chartrets artikel 18 garanterer retten til asyl, foreskriver EU-retten ikke måder, hvorpå asylsøgers ankomst muliggøres. Personer, som ønsker at søge asyl i EU, er hovedsagelig statsborgere i de lande, der er underlagt krav om visum for indrejse i EU. Eftersom disse personer ofte ikke opfylder kravene for et almindeligt visum, kan de skulle krydse grænsen på irregulær vis.

Artikel 3, stk. 1, i [Dublin-forordningen](#) (forordning (EU) nr. 604/2013) kræver, at EU-medlemsstaterne behandler enhver ansøgning om international beskyttelse, der indgives af en tredjelandstatsborger eller statsløs, og at en sådan ansøgning kun behandles af én medlemsstat. EU's asyl-*acquis* finder først anvendelse fra det tidspunkt, hvor en person er ankommet til grænsen, herunder i søterritoriet eller i transitområderne (artikel 3, stk. 1, i [asylproceduredirektivet](#) (2013/32/EU)). Artikel 6 i samme direktiv indeholder

40 EMRD, *Amuur mod Frankrig*, 25. juni 1996, app. nr. 19776/92, præmis 52–54.

41 Se også EMRD, *Nolan og K. mod Rusland*, 12. februar 2009, app. nr. 2512/04; EMRD, *Riad og Idiab mod Belgien*, 24. januar 2008, app. nr. 29787/03 og 29810/03.

nærmere bestemmelser om adgang til asylproceduren for disse ansøgninger. Artikel 6, stk. 1, pålægger navnlig staterne at registrere en ansøgning senest tre arbejdsdage efter dens indgivelse eller senest seks dage efter dens indgivelse, hvis ansøgningen er indgivet til andre myndigheder end de myndigheder, der er ansvarlige for registreringen. Artikel 6, stk. 2, forpligter staterne at sikre, at personer i praksis har mulighed for at indgive en ansøgning så hurtigt som muligt. Direktivets beskyttelsesforanstaltninger udløses ved adgang til proceduren. De finder ikke anvendelse på personer, som ikke kan nå frem til området, grænsen eller et transitområde.

Artikel 43 i [asylproceduredirektivet](#) tillader behandlingen af asylansøgninger ved grænsen. Her kan der træffes afgørelse om uantageligheden af en ansøgning. Der kan også træffes afgørelse om substansen i en ansøgning i tilfælde, hvor fremskyndede procedurer kan anvendes i henhold til direktivets artikel 31, stk. 8. De grundprincipper og retsgarantier, som gælder for asylansøgninger, der indgives inden for landområdet, finder anvendelse. Ifølge artikel 43, stk. 2, skal der ved grænseprocedurerne træffes en afgørelse inden fire uger efter indgivelsen af ansøgningen. Hvis det ikke sker, skal ansøgeren have tilladelse til indrejse på medlemsstatens område. I henhold til artikel 24, stk. 3, har medlemsstaterne pligt til at afholde sig fra at anvende grænseprocedurer over for ansøgere, der har behov for særlige processuelle retsgarantier som følge af voldtægt eller anden form for grov vold, hvor passende støtte ikke kan ydes ved grænsen. Artikel 25, stk. 6, litra b, fastsætter visse begrænsninger for behandlingen af ansøgninger, som indgives ved grænsen af uledsagede mindreårige. Disse bestemmelser finder ikke anvendelse på Irland og Det Forenede Kongerige, som forbliver bundne af artikel 35 i 2005-versionen af [direktivet \(2005/85/EF\)](#).

Under EMRK findes der ingen ret til asyl som sådan. I henhold til artikel 3 i EMRK er det dog forbudt at afvise en person, om det sker ved grænsen eller andre steder under en stats jurisdiktion, hvis denne person dermed risikerer at blive udsat for tortur eller umenneskelig eller vanærende behandling eller straf. I ekstreme tilfælde kan også en udsendelse, udlevering eller udvisning rejse spørgsmål efter artikel 2 i EMRK, som beskytter retten til livet.

Den tidligere Europæiske Kommission for Menneskerettigheder behandlede en række sager om flygtninge, der sendes i kredsløb mellem forskellige lande ('refugees in orbit'), hvor intet land ville påtage sig ansvaret for at tillade dem indrejse på dets område, således at deres ansøgninger kunne behandles.

Eksempel: Sagen *East African Asians*⁴² vedrørte situationen for personer, der havde britisk pas, men ingen ret til at bosætte sig eller indrejse i Det Forenede Kongerige, og som var blevet udvist fra de britiske besiddelser i Afrika. Dette førte til, at de havnede 'i kredsløb'. Den tidligere Europæiske Kommission for Menneskerettigheder konkluderede, at, foruden betragtninger angående EMRK artikel 14, kunne forskelsbehandling på grund af race under visse omstændigheder i sig selv udgøre vanærende behandling i EMRK artikel 3's forstand.

1.7. Tilbagesendelser til søs ('push backs')

Adgang til EU's område og til Europarådets medlemsstater kan opnås via luften, til lands eller til søs. Grænseovervågningsoperationer, der udføres til søs, skal ikke alene overholde menneske- og flygtningeret, men skal også være i overensstemmelse med den internationale havret.

Handlinger på åbent hav er reguleret af FN's havretskonvention samt konventioner om sikkerhed for menneskeliv på søen (SOLAS) og om eftersøgning og redning (SAR). Disse instrumenter indeholder en pligt til at yde hjælp til samt at redde personer i havsnød. Et fartøjs kaptajn har desuden pligt til at transportere personer, som reddes, til et sikkert sted ('place of safety').

I denne sammenhæng er et af de mest kontroversielle spørgsmål, hvor personer, som er reddet eller opbragt til havs, skal ilandsættes.

Under EU-retten fastsætter artikel 12, læst i forening med artikel 3 og 3a⁴³ i [Schengen-grænsekodeksen](#), at udførelsen af grænseforvaltningsopgaver skal ske i overensstemmelse med princippet om *non-refoulement*. På grund af emnets kompleksitet vedtog EU retningslinjer, der skulle bistå Frontex i gennemførelsen af operationer til søs⁴⁴. Disse retningslinjer er blevet annulleret af EU-Domstolen, og Europa-Kommissionen har fremlagt et forslag til en ny forordning⁴⁵.

42 Den Europæiske Kommission for Menneskerettigheder, *East African Asians (British protected persons) mod Det Forenede Kongerige* (dec.), 6. marts 1978, nr. 4715/70, 4783/71 og 4827/71.

43 Artikel 3a blev indført ved [forordning \(EU\) nr. 610/2013](#) af 26. juni 2013 om ændring af Schengen-grænsekodeksen, EUT 2013 L 182/1.

44 [Rådets afgørelse 2010/252/EU](#), 26. april 2010, EUT 2010 L 111/20.

45 Europa-Kommissionen, [COM\(2013\) 197 final](#), Bruxelles, 12. april 2013.

Eksempel: I sagen *Europa-Parlamentet mod Rådet*⁴⁶ anmodede Europa-Parlamentet EU-Domstolen om at udtale sig vedrørende lovligheden af retningslinjerne for Frontex' operationer til søs (Rådets afgørelse 2010/252/EU). Retningslinjerne blev vedtaget i henhold til komitologiproceduren, som er reguleret i artikel 5a i afgørelse 1999/468/EF, uden fuld inddragelse af Europa-Parlamentet. EU-Domstolen annullerede retningslinjerne, men fastslog, at virkningen af retningslinjerne skulle opretholdes, indtil de blev erstattet. EU-Domstolen påpegede, at de vedtagne retningslinjer indeholdt væsentlige bestemmelser vedrørende overvågning af de ydre søgrænser, som derfor krævede, at der blev truffet politiske valg, som skulle træffes under den almindelige lovgivningsprocedure med Parlamentet som medlovgiver. EU-Domstolen bemærkede endvidere, at de nye foranstaltninger, der fremgik af den anfægtede afgørelse, sandsynligvis ville påvirke enkeltpersoners frihed og grundlæggende rettigheder. Så også af denne grund skulle disse foranstaltninger vedtages under iagttagelse af den almindelige lovgivningsprocedure. Den omstændighed at bestemmelserne i del II ('Retningslinjer for eftersøgnings- og rednings-situationer og for ilandsætning i forbindelse med operationer ved søgrænser, der samordnes af agenturet') i bilaget til Rådets afgørelse 2010/252/EF udtrykkeligt blev henvist til som retningslinjer, der blev betegnet som ikke-bindende i artikel 1, kunne ifølge EU-Domstolen ikke skabe tvivl om, at der var tale om væsentlige regler.

Under EMRK finder konventionen anvendelse på enhver person 'under en Europaråds-medlemsstats jurisdiktion'. EMRD har ved flere lejligheder fastslået⁴⁷, at personer kan høre under en stats jurisdiktion, når denne stat udøver kontrol over dem på åbent hav. I en sag fra 2012 mod Italien fastlagde EMRD's storkammer rettighederne for migranter, som forsøger at nå europæisk grund, og medlemsstaternes forpligtelser under sådanne omstændigheder.

Eksempel: I sagen *Hirsi Jamaa m.fl. mod Italien*⁴⁸ var klagerne en del af en gruppe bestående af omkring 200 migranter, heriblandt asylsøgere og andre, som var blevet opbragt af den italienske kystvagt på åbent hav, da de befandt sig inden for Maltas eftersøgnings- og redningsområde. Migranterne blev uden videre sendt tilbage til Libyen i henhold til en aftale indgået mellem Italien og Libyen, og uden

46 EU-Domstolen, sag C-355/10, *Europa-Parlamentet mod Rådet for Den Europæiske Union*, 5. september 2012, præmis 63-85.

47 EMRD, *Xhavara m.fl. mod Italien og Albanien* (dec.), 11. januar 2001, app. nr. 39473/98; EMRD, *Medvedyev m.fl. mod Frankrig* [Storkammer], 29. marts 2010, app. nr. 33394/03.

48 EMRD, *Hirsi Jamaa m.fl. mod Italien* [Storkammer], 23. februar 2012, app. nr. 27765/09.

at de fik mulighed for at ansøge om asyl. Deres navn eller nationalitet blev ikke registreret. EMRD konstaterede, at situationen i Libyen var velkendt og nemt kunne verificeres på grundlag af adskillige kilder. Domstolen fandt derfor, at de italienske myndigheder vidste eller burde have vidst, at klagerne, når de blev sendt tilbage til Libyen som irregulære migranter, ville blive udsat for behandling i strid med EMRK, og at de ikke ville blive givet nogen form for beskyttelse. De vidste også, eller burde have vidst, at der ikke var tilstrækkelige garantier for, at klagerne var beskyttet mod risikoen for vilkårlig tilbagesendelse til deres oprindelseslande, som blandt andet var Somalia og Eritrea. De italienske myndigheder burde have taget særligt hensyn til manglen på enhver form for asylprocedure samt til den omstændighed, at det var umuligt at få de libyske myndigheder til at anerkende den flygtningestatus, som UNHCR havde tildelt.

EMRD bekræftede endnu engang, at det forhold, at klagerne ikke havde anmodet om asyl eller beskrevet de risici, som de ville blive udsat for som følge af det manglende asylsystem i Libyen, ikke fritog Italien for pligten til at opfylde sine forpligtelser i henhold til EMRK artikel 3. EMRD gentog, at de italienske myndigheder burde have forvisset sig om, hvordan de libyske myndigheder opfyldte deres internationale forpligtelser i relation til beskyttelse af flygtninge. Overførslen af klagerne til Libyen udgjorde derfor en krænkelse af EMRK artikel 3, fordi den udsatte klagerne for risikoen for *refoulement*.

1.8. Retsmidler

Kapitel 4 om processuelle retssikkerhedsretsgarantier vil se mere indgående på emnet retsmidler, mens kapitel 6 vil behandle retsmidler i forbindelse med frihedsberøvelse.

Under EU-retten indeholder visse instrumenter, såsom [visumkodeksen](#) (artikel 32, stk. 3, og artikel 34, stk. 7), [Schengen-grænsekodeksen](#) (artikel 13) og [asylproceduredirektivet](#) (artikel 46), bestemmelser om særlige klageprocedurer og retsmidler. Artikel 47 i EU's charter om grundlæggende rettigheder foreskriver desuden en mere generel retsgaranti. Enhver person, som påstår at være offer for en krænkelse af de rettigheder og friheder, som er garanteret ved EU-retten, herunder krænkelse af en bestemmelse i chartret, skal automatisk have adgang til et effektivt retsmiddel herimod, hvilket indbefatter 'effektiv retsbeskyttelse' mod et afslag på adgang til området eller adgang til de relevante procedurer.

Under EMRK skal enhver person, hvis adgang til området eller til procedurer muligvis udløser rettigheder, som garanteres af EMRK, i henhold til EMRK artikel 13 have adgang til et effektivt retsmiddel for en national myndighed. I sagen *Hirsi Jamaa m.fl. mod Italien* fandt EMRD eksempelvis, at migranterne ikke havde adgang til et sådant retsmiddel, da de var blevet sendt tilbage til Libyen uden at være blevet givet muligheden for at anfægte denne foranstaltning.

Hovedpunkter

- Stater har ret til at beslutte, hvorvidt de vil give udlændinge adgang til deres landområde, men de skal respektere EU-retten, EMRK og de gældende menneskerettighedsgarantier (se [Indledning](#) til dette kapitel).
- EU-retten fastsætter fælles regler for EU's medlemsstater vedrørende udstedelse af visa til kortvarige ophold (se [afsnit 1.1](#)).
- EU-retten indeholder beskyttelsesforanstaltninger, der relaterer til gennemførelsen af grænsekontrol (se [afsnit 1.4](#)) og opgaver i forbindelse med grænseovervågning, navnlig til søs (se [afsnit 1.7](#)).
- EU-retten, og navnlig Schengen-*acquis*'et, gør det muligt for personer at rejse fri for grænsekontrol inden for det aftalte område (se [afsnit 1.1](#)).
- I henhold til EU-retten kan et indrejseforbud, der er meddelt en person af en enkelt stat i Schengen-området, nægte den pågældende adgang til hele Schengen-området (se [afsnit 1.3](#)).
- EU's charter om grundlæggende rettigheder foreskriver retten til asyl og forbuddet mod *refoulement*. EU's *asyl-acquis* finder anvendelse fra det øjeblik, en person ankommer til en EU-grænse (se [afsnit 1.6](#)).
- Under visse omstændigheder begrænser EMRK en stats ret til at tilbageholde eller afvise en migrant ved dens grænser (se [Indledning](#) til dette kapitel og [afsnit 1.5](#) og [1.6](#)), uanset om migranten befinder sig i et transitområde eller på anden måde befinder sig under den pågældende stats jurisdiktion. Staten kan også være forpligtet til at tilvejebringe et retsmiddel, hvorigennem en påstået krænkelse af EMRK kan indbringes for en national myndighed (se [afsnit 1.7](#) og [1.8](#)).

Yderligere retspraksis og materiale:

Oplysninger om, hvordan man finder yderligere retspraksis, findes i vejledningen [Hvordan man finder retspraksis fra de europæiske domstole](#) på side 263 i håndbogen. Yderligere materiale om de spørgsmål, der er behandlet i dette kapitel, findes i afsnittet [Supplerende læsning](#) på side 241.

2

Status og tilknyttet dokumentation

EU	Omhandlet emne	Europarådet
Asylproceduredirektivet (2013/32/EU), artikel 9 (ret til at forblive) Modtagelsesdirektivet (2013/33/EU), artikel 6 (dokumenter)	Asylansøgere	EMRD, <i>Saadi mod Det Forenede Kongerige</i> , 2008, og <i>Suso Musa mod Malta</i> , 2013 (indrejse anset for uretmæssig, indtil den formelt blev tilladt)
Kvalifikationsdirektivet (2011/95/EU)	Anerkendte flygtninge og personer, som er tildelt subsidær beskyttelse	EMRK, artikel 3 (forbud mod tortur)
Menneskehandelslovedirektivet (2004/81/EF) Arbejdsgiversanktionsdirektivet (2009/52/EF)	Ofre for menneskehandel og for særligt udnyttende arbejdsforhold	Konventionen om bekæmpelse af menneskehandel, artikel 14 (opholdstilladelse også på grund af ofrets personlige forhold) EMRD, <i>Rantsev mod Cypern og Rusland</i> , 2010 (russisk offer for menneskehandel på Cypern)
	Personer berørt af Rule 39-foreløbige foranstaltninger	EMRD, <i>Mamatkulov og Askarov mod Tyrkiet</i> , 2005 og <i>Savridin Dzhurayev mod Rusland</i> , 2013 (udlevering trods EMRD's tilkendegivelse om Rule 39)

EU	Omhandlet emne	Europarådet
Tilbagesendelsesdirektivet (2008/115/EF) EF-Domstolen, C-357/09, <i>Kadzoev</i> , 2009 EU-Domstolen, C-34/09, <i>Ruiz Zambrano</i> , 2011	Migranter i en irregulær situation	EMRD, <i>Kurić mod Slovenien</i> , 2012 (uretmæssig fratagelse af opholdstilladelser)
Fastboendedirektivet (2003/109/EF)	Fastboende udlændinge	Den europæiske bosættelseskonvention, 13. december 1955
Tillægsprotokollen af 1970 til Ankara-aftalen, artikel 41 (stand still-klausul) Associeringsrådet EØF-Tyrkiets afgørelse nr. 1/80 (rettigheder for familiemedlemmer)	Tyrkiske statsborgere	
Opholdsdirektivet (2004/38/EF)	Tredjelandstatsborgere, der er familiemedlemmer til EØS-statsborgere	
EU-Domstolen, C-135/08, <i>Rottmann</i> , 2010 (fortabelse af unionsborgerskab)	Statsløse personer	

Indledning

Dette kapitel vil se på forskellige grupper af migranternes status og dokumentation.

For mange migranter kan mangel på status eller dokumenter, der beviser deres status, føre til forskellige problemer, for eksempel at de nægtes adgang til offentlige eller private ydelser eller til arbejdsmarkedet. EU-retten indeholder udførlige og obligatoriske bestemmelser om både status og dokumentation, og enhver manglende efterlevelse af disse bestemmelser vil udgøre en overtrædelse af EU-retten. EMRD kan blive anmodet om at vurdere, hvorvidt manglen på status eller dokumentation udgør et indgreb i den pågældende persons udøvelse af en EMRK-rettighed og i givet fald, om et sådant indgreb er berettiget.

En værstsstat kan anse en tredjelandstatsborgers ophold for at være uretmæssigt, hvis denne stat ikke har givet formel tilladelse hertil. Såvel EU-retten som EMRK fastlægger dog omstændigheder, under hvilke en tredjelandstatsborgers ophold skal anses for

retmæssigt, selv om tilladelse ikke er givet af den pågældende stat (se afsnit 2.2 og 2.5). Visse rettigheder under EU-retten, EMRK, EU's charter om grundlæggende rettigheder og ESC indrømmes kun personer, hvis ophold i et givent land er retmæssigt (se kapitel 8).

EU-retten fastsætter i nogle tilfælde udtrykkeligt, om en bestemt status skal anerkendes eller tildeles. EU-retten kan gøre udstedelsen af bestemte dokumenter obligatorisk (se afsnit 2.1, 2.2 og 2.8). Hvis en person i henhold til EU-retten eller national ret er berettiget til en bestemt status – eller bestemte dokumenter – vil det udgøre et brud på EU-retten, hvis en sådan status ikke tildeles, eller hvis sådanne dokumenter ikke udstedes.

EMRK pålægger ikke udtrykkeligt en stat at tildele en migrant en bestemt status eller at udstede bestemte dokumenter til vedkommende. Under visse omstændigheder kan retten til respekt for privat- og familieliv (artikel 8) pålægge staterne at anerkende en status, give tilladelse til ophold eller udstede dokumenter til en migrant. Artikel 8 kan dog ikke udlægges således, at den som sådan selv garanterer retten til en bestemt form for opholdstilladelse. Hvis den indenlandske lovgivning foreskriver flere forskellige slags opholdstilladelser, vil EMRD sædvanligvis blive anmodet om at analysere de retlige og faktiske konsekvenser af udstedelsen af en konkret tilladelse⁴⁹.

2.1. Asylansøgere

Asylansøgere søger international beskyttelse på grund af, at de ikke kan vende tilbage til eller sendes tilbage til deres oprindelseslande, fordi de har en velbegrundet frygt for forfølgelse eller er i risiko for at blive udsat for overgreb eller for at lide anden alvorlig overlast (se kapitel 3).

Under EU-retten defineres asylansøgere som "personer, der ansøger om international beskyttelse". Deres situation er reguleret af EU's *asyl-acquis*. Alle relevante retsakter i *asyl-acquis'et* samt de stater, hvori disse finder anvendelse, er anført i Bilag 1. Opnåelse af adgang til asylproceduren er redegjort for i kapitel 1. Dette afsnit omhandler de asylansøgere, hvis ansøgninger er under behandling, og som afventer en endelig afgørelse. EU-retten forbyder udsendelse af en asylansøger, indtil en afgørelse om vedkommendes asylansøgning er truffet. Artikel 9, stk. 1, i [asylproceduredirektivet](#) (2013/32/EU) foreskriver, at en asylansøgers ophold i en EU-medlemsstat er retmæssigt. Bestemmelsen fastlægger, at asylansøgere "har lov til at forblive i medlemsstaten" med henblik på

⁴⁹ EMRD, *Liu mod Rusland*, 6. december 2007, app. nr. 42086/05, præmis 50.

proceduren, indtil den ansvarlige myndighed har truffet en afgørelse. Der findes dog en række undtagelser, navnlig for fornyede ansøgninger.

Asylansøgeres ret til dokumentation i henhold til EU-retten er fastsat ved [modtagelsesdirektivet](#) (2013/33/EU; se [Bilag 1](#) for information om, hvilke EU-medlemsstater der er bundet af dette direktiv). I henhold til direktivets artikel 6 skal enhver, der indgiver en ansøgning om asyl, inden for tre dage have udstedt et dokument, som bekræfter vedkommendes status som asylansøger, eller som attesterer, at den pågældende har tilladelse til at opholde sig på medlemsstatens område, mens ansøgningen behandles. I henhold til artikel 6, stk. 2, kan medlemsstater undlade at anvende denne bestemmelse, når ansøgeren er frihedsberøvet eller befinder sig ved grænsen.

Under EMRK er der ingen tilsvarende bestemmelse, som regulerer asylansøgeres status under behandlingen af deres ansøgninger om beskyttelse. Det vil derfor være nødvendigt at undersøge, om asylansøgere i henhold til indenlandsk lovgivning har ret til at forblive på området, mens deres ansøgninger behandles.

EMRK artikel 5, stk. 1, tillader, at en asylansøger frihedsberøves for at hindre vedkommende "i uretmæssigt at trænge ind i landet". Ifølge EMRD vedbliver en indrejse at være 'uretmæssig', indtil den formelt er tilladt af de nationale myndigheder.

Eksempel: I sagen *Saadi mod Det Forenede Kongerige*⁵⁰ fastslog EMRD, at en indrejse vedblev at være uretmæssig, indtil den formelt var blevet tilladt af de nationale myndigheder. I denne sag fandt EMRD, at en retmæssig tilbageholdelse af en asylansøger under passende forhold i syv dage, mens hans asylansøgning blev behandlet, ikke udgjorde en krænkelse af artikel 5, stk. 1.

Eksempel: I sagen *Suso Musa mod Malta*⁵¹ fandt EMRD dog, at såfremt en stat er gået videre end sine juridiske forpligtelser og har vedtaget lovgivning, som udtrykkeligt tillader migranternes indrejse eller ophold, mens deres asylansøgning er under behandling, enten af sig selv eller i medfør af EU-retten, vil enhver efterfølgende tilbageholdelse med henblik på at hindre uretmæssig indrejse kunne rejse spørgsmål angående retmæssigheden af frihedsberøvelsen efter artikel 5, stk. 1, litra f.

50 EMRD, *Saadi mod Det Forenede Kongerige* [Storkammer], 29. januar 2008, app. nr. 13229/03, præmis 65.

51 EMRD, *Suso Musa mod Malta*, 23. juli 2013, app. nr. 42337/12.

Artikel 2 i protokol nr. 4 til EMRK henviser til retten til bevægelsesfrihed for enhver, der "retmæssigt" opholder sig på en stats territorium, mens artikel 1 i protokol nr. 7 foreskriver visse processuelle retssikkerhedsgarantier mod udvisning af de personer, der "lovligt" er bosiddende i en stats territorium. En person kan dog miste sin retmæssige status.

Eksempel: For FN's Menneskerettighedskomité⁵² havde den tyske regering vedstået, at asylansøgerne var retmæssigt bosiddende under varigheden af deres asylprocedure. I sagen *Omwenyeke mod Tyskland*⁵³ godtog EMRD dog regeringens argument om, at en ansøger ved overtrædelse af de betingelser, som staten havde knyttet til hans midlertidige opholdstilladelse – det vil sige en pligt til at forblive inden for et bestemt byområde, havde mistet sin retmæssige status og derfor faldt uden for anvendelsesområdet for artikel 2 i protokol nr. 4 til EMRK.

2.2. Anerkendte flygtninge og personer, der er anerkendt som havende behov for subsidær beskyttelse

Under EU-retten garanterer EU's charter om grundlæggende rettigheder retten til asyl (artikel 18), som således går videre end retten til at søge asyl. De, der opfylder betingelserne for asyl, har ret til at få deres status anerkendt. Artikel 13 (flygtningestatus) og artikel 18 (subsidær beskyttelsesstatus til personer, der har behov for international beskyttelse, men som ikke opfylder betingelserne for flygtningestatus) i [kvalifikationsdirektivet](#) (2011/95/EU) giver en udtrykkelig ret til at få tildelt flygtningestatus eller subsidær beskyttelsesstatus. Personer, der er tildelt international beskyttelse, kan miste deres status, hvis der er en reel forbedring af situationen i deres oprindelsesland (se [kapitel 3.1.8](#)).

Artikel 24 i samme direktiv regulerer retten til dokumenter. De personer, hvis behov for international beskyttelse er blevet anerkendt, er berettigede til opholdstilladelser: Tre år for flygtninge og et år for subsidær beskyttelse. Artikel 25 giver flygtninge, samt i visse tilfælde personer med subsidær beskyttelsesstatus, ret til rejседokumenter.

Under EMRK findes der ingen ret til asyl, som modsvarer den ret, der er fastsat ved artikel 18 i EU's charter om grundlæggende rettigheder. EMRD kan heller ikke undersøge,

52 CCPR/C/DEU/2002/5, 4. december 2002.

53 EMRD, *Omwenyeke mod Tyskland* (dec.), 20. november 2007, app. nr. 44294/04.

hvorvidt et afslag på anerkendelse af eller en tilbagekaldelse af flygtningestatus i henhold til Genève-konventionen⁵⁴ eller en ikke-ankendelse af retten til asyl i henhold til kvalifikationsdirektivet⁵⁵ er i strid med EMRK. EMRD kan dog undersøge, om udsendelsen af en udlænding ville udsætte vedkommende for en reel risiko for behandling i strid med EMRK artikel 3 eller visse andre bestemmelser i EMRK (se kapitel 3)⁵⁶.

2.3. Ofre for menneskehandel og for særligt udnyttende arbejdsforhold

Under EU-retten kriminaliserer arbejds-giversanktionsdirektivet (2009/52/EF) visse former for ulovlig beskæftigelse af migranter i en irregulær situation. Midlertidig opholdstilladelse kan udstedes til arbejdstagere, som er mindreårige, og til arbejdstagere, der udsættes for særligt udnyttende arbejdsforhold, så de derved får mulighed for at indgive klager over deres arbejdsgivere (artikel 13).

Rådets direktiv 2004/81/EF om opholdstilladelser udstedt til tredjelandstatsborgere, der har været ofre for menneskehandel, eller som er indrejst som led i irregulær indvandring, indrømmer en betænkningstid inden for hvilken, ofret ikke kan udvises. Direktivet kræver også, at EU-medlemsstaterne udsteder en opholdstilladelse til ofre for menneskehandel, som samarbejder med myndighederne (henholdsvis artikel 6 og 8). Tilladelsen skal være gyldig i mindst seks måneder og kan forlænges. Selv om menneskehandelsdirektivet fra 2011 (2011/36/EU) ikke direkte omhandler opholdstilladelser til ofre, fastlægger direktivet en pligt til at yde bistand og støtte før, under og efter strafesagens afslutning (artikel 11). Hvis det ikke forventes, at der rejses tiltale mod menneskehandlerne, eller hvis ofret ikke har samarbejdet i forbindelse med en efterforskning, er der imidlertid ikke noget tydeligt krav om, at en EU-medlemsstat skal meddele en opholdstilladelse.

Under EMRK kan forbuddet mod slaveri og tvangsarbejde i EMRK artikel 4 under visse omstændigheder pålægge staterne at efterforske formodede tilfælde af menneskehandel samt at træffe foranstaltninger med henblik på at beskytte ofre eller potentielle ofre.

54 EMRD, *Ahmed mod Østrig*, 17. december 1996, app. nr. 25964/94, præmis 38.

55 EMRD, *Sufi og Elmi mod Det Forenede Kongerige*, 28. juni 2011, app. nr. 8319/07 og 11449/07, præmis 226 (relaterer til artikel 15 i kvalifikationsdirektivet).

56 EMRD, *NA. mod Det Forenede Kongerige*, 17. juli 2008, app. nr. 25904/07, præmis 106–107.

Eksempel: EMRD's sag *Rantsev mod Cypern og Rusland*⁵⁷ vedrørte et russisk offer for menneskehandel på Cypern. EMRD fastslog, at Cypern havde tilsidesat sine positive forpligtelser under EMRK artikel 4 i to henseender: For det første havde Cypern ikke indført en passende lovmæssig og administrativ ramme for bekæmpelse af menneskehandel; og for det andet havde politiet ikke truffet passende faktiske foranstaltninger, som kunne beskytte ofret mod menneskehandel. EMRD fandt endvidere, at de russiske myndigheder ikke havde foretaget en effektiv efterforskning af menneskehandlernes rekruttering af ofret, som havde fundet sted på russisk område. Denne undladelse fik mere alvorlige konsekvenser i lyset af omstændighederne omkring hendes afrejse fra Rusland samt hendes efterfølgende dødsfald på Cypern.

Under Europarådets konvention om bekæmpelse af menneskehandel skal myndighederne i de stater, som er parter i konventionen, give formodede ofre en restituerings- og betænkingsperiode inden for hvilken, de ikke kan udsendes (artikel 14). En person, som de kompetente myndigheder med "rimelig grund formoder har været offer for menneskehandel", må ikke udsendes fra landet, førend det er blevet afgjort, om han eller hun har været offer for strafbar menneskehandel (artikel 10, stk. 2). Den kompetente myndighed kan udstede en opholdstilladelse, der kan forlænges, til ofret, hvis den anser det for nødvendigt, at ofret forbliver i landet på grund af sine personlige forhold eller af hensyn til efterforskningen (artikel 14, stk. 1). Formålet med disse bestemmelser er at sikre, at ofre for menneskehandel ikke risikerer at blive sendt tilbage til deres lande uden at være blevet ydet passende hjælp (se også [kapitel 9](#) om sårbare grupper og fortegnelsen over ratificeringer i [Bilag 2](#)).

2.4. Personer berørt af Rule 39-foreløbige foranstaltninger

Når EMRD modtager en ansøgning fra en klager, kan den træffe en afgørelse om, at en stat bør iværksætte visse foreløbige foranstaltninger, mens domstolen fortsætter sin behandling af sagen⁵⁸. Disse refereres sædvanligvis til som Rule 39-foranstaltninger⁵⁹. Foranstaltningerne består ofte i en anmodning til en stat om at afstå fra tilbagesendelse af enkeltpersoner til lande, hvori det er påstået, at de pågældende personer er i risiko for

57 EMRD, *Rantsev mod Cypern og Rusland*, 7. januar 2010, app. nr. 25965/04, præmis 284.

58 EMRD, *Rules of the Court*, som i kraft den 1. September 2012, Rule 39.

59 For detaljerede oplysninger om fremgangsmåden ved indgivelse af begæring i henhold til Rule 39, se UNHCR (2012).

død, tortur eller andre former for overgreb. I mange tilfælde drejer det sig om asylansøgere, der har fået endeligt afslag på deres ansøgning, og som har udtømt alle deres klagemuligheder i henhold til indenlandsk ret. I nogle lande kan det fremstå som værende uklart, hvilken status en person har, når EMRD har anvendt en Rule 39-foranstaltning med henblik på at forhindre udsendelse af den pågældende, mens domstolen undersøger sagen⁶⁰. Uanset dette spørgsmål om status er udsendelsesstaten forpligtet til at efterkomme alle Rule 39-foranstaltninger, som EMRD tilkendegiver.

Eksempel: I sagen *Mamatkulov og Askarov mod Tyrkiet*⁶¹ havde den indstævnede stat udleveret klagerne til Usbekistan til trods for en Rule 39-foranstaltning, som EMRD havde tilkendegivet. Det fremgik tydeligt af sagens oplysninger, at EMRD som følge af udleveringen af klagerne var blevet forhindret i at foretage en behørig undersøgelse af klagemålene i overensstemmelse med dens faste praksis i lignende sager. Dette betød i sidste ende, at domstolen ikke kunne beskytte klagerne mod potentielle overtrædelser af EMRK. I kraft af EMRK artikel 34 havde medlemsstaterne forpligtet sig til at afstå fra enhver handling eller undladelse, som kunne hindre en ansøgers effektive udøvelse af retten til at klage til EMRD. En medlemsstats undladelse af at efterkomme en henstilling om foreløbige foranstaltninger skulle anses for at være en hindring for domstolens foretagelse af en effektiv behandling af ansøgerens klagemål samt en hindring for ansøgerens effektive udøvelse af sine rettigheder og dermed en krænkelse af EMRK artikel 34.

Eksempel: I sagen *Savridin Dzhurayev mod Rusland*⁶² blev klageren tvangsmæssigt overført til Tadsjikistan i forbindelse med en specialoperation, der involverede russiske statslige aktører, til trods for, at en tilkendegivelse om foreløbige foranstaltninger fra EMRD vedblev at være i kraft. Fordi den indstævnede stat ignorerede den foreløbige foranstaltning, var klageren blevet bragt i fare for overgreb i Tadsjikistan, og domstolen var blevet forhindret i at sikre ham den faktiske og effektive udøvelse af hans rettigheder i henhold til EMRK artikel 3. Konventionens artikel 34, samt artikel 3, var derfor blevet krænket. EMRD dømte den indstævnede stat til at træffe konkrete afhjælpende foranstaltninger med henblik på at beskytte klageren mod de bestående farer for hans liv og helbred under en udenlandsk jurisdiktion. På grund af gentagne hændelser af denne art dømte EMRD desuden den

60 EMRD, *Azimov mod Rusland*, 18. april 2013, app. nr. 67474/11.

61 EMRD, *Mamatkulov og Askarov mod Tyrkiet* [Storkammer], 4. februar 2005, app. nr. 46827/99 og 46951/99.

62 EMRD, *Savridin Dzhurayev mod Rusland*, 25. april 2013, app. nr. 71386/10.

indstævnedes stat til uden ophold at løse dette tilbagevendende problem gennem iværksættelsen af bestemte generelle foranstaltninger med henblik på at sikre den effektive beskyttelse af potentielle ofre i overensstemmelse med de foreløbige foranstaltninger, som EMRD havde udstedt.

2.5. Migranter i en irregulær situation

Tilstedeværelsen af personer, som enten er indrejst i eller forblevet i en stat uden tilladelse eller juridisk berettigelse, anses for at være irregulær eller uretmæssig. Irregulært eller uretmæssigt ophold kan opstå på flere måder, der spænder fra hemmelig indrejse eller forsvinding fra en påbudt adresse til en situation, hvor en person ikke har ret til forlængelse af en ellers retsgyldig opholdstilladelse på grund af ændrede personlige omstændigheder. Mangel på retmæssig status påvirker ofte muligheden for at udøve andre processuelle og materielle rettigheder (se [afsnit 8.6](#) om adgang til social sikring og social bistand).

Under EU-retten kan tredjelandstatsborgere, der opholder sig ulovligt, ifølge [tilbagesendelsesdirektivet](#) (2008/115/EF; se [Bilag 1](#) angående de EU-medlemsstater, som er bundet af direktivet) ikke længere efterlades i en usikker situation. EU-medlemsstater, som deltager i direktivet, skal således enten legalisere deres ophold eller træffe afgørelse om tilbagesendelse.

Enhver person uden gyldig tilladelse til ophold er omfattet af direktivet. Artikel 6 forpligter EU-medlemsstaterne til at træffe en "afgørelse om tilbagesendelse". Artikel 6, stk. 4, fastsætter dog også de omstændigheder, som fritager staterne fra denne forpligtelse. Foruden humanitære eller andre grunde kan en anden årsag til at legalisere opholdet være presserende hensyn til en persons familie- eller privatliv, som garanteret ved artikel 7 i EU's charter om grundlæggende rettigheder og EMRK artikel 8 (se [kapitel 5](#) om familieliv).

Eksempel: I sin dom af 4. juni 2012 i sagen *M. Ghevondyan*⁶³ fastslog den øverste franske forvaltningsdomstol (*Conseil d'Etat*), at artikel 6 i [tilbagesendelsesdirektivet](#) ikke pålægger medlemsstaternes kompetente myndigheder en pligt til systematisk at træffe afgørelse om tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere, der befinder sig i en irregulær situation. Artikel 6, stk. 4, nævner en række undtagelser til og fravigelser fra artikel 6, stk. 1. Afgørelser om tilbagesendelse kan derfor ikke træffes

⁶³ Frankrig, den øverste forvaltningsdomstol, (*Conseil d'Etat*), *M. Ghevondyan*, 4. juni 2012, nr. 356505.

automatisk. Myndighederne har pligt til at tage hensyn til udlændingens personlige og familiemæssige forhold samt til omstændigheder, der kan være til hinder for en udvisningsafgørelse, herunder barnets tarv samt udlændingens familieliv og helbredstilstand, som anført i direktivets artikel 5. Hvis sådanne forhold påberåbes af udlændingen, skal domstolene derfor vurdere afgørelsens lovlighed i lyset af dens konsekvenser for udlændingens personlige situation.

I modsætning til tilfældet med asylansøgere er det ikke obligatorisk, men dog muligt (artikel 6, stk. 5), at tillade personer at forblive i landet, mens resultatet af en igangværende procedure for ansøgning om tilladelse til ophold afventes. Denne bestemmelse håndterer ikke sådanne personers status. Betragtning 12 i [tilbagevendelsesdirektivet](#) viser en bevidsthed om den almindeligt forekommende situation, hvor nogle af de udlændinge, der opholder sig uden tilladelse, ikke kan udsendes. Betragtningen anfører også, at stater bør give dem en skriftlig bekræftelse på deres situation, men dette kommer ikke til udtryk i direktivets operationelle bestemmelser. Situationen er mest kritisk for de personer, som skal løslades fra frihedsberøvelse, fordi den maksimalt tilladte periode for frihedsberøvelse er forløbet (se [kapitel 6](#) om frihedsberøvelse), men som fortsat ikke har tilladelse til ophold⁶⁴.

Eksempel: I sagen *Kadzoev*⁶⁵ blev en afvist tjetjensk asylansøger i Bulgarien, som ikke kunne udsendes, løsladt som følge af en afgørelse fra EU-Domstolen, som fandt, at gældende EU-ret under ingen omstændigheder kunne bemyndige overskridelse af den maksimale varighed af frihedsberøvelse. Da klageren blev løsladt, befandt han sig uden status eller dokumenter og efterlodt uden midler, fordi han ikke i henhold til bulgarsk lovgivning skulle have tildelt en status trods det, at han ikke kunne udsendes.

Under EMRK findes der ingen konventionsmæssig ret til at blive tildelt en specifik status eller tilknyttede dokumenter i et værtsland. Et afslag kan dog under visse omstændigheder krænke EMRK, hvis det er baseret på et diskriminerende grundlag.

Eksempel: I sagen *Kiyutin mod Rusland*⁶⁶ ansøgte en usbekisk statsborger, som havde været gift og havde et barn med en russisk kvinde, om en opholdstilladelse fra de russiske myndigheder. Han fik afslag på sin ansøgning, fordi han var ble-

64 Vedrørende situationen for ikke-udsendte personer, se [FRA \(2011b\)](#), kapitel 2.

65 EU-Domstolen, sag C-357/09, *Kadzoev (Huchbarov)*, 30. november 2009, Saml. 2009 s. I-11189.

66 EMRD, *Kiyutin mod Rusland*, 10. marts 2011, app. nr. 2700/10.

vet testet positiv for hiv. EMRD fremhævede, at hiv-smittede personer er særligt sårbare og anerkendte, at sygdommen kunne udgøre en form for handicap. Den generelle bestemmelse i den indenlandske lovgivning, som krævede udvisning af hiv-positive udlændinge, levede ingen mulighed for foretagelse af en individuel vurdering baseret på oplysningerne i en konkret sag, og bestemmelsen blev ikke anset for at være objektivt begrundet. EMRD fandt derfor, at klageren havde været udsat for forskelsbehandling på grund af sin helbredstilstand og konkluderede, at denne forskelsbehandling udgjorde en krænkelse af EMRK artikel 14 i forening med artikel 8.

Under ESC er det personelle anvendelsesområde principielt begrænset til statsborgere i de lande, der er parter i konvention, som er retmæssigt bosiddende eller arbejder regelmæssigt inden for territoriet. ECSR har dog fastslået, at visse rettigheder, grundet deres grundlæggende karakter og sammenhæng med menneskelig værdighed, finder anvendelse på alle personer inden for territoriet, inklusive irregulære migranter. Disse rettigheder omfatter retten til sundhedsmæssig bistand⁶⁷, retten til bolig⁶⁸ og retten til uddannelse⁶⁹.

2.6. Fastboende udlændinge

Under EU-retten foreskriver *fastboendedirektivet* (2003/109/EF, som ændret ved *direktiv 2011/51/EU*; se *Bilag 1* for stater, der er bundet af dette direktiv) ret til en styrket status som "fastboende udlænding" til tredjelandsstatsborgere, som har opholdt sig lovligt og uden afbrydelse i en EU-medlemsstat i fem år⁷⁰. Denne ret er underlagt betingelser vedrørende faste og regelmæssige indtægter samt sygeforsikring. Der er ingen retspraksis vedrørende fortolkningen af disse betingelser, men i relation til lignende krav i *familiesammenføringsdirektivet* (2003/86/EF; se *kapitel 5* vedrørende familier) har EU-Domstolen hældt til en streng fortolkning af disse betingelser. EU-domstolen har fastholdt, at EU-medlemsstaternes manøvrerum ikke må anvendes på en måde, som undergraver direktivets formål⁷¹.

67 ECSR, *International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) mod Frankrig*, 8. September 2004, klage nr. 14/2003.

68 ECSR, *Defence for Children International (DCI) mod Nederlandene*, 20. oktober 2009, klage nr. 47/2008.

69 ECSR, Conclusions 2011, General Introduction, januar 2012, para. 10, udtalelse om fortolkning af artikel 17, stk. 2.

70 Se også EU-Domstolen, sag C-502/10, *Staatssecretaris van Justitie mod Mangat Singh*, 18. oktober 2012.

71 EU-Domstolen, sag C-578/08, *Chakroun mod Minister van Buitenlandse Zaken*, 4. marts 2010, Saml. 2010 s. I-01839, præmis 52.

I henhold til artikel 11 i [fastboendedirektivet](#) fører meddelelsen af status som fastboende udlænding til ligebehandling med landets egne statsborgere på en række vigtige områder (se [kapitel 8](#) om økonomiske og sociale rettigheder).

Ifølge EU-Domstolen må EU-medlemsstaterne ikke pålægge alt for høje og uforholdsmæssige gebyrer for meddelelse af opholdstilladelse til tredjelandsstatsborgere, som er fastboende udlændinge, og disses familiemedlemmer. Gebyrer af en sådan art ville bringe virkeliggørelsen af det formål, der forfølges med direktivet, i fare og kan derfor fratage direktivets dets effektive virkning.

Eksempel: I sagen *Europa-Kommissionen mod Nederlandene*⁷² fastslog EU-Domstolen, at Nederlandene havde tilsidesat sin forpligtelse i henhold til [fastboendedirektivet](#) ved at anvende alt for høje og uforholdsmæssige gebyrer (de varierede fra 188 € til 830 €) for i) tredjelandsstatsborgere, der ansøger om status som fastboende udlændinge, ii) tredjelandsstatsborgere, der havde erhvervet status som fastboende udlændinge i en anden EU-medlemsstat, og som ansøger om at udøve deres opholdsret, og iii) tredjelandsstatsborgeres familiemedlemmer, der ansøger om tilladelse til familiesammenføring. EU-Domstolen påpegede særskilt, at medlemsstaterne ikke råder over ubegrænsede skønsmålinger, når de fastsætter størrelsen af de gebyrer, der kan kræves af tredjelandsstatsborgere for meddelelse af opholdstilladelse, og at det ikke er tilladt for medlemsstaterne at fastsætte gebyrer, der kan skabe en hindring for udøvelsen af de rettigheder, der fremgår af fastboendedirektivet.

Under EMRK er længerevarende ophold generelt blevet anerkendt som en omstændighed, der skal tages hensyn til, når udvisning påtænkes (se [afsnit 3.4](#)).

Eksempel: I sagen *Kurić mod Slovenien*⁷³ vurderede EMRD det slovenske register over udlændinge med permanent ophold og 'sletningen' af tidligere statsborgere i Den Socialistiske Føderative Republik Jugoslavien (SFRJ), som fortsat havde permanent ophold, men som ikke havde anmodet om slovensk statsborgerskab inden for en tidsfrist på seks måneder. Konsekvenserne af en sådan 'sletning' var enten statsløshed eller fortabelse af deres opholdsrettigheder⁷⁴. Udlændinge, som ikke

72 EU-Domstolen, sag C-508/10, *Europa-Kommissionen mod Kongeriget Nederlandene*, 26. april 2012, præmis 70.

73 EMRD, *Kurić m.fl. mod Slovenien* [Storkammer], 26. juni 2012, app. nr. 26828/06.

74 Slovenien er ikke part i Europarådets konvention fra 2006 om undgåelse af statsløshed i forbindelse med statssuccession.

var statsborgere i andre SFRJ-republikker, blev ikke berørt på denne vis. EMRD gentog, at en effektiv respekt for retten til privat- eller familieliv kan indebære positive forpligtelser, især i relation til fastboende migranter, såsom klagerne, der var blevet uretmæssigt 'slettet' fra registret over udlændinge med permanent ophold i strid med EMRK artikel 8. EMRD fandt også, at forskellen i behandlingen af ikke-SFRJ-udlændinge og de personer, der tidligere havde været statsborgere i SFRJ, udgjorde forskelsbehandling i strid med EMRK artikel 14 i forening med artikel 8.

Under Europarådets europæiske bosættelsesskonvention fra 1955 foreskrives en styrket status i alle medlemsstaterne til de personer, der er fastboende, men kun, hvis de er statsborgere i de stater, som er parter i konventionen.

2.7. Tyrkiske statsborgere

Ankara-aftalen, som blev undertegnet i 1963, og tillægsprotokollen til Ankara-aftalen, som blev tilføjet i 1970, styrker de økonomiske og handelsmæssige forbindelser mellem det daværende EØF og Tyrkiet med henblik på Tyrkiets eventuelle tiltrædelse til EØF. Aftalen har været genstand for over 40 domme ved EU-Domstolen og den tidligere EF-Domstol. Den er også blevet suppleret af en række afgørelser fra Associeringsrådet, nogle af hvilke, der vedrører status for de mange tyrkiske statsborgere i EU's medlemsstater. Aftalen giver ikke tyrkiske statsborgere nogen materiel ret til indrejse eller ophold i en EU-medlemsstat, men selvstændige erhvervsdrivende og tjenesteydere drager fordel af en stand still-klausul i ([tillægsprotokollens](#) artikel 41). Denne klausul forhindrer stater i at stille nye og strengere processuelle eller økonomiske krav til disse personer ud over de krav, som allerede fandt anvendelse på det tidspunkt, hvor aftalen trådte i kraft⁷⁵. Disse rettigheder finder ikke anvendelse på tyrkiske statsborgere, som ønsker at gøre brug af – snarere end at levere – tjenesteydelser⁷⁶.

Eksempel: Flere sager har omhandlet de krav, der stilles til tyrkiske lastvognschauffører, som er ansat af tyrkiske virksomheder til at køre lastvognstransporter til Tyskland. Disse sager har således omhandlet de tyrkiske virksomheders ret til fri

75 EF-Domstolen, sag C-37/98, *The Queen mod Secretary of State for the Home Department, ex parte Abdulnasir Savas*, 11. Maj 2000, Saml. 2000 s. I-02927; EF-Domstolen, sag C-16/05, *The Queen, Veli Tum og Mehmet Dari mod Secretary of State for the Home Department*, 20. September 2007, Saml. 2007 s. I-07415; EU-Domstolen, sag C-186/10, *Tural Oguz mod Secretary of State for the Home Department*, 21. Juli 2011, Saml. 2011 s. I-06957.

76 EU-Domstolen, sag C-221/11, *Leyla Ecem Demirkan mod Forbundsrepublikken Tyskland*, 24. september 2013.

udveksling af tjenesteydelser i EU-medlemsstaterne. I sagen *Abatay*⁷⁷ fastslog EF-Domstolen, at Tyskland ikke må stille krav om arbejdstilladelse over for tyrkiske statsborgere, som ønsker at præstere tjenesteydelser på dets område, når der ikke allerede blev stillet krav om en sådan arbejdstilladelse på det tidspunkt, hvor stand still-klausulen trådte i kraft.

Sagen *Soysal*⁷⁸ vedrørte et krav om visum. EF-Domstolen fastslog, at artikel 41 i tillægsprotokollen til Ankara-aftalen var til hinder for indførelsen af visumpligt for indrejse i Tyskland for tyrkiske statsborgere, som ønsker at levere tjenesteydelser for en tyrkisk virksomhed, hvis en sådan visumpligt ikke var gældende, da protokollen trådte i kraft. Ifølge EU-Domstolen anfægtedes denne konklusion ikke af den omstændighed, at den nationale lovgivning, som indførte visumpligten, var en gennemførelse af EU-retten, nemlig [forordning \(EF\) nr. 539/2001](#) (se [kapitel 1](#)). Sekundær EU-ret skal fortolkes i overensstemmelse med den internationale aftale, der indeholder stand still-klausulen.

I sagen *Oguz*⁷⁹ fastslog EU-Domstolen, at stand still-klausulen ikke er til hinder for, at EU-medlemsstaterne anvender indenlandsk ret til at sanktionere misbrug på udlændingeområdet. Imidlertid udgjorde den omstændighed, at Oguz havde påbegyndt virksomhed som selvstændig erhvervsdrivende i strid med den nationale udlændingelovgivning otte år efter, at han havde fået tilladelse til lovligt at indrejse og opholde sig i landet, ikke misbrug ifølge EU-Domstolen.

For nyere EU-medlemsstater er ikrafttrædelsesdatoen for den tyrkiske stand still-klausul den dato, hvorpå de tilsluttede sig Unionen.

Tillægsprotokollen til Ankara-aftalen fra 1970 foreskriver en række rettigheder, der er redegjort for i [kapitel 8](#) om adgang til økonomiske og sociale rettigheder. Med hensyn

77 EF-Domstolen, forenede sager C-317/01 og C-369/01, *Eran Abatay m.fl. og Nadi Sahin mod Bundesanstalt für Arbeit*, 21. oktober 2003, Saml. 2003 s. I-12301.

78 EF-Domstolen, sag C-228/06, *Mehmet Soysal og Ibrahim Savatli mod Bundesrepublik Deutschland*, 19. februar 2009, Saml. 2009 s. I-01031.

79 EU-Domstolen, sag C-186/10, *Tural Oguz mod Secretary of State for the Home Department*, 21. juli 2011, Saml. 2011 s. I-06957, præmis 46; EF-Domstolen, sag C-16/05, *The Queen, Veli Tum og Mehmet Dari mod Secretary of State for the Home Department*, 20. september 2007, Saml. 2007 s. I-07415.

til status har tyrkiske statsborgere ret til at opholde sig på territoriet under udøvelsen af deres sociale og arbejdsmarkedsretlige rettigheder⁸⁰.

Familiemedlemmer, herunder de, som ikke er tyrkiske statsborgere, drager fordel af en privilegeret behandling i henhold til afgørelse nr. 1/80 truffet af Associeringsrådet, der blev etableret ved Ankara-aftalen ('Associeringsrådet EØF-Tyrkiet', se kapitel 5 om familieliv)⁸¹. Sådanne rettigheder er ikke underlagt betingelserne til grundlaget for hvilken retten til indrejse og ophold oprindeligt blev indrømmet til den tyrkiske statsborger i værtsmedlemsstaten.

Eksempel: I sagen *Altun*⁸² fastslog EF-Domstolen, at den omstændighed, at en tyrkisk statsborger havde fået ret til ophold i en EU-medlemsstat og følgelig ret til adgang til den pågældende stats arbejdsmarked som flygtning, ikke var til hinder for, at et medlem af hans familie kunne erhverve de rettigheder, som er fastsat i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80. I sagen *Kahveci*⁸³ præciserede EU-Domstolen endvidere, at familiemedlemmer til en tyrkisk arbejdstager fortsat kunne påberåbe sig deres rettigheder i henhold til sådan afgørelse, efter at arbejdstageren havde erhvervet statsborgerskab i EU-værtsmedlemsstaten og samtidig bevarede sit tyrkiske statsborgerskab.

2.8. Tredjelandstatsborgere, som er familiemedlemmer til statsborgere i EØS-lande eller Schweiz

Under EU-retten har familiemedlemmer til statsborgere i EØS-lande eller Schweiz af hvilken som helst nationalitet, samt tredjelandstatsborgere, der er familiemedlemmer til EU-borgere, som har udøvet deres ret til fri bevægelighed, under visse

80 EF-Domstolen, sag C-337/07, *Altun mod Stadt Böblingen*, 18. december 2008, Saml. 2008 s. I-10323, præmis 21; EF-Domstolen, sag C-171/95, *Recep Tetik mod Land Berlin*, 23. januar 1997, Saml. 1997 s. I-00329, præmis 48; Europarådets bosættelseskonvention fra 1955, artikel 2: "[...] enhver af de kontraherende stater [hvilket inkluderer Tyrkiet og flere andre EU-lande] [skal], i det omfang dens økonomiske og sociale forhold tillader det, lette andre kontraherende parter statsborgere adgangen til længere og fast ophold på sit område".

81 EU-Domstolen, sag C-451/11, *Natthaya Dülger mod Wetteraukreis*, 19. juli 2012.

82 EF-Domstolen, sag C-337/07, *Altun mod Stadt Böblingen*, 18. december 2008, Saml. 2008 s. I-10323, præmis 50.

83 EU-Domstolen, forenede sager C-7/10 og C-9/10, *Staatssecretaris van Justitie mod Tayfun Kahveci og Osman Inan*, 29. marts 2012.

omstændigheder ret til indrejse og ophold på en EU-medlemsstats område med henblik på at ledsage eller tilslutte sig det familiemedlem, der er statsborger i et EØS-land, Schweiz eller et EU-land⁸⁴. Dette kan kun nægtes af hensyn til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed.

Denne ret indebærer også en ret til opholdsdokumenter, som beviser deres status. I henhold til artikel 10, stk. 1, i [opholdsdirektivet](#) (2004/38/EF) skal opholdskort for familiemedlemmer, som er tredjelandssstatsborgere, udstedes senest seks måneder efter indgivelse af ansøgning, og der skal straks udstedes kvittering for indgivelse af ansøgning om opholdskort.

Under EMRK kan det rejse spørgsmål efter EMRK artikel 8, hvis en opholdstilladelse ikke meddeles en tredjelandssstatsborger, når en sådan tilladelse er krævet i henhold til EU-retten.

Eksempel: I sagen *Aristimuño Mendizabal mod Frankrig*⁸⁵ fandt EMRD, at klagerens rettigheder i henhold til EMRK artikel 8 var blevet krænket, fordi de franske myndigheder havde forsinket meddelelsen af en opholdstilladelse til hende i over 14 år. EMRD bemærkede, at klageren havde været berettiget til en sådan tilladelse i henhold til både EU-retten og fransk ret.

2.9. Statsløse personer og fortabelsen af statsborgerskab eller dokumentation

Hverken EU-retten eller EMRK dækker erhvervelsen af statsborgerskab. Dette forbliver et ansvar på nationalt niveau. Der er dog visse begrænsninger for nationale foranstaltninger vedrørende fortabelse af statsborgerskab.

Under EU-retten har EU-medlemsstaterne enekompetence i spørgsmål om erhvervelse af statsborgerskab, hvilket derfor også omfatter EU-borgerskab samt de yderligere rettigheder, der følger af statsborgerskab i mange jurisdiktioner. Artikel 20 i TEUF

84 Se aftalerne indgået med EØS og Schweiz (se fodnote 5 og 6) samt [opholdsdirektivet](#) (direktiv 2004/38/EF, EUT 2004 L 158/77).

85 EMRD, *Aristimuño Mendizabal mod Frankrig*, 17. januar 2006, app. nr. 51431/99.

stadfæster begrebet unionsborgerskab, men retten til EU-borgerskab er begrænset til de personer, der har nationalt statsborgerskab i en af medlemsstaterne⁸⁶.

Fortabelse af statsborgerskab kan dog vedrøre EU-retten, hvis det også medfører fortabelse af unionsrettigheder.

Eksempel: I sagen *Rottmann*⁸⁷ var Janko Rottmann fra fødslen statsborger i Østrig. Efter at han i Østrig var blevet anklaget for groft bedrageri i forbindelse med udøvelsen af sit erhverv, flyttede han til Tyskland, hvor han ansøgte om naturalisation. Ved erhvervelsen af tysk statsborgerskab mistede han i medfør af lovgivningen sit østrigske statsborgerskab. Efter at de tyske myndigheder havde modtaget oplysninger fra de østrigske myndigheder om, at der var udstedt en arrestordre mod Janko Rottmann i Østrig, forsøgte de tyske myndigheder at tilbagekalde hans tyske statsborgerskab med den begrundelse, at han havde erhvervet det gennem bedragerisk handlemåde. En sådan afgørelse medførte dog, at han blev statsløs. Den forelæggende ret ønskede oplyst, om dette var et område, der var omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, eftersom Janko Rottmanns statsløshed også medførte fortabelse af unionsborgerskabet. EU-Domstolen fastslog, at en EU-medlemsstats beslutning om at fratage en persons statsborgerskab var omfattet af EU-retten, hvis den medfører fortabelse af status som unionsborger og de rettigheder, der følger heraf, og at den derfor skal være i overensstemmelse med EU-rettens principper. EU-Domstolen konkluderede, at det er lovligt for en medlemsstat at tilbagekalde en naturalisering på grund af svig, selv om det har til virkning, at den pågældende person foruden at miste sit statsborgerskab i medlemsstaten også fortaber sit unionsborgerskab. En sådan afgørelse skal dog være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, som blandt andet kræver, at den berørte person gives en passende frist til at forsøge at generhverve statsborgerskab i hjemmedlemsstaten.

86 I henhold til artikel 20, stk. 1, i TEUF: "Unionsborgerskab er et supplement til det nationale statsborgerskab og træder ikke i stedet for dette"; EF-Domstolen, sag C-369/90, *Micheletti m.fl. mod Delegación del Gobierno en Cantabria*, 7. juli 1992, Saml. 1009 s. I-4239; EF-Domstolen, sag C-192/99, *The Queen mod Secretary of State for the Home Department, ex parte: Manjit Kaur*, 20. februar 2001, Saml. 2001 s. I-01237.

87 EU-Domstolen, sag C-135/08, *Rottmann mod Freistaat Bayern*, 2. marts 2010, Saml. 2010 s. I-01499, præmis 41-45.

Under EMRK findes der ingen ret til at erhverve statsborgerskab i en stat⁸⁸. EMRD har dog udtalt, at vilkårlig nægtelse af statsborgerskab vil kunne rejse spørgsmål efter EMRK artikel 8 på grund af en sådan nægtelses indvirkning på den pågældendes privatliv⁸⁹.

Eksempel: I sagen *Genovese mod Malta*⁹⁰ vurderede EMRD et afslag på maltesisk statsborgerskab til et barn født uden for ægteskab, som blev født uden for Malta af en mor, der ikke var maltesisk statsborger, og som havde en juridisk anerkendt maltesisk far. Afslaget på statsborgerskab gav ikke i sig selv anledning til en krænkelse af artikel 8, men EMRD vurderede, at afslagets betydning for klagerens sociale identitet bragte afslaget inden for det generelle anvendelsesområde for EMRK artikel 8, og at der var sket en krænkelse af EMRK artikel 8 i sammenhæng med artikel 14 på grund af afslagets vilkårlige og diskriminerende karakter.

Hovedpunkter

- Dokumentation giver ofte ikke-statsborgere adgang til arbejdsmarkedet og til private og offentlige tjenesteydelser og forebygger desuden problemer med myndighederne (se [Indledning](#) til dette kapitel).
- EU's charter om grundlæggende rettigheder garanterer udtrykkeligt retten til asyl. Selv om EMRK ikke garanterer retten til at få asyl, kan den stat, der udviser en person, være forpligtet til at afholde sig fra at udsende en person, som risikerer død eller mishandling i den modtagende stat (se [afsnit 2.2](#)).
- I henhold til EU-retten har asylansøgere ret til at forblive på værtsstatens område, mens de afventer en endelig afgørelse på deres asylansøgning, og de skal forsynes med identitetspapirer (se [afsnit 2.1](#)).
- I henhold til EU-retten skal anerkendte flygtninge og personer, som er tildelt subsidieret beskyttelse, forsynes med identitetspapirer samt rejsedokumenter (se [afsnit 2.2](#)).
- I henhold til både EU-retten og EMRK har ofre for menneskehandel ret til opholdstilladelse med henblik på at fremme deres samarbejde med politiet. Både EU-retten og EMRK kan kræve, at staterne træffer særlige foranstaltninger for at beskytte disse ofre (se [afsnit 2.3](#)).

88 Den Europæiske Kommission for Menneskerettigheder, *Family K. og W. mod Nederlandene* (dec.), 1. juli 1985, nr. 11278/84.

89 EMRD, *Karashev mod Finland* (dec.), 12. januar 1999, app. nr. 31414/96; EMRD, *Slivenko mod Letland* [Storkammer], 9. oktober 2003, app. nr. 48321/99; EMRD, *Kuduzović mod Slovenien* (dec.), 17. marts 2005, app. nr. 60723/00.

90 EMRD, *Genovese mod Malta*, 11. oktober 2011, app. nr. 53124/09.

- [Tilbagesendelsesdirektivet](#) kræver, at EU-medlemsstaterne enten legaliserer statussen for tredjelandsstatsborgere i en irregulær situation, eller træffer en afgørelse om tilbagesendelse (se [afsnit 2.5](#)).
- En stats undladelse af at anerkende en migrants status eller af at udstede dokumenter til vedkommende kan rejse spørgsmål efter EMRK artikel 8 (se [afsnit 2.5](#)).
- I henhold til EU-retten har tredjelandsstatsborgere ret til en styrket status, når de har været lovligt bosiddende uden afbrydelse i en EU-medlemsstat i fem år (se [afsnit 2.6](#)).
- Tyrkiske statsborgere og deres familier kan ikke underlægges betingelser, hvad angår selvstændig erhvervsvirksomhed eller levering af tjenesteydelser, som er strengere end de betingelser, der var gældende på tidspunktet for tillægsprotokollen af 1970 til Ankara-aftalen. Tyrkiske arbejdstagere og deres familier har styrkede rettigheder til fortsat ophold (se [afsnit 2.7](#)).
- I henhold til EU-retten er tredjelandsstatsborgere, som er familiemedlemmer til statsborgere i EØS-lande eller Schweiz eller til EU-borgere, der udøver deres ret til fri bevægelighed, berettiget til en privilegeret status (se [afsnit 2.8](#)).
- Hverken EU-retten eller EMRK dækker erhvervelse af statsborgerskab, men fortabelse af statsborgerskab kan bevirke, at EU-retten finder anvendelse, hvis fortabelsen af statsborgerskab også medfører fortabelse af EU-rettigheder (se [afsnit 2.9](#)).

Yderligere retspraksis og materiale:

Oplysninger om, hvordan man finder yderligere retspraksis, findes i vejledningen [Hvordan man finder retspraksis fra de europæiske domstole](#) på side 263 i håndbogen. Yderligere materiale om de spørgsmål, der er behandlet i dette kapitel, findes i afsnittet [Supplerende læsning](#) på side 241.

3

Fastlæggelse af retten til asyl og hindringer for udsendelse: Materielle spørgsmål



EU	Omhandlet emne	Europarådet
<p>TEUF, artikel 78, og EU's charter om grundlæggende rettigheder, artikel 18 (ret til asyl), der begge henviser til Genève-konventionen om flygtnings retsstilling, som udtrykker dette princip i dens artikel 33</p> <p>EU's charter om grundlæggende rettigheder, artikel 19 (beskyttelse i tilfælde af udsendelse, udvisning og udlevering)</p>	<p>Princippet om <i>non-refoulement</i></p>	<p>EMRK, artikel 3, som fortolket af EMRD i <i>Soering mod Det Forenede Kongerige</i>, 1989 (udlevering, der gav anledning til udsættelse for overgreb)</p> <p>EMRK, artikel 2 (ret til livet)</p> <p>EMRD, <i>Saadi mod Italien</i>, 2008 (absolutte karakter af forbuddet mod tilbagesendelse til tortur)</p>
<p>Kvalifikationsdirektivet (2011/95/EU), artikel 4</p>	<p>Risikovurdering</p>	<p>EMRD, <i>Sufi og Elmi mod Det Forenede Kongerige</i>, 2011 (hvordan vurderingen af eksistensen af en reel risiko i situationer med generaliseret vold og med hensyn til humanitære forhold skal foretages)</p> <p>EMRD, <i>Salah Sheekh mod Nederlandene</i>, 2007 (bevisbyrden for medlemmer af forfulgte grupper)</p>
<p>Dublin-forordningen (forordning (EU) nr. 604/2013)</p> <p>EU-Domstolen, forenede sager C-411/10 og C-493/10, <i>N.S. og M.E.</i>, 2011 (Dublin-overførsler)</p>	<p>Dublin-overførsler</p>	<p>EMRD, <i>M.S.S. mod Belgien og Grækenland</i>, 2011 (tilbagesendelse til en situation uden midler fra en EU-medlemsstat til en anden)</p>

EU	Omhandlet emne	Europarådet
<p>Tilbagesendelsesdirektivet (2008/115/EF), artikel 5 og 9</p>	<p><i>Udvisning af alvorligt syge personer</i></p>	<p>EMRD, <i>N. mod Det Forenede Kongerige</i>, 2008 (påstået udsendelse af hiv-patient, hvis adgang til passende lægebehandling i hjemlandet var usikker)</p>
	<p><i>Diplomatiske forsikringer</i></p>	<p>EMRD, <i>Ramzy mod Nederlandene</i>, 2010 (utilstrækkelige forsikringer). EMRD, <i>Othman (Abu Qatada) mod Det Forenede Kongerige</i>, 2012 (acceptable forsikringer)</p>
<p>EU's charter om grundlæggende rettigheder, artikel 18 (ret til asyl) Kvalifikationsdirektivet (2011/95/EU) EF-Domstolen, C-465/07, <i>Elgafaji</i>, 2009 (subsidiær beskyttelse)</p> <p>Udelukkelse fra beskyttelse: EU-Domstolen, forenede sager C-57/09 og C-101/09, <i>B og D</i>, 2010</p> <p>Ophør af beskyttelse: EU-Domstolen, C-175/08, <i>Abdulla</i>, 2010</p> <p>EU's charter om grundlæggende rettigheder, artikel 19 (beskyttelse i tilfælde af udsendelse, udvisning og udlevering)</p>	<p>Fastlæggelse af retten til asyl (flygtningestatus og subsidiær beskyttelse)</p>	
<p>Kvalifikationsdirektivet (2011/95/EU), artikel 8</p>	<p><i>Internt flugt- eller beskyttelsesalternativ</i></p>	<p>EMRD, <i>Sufi og Elmi mod Det Forenede Kongerige</i>, 2011 (hvordan vurderingen af humanitære forhold skal foretages ved internt flugt- eller beskyttelsesalternativ)</p>
<p>EU's charter om grundlæggende rettigheder, artikel 19 (beskyttelse i tilfælde af udsendelse, udvisning og udlevering)</p>	<p>Forbud mod kollektiv udvisning</p>	<p>EMRK, artikel 4 i protokol nr. 4 (forbud mod kollektiv udvisning af udlændinge)</p> <p>EMRD, <i>Čonka mod Belgien</i>, 2002 (udvisning uden individuel vurdering)</p> <p>EMRD, <i>Hirsi Jamaa m.fl. mod Italien</i>, 2012 (kollektiv udvisning på åbent hav)</p>

EU	Omhandlet emne	Europarådet
	Hindringer for udvisning i medfør af andre menneskerettigheder	EMRD, <i>Mamatkulov og Askarov mod Tyrkiet</i> , 2005 (risiko for åbenbar uretfærdig rettergang i henhold til EMRK artikel 6)
<p>Fastboende udlændinge: Fastboendedirektivet (2003/109/EF), artikel 12</p> <p>Tredjelandstatsborgere, som er familiemedlemmer til EØS-statsborgere: Opholdsdirektivet (2004/38/EF), artikel 28</p> <p>EU-Domstolen, C-348/09, P. I., 2012</p> <p>EU-Domstolen, C-300/11, ZZ, 2013 (underretningspligt)</p> <p>Tyrkiske statsborgere: Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80, artikel 14, stk. 1</p> <p>EF-Domstolen, C-349/06, <i>Polat</i>, 2007</p>	Tredjelandstatsborgere med en højere grad af beskyttelse mod udsendelse	

Indledning

Dette kapitel ser på, hvornår en person ikke må, eller ikke kan, udsendes fra en stat på grund af betingelser i EU-retten og/eller EMRK.

Absolutte og næsten absolutte hindringer: Under EMRK findes der absolutte hindringer for udsendelse som det mindste, hvor en udvisning ville indebære en krænkelse af de absolutte rettigheder, der er garanteret ved artikel 2 om retten til livet og artikel 3 om forbuddet mod tortur, umenneskelig eller vanærende behandling eller straf. EMRK artikel 15 fastsætter de rettigheder, der er absolutte, og som ikke kan fraviges.

Næsten absolutte hindringer for udsendelse foreligger, hvor der er undtagelser til et generelt forbud, som det er tilfældet i Genève-konventionen og i henhold til [kvalifikationsdirektivet](#) (2011/95/EU). Begge instrumenter tillader undtagelser til forbuddet mod udsendelse af en flygtning under ganske særlige omstændigheder.

Ikke-absolutte hindringer: Der findes ikke-absolutte hindringer, som har til formål at sikre en afvejning mellem den enkeltes personlige interesser eller rettigheder og

offentlighedens eller statens interesser, for eksempel hvor en udsendelse ville medføre splittelse af en familie (se afsnit 3.3).

3.1. Retten til asyl og princippet om *non-refoulement*

Artikel 33, stk. 1, i Genève-konventionen foreskriver: "Ingen kontraherende stat må på nogen som helst måde udvise eller afvise en flygtning ("*refouler*") 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."

Udgangspunktet ved overvejelser om asyl i Europa er Genève-konventionen og dens protokol fra 1967, som nu i vid udstrækning er inkorporeret i EU-retten gennem kvalifikationsdirektivet (2011/95/EU). Genève-konventionen er den specialiserede traktat om flygtninges rettigheder. Princippet om *non-refoulement* er hjørnestenen i beskyttelsen af flygtninge⁹¹. Det indebærer, at flygtninge principielt ikke må sendes tilbage til et land, hvor de har grund til at frygte forfølgelse.

Princippet om *non-refoulement* finder anvendelse både på tilbagesendelser til oprindelseslandet og på tilbagesendelser til ethvert andet land, hvor flygtningen ville blive udsat for forfølgelse. Alle medlemsstater i EU og Europarådet er parter i Genève-konventionen, men Tyrkiet anvender dog kun konventionen over for flygtninge fra Europa⁹². FN's Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR) har udgivet en håndbog om procedurer og kriterier for fastlæggelse af flygtningestatus: *Handbook and guidelines on procedures and criteria for determining refugee status under the 1951 Geneva Convention*, som giver en detaljeret redegørelse for de emner, der behandles i afsnit 3.1.1 – 3.1.8 og 4.1⁹³.

Under EU-retten skal EU ifølge artikel 78 i TEUF udforme en fælles politik for asyl, subsidær beskyttelse og midlertidig beskyttelse med henblik på at "sikre overholdelse af *non-refoulement*-princippet". "Denne politik skal være i overensstemmelse med Genève-konventionen af 28. juli 1951, protokollen af 31. januar 1967 om flygtninges

91 *Non-refoulement* princippets betydning rækker i den internationale menneskeret videre end artikel 33, stk. 1, i Genève-konventionen, da forpligtelser til *non-refoulement* også udledes af artikel 3 i FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (CAT) samt af generel international ret. Se UNHCR, *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, 2007.

92 Tyrkiet opretholder et geografisk forbehold efter konventionens artikel 1 B, som begrænser dets forpligtelse over for mennesker, der er drevet på flugt på grund af hændelser i Europa.

93 UNHCR (2011).

retsstilling og andre relevante traktater”, såsom EMRK, CRC, FN’s konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (CAT), ICCPR og den internationale konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (ICESCR). Foranstaltningerne i EU’s *asyl-acquis* er blevet vedtaget i henhold til denne politik, heriblandt *Dublin-forordningen* (forordning (EU) nr. 604/2013), *kvalifikationsdirektivet* (2011/95/EU), *asylproceduredirektivet* (2013/32/EU) og *modtagelsesdirektivet* (2013/33/EU). Alle disse instrumenter er blevet ændret. Danmark, Irland og Det Forenede Kongerige er ikke bundet eller er kun delvist bundet af EU’s *asyl-acquis* (se Bilag 1).

Eksempel: Under gennemførelsen af *kvalifikationsdirektivet* understregede EU-Domstolen i sagen *Salahadin Abdulla m.fl.*, at ”det fremgår af betragtning 3, 16 og 17 til direktivet, at Genève-konventionen udgør hovedhjørnestenen i det internationale retssystem til beskyttelse af flygtninge, og at direktivets bestemmelser om betingelserne for tildeling af flygtningestatus og om indholdet heraf blev vedtaget som en vejledning til medlemsstaternes kompetente myndigheder i forbindelse med deres anvendelse af denne konvention på grundlag af fælles begreber og kriterier”⁹⁴.

Kvalifikationsdirektivet, som ændret i 2011⁹⁵, indførte fælles standarder i EU-retten for anerkendelsen af personer som flygtninge eller som personer, der af andre årsager har behov for international beskyttelse. Dette omfatter de rettigheder og forpligtelser, der følger af denne beskyttelse, hvoraf *non-refoulement* i henhold til artikel 33 i Genève-konventionen udgør et væsentligt element.

Hverken artikel 33 i Genève-konventionen eller artikel 17 og 21 i *kvalifikationsdirektivet* indeholder dog et absolut forbud mod *refoulement*. Bestemmelserne tillader udsendelse af en flygtning under meget exceptionelle omstændigheder, nemlig hvis den pågældende udgør en fare for sikkerheden i værtsstaten, eller hvis den pågældende, efter at have begået en alvorlig forbrydelse, udgør en fare for samfundet.

I EU’s charter om grundlæggende rettigheder garanterer artikel 18 retten til asyl, hvilket indbefatter overholdelse af princippet om *non-refoulement*. Chartrets artikel 19

94 EU-Domstolen, forenede sager C-175/08, C-176/08, C-178/08 og C-179/08, *Aydin Salahadin Abdulla m.fl. mod Bundesrepublik Deutschland*, 2. marts 2010, Saml. 2010 s. I-01493, præmis 52; EU-Domstolen, sag C-31/09, *Nawras Bolbol mod Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, 17. juni 2010, Saml. 2010 s. I-05539, præmis 37; EU-Domstolen, forenede sager C-57/09 og C-101/09, *Bundesrepublik Deutschland mod B og D*, 9. november 2010, Saml. 2010 s. I-10979, præmis 77.

95 *Direktiv 2011/95/EU*, EUT 2011 L 337/9.

foreskriver, at ingen må udsendes, udvises eller udleveres til en stat, hvor de ville blive idømt dødsstraf eller udsat for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Forklaringen til chartret anfører, at artikel 19, stk. 2, inkorporerer EMRD's relevante retspraksis vedrørende artikel 3 i EMRK⁹⁶.

I henhold til EU-retten skal enhver form for udsendelse i medfør af [tilbagesendelsesdirektivet](#) (2008/115/EF) eller overførsel af en person til en anden EU-medlemsstat i henhold til [Dublin-forordningen](#) ske med respekt for retten til asyl og princippet om *non-refoulement*.

Under EMRK indeholder artikel 2 og 3 i EMRK et absolut forbud mod enhver form for tilbagesendelse af en person, som ville være i en reel risiko for behandling i strid med enhver af disse bestemmelser. Dette adskiller sig fra en risiko for forfølgelse på grund af en af de årsager, der er anført i Genève-konventionen.

EMRD har fastholdt, at EMRK artikel 3 udtrykker en af de grundlæggende værdier i et demokratisk samfund, og at bestemmelsen indebærer et absolut forbud mod tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, uanset hvor uønsket eller farlig ofrets adfærd end måtte være. I henhold til artikel 3 vil en stats ansvar blive udløst, når en udvisning foretages i tilfælde, hvor der er ført tilstrækkeligt bevis for, at der var vægtige grunde til at antage, at der var en reel risiko for, at den pågældende person ville blive udsat for tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf i det land, som han eller hun blev sendt tilbage til⁹⁷.

Eksempel: I sagen *Saadi mod Italien*⁹⁸ var klageren en tunesisk statsborger, som under sit fravær fra landet var blevet idømt 20 års fængsel i Tunesien for medlemskab af en terrororganisation. Klageren var også blevet dømt for sammensværgelse i Italien. EMRD vurderede, at udsigten til, at klageren muligvis kunne udgøre en alvorlig trussel mod samfundet, ikke på nogen måde mindskede risikoen for, at han ville lide overlast, hvis han blev udvist. Der forelå endvidere pålidelige rapporter

96 Se forklaringer til EU's charter om grundlæggende rettigheder (2007/C 303/02); EMRD, *Ahmed mod Østrig*, 17. december 1996, app. nr. 25964/94; EMRD, *Soering mod Det Forenede Kongerige*, 7. juli 1989, app. nr. 14038/88.

97 EMRD, *Salah Sheekh mod Nederlandene*, 11. januar 2007, app. nr. 1948/04, præmis 135; EMRD, *Soering mod Det Forenede Kongerige*, 7. juli 1989, app. nr. 14038/88; EMRD, *Vilvarajah m.fl. mod Det Forenede Kongerige*, 30. oktober 1991, app. nr. 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87 og 13448/87.

98 EMRD, *Saadi mod Italien* [Storkammer], 28. februar 2008, app. nr. 37201/06; EMRD, *Mannai mod Italien*, 27. marts 2012, app. nr. 9961/10.

om menneskerettighedssituationen med oplysninger om overgreb på fanger i Tunesien, og særligt på de fanger, der var dømt for terrorhandlinger. De diplomatiske forsikringer, der var blevet givet i sagen, eliminerede heller ikke denne risiko. EMRD vurderede derfor, at der var vægtige grunde til at antage, at der var en reel risiko for, at klageren ville blive udsat for behandling i strid med EMRK artikel 3, hvis han blev udvist til Tunesien.

Eksempel: I sagen *Abdulle mod Minister of Justice*⁹⁹ fastslog den maltesiske civile domstol, at Maltas udvisning til Libyen af asylsøgere, som efterfølgende blev fængslet og udsat for tortur, udgjorde en krænkelse af både EMRK artikel 3 og artikel 36 i Maltas forfatning.

3.1.1. Risikoens karakter i henhold til EU-retten

Under EU-retten beskytter [kvalifikationsdirektivet](#) mod *refoulement*. Personer er berettigede til flygtningestatus (se [kapitel 2](#) om status og tilknyttet dokumentation), hvis de ville blive udsat for forfølgelse som omhandlet i artikel 1 A i Genève-konventionen. I henhold til artikel 9 i kvalifikationsdirektivet skal en sådan forfølgelse:

- a) være tilstrækkelig alvorlig på grund af sin karakter eller gentagne forekomst til at udgøre en alvorlig krænkelse af de grundlæggende menneskerettigheder, navnlig de rettigheder, der ikke kan fraviges i henhold til artikel 15, stk. 2, i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder; eller
- b) bestå i anvendelse af flere foranstaltninger, herunder krænkelse af menneskerettighederne, der er tilstrækkelig alvorlige til at berøre et menneske på en tilsvarende måde som omhandlet i litra a.

Artikel 9 i kvalifikationsdirektivet specificerer også, at forfølgelse kan antage forskellige former, herunder fysisk eller psykisk vold, juridiske, administrative, politimæssige og/eller retlige foranstaltninger (dette kunne for eksempel være tilfældet med et forbud mod homoseksualitet eller religionsfrihed) samt "kønsbestemte handlinger eller handlinger rettet mod børn". Ofre for menneskehandel kan for eksempel anses for at være personer, der er udsat for forfølgelse. De forskellige former for forfølgelse og handlinger, der er anført ovenfor, skal kunne tilskrives en af de fem **årsager til forfølgelse**, der

⁹⁹ Malta, *Abdul Hakim Hassan Abdulle Et v. Ministry tal-Gustizzja u Intern Et, Qorti Civili Prim'Awla (Gurisdizzjoni Kostituzzjonali)*, 29. november 2011, nr. 56/2007.

udledes af Genève-konventionen: Race, nationalitet, religion, tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller politiske anskuelser. Disse fem årsager til forfølgelse er udtrykt i artikel 10 i kvalifikationsdirektivet, som i sin omarbejdede version udtrykkeligt kræver, at der tages hensyn til kønsidentitet ved afgørelsen af, om en person tilhører en særlig social gruppe.

Der kan også forekomme forfølgelse, hvis en person ved tilbagevenden tvinges til at skjule sin politiske overbevisning, seksuelle orientering eller religiøse overbevisning og aktiviteter for at undgå alvorlig overlast.

Eksempel: I de forenede sager *Y* og *Z*¹⁰⁰ blev EU-Domstolen anmodet om at definere, hvilke handlinger der kan udgøre "følgelse" i forbindelse med en alvorlig krænkelse af religionsfriheden i henhold til artikel 9, stk. 1, litra a, i kvalifikationsdirektivet og artikel 10 i chartret. Konkret blev EU-Domstolen spurgt, om definitionen af følgelse af religiøse årsager omfattede indgreb i "friheden til at udøve sin tro". EU-Domstolen præciserede, at der kan foreligge følgelse som følge af et indgreb i den ydre udøvelse af religionsfriheden. Den iboende alvor af sådanne handlinger og alvoren af deres følger for de berørte personer afgør, om en krænkelse af retigheden, der er garanteret ved chartrets artikel 10, stk. 1, udgør følgelse under direktivets artikel 9, stk. 1. EU-Domstolen fastslog også, at de nationale myndigheder i forbindelse med den individuelle vurdering af en ansøgning om flygtningestatus ikke med rimelighed kan forvente, at ansøgeren afstår fra religiøse handlinger, som kan bringe vedkommendes liv i fare i oprindelseslandet.

Eksempel: I sagen *X, Y og Z*¹⁰¹ udtalte EU-Domstolen, at de kompetente myndigheder ved behandlingen af ansøgning om flygtningestatus ikke med rette kan forvente, at asylansøgeren for at undgå risikoen for følgelse holder sin homoseksualitet skjult i sit hjemland eller udviser tilbageholdenhed i forhold til at give udtryk for sin seksuelle orientering.

Beskyttelsesbehovet for personer, hvis asylbehov opstår, mens de opholder sig i værtslandet ('sur place-flygtninge'), anerkendes: Artikel 5 i kvalifikationsdirektivet dækker således specifikt den situation, at en velbegrunnet frygt for følgelse eller en reel risiko

100 EU-Domstolen, forenede sager C-71/11 og C-99/11, *Bundesrepublik Deutschland mod Y og Z*, 5. september 2012, præmis 72 og 80.

101 EU-Domstolen, forenede sager C-199/12, C-200/12 og C-201/12, *Minister voor Immigratie en Asiel mod X og Y, og Z mod Minister voor Immigratie en Asiel*, 7. november 2013.

for at lide alvorlig overlast kan være baseret på begivenheder, der har fundet sted, efter at ansøgeren har forladt hjemlandet.

Subsidiær beskyttelse: [Kvalifikationsdirektivet](#) garanterer "subsidiær beskyttelse" til de personer, der ikke opfylder betingelserne for flygtningestatus, men som, hvis de sendes tilbage til deres hjemland eller det land, hvor de tidligere havde deres sædvanlige opholdssted, ville være i en reel risiko for at lide alvorlig overlast, der er defineret som dødsstraf eller henrettelse (artikel 15, litra a), tortur, umenneskelig eller vanærende behandling eller straf (artikel 15, litra b), eller alvorlig og individuel trussel mod en civilpersons liv eller fysiske integritet som følge af vilkårlig vold i forbindelse med international eller intern væbnet konflikt (artikel 15, litra c).

Eksempel: Sagen *Elgafaji*¹⁰² vedrørte tilbagesendelsen af en irakisk statsborger til Irak. EU-Domstolen vurderede tildelingen af subsidiær beskyttelsesstatus til en irakisk statsborger, der ikke blev anerkendt som flygtning, og baserede sine præmisser på betydningen af "alvorlig og individuel trussel mod en civilpersons liv eller fysiske integritet som følge af vilkårlig vold i forbindelse med international eller intern væbnet konflikt", som omhandlet i artikel 15, litra c i [kvalifikationsdirektivet](#). EU-Domstolen fastslog, at direktivets artikel 15, litra c, har et særligt anvendelsesområde, som adskiller sig fra udtrykkene 'dødsstraf', 'henrettelse' og 'tortur, umenneskelig eller vanærende behandling eller straf', der anvendes i direktivets artikel 15, litra a–b. Det omfatter således en mere generel risiko for overlast forbundet med enten ansøgerens personlige situation og/eller den generelle situation i hjemlandet.

Berettigelse til subsidiær beskyttelse i henhold til artikel 15, litra c, forudsætter, at det er godtgjort, at vedkommende er berørt af specifikke forhold på grund af den pågældendes personlige situation og/eller af vilkårlig vold. I jo højere grad ansøgeren kan godtgøre, at vedkommende er specifikt berørt på grund af specielle omstændigheder vedrørende den pågældendes personlige situation, desto mindre er kravet til graden af vilkårlig vold, for at den pågældende kan være berettiget til subsidiær beskyttelse i medfør af artikel 15, litra c. I exceptionelle situationer kan ansøgeren være berettiget til subsidiær beskyttelse, hvor graden af vilkårlig vold under en væbnet konflikt når et niveau, der er så højt, at der er vægtige grunde til

102 EF-Domstolen, sag C-465/07, *Meki Elgafaji og Noor Elgafaji mod Staatssecretaris van Justitie*, 17. februar 2009, Saml. 2009 s. I-00921, præmis 35–39. Om lignende spørgsmål, se også EU-Domstolen, sag C-285/12, *Aboubacar Diakité mod Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, 30. januar 2014.

at antage, at vedkommende alene som følge af sin tilstedeværelse i hjemlandet eller -regionen vil være i en reel risiko for at blive udsat for en alvorlig trussel om at lide overlast¹⁰³.

3.1.2. Risikoens karakter i henhold til den europæiske menneskerettighedskonvention

Under EMRK er udsendelse absolut forbudt, hvis en stat derved udsætter en person for en reel risiko for at miste livet i henhold til EMRK artikel 2 eller for tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf i henhold til artikel 3. Der er intet behov for at påvise forfølgelse som følge af en årsag omfattet af Genève-konventionen. Der er ingen undtagelser til forbuddet mod udsendelse (se [afsnit 3.1.7](#)).

EMRD har tendens til at undersøge sager enten i henhold til artikel 2 eller artikel 3 i EMRK, afhængigt af de særlige omstændigheder og den behandling, som den pågældende person risikerer at blive udsat for, hvis vedkommende udvises eller udleveres. Den væsentligste forskel mellem disse to konventionsbestemmelser er følgende: I sager, der relaterer sig til artikel 2 i EMRK, skal udsigten til død ved tilbagevenden være praktisk talt sikker; i sager, som relaterer til artikel 3 i EMRK, skal der være vægtige grunde til at antage, at den person, der skal udsendes, ville være i en reel risiko for at blive udsat for tortur eller andre former for overgreb, som er forbudt i henhold til denne bestemmelse.

Eksempel: I sagen *Bader og Kanbor mod Sverige*¹⁰⁴ fandt EMRD, at det ville være i strid med EMRK artikel 2 og 3 at udvise en person til Syrien, hvor han var blevet dømt til døden *in absentia*.

Eksempel: I sagen *Al-Saadoon mod Det Forenede Kongerige*¹⁰⁵, hvor britiske myndigheder, som foretog militæraktioner i Irak, havde overdraget irakiske civilpersoner til de irakiske strafferetlige myndigheder til retsforfølgelse under omstændigheder, hvor civilpersonerne risikerede dødsstraf, fastslog EMRD, at Det Forenede Kongerige havde handlet i strid med artikel 3. EMRD fandt det ikke nødvendigt også at behandle klagemålene under EMRK artikel 2 eller protokol nr. 13.

103 EU-Domstolen er også blevet anmodet om at definere begrebet 'intern væbnet konflikt' i sag C-285/12 *Aboubacar Diakite mod Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, 30. januar 2014.

104 EMRD, *Bader og Kanbor mod Sverige*, 8. november 2005, app. nr. 13284/04.

105 EMRD, *Al-Saadoon og Mufdhi mod Det Forenede Kongerige*, 2. marts 2010, app. nr. 61498/08.

EMRD fokuserer på de forudsigelige konsekvenser af udsendelsen af en person til det påtænkte tilbagesendelsesland. Domstolen ser på den pågældendes personlige omstændigheder samt på de generelle forhold i landet, for eksempel om der foreligger en generel tilstand med vold eller væbnet konflikt, eller om der sker overgreb på menneskerettighederne. Hvis en person **tilhører en gruppe, der udsættes for systematiske overgreb**¹⁰⁶, behøver det ikke at være nødvendigt at henvise til personlige risikofaktorer.

Eksempel: I sagen *Salah Sheekh mod Nederlandene*¹⁰⁷ fandt EMRD, at medlemmer af minoritetsklaner i Somalia var en "udsat gruppe", som risikerede at blive udsat for forbudte overgreb. Det relevante spørgsmål var, om klageren havde mulighed for at opnå beskyttelse mod samt søge oprejsning for de handlinger, der tidligere var blevet begået mod ham i Somalia. EMRD vurderede, at han ikke ville have mulighed for at opnå en sådan beskyttelse eller oprejsning, eftersom der ikke var sket en mærkbar forbedring af situationen i Somalia, siden han flygtede. Klageren og hans familie havde været særligt udsat, fordi de tilhørte en minoritetsgruppe, og det var velkendt, at de ingen muligheder havde for beskyttelse. Det kunne ikke kræves af klageren, at han påviste tilstedeværelsen af yderligere særlige kendetegn vedrørende ham personligt med det formål at godtgøre, at han var i, og vedblev at være i, en personlig risiko. EMRD konkluderede, at hans udvisning ville udgøre en krænkelse af EMRK artikel 3.

I de fleste tilfælde indebærer en tilstand af generel vold i et land ikke en krænkelse af EMRK artikel 3. Hvis niveauet for vold er tilstrækkelig højt eller intensivt, behøver en person dog ikke at påvise, at han eller hun ville være mere udsat end andre medlemmer af den gruppe, som den pågældende tilhører. En person skal i nogle tilfælde kunne påvise en kombination af både personlige risikofaktorer og risikoen for generel vold. Det eneste spørgsmål, som EMRD skal overveje, er, om der foreligger en forudsigelig og reel risiko for overgreb i strid med EMRK artikel 3.

Eksempel: I sagen *NA. mod Det Forenede Kongerige*¹⁰⁸ fandt EMRD, at niveauet for den generaliserede vold i Sri Lanka ikke var tilstrækkeligt til generelt at forbyde tilbagesendelser til landet. Men sammenholdt med klagerens personlige omstændigheder ville tilbagesendelse af ham dog udgøre en krænkelse af EMRK artikel 3. For

106 EMRD, *H. og B. mod Det Forenede Kongerige*, 9. april 2013, app. nr. 70073/10 og 44539/11, præmis 91.

107 EMRD, *Salah Sheekh mod Nederlandene*, 11. januar 2007, app. nr. 1948/04.

108 EMRD, *NA. mod Det Forenede Kongerige*, 17. juli 2008, app. nr. 25904/07, præmis 114–117 og 147.

første gang accepterede EMRD muligheden for, at en generel voldstilstand i sig selv kunne betyde, at enhver tilbagesendelse var forbudt.

Eksempel: I sagen *Sufi og Elmi mod Det Forenede Kongerige*¹⁰⁹ fandt EMRD, at den vilkårlige vold i Mogadishu i Somalia havde nået et så højt og intensivt niveau, at den udgjorde en reel risiko for enhver civil persons liv og fysiske integritet. Ved vurderingen af niveauet for den generelle vold anvendte EMRD følgende ikke-udtømmende kriterier: Om parterne i konflikten anvendte metoder eller taktikker for krigsføring, som øgede risikoen for civile tab eller var direkte rettet mod civile; om anvendelsen af sådanne metoder og/eller taktikker var udbredt blandt parterne i konflikten; om kampene var lokale eller udbredte; og endelig antallet af civile, der var blevet dræbt, såret og fordrevet som følge af kampene. Den generelle voldsituation i Mogadishu var tilstrækkelig intensiv til, at EMRD kunne konkludere, at enhver person, der blev tilbagesendt til landet, ville være i reel risiko for overgreb i strid med artikel 3 alene som følge af hans eller hendes blotte tilstedeværelse i landet, medmindre det kunne påvises, at vedkommende havde tilstrækkeligt gode relationer til magtfulde aktører i byen, der gjorde det muligt for ham eller hende at opnå beskyttelse.

Den person, som skal udsendes, kan være i risiko for at blive udsat for forskellige former for **overlast**, som kan udgøre behandling i strid med EMRK artikel 3; herunder risikokilder, som **ikke stammer fra den modtagende stat**, men snarere fra ikke-statslige aktører, sygdom eller humanitære forhold i det pågældende land.

Eksempel: Sagen *HLR mod Frankrig*¹¹⁰ vedrørte en person dømt for narkohandel, som frygtede gengældelse fra et colombiansk narkotikakartel, fordi han havde udleveret oplysninger til myndighederne, som førte til domfældelse af et medlem af kartellet. EMRD fastslog dog, at de colombianske myndigheder på daværende tidspunkt var i stand til at yde klageren beskyttelse mod risikoen for overgreb. Hans advarsel ville derfor ikke være i strid med EMRK artikel 3.

109 EMRD, *Sufi og Elmi mod Det Forenede Kongerige*, 28. juni 2011, app. nr. 8319/07 og 11449/07, præmis 241–250 og 293. For en mere aktuel vurdering af situationen i Somalia, se EMRD, *K.A.B. mod Sverige*, 5. september 2013, app. nr. 886/11.

110 EMRD, *H.L.R. mod Frankrig* [Storkammer], 29. april 1997, app. nr. 24573/94, præmis 43–44.

Eksempel: Sagen *D. mod Det Forenede Kongerige*¹¹¹ vedrørte udvisningen af en uhelbredeligt syg mand. EMRD vurderede omstændighederne bag klagerens udvisning: Afbrydelsen af lægebehandlingen, de vanskelige vilkår i det land, som klageren skulle sendes tilbage til, og sandsynligheden for, at han ville dø umiddelbart efter ankomsten. Domstolen konkluderede, at en udvisning af klageren under disse meget exceptionelle omstændigheder ville udgøre en krænkelse af EMRK artikel 3. Domstolen fastsatte dog en høj tærskel for sager af denne art. I en senere sag, *N. mod Det Forenede Kongerige*¹¹², fastslog EMRD, at udvisningen af en kvinde til Uganda ikke udgjorde en krænkelse af EMRK artikel 3, fordi det foreliggende dokumentationsmateriale påviste, at der var adgang til en form for lægebehandling i kvindens hjemland, og at hun ikke var uhelbredeligt syg på det omhandlede tidspunkt. Samme tilgang blev fulgt i sagen *S.H.H. mod Det Forenede Kongerige*¹¹³, hvor en handicappet klager ikke kunne påvise de "meget exceptionelle omstændigheder", som han ville blive udsat for i Afghanistan, og som ellers kunne have forhindret hans udsendelse fra Det Forenede Kongerige.

Eksempel: Sagen *Babar Ahmed m.fl. mod Det Forenede Kongerige*¹¹⁴ vedrørte formodede terrorister, som stod over for at blive udleveret til USA. EMRD fandt, at hverken deres forventede fængselsforhold i ADX Florence (et højsikkerhedsfængsel) eller varigheden af deres mulige domme ville udgøre en krænkelse af artikel 3.

Eksempel: I sagen *Aswat mod Det Forenede Kongerige*¹¹⁵ fandt EMRD, at den påtænkte udlevering af klageren, der var en mistænkt terrorist, som led af en alvorlig psykisk sygdom, til USA ville udgøre en krænkelse af artikel 3 som følge af usikkerheden omkring fængselsforholdene i det modtagende land. Hans psykiske sygdom var af en så alvorlig karakter, at den havde gjort det nødvendigt at overføre ham fra et almindeligt fængsel til et højsikret psykiatrisk hospital i Det Forenede Kongerige. Det medicinske dokumentationsmateriale viste med stor tydelighed, at det vedblev at være hensigtsmæssigt for ham at blive der "af hensyn til hans egen sundhed og sikkerhed". I lyset af det foreliggende medicinske dokumentationsmateriale var der derfor en reel risiko for, at udleveringen af klageren til et andet land, og til et anderledes og potentielt mere fjendtligt fængselsmiljø, ville resultere i en

111 EMRD, *D. mod Det Forenede Kongerige*, 2. maj 1997, app. nr. 30240/96.

112 EMRD, *N. mod Det Forenede Kongerige* [Storkammer], 27. maj 2008, app. nr. 26565/05.

113 EMRD, *S.H.H. mod Det Forenede Kongerige*, 29. januar 2013, app. nr. 60367/10.

114 EMRD, *Babar Ahmad m.fl. mod Det Forenede Kongerige*, 10. april 2012, app. nr. 24027/07, 11949/08, 36742/08, 66911/09 og 67354/09.

115 EMRD, *Aswat mod Det Forenede Kongerige*, 16. april 2013, app. nr. 17299/12.

betydelig forværring af hans psykiske og fysiske helbred, og at en sådan forværring ville kunne nå tærsklen for artikel 3.

Eksempel: I sagen *Sufi og Elmi*¹¹⁶ fandt EMRD, at klagerne, hvis de blev udvist, sandsynligvis ville havne i flygtningelejre i Somalia og de tilstødende lande, hvor de færrelige humanitære forhold krænkede EMRK artikel 3. Domstolen bemærkede, at den humanitære situation ikke alene skyldtes naturligt forekommende fænomener, såsom tørke, men at den også var et resultat af handlinger eller passivitet fra de stater, der var involveret i konflikten i Somalia.

Eksempel: På nationalt niveau ophævede den øverste franske forvaltningsdomstol (*Conseil d'État*) i sagen *M. A.*¹¹⁷ en afgørelse om at sende M. A., der var en albansk statsborger, som var blevet nægtet en opholdstilladelse, tilbage til Albanien. Domstolen fandt, at M. A. i Albanien ville blive udsat for mishandling og ville blive dræbt af familiemedlemmer til en person, som var blevet dræbt, da M. A. gennemførte en politirazzia. Den øverste forvaltningsdomstol fastslog, at EMRK artikel 3 fandt anvendelse, når som helst statslige myndigheder ikke var i stand til at yde tilstrækkelig beskyttelse, selv om risikoen stammede fra private grupper.

EMRD har også haft til opgave at vurdere, hvorvidt en persons deltagelse i systemkritiske aktiviteter i værtslandet øgede vedkommendes risiko for at blive udsat for behandling i strid med EMRK artikel 3 ved tilbagevenden¹¹⁸.

Eksempel: I sagen *S.F. mod Sverige*¹¹⁹ fastslog EMRD, at det ville udgøre en krænkelse af EMRK artikel 3 at udsende en iransk familie bestående af politiske systemkritikere, som var flygtet fra Iran og havde deltaget i betydelige politiske aktiviteter i Sverige. Domstolen fandt, at klagerens aktiviteter i Iran ikke i sig selv var tilstrækkelige til at udgøre en risiko, men at deres aktiviteter i Sverige var væsentlige, fordi der forelå beviser for, at de iranske myndigheder effektivt overvågede internetkommunikation samt de personer, der var kritiske over for styret, sågar også uden for Iran. De iranske myndigheder ville således uden besvær være i stand til at identificere klagerne ved disses tilbagevenden som følge af deres aktiviteter og hændelser i

116 EMRD, *Sufi og Elmi mod Det Forenede Kongerige*, 28. juni 2011, app. nr. 8319/07 og 11449/07, præmis 267-292.

117 Frankrig, den øverste forvaltningsdomstol, (*Conseil d'État*), *M. A.*, 1. juli 2011, nr. 334040.

118 Se eksempelvis EMRD, *Muminov mod Rusland*, 11. december 2008, app. nr. 42502/06.

119 EMRD, *S.F. m.fl. mod Sverige*, 15. maj 2012, app. nr. 52077/10.

Iran, inden de flyttede til Sverige, og også fordi familien havde været tvunget til at forlade Iran på irregulær vis uden gyldige identitetspapirer.

3.1.3. Risikovurdering

De principper, som finder anvendelse i henhold til EU-retten, og de principper, der finder anvendelse i henhold til EMRK, har mange fællesstræk, når det gælder vurderingen af risikoen ved tilbagevendelse. Disse fællesstræk kan tilskrives den omstændighed, at standarderne for EU's *asyl-acquis* i vid udstrækning er udledt fra retspraksis fra EMRD og retningslinjerne udstedt af UNHCR. Af disse principper følger det blandt andet, at vurderinger skal være individualiserede og baseret på inddragelse af alle relevante og aktuelle love, kendsgerninger, dokumenter og beviser. Dette indbefatter information om situationen i oprindelseslandet. Den omstændighed, at en person tidligere har lidt overlast, kan være en stærk indikation for fremtidige risici.

Under EU-retten fastsætter artikel 4 i [kvalifikationsdirektivet](#) detaljerede regler for vurderingen af kendsgerninger og omstændigheder i forbindelse med ansøgninger om international beskyttelse. Det kræves for eksempel, at der foretages en individuel vurdering, og hvis en person tidligere har været udsat for forfølgelse, kan dette være en stærk indikation for fremtidige risici ved tilbagevendelse. Sagsbehandlerne skal tage hensyn til enhver forklaring, som udgør en oprigtig bestræbelse på at underbygge en ansøgning.

Med hensyn til tidspunktet for vurderingen foreskriver artikel 4, stk. 3, i [kvalifikationsdirektivet](#), at vurderingen skal foretages på det tidspunkt, hvor der træffes afgørelse om ansøgningen. I henhold til artikel 46, stk. 3, i det omarbejdede [asylproceduredirektiv](#) skal undersøgelsen af de faktiske og retlige omstændigheder i tilfælde af klageprocedurer foretages i forhold til det tidspunkt, hvor klagen behandles. Tidspunktet for vurderingen af ophør af beskyttelsesstatus er beskrevet i [afsnit 3.1.8](#).

Under EMRK er det op til klageren at fremlægge bevismateriale, som kan påvise, at der findes vægtige grunde til at antage, at han eller hun ville blive udsat for en reel risiko for at blive undergivet en behandling, som er forbudt i henhold til EMRK artikel 2 eller 3, hvis vedkommende udsendes fra en medlemsstat. Hvis sådant bevis fremlægges, er det op til regeringen at fordrive enhver tvivl herom¹²⁰. EMRD har anerkendt, at asylansøgere ofte befinder sig i en særlig situation, der gør det nødvendigt at lade tvivlen komme dem til gode ved vurderingen af troværdigheden af deres udsagn og de understøttende

¹²⁰ EMRD, *Saadi mod Italien* [Storkammer], 28. februar 2008, app. nr. 37201/06, præmis 129.

dokumenter, som de har fremlagt ('benefit of the doubt')¹²¹. Hvis der mangler oplysninger, eller hvis der er overbevisende grunde til at betvivle sandfærdigheden af klagerens forelæggelser, skal den pågældende person imidlertid give en tilfredsstillende forklaring herpå¹²².

Eksempel: I *Singh m.fl. mod Belgien*¹²³ konstaterede EMRD, at de belgiske myndigheder havde afvist dokumenter, der var fremlagt til støtte for asylansøgninger fra afghanske statsborgere. Uden at have undersøgt sagen tilstrækkeligt havde myndighederne vurderet, at dokumenterne ikke var overbevisende. De havde navnlig undladt at kontrollere ægtheden af kopier af dokumenter, der var udstedt af UNHCR's kontor i New Delhi, som tildelte klagerne flygtningestatus. Dette til trods for, at de uden besvær kunne have foretaget en sådan verificering. De havde derfor ikke gennemført en nøje og stringent undersøgelse af asylansøgningen, sådan som det kræves i henhold til EMRK artikel 13, og havde derved krænket denne bestemmelse i forening med artikel 3.

Ifølge EMRK artikel 36 har en medlemsstat ret til at intervenere i en sag, som er forelagt EMRD af en af dens statsborgere mod en anden medlemsstat. Bestemmelsen blev indføjet i EMRK for at give en stat mulighed for at give dens statsborgere diplomatisk beskyttelse, og EMRD har fastslået, at bestemmelsen ikke fandt anvendelse i sager, hvor ansøgerens klagemål vedrørte frygt for at blive sendt tilbage til den medlemsstat, hvori de var statsborgere, som angiveligt ville udsætte dem for en behandling i strid med EMRK artikel 2 og 3¹²⁴.

I henhold til EMRD's praksis skal risikoen ikke blot vurderes på grundlag af individuelle omstændigheder, men også på en kumulativ måde¹²⁵. Enhver vurdering skal være individualiseret og tage alt dokumentationsmateriale i betragtning¹²⁶. Hvis en person

121 EMRD, *Salah Sheekh mod Nederlandene*, 11. januar 2007, app. nr. 1948/04, præmis 148; EMRD, *R.C. mod Sverige*, 9. marts 2010, app. nr. 41827/07, præmis 50.

122 EMRD, *Matsiukhina og Matsiukhin mod Sverige* (dec.), 14. september 2004, app. nr. 31260/04; EMRD, *Collins og Akaziebie mod Sverige* (dec.), 8. marts 2007, app. nr. 23944/05.

123 EMRD, *Singh m.fl. mod Belgien*, 2. oktober 2012, app. nr. 33210/11.

124 EMRD, *I. mod Sverige*, 5. september 2013, app. nr. 61204/09.

125 EMRD, *S.F. m.fl. mod Sverige*, 15. maj 2012, app. nr. 52077/10, præmis 68 og 69.

126 EMRD, *R.C. mod Sverige*, 9. marts 2010, app. nr. 41827/07, præmis 51 (om lægeattest); EMRD, *N. mod Sverige*, 20. juli 2010, app. nr. 23505/09, præmis 52; EMRD, *Sufi og Elmi mod Det Forenede Kongerige*, 28. juni 2011, app. nr. 8319/07 og 11449/07.

tidligere har været udsat for forfølgelse, kan dette være en stærk indikation for, at vedkommende vil blive udsat for fremtidige risici¹²⁷.

I sin vurdering af risikoen ved tilbagevenden har EMRD inddraget beviser for de generelle forhold i landet såvel som beviser for en særlig risiko for den pågældende person. EMRD har givet retningslinjer for, hvilke former for dokumentation, der kan anses for pålidelig, når forholdene i et land vurderes; såsom rapporter fra UNHCR og internationale menneskerettighedsorganisationer. Domstolen har fundet, at rapporter er upålidelige, når kilderne til oplysningerne er ukendte, og når konklusionerne er uoverensstemmende med andre troværdige rapporteringer¹²⁸.

Hvis en person ikke er blevet udvist, udgør datoen for EMRD's vurdering tidspunktet for vurderingen af risikoen¹²⁹. Dette princip er blevet anvendt, uanset om den omhandlede EMRK-rettighed var absolut, såsom artikel 3, eller ikke-absolut, såsom artikel 8¹³⁰. Hvis en klager allerede er blevet udvist, undersøger EMRD, om den pågældende har været udsat for overgreb, eller om landeinformationen påviser vægtige grunde til at antage, at klageren vil blive udsat for overgreb.

Eksempel: I sagen *Sufi og Elmi mod Det Forenede Kongerige*¹³¹ undersøgte EMRD rapporter fra internationale organisationer om forholdene og niveauerne for vold i Somalia samt om de menneskerettighedskrænkelser, der blev begået af al-Shabaab, en somalisk islamistisk oprørsbevægelse. Domstolen kunne ikke forlade sig på en fact-finding rapport om Somalia fra regeringen i Nairobi, Kenya, fordi den indeholdt vage og anonyme kilder og stred mod anden offentlig tilgængelig information. På grundlag af det foreliggende dokumentationsmateriale vurderede EMRD det for værende usandsynligt, at forholdene i Somalia ville forbedres inden for nærmere fremtid.

Eksempel: I sagen *Muminov mod Rusland*¹³² var klageren en usbekisk statsborger, som i henhold til de foreliggende oplysninger angiveligt afsonede en femårig fængselsstraf i Usbekistan, efter at han var blevet udleveret fra Rusland. EMRD fastslog,

127 EMRD, *R.C. mod Sverige*, 9. marts 2010, app. nr. 41827/07.

128 EMRD, *Sufi og Elmi mod Det Forenede Kongerige*, 28. juni 2011, app. nr. 8319/07 og 11449/07, præmis 230-234.

129 EMRD, *Saadi mod Italien* [Storkammer], 28. februar 2008, app. nr. 37201/06.

130 EMRD, *A.A. mod Det Forenede Kongerige*, 20. september 2011, app. nr. 8000/08.

131 EMRD, *Sufi og Elmi mod Det Forenede Kongerige*, 28. juni 2011, app. nr. 8319/07 og 11449/07.

132 EMRD, *Muminov mod Rusland*, 11. december 2008, app. nr. 42502/06.

at, selv om der ikke forelå andre pålidelige oplysninger om klagerens situation efter hans udlevering end hans dom, var der tilstrækkeligt troværdige rapporter om de generelt forekommende overgreb mod indsatte i Usbekistan til, at EMRD kunne konstatere, at der var sket en krænkelse af EMRK artikel 3.

3.1.4. Tilstrækkelig beskyttelse

I henhold til den internationale flygtningeret er en asylansøger, som påstår at frygte forfølgelse, berettiget til flygtningestatus, hvis vedkommende kan påvise både en velbegrunder frygt for forfølgelse af en årsag, som er omfattet af Genève-konventionen, og at den statslige beskyttelse er utilstrækkelig. Tilstrækkelig statslig beskyttelse forudsætter både en vilje og en evne i den modtagende stat, hvad enten det er hos statslige aktører eller andre enheder, som kontrollerer dele af statens område, til gennem sit retssystem at sikre et rimeligt niveau af beskyttelse mod de former for overgreb, som asylansøgeren frygter.

Under EU-retten er det ved vurderingen af berettigelsen til flygtningestatus eller subsidiær beskyttelse nødvendigt at overveje, hvorvidt ansøgeren ville være beskyttet mod den frygtede overlast i det påtænkte tilbagesendelsesland. Artikel 7 i [kvalifikationsdirektivet](#) foreskriver, at "[b]eskyttelsen mod forfølgelse og alvorlig overlast kan kun ydes af [...] staten, eller [...] parter eller organisationer, herunder internationale organisationer, der kontrollerer staten eller en væsentlig del af dens område, forudsat de er villige til og i stand til at yde beskyttelse [...]", som er "effektiv og ikke blot af midlertidig karakter". Det kræves, at der tages rimelige skridt til at forhindre forfølgelse, blandt andet ved at anvende et effektivt retssystem til afsløring, retsforfølgning og sanktionering. Ansøgeren skal have adgang til sådanne beskyttelsessystemer.

Eksempel: I sagen *Salahadin Abdulla m.fl.*¹³³, som vedrørte ophør af flygtningestatus, fastslog EU-Domstolen, at staten eller andre, der yder beskyttelse i henhold til artikel 7, stk. 1, i [kvalifikationsdirektivet](#), objektivt set skal have et rimeligt niveau af kapacitet og vilje til at forhindre forfølgelse, for at den beskyttelse, der ydes af den stat, hvor flygtningen er statsborger, kan anses for tilstrækkelig. De skal tage rimelige skridt til at forhindre forfølgelse, blandt andet ved at anvende et effektivt retssystem til afsløring, retsforfølgning og sanktionering af handlinger, der udgør forfølgelse, og sikre, at den pågældende har adgang til et sådant system, efter vedkommendes flygtningestatus er ophørt. Staten eller anden enhed, der yder

133 EU-Domstolen, sag C-175/08, *Aydin Salahadin Abdulla m.fl. mod Bundersrepublik Deutschland*, 2. marts 2010, Saml. 2010 s. I-01493.

beskyttelse, skal opfylde visse specifikke betingelser, herunder være i besiddelse af de beføjelser, den organisationsstruktur og de ressourcer, der er nødvendige for blandt andet at opretholde et minimum af lov og orden i det land, hvor flygtningen er statsborger.

For palæstinensiske flygtninge findes der en særlig beskyttelsesordning. FN's Hjælpeorganisation for Palæstinaflygtninge i Mellemøsten (UNRWA) er etableret med henblik på at yde dem beskyttelse og bistand. UNRWA opererer på Vestbredden, herunder Østjerusalem og Gazastriben, samt i Jordan, Syrien og Libanon. Personer, som modtager bistand fra UNRWA, er ikke berettiget til flygtningestatus (artikel 12, stk. 1, litra a, i [kvalifikationsdirektivet](#), som inkorporerer artikel 1 D i Genève-konventionen i EU-retten).

Eksempel: Sagen *Bolbol*¹³⁴ vedrørte en statsløs person af palæstinensisk oprindelse, som havde forladt Gazastriben og var ankommet til Ungarn, hvor hun indgav en asylansøgning uden tidligere at have søgt beskyttelse eller bistand fra UNRWA. EU-Domstolen klarlagde, at en person, for så vidt angår artikel 12, stk. 1, litra a, i [kvalifikationsdirektivet](#), kun kunne anses for at have modtaget beskyttelse og bistand fra et andet FN-organ end UNHCR, såfremt vedkommende rent faktisk har benyttet beskyttelsen eller bistanden, og ikke kun fordi personen teoretisk har haft ret til en sådan beskyttelse eller bistand.

I sagen *El Kott*¹³⁵ præciserede EU-Domstolen yderligere, at personer, som bliver tvunget til at forlade UNRWA's operationsområde af omstændigheder, der ligger uden for deres kontrol, og som ikke er udtryk for vedkommendes vilje, automatisk skal indrømmes flygtningestatus, hvis ingen af grundene til udelukkelse i direktivets artikel 12, stk. 1, litra b, eller stk. 2 og 3, finder anvendelse.

Under EMRK kan vurderingen af, hvorvidt artikel 3 er blevet - eller vil blive - overtrådt, indebære en undersøgelse af enhver form for beskyttelse, som den modtagende stat eller organisationer inden for denne stat eventuelt kan yde til den person, der skal udsendes. Der er lighedspunkter mellem begrebet tilstrækkelig beskyttelse i flygtningesager (som tidligere beskrevet) og sager vedrørende EMRK artikel 3. Hvis den behandling, som en person risikerer at blive udsat for ved sin tilbagevenden, opfylder minimumskravene til intensitetsniveauet for, at artikel 3 finder anvendelse, skal det

134 EU-Domstolen, sag C-31/09, *Nawras Bolbol mod Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, 17. juni 2010, Saml. 2010 s. I-05539.

135 EU-Domstolen, sag C-364/11, *Abed El Karem El Kott m.fl. mod Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, 19. december 2012.

vurderes, hvorvidt den modtagende stat i praksis og på effektiv vis er i stand til og har vilje til at beskytte personen mod den pågældende risiko.

Eksempel: I sagen *Hida mod Danmark*¹³⁶ var klageren en etnisk roma, som stod over for at blive tvangsmæssigt tilbagesendt til Kosovo under konflikten i 2004. EMRD var bekymret over voldsepisoder og forbrydelser begået mod minoriteter og vurderede, at medlemmer af etniske grupper, såsom roma, vedblev at have behov for international beskyttelse. Domstolen bemærkede, at FN's Midlertidige Administrative Mission i Kosovo (UNMIK) foretog en individuel undersøgelse forud for enhver tvangsmæssig tilbagesendelse, som var påtænkt af den danske rigspolitichef. Når UNMIK havde fremsat indvendinger mod visse tilbagesendelser, havde rigspolitichefen udsat dem indtil videre. Rigspolitichefen havde endnu ikke kontak-
tet UNMIK vedrørende klagerens sag, fordi dennes tvangsmæssige tilbagesendelse endnu ikke var blevet planlagt. Under disse omstændigheder var EMRD overbevist om, at i tilfælde af at UNMIK skulle fremsætte indvendinger mod klagerens tvangsmæssige tilbagesendelse, ville tilbagesendelsen på tilsvarende vis blive udsat. Domstolen fandt, at der ikke var påvist vægtige grunde til at antage, at klageren, i kraft af at være etnisk roma, ville blive udsat for en reel risiko for at blive undergivet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf ved tilbagevenden til Kosovo. Domstolen afviste derfor sagen, da den blev anset for at være åbenbart ugrundet.

EMRD er blevet anmodet om at undersøge, hvorvidt **diplomatiske forsikringer** fra den modtagende stat kan afværge den risiko for overgreb, som en person ellers ville blive udsat for ved tilbagevenden. I sager, hvor den modtagende stat har givet forsikringer, er disse ikke i sig selv nok til at sikre tilstrækkelig beskyttelse mod risikoen for overgreb. Der er en pligt til at undersøge, hvorvidt den faktiske anvendelse af forsikringerne udgør en tilstrækkelig garanti for, at personen vil være beskyttet mod risikoen for overgreb. Den vægt, som forsikringer fra den modtagende stat tillægges i den enkelte sag, afhænger af de fremherskende omstændigheder på det aktuelle tidspunkt.

Det indledende spørgsmål for EMRD er, hvorvidt den generelle menneskerettighedssituation i den modtagende stat udelukker, at forsikringer kan godtages. Kun i sjældne tilfælde vil den generelle situation i et land bevirke, at sådanne forsikringer slet ikke tillægges vægt. Som regel vil EMRD først vurdere kvaliteten af de afgivne forsikringer og dernæst disses pålidelighed på baggrund af den modtagende stats praksis. I den

¹³⁶ EMRD, *Hida mod Danmark* (dec.), 19. februar 2004, app. nr. 38025/02.

forbindelse tager EMRD også forskellige forhold, som er anført i nyere retspraksis, i betragtning¹³⁷.

3.1.5. Internt flugt- eller beskyttelsesalternativ

I henhold til både EU-retten og EMRK kan stater konkludere, at en person, som er udsat for en risiko på sin hjemegn, kan være i sikkerhed i en anden del af sit hjemland og således ikke har behov for international beskyttelse.

Under EU-retten er muligheden for intern (national) beskyttelse blevet kodificeret i artikel 8 i [kvalifikationsdirektivet](#).

Under EMRK skal et internt flugt- eller beskyttelsesalternativ, som påtænkes af staten, nøje undersøges fra tilbagesendelsesstedet til destinationsstedet. Dette indbefatter en vurdering af, om tilbagesendelsesstedet er sikkert, om der er vejspærringer på ruten, og om visse områder er sikre for den pågældende at passere gennem med henblik på at nå frem til destinationsstedet. Det kræves også, at der foretages en vurdering af de individuelle omstændigheder.

Eksempel: I sagen *Sufi og Elmi mod Det Forenede Kongerige*¹³⁸ fastslog EMRD, at EMRK artikel 3 i princippet ikke er til hinder for, at medlemsstater forlader sig på muligheden for et internt flugt- eller beskyttelsesalternativ, forudsat at den tilbagesendte person på sikker vis kunne undgå at blive udsat for en reel risiko for overgreb under rejsen til, når der skulle skaffes adgang til samt ske bosættelse i det pågældende område. I denne sag vurderede EMRD, at der kunne være områder i det sydlige og centrale Somalia, hvor en tilbagesendt person ikke nødvendigvis ville være i reel risiko for overgreb alene på grund af den generelle voldssituation. Hvis de tilbagesendte personer skulle rejse til eller gennem et område, der var kontrolleret af al-Shabaab, ville de sandsynligvis blive udsat for en risiko for behandling i strid med EMRK artikel 3, medmindre det kunne påvises, at klagerne havde nylige erfaringer med at bo i Somalia og derfor kunne undgå at tiltrække sig al-Shabaabs

137 EMRD, *Othman (Abu Qatada) mod Det Forenede Kongerige*, 17. januar 2012, app. nr. 8139/09, præmis 189; EMRD, *Ismailov m.fl. mod Rusland*, 24. april 2008, app. nr. 2947/06, præmis 127; EMRD, *Saadi mod Italien* [Storkammer], 28. februar 2008, app. nr. 37201/06; EMRD, *Ryabikin mod Rusland*, 19. juni 2008, app. nr. 8320/04.

138 EMRD, *Sufi og Elmi mod Det Forenede Kongerige*, 28. juni 2011, app. nr. 8319/07 og 11449/07.

opmærksomhed. I klagerens tilfælde fastslog EMRD, at klagerne på grund af en del årsager ville være i reel risiko for at blive udsat for behandling i strid med artikel 3¹³⁹.

3.1.6. Beskyttelse andetsteds

Under EU-retten kan det være tilladt for en EU-medlemsstat, af internationale beskyttelseshensyn, at sende en ansøger tilbage til et andet land, hvor vedkommendes ansøgning kan behandles, forudsat at det pågældende land betragtes som sikkert, og at visse beskyttelsesforanstaltninger iagttages. Dette afsnit forklarer, hvornår dette er muligt, mens de gældende processuelle retssikkerhedsgarantier er beskrevet i [afsnit 4.2](#) og, for så vidt angår uledsagede mindreårige, i [afsnit 9.1](#).

I to situationer formodes et andet land at være sikkert. Et land kan anses som værende sikkert, hvis det opfylder det sæt krav, der er anført i [asylproceduredirektivet](#) (artikel 38). Det indebærer blandt andet, at asylansøgeren skal gives ret til indrejse af det såkaldte **sikre tredjeland**, har muligheden for at søge beskyttelse og, hvis vedkommende findes at have behov for international beskyttelse, bliver behandlet i overensstemmelse med Genève-konventionen. Det er særligt vigtigt, at stater sikrer sig, at en tilbagesendt person ikke vil blive udsat for at blive videresendt til *refoulement* i et usikkert land.

Den anden formodning vedrører stater, som anvender [Dublin-forordningen](#) (forordning (EU) nr. 604/2013), det vil sige de 28 EU-medlemsstater samt Island, Liechtenstein, Norge og Schweiz (se [afsnit 4.2](#))¹⁴⁰. Dublin-forordningen indebærer en **ansvarsfordeling** mellem medlemsstaterne for behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse. Der er fastsat et hierarki af kriterier med henblik på at fordele ansvaret for behandlingen af ansøgninger, der indgives i en EU-medlemsstat af personer, som siden er rejst til en anden medlemsstat. Der foreligger en afkræftelig formodning om, at alle stater, som anvender Dublin-forordningen, er sikre og efterlever EU's charter om grundlæggende rettigheder og EMRK.

Blandt de forskellige kriterier anført i [Dublin-forordningen](#), anses den stat, der er ansvarlig for at have tilladt ansøgeren at rejse ind på det fælles område, sædvanligvis for at være den stat, som er ansvarlig for at behandle ansøgningen (kapitel III i Dublin-forordningen). Med henblik på at kunne afgøre, via hvilken stat en person er indrejst, tages vedkommendes fingeraftryk ved ankomsten og registreres i Eurodac-databasen (se [Eurodac-forordningen](#) (EU) nr. 603/2013), som alle stater, der anvender

¹³⁹ Se også EMRD, *M.Y.H. mod Sverige*, 27. juni 2013, app. nr. 50859/10.

¹⁴⁰ Forordning (EU) nr. 604/2013, 26. juni 2013, EUT 2013 L 180/31.

Dublin-forordningen, har adgang til. Hvis en asylansøger for eksempel ankommer til land A og indgiver en asylansøgning og får taget fingeraftryk, men derefter rejser til land B, sammenlignes fingeraftrykkene taget i land B med de fingeraftryk, der blev taget i land A. Land B skal så anvende Dublin-kriterierne med henblik på at afgøre, om landet selv eller land A er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om asyl.

Stater skal sikre, at personer ikke sendes tilbage til EU-medlemsstater, hvis asyl- og modtagelsessystemer er præget af systemmæssige mangler. I visse tilfælde, som fører til alvorlige overtrædelser af EU's charter om grundlæggende rettigheder, kan dette medføre, at en stat skal behandle en ansøgning, selv om den ikke er ansvarlig herfor i henhold til [Dublin-forordningen](#).

Eksempel: I de forenede sager *N.S. og M.E.*¹⁴¹ traf EU-Domstolen en præjudicial afgørelse som svar på et spørgsmål om, hvorvidt en stat under visse omstændigheder har pligt til at behandle en ansøgning i henhold til suverænitetsklausulen i artikel 3, stk. 2, i [Dublin-forordningen](#), selv om ansvaret derfor påhviler en anden EU-medlemsstat i henhold til Dublin-kriterierne. Domstolen præciserede, at EU-medlemsstaterne skal handle i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder og principper, som er anerkendt i EU's charter om grundlæggende rettigheder, når de udøver deres skønsbeføjelser i henhold til artikel 3, stk. 2. Medlemsstaterne må derfor ikke overføre en asylansøger til den ansvarlige medlemsstat som omhandlet i forordningen, når der foreligger bevis for systemmæssige mangler ved asyloproceduren og modtagelsesforholdene, som de ikke kan være uvidende om, og som kan indebære en krænkelse af chartrets artikel 4 (forbud mod tortur). Dette forpligter også medlemsstaten til at gennemgå de andre kriterier i forordningen og at efterprøve, om en anden medlemsstat er ansvarlig for at behandle asylansøgningen. Hvis der ikke kan identificeres en anden medlemsstat, eller hvis proceduren for en sådan identifikation er urimelig langvarig, skal medlemsstaten selv behandle ansøgningen i overensstemmelse med artikel 3, stk. 2.

Under EMRK vil EMRD, blandt de forskellige elementer, som foreligger for EMRD, tage troværdige menneskerettighedsrapporteringer i betragtning med henblik på at vurdere de forudsigelige konsekvenser af den påtænkte udsendelse. Udsendelsesstaten har pligt til at efterprøve risikoen, særligt i tilfælde hvor menneskerettighedsrapporter om

¹⁴¹ EU-Domstolen, forenede sager C-411/10 og C-493/10, *N. S. mod Secretary of State for the Home Department og M. E. m.fl. mod Refugee Applications Commissioner og Minister for Justice, Equality and Law Reform*, 21. December 2011.

et givent land viser, at udsendelsesstaten havde kendskab til eller burde have haft kendskab til risiciene.

Eksempel: I sagen *M.S.S. mod Belgien og Grækenland*¹⁴² fastslog EMRD, at klagerens levevilkår og forholdene for frihedsberøvelse i Grækenland havde krænkede EMRK artikel 3. Ifølge autoritative rapporter var der mangelfuld adgang til en asylprocedure, og der var risiko for videresendelse til *refoulement*. Domstolen vurderede derfor, at de belgiske myndigheder i henhold til artikel 3 var ansvarlige for en Dublin-overførsel til Grækenland, fordi de på grundlag af det foreliggende bevismateriale havde kendskab til eller burde have haft kendskab til den risiko, som asylsøgere i Grækenland var i på daværende tidspunkt for at blive udsat for nedværdigende behandling.

3.1.7. Udelukkelse fra international beskyttelse

Under EU-retten indeholder artikel 12 og 17 i [kvalifikationsdirektivet](#), der bygger på artikel 1 F i Genève-konventionen, bestemmelser, som udelukker international beskyttelse til de personer, der ikke fortjener den. Det drejer sig om personer, som angiveligt har begået mindst én af følgende handlinger:

- en forbrydelse mod freden, en krigsforbrydelse eller en forbrydelse mod menneskeheden;
- en alvorlig ikke-politisk forbrydelse uden for asyllandet forud for anerkendelsen af vedkommende som flygtning;
- en handling, der er i strid med De Forenede Nationers mål og grundsætninger.

Vurdering af udelukkelse fra international beskyttelse skal foretages, efter det er vurderet, hvorvidt en person opfylder betingelserne for international beskyttelse. Personer, som er omfattet af udelukkelsesbestemmelserne, anses ikke for flygtninge eller personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse.

¹⁴² EMRD, *M.S.S. mod Belgien og Grækenland* [Storkammer], 21. januar 2011, app. nr. 30696/09.

Eksempel: I sagen *B og D*¹⁴³ gav EU-Domstolen retningslinjer for, hvordan udelukkelsesbestemmelserne skal anvendes. Den omstændighed, at personen i sagen var medlem af en organisation og aktivt støttede dens væbnede kamp, medførte ikke automatisk, at der var tungtvejende grunde til at antage, at han havde begået 'en alvorlig ikke-politisk forbrydelse' eller 'en handling, der er i strid med De Forenede Nationers mål og grundsætninger'. Begge bestemmelser ville udelukke ham fra beskyttelse som flygtning. Konstateringen af, hvorvidt der er tungtvejende grunde til at antage, at en person har begået en sådan forbrydelse eller har gjort sig skyldig i sådanne handlinger, kræver en vurdering i hver sag af de nøjagtige faktiske omstændigheder. Denne vurdering skal foretages med henblik på at afgøre, om de handlinger, der er begået af den pågældende organisation, opfylder betingelserne i de nævnte bestemmelser, og om et individuelt ansvar for udførelsen af disse handlinger kan henføres til den pågældende person, når henses til det krav om bevisstyrke, der er fastsat i direktivets artikel 12, stk. 2. Domstolen tilføjede endvidere, at grundlaget for udelukkelse fra flygtningestatus ikke er betinget af, at den pågældende person udgør en aktuel fare mod værtsmedlemsstaten, eller af at der er foretaget en konkret proportionalitetsvurdering i sagen.

Under EMRK medfører den omstændighed, at forbuddet mod tortur og anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf er absolut, uanset ofrets adfærd, at karakteren af ansøgerens angivelige forbrydelse er irrelevant i relation til vurderingen efter EMRK artikel 3. Ansøgerens adfærd kan derfor ikke tages i betragtning, uanset hvor uønsket eller farlig den end måtte være.

Eksempel: I sagen *Saadi mod Italien*¹⁴⁴ bekræftede EMRD endnu en gang den absolute karakter af forbuddet mod tortur i artikel 3. Klageren var retsforfulgt i Italien for deltagelse i international terrorisme, og der blev truffet afgørelse om at udvise ham til Tunesien. EMRD fandt, at han ville være i en reel risiko for at blive udsat for behandling i strid med artikel 3, hvis han blev sendt tilbage til Tunesien. Hans adfærd og alvoren af anklagerne var irrelevant for vurderingen efter artikel 3.

143 EU-Domstolen, forenede sager C-57/09 og C-101/09, *Bundesrepublik Deutschland mod B og D*, 9. november 2010, Saml. 2010 s. I-10979.

144 EMRD, *Saadi mod Italien* [Storkammer], 28. februar 2008, app. nr. 37201/06, præmis 138; EMRD, *Ismoilov m.fl. mod Rusland*, 24. april 2008, app. nr. 2947/06, præmis. 127; EMRD, *Ryabikin mod Rusland*, 19. juni 2008, app. nr. 8320/04.

3.1.8. Ophør af international beskyttelse

Under EU-retten tillader artikel 11 og 16 i [kvalifikationsdirektivet](#), som afspejler ophørsbestemmelserne i artikel 1 C i Genève-konvention, at den internationale beskyttelse ophører, når sikkerhedssituationen i et land er forbedret.

Eksempel: Sagen *Salahadin Abdulla m.fl.*¹⁴⁵ vedrørte ophør af flygtningestatus for en række irakiske statsborgere, som Tyskland havde tildelt flygtningestatus. Årsagen til ophøret af flygtningestatus var, at forholdene i deres hjemland var forbedret. EU-Domstolen fastslog, at flygtningestatus ophører i relation til artikel 11 i [kvalifikationsdirektivet](#), når der er sket en væsentlig og ikke blot midlertidig ændring af omstændighederne i det omhandlede tredjeland, og når begrundelsen for den frygt, der var baggrunden for tildeling af flygtningestatus, ikke længere er til stede, og personen heller ikke har andre grunde til at frygte forfølgelse. Ved bedømmelsen af ændringen af omstændighederne skal staterne gennem en konkret vurdering af flygtningens individuelle situation sikre sig, at den eller de aktør(er), som yder beskyttelse i det omhandlede tredjeland, har taget rimelige skridt til at forhindre forfølgelse, ved blandt andet at anvende et effektivt retssystem til afsløring, retsforfølgning og sanktionering af handlinger, der udgør forfølgelse. Den pågældende statsborger skal også have adgang til en sådan beskyttelse, såfremt vedkommendes flygtningestatus ophører.

Status for flygtninge og personer tildelt subsidær beskyttelse, som tidligere har været udsat for meget alvorlig overlast, ophører ikke i tilfælde, hvor der sker en ændring af omstændighederne, hvis de pågældende kan påberåbe sig tvingende grunde til ikke at ville søge beskyttelse i deres oprindelsesland ([kvalifikationsdirektivet](#), artikel 11 og 16).

Under EMRK er der ingen særskilte ophørsbestemmelser. I stedet vil EMRD undersøge de forudsigelige konsekvenser af en påtænkt udsendelse. De tidligere forhold i den modtagende stat kan bidrage til at kaste lys over statens aktuelle situation, men det er de aktuelle forhold, som er relevante ved vurderingen af risikoen¹⁴⁶. Når EMRD vurderer situationen, forlader den sig på relevante statslige rapporter, oplysninger fra UNHCR og forskellige internationale ikke-statslige organisationer, såsom Human Rights Watch og Amnesty International.

145 EU-Domstolen, forenede sager C-175/08, C-176/08, C-178/08, C-179/08, *Aydin Salahadin Abdulla m.fl. mod Bundesrepublik Deutschland*, 2. marts 2010, Saml. 2010 s. I-01493.

146 EMRD, *Tomic mod Det Forenede Kongerige* (dec.), 14. oktober 2003, app. nr. 17837/03; EMRD, *Hida mod Danmark*, 19. februar 2004, app. nr. 38025/02.

Eksempel: EMRD har foretaget forskellige vurderinger af den risiko, som unge tamilske mænd ville blive udsat for ved deres tilbagevenden til Sri Lanka. Disse vurderinger er blevet foretaget på forskellige tidspunkter under den langvarige konflikt samt tillige efter ophøret af stridighederne. EMRD vurderede udviklingen i de generelle forhold i landet og undersøgte de landespecifikke risikofaktorer, som kunne berøre de enkelte personer på det påtænkte tidspunkt for deres udsendelse¹⁴⁷.

3.2. Kollektiv udvisning

I henhold til både EU-retten og EMRK er kollektive udvisninger forbudt. En kollektiv udvisning betegner enhver foranstaltning, hvorigennem enkeltpersoner tvinges til at forlade et område eller et land som en gruppe, og hvor afgørelsen ikke er baseret på en rimelig og objektiv undersøgelse af hver enkel persons konkrete sag¹⁴⁸.

Under EU-retten stemmer kollektive udvisninger ikke overens med TEUF artikel 78, som kræver, at asyl-*acquis'et* er i overensstemmelse med "andre relevante traktater", og kollektive udvisninger er forbudt i henhold til artikel 19 i EU's charter om grundlæggende rettigheder.

Under EMRK forbyder artikel 4 i protokol nr. 4 kollektive udvisninger.

Eksempel: I sagen *Čonka mod Belgien*¹⁴⁹ fastslog EMRD, at udsendelsen af en gruppe roma asylsøgere udgjorde en krænkelse af artikel 4 i protokol nr. 4 til EMRK. Domstolen var ikke overbevist om, at der var blevet foretaget en individuel vurdering af de personlige omstændigheder for hvert medlem af den udviste gruppe. Navnlig havde de politiske myndigheder inden klagernes udvisning tilkendegivet, at der ville blive udført kollektive udvisninger, og de havde pålagt den kompetente myndighed at gennemføre disse. Alle personerne fik besked på at indfinde sig på en bestemt politistation på det samme tidspunkt, og alle udvisningsafgørelserne og begrundelserne for anholdelse var formuleret med enslydende termer. De

147 EMRD, *Vilvarajah m.fl. mod Det Forenede Kongerige*, 30. oktober 1991, app. nr. 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87 og 13448/87; EMRD, *NA. mod Det Forenede Kongerige*, 17. juli 2008, app. nr. 25904/07.

148 For mere information herom, se EMRD, *Collective Expulsions*, Factsheet, juni 2012, tilgængelig på <http://www.echr.coe.int> under Press/Factsheets/Expulsion.

149 EMRD, *Čonka mod Belgien*, 5. februar 2002, app. nr. 51564/99; se også EMRD, *M.A. mod Cypern*, 23. juli 2013, app. nr. 41872/10, hvor EMRD ikke fandt en krænkelse af artikel 4 i protokol nr. 4.

pågældende havde desuden ikke adgang til advokater, og asylprocedurerne var ikke blevet gennemført.

Eksempel: I sagen *Hirsi Jamaa m.fl. mod Italien*¹⁵⁰ udgjorde de italienske myndigheders tilbagesendelse til søs ('push back') af en båd med potentielle asylansøgere en krænkelse af artikel 4 i protokol nr. 4. EMRD fastslog, at forbuddet mod udvisning også fandt anvendelse på operationer udført på havet. Domstolen henholdt sig til bestemmelser i international ret og EU-retten vedrørende indgreb til søs og de forpligtelser, som kystvagter og fartøjer, der fører en stats flag, har, herunder i internationalt farvand, hvor staten stadig havde jurisdiktion i EMRK artikel 1's forstand.

Eksempel: I sagen *Sultani mod Frankrig*¹⁵¹ havde klageren fået afslag på asyl i Frankrig og klagede over den måde, hvorpå han skulle sendes tilbage til Afghanistan. Klageren hævdede, at hans tilbagesendelse i en gruppe på et chartret fly ville udgøre en kollektiv udvisning, som forbudt ved artikel 4 i protokol nr. 4. EMRD gentog, at kollektive udvisninger skulle forstås som foranstaltninger, hvor igennem udlændinge tvinges til at forlade et land som en gruppe, undtagen i tilfælde, hvor udvisningerne blev foretaget på grundlag af en rimelig og objektiv undersøgelse af den konkrete sag vedrørende hver enkelt udlænding i gruppen. Hvis hver berørt person havde fået muligheden for at fremlægge argumenter mod udvisning for de kompetente myndigheder på individuel basis, hvilket var tilfældet for klageren, kunne den omstændighed, at flere udlændinge, der havde været genstand for lignende afgørelser eller for at skulle rejse i en gruppe af praktiske årsager, således ikke i sig selv føre til en konklusion om, at der var tale om en kollektiv udvisning.

Kollektive udvisninger er også i strid med ESC og dens artikel 19, stk. 8, om beskyttelsesforanstaltninger mod udvisning.

Eksempel: I sin afgørelse i sagen *European Roma and Travellers Forum mod Frankrig*¹⁵² fastslog ECSR, at de administrative afgørelser i den omhandlede periode, der påbød romaer af rumænsk og bulgarsk oprindelse at forlade fransk område, hvor de var bosiddende, var uforenelig med ESC: Fordi afgørelserne ikke var baseret på en undersøgelse af romaernes personlige omstændigheder, var afgørelserne ikke i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet; og afgørelserne var også

150 EMRD, *Hirsi Jamaa m.fl. mod Italien* [Storkammer], 23. februar 2012, app. nr. 27765/09.

151 EMRD, *Sultani mod Frankrig*, 20. september 2007, app. nr. 45223/05.

152 ECSR, *European Roma and Travellers Forum mod Frankrig*, 24. januar 2012, klage nr. 64/2011.

diskriminerende, fordi de var rettet mod roma som befolkningsgruppe. Komitéen fandt, at dette var i strid med artikel E om ikke-diskrimination, læst i forening med artikel 19, stk. 8, i ESC.

3.3. Hindringer for udvisning i medfør af andre menneskerettigheder

Både EU-retten og EMRK anerkender, at der kan være hindringer for udsendelse på grundlag af menneskerettigheder, som ikke er absolutte, men hvor der skal foretages en afvejning mellem offentlige interesser og den pågældende persons interesser. Den mest almindelige er retten til privat- eller familieliv, som kan omfatte hensyn til en persons helbred (herunder vedkommendes fysiske og psykiske integritet), barnets tarv, behovet for at holde familien samlet eller sårbare personers særlige behov.

Under EU-retten skal tilbagesendelsesprocedurer gennemføres under behørig hensyntagen til barnets tarv, familieliv, den pågældende persons helbredstilstand og princippet om *non-refoulement* (artikel 5 i [tilbagesendelsesdirektivet](#)).

Under EMRK har staterne i medfør af veletableret international ret og med forbehold for deres traktatmæssige forpligter, inklusive EMRK, ret til at kontrollere udlændinges indrejse, ophold og udvisning. Der er omfattende retspraksis om de omstændigheder, hvorunder relative rettigheder kan udgøre hindringer for udsendelse. Relative rettigheder er de rettigheder, der ikke er absolutte, og som der således kan gøres undtagelser eller foretages fravigelser fra, såsom artikel 8–11 i EMRK. Retten til respekt for privat- og familieliv i EMRK artikel 8 påberåbes ofte som et værn mod udvisning i sager, der ikke vedrører risikoen for umenneskelig eller nedværdigende behandling i strid med artikel 3. [Afsnit 5.2](#) vil redegøre for den respekt, som ydes disse artikel 8-rettigheder.

Hindringer for udsendelse kan også findes i forbindelse med en angivelig åbenlys krænkelse af EMRK artikel 5 eller 6 i det modtagende land, eksempelvis hvis en person risikerer at blive udsat for vilkårlig frihedsberøvelse uden at blive stillet for en domstol; hvis en person risikerer frihedsberøvelse i en betragtelig periode, efter at være blevet dømt under en åbenbar uretfærdig rettergang; eller hvis en person under afventning af en retssag risikerer en åbenbar uretfærdig rettergang. Klagernes bevisbyrde er tung¹⁵³.

153 EMRD, *Othman (Abu Qatada) mod Det Forenede Kongerige*, 17. januar 2012, app. nr. 8139/09, præmis 233.

Eksempel: I sagen *Mamatkulov og Askarov mod Tyrkiet*¹⁵⁴ vurderede EMRD, hvorvidt klagerens udlevering til Usbekistan havde bevirket, at de var i reel risiko for at blive udsat for åbenbar uretfærdig rettergang i strid med EMRK artikel 6.

Eksempel: I sagen *Othman (Abu Qatada) mod Det Forenede Kongerige*¹⁵⁵ fandt EMRD, at klageren i henhold til EMRK artikel 6 ikke kunne udvises til Jordan, fordi beviser skaffet fra andre personer under anvendelse af tortur højst sandsynligt ville blive brugt imod ham under en genoptagelse af sagen.

Eksempel: I en indenlandsk sag, *EM Lebanon*, fastslog Det Forenede Kongeriges overhus (*House of Lords*), at der intet behov er for at vurdere proportionaliteten i de tilfælde, hvor der er en åbenlys krænkelse af relative (ikke-absolutte) rettigheder, såsom EMRK artikel 8, som rammer det væsentlige indhold af den omhandlede rettighed¹⁵⁶.

Under ESC forbyder artikel 19, stk. 8, udvisning af vandrende arbejdstagere, som er retmæssigt bosiddende på en kontraherende stats område, medmindre de er til fare for landets sikkerhed eller krænker samfundets interesse eller moral.

ECSR har især fastslået, at hvis en stat har tildelt opholdsret til en vandrende arbejdstagers ægtefælle og/eller børn, kan arbejdstagerens fortabelse af sin egen opholdsret ikke påvirke dennes familiemedlemmers selvstændige opholdsret, så længe de bevarer en opholdsret.

Udenlandske statsborgere, som har været bosiddende i en stat i tilstrækkelig lang tid - enten lovligt eller med myndighedernes stiltiende godkendelse af deres irregulære status som følge af værtslandets behov, skal være dækket af de regler, som i forvejen beskytter andre udenlandske statsborgere mod udvisning¹⁵⁷.

154 EMRD, *Mamatkulov og Askarov mod Tyrkiet* [Storkammer], 4. februar 2005, app. nr. 46827/99 og 46951/99.

155 EMRD, *Othman (Abu Qatada) mod Det Forenede Kongerige*, 17. januar 2012, app. nr. 8139/09.

156 Det Forenede Kongerige, overhuset (*House of Lords*), *EM (Lebanon) mod Secretary of State for The Home Department* [2008] UKHL 64.

157 ECSR, Conclusions 2011, General Introduction, januar 2012, udtalelse om fortolkning af artikel 19, stk. 8.

3.4. Tredjelandstatsborgere, som nyder en højere grad af beskyttelse mod udsendelse

Under EU-retten er der visse kategorier af tredjelandstatsborgere, andre end dem, der har behov for international beskyttelse, som nyder en højere grad af beskyttelse mod udsendelse. Til disse hører personer med status som fastboende udlændinge; tredjelandstatsborgere, der er familiemedlemmer til EU-/EØS-statsborgere, som har udøvet deres ret til fri bevægelighed; og tyrkiske statsborgere.

3.4.1. Fastboende udlændinge

Fastboende udlændinge nyder udvidet beskyttelse mod udvisning. En beslutning om at udvise en fastboende udlænding skal være begrundet i adfærd, som udgør en reel og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed¹⁵⁸.

3.4.2. Tredjelandstatsborgere, som er familiemedlemmer til statsborgere i EØS-lande eller Schweiz

Personer af enhver nationalitet, som er familiemedlemmer til statsborgere i EØS-lande, herunder EU-borgere, men kun i det omfang, at de har udøvet deres ret til fri bevægelighed, har en opholdsret, der afledes fra EU-bestemmelser om fri bevægelighed. I henhold til [opholdsdirektivet](#) (2004/38/EF) nyder tredjelandstatsborgere med sådanne familietilknytninger en højere grad af beskyttelse mod udvisning end andre kategorier af tredjelandstatsborgere. Ifølge direktivets artikel 28 kan de kun udvises med begrundelse i den offentlige orden eller sikkerhed¹⁵⁹. For så vidt angår udlændinge med ret til tidsubegrænset ophold, skal der være tale om "alvorlige hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed". I henhold til direktivets artikel 27, stk. 2, skal disse foranstaltninger være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og kan udelukkende begrundes i vedkommendes personlige adfærd, som endvidere skal udgøre "en reel, umiddelbar

158 Rådets direktiv 2003/109/EF, EUT 2004 L 16/44, artikel 12.

159 I fraværet af sager vedrørende tredjelandstatsborgere, se følgende sager vedrørende EU-borgere, hvor Domstolen har fortolket begrebet "bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed" i artikel 28, stk. 3: EU-Domstolen, sag C-348/09, *Pl. mod Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid*, 22. maj 2012, præmis 20-35; EU-Domstolen, sag C-145/09, *Land Baden-Württemberg mod Panagiotis Tsakouridis*, 23. november 2010, Saml. 2010 s. I-11979, præmis 39-56.

og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse¹⁶⁰. Staterne skal meddele afgørelsen, inklusive grundlaget for en sådan afgørelse, til den pågældende person (artikel 30).

Eksempel: I sagen *ZZ mod Secretary of State for the Home Department*¹⁶¹ behandlede EU-Domstolen betydningen af artikel 30, stk. 2, i [opholdsdirektivet](#), som pålægger myndighederne at meddele de pågældende personer de hensyn, der danner grundlaget for en afgørelse om nægtelse af opholdsret, medmindre hensynet til statens sikkerhed er til hinder herfor. For så vidt angår vurderingen af, om myndighederne kan afstå fra at meddele bestemte oplysninger af hensyn til statens sikkerhed, bemærkede EU-Domstolen, at der er behov for at foretage en afvejning mellem statens sikkerhed og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse, der følger af artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder. Domstolen konkluderede, at den nationale domstol, som efterprøver myndighedernes afgørelse om ikke at meddele præcise og fuldstændige oplysninger om grundlaget for en afvisning, skal have kompetence til at sikre, at begrænsningerne alene vedrører det, som er strengt nødvendigt. Under alle omstændigheder skal den pågældende person meddeles det væsentlige indhold af den begrundelse, som en afgørelse er støttet på, på en måde, der tager behørigt hensyn til den nødvendige grad af fortrolighed i forbindelse med beviserne.

For schweiziske statsborgere findes retsgrundlaget for beskyttelse mod udvisning i artikel 5 i bilag I til aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater og Det Schweiziske Forbund om den fri bevægelighed for personer. Ifølge denne bestemmelse kan de rettigheder, der indrømmes i henhold til aftalen, kun indskrænkes af foranstaltninger, der er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed¹⁶².

160 For retspraksis vedrørende artikel 27 i direktiv 2004/38/EF om begrebet "offentlige orden", se EU-Domstolen, sag C-434/10, *Petar Aladzov mod Zamestnik director na Stolichna direktsia na vatreshnite raboti kam Ministerstvo na vatreshnite raboti*, 17. november 2011; EU-Domstolen, sag C-430/10, *Hristo Gaydarov mod Director na Glavna direktsia "Ohranitelna politzia" pri Ministerstvo na vatreshnite raboti*, 17. november 2011. For så vidt angår begrebet "en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse", se EF-Domstolen, forenede sager C-482/01 og C-493/01, *Georgios Orfanopoulos m.fl. og Raffaele Oliveri mod Land Baden-Württemberg*, 29. april 2004, Saml. 2004 s. I-05257, præmis 65-71.

161 EU-Domstolen, sag C-300/11, *ZZ mod Secretary of State for the Home Department*, 4. juni 2013.

162 Aftale mellem Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater på den ene side og Det Schweiziske Forbund på den anden side om fri bevægelighed for personer, som blev undertegnet i Luxembourg den 21. juni 1999 og trådte i kraft den 1. juni 2002, EFT 2002 L 114/6.

Familiemedlemmer til EØS-statsborgere, der har udøvet retten til fri bevægelighed, er beskyttet i tilfælde af skilsmisse og EØS-statsborgerens død eller udrejse (artikel 12 og 13 i *opholdsdirektivet*). I enkelte tilfælde kan tredjelandsstatsborgere tillige være beskyttet mod udvisning i kraft af artikel 20 i TEUF (se *afsnit 5.2*)¹⁶³.

3.4.3. Tyrkiske statsborgere

Under EU-retten foreskriver artikel 14, stk. 1, i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80, at tyrkiske statsborgere, som udøver deres rettigheder i henhold til Ankara-aftalen, kun kan udvises af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Domstolen har understreget, at de samme kriterier som dem, der finder anvendelse i relation til EØS-statsborgere, skal anvendes ved vurderingen af en påtænkt udvisning af tyrkisk statsborgere, som har en fastlagt og sikret opholdsret i en af EU's medlemsstater. EU-retten er til hinder for udvisningen af en tyrkisk statsborger, hvor udvisningen alene bæres af generalpræventive hensyn, såsom at afskrække andre udlændinge, eller hvis den træffes automatisk efter en straffedom. Ifølge fast retspraksis skal fravigelser fra det grundlæggende princip om fri bevægelighed for personer, herunder den offentlige orden, fortolkes snævert, således at deres rækkevidde ikke ensidigt kan afgøres af EU-medlemsstaterne¹⁶⁴.

Eksempel: I sagen *Nazli*¹⁶⁵ fandt EF-Domstolen, at en tyrkisk statsborger ikke kunne udvises som en foranstaltning med henblik på generelt at afskrække andre udlændinge, men at udvisningen skal baseres på de samme kriterier som udvisningen af EØS-statsborgere. Domstolen drog en analogi med de principper, der er fastlagt på området for fri bevægelighed for arbejdstagere, som er statsborgere i en medlemsstat. Uden at bagatellisere den fare, som brug af euforiserende stoffer udgør for samfundet, konkluderede EF-Domstolen på grundlag af disse principper, at udvisningen, som følger af en straffedom, af en tyrkisk statsborger, der nyder en ret, som

163 For information om en sag, hvor beskyttelse blev tildelt, se EU-Domstolen, sag C-34/09, *Ruiz Zambrano mod Office national de l'emploi (ONEm)*, 8. marts 2011, Saml. 2011 s. I-01177. For information om en sag, hvor beskyttelse ikke blev tildelt, se EU-Domstolen, sag C-256/11, *Murat Dereci m.fl. mod Bundesministerium für Inneres*, 15. november 2011 og EU-Domstolen, sag C-87/12, *Ymeraga m.fl. mod Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, 8. maj 2013; se også EU-Domstolen, sag C-40/11, *Yoshikazu Iida mod Stadt Ulm*, 8. november 2012.

164 EF-Domstolen, sag C-36/75, *Roland Rutili mod Ministre de l'intérieur*, 28. oktober 1975, Saml. 1985 s. I-01219, præmis 27; EF-Domstolen, forenede sager C-482/01 og C-493/01, *Georgios Orfanopoulos m.fl. og Raffaele Oliveri mod Land Baden-Württemberg*, 29. april 2004, Saml. 2004 s. I-05257, præmis 67.

165 EF-Domstolen, sag C-340/97, *Ömer Nazli, Caglar Nazli og Melike Nazli mod Stadt Nürnberg*, 10. februar 2000, Saml. 2000 s. I-00957.

er tildelt gennem Associeringsrådets afgørelse, kun kan være berettiget, hvis den pågældende persons personlige adfærd konkret giver anledning til at antage, at vedkommende vil begå andre alvorlige overtrædelser, der kan forstyrre den offentlige orden i værtsmedlemsstaten.

Eksempel: I sagen *Polat*¹⁶⁶ præciserede EF-Domstolen, at foranstaltninger, der har til formål at begrænse tyrkiske statsborgeres rettigheder, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed i henhold til artikel 14 i Associeringsrådets afgørelse, udelukkende kan støttes på den pågældende persons personlige adfærd. Flere straffedomme i værtsmedlemsstaten kan udgøre grunde af hvilke, der træffes sådanne foranstaltninger, men kun i det omfang den pågældendes personlige adfærd indebærer en virkelig og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn. Det tilkommer den nationale domstol at efterprøve, om dette er tilfældet.

Hovedpunkter

- Der findes absolutte, næsten absolutte og ikke-absolutte hindringer for udsendelse (se [Indledning](#) til dette kapitel).
- Forbuddet mod overgreb i henhold til EMRK artikel 3 er absolut. Personer, som er i en reel risiko for behandling i strid med artikel 3 i deres destinationslande, må ikke tilbagesendes, uanset deres adfærd eller alvoren af anklagerne mod dem. Myndighederne skal vurdere denne risiko uafhængigt af, om den pågældende person kan være udelukket fra beskyttelse i henhold til [kvalifikationsdirektivet](#) eller Genève-konventionen (se [afsnit 3.1.2](#) og [3.1.7](#)).
- Princippet om *non-refoulement* i Genève-konventionen forbyder tilbagesendelse af personer til situationer, hvor deres liv eller frihed er i fare på grund af deres race, religion, nationalitet, tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller politiske anskuelser (se [afsnit 3.1](#)).
- I henhold til EU-retten skal enhver afgørelse, der træffes af EU-medlemsstaterne i henhold til EU's asyl-*acquis* eller i henhold til [tilbagesendelsesdirektivet](#), herunder i henhold til [Dublin-forordningen](#), være i overensstemmelse med retten til asyl og princippet om *non-refoulement* (se [afsnit 3.1](#)).

¹⁶⁶ EF-Domstolen, sag C-349/06, *Murat Polat mod Stadt Rüsselsheim*, 4. oktober 2007, Saml. 2007 s. I-08167.

- Når EMRD vurderer, om der foreligger en reel risiko, fokuserer EMRD på de forudsigelige konsekvenser af udsendelsen af personen til det påtænkte tilbagesendelsesland og ser på vedkommendes personlige omstændigheder samt de generelle forhold i landet (se afsnit 3.1.3 og 3.3).
- I henhold til EMRK skal asylansøgeren principielt underbygge sin påstand, og det er ofte nødvendigt at lade eventuel tvivl komme den pågældende til gode, når troværdigheden af vedkommendes udsagn vurderes ('benefit of the doubt'). Hvis der mangler underbygning, eller hvis der fremlægges oplysninger, som giver overbevisende grunde til at betvivle sandfærdigheden af asylansøgerens forelæggelser, skal den pågældende person dog give en tilfredsstillende forklaring herpå (se afsnit 3.1.3).
- En person kan risikere at blive udsat for en behandling, som er forbudt i henhold til EU-retten eller EMRK, i den modtagende stat, selv om denne behandling ikke altid stammer fra den modtagende stat selv, men snarere fra ikke-statslige aktører, sygdom eller de humanitære forhold i det pågældende land (se afsnit 3.1.2).
- En person, som ville risikere at blive udsat for behandling, der er forbudt i henhold til EU-retten eller EMRK, hvis vedkommende sendes tilbage til sin hjemegn i det modtagende land, kan eventuelt være i sikkerhed i en anden del af det landet (intern beskyttelse) (se afsnit 3.1.5). Alternativt kan den modtagende stat eventuelt være i stand til at beskytte vedkommende mod risikoen (tilstrækkelig beskyttelse). I sådanne tilfælde kan den udvisende stat konkludere, at den pågældende person ikke har behov for international beskyttelse (se afsnit 3.1.4).
- Såvel EU-retten som EMRK forbyder kollektive udvisninger (se afsnit 3.2).
- I henhold til EU-retten kan berettigede tredjelandsstatsborgere, som er familiemedlemmer til EØS-statsborgere, kun udvises af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed. Disse undtagelser skal underkastes en snæver fortolkning og vurderingen heraf skal udelukkende baseres på de berørte personers personlige adfærd (se afsnit 3.4.2).

Yderligere retspraksis og materiale:

Oplysninger om, hvordan man finder yderligere retspraksis, findes i vejledningen [Hvordan man finder retspraksis fra de europæiske domstole](#) på side 263 i håndbogen. Yderligere materiale om de spørgsmål, der er behandlet i dette kapitel, findes i afsnittet [Supplerende læsning](#) på side 241.

4

Processuelle retssikkerhedsgarantier og juridisk bistand i asyl- og tilbagesendelsessager



EU	Omhandlet emne	Europarådet
Asylproceduredirektivet (2013/32/EU)	Asylprocedurer	
EU's charter om grundlæggende rettigheder, artikel 47 (ret til et effektivt retsmiddel og til en retfærdig rettergang)	<i>Ret til et effektivt retsmiddel</i>	EMRK, artikel 13 (ret til et effektivt retsmiddel) EMRD, <i>Abdolkhani og Karimnia mod Tyrkiet</i> , 2009 (nationalt retsmiddel skal behandle klagens substans)
Asylproceduredirektivet (2013/32/EU), artikel 46, stk. 5-9	<i>Opsættende virkning</i>	EMRD, <i>Gebremedhin mod Frankrig</i> , 2007 (opsættende virkning af nationalt retsmiddel for asylansøgninger i transitområde) EMRD, <i>Hirsi Jamaa m.fl. mod Italien</i> , 2012 (manglende opsættende virkning af nationale retsmidler mod militærpersonale, som foretog en tilbagesendelse til søs ('push back'))
Asylproceduredirektivet (2013/32/EU), artikel 31, stk. 8	<i>Fremskyndede asylprocedurer</i>	EMRD, <i>I.M. mod Frankrig</i> , 2012 (processuelle retsgarantier ved fremskyndede asylprocedurer)
Dublin-forordningen (forordning (EU) nr. 604/2013) EU-Domstolen, C-411/10, <i>N.S.</i> , 2011 EU-Domstolen, C-245/11, <i>K.</i> , 2012	Dublin-procedurer	EMRD, <i>M.S.S. mod Belgien og Grækenland</i> , 2011 (overførsel i henhold til "Dublin-proceduren" rejste risiko for nedværdigende behandling) EMRD, <i>De Souza Ribeiro mod Frankrig</i> , 2012 (opsættende virkning af påstande efter EMRK artikel 8)

EU	Omhandlet emne	Europarådet
Tilbagesendelsesdirektivet (2008/115/EF)	Tilbagesendelses-procedurer	EMRK, artikel 13 (ret til et effektivt retsmiddel) EMRK, protokol 7, artikel 1 (processuelle retsgarantier i relation til udvisning af udlændinge) EMRD, <i>C.G. m.fl. mod Bulgarien</i> , 2008 (manglende processuelle retsgarantier i udvisningsprocedurer)
EU's charter om grundlæggende rettigheder, artikel 47 (ret til et effektivt retsmiddel og til en retfærdig rettergang)	Juridisk bistand	EMRK, artikel 13 (ret til et effektivt retsmiddel) EMRD, <i>M.S.S. mod Belgien og Grækenland</i> , 2011 (ineffektivt retshjælpssystem)
Asylproceduredirektivet (2013/32/EU), artikel 20–22	Juridisk bistand i asylprocedurer	Ministerkomitéen, 'Guidelines on human rights protection in the context of accelerated asylum procedures', 1. juli 2009
Tilbagesendelsesdirektivet (2008/115/EF), artikel 13 (retsmidler)	Juridisk bistand ved tilbagesendelses-afgørelser	Ministerkomitéen, 'Twenty Guidelines on Forced Return', 4. maj 2005

Indledning

Dette kapitel ser på proceduren for behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse (asylprocedurer) samt procedurer for udvisning eller tilbagesendelse. Først behandles de processuelle krav, som gælder for de, der er ansvarlige for at træffe afgørelser om asyl eller tilbagesendelse. Dernæst gennemgås retten til et effektivt retsmiddel mod sådanne afgørelser, i hvilken forbindelse der gives en oversigt over de vigtigste bestanddele, som kræves, for at et retsmiddel er effektivt (se også [afsnit 1.8](#) om retsmidler i forbindelse med grænseforvaltning). Endelig behandles spørgsmål vedrørende juridisk bistand. [Kapitel 7](#) vil fokusere på måden, hvorpå udsendelse gennemføres.

EMRD's retspraksis pålægger staterne at foretage en uafhængig, nøje og stringent undersøgelse af ansøgninger, som rejser vægtige grunde til at frygte en reel risiko for tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf ved tilbagesendelse. Nogle af de krav, der er udformet i EMRD's retspraksis, er blevet inkluderet i det omarbejdede [asylproceduredirektiv](#).

Gennem hele dette kapitel vil retten til et effektivt retsmiddel, som indeholdt i EMRK artikel 13, blive sammenlignet med det bredere anvendelsesområde for retten til et effektivt retsmiddel, som indeholdt i artikel 47 i EU's charter om grundlæggende rettigheder.

4.1. Asylprocedurer

I henhold til både EU-retten og EMRK skal asylansøgere have adgang til effektive asylprocedurer, inklusive retsmidler, som kan suspendere en udsendelse under klageprocessen.

EU's [asylproceduredirektiv](#) (2013/32/EU) fastsætter meget detaljerede regler om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse. Direktivet finder anvendelse på asylansøgninger, der indgives på området for de EU-medlemsstater, som er bundet af direktivet, herunder ved grænsen, i søterritoriet eller i transitområderne (artikel 3).

4.1.1. Samtale, behandlingsprocedure og indledende afgørelse

Under EU-retten skal asylansøgere og deres familiemedlemmer, som de har forsørgerligt over for, have adgang til asylprocedurer (artikel 6 i [asylproceduredirektivet](#); se også [afsnit 2.2](#)). De har ret til at forblive i medlemsstaten, indtil der er truffet afgørelse om deres ansøgning (artikel 9). Undtagelser fra retten til at forblive i medlemsstaten kan gøres i tilfælde af visse gentagne ansøgninger (artikel 9, stk. 2, og artikel 41) og i udleveringssager. Udlevering i henhold til [Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA](#) om den europæiske arrestordre har sine egne processuelle retssikkerhedsgarantier¹⁶⁷.

Ansøgerne skal gives en **personlig samtale** (artikel 14 og 15 i [asylproceduredirektivet](#))¹⁶⁸. Samtalen skal finde sted under forhold, der sikrer passende fortrolighed, normalt uden tilstedeværelsen af ansøgerens familiemedlemmer. Den skal forestås af en person, som er kompetent til at tage hensyn til omstændighederne i forbindelse med ansøgningen, herunder ansøgerens kulturelle oprindelse, køn, seksuel orientering, kønsidentitet eller sårbarhed. Der skal udarbejdes en skriftlig rapport, som gøres

¹⁶⁷ EF-Domstolen, sag C-388/08, *Straffesager mod Artur Leymann og Aleksei Pustovarov*, 1. december 2008, Saml. 2008 s. I-08993.

¹⁶⁸ Se også EU-Domstolen, sag C-277/11, *M. M. mod Minister for Justice, Equality and Law Reform, Irland og Attorney General*, 22. november 2012.

tilgængelig for ansøgeren (artikel 17). Medlemsstaterne skal give ansøgeren lejlighed til at fremsætte bemærkninger til rapporten, inden den ansvarlige myndighed træffer afgørelse om ansøgningen (artikel 17, stk. 3). Ifølge artikel 15, stk. 3, litra e, i det omarbejdede direktiv skal samtaler med børn foregå på en børnevenlig måde. Der er fastsat særlige retsgarantier for uledsagede mindreårige, herunder retten til en repræsentant (artikel 25). Barnets tarv kommer i første række (artikel 25, stk. 6; se også [kapitel 9](#)). For mere information om juridisk bistand, se [afsnit 4.5](#).

Behandlingen af en ansøgning skal være i overensstemmelse med de processuelle krav i [asylproceduredirektivet](#) samt kravene til vurdering af dokumentationsmateriale i en ansøgning i [kvalifikationsdirektivet](#) (artikel 4). Den skal gennemføres individuelt, objektivt og upartisk på grundlag af ajourførte oplysninger (artikel 10 i [asylproceduredirektivet](#) og artikel 4 i [kvalifikationsdirektivet](#)). Ifølge artikel 10 i [asylproceduredirektivet](#) må ansøgninger ikke automatisk afslås af det domstolslignende eller administrative organ, der er ansvarlig for at træffe afgørelser i første instans, med den begrundelse, at de ikke er indgivet hurtigst muligt. Artikel 12 i [asylproceduredirektivet](#) foreskriver, at asylansøgere skal modtage oplysning om den procedure, der skal følges, og om tidsrammen på et sprog, som de forstår eller med rimelighed formodes at forstå; de skal modtage ydelser fra en tolk, når det er nødvendigt; de skal gives mulighed for at kontakte UNHCR eller en anden organisation, der yder juridisk rådgivning; de skal gives adgang til det dokumentationsmateriale, som anvendes til at træffe afgørelse om deres ansøgning; de skal underrettes om afgørelsen inden for en rimelig frist; og de skal underrettes om afgørelsen på et sprog, som de forstår eller med rimelighed formodes at forstå. I henhold til direktivets artikel 13 har ansøgerne pligt til at samarbejde med de kompetente myndigheder.

Asylansøgere har ret til at **tilbagetrække** deres asylansøgning. Procedurerne for tilbagetrækning skal også være i overensstemmelse med underretningskravene, som indbefatter skriftlig underretning (artikel 44 og 45 i [asylproceduredirektivet](#)). Hvis der er rimelig grund til at antage, at en ansøger implicit har trukket sin ansøgning tilbage eller har opgivet den, kan ansøgningen behandles som tilbagetrukket eller opgivet. Staten skal dog træffe afgørelse om enten at afbryde sagsbehandlingen og registrere den foretagne handling eller at afslå ansøgningen (artikel 27 og 28 i [asylproceduredirektivet](#)).

Afgørelser om asylansøgninger skal træffes af den ansvarlige myndighed så hurtigt som muligt og senest inden for seks måneder, bortset fra under de omstændigheder, der er anført i artikel 31, stk. 3 og 4, i [asylproceduredirektivet](#), hvor behandlingstiden kan forlænges til højst 21 måneder. Når der ikke kan træffes afgørelse inden for seks måneder, skal ansøgeren underrettes om forsinkelsen og på vedkommendes egen

anmodning underrettes om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge (artikel 31, stk. 6). De grundlæggende retsgarantier i direktivets kapitel II skal respekteres under behandlingen af ansøgningen. Afgørelser skal meddeles skriftligt, og der skal gives skriftlige oplysninger om, hvordan der kan gøres indsigelse mod en negativ afgørelse (direktivets artikel 11).

I henhold til artikel 33 i [asylproceduredirektivet](#) er medlemsstaterne ikke forpligtede til at behandle **uantagelige ansøgninger**, såsom eksempelvis fornyede ansøgninger, hvori der ikke er nye elementer, eller hvis et land, der ikke er en EU-medlemsstat, betragtes som et sikkert tredjeland for ansøgeren. En personlig samtale skal gennemføres, medmindre der er tale om en uantagelig fornyet ansøgning (artikel 34).

Under EMRK har EMRD fastslået, at personer skal have adgang til asylproceduren samt til tilstrækkelige oplysninger om den procedure, der skal følges. Myndighederne skal også undgå overdrevent lange forsinkelser, når de skal træffe afgørelse om asylansøgninger¹⁶⁹. Ved vurderingen af effektiviteten af behandlingen af asylansøgninger i første instans har EMRD også inddraget andre faktorer, såsom tilgængeligheden af tolke, adgang til retshjælp, og forekomsten af et pålideligt system til kommunikation mellem myndighederne og asylansøgerne¹⁷⁰. Med hensyn til risikovurdering skal der foretages en uafhængig, nøje og stringent undersøgelse af en national myndighed i henhold til artikel 13 af enhver ansøgning, hvor der er vægtige grunde til at frygte en reel risiko for en behandling i strid med artikel 3 (eller artikel 2) i tilfælde af, at en ansøger udvises¹⁷¹.

4.1.2. Ret til et effektivt retsmiddel

Personer skal have adgang til et praktisk og effektivt retsmiddel mod et afslag på asyl eller en opholdstilladelse samt i tilfælde af ethvert andet klagemål vedrørende påstande om en krænkelse af deres menneskerettigheder. I denne sammenhæng anerkender både EU-retten og EMRK, at det er en forudsætning for en hurtig og effektiv behandling af enkeltsager, at processuelle retssikkerhedsgarantier respekteres. Til dette formål er der udviklet detaljerede processuelle krav inden for både EU-retten og af EMRD.

Under EU-retten foreskriver artikel 47 i EU's charter om grundlæggende rettigheder en "ret til effektive retsmidler og til en retfærdig rettergang" [oversat]. Det første afsnit i

169 EMRD, *M.S.S. mod Belgien og Grækenland* [Storkammer], 21. januar 2011, app. nr. 30696/09; EMRD, *Abdolkhani og Karimnia mod Tyrkiet*, 22. september 2009, app. nr. 30471/08.

170 For mere information herom, se EMRD, *M.S.S. mod Belgien og Grækenland* [Storkammer], 21. januar 2011, app. nr. 30696/09, præmis 301.

171 *Ibid.*, præmis 293.

chartrets artikel 47 er baseret på EMRK artikel 13, som sikrer retten til et "effektivt retsmiddel for en national myndighed" [oversat]. Men mens EU's charter om grundlæggende rettigheder kræver, at efterprøvelsen foretages af en domstol, kræver EMRK artikel 13 kun, at efterprøvelsen foretages af en national myndighed¹⁷².

Andet afsnit i artikel 47 i EU's charter om grundlæggende rettigheder er baseret på EMRK artikel 6, som garanterer retten til en retfærdig rettergang, men kun i forbindelse med afgørelser vedrørende borgerlige rettigheder og forpligtelser eller angående en anklage for en forbrydelse. Dette har udelukket EMRK artikel 6 fra at finde anvendelse på indvandrings- og asylsager, fordi sådanne sager ikke angår afgørelser vedrørende en borgerlig rettighed eller forpligtelse¹⁷³. Artikel 47 i EU's charter om grundlæggende rettigheder foretager ikke en sådan sondring.

Artikel 46 i [asylproceduredirektivet](#) foreskriver retten til et effektivt retsmiddel mod afgørelser om international beskyttelse, afslag på genoptagelse af behandlingen af en tidligere afbrudt ansøgning og afgørelser om fratagelse af international beskyttelse. Sådant et retsmiddel skal omfatte en fuld *ex nunc*-undersøgelse af både de faktiske og retlige omstændigheder. Tidsfristerne må ikke gøre udøvelse af klageretten umulig eller urimeligt vanskelig.

Under EMRK garanterer artikel 6 retten til en retfærdig rettergang for en domstol, men denne bestemmelse er ikke anvendelig på asyl- og indvandringssager (se [afsnit 4.5](#)). Det er artikel 13, der er anvendelig på sådanne sager, og denne bestemmelse foreskriver retten til et effektivt retsmiddel for en national myndighed. Andre konventionsrettigheder, herunder EMRK artikel 3, kan læses i forening med artikel 13. Desuden indbefatter retten til privat- og familieliv, som garanteret ved EMRK artikel 8, også iboende processuelle retssikkerhedsgarantier (kort beskrevet i [afsnit 4.4](#)). Endvidere er forbuddet mod vilkårlighed, som er iboende alle konventionsrettigheder, ofte blevet påberåbt med henblik på at yde vigtige retssikkerhedsgarantier i asyl- eller indvandringssager¹⁷⁴. For retsmidler mod uretmæssig eller vilkårlig frihedsberøvelse, se kapitel 6 ([afsnit 6.10](#)).

EMRD har fastlagt generelle principper for, hvad der udgør et effektivt retsmiddel i sager vedrørende udvisning af asylansøgere. Ansøgerne skal have adgang til et retsmiddel på nationalt niveau, der kan behandle substansen i ethvert rimeligt begrundet klage-mål ('arguable complaint') i henhold til EMRK, og som efter behov kan yde passende

172 Forklaringer til EU's charter om grundlæggende rettigheder (2007/C 303/02), EUT 2007 C 303/17.

173 EMRD, *Maaouia mod Frankrig*, 5. oktober 2000, app. nr. 39652/98, præmis 38-39.

174 EMRD, *C.G. m.fl. mod Bulgarien*, 24. april 2008, app. nr. 1365/07, præmis 49.

kompenstation¹⁷⁵. Eftersom et retsmiddel skal være "effektivt" såvel i faktisk som i retlig forstand, kan EMRD blandt andet have brug for at skulle vurdere, hvorvidt en asylansøger har været givet tilstrækkelig tid til at indgive en klage.

Eksempel: I sagen *Abdolkhani og Karimnia mod Tyrkiet*¹⁷⁶ forholdt både de administrative og retslige myndigheder sig passive over for klagernes alvorlige påstande om en risiko for overgreb, hvis de blev sendt tilbage til Irak eller Iran. De nationale myndigheder behandlede desuden ikke deres anmodninger om midlertidigt asyl, meddelte dem ikke årsagerne hertil og tillod dem ikke adgang til juridisk bistand til trods for deres udtrykkelige anmodning om at få en advokat, mens de blev tilbageholdt af politiet. Som følge af disse undladelser fra de nationale myndigheders side blev klagerne forhindret i at rejse deres påstande efter EMRK artikel 3 inden for de relevante lovgivningsmæssige rammer. Klagerne kunne heller ikke anmode myndighederne om at omstøde afgørelsen om at udvise dem, fordi de ikke var blevet meddelt afgørelsen om udvisning eller begrundelsen for deres udsendelse. Den retslige prøvelse af udvisningssager i Tyrkiet kunne ikke anses for at være et effektivt retsmiddel, fordi en ansøgning om omstødelse af en afgørelse om udvisning ikke havde opsættende virkning, medmindre forvaltningsdomstolen konkret udsatte gennemførelsen af afgørelsen. Klagerne havde derfor ikke haft adgang til et effektivt og tilgængeligt retsmiddel i forbindelse med deres klagemål, som var baseret på EMRK artikel 3.

Eksempel: Forfatningsdomstole i Østrig og Tjekkiet har fastslået, at tidsfrister på to og syv dage var for korte¹⁷⁷. Omvendt fandt EU-Domstolen i sagen *Diouf*¹⁷⁸, at en 15-dages tidsfrist for iværksættelse af retsmidler under en fremskyndet procedure principielt forekom "tilstrækkelig til at forberede og iværksætte et effektivt retsmiddel, og den fremstår som forsvarlig og tilpasset i forhold til de rettigheder og interesser, der er involveret".

175 EMRD, *M.S.S. mod Belgien og Grækenland* [Storkammer], 21. januar 2011, app. nr. 30696/09, præmis 288; EMRD, *Kudła mod Polen* [Storkammer], 26. oktober 2000, app. nr. 30210/96, præmis 157.

176 EMRD, *Abdolkhani og Karimnia mod Tyrkiet*, 22. september 2009, app. nr. 30471/08, præmis 111-117.

177 Østrig, den østrigske forfatningsdomstol, (*Österreichische Verfassungsgerichtshof*), afgørelse G31/98, G79/98, G82/98, G108/98 af 24. juni 1998; Tjekkiet, den tjekkiske forfatningsdomstol, (*Ústavní soud České republiky*), afgørelse nr. 9/2010, Coll., som trådte i kraft i januar 2010.

178 EU-Domstolen, sag C-69/10, *Samba Diouf mod Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, 28. juli 2011, præmis 67.

Andre statslige handlinger, som kan være til hinder for retsgarantiernes effektivitet, omfatter manglende underretning af personer om en afgørelse eller deres klagerettigheder, eller forhindring af en frihedsberøvet asylansøgers kontakt med omverdenen. I visse henseender er der ligheder mellem de krav, som EMRD har udformet, og de processuelle retsgarantier, der er fastsat i [asylproceduredirektivet](#).

Eksempel: I sagen *Čonka mod Belgien*¹⁷⁹, som vedrørte kollektiv udvisning af roma asylansøgere i henhold til artikel 4 i protokol nr. 4 til EMRK, forhindrede administrative og faktiske hindringer klagerens mulighed for at forfølge deres asylansøgninger i Belgien. Under behandlingen ved første instans havde klagerne ikke adgang til deres sagsakter, de fik ikke adgang til protokollen fra høringsen, og de kunne ikke kræve, at deres bemærkninger blev ført til protokols. De retsmidler, som var tilgængelige ved den højere instans, var ikke automatisk tillagt opsættende virkning. EMRD konkluderede, at der var sket en krænkelse af artikel 13 i forening med artikel 4 i protokol nr. 4 til EMRK.

Selv om et enkelt retsmiddel ikke i sig selv fuldt ud opfylder kravene i EMRK artikel 13, kan de forskellige retsmidler, som foreskrives ved national ret, tilsammen gøre det¹⁸⁰.

4.1.3. Klager med automatisk opsættende virkning

Under EU-retten foreskriver artikel 46 i [asylproceduredirektivet](#) retten til et effektivt retsmiddel for en domstol eller et domstolslignende organ. Dette følger formuleringen i artikel 47 i EU's charter om grundlæggende rettigheder. Direktivet pålægger EU-medlemsstaterne at tillade, at ansøgere forbliver på deres område, indtil fristen for at udøve retten til et effektivt retsmiddel er udløbet, samt indtil behandlingen af sagen er afsluttet. Ifølge artikel 46, stk. 6, er der ikke nogen automatisk ret til at forblive på området ved visse typer af grundløse ansøgninger eller uantagelige ansøgninger. I sådanne tilfælde skal det organ, der behandler klagen, have beføjelse til at afgøre, om ansøgeren kan forblive på området, indtil sagen er afgjort. Der findes en tilsvarende undtagelse for afgørelser om overførsler, der træffes i henhold til [Dublin-forordningen](#) (forordning (EU) nr. 604/2013, artikel 27, stk. 2).

Under EMRK skal klagen ifølge EMRD automatisk have opsættende virkning, når en person påklager et afslag på en asylansøgning, hvis gennemførelsen af en tilbagesendesforanstaltning kan have potentielt uoprettelige følger i strid med EMRK artikel 3.

¹⁷⁹ EMRD, *Čonka mod Belgien*, 5. februar 2002, app. nr. 51564/99.

¹⁸⁰ EMRD, *Kudła mod Polen* [Storkammer], 26. oktober 2000, app. nr. 30210/96.

Eksempel: I sagen *Gebremedhin [Gaberamadhien] mod Frankrig*¹⁸¹ fandt EMRD, at klagerens påstand om risikoen for overgreb i Eritrea havde været tilstrækkelig troværdig til at gøre hans klagemål i henhold til EMRK artikel 3 "rimeligt begrundet". Klageren kunne derfor påberåbe sig artikel 13 i forening med artikel 3. I henhold til sidstnævnte bestemmelse skulle udlændinge have adgang til et retsmiddel med opsættende virkning mod en afgørelse om at udsende ham eller hende til et land, hvor der var reel grund til at antage, at vedkommende var i risiko for at blive udsat for overgreb i strid med artikel 3. For asylansøgere, der hævdede, at de var udsat for en sådan risiko, og som allerede var blevet givet tilladelse til at indrejse på fransk område, fastsatte fransk lovgivning en procedure, som opfyldte nogle af disse krav. Denne procedure fandt dog ikke anvendelse på personer, som dukkede op ved grænsen efter ankomsten til en lufthavn og påberåbte sig en sådan risiko. For at kunne indgive en asylansøgning skulle udenlandske statsborgere befinde sig på fransk område. Hvis de dukkede op ved grænsen, kunne de ikke indgive en sådan ansøgning, medmindre de forinden var blevet givet tilladelse til at indrejse i landet. Hvis ansøgerne ikke var i besiddelse af de nødvendige dokumenter til dette, skulle de ansøge om tilladelse til indrejse med henblik på asyl. De skulle derefter opholde sig i et "venteområde", mens myndighederne undersøgte, om deres påtænkte asylansøgning var "åbenbart grundløs". Hvis myndighederne vurderede, at ansøgningen var "åbenbart grundløs", nægtede de den pågældende person tilladelse til indrejse i landet. Dette havde den konsekvens, at vedkommende automatisk skulle udsendes uden at have haft mulighed for at ansøge om asyl. Den pågældende person kunne ansøge forvaltningsdomstolen om ophævelse af den ministerielle afgørelse om afslag på indrejsetilladelse, men en sådan ansøgning havde ikke opsættende virkning og var ikke undergivet nogen tidsfrist. Klageren kunne ganske vist henvende sig til dommeren, der behandlede sager vedrørende hastende ansøgninger, hvilket ansøgeren også havde gjort uden held. Dette retsmiddel var dog også uden automatisk opsættende virkning, hvilket betød, at personen kunne udsendes, inden dommeren havde meddelt sin afgørelse. Som følge af vigtigheden af EMRK artikel 3 og den uoprettelige karakter af den overlast, der forvoldes af tortur eller mishandling, er det et krav i henhold til artikel 13, at en person skal have adgang til et retsmiddel med automatisk opsættende virkning i de situationer, hvor en kontraherende stat har besluttet at udsende en udenlandsk statsborger til et land, hvor der var en reel grund til at antage, at han eller hun var i risiko for at blive udsat for tortur eller mishandling. Det var ikke tilstrækkeligt, at en sådan virkning fandtes "i praksis". Eftersom klageren ikke havde haft adgang til et sådant retsmiddel under

181 EMRD, *Gebremedhin [Gaberamadhien] mod Frankrig*, 26. april 2007, app. nr. 25389/05.

sit ophold i "venteområdet", var EMRK artikel 13, læst i forening med artikel 3, blevet overtrådt.

Eksempel: I sagen *M.S.S. mod Belgien og Grækenland*¹⁸² fandt EMRD, at Grækenland havde overtrådt EMRK artikel 13 i forening med artikel 3 på grund af dets myndigheds mangelfuldhed i behandlingen af klagerens asylansøgning og i undersøgelsen af den risiko, som han blev udsat for ved direkte eller indirekte at blive sendt tilbage til sit oprindelsesland uden nogen form for seriøs behandling af realiteten i hans asylansøgning og uden at have haft adgang til et effektivt retsmiddel.

Eksempel: I sagen *Hirsi Jamaa m.fl. mod Italien*¹⁸³ havde et italiensk fartøj opbragt potentielle asylansøgere til søs. De italienske myndigheder havde forledt de potentielle asylansøgere til at tro, at de ville blive sejlet til Italien, og havde ikke oplyst dem om de procedurer, som de skulle følge for at undgå at blive sendt tilbage til Libyen. Klagerne havde derfor ikke haft mulighed for at indgive deres klagemål i henhold til EMRK artikel 3 eller artikel 4 i protokol nr. 4 til en kompetent myndighed og for at få en nøje og stringent vurdering af deres ansøgninger, inden udsendelsesforanstaltningen blev tvangsfuldbyrdet. Domstolen konkluderede, at der var sket en krænkelse af EMRK artikel 13 i forening med artikel 3 og artikel 4 i protokol nr. 4.

I en nylig sag vurderede EMRD's storkammer, hvorvidt en påstand i henhold til EMRK artikel 13 i forening med artikel 8 også kræver, at det nationale retsmiddel skal have en automatisk opsættende virkning.

Eksempel: I sagen *De Souza Ribeiro mod Frankrig*¹⁸⁴ havde klageren, som var brasiliansk statsborger, boet i Fransk Guyana (et oversøisk fransk territorium) med sin familie, siden han var syv år gammel. Efter den administrative frihedsberøvelse af ham som følge af manglende fremvisning af en gyldig opholdstilladelse, besluttede myndighederne, at han skulle udsendes. Han blev udsendt dagen efter; cirka 50 minutter efter han havde indgivet sin klage over udsendelsesafgørelsen. EMRD's storkammer fastslog, at den hast, hvormed afgørelsen om udsendelse blev fuldbyr-

182 EMRD, *M.S.S. mod Belgien og Grækenland* [Storkammer], 21. januar 2011, app. nr. 30696/09, præmis 293.

183 EMRD, *Hirsi Jamaa m.fl. mod Italien* [Storkammer], 23. februar 2012, app. nr. 27765/09, præmis 197-207.

184 EMRD, *De Souza Ribeiro mod Frankrig*, 13. december 2012, app. nr. 22689/07.

det i praksis, betød, at de tilgængelige retsmidler i praksis var ineffektive og derfor utilgængelige. I praksis havde klageren ikke haft adgang til et effektivt retsmiddel i forbindelse med sit klagemål i henhold til EMRK artikel 8, da han skulle udvises. Domstolen fandt, at artikel 13 i forening med artikel 8 var blevet overtrådt.

4.1.4. Fremskyndede asylprocedurer

Under EU-retten angiver artikel 31, stk. 8, i [asylproceduredirektivet](#) 10 situationer, i hvilke fremskyndede procedurer kan anvendes, såsom når en ansøgning anses for grundløs, fordi ansøgeren kommer fra et sikkert oprindelsesland, eller når en ansøger nægter at opfylde forpligtelsen til at få taget fingeraftryk. De grundlæggende principper og retsgarantier fastsat i direktivet er fortsat gældende, men en klage behøver ikke at have automatisk opsættende virkning. Dette betyder, at ansøgeren specifikt og i hvert enkelt tilfælde skal anmode om og/eller indrømmes ret til at forblive på området under klageproceduren (se også [afsnit 4.1.3](#)). I praksis kan der ved fremskyndede procedurer tillige være kortere tidsfrister for påklage af en negativ afgørelse.

Under EMRK har EMRD fastslået, at der skal foretages en uafhængig, nøje og stringent undersøgelse af hver enkelt asylansøgning. I situationer, hvor dette ikke har været tilfældet, har EMRD fundet overtrædelser af EMRK artikel 13 i forening med artikel 3.

Eksempel: I sagen *I.M. mod Frankrig*¹⁸⁵ forsøgte klageren, som påstod, at han var i risiko for overgreb, hvis han blev udvist til Sudan, at ansøge om asyl i Frankrig. Myn-dighederne havde anlagt den vurdering, at hans asylansøgning var baseret på "forsætlig svig" eller udgjorde "misbrug af asylproceduren", fordi den var indgivet efter meddelelsen af afgørelsen om hans udsendelse. Den første og eneste behandling af hans asylansøgning blev derfor automatisk gennemført i henhold til den fremskyndede procedure, som manglede tilstrækkelige retsgarantier. Eksempelvis var tidsfristen for indgivelse af ansøgningen forkortet fra 21 til fem dage. Denne meget korte ansøgningsfrist påførte særlige begrænsninger, fordi det var forventet af klageren, at han indgav en udførlig ansøgning på fransk, herunder med understøttende dokumenter, der opfyldte de samme ansøgningskrav, som de ansøgninger, der blev indgivet i henhold til normalproceduren af personer, som ikke var frihedsberøvet. Klageren kunne ganske vist have henvendt sig til forvaltningsdomstolen med henblik på at anfægte udvisningsafgørelsen, men han havde kun 48 timer til at gøre dette - i modsætning til de to måneder under normalproceduren. Klagerens

185 EMRD, *I.M. mod Frankrig*, 2. februar 2012, app. nr. 9152/09, præmis 136-160.

asylansøgning blev således afvist, uden at det nationale system som helhed tilbød ham et retsmiddel, der i praksis var effektivt. Han havde derfor ikke haft mulighed for at udøve sin klageret i henhold til EMRK artikel 3. EMRD fandt, at der var sket en krænkelse af EMRK artikel 13 i forening med artikel 3.

4.2. Dublin-proceduren

Dublin-forordningen (forordning (EU) nr. 604/2013), som anvendes af 32 europæiske lande, afgør hvilken stat, der er ansvarlig for at behandle en asylansøgning. Hvis en anden stat er ansvarlig for at behandle en asylansøgning i henhold til de kriterier, som er fastsat ved forordningen, er der i forordningen fastlagt en procedure for overførsel til den pågældende stat.

Under EU-retten foreskriver **Dublin-forordningen** tidsfrister, som staterne skal overholde ved anmodninger om at overtage eller tilbagetage ansvaret for asylansøgere (artikel 21, 22, 25 og 29). Staterne skal endvidere indsamle visse beviser, inden en asylansøger overføres (artikel 22), fortroligheden af personlige oplysninger skal sikres (artikel 39), og den pågældende person skal informeres om Dublin-forordningen generelt (artikel 4) samt om den planlagte Dublin-overførsel og om de tilgængelige retsmidler (artikel 26). Der er fastsat en række bevismæssige krav, som finder anvendelse i forbindelse med det administrative samarbejde (artikel 34 Dublin-forordningen), og retsgarantier i forbindelse med ophør af ansvar (artikel 19).

Eksempel: I sagen *Kastrati*¹⁸⁶ fastslog EU-Domstolen, at **Dublin-forordningen** ikke længere finder anvendelse, hvis en asylansøgning er trukket tilbage, inden den EU-medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen, har accepteret at overtage ansvaret for ansøgeren. Det er den medlemsstat, på hvis område ansøgningen er indgivet, som skal træffe de afgørelser, der er nødvendige som følge af tilbagekaldelsen, og som særligt skal afbryde behandlingen og anføre dette i ansøgerens sagsakter.

I henhold til artikel 5 i **Dublin-forordningen** skal der normalt afholdes en personlig samtale med hver ansøger. Ansøgere har ret til et effektivt retsmiddel: De skal enten gives ret til at forblive på statens område, mens klagemyndigheden efterprøver overførselsafgørelsen, eller klagemyndigheden skal have mulighed for af egen drift eller efter anmodning at udsætte overførslen (artikel 27, stk. 3).

¹⁸⁶ EU-Domstolen, sag C-620/10, *Migrationsverket mod Nurije Kastrati m.fl.*, 3. maj 2012, præmis 49.

Dublin-forordningen indeholder også processuelle retssikkerhedsgarantier for uledsagede mindreårige (se afsnit 9.1) og bestemmelser til opretholdelse af familiens enhed. Forordningens artikel 8-11 og artikel 16 indeholder kriterier til afgørelsen af hvilken medlemsstat, der er ansvarlig i situationer med kernefamiliemedlemmer (som defineret i forordningens artikel 2, litra g). En medlemsstat kan desuden anmode en anden EU-medlemsstat om at overtage en ansøger med henblik på at sammenføre familie-medlemmer (artikel 17, stk. 2, "humanitær klausul"). I henhold til artikel 7, stk. 3, skal medlemsstaterne inddrage alle foreliggende beviser for, at familie-medlemmer og slægtninge til ansøgeren opholder sig på en medlemsstats område, forudsat at disse beviser fremlægges, inden en anden medlemsstat har accepteret ansvaret for at behandle asylansøgningen, og forudsat at der endnu ikke er truffet en afgørelse med hensyn til substansen om ansøgerens tidligere ansøgning.

Hvis alvorlige humanitære forhold gør sig gældende, kan en EU-medlemsstat under visse omstændigheder blive ansvarlig for at behandle en asylansøgning, hvis en person er afhængig af en anden person, og forudsat at der er familiemæssig tilknytning mellem de to.

Eksempel: Sagen *K*¹⁸⁷ vedrørte den påtænkte overførsel fra Østrig til Polen af en kvinde, hvis svigerdatter havde en nyfødt baby. Svigerdatteren led desuden af en alvorlig sygdom og blev handicappet som følge af en traumatisk hændelse i et tredjeland. Hvis denne hændelse blev kendt, ville svigerdatteren på grund af kulturelle traditioner, der sigtede på at genoprette familiens ære, være i risiko for at blive mishandlet af mandlige familie-medlemmer. Under disse omstændigheder fastslog EU-Domstolen, at når betingelserne nævnt i artikel 15, stk. 2, [i 2003-versionen af forordningen, som er blevet omformuleret i artikel 16, stk. 1, i 2013-versionen] er opfyldt, bliver den medlemsstat, som af de i denne bestemmelse anførte humanitære årsager er forpligtet til at overtage en asylansøger, den medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen.

Selv om en EU-medlemsstat ikke er ansvarlig i henhold til kriterierne i **Dublin-forordningen**, kan den beslutte at behandle en ansøgning ("suverænitetsbestemmelsen" i henhold til artikel 17, stk. 1)¹⁸⁸. Hvis en overførsel til en EU-medlemsstat, som anses for at være ansvarlig i henhold til Dublin-kriterierne, ville udsætte ansøgeren for en risiko for overgreb, som er forbudt i henhold til chartrets artikel 4, skal den stat, der påtænker at

187 EU-Domstolen, sag C-245/11, *K mod Bundesasylamt*, 6. november 2012.

188 Se også EU-Domstolen, sag C-528/11, *Zuheyh Frayeh Halaf mod Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerskia savet*, 30. maj 2013.

overføre ansøgeren, ifølge forordningens artikel 3, stk. 2, undersøge de øvrige kriterier i forordningen og inden for en rimelig tidsfrist fastslå, om disse kriterier kan medføre, at en anden medlemsstat kan udpeges som ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen. Dette kan resultere i, at førstnævnte stat bliver ansvarlig for behandlingen af ansøgningen (artikel 3, stk. 2) for at udelukke risikoen for en krænkelse af ansøgerens grundlæggende rettigheder.

Eksempel: I de forenede sager *N.S. og M.E.*¹⁸⁹ vurderede EU-Domstolen, hvorvidt det ville være i strid med artikel 4 i EU's charter om grundlæggende rettigheder, som svarer til EMRK artikel 3, hvis de berørte personer blev overført til Grækenland i henhold til [Dublin-forordningen](#). På det tidspunkt, hvor EU-Domstolen behandlede sagerne, havde EMRD allerede fastslået, at modtagelsesforholdene og andre forhold for asylansøgere i Grækenland udgjorde en krænkelse af EMRK artikel 3. EU-Domstolen fastslog, at medlemsstaterne ikke kunne være "uvidende" om de systemmæssige mangler ved asylproceduren og modtagelsesforholdene i Grækenland, som bevirkede, at asylansøgere ville blive udsat for en reel risiko for at blive undergivet umenneskelig eller nedværdigende behandling. EU-Domstolen understregede, at Dublin-forordningen skal gennemføres i overensstemmelse med charter-rettighederne, hvilket betød, at Det Forenede Kongerige og Irland – under fraværet af andre ansvarlige medlemsstater – var forpligtede til at behandle asylansøgningerne, til trods for den omstændighed, at ansøgerne havde indgivet deres asylansøgninger i Grækenland.

Under EMRK er det ikke et anliggende for EMRD at fortolke [Dublin-forordningen](#). Som det fremgår af EMRD's retspraksis, kan retsgarantierne i EMRK artikel 3 og 13 dog også finde anvendelse som retsgarantier i forbindelse med Dublin-overførsler¹⁹⁰.

Eksempel: I sagen *M.S.S. mod Belgien og Grækenland*¹⁹¹ fandt EMRD, at både Grækenland og Belgien havde krænket klagerens ret til et effektivt retsmiddel i henhold til EMRK artikel 13 i forening med artikel 3. Som følge af Grækenlands manglende anvendelse af asyllovgivningen og de betydelige strukturelle mangler

189 EU-Domstolen, forenede sager C-411/10 og C-493/10, *N. S. mod Secretary of State for the Home Department og M. E. m.fl. mod Refugee Applications Commissioner og Minister for Justice, Equality and Law Reform*, 21. december 2011. Se også EU-Domstolen, sag C-4/11, *Bundesrepublik Deutschland mod Kaveh Puid*, 14. november 2013.

190 EMRD, *Mohamed Hussein m.fl. mod Nederlandene og Italien* (dec), 2. april 2013, app. nr. 27725/10; EMRD, *Mohamed mod Østrig*, 6. juni 2013, app. nr. 2283/12.

191 EMRD, *M.S.S. mod Belgien og Grækenland* [Storkammer], 21. januar 2011, app. nr. 30696/09.

angående adgang til asylproceduren og retsmidler konkluderede EMRD, at der ikke fandtes effektive garantier, som beskyttede klageren mod videre vilkårlig udsendelse til Afghanistan, hvor han var i risiko for overgreb. Med hensyn til Belgien opfyldte proceduren for anfægtelse af en Dublin-overførsel til Grækenland ikke kravene i EMRD's retspraksis om en nøje og stringent undersøgelse af et klagemål i de tilfælde, hvor udvisning til et andet land kan udsætte en person for en behandling, som er forbudt i henhold til artikel 3.

4.3. Procedurer vedrørende modtagelsesforhold for asylansøgere

Under EU-retten skal asylansøgere oplyses om de fastsatte ydelser, som de er berettigede til, og de forpligtelser, som de skal overholde, for så vidt angår modtagelsesforholdene (artikel 5 i [modtagelsesdirektivet](#) (2013/33/EU)) senest 15 dage efter indgivelsen af en asylansøgning. De skal desuden gives oplysninger om juridisk bistand eller tilgængelig hjælp. Den berørte person skal kunne forstå de oplysninger, der gives. Asylansøgere har ret til at påklage myndighedernes afgørelse om ikke at tildele ydelser (artikel 26 i [modtagelsesdirektivet](#)).

Manglende opfyldelse af forpligtelserne i henhold til [modtagelsesdirektivet](#) kan enten udgøre en ansvarspådragende overtrædelse af EU-retten, som giver anledning til *Francovich*-erstatning (se [Indledning](#) til denne håndbog), og/eller en overtrædelse af EMRK artikel 3¹⁹².

Eksempel: Såvel EMRD som EU-Domstolen har i henholdsvis sagen *M.S.S.* og sagen *N.S. og M.E.* fastslået, at systemmæssige mangler i asylproceduren og modtagelsesforholdene for asylansøgere i den ansvarlige medlemsstat resulterede i umenneskelig og nedværdigende behandling i strid med EMRK artikel 3 eller artikel 4 i EU's charter om grundlæggende rettigheder¹⁹³.

192 EMRD, *M.S.S. mod Belgien og Grækenland* [Storkammer], 21. januar 2011, app. nr. 30696/09.

193 *Ibid.*; EU-Domstolen, forenede sager C-411/10 og C-493/10, *N. S. mod Secretary of State for the Home Department og M. E. m.fl. mod Refugee Applications Commissioner og Minister for Justice, Equality and Law Reform*, 21. december 2011, præmis 86.

4.4. Tilbagesendelsesprocedurer

Under EU-retten foreskriver [tilbagesendelsesdirektivet](#) (2008/115/EF) en række retsgarantier i forbindelse med udstedelsen af afgørelser om tilbagesendelse (artikel 6, 12 og 13), og tilskynder brugen af frivillig udrejse frem for tvangsmæssig tilbagesendelse (artikel 7).

Ifølge direktivets artikel 12 skal afgørelser om tilbagesendelse og afgørelser om indrejseforbud affattes skriftligt på et sprog, som den pågældende person forstår eller med rimelighed kan formodes at forstå, samt oplyse om de retsmidler, der er til rådighed. Til det formål har EU-medlemsstaterne pligt til at offentliggøre informationsskrivelser på mindst fem af de sprog, der hyppigst anvendes eller forstås af migrantgrupper i den pågældende medlemsstat. Artikel 13 i [tilbagesendelsesdirektivet](#) foreskriver, at tredjelandsstatsborgere skal indrømmes retten til at klage over eller søge prøvning af en afgørelse vedrørende tilbagesendelse ved en kompetent retslig eller administrativ myndighed eller et andet kompetent og uafhængigt organ, der har beføjelse til midlertidigt at suspendere afgørelsernes fuldbyrdelse, mens en sådan klagesag verserer. Tredjelandsstatsborgere skal have mulighed for at få gratis retshjælp og repræsentation og om nødvendigt sproglig bistand i overensstemmelse med den relevante nationale lovgivning.

Direktivets artikel 9 foreskriver, at afgørelser om udsendelse skal udsættes, hvis de ville være i strid med princippet om *non-refoulement*, og hvis den pågældende person anvender et retsmiddel med opsættende virkning. Udsendelse kan endvidere udsættes på grund af årsager, der relaterer specifikt til den pågældende, såsom helbredstilstand, og på grund af tekniske hindringer for udsendelse. Hvis udsendelsen udsættes, skal EU-medlemsstaterne give en skriftlig bekræftelse på, at fuldbyrdelsen er udsat (artikel 14).

[Tilbagesendelsesdirektivet](#) finder ikke anvendelse på tredjelandsstatsborgere, der er familiemedlemmer til EU-statsborgere, som er flyttet til en anden EU-medlemsstat, eller andre statsborgere i EØS-lande eller Schweiz, hvis situation er reguleret ved [opholdsdirektivet](#) (2004/38/EF). I opholdsdirektivet fastlægges processuelle retssikkerhedsgarantier i forbindelse med begrænsninger af indrejse og ophold, som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed. Der skal gives adgang til retslige og, efter behov, administrative procedurer, når sådanne afgørelser træffes (artikel 27, 28 og 31). De pågældende personer skal meddeles afgørelsen skriftligt og på en måde, som giver dem mulighed for at forstå afgørelsens

indhold og virkning. I meddelelsen skal personen oplyses om klageprocedurer og tidsfrister (artikel 30). Tyrkiske statsborgere nyder en tilsvarende beskyttelse.

Under EMRK er der, foruden betragtninger vedrørende EMRK artikel 13, fastsat særlige retsgarantier i artikel 1 i protokol nr. 7 til EMRK, som skal respekteres ved udvisning af udlændinge, der retmæssigt er bosiddende. EMRD har desuden slået fast, at artikel 8 indeholder processuelle retssikkerhedsgarantier med henblik på at forhindre vilkårlige indgreb i retten til privat- og familieliv. Dette kan have betydning for personer, der har opholdt sig i en stat i en længere periode, og som måske har etableret et privat- og familieliv dér, eller som er part i retssager i den pågældende stat. Mangler i de processuelle aspekter af beslutningstagningen i henhold til artikel 8 kan resultere i en krænkelse af artikel 8, stk. 2, på grundlag af, at afgørelsen ikke er truffet i overensstemmelse med loven.

Eksempel: Sagen *C.G. mod Bulgarien*¹⁹⁴ omhandlede en fastboende udlænding, som blev udsendt af hensyn til den nationale sikkerhed på grundlag af en klassificeret hemmelig overvågningsrapport. EMRD fastslog, at en ugenomsigtig procedure som den, der var blevet anvendt i klagerens sag, ikke sikrede den udførlige og betydningsfulde vurdering, der kræves i henhold til EMRK artikel 8. De bulgarske domstole havde desuden nægtet at indsamle beviser for at be- eller afkræfte beskyldningerne mod klageren, og deres afgørelser havde været formalistiske. Klagerens sag var dermed ikke blevet behandlet eller prøvet på behørig vis, som krævet i artikel 1, stk. 1, litra b, i protokol nr. 7.

Eksempel: Sagerne *Anayo* og *Saleck Bardi*¹⁹⁵ omhandlede begge tilbagesendelsen af tredjelandstatsborgere, i hvilke børn var involverede. EMRD fandt, at der var sket en krænkelse af artikel 8 som følge af mangler i beslutningstagningsprocessen, såsom manglende hensyntagen til barnets tarv og manglende koordination mellem myndighederne ved vurderingen af barnets tarv.

194 EMRD, *C.G. m.fl. mod Bulgarien*, 24. april 2008, app. nr. 1365/07.

195 EMRD, *Anayo mod Tyskland*, 21. december 2010, app. nr. 20578/07; EMRD, *Saleck Bardi mod Spanien*, 24. maj 2011, app. nr. 66167/09.

4.5. Juridisk bistand i asyl- og tilbagesendelsesprocedurer

Adgang til juridisk bistand er en hjørnesten i adgang til domstolsprøvelse. Uden adgang til domstolsprøvelse kan den enkeltes rettigheder ikke beskyttes effektivt¹⁹⁶. Juridisk bistand er især vigtig i asyl- og tilbagesendelsesprocedurer, hvor sproglige hindringer kan gøre det vanskeligt for de pågældende personer at forstå de ofte komplekse eller hastigt gennemførte procedurer.

Under EMRK udledes retten til adgang til en domstol af retten til retfærdig rettergang – en ret, der har en fremtrædende position i ethvert demokrati¹⁹⁷. Retten til adgang til en domstol, som er et af aspekterne i EMRK artikel 6, finder ikke anvendelse på asyl- og indvandringsprocedurer, fordi disse procedurer ikke vedrører fastlæggelsen af en borgerlig rettighed eller forpligtelse eller en anklage for en forbrydelse¹⁹⁸. Dette er dog ikke ensbetydende med, at de principper for adgang til en domstol, som EMRD har udviklet i henhold til EMRK artikel 6, er irrelevante for artikel 13. For så vidt angår de processuelle retssikkerhedsgarantier er kravene i artikel 13 mindre stringente end kravene i artikel 6, men selve kernen i et retsmiddel, som omhandlet i artikel 13, er, at det skal indebære en tilgængelig procedure.

Eksempel: I sagen *G.R. mod Nederlandene*¹⁹⁹ fastslog EMRD, at EMRK artikel 13 var blevet krænket, for så vidt angik den effektive adgang til den administrative procedure for opnåelse af en opholdstilladelse. Domstolen bemærkede, at selv om den administrative procedure for opnåelse af en opholdstilladelse og fritagelsen fra kravet om betaling af de lovfæstede gebyrer var "tilgængelig i henhold til lovgivningen", var proceduren ikke "tilgængelig i praksis". Dette skyldtes det administrative gebyrs uforholdsmæssighed i forhold til den reelle indkomst, som klagerens familie havde. Domstolen understregede også den formalistiske attitude indtaget af den ansvarlige minister, som ikke fuldt ud undersøgte klagerens meget fattige tilstand. EMRD gentog, at principperne om "adgang til en domstol", som er udviklet i henhold til artikel 6, også var relevante for artikel 13. Denne overlapning skulle derfor fortolkes således, at en tilgængelig procedure er påkrævet.

¹⁹⁶ For mere information herom, se *FRA (2010b)*.

¹⁹⁷ EMRD, *Airey mod Irland*, 9. oktober 1979, app. nr. 6289/73.

¹⁹⁸ EMRD, *Maaouia mod Frankrig*, 5. oktober 2000, app. nr. 39652/98, præmis 38.

¹⁹⁹ EMRD, *G.R. mod Nederlandene*, 10. januar 2012, app. nr. 22251/07, præmis 49 og 50.

I sin retspraksis har EMRD henvist til Europarådets anbefalinger vedrørende retshjælp med henblik på at lette adgang til domstolsprøvelse, særligt for meget fattige personer²⁰⁰.

Eksempel: I sagen *M.S.S. mod Belgien og Grækenland*²⁰¹ fastslog EMRD, at klageren ikke rådede over de praktiske midler til at betale for en advokat i Grækenland, hvortil han var blevet sendt tilbage. Han havde ikke modtaget oplysninger vedrørende adgang til organisationer, der tilbød juridisk rådgivning og vejledning. Tilsammen med manglen på advokater i det græske retshjælpsystem havde dette bevirket, at det græske retshjælpsystem som helhed var ineffektivt i praksis. EMRD konkluderede, at der var sket en krænkelse af EMRK artikel 13 i forening med artikel 3.

Under EU-retten markerer EU's charter om grundlæggende rettigheder en milepæl i udviklingen af retten til retshjælp og juridisk bistand i henhold til EU-retten. Ifølge chartrets artikel 51 finder chartret kun anvendelse, når EU-medlemsstater gennemfører EU-retten. Chartrets artikel 47 foreskriver, at "[e]nhver skal have mulighed for at blive rådgivet, forsvaret og repræsenteret", og at der "ydes retshjælp til dem, der ikke har tilstrækkelige midler, hvis en sådan hjælp er nødvendig for at sikre effektiv adgang til domstolsprøvelse".

Retten til en retfærdig rettergang i henhold til EU-retten finder anvendelse i asyl- og indvandringssager, hvilket ikke er tilfældet for retten til retfærdig rettergang i henhold til EMRK. Inkluderingen af retshjælp i artikel 47 i EU's charter om grundlæggende rettigheder afspejler dens historiske og forfatningsmæssige betydning. I forklaringen til chartret vedrørende artikel 47 om retshjælp nævnes retspraksis fra domstolen i Strasbourg – navnlig sagen *Airey*²⁰². Retshjælp i asyl- og indvandringssager er en væsentlig del af behovet for et effektivt retsmiddel og behovet for en retfærdig rettergang.

4.5.1. Juridisk bistand i asylprocedurer

Under EU-retten giver artikel 22, stk. 1, i [asylproceduredirektivet](#) ansøgere ret til at rådføre sig med en juridisk rådgiver om spørgsmål vedrørende deres ansøgning. Hvis de administrative myndigheder træffer en negativ afgørelse, skal EU-medlemsstaterne i

200 Europarådets Ministerkomité (1981), Recommendation No. R (81)7 of the Committee of Ministers to member states on measures facilitating access to justice; EMRD, *Sialkowska mod Polen*, 22. marts 2007, app. nr. 8932/05.

201 EMRD, *M.S.S. mod Belgien og Grækenland* [Storkammer], 21. januar 2011, app. nr. 30696/09, præmis 319.

202 EMRD, *Airey mod Irland*, 9. oktober 1979, app. nr. 6289/73.

medfør af artikel 20 sikre, at ansøgeren tildeles gratis juridisk bistand og repræsentation med henblik på at indgive en klage og under selve klageproceduren. Gratis juridisk bistand og/eller repræsentation skal ikke ydes, hvis der er tale om en klage, hvor der ikke er reel udsigt til, at ansøgeren vil få medhold (artikel 20, stk. 3). Medlemsstaterne kan kræve, at bestemte betingelser skal være opfyldt, såsom økonomiske forhold eller tidsfrister (artikel 21).

Artikel 23 omhandler også omfanget af juridisk bistand og repræsentation. Den juridiske rådgiver skal blandt andet have adgang til oplysningerne i ansøgerens sagsakter samt praktisk adgang til klienten, hvis denne er tilbageholdt i lukkede områder, såsom faciliteter for frihedsberøvede eller et transitområde. Ansøgere har ret til at medbringe en juridisk rådgiver eller en anden rådgiver godkendt i henhold til national ret til sin personlige asylsamtale.

Europarådets retningslinjer for beskyttelse af menneskerettighederne i forbindelse med fremskyndede asylprocedurer anerkender også retten til retshjælp og juridisk bistand²⁰³.

4.5.2. Juridisk bistand ved tilbagesendelsesafgørelser

Under EU-retten er bestemmelsen om retten til juridisk bistand ikke begrænset til asylafgørelser, men omfatter også afgørelser om tilbagesendelse. Dette er betydningsfuldt, da bestemmelsen giver personer mulighed for at søge retslig efterprøvelse af en afgørelse om udsendelse. Nogle af de personer, som er genstand for afgørelser om tilbagesendelse i henhold til [tilbagesendelsesdirektivet](#), har måske aldrig haft en klagesag eller fået deres påstand retsligt behandlet. Nogle af disse personer kan have stiftet familie under deres ophold i EU-medlemsstaten, og vil behøve adgang til en domstol med henblik på at få fastslået, om afgørelsen om tilbagesendelse er i overensstemmelse med menneskerettighederne. I artikel 13 i tilbagesendelsesdirektivet fastlægges det, at EU-medlemsstaterne "sikrer, at der efter anmodning ydes den nødvendige gratis retshjælp og/eller repræsentation" i henhold til den relevante nationale lovgivning og inden for betingelserne i artikel 15, stk. 3–6, i [direktiv 2005/85/EF](#).

I henhold til disse bestemmelser skal juridisk bistand ydes efter anmodning. De pågældende personer skal derfor oplyses om bestemmelsen om retshjælp på en tydelig måde og på et sprog, som de forstår, da bestemmelserne ellers ville blive gjort meningsløse og hæmme den effektive adgang til domstolsprøvelse.

²⁰³ Europarådets Ministerkomité (2009), *Guidelines on human rights protection in the context of accelerated asylum procedures*, 1. juli 2009.

Europarådets 'Twenty Guidelines on Forced Return' (tyve retningslinjer om tvangsmæssig tilbagesendelse) (retningslinje 9) omhandler også juridisk bistand²⁰⁴.

4.5.3. Juridisk bistand til anfægtelse af afgørelser om asylstøtte

Under EU-retten kan en afgørelse om at afslå at yde asylstøtte truffet i henhold til **modtagelsesdirektivet** (2013/33/EU) anfægtes af den berørte person (artikel 26 i direktivet). I tilfælde af klage eller fornyet prøvelse ved en retsinstans skal medlemsstaterne sikre, at der på anmodning er adgang til gratis juridisk bistand og repræsentation, for så vidt det er nødvendigt for at sikre effektiv adgang til domstolsprøvelse. I henhold til modtagelsesdirektivet kan medlemsstaterne fastsætte begrænsninger for den juridiske bistand, der svarer til de begrænsninger for prøvelse af asylafgørelser, som er foreskrevet ved **asylproceduredirektivet**.

Hovedpunkter

- EU-retten kræver retfærdige og effektive procedurer i forbindelse med behandlingen af såvel asylansøgninger som tilbagesendelser (se [afsnit 4.1.1](#) og [4.4](#)).
- I henhold til EMRK artikel 13 skal der være adgang til et effektivt retsmiddel for en national myndighed i forbindelse med ethvert rimeligt begrundet klagemål i henhold til enhver bestemmelse i EMRK eller dens protokoller. Artikel 13 kræver navnlig, at der foretages en uafhængig, nøje og stringent undersøgelse af enhver påstand om, at der er vægtige grunde til at frygte en reel risiko for behandling i strid med EMRK artikel 2 eller artikel 3, i tilfælde af, at en person udvises eller udleveres (se [afsnit 4.1.2](#)).
- Ifølge EMRK artikel 13 skal der være adgang til et retsmiddel med automatisk opsættende virkning, hvis gennemførelsen af en tilbagesendelsesforanstaltning kan have potentielt uoprettelige følger for den pågældende person (se [afsnit 4.1.3](#)).
- I henhold til artikel 47 i EU's charter om grundlæggende rettigheder skal der være adgang til et retsligt retsmiddel. Bestemmelsen indeholder mere omfattende retfærdighedsgarantier end EMRK artikel 13 (se [afsnit 4.1.2](#)).
- Der er processuelle retssikkerhedsgarantier i henhold til EU-retten i forbindelse med retten til samt tilbagekaldelsen af støtte og ydelser til asylansøgere (se [afsnit 4.3](#)).
- Manglende juridisk bistand kan rejse spørgsmål efter EMRK artikel 13 samt artikel 47 i EU's charter om grundlæggende rettigheder (se [afsnit 4.5](#)).

204 Europarådets Ministerkomité (2005).

Yderligere retspraksis og materiale:

Oplysninger om, hvordan man finder yderligere retspraksis, findes i vejledningen [Hvordan man finder retspraksis fra de europæiske domstole](#) på side 263 i håndbogen. Yderligere materiale om de spørgsmål, der er behandlet i dette kapitel, findes i afsnittet [Supplerende læsning](#) på side 241.

5

Privat- og familieliv og retten til at indgå ægteskab

EU	Omhandlet emne	Europarådet
<p>EU's charter om grundlæggende rettigheder, artikel 9 (ret til at indgå ægteskab og ret til at stifte familie)</p> <p>Rådets resolution (1997) om foranstaltninger til bekæmpelse af pro forma-ægteskaber</p>	<p>Retten til at indgå ægteskab og til at stifte familie</p>	<p>EMRK, artikel 12 (ret til at indgå ægteskab)</p> <p>EMRD, <i>O'Donoghue mod Det Forenede Kongerige</i>, 2010 (hindringer for retten til at indgå ægteskab)</p>
<p>EU's charter om grundlæggende rettigheder, artikel 7 (respekt for privat- og familieliv)</p> <p>Familiemedlemmer til EØS-statsborgere, som udøver ret til fri bevægelighed:</p> <p>Opholdsdirektivet (2004/38/EF)</p> <p>EF-Domstolen, C-127/08, <i>Metock</i>, 2008 (forudgående lovligt ophold i EU-medlemsstater kræves ikke for familiemedlemmer, som er tredjelandsskatsborgere)</p> <p>EF-Domstolen, C-60/00, <i>Mary Carpenter</i>, 2002 (ægtefælle, som er tredjelandsskatsborger, kan forblive med børnene i ægtefælless hjemland, når ægtefællen flytter til en anden EU-medlemsstat)</p> <p>EF-Domstolen, C-59/85, <i>Den Nederlandske Stat mod Reed</i>, 1986 (ugifte samlevende)</p>	<p>Familielegalisering</p>	<p>EMRK, artikel 8 (ret til respekt for privatliv og familieliv)</p> <p>EMRD, <i>Rodrigues da Silva mod Nederlandene</i>, 2006 (barnets tarv)</p> <p>EMRD, <i>Darren Omoregie m.fl. mod Norge</i>, 2008 (nigeriansk ægtefælles stærke tilknytning til sit oprindelsesland)</p> <p>EMRD, <i>Nuñez mod Norge</i>, 2011 (familieliv i Norge)</p>

EU	Omhandlet emne	Europarådet
<p>EU-Domstolen, C-34/09, <i>Ruiz Zambrano</i>, 2011 (børn i risiko for at miste fordelene ved unionsborgerskab)</p> <p>EU-Domstolen, C-256/11, <i>Murat Dereci</i>, 2011 (ægtefælle og børn)</p> <p>Familie-medlemmer til referencepersoner, som er tredjelandsstatsborgere:</p> <p>Familiesammenføringsdirektivet (2003/86/EF) (familie-medlemmet skal normalt indgive ansøgning uden for landet)</p>		
<p>Familie-medlemmer til EØS-statsborgere, som udøver ret til fri bevægelighed:</p> <p>Opholdsdirektivet (2004/38/EF)</p> <p>EU-Domstolen, C-578/08, <i>Chakroun</i>, 2010 (det er uden betydning, hvorvidt familien er stiftet før eller efter tredjelandsstatsborgerens ankomst)</p> <p>Familie-medlemmer til referencepersoner, som er tredjelandsstatsborgere:</p> <p>Familiesammenføringsdirektivet (2003/86/EF)</p>	<p>Familiesammenføring</p>	<p>ESC, artikel 19, stk. 6 (familiesammenføring for udenlandske arbejdstagere)</p> <p>EMRD, <i>Gül mod Schweiz</i>, 1996 (efterladte børn)</p> <p>EMRD, <i>Sen mod Nederlandene</i>, 2001 (efterladte børn)</p> <p>EMRD, <i>Osman mod Danmark</i>, 2011 (teenager gentilsletter sig familien i Danmark)</p>
<p>EU's charter om grundlæggende rettigheder, artikel 7 (respekt for privat- og familieliv)</p>	<p>Beskyttelse mod udvisning</p>	<p>EMRK, artikel 8 (ret til respekt for privat- og familieliv)</p>
<p>Familie-medlemmer til EØS-statsborgere, som udøver ret til fri bevægelighed:</p> <p>Opholdsdirektivet (2004/38/EF), artikel 13</p> <p>Familie-medlemmer til referencepersoner, som er tredjelandsstatsborgere:</p> <p>Familiesammenføringsdirektivet (2003/86/EF), artikel 15</p>	<p>Sager vedrørende opløste forhold</p>	<p>EMRD, <i>Berrehab mod Nederlandene</i>, 1988 (opretholdelse af kontakt med børn)</p> <p>Den Europæiske Kommission for Menneskerettigheder, <i>Sorabjee mod Det Forenede Kongerige</i>, 1995 (skilsmisse)</p>

EU	Omhandlet emne	Europarådet
<p>Familiemedlemmer til EØS-statsborgere, som udøver ret til fri bevægelighed:</p> <p>Opholdsdirektivet (2004/38/EF), artikel 27–33</p> <p>Familiemedlemmer til referencepersoner, som er tredjelandstatsborgere:</p> <p>Familiesammenføringsdirektivet (2003/86/EF), artikel 6, stk. 2</p>	<p><i>Sager vedrørende straffedomme</i></p>	<p>EMRD, <i>Boultif mod Schweiz</i>, 2001 (kriterier til vurdering af en udvisnings proportionalitet)</p> <p>EMRD, <i>Üner mod Nederlandene</i>, 2006 (kriterier for vurdering af hindringer afledt af retten til privat- og familieliv)</p>

Indledning

Dette kapitel ser på retten til respekt for privat- og familieliv samt retten til at indgå ægteskab og stifte familie. Kapitlet behandler også spørgsmål vedrørende familielegalisering og familiesammenføring samt retsgarantier for opretholdelse af familiens enhed.

Under EMRK er retten til respekt for "privat- og familieliv" garanteret ved EMRK artikel 8. Begrebet 'privatliv' er bredt, og det kan være vanskeligt at give en udtømmende definition. Begrebet dækker en persons fysiske og psykiske integritet, retten til personlig udvikling og retten til at etablere og udvikle relationer til andre mennesker og til omverdenen²⁰⁵. Ud over at gribe ind i et eventuelt 'familieliv' kan udvisningen af en fastboende udlænding udgøre et indgreb i vedkommendes ret til respekt for 'privatlivet', som, afhængigt af sagens faktiske omstændigheder, kan være berettiget eller uberettiget. Hvorvidt EMRD skal fokusere på 'familieliv' snarere end på 'privatliv' vil afhænge af omstændighederne i den enkelte sag²⁰⁶.

Eksempel: I sagen *Omojudi mod Det Forenede Kongerige*²⁰⁷ bekræftede EMRD, at EMRK artikel 8 også beskyttede retten til at etablere og udvikle forhold til andre mennesker og omverdenen, og at bestemmelsen også kunne omfatte aspekter af en persons sociale identitet. Det skulle anerkendes, at helheden af sociale bånd mellem fastboende migranter og det samfund, hvori de levede, udgjorde en del af begrebet 'privatliv' i artikel 8's forstand, uanset forekomsten af et 'familieliv'.

205 EMRD, *Pretty mod Det Forenede Kongerige*, 29. april 2002, app. nr. 2346/02, præmis 61.

206 EMRD, *A.A. mod Det Forenede Kongerige*, 20. september 2011, app. nr. 8000/08, EMRD, *Üner mod Nederlandene* [Storkammer], 18. oktober 2006, app. nr. 46410/99.

207 EMRD, *Omojudi mod Det Forenede Kongerige*, 24. november 2009, app. nr. 1820/08, præmis 37.

Under EU-retten udtrykker EU's charter om grundlæggende rettigheder retten til at indgå ægteskab og til at stifte familie (artikel 9) og retten til respekt for familieliv (artikel 7). Chartret beskytter også børns rettigheder (artikel 24), herunder især retten til at opretholde kontakten med begge forældre (artikel 24, stk. 3).

For så vidt angår migration indeholdt den første foranstaltning om fri bevægelighed for personer, som blev vedtaget for over 40 år siden ([forordning \(EØF\) nr. 1612/68](#)), en udtrykkelig ret for en europæisk vandrende arbejdstager til at blive ledsaget, ikke kun af sin ægtefælle og deres børn under 21 år, men også af ældre børn, der forsørgedes af den vandrende arbejdstager, og forældre og bedsteforældre, som forsørgedes af den vandrende arbejdstager. Denne ret omfatter nu også registrerede partnere, og indrejse og ophold skal lettes for andre familiemedlemmer. Familiemedlemmernes nationalitet var – og er – uvedkommende for denne ret. Eftersom national udlændingepolitik i de fleste tilfælde søger at begrænse bevægeligheden for tredjelandsstatsborgere, har mange af retstvisterne i EU regi vedrørt rettighederne for familiemedlemmer, som er tredjelandsstatsborgere, snarere end EØS-statsborgerne selv.

Det centrale spørgsmål for EU-Domstolen har været, hvorvidt begrænsninger af familiemigration kan have den effekt, at de afskrækker EU-statsborgere fra at udøve deres ret til fri bevægelighed eller vil hindre nydelsen af EU-borgerskab. Paradoksalt nok nyder EU-statsborgere, som udøver deres ret til fri bevægelighed, i mange EU-medlemsstater betydelig større rettigheder til familiesammenføring end disse staters egne statsborgere. Familiesammenføring for EU-statsborgere, som ikke har gjort brug af retten til fri bevægelighed, er reguleret af national ret, som i nogle EU-medlemsstater vedbliver at være mere restriktiv.

Der er også fastsat særlige bestemmelser for familiemedlemmer til tyrkiske statsborgere i artikel 7 i afgørelse nr. 1/80 til Ankara-aftalen. EU's kompetence på området blev udvidet gennem vedtagelsen på EU niveau af [fastboendedirektivet](#) (2003/109/EF) og [familiesammenføringsdirektivet](#) (2003/86/EF) vedrørende familiemedlemmer til referencepersoner, som er tredjelandsstatsborgere – det vil sige det familiemedlem i EU, der anmoder om familiesammenføring).

Endelig har flygtninge længe været tildelt særlige privilegier i europæiske stater i relation til familiesammenføring, eftersom de ikke kan vende tilbage til deres oprindelseslande for at genoptage deres familieliv. På dette område findes der særlige bestemmelser for flygtninge i kapitel V i [familiesammenføringsdirektivet](#).

5.1. Retten til at indgå ægteskab og til at stifte familie

Retten til at indgå ægteskab fremgår af EMRK artikel 12 og i EU-retten ved artikel 9 i EU's charter om grundlæggende rettigheder. Den vedrører retten til at stifte en ægteskabelig forbindelse og familie. Dette er ret så forskelligt fra retten til respekt for familieliv, som vedrører familier, der søger tilladelse til indvandring på grundlag af et eksisterende familiemæssigt forhold.

Europæiske stater har underlagt retten til at indgå ægteskab begrænsninger, eftersom pro forma-ægteskaber anses for at være et redskab til omgåelse af indvandringskontrol.

Et **pro forma-ægteskab** er et ægteskab, som indgås udelukkende med henblik på indvandring "med det formål at omgå reglerne om tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold"²⁰⁸ og uden nogen hensigt om at leve sammen eller at dele de øvrige sociale karakteristika ved ægteskab. Forsætlig medvirken til indgåelse af et pro forma-ægteskab er et strafbart forhold i mange jurisdiktioner.

Tvangsægteskab foreligger, når den ene (eller begge) af ægtefællerne er uvillig part i ægteskabet. At tvinge en person til at indgå et tvangsægteskab er nu et strafbart forhold i mange jurisdiktioner. I praksis kan det være svært at skelne mellem et tvangsægteskab og et pro forma-ægteskab. Dette gælder især i tilfælde af 'arrangerede ægteskaber', som er en betegnelse, der kan dække over en række forskellige situationer lige fra noget, der ligger tæt på et tvangsægteskab, til et system, hvorved en person frit og frivilligt vælger en partner fra en kort liste over kandidater, som er foreslået af deres familier efter en nøje undersøgelse af disses egnethed. Der findes kun meget begrænset europæisk lovgivning og retspraksis vedrørende tvangsægteskaber²⁰⁹.

Eksempel: I sagen *Quila*²¹⁰ blev Det Forenede Kongeriges højesteret spurgt, om forbuddet mod indrejse med henblik på bosættelse for udenlandske ægtefæller eller registrerede partnere i § 277 i indvandringsloven ('Immigration Rules') – som hævede minimumsalderen for begge parter med henblik på indrejse og

208 Artikel 1 i Rådets resolution af 4. december 1997 om foranstaltninger til bekæmpelse af pro forma-ægteskaber, EFT 1997 C 382/1.

209 Europarådets Parlamentariske Forsamling, Resolution 1468 (2005) on Forced Marriages and Child Marriages, 5. oktober 2005.

210 Det Forenede Kongerige, højesteret (*Supreme Court*), *R (Quila and another) mod Secretary of State for the Home Department* [2011] UKSC 45, 12. oktober 2011.

bosættelse fra 18 til 21 år – var en retmæssig måde at forhindre eller forebygge tvangsægteskaber på. Domstolen støttede sig til EMRD's retspraksis og ophævede bestemmelsen, idet den konstaterede, at afvisningen af at udstede et ægteskabsvisum udgjorde en krænkelse af EMRK artikel 8. I denne sag var der ingen antydning af et tvangsægteskab, og domstolen fandt derfor ingen logisk sammenhæng mellem en sådan generel regel, som ikke tillod undtagelser, og forekomsten af tvangsægteskab.

Under EU-retten førte den oplevede forekomst af pro forma-ægteskaber med henblik på indvandring til vedtagelsen af Rådets resolution 97/C382/01 på EU niveau. Resolutionen afspejlede de europæiske staters bekymringer over pro forma-ægteskaber, og den anførte faktorer, der kan give anledning til at formode, at et ægteskab er et pro forma-ægteskab.

Lovgivning om fri bevægelighed for personer udtaler sig generelt ikke om mulighederne for tilladelse til indvandring for en kommende ægtefælle, da den foretrækker at fokusere på familielegalisering eller familiesammenføring. Kun princippet om ikke-forskelsbehandling ville finde anvendelse på situationen for de, der søger indrejse for en fremtidig ægtefælle fra udlandet.

Under EMRK følger det af EMRD's retspraksis, at en stat på behørig vis kan indføre rimelige betingelser for en tredjelandstatsborgers ret til at indgå ægteskab med henblik på at konstatere, om det planlagte ægteskab er et pro forma-ægteskab, og at forhindre det, om nødvendigt. Derfor overtræder en stat ikke nødvendigvis EMRK artikel 12, hvis den underkaster ægteskaber med udenlandske statsborgere en undersøgelse med henblik på at fastslå, om der er tale om et pro forma-ægteskab. Dette kan omfatte et krav om, at udenlandske statsborgere skal underrette myndighederne om et påtænkt ægteskab og, om nødvendigt, fremlægge oplysninger af relevans for deres indvandrerstatus og ægteskabets ægthed. I en nylig sag fandt EMRD dog, at kravet om, at personer, der var underlagt indvandringskontrol, skal indgive en ansøgning om en godkendelseserklæring, før det var tilladt for dem at indgå ægteskab i Det Forenede Kongerige, gav anledning til en del alvorlige bekymringer, selv om den ikke kunne fremsætte indvendinger mod det.

Eksempel: Sagen *O'Donoghue mod Det Forenede Kongerige*²¹¹ vedrørte hindringer for indgåelse af ægteskab, som var pålagt af Det Forenede Kongerige. Personer, som var underlagt indvandringskontrol, skulle have udlændingemyndighedernes

211 EMRD, *O'Donoghue m.fl. mod Det Forenede Kongerige*, 14. december 2010, app. nr. 34848/07.

godkendelse, før de var i stand til at indgå ægteskab med civil gyldighed, medmindre de valgte at gifte sig ved en kirkelig ceremoni i 'Church of England'. EMRD fandt, at denne ordning ikke havde nogen logisk sammenhæng med det anførte formål om at mindske forekomsten af pro forma-ægteskaber, idet den bestemmende vurdering ved afgørelsen om, hvorvidt det krævede godkendelsescertifikat skulle udstedes, kun tog ansøgerens indvandrerstatus i betragtning. Der blev således ikke foretaget nogen undersøgelse af ægteskabets ægthed. Domstolen fandt, at denne ordning udgjorde en krænkelse af EMRK artikel 12. Domstolen konstaterede også, at kravet var diskriminerende på grundlag af religion, idet kun vielser i 'Church of England' var fritaget for kravet om et godkendelsescertifikat. Domstolen fandt endvidere, at gebyrerne for sådanne godkendelser var overdrevent høje, og at der ikke var foreskrevet fritagelse for eller reduktion af gebyrer for mindrebedemlede personer.

Under EMRK er klager vedrørende afvisning af at tillade kommende ægtefæller at indrejse i et land med henblik på indgåelse af ægteskab relativt sjældne²¹².

5.2. Familielegalisering

Familielegalisering betegner de situationer, hvor den bosiddende referenceperson ønsker – som et familiemedlem – at legalisere et af sine familiemedlemmers situation, hvor dette familiemedlem allerede befinder sig på området i enten en anden egenskab eller i en irregulær situation.

Under EU-retten finder bestemmelserne i [opholdsdirektivet](#) (2004/38/EF) anvendelse på tredjelandstatsborgere, som er familiemedlemmer til EØS-statsborgere, om end direktivet dog kun finder anvendelse i relation til EU-borgere, hvis den pågældende person har udøvet sin ret til fri bevægelighed. For EØS-statsborgere er berettigede familiemedlemmer ægtefæller, børn under 21 år, børn over 21 år, som forsørges (artikel 2, stk. 2), og "andre familiemedlemmer" (artikel 3, stk. 2). Kategorien af berettigede

212 EMRD, *Abdulaziz, Cabales og Balkandali mod Det Forenede Kongerige*, 28. maj 1985, app. nr. 9214/80, 9473/81 og 9474/81. Denne sag vedrørte i første omgang kvinder (hvoraf nogle endnu ikke var gift), som befandt sig i en ufordelagtig situation, da de forsøgte at hente deres kommende eller nuværende ægtefælle til Det Forenede Kongerige. På tidspunktet for sagens behandling af EMRD var alle klagerne blevet gift, og sagen blev behandlet som en sag, der vedrørte ægtefællers rettigheder.

familiemedlemmer for schweiziske statsborgere er en smule mere begrænset²¹³. EU-Domstolen har præciseret betydningen af "andre familiemedlemmer".

Eksempel: I sagen *Rahman*²¹⁴ præciserede EU-Domstolen, at artikel 3, stk. 2, i [opholdsdirektivet](#) ikke kun gør det muligt for EU-medlemsstaterne, men også forpligter dem til at give ansøgninger om indrejse og ophold, der indgives af en EU-borgers andre familiemedlemmer, en vis fortrinsret, når disse familiemedlemmer står i et særligt afhængighedsforhold til EU-borgeren og kan påvise, at de blev forsørget på det tidspunkt, hvor de søgte indrejse. Med henblik på at opfylde denne forpligtelse skal EU-medlemsstaterne sikre, at deres lovgivning indeholder visse foranstaltninger, som gør det muligt for de pågældende personer at opnå en afgørelse om deres ansøgning om indrejse og ophold, som er baseret på en grundig undersøgelse, og som, såfremt der meddeles afslag, er begrundet og kan efterprøves ved en domstol.

Tredjelandssstatsborgere, som er familiemedlemmer til EØS-statsborgere (herunder EU-borgere, men kun i det omfang de har udøvet deres ret til fri bevægelighed), befinder sig ofte i en privilegeret situation sammenlignet med de tredjelandssstatsborgere, som er familiemedlemmer til statsborgere i det pågældende land, fordi deres status udelukkende er reguleret af national lovgivning. Retten for familiemedlemmer, som er tredjelandssstatsborgere, til indrejse og ophold finder anvendelse, uanset hvornår og hvordan vedkommende indrejste i værtslandet. Den gælder også for personer, som er indrejst på en irregulær måde.

Eksempel: Sagen *Metock m.fl.*²¹⁵ vedrørte tredjelandssstatsborgere, som var ægtefæller til EU-borgere, der var bosiddende i Irland, men som ikke var irlandske statsborgere. Den irske regering hævdede, at ægtefæller, som var tredjelandssstatsborgere, forudgående skulle have opholdt sig lovligt i en anden EU-medlemsstat for at kunne drage fordel af [opholdsdirektivet](#), samt at retten til indrejse og ophold

213 Familiemedlemmer omfatter i henhold til artikel 3 i *aftale mellem Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater på den ene side og Det Schweiziske Forbund på den anden side om fri bevægelighed for personer*, 21. juni 1999, EFT 2002 L 114/6, ægtefæller, slægtninge i nedstigende linje, når disse er under 21 år eller forsørges, samt slægtninge i opstigende linje, når disse forsørges (for så vidt angår studerende, er kun deres ægtefælle og forsørgelsesberettigede børn omfattet).

214 EU-Domstolen, sag C-83/11, *Secretary of State for the Home Department mod Rahman m.fl.*, 5. september 2012.

215 EF-Domstolen, sag C-127/08, *Metock m.fl. mod Minister for Justice, Equality and Law Reform*, 25. juli 2008, Saml. 2008 s. I-06241, præmis 53-54 og 58. Den schweiziske føderale højesteret (*Bundesgericht Tribunal fédéral*) fulgte *Metock*-dommen i sin afgørelse *BGE 136 II 5*, 29. september 2009.

ikke skulle tildeles de personer, som indrejste i værtsmedlemsstaten, inden de blev ægtefælle til en EU-borger. EF-Domstolen fastslog, at EU-medlemsstater ikke kunne gøre retten til at leve sammen i henhold til opholdsdirektivet betinget af forhold, såsom hvornår og hvor ægteskabet blev indgået, eller af den omstændighed, at tredjelandstatsborgeren forudgående havde opholdt sig lovligt i en anden EU-medlemsstat.

Eksempel: I sagen *MRAX*²¹⁶ fastslog EF-Domstolen, at det ville være uretmæssigt at nægte ophold i de tilfælde, hvor tredjelandstatsborgere, som var gift med EU-borgere, var indrejst uretmæssigt i landet efter udløbet af deres visa.

EU-Domstolen har i tidens løb udvidet anvendelsesområdet for de rettigheder og friheder, der udledes fra EU-traktaterne til EU-statsborgere og derigennem tildelt, under visse betingelser, afledte rettigheder til deres familiemedlemmer, som er tredjelandstatsborgere.

Eksempel: Sagen *Carpenter*²¹⁷ vedrørte en tredjelandstatsborger, som var hustru til en statsborger i Det Forenede Kongerige, hvis erhvervmæssige aktiviteter bestod i levering af tjenesteydelser mod betaling i andre medlemsstater. Sagsøgeren fik medhold i sin påstand om, at han ville blive begrænset i sin udøvelse af friheden til at levere tjenesteydelser i EU, hvis hans hustru ikke fik tilladelse til fortsat at opholde sig hos ham i Det Forenede Kongerige og passe hans børn, mens han var bortrejst. I denne sag anvendte EF-Domstolen den fri udveksling af tjenesteydelser, som anerkendt ved artikel 56 i TEUF, til at anerkende familierettigheder for en unionsborger, som aldrig havde boet i udlandet, men som drev grænseoverskridende økonomiske aktiviteter. EF-Domstolen henviste også til den grundlæggende ret til respekt for familieliv, som fremgår af EMRK artikel 8.

EU-Domstolen har anerkendt, at opholdsrettigheder under visse omstændigheder kan være knyttet direkte til statussen som unionsborger i henhold til artikel 20 i TEUF og således anvendt den i sager, hvor EU-borgeren aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed.

216 EF-Domstolen, sag C-459/99, *Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX) mod Etat belge*, 25. juli 2002, Saml. 2002 s. I-06591, præmis 80.

217 EF-Domstolen, sag C-60/00, *Mary Carpenter mod Secretary of State for the Home Department*, 11. juli 2002, Saml. 2002 s. I-06279, præmis 36-46; EF-Domstolen, sag C-370/90, *The Queen mod Immigration Appeal Tribunal og Surinder Singh, ex parte Secretary of State for the Home Department*, 7. juli 1992, Saml. 1992 s. I-04235, vedrørende EU-borgeres mulighed for at gøre krav på sådanne rettigheder, når de vender tilbage til deres hjemland.

Eksempel: I sagen *Ruiz Zambrano*²¹⁸ fastslog EU-Domstolen, at tredjelandstatsborgere, der er forældre til mindreårige børn af belgisk nationalitet, som de forsørger, skulle meddeles en belgisk opholds- og arbejdstilladelse med henblik på at kunne bo med og forsørge deres børn. Domstolen vurderede, at artikel 3, stk. 1, i [opholdsdirektivet](#) ikke fandt anvendelse, eftersom børnene, som var unionsborgere, aldrig var flyttet til eller havde været bosat i en anden medlemsstat end deres oprindelsesland, hvor de var statsborgere. Domstolen henviste direkte til børnenes status som unionsborgere i henhold til artikel 20 i TEUF som grundlag for at meddele deres forældre, der var tredjelandstatsborgere, tilladelse til at arbejde og opholde sig i Belgien. En nægtelse af at gøre dette ville ifølge EU-Domstolen fratage børnene "den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, der er tilknyttet statussen som unionsborger", i det omfang de ville blive tvunget til at forlade EU's område for at følge deres forældre.

Denne afgørelse vedrørte dog de særlige omstændigheder i sagen og finder ikke anvendelse i alle tilfælde. Et barn, som er unionsborger, skal eksempelvis være juridisk, økonomisk eller følelsesmæssigt afhængig af den tredjelandstatsborger, som nægtes opholdsret, da det er denne afhængighed, der betyder, at unionsborgeren ville være tvunget til at forlade, ikke blot området for den medlemsstat, hvor vedkommende er statsborger, men også EU's område som helhed²¹⁹. EU-Domstolen har præciseret dette yderligere i senere retspraksis.

Eksempel: I sagen *McCarthy*²²⁰, to måneder efter *Ruiz Zambrano*, afsagde EU-Domstolen dom i en sag vedrørende en person med dobbelt britisk/irsk statsborgerskab. Shirley McCarthy, som var født i Det Forenede Kongerige og altid havde boet der, ansøgte som irsk statsborger om opholdsret i Det Forenede Kongerige for sig selv og sin ægtefælle, der var tredjelandstatsborger. Tilladelsen blev afslået med den begrundelse, at hun ikke var en "berettiget person", såsom en arbejdstager, selvstændig erhvervsdrivende eller selvforsørgende. I denne sag bekræftede EU-Domstolen, at [opholdsdirektivet](#) ikke fandt anvendelse, da Shirley McCarthy aldrig havde gjort brug af sin ret til fri bevægelighed. Domstolen præciserede, at den omstændighed, at en EU-borger er statsborger i mere end én EU-medlemsstat

218 EU-Domstolen, sag C-34/09, *Ruiz Zambrano mod Office national de l'emploi (ONEm)*, 8. marts 2011, Saml. 2011 s. I-01177; EF-Domstolen, sag C-200/02, *Kunqian Catherine Zhu og Man Lavette Chen mod Secretary of State for the Home Department*, 19. oktober 2004, Saml. 2004 s. I-09925, præmis 42-47.

219 EU-Domstolen, forenede sager C-356/11 og C-357/11, *O. og S. mod Maahanmuuttovirasto samt Maahanmuuttovirasto mod L.*, 6. december 2012, præmis 56.

220 EU-Domstolen, sag C-434/09, *Shirley McCarthy mod Secretary of State for the Home Department*, 5. maj 2011, Saml. 2011 s. I-03375.

ikke i sig selv er tilstrækkeligt til at udlede, at vedkommende har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed. EU-Domstolen konstaterede også, at artikel 20 og 21 i TEUF ikke gav hende ret til at få meddelt opholdstilladelse i Det Forenede Kongerige til sin ægtefælle, fordi hun ved et afslag herpå ikke ville blive frataget den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som er tillagt ved statussen som unionsborger, og heller ikke ville blive hindret i at udøve sin ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område.

Eksempel: I sagen *Dereci*²²¹, kort tid efter afgørelsen i sagen *Ruiz Zambrano*, fik EU-Domstolen lejlighed til at udtale sig om, hvorvidt en tredjelandstatsborger har ret til at opholde sig på området for den EU-medlemsstat, hvori hans ægtefælle og børn – alle EU-borgere – er bosiddende, selv om disse aldrig har gjort brug af deres ret til fri bevægelighed og ikke er afhængige af tredjelandstatsborgeren, for så vidt angår forsørgelse. EU-Domstolen udtalte, at medlemsstaterne kan nægte opholdstilladelse til en tredjelandstatsborger, medmindre et sådant afslag ville medføre, at den pågældende EU-borger fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som vedkommende er tillagt ved statussen som unionsborger, hvilket det tilkommer den nationale domstol at efterprøve. Med henblik på at give vejledning til en sådan vurdering påpegede EU-Domstolen, “[...] at den omstændighed alene, at det for en statsborger i en medlemsstat, af økonomiske årsager eller for at bevare familieenheden på Unionens område, måtte forekomme ønskværdigt, at medlemmer af hans familie, som ikke er statsborgere i en medlemsstat, kan opholde sig med ham på Unionens område, ikke i sig selv er tilstrækkelig til, at det må antages, at unionsborgeren nødsages til at forlade Unionens område, hvis en sådan ret ikke meddeles”.

Eksempel: I sagen *Yoshikazu lida mod Stadt Ulm*²²² var en japansk statsborger flyttet til Tyskland med sin tyske hustru og mindreårige datter. Hans hustru og datter flyttede senere til Østrig, mens ansøgeren selv forblev i Tyskland. Yoshikazu lida og hans hustru blev varigt adskilt i 2008, selv om de ikke blev skilt. I 2008 ansøgte Yoshikazu lida om et opholdskort som familiemedlem til en unionsborger, og hans ansøgning blev afslået af de tyske myndigheder. På denne baggrund blev EU-Domstolen anmodet om at klarlægge, hvorvidt en tredjelandstatsborger kan blive tilladt at opholde sig i sine familiemedlemmers oprindelsesstat, selv om disse var

221 EU-Domstolen, sag C-256/11, *Murat Dereci m.fl. mod. Bundesministerium für Inneres*, 15. november 2011, præmis 68.

222 EU-Domstolen, sag C-40/11, *Yoshikazu lida mod Stadt Ulm*, 8. november 2012.

flyttet fra oprindelsesmedlemsstaten og hovedsagelig havde været bosat i en anden EU-medlemsstat. EU-Domstolen bemærkede, at en tredjelandstatsborger, som er familiemedlem til en EU-borger, der har udøvet sin ret til fri bevægelighed, kun kan være omfattet af [direktiv 2004/38](#), hvis han selv bosætter sig i den værtsmedlemsstat, hvori hans EU-familiemedlem har bopæl. EU-Domstolen bemærkede endvidere, at Yoshikazu lidas datter ikke kunne gøre krav på opholdsret til sin far, da direktivets artikel 2, stk. 2, litra d, kun finder anvendelse på slægninge i opstigende linje, som forsørges af barnet, og således ikke på situationer, hvor et barn forsørges af forælderen.

EU-Domstolen undersøgte også sagen i relation til artikel 20 og 21 i TEUF. I denne sag udelukkede EU-Domstolen imidlertid, at Yoshikazu lidas ægtefælle og datter blev frataget den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som de var tillagt ved statussen som unionsborgere. Til grund for denne konklusion lagde EU-Domstolen den omstændighed, at sagsøgeren havde ansøgt om opholdsret i en anden medlemsstat end den, hvori hans datter og ægtefælle havde bopæl, og den omstændighed at Yoshikazu lida i princippet var berettiget til en forlængelse af sin opholdsret i henhold til national ret, samt hans status som fastboende udlænding i [direktiv 2003/109/EF](#)'s forstand.

I henhold til artikel 2, stk. 2, i [opholdsdirektivet](#) tilhører en "registreret partner" kategorien af familiemedlemmer, forudsat at dette er foreneligt med national ret i EU-værtsmedlemsstaten. Under visse omstændigheder kan en ikke-registreret partner også gives ret til at tilslutte sig en statsborger eller fastboende udlænding.

Eksempel: I sagen *Den Nederlandske Stat mod Reed*²²³ fastslog EF-Domstolen, at eftersom nederlandsk ret tillod ugifte samlever til nederlandske statsborgere at tage ophold hos dem i Nederlandene, skulle den samme fordel tildeles Ann Florence Reed, som havde et fast samlivsforhold med en arbejdstager fra Det Forenede Kongerige, der udøvede sine traktatmæssige rettigheder i Nederlandene. Domstolen fandt, at tilladelse til den ugifte samlever til ophold kunne bidrage til integration i værtsstaten og dermed til at gennemføre formålet med den fri bevægelighed for arbejdstagere. Nægtelsen heraf indebar forskelsbehandling.

[Familiesammenføringsdirektivet](#) regulerer situationen for ægtefæller og ugifte mindreårige børn til berettigede referencepersoner, som er tredjelandstatsborgere. I henhold

223 EF-Domstolen, sag C-59/85, *Den Nederlandske Stat mod Ann Florence Reed*, 17. april 1986, Saml. 1986 s. I-01283, præmis 28-30.

til direktivets artikel 5, stk. 3, skal en ansøgning om familiesammenføring indgives og behandles, mens familiemedlemmet opholder sig uden for den medlemsstat, på hvis område referencepersonen har ophold. Medlemsstaterne kan fravige denne bestemmelse. Familiemedlemmer til EØS-statsborgere kan imidlertid ikke underlægges et sådant krav²²⁴.

Under EMRK har Europarådets medlemsstater ret til at kontrollere udlændinges indrejse, ophold og udvisning. EMRK artikel 8 pålægger ikke desto mindre medlemsstaterne at respektere familielivet, og ethvert indgreb i dette skal være begrundet (se afsnit 5.4.2, som indeholder en liste over kriterier, der kan være relevante i forbindelse med behandlingen af sådanne sager). For EMRD er der blevet indbragt et betydeligt antal sager, som har rejst spørgsmål vedrørende nægtelse af indrejse for eller legalisering af ægtefæller eller andre familiemedlemmer til medlemsstaternes egne statsborgere eller fastboende udlændinge. Et af de væsentligste spørgsmål ved afgørelsen af, hvorvidt medlemsstatens nægtelse var berettiget, er, om der er hindringer for udøvelsen af familielivet i udlandet. Dette kan indebære, at statsborgeren forlader sin egen stat, men hvis dette ikke vurderes at være urimeligt, anser EMRD sædvanligvis medlemsstatens afgørelse for at være proportional²²⁵. Domstolens retspraksis på dette område er nært forbundet med de særlige kendetegn ved og kendsgerninger i den enkelte sag (se også afsnit 5.4 for flere eksempler).

Eksempel: I sagen *Darren Omoregie m.fl. mod Norge*²²⁶ fandt EMRD, at den norske hustru til en nigerianer ikke burde have haft en forventning om, at hendes mand ville få tilladelse til at bo sammen med hende og deres børn i Norge, selv om de havde giftet sig, mens hendes mand havde lovligt ophold i landet. EMRD tog navnlig hensyn til den tilknytning, som ægtefællen havde til sit oprindelsesland.

Eksempel: I sagen *Nuñez mod Norge*²²⁷ indrejste klageren i Norge i strid med et indrejseforbud efter tidligere at have begået et strafbart forhold i landet under et andet navn. Klageren havde derefter indgået ægteskab med en norsk statsborger

224 EF-Domstolen, sag C-459/99, *Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX) mod Etat belge*, 25. juli 2002, Saml. 2002 s. I-06591; EF-Domstolen, sag C-503/03, *Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Kongeriget Spanien*, 31. januar 2006, Saml. 2006 s. I-1097.

225 EMRD, *Darren Omoregie m.fl. mod Norge*, 31. juli 2008, app. nr. 265/07, præmis 68; EMRD, *Bajsultanov mod Østrig*, 12. juni 2012, app. nr. 54131/10, præmis 91; EMRD, *Onur mod Det Forenede Kongerige*, 17. februar 2009, app. nr. 27319/07, præmis 60–61.

226 EMRD, *Darren Omoregie m.fl. mod Norge*, 31. juli 2008, app. nr. 265/07.

227 EMRD, *Nuñez mod Norge*, 28. juni 2011, app. nr. 55597/09.

og havde to døtre. EMRD fandt, at Norge ville overtræde artikel 8, hvis landet udviste klageren.

Nægtelse af at legalisere situationen for en udenlandsk ægtefælle efter ægteskabets opløsning er blevet stadfæstet af EMRD, selv om en sådan nægtelse kan føre til *de facto*-eksil for familiens børn, som er statsborgere i værtsstaten (se også afsnit 5.4.1).

Eksempel: I sagen *Sorabjee mod Det Forenede Kongerige*²²⁸ afviste den tidligere Europæiske Kommission for Menneskerettigheder ansøgerens artikel 8-klage over udvisningen af hendes mor til Kenya. Kommissionen fandt, at eftersom klageren var tre år gammel, var hun i en alder, hvor hun kunne flytte med sin mor samt forventes at være i stand til at tilpasse sig det nye miljø. Hendes britiske statsborgerskab var irrelevant. Denne afgørelse kan kontrasteres med EU-Domstolens dom i sagen *Ruiz Zambrano* (se eksemplet ovenfor).

I situationer, hvor de nationale domstole imidlertid har fundet, at et barn skulle forblive i opholdsstaten, kan EMRD være uvillig til at acceptere den splittelse af familien, som udlændingemyndighederne påtænker.

Eksempel: I sagen *Rodrigues da Silva og Hoogkamer mod Nederlandene*²²⁹, hvor de nationale domstole udtrykkeligt havde afgjort, at det var i barnets tarv at forblive i Nederlandene med hendes nederlandske far, fandt EMRD, at det var disproportionalt at nægte at legalisere situationen for hendes brasilianske mor, som hun havde regelmæssig kontakt med.

Der er også situationer, hvor der kan være et indirekte indgreb i retten til respekt for familieliv, selv om der i den konkrete sag ikke foreligger en direkte nægtelse af at tillade et ophold.

Eksempel: Sagen *G.R. mod Nederlandene*²³⁰ omhandlede det indgreb, der forårsagedes af overdrevent høje gebyrer for legaliseringen af en udenlandsk ægtefælles indvandringsmæssige situation. EMRD besluttede at behandle sagen i henhold

228 Den Europæiske Kommission for Menneskerettigheder, *Sorabjee mod Det Forenede Kongerige* (dec.), 23. oktober 1995, nr. 23938/94; Den Europæiske Kommission for Menneskerettigheder, *Jaramillo mod Det Forenede Kongerige* (dec.), 23. oktober 1995, nr. 24865/94.

229 EMRD, *Rodrigues da Silva og Hoogkamer mod Nederlandene*, 31. januar 2006, app. nr. 50435/99.

230 EMRD, *G.R. mod Nederlandene*, 10. januar 2012, app. nr. 22251/07.

til EMRK artikel 13, fordi klagemålet vedrørte ansøgerens manglede mulighed for at anfægte afslaget på hans ansøgning om opholdstilladelse, eftersom denne blev afslået alene med den begrundelse, at han ikke havde betalt de påkrævede gebyrer²³¹.

5.3. Familiesammenføring

Familiesammenføring betegner de situationer, hvor den person, som er bosat i en EU-medlemsstat eller i en af Europarådets medlemsstater, ønsker at blive ført sammen med familiemedlemmer, der blev efterladt, da vedkommende udvandrede.

Under EU-retten skelnes der i bestemmelserne i [opholdsdirektivet](#) vedrørende familie-medlemmer til i EØS-statsborgere, som udøver deres traktatmæssige rettigheder, ikke mellem familielegalisering og familiesammenføring; det er forholdet mellem familie-medlemmet og den EU-borger, der er referenceperson, som er afgørende.

Med hensyn til familiemedlemmer, som ikke indgår i kernefamilien, har EU-Domstolen for nylig fastlagt, at EU-medlemsstaterne har et vidt skøn, hvad angår valget af de kriterier, der skal tages i betragtning ved behandlingen af ansøgninger om indrejse- og ophold i landet for de personer, der er nævnt i artikel 3, stk. 2, i [opholdsdirektivet](#). Medlemsstaterne har således ret til at fastsætte særlige krav i deres lovgivning til afhængighedsforholdets karakter og varighed. EU-Domstolen har dog også specificeret, at disse krav skal være i overensstemmelse med den almindelige betydning af de ord, der vedrører afhængighedsforholdet i direktivets artikel 3, stk. 2, og at de ikke må bevirke, at denne bestemmelse fratages sin effektive virkning²³².

I henhold til artikel 4 i [familiesammenføringsdirektivet](#) har ægtefæller og ugifte mindreårige børn ret til at slutte sig til en berettiget referenceperson, som er tredjelandsstatsborger, men EU-medlemsstaterne kan indføre betingelser vedrørende de midler, som referencepersonen skal råde over. Direktivet anfører, at når et barn er fyldt 12 år og ankommer uafhængigt af den øvrige familie, kan medlemsstaten, inden den tillader barnets indrejse og ophold i henhold til direktivet, undersøge, om barnet opfylder et kriterium om integration, hvis statens lovgivning på datoen for gennemførelsen af direktivet foreskrev en sådan undersøgelse. EF-Domstolen afviste en sag anlagt af Europa-Parlamentet, som påstod, at disse begrænsende bestemmelser i direktivet var i strid

231 EMRD, *Anakomba Yula mod Belgien*, 10. marts 2009, app. nr. 45413/07.

232 EU-Domstolen, sag C-83/11, *Secretary of State for the Home Department mod Rahman m.fl.*, 5. september 2012, præmis 36-40.

med de grundlæggende rettigheder. EF-Domstolen understregede dog, at der findes en række krav, som medlemsstaterne skal opfylde, når de gennemfører direktivet²³³.

I henhold til artikel 4, stk. 5, i [familiesammenføringsdirektivet](#) kan EU-medlemsstaterne kræve, at referencepersonen og dennes ægtefælle som et minimum skal være over en bestemt alder, dog højst 21 år, før ægtefællen kan slutte sig til vedkommende. En række europæiske stater synes at have vedtaget lovgivning, som forhøjer alderen ved ægteskabsvisa.

EU-retten sonderer ikke mellem, hvorvidt den familiemæssige tilknytning er opstået før eller efter det tidspunkt, hvor referencepersonen bosatte sig på området²³⁴.

Med hensyn til familiemedlemmer til tredjelandstatsborgere, som er bosiddende i EU, anføres det udtrykkeligt i artikel 2, litra d, i [familiesammenføringsdirektivet](#), at direktivet finder anvendelse, hvad enten den familiemæssige tilknytning opstod før eller efter referencepersonens indrejse, om end lovgivningen i nogle medlemsstater foretager en klar sondring. Denne sondring er heller ikke relevant for berettigede tredjelandstatsborgere, som er familiemedlemmer til EØS-statsborgere.

Eksempel: I sagen *Chakroun*²³⁵ undersøgte EU-Domstolen en nederlandsk lovgivning, som sondrede mellem "familiedannelse" og "familiesammenføring", der hver havde forskellige opholdsordninger, herunder økonomiske krav. En sådan sondring afhæng udelukkende af, hvorvidt den familiemæssige tilknytning var opstået før eller efter referencepersonens indrejse med henblik på at bosætte sig i værtsstaten. Eftersom parret i den konkrete sag havde giftet sig to år efter referencepersonens indrejse i Nederlandene, blev deres situation behandlet som en familiedannelse, og ikke som en familiesammenføring, til trods for at parret havde været gift i over 30 år på tidspunktet for den anfægtede afgørelse.

EU-Domstolen bekræftede, at en berettiget referencepersons ret i henhold til [familiesammenføringsdirektivet](#) til at blive ført sammen med berettigede familiemedlemmer, som er tredjelandstatsborgere, var gældende, uanset om den

233 EF-Domstolen, sag C-540/03, *Europa-Parlamentet mod Rådet for Den Europæiske Union*, 27. juni 2006, Saml. 2010 s. I-05769, præmis 62-65.

234 EF-Domstolen, sag C-127/08, *Metock m.fl. mod Minister for Justice, Equality and Law Reform*, 25. juli 2008, Saml. 2008 s. I-06241.

235 EU-Domstolen, sag C-578/08, *Chakroun mod Minister van Buitenlandse Zaken*, 4. marts 2010, Saml. 2010 s. I-01839.

famillemæssige tilknytning var opstået før eller efter referencepersonens indrejse. Domstolen tog i betragtning, at en sådan sondring ikke blev foretaget i EU-retten (direktivets artikel 2, litra d, og betragtning 6 samt artikel 7 i EU's charter om grundlæggende rettigheder), samt nødvendigheden af ikke at fratage direktivets bestemmelser deres effektive virkning.

Opholdsdirektivet og, før dets vedtagelse, forordning (EØF) nr. 1612/68 gør det klart, at ægtefæller til EØS-statsborgere har ret til at tage bopæl sammen med dem, samt at EØS-statsborgere, der udøver deres ret til fri bevægelighed, også skal nyde de samme "sociale og skattemæssige fordele" som værtsstatens egne statsborgere, inklusive fordele i de indvandringsregler, der er gældende i situationer, som ikke er omfattet af de udtrykkelige betingelser i direktivet²³⁶.

Under EMRK har EMRD behandlet en række sager, der vedrørte afslag på udstedelse af visa til ægtefæller, børn eller ældre slægtninge efterladt i oprindelseslandet, og med hvem klageren tidligere havde nydt familieliv i udlandet.

I relation til ægtefæller, som er blevet efterladt, anvendes mange af de samme argumenter, der fremføres af Europarådets medlemsstater – og godtages af EMRD – i sager vedrørende familielegalisering, også i sager vedrørende familiesammenføring. Ægtefæller, der er bosat i Europarådets medlemsstater, og som har indgået ægteskab med en partner, der befinder sig i udlandet, kan forventes at skulle flytte til udlandet, medmindre de kan påvise, at der er alvorlige hindringer for dette, især hvis de burde have haft kendskab til de restriktive indvandringsregler. Medlemsstaterne er ikke forpligtede til at respektere et ægtepars valg af det specifikke land, som de ønsker at bosætte sig i, og heller ikke til at meddele opholdstilladelse til ægtefæller, som ikke er statsborgere i det pågældende land. Men hvis en medlemsstat beslutter sig for at vedtage lovgivning, som tildeler bestemte kategorier af indvandrere ret til at blive ført sammen med deres ægtefælle, skal medlemsstaten gøre dette på en måde, der er forenelig med princippet om ikke-forskelsbehandling udtrykt i EMRK artikel 14²³⁷.

Et fællestræk ved migration er, at børn ofte efterlades i oprindelseslandet: Forældrene udvandrer for at bosætte sig i værtslandet, men efterlader deres børn, ofte i bedsteforældrenes eller en anden slægtninges varetægt, indtil de har etableret og sikret sig juridisk, socialt og økonomisk i et omfang, der er tilstrækkeligt til, at de kan hente deres

236 EFTA-Domstolen, *Arnulf Clauder*, nr. E-4/11, 26. juli 2011, præmis 44.

237 EMRD, *Hode og Abdi mod Det Forenede Kongerige*, 6. november 2012, app. nr. 22341/09, præmis 43-55.

børn, så de kan tilslutte sig dem. EMRD's tilgang til sager af denne art afhænger i høj grad af de konkrete omstændigheder i den enkelte sag.

Eksempel: I sagen *Gül mod Schweiz*²³⁸ var et barn blevet efterladt hos slægtninge i Tyrkiet, mens først hendes far og dernæst hendes mor udvandrede til Schweiz. Som følge af at have pådraget sig alvorlige kvæstelser under en brand blev moderen meddelt en humanitær opholdstilladelse i Schweiz, idet myndighederne på daværende tidspunkt vurderede, at hendes fysiske helbred ville lide overlast, hvis hun vendte tilbage til Tyrkiet. Hendes mand blev derfor tilbudt en opholdstilladelse, så han kunne blive hos hende. De ansøgte om, at deres efterladte barn kunne tilslutte sig dem; men selv om begge forældre nu var lovligt bosat i Schweiz, gjorde deres status dem ikke berettigede til familiesammenføring. Efter at have vurderet de særlige problemstillinger og omstændigheder i sagen fandt EMRD, at der ikke var nogen reel begrundelse for, at hele familien ikke kunne flytte tilbage til Tyrkiet, eftersom moderens helbredstilstand syntes at have stabiliseret sig. Domstolen fandt derfor, at afslaget på at tillade barnet at slutte sig til forældrene ikke udgjorde en krænkelse af EMRK artikel 8.

Eksempel: I sagen *Sen mod Nederlandene*²³⁹ blev den ældste datter efterladt i Tyrkiet, mens forældrene rejste til Nederlandene. EMRD fandt, at forældrenes beslutning om at efterlade datteren ikke kunne anses for at være uigenkaldelig med den konsekvens, at hun skulle forblive uden for familiegruppen. De nederlandske myndigheders afslag på at lade hende slutte sig til sine forældre i landet udgjorde under de særlige omstændigheder en krænkelse af EMRK artikel 8.

Eksempel: I *Osman mod Danmark*²⁴⁰ behandlede EMRD en sag, hvor en somalisk skolepige i teenagealderen - permanent og lovligt bosiddende i Danmark sammen med sin familie - var blevet ført fra Danmark af sin far, så hun på fuld tid kunne tage sig af sin ældre farmor i en flygtningelejr i Kenya. Da hun to år senere ansøgte om en ny opholdstilladelse med henblik på at gentilslutte sig sin familie i Danmark, afslog de danske myndigheder hendes ansøgning. Domstolen fandt, at dette udgjorde en krænkelse af EMRK artikel 8.

238 EMRD, *Gül mod Schweiz*, 19. februar 1996, app. nr. 23218/94.

239 EMRD, *Sen mod Nederlandene*, 21. december 2001, app. nr. 31465/96.

240 EMRD, *Osman mod Danmark*, 14. juni 2011, app. nr. 38058/09.

Under ESC garanterer artikel 19, stk. 6 retten til familiesammenføring. ECSR har anført følgende med hensyn til betingelser og begrænsninger for familiesammenføring:

- a) afslag af helbredsgrunde kan kun tillades i tilfælde af specifikke sygdomme, der er så alvorlige, at de er til fare for den offentlige sundhed²⁴¹;
- b) et krav om en passende bolig skal ikke være så restriktivt, at det hindrer familiesammenføring²⁴²;
- c) et krav om en opholdsperiode på mere end et år for vandrende arbejdstagere, som ønsker at blive tilsluttet af deres familiemedlemmer, er urimeligt højt og derfor i strid med ESC;
- d) vandrende arbejdstagere, som har tilstrækkelig indkomst til at forsørge deres familiemedlemmer, skal ikke automatisk nægtes retten til familiesammenføring på grund af indkomstens oprindelse, hvis de er juridisk berettigede til de fordele, som de måtte modtage;
- e) et krav om, at den vandrende arbejdstagers familiemedlemmer skal gennemgå en sprog- og/eller integrationsprøve for at få tilladelse til at indrejse i landet, eller et krav om at de skal gennemgå (og bestå) sådanne prøver, når de befinder sig i landet, for at få tilladelse til at forblive, udgør en restriktion, som indebærer en risiko for, at den forpligtelse, der er fastlagt ved artikel 19, stk. 6, fratages sit indhold. Restriktionen er derfor ikke i overensstemmelse med ESC²⁴³.

5.4. Opretholdelse af familien – beskyttelse mod udvisning

Mange situationer opstår, i hvilke en tredjelandstatsborgers ægtefælle eller forælder er truet af udvisning, eller bliver udvist, og hvor dette kan have alvorlige konsekvenser for det eksisterende familieliv. Sådanne situationer opstår ofte under følgende to scenarier, der også kan være forbundne:

241 Se ECSR, Conclusions XVIII-1 (Tyrkiet), artikel 1, 12, 13, 16 og 19 i ESC, 1998, artikel 19 "Conditions of family reunion".

242 Se ECSR, Conclusions 2011 (Belgien), artikel 7, 8, 16, 17 og 19 i den reviderede ESC, januar 2012, artikel 19, stk. 6.

243 For en aktuell udtalelse om disse principper, se ECSR, Conclusions 2011, General Introduction, januar 2012, udtalelse om fortolkning af artikel 19, stk. 6.

- a) det forhold, som opholdstilladelsen er baseret på, er opløst, og parret er blevet separeret eller skilt – typisk er der i forholdet børn, som har ret til kontakt med begge forældre;
- b) det familiemedlem, som er tredjelandstatsborger, har begået et strafbart forhold, der har ført til en afgørelse om udvisning. Spørgsmålet er, hvorvidt retten til respekt for familieliv gør udvisningen disproportional.

Det kan ganske enkelt også være tilfældet, at myndighederne fastslår, at familiemedlemmet ikke længere opfylder de krav, der oprindeligt bemyndigede vedkommendes ophold. I sådanne sager er det nødvendigt at undersøge den pågældende persons faktiske situation.

Eksempel: I sagen *Pehlivan* ved EU-Domstolen²⁴⁴ fik en tyrkisk statsborger, som havde tilsluttet sig sine forældre i Nederlandene, medhold i sit krav om opholdsret i EU-værtsmedlemsstaten, selv om hun havde indgået ægteskab før udløbet af den treårige periode, som er fastsat i artikel 7, stk. 1, første led, i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80. Den treårige periode refererer til de første tre år af opholdet, inden den pågældende person kan få adgang til arbejdsmarkedet, og er den periode inden for hvilken, EU-medlemsstaten kan fastsætte særlige betingelser for personen. Gennem hele denne periode boede ansøgeren sammen med sine forældre, hvorigennem hun havde fået tilladelse til at indrejse i Nederlandene med henblik på familiesammenføring.

5.4.1. Opløste forhold

I de tilfælde hvor tredjelandstatsborgeren endnu ikke har fået meddelt en selvstændig opholdstilladelse, og det forhold, som lå til grund for opholdet, opløses, kan den udenlandske partner miste sin ret til fortsat ophold.

Under EU-retten berettiger forholdet fortsat den separerede tredjelandstatsborger til ophold, indtil det ægteskab, der udgør grundlaget for opholdet, opløses juridisk ([opholdsdirektivet](#))²⁴⁵. Opløsning af et forhold er ikke tilstrækkeligt til at berettige fortabelse af opholdsret.

244 EU-Domstolen, sag C-484/07, *Fatma Pehlivan mod Staatssecretaris van Justitie*, 16. juni 2011, Saml. 2011 s. I-05203.

245 EF-Domstolen, sag C-267/83, *Aissatou Diatta mod Land Berlin*, 13. februar 1985, Saml. 1983 s. I-00567.

Artikel 13 i [opholdsdirektivet](#) foreskriver, at familiemedlemmer, som er tredjelandstatsborgere, bevarer deres opholdsret i tilfælde af skilsmisse eller omstødelse af ægteskab, som har været i mindst tre år, heraf mindst ét år i værtsmedlemsstaten, eller hvis der er børn i ægteskabet, som nødvendiggør forældrenes tilstedeværelse. Opholdsdirektivet indeholder en særlig bestemmelse, som har til formål at sikre opholdsretten for tredjelandstatsborgere, der har været udsat for vold i hjemmet, og hvis partner er EØS-statsborger (artikel 13, stk. 2, litra c).

[Familiesammenføringsdirektivet](#) foreskriver også muligheden for at meddele en udenlandsk partner opholdstilladelse i tilfælde, hvor forholdet til referencepersonen ophører på grund af dødsfald, skilsmisse eller separation. En forpligtelse til at meddele separat opholdstilladelse opstår først efter fem års ophold (artikel 15). Ifølge direktivets artikel 15, stk. 3, skal EU-medlemsstaterne fastsætte bestemmelser, som sikrer, at der meddeles en selvstændig opholdstilladelse, hvis der opstår særligt vanskelige situationer efter skilsmisse eller separation. Som ved artikel 13, stk. 2, litra c, i [opholdsdirektivet](#) er det hensigten, at dette skal omfatte situationer med vold i hjemmet, om end medlemsstaterne selv afgør, hvilke bestemmelser der fastsættes.

Under EMRK vurderer EMRD, hvorvidt familielivet og behovet for at opretholde kontakten med børnene kræver, at tredjelandstatsborgeren skal have tilladelse til at blive. Dette adskiller sig fra den nationale lovgivning i mange medlemsstater, hvor opløsning af et forhold kan medføre, at den ægtefælle eller forælder, der er tredjelandstatsborger, fortaber sin opholdsret. Ofte finder EMRD ingen begrundelse for, at kontakten ikke kan opretholdes gennem besøg²⁴⁶, men domstolen vil dog anse visse situationer for at kunne kræve, at tredjelandstatsborgeren får tilladelse til at forblive i landet.

Eksempel: I sagen *Berrehab mod Nederlandene*²⁴⁷ fastslog EMRD, at EMRK artikel 8 var til hinder for, at Nederlandene udviste en far, som trods skilsmisse opretholdt kontakten til sit barn fire gange om ugen.

5.4.2. Straffedomme

En EU-medlemsstat kan ønske at ville udvise en lovligt bosiddende tredjelandstatsborger, der har begået strafbare forhold.

246 EMRD, *Rodrigues da Silva og Hoogkamer mod Nederlandene*, 31. januar 2006, app. nr. 50435/99.

247 EMRD, *Berrehab mod Nederlandene*, 21. juni 1988, app. nr. 10730/84.

Under EU-retten giver artikel 27–33 i [opholdsdirektivet](#) berettigede familiemedlemmer den samme – afledte – udvidede beskyttelse mod udvisning, som EØS-statsborgere selv nyder. Eksempelvis skal ethvert forsøg på at begrænse retten til fri bevægelighed og ophold for EU-borgere og disses familiemedlemmer af hensyn til den offentlige orden eller offentlige sikkerhed være begrundet i den omstændighed, at vedkommendes personlige adfærd udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel. Tidligere strafedomme kan ikke i sig selv begrunde anvendelsen af sådanne foranstaltninger.

I henhold til direktivets artikel 28, stk. 3, litra b, kan mindreårige børn kun udvises, hvis det er bydende nødvendigt af hensyn til den offentlige sikkerhed, medmindre udvisningen er nødvendig af hensyn til barnets tarv.

Familiemedlemmer til tyrkiske statsborgere, uanset deres nationalitet, der har oparbejdet fast ophold, nyder samme beskyttelse²⁴⁸.

Artikel 6, stk. 2, i [familiesammenføringsdirektivet](#) tillader medlemsstaterne at inddrage eller afslå at forny et familiemedlems opholdstilladelse, hvis det er begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed. Når medlemsstaterne træffer en sådan afgørelse, skal de tage hensyn til alvoren eller arten af familiemedlemmets krænkelse af den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed eller til den fare, der er forbundet med vedkommende.

Under EMRK vil EMRD først afgøre, hvorvidt det er rimeligt at forvente, at familien skal følge med lovovertræderen til udlandet og, hvis dette ikke er tilfældet, hvorvidt den kriminelle adfærd fortsat gør udvisning berettiget, når det står klart, at udvisning vil medføre en fuldstændig splittelse af familien. I sådanne situationer er EMRD's konklusioner nært forbundne med omstændighederne i den enkelte sag. EMRD har taget forskellige kriterier i brug til vurderingen af proportionaliteten af en udvisningsafgørelse, herunder:

- arten og alvoren af den af klageren begåede kriminalitet i den udvisende stat;
- længden af klagerens ophold i det land, som vedkommende skal udvises fra;
- den tid, der er forløbet, siden den kriminelle handling blev begået, og klagerens adfærd under denne periode;
- klagerens og dennes familiemedlemmers nationalitet;

²⁴⁸ EU-Domstolen, sag C-451/11, *Natthaya Dülger mod Wetteraukreis*, 19. juli 2012.

- hvor stærk klagerens sociale, kulturelle og familiemæssige tilknytning er til værtslandet og til destinationslandet;
- de berørte børns tarv og trivsel, og særligt eventuelle vanskeligheder, som de ville blive stillet over for, hvis de skulle følge med klageren til det land, som denne skal udvises til²⁴⁹.

Eksempel: Sagen *A. A. mod Det Forenede Kongerige*²⁵⁰ vedrørte en nigeriansk statsborger, der var kommet til Det Forenede Kongerige som barn for at slutte sig til sin mor og sine søskende, og var blevet meddelt permanent opholdstilladelse. Som skoledreng begik han en grov forbrydelse og aftjente sin straf. Han blev derefter et godt eksempel på vellykket rehabilitering, begik ikke flere lovovertrædelser, tog en universitetsgrad og fandt fast arbejde. Han havde gjort dette, da afgørelsen om hans udvisning, der var baseret på den forbrydelse, som han havde begået som ung, blev truffet. EMRD noterede sig klagerens tidligere straffedom og eksemplarske rehabilitering og understregede betydningen af den tid, der var forløbet, siden den strafbare handling blev begået, og klagerens adfærd under hele denne periode. Domstolen konkluderede, at under disse særlige omstændigheder ville udvisning af klageren have udgjort en krænkelse af EMRK artikel 8.

Eksempel: I sagen *Antwi m.fl. mod Norge*²⁵¹ var klagerne en ghanesisk statsborger samt hans hustru og datter, som var norske statsborgere. EMRD fastslog, at der ikke var sket en krænkelse af EMRK artikel 8 som følge af myndighedernes afgørelse om at udvise Antwi og forbyde ham indrejse i Norge i fem år, efter at de havde opdaget, at hans pas var forfalsket. Domstolen fandt, at eftersom begge forældre var født og opvokset i Ghana (hustruen havde forladt landet, da hun var 17 år) og havde besøgt landet tre gange sammen med deres datter, var der ikke uoverstigelige hindringer for, at de kunne bosætte sig sammen i Ghana eller i det mindste opretholde regelmæssig kontakt.

249 EMRD, *Boultif mod Schweiz*, 2. august 2001, app. nr. 54273/00; EMRD, *Üner mod Nederlandene* [Storkammer], 18. oktober 2006, app. nr. 46410/99; EMRD, *Balogun mod Det Forenede Kongerige*, 10. april 2012, app. nr. 60286/09, præmis 43-53.

250 EMRD, *A.A. mod Det Forenede Kongerige*, 20. september 2011, app. nr. 8000/08.

251 EMRD, *Antwi m.fl. mod Norge*, 14. februar 2012, app. nr. 26940/10.

Eksempel: I sagen *Amrollahi mod Danmark*²⁵² var klageren en iransk statsborger med permanent opholdstilladelse i Danmark. Han havde to børn med sin danske partner og endnu et barn, som boede i Danmark, fra et tidligere forhold. Efter at han var blevet løsladt fra fængslet efter at have afsonet en dom for narkotikasmugling, søgte myndighederne at udvise ham til Iran. EMRD fastslog, at dette ville udgøre en krænkelse af EMRK artikel 8, fordi klagerens påtænkte permanente udelukkelse fra Danmark ville splitte familien. Det var reelt set umuligt for dem at fortsætte deres familieliv uden for Danmark, idet klagerens hustru aldrig havde været i Iran, ikke forstod farsi og ikke var muslim. Bortset fra, at hun var gift med en iransk mand, havde hun ingen tilknytning til landet²⁵³.

Eksempel: I sagen *Hasanbasic mod Schweiz*²⁵⁴ var klageren blevet dømt for mindre forseelser flere gange. Men afgørelsen om at udvise ham synes hovedsageligt at være baseret på hans betydelige gæld og de meget anselige beløb, som han og hans familie havde modtaget i sociale ydelser, frem for på disse straffedomme. Ved anvendelsen af ovennævnte kriterier tog EMRD den omstændighed i betragtning, at det udtrykkeligt foreskrives i EMRK, at et lands økonomiske velfærd er et legitimt formål, der kan begrunde indgreb i respekten for privat- og familieliv. De schweiziske myndigheder var derfor berettigede til at tage klagerens gæld og hans families afhængighed af velfærdssystemet i betragtning, i det omfang at denne afhængighed påvirkede landets økonomiske velfærd. Dette var dog kun én af de omstændigheder, som EMRD tog i betragtning, da den konkluderede i sagen, at udvisningen ville udgøre en krænkelse af EMRK artikel 8 på grund af den meget lange tid, som klagerne havde boet i Schweiz i, og deres integration i det schweiziske samfund.

252 EMRD, *Amrollahi mod Danmark*, 11. juli 2002, app. nr. 56811/00.

253 For andre lignende domme, se EMRD, *Beldjoudi mod Frankrig*, 26. marts 1992, app. nr. 12083/86; EMRD, *Boultif mod Schweiz*, 2. august 2001, app. nr. 54273/00; EMRD, *Udeh mod Schweiz*, 16. april 2013, app. nr. 12020/09.

254 EMRD, *Hasanbasic mod Schweiz*, 11. juni 2013, app. nr. 52166/09.

Hovedpunkter

- Familiesammenføring for EU-statsborgere, som ikke har udnyttet retten til fri bevægelighed, er ikke omfattet af EU-retten. I visse EU-medlemsstater har EU-borgere, som udøver retten til fri bevægelighed, en langt videre ret til familiesammenføring end disse staters egne statsborgere (se [Indledning](#) til dette kapitel).
- [Opholdsdirektivet](#) finder anvendelse på berettigede familiemedlemmer til EØS-statsborgere og til EU-borgere, såfremt disse EU-borgere har udøvet retten til fri bevægelighed, uanset deres egen nationalitet. Direktivet giver berettigede familiemedlemmer den samme – afledte – udvidede beskyttelse mod udvisning, som EØS-statsborgere selv nyder (se [afsnit 5.2](#)).
- Familiesammenføring for referencepersoner, som er tredjelandstatsborgere, er reguleret i [familiesammenføringsdirektivet](#). Det kræver principielt, at familiemedlemmet befinder sig uden for landet, om end medlemsstaterne kan fritage for dette krav (se [afsnit 5.3](#)).
- I relation til familiesammenføring sondres der i EU-retten ikke mellem, hvorvidt den familiemæssige tilknytning er opstået før eller efter det tidspunkt, hvor referencepersonen bosatte sig på området (se [afsnit 5.3](#)).
- EMRD har udformet kriterier til vurderingen af proportionaliteten af en udvisningsafgørelse under iagttagelse af retten til respekt for privat- og familieliv, som garanteret ved EMRK artikel 8. EMRD's tilgang til udvisning af familiemedlemmer eller til familiesammenføring afhænger af de konkrete faktiske omstændigheder i hver enkelt sag (se [afsnit 5.2](#) og/eller [5.4.1](#)).
- ESC foreskriver en ret til familiesammenføring, og retspraksis fra ECSR begrænser de betingelser og restriktioner, der kan anvendes i forbindelse med en sådan sammenføring (se [afsnit 5.3](#)).
- I henhold til EMRK kan et generelt forbud mod indgåelse af ægteskab, som er baseret på personens indvandrerstatus, være uacceptabelt (se [afsnit 5.1](#)).

Yderligere retspraksis og materiale:

Oplysninger om, hvordan man finder yderligere retspraksis, findes i vejledningen [Hvordan man finder retspraksis fra de europæiske domstole](#) på side 263 i håndbogen. Yderligere materiale om de spørgsmål, der er behandlet i dette kapitel, findes i afsnittet [Supplerende læsning](#) på side 241.

6

Frihedsberøvelse og begrænsninger af bevægelsesfriheden

EU	Omhandlet emne	Europarådet
Modtagelsesdirektivet (2013/33/EU), artikel 2, litra h	Definitioner: Frihedsberøvelse eller begrænsning af bevægelsesfrihed	EMRK, artikel 5 (ret til frihed og sikkerhed) EMRK, artikel 2 i protokol nr. 4 (bevægelsesfrihed)
Tilbagesendelsesdirektivet (2008/115/EF), artikel 15, stk. 1 Modtagelsesdirektivet (2013/33/EU), artikel 8, stk. 2	Alternativer til frihedsberøvelse	EMRD, <i>Mikolenko mod Estland</i> , 2010 (nødvendig undersøgelse af alternativer til frihedsberøvelse)
Tilbagesendelsesdirektivet (2008/115/EF), artikel 15, stk. 1 Modtagelsesdirektivet (2013/33/EU), artikel 8	Udtømmende liste over undtagelser til retten til frihed	EMRK, artikel 5, stk. 1, litra a-f (ret til frihed og sikkerhed)
Schengen-grænsekodeksen (forordning (EF) nr. 562/2006), artikel 13 (nægtelse af indrejse)	<i>Frihedsberøvelse for at forhindre uretmæssig indrejse i landet</i>	EMRK, artikel 5, stk. 1, litra f, første del (ret til frihed og sikkerhed) EMRD, <i>Saadi mod Det Forenede Kongerige</i> , 2008 og <i>Suso Musa mod Malta</i> , 2013 (personer endnu ikke tilladt indrejse af indrejsestaten)
Tilbagesendelsesdirektivet (2008/115/EF), artikel 15 EU-Domstolen, C-61/11, <i>El Dridi</i> , 2011 og C-329/11, <i>Achughbabian</i> , 2011 (forholdet mellem frihedsberøvelse før udsendelse og strafferetlig frihedsberøvelse)	<i>Frihedsberøvelse i perioden frem til udvisning eller udlevering</i>	EMRK, artikel 5, stk. 1, litra f, anden del (ret til frihed og sikkerhed)

EU	Omhandlet emne	Europarådet
Tilbagesendelsesdirektivet (2008/115/EF), artikel 20 Modtagelsesdirektivet (2013/33/EU), artikel 8, stk. 3	Foreskrevet ved lov	EMRK, artikel 5, stk. 1 (ret til frihed og sikkerhed) EMRD, <i>Nowak mod Ukraine</i> , 2011 (processuelle retsgarantier)
Tilbagesendelsesdirektivet (2008/115/EF), artikel 15 og artikel 3, stk. 7 Modtagelsesdirektivet (2013/33/EU), artikel 8, stk. 2	Nødvendighed og proportionalitet	EU-Domstolen, <i>Rusu mod Østrig</i> , 2008 (utilstrækkelig begrundelse og vilkårlig frihedsberøvelse)
	Vilkårlighed	
	God tro	EMRD, <i>Longa Yonkeu mod Letland</i> , 2011 (kystvagter skjulte deres kendskab til en asylansøgning)
Tilbagesendelsesdirektivet (2008/115/EF), artikel 15, stk. 1 Modtagelsesdirektivet (2013/33/EU), artikel 9, stk. 1	Nødvendig omhu	EMRD, <i>Singh mod Tjekkiet</i> , 2005 (to og et halvt års frihedsberøvelse under afventning af udvisning)
Tilbagesendelsesdirektivet (2008/115/EF), artikel 15 EF-Domstolen, C-357/09, <i>Kadzoev</i> , 2009	Realistisk udsigt til udsendelse	EMRD, <i>Mikolenko mod Estland</i> , 2010 (frihedsberøvelse, selv om der ingen realistisk udsigt var til udsendelse)
Tilbagesendelsesdirektivet (2008/115/EF), artikel 15, stk. 5 og 6 EF-Domstolen, C-357/09, <i>Kadzoev</i> , 2009	Maksimal varighed af frihedsberøvelse	EMRD, <i>Auad mod Bulgarien</i> , 2011 (vurdering af rimelig varighed af frihedsberøvelse ud fra de særlige omstændigheder i hver enkelt sag)
Tilbagesendelsesdirektivet (2008/115/EF), artikel 3, stk. 9, artikel 16, stk. 3, og artikel 17 Modtagelsesdirektivet (2013/33/EU), artikel 11 Menneskehandelsdirektivet (2011/36/EU), artikel 11	Frihedsberøvelse af personer med særlige behov	EMRD, <i>Mubilanzila Mayeka og Kaniki Mitunga mod Belgien</i> , 2006 (uledsaget barn) EMRD, <i>Muskhadzhiyeva m.fl. mod Belgien</i> , 2007 (frihedsberøvelse af børn under upassende forhold) EMRD, <i>Rantsev mod Cypern og Rusland</i> , 2010 (offer for menneskehandel)

EU	Omhandlet emne	Europarådet
	Processuelle retssikkerhedsgarantier	
Tilbagesendelsesdirektivet (2008/115/EF), artikel 15, stk. 2 Modtagelsesdirektivet (2013/33/EU), artikel 9, stk. 2	<i>Ret til at blive underrettet om grundene</i>	EMRK, artikel 5, stk. 2 (ret til frihed og sikkerhed) EMRD, <i>Saadi mod Det Forenede Kongerige</i> , 2008 (to dages forsinkelse anset for at være for lang)
EU's charter om grundlæggende rettigheder, artikel 47 (ret til et effektivt retsmiddel og til en retfærdig rettergang) Tilbagesendelsesdirektivet (2008/115/EF), artikel 13, stk. 4, og artikel 15, stk. 3 Modtagelsesdirektivet (2013/33/EU), artikel 9, stk. 3	<i>Ret til efterprøvelse af frihedsberøvelse</i>	EMRK, artikel 5, stk. 4 (ret til frihed og sikkerhed) EMRD, <i>Abdolkhani og Karimnia mod Tyrkiet</i> , 2009 (ingen procedure for efterprøvelse)
Tilbagesendelsesdirektivet (2008/115/EF), artikel 16 og 17 Modtagelsesdirektivet (2013/33/EU), artikel 10	Forholdene under eller systemerne for frihedsberøvelse	EMRD, <i>S.D. mod Grækenland</i> , 2009 (forhold under frihedsberøvelse)
	Erstatning for uretmæssig frihedsberøvelse	EMRK, artikel 5, stk. 5 (ret til frihed og sikkerhed)

Indledning

Frihedsberøvelse er en undtagelse fra den grundlæggende ret til frihed. Frihedsberøvelse skal derfor overholde væsentlige retsgarantier. Frihedsberøvelse skal være foreskrevet ved lov og må ikke være vilkårlig²⁵⁵. Frihedsberøvelse af asylansøgere og migranter i forbindelse med tilbagesendelsesprocedurer må som foranstaltning kun anvendes som en sidste udvej. Frihedsberøvelse må kun anvendes, når andre alternativer er udtømt. Til trods for disse principper frihedsberøves et stort antal mennesker i Europa enten ved indrejse eller med henblik på at forhindre, at de forsvinder under udsendelsesprocedurer. Når en person er frihedsberøvet, skal vedkommende behandles på en human og værdig måde.

255 For mere information om staters praksis for frihedsberøvelse af personer i tilbagesendelsesprocedurer, se FRA (2010a).

International ret begrænser muligheden for at frihedsberøve asylansøgere og flygtninge. Ifølge artikel 31 i Genève-konventionen må straf på grund af irregulær indrejse eller irregulært ophold ikke pålægges "[f]lygtninge, som kommer direkte fra et område, hvor deres liv eller frihed truedes [...], og uden tilladelse indrejser til eller befinder sig inden for de kontraherende staters område [...] forudsat at de uopholdeligt henvender sig til myndighederne og godtgør, at de har haft rimelig grund til deres ulovlige indrejse eller tilstedeværelse"²⁵⁶.

EMRK indeholder en udtømmende liste over grunde til frihedsberøvelse, hvor en af disse er at hindre en person i uretmæssigt at trænge ind i landet eller at muliggøre udsendelsen af en person. Inden for EU-retten er det overordnede princip, at frihedsberøvelse af personer, som søger international beskyttelse, samt af personer, der er genstand for tilbagesendelsesprocedurer, skal være nødvendig. Visse yderligere krav skal være opfyldt, for at en frihedsberøvelse ikke betegnes som værende vilkårlig. Eksempelvis skal enhver frihedsberøvelse begrundes, og den frihedsberøvede person skal gives adgang til en hurtig retslig prøvelse.

6.1. Frihedsberøvelse eller begrænsning af bevægelsesfriheden?

Under EU-retten definerer [modtagelsesdirektivet](#) (2013/33/EU) "frihedsberøvelse" som "enhver indespærring af en ansøger, som en medlemsstat foretager på et særligt sted, hvor ansøgeren er berøvet sin bevægelsesfrihed" (artikel 2, litra h). [Tilbagesendelsesdirektivet](#) (2008/115/EF) definerer ikke frihedsberøvelse.

Under EMRK regulerer artikel 5 spørgsmål vedrørende frihedsberøvelse, og artikel 2 i protokol nr. 4 til EMRK omhandler begrænsninger af bevægelsesfriheden. Mens der er visse åbenlyse eksempler på frihedsberøvelse, såsom indespærring i en celle, kan andre situationer være vanskeligere at definere - og kan udgøre en begrænsning af bevægelsesfriheden snarere end en berøvelse af friheden.

Ved afgørelsen om, hvorvidt en persons situation er beskyttet af EMRK artikel 5 eller artikel 2 i protokol nr. 4, har EMRD fastslået, at der skal foretages en vurdering af den pågældende persons situation, i hvilken forbindelse en række forskellige kriterier skal

²⁵⁶ UNHCR (2012), *Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*, Europarådet, Den Europæiske Komité til Forebyggelse af Tortur og Umenneskelig eller Nedværdigende Behandling eller Straf (CPT) (2008-2009), *20 Years of Combating Torture: 19th General Report*, 1. august 2008 til 31. juli 2009.

tages i betragtning, såsom arten, varigheden, virkningen og måden, hvorpå foranstaltningen gennemføres²⁵⁷. Forskellen mellem frihedsberøvelse og begrænsning af bevægelsesfriheden er et spørgsmål om grad eller intensitet og ikke om karakter eller substans²⁵⁸. Vurderingen vil afhænge af de konkrete omstændigheder i sagen.

Hvorvidt der er tale om frihedsberøvelse, kan ikke afgøres ud fra betydningen af en enkelt omstændighed isoleret set, men skal afgøres ud fra en samlet undersøgelse af alle de foreliggende omstændigheder. Selv en kort varighed af en begrænsning, som eksempelvis nogle få timer, vil ikke automatisk resultere i, at situationen anses for at have udgjort en begrænsning af bevægeligheden frem for en frihedsberøvelse. Dette er særligt tilfældet, hvis andre omstændigheder gør sig gældende, såsom hvorvidt faciliteten er lukket, hvorvidt der er et element af tvang²⁵⁹, eller hvorvidt situationen har særlige virkninger på personen, herunder fysisk ubehag eller psykiske smerter²⁶⁰.

Ethvert tilgrundliggende motiv for frihedsberøvelse, som vedrører offentlige interesser, såsom at beskytte eller have til hensigt at beskytte, behandle eller sikre samfundet mod en risiko eller trussel, der er forårsaget af den pågældende person, har ingen betydning for spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende er blevet frihedsberøvet. Sådanne hensigter kan være relevante i relation til vurderingen af berettigelsen af en frihedsberøvelse i henhold til EMRK artikel 5, stk. 1, litra a-f²⁶¹. I hver enkelt sag skal artikel 5, stk. 1, dog tolkes på en måde, der tager hensyn til den konkrete sammenhæng, i hvilken foranstaltningerne blev truffet. Der skal også tages hensyn til det ansvar og den forpligtelse, som politiet har til at opretholde orden og beskytte offentligheden i henhold til både den nationale lovgivning og EMRK²⁶².

Eksempel: I sagen *Guzzardi mod Italien*²⁶³ var klageren begrænset i at bevæge sig rundt i et bestemt område, han havde udgangsforbud, var sat under

257 EMRD, *Austin m.fl. mod Det Forenede Kongerige* [Storkammer], 15. marts 2012, app. nr. 39692/09, 40713/09 og 41008/09, præmis 57.

258 EMRD, *Guzzardi mod Italien*, 6. november 1980, app. nr. 7367/76, præmis 93.

259 EMRD, *Foka mod Tyrkiet*, 24. juni 2008, app. nr. 28940/95; EMRD, *Nolan og K. mod Rusland*, 12. februar 2009, app. nr. 2512/04.

260 EMRD, *Guzzardi mod Italien*, 6. november 1980, app. nr. 7367/76; EMRD, *H.L. mod Det Forenede Kongerige*, 5. oktober 2004, app. nr. 45508/99.

261 EMRD, *A. m.fl. mod Det Forenede Kongerige* [Storkammer], 19. februar 2009, app. nr. 3455/05, præmis 163–164.

262 EMRD, *Austin m.fl. mod Det Forenede Kongerige* [Storkammer], 15. marts 2012, app. nr. 39692/09, 40713/09 og 41008/09, præmis 60.

263 EMRD, *Guzzardi mod Italien*, 6. november 1980, app. nr. 7367/76.

særlig overvågning, skulle melde sig to gange dagligt til myndighederne og havde begrænset og overvåget kontakt med omverdenen. EMRD fastslog, at der havde været en uberettiget frihedsberøvelse i henhold til EMRK artikel 5²⁶⁴.

Eksempel: I sagen *Raimondo mod Italien*²⁶⁵ var klageren underkastet politiovervågning, hvilket ansås for at være en begrænsning af bevægeligheden, og ikke en frihedsberøvelse. Han måtte ikke forlade sit hjem uden at underrette politiet, men han behøvede ikke politiets tilladelse til rent faktisk at gøre det.

Eksempel: I sagen *Amuur mod Frankrig* og sagen *Riad og Idiab mod Belgien*, der begge vedrørte asylsøgere²⁶⁶, og i sagen *Nolan og K. mod Rusland*²⁶⁷, som vedrørte en tredjelandstatsborger, blev tilbageholdelse i transitområdet i en lufthavn anset for at være ulovlig i henhold til EMRK artikel 5, stk. 1. EMRD havde ikke godtaget myndighedernes argument om, at der ikke var tale om frihedsberøvelse, fordi den pågældende person kunne undgå tilbageholdelse i lufthavnen ved at tage et fly ud af landet.

Eksempel: I *Rantsev mod Cypern og Rusland*²⁶⁸ var klagerens datter en russisk statsborger, der boede på Cypern og arbejdede som optrædende i en kabaret på grundlag af en arbejdstilladelse, der var udstedt efter anmodning fra kabaretens ejere. Efter en del måneder besluttede datteren at forlade sit job og vende tilbage til Rusland. En af kabaretens ejere indberettede til udlændingekontoret, at datteren havde forladt sin arbejdsplads og bopæl. Datteren blev efterfølgende fundet og bragt til politistationen, hvor hun blev tilbageholdt i omkring en time. Politiet besluttede, at datteren ikke skulle tilbageholdes, og at kabaretens ejer, som var personen, der var ansvarlig for hende, skulle komme og hente hende. Som følge heraf førte kabaretens ejer klagerens datter til en anden kabaretmedarbejders lejlighed, som hun ikke frit kunne forlade. Næste morgen blev hun fundet død på gaden neden for lejligheden. Selv om varigheden af datterens tilbageholdelse sammenlagt var omkring to timer, fastslog EMRD, at den udgjorde frihedsberøvelse i EMRK artikel 5's forstand. De cypriske myndigheder var ansvarlige for tilbageholdelsen på politistationen

264 *Ibid.*

265 EMRD, *Raimondo mod Italien*, 22. februar 1994, app. nr. 12954/87.

266 EMRD, *Amuur mod Frankrig*, 25. juni 1996, app. nr. 19776/92, præmis 38-49; EMRD, *Riad og Idiab mod Belgien*, 24. januar 2008, app. nr. 29787/03 og 29810/03.

267 EMRD, *Nolan og K. mod Rusland*, 12. februar 2009, app. nr. 2512/04, præmis 93-96.

268 EMRD, *Rantsev mod Cypern og Rusland*, 7. januar 2010, app. nr. 25965/04, præmis 314-325.

samt for tilbageholdelsen i lejigheden, fordi frihedsberøvelsen ikke ville have fundet sted uden det cypriotiske politis aktive samarbejde med kabaretens ejer i den konkrete sag.

6.2. Alternativer til frihedsberøvelse

Under EU-retten skal frihedsberøvelse være en sidste udvej, og alle alternativer skal være udtømt forinden, medmindre sådanne alternativer ikke kan anvendes effektivt i det konkrete tilfælde (artikel 8, stk. 2, i det omarbejdede [modtagelsesdirektiv](#) (2013/33/EU), artikel 18, stk. 2, i [Dublin-forordningen](#) og artikel 15, stk. 1, i [tilbagesendelsesdirektivet](#) (2008/115/EF): "hvis andre mindre indgribende tvangsforanstaltninger ikke kan anvendes effektivt"). Frihedsberøvelse skal derfor kun finde sted efter en indgående overvejelse af alle potentielle alternativer, eller i tilfælde hvor overvågningsforanstaltninger ikke har opfyldt det retmæssige og legitime formål. Ved artikel 8, stk. 4, i det omarbejdede modtagelsesdirektiv pålægges medlemsstaterne at fastsætte regler om alternativer til frihedsberøvelse i national ret.

Alternativer til frihedsberøvelse inkluderer: Indberetningspligt, såsom at melde sig til politiet eller udlændingemyndighederne med regelmæssige intervaller; pligten til at overgive et pas eller rejsedokument; krav til opholdssted, såsom at bo og sove på en bestemt adresse; løsladelse mod kaution med eller uden sikkerhedsstillelse; krav om garantistillelse; løsladelse med henblik på lægebehandling eller i henhold til en behandlingsplan under kommunal pleje eller distriktspsykiatrien; eller elektronisk overvågning, såsom elektronisk fodlænke.

Under EMRK ser EMRD på, hvorvidt en mindre indgribende foranstaltning kunne have været taget i anvendelse forud for frihedsberøvelsen.

Eksempel: I sagen *Mikolenko mod Estland*²⁶⁹ fandt EMRD, at myndighederne havde andre foranstaltninger til rådighed end den langvarige internering af klageren i et udvisningscenter, når der ikke var nogen umiddelbar udsigt til, at han blev udvist.

Alternativer til frihedsberøvelse indebærer ofte begrænsninger af bevægelsesfriheden. Under EMRK garanteres bevægelsesfriheden ved artikel 2 i protokol nr. 4 til EMRK, forudsat at staten har ratificeret protokollen (se [Bilag 2](#)). En begrænsning af denne frihed skal være nødvendig og proportional samt i overensstemmelse med målene i artikel 2,

²⁶⁹ EMRD, *Mikolenko mod Estland*, 8. oktober 2009, app. nr. 10664/05.

stk. 2, i protokol nr. 4. Denne bestemmelse finder kun anvendelse på personer, der "retmæssigt opholder sig på en stats territorium", og hjælper derfor ikke personer, som befinder sig i en irregulær situation.

Eksempel: I sagen *Omwenyke mod Tyskland*²⁷⁰ var klageren blevet begrænset til at bo i et bestemt område som en del af betingelserne for hans midlertidige opholdstilladelse under afventning af resultatet af behandlingen af hans asylansøgning. EMRD fandt, at klageren ikke opholdt sig "retmæssigt" på Tysklands område, fordi han havde overtrådt betingelserne for sit midlertidige ophold. Han kunne derfor ikke påberåbe sig retten til bevægelsesfrihed i henhold til artikel 2 i protokol nr. 4.

6.3. Udtømmende liste over undtagelser til retten til frihed

Under EU-retten er asylrelateret frihedsberøvelse og frihedsberøvelse relateret til tilbagesendelse dækket af to forskellige retlige ordninger²⁷¹. Frihedsberøvelse er reguleret i artikel 8 i det omarbejdede [modtagelsesdirektiv](#) (2013/33/EU) og i artikel 28 i [Dublin-forordningen](#) (forordning (EU) nr. 604/2013) for så vidt angår asylansøgere, og i artikel 15 i [tilbagesendelsesdirektivet](#) for så vidt angår personer, der er genstand for tilbagesendelsesprocedurer.

Ifølge artikel 8 i [modtagelsesdirektivet](#) og artikel 26 i [asylproceduredirektivet](#) (2013/32/EU) kan medlemsstaterne ikke frihedsberøve en person alene af den grund, at vedkommende har indgivet en ansøgning om asyl²⁷². Medlemsstaterne må heller ikke frihedsberøve en person alene med den begrundelse, at vedkommende er omfattet af den procedure, der fastsættes ved [Dublin-forordningen](#) (artikel 28, stk. 1, i forordningen). I artikel 8, stk. 3, i modtagelsesdirektivet er der en udtømmende liste over grunde til frihedsberøvelse af asylansøgere. Asylansøgere må frihedsberøves i seks forskellige situationer:

270 EMRD, *Omwenyke mod Tyskland* (dec.), 20. november 2007, app. nr. 44294/04.

271 EF-Domstolen, sag C-357/09, *Kadzoev (Huchbarov)*, 30. november 2009, Saml. 2009 s. I-11189, præmis 45 og EU-Domstolen, sag C-534/11, *Mehmet Arslan mod Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie*, 30. maj 2013, præmis 52.

272 For mere information herom, se Europa-Kommissionen, Generaldirektoratet for Indre Anliggender (2012), Reception conditions, tilgængelig på: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/reception-conditions/index_en.htm.

- for at fastlægge eller kontrollere ansøgerens identitet eller nationalitet;
- for at fastlægge de forhold, som ansøgningen om international beskyttelse støttes på, og som ikke kunne fastlægges uden frihedsberøvelse, navnlig hvis der er en risiko for, at ansøgeren forsvinder;
- for at afgøre, om ansøgeren har ret til indrejse på området;
- hvis den pågældende er frihedsberøvet i medfør af tilbagesendelsesdirektivet og indgiver en asylansøgning for at forsinke eller hindre udsendelsen²⁷³;
- når beskyttelsen af den nationale sikkerhed eller offentlige orden gør det påkrævet; og
- i overensstemmelse med artikel 28 i Dublin-forordningen, som under visse betingelser tillader frihedsberøvelse for at sikre overførselsprocedurer i henhold til forordningen.

Artikel 15, stk. 1, i [tilbagesendelsesdirektivet](#) tillader kun frihedsberøvelse af tredjelandstatsborgere, der er "genstand for tilbagesendelsesprocedurer". Frihedsberøvelse tillades af følgende to grunde, navnlig når der er risiko for, at den pågældende vil forsvinde eller vil undvige eller lægge hindringer i vejen for forberedelsen af tilbagesendelses- eller udsendelsesprocessen:

- for at forberede tilbagesendelsen;
- for at gennemføre udsendelsen.

Under EMRK beskytter artikel 5, stk. 1, retten til frihed og sikkerhed. Artiklens litra a-f foreskriver en udtømmende liste over tilladte undtagelser: "Ingen må berøves friheden" undtagen i følgende tilfælde og i overensstemmelse med den ved lov foreskrevne fremgangsmåde:

- efter domfældelse af en kompetent domstol;

273 Se også EU-Domstolen, sag C-534/11, *Mehmet Arslan mod Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie*, 30. maj 2013.

- for ikke at efterkomme en domstols lovlige påbud eller for at sikre opfyldelsen af en ved lov foreskrevet forpligtelse;
- under afventningen af en retssag;
- i særlige situationer, som vedrører mindreårige;
- af hensyn til den offentlige sundhed eller på grund af løsgængeri;
- for at forhindre uretmæssig indrejse eller for at muliggøre udsendelse af en udlænding.

Det er statens opgave at påvise berettigelsen af en frihedsberøvelse ved at påberåbe sig en af de seks grunde²⁷⁴. Hvis frihedsberøvelsen ikke kan begrundes med en af disse, vil den automatisk være uretmæssig²⁷⁵. Grundene fortolkes indskrænkende²⁷⁶. Der findes ingen generel bestemmelse til eksempelvis at forhindre en uspecificeret forbrydelse eller almen urolighed. Undladelse af på tydelig vis at angive det præcise formål med en frihedsberøvelse og grunden hertil kan betyde, at frihedsberøvelsen er uretmæssig.

EMRK artikel 5, stk. 1, litra f, foreskriver, at asylansøgere og irregulære migranter kan frihedsberøves i to situationer:

- for at hindre uretmæssig indrejse i landet;
- af en person mod hvem, der tages skridt til udvisning eller udlevering.

Præcis som ved de andre undtagelser fra retten til frihed skal frihedsberøvelse i medfør af artikel 5, stk. 1, litra f, være begrundet i en af disse konkrete grunde, som fortolkes indskrænkende.

Eksempel: Sagen *Yoh-Ekale Mwanje mod Belgien*²⁷⁷ vedrørte frihedsberøvelsen af en camerounsk statsborger med fremskredent hiv. Myndighederne kendte klage-

274 Det Forenede Kongerige, højesteret (*Supreme Court*), *WL (Congo) 1 & 2 v. Secretary of State for the Home Department; KM (Jamaica) mod Secretary of State for the Home Department*, [2011] UKSC 12, 23. marts 2011.

275 EMRD, *Al-Jedda mod Det Forenede Kongerige* [Storkammer], 7. juli 2011, app. nr. 27021/08, præmis 99.

276 EMRD, *A. m.fl. mod Det Forenede Kongerige* [Storkammer], 19. februar 2009, app. nr. 3455/05.

277 EMRD, *Yoh-Ekale Mwanje mod Belgien*, 20. december 2011, app. nr. 10486/10.

rens identitet og faste adresse, og hun havde altid overholdt sine aftaler med dem og havde taget flere skridt med henblik på at legalisere sin status i Belgien. Til trods for at hendes helbredstilstand blev forværret under frihedsberøvelsen, overvejede myndighederne ikke et mindre indgribende alternativ, såsom at meddele hende en midlertidig opholdstilladelse til beskyttelse af offentlige interesser. Myndighederne holdt hende i stedet frihedsberøvet i næsten fire måneder. EMRD fandt ingen sammenhæng mellem frihedsberøvelsen af klageren og myndighedernes mål om at udvise hende og fandt derfor, at EMRK artikel 5, stk. 1 var blevet krænknet.

Eksempel: I sagen *A. m.fl. mod Det Forenede Kongerige*²⁷⁸ fastslog EMRD, at en praksis, der holdt en klagers eventuelle udvisning "under aktiv prøvelse", ikke var tilstrækkelig sikker eller bestemmende til at udgøre et skridt, der tages til udvisning i medfør af artikel 5, stk. 1. Frihedsberøvelsen havde tydeligvis ikke til formål at forhindre en uretmæssig indrejse og var derfor uretmæssig.

6.3.1. Frihedsberøvelse for at hindre uretmæssig indrejse i landet

Under EU-retten kræver [Schengen-grænsekodeksen](#) (forordning (EF) nr. 562/2006), at tredjelandstatsborgere, som ikke opfylder indrejsebetingelserne, nægtes indrejse i EU. Grænsevagter har pligt til at hindre irregulær indrejse. Den nationale lovgivning i mange EU-medlemsstater foreskriver kortvarig frihedsberøvelse ved grænsen, som ofte finder sted i transitområdet i en lufthavn. Artikel 8, stk. 3, litra c, i det omarbejdede [modtagelsesdirektiv](#) (2013/33/EU) tillader frihedsberøvelse af asylansøgere, som ankommer til grænsen, når det er nødvendigt for at træffe en afgørelse om deres ret til indrejse på området.

Under EMRK skal frihedsberøvelse opfylde en række betingelser for at være retmæssig i henhold til EMRK artikel 5.

Eksempel: I sagen *Saadi mod Det Forenede Kongerige*²⁷⁹ fastslog EMRD, at enhver indrejse er "uretmæssig", indtil en medlemsstat har givet tilladelse til indrejse i landet. Frihedsberøvelsen af en person, som ønskede at gennemføre en indrejse, men

278 EMRD, *A. m.fl. mod Det Forenede Kongerige* [Storkammer], 19. februar 2009, app. nr. 3455/05, præmis 167.

279 EMRD, *Saadi mod Det Forenede Kongerige* [Storkammer], 29. januar 2008, app. nr. 13229/03, præmis 65.

som endnu ikke havde fået tilladelse til at gøre dette, kunne uden nogen form for fordrejning af ordlyden have til formål at forhindre uretmæssig indrejse i EMRK artikel 5, stk. 1, litra f's forstand. Domstolen godtog ikke argumentet om, at så snart en asylansøger overgiver sig til udlændingemyndighederne, søger vedkommende derved at gennemføre en "tilladt" indrejse, og at resultatet derfor skulle være, at frihedsberøvelsen af den pågældende ikke var berettiget efter artikel 5, stk. 1, litra f. En fortolkning af denne bestemmelse, der indebærer, at kun en person, om hvem det var vist, at vedkommende forsøgte at omgå indrejsebegrænsninger, må frihedsberøves, ville medføre en for snæver udlægning af bestemmelsens betingelser og af medlemsstaternes beføjelser til at udøve deres ubestridelige ret til at kontrollere udlændinges frihed i forbindelse med indvandring. En sådan fortolkning ville også være uforenelig med konklusion nr. 44 fra Eksekutivkomitéen for programmet under FN's Flygtningehøjkommissariat, UNHCR's retningslinjer og den relevante anbefaling fra Europarådets Ministerkomité. Alle disse forudsætter frihedsberøvelse af asylansøgere under visse omstændigheder, eksempelvis mens identitetskontrol gennemføres, eller mens de omstændigheder, der ligger til grund for en ansøgning om asyl, fastlægges. Domstolen fastslog, at frihedsberøvelsen i syv dage af klageren under en fremskyndet asylprocedure, som var blevet iværksat på grund af en situation med massetilstrømning, ikke havde udgjort en krænkelse af artikel 5, stk. 1, litra f.

Eksempel: I sagen *Suso Musa mod Malta*²⁸⁰ fastslog EMRD imidlertid, at når en stat havde vedtaget lovgivning, der gik videre end dets retlige forpligtelser, og som udtrykkeligt tillod indvandrere indrejse og ophold i landet under behandlingen af en asylansøgning, enten af egen drift eller i medfør af EU-retten, kunne enhver efterfølgende frihedsberøvelse, der havde til formål at hindre uretmæssig indrejse, rejse spørgsmål vedrørende frihedsberøvelsens retmæssighed i henhold til artikel 5, stk. 1, litra f. Under sådanne omstændigheder ville det selvsagt være vanskeligt at anse foranstaltningen for at være nært forbundet med formålet med frihedsberøvelsen eller at anse situationen for at være i overensstemmelse med national ret. Faktisk ville den være vilkårlig og dermed i modstrid med formålet med artikel 5, stk. 1, litra f, som foreskriver en tydelig og præcis fortolkning af bestemmelserne i national ret. I sagen *Saadi* havde national ret (om end den tillod midlertidig adgang) ikke indrømmet klageren formel tilladelse til ophold eller indrejse på området, og et sådant spørgsmål var derfor ikke opstået. Svaret på spørgsmålet om, hvornår den første del af artikel 5 ophørte med at finde anvendelse, fordi personen var blevet givet formel tilladelse til indrejse eller ophold, afhang således i høj grad af national ret.

280 EMRD, *Suso Musa mod Malta*, 23. juli 2013, app. nr. 42337/12.

6.3.2. Frihedsberøvelse i perioden frem til udvisning eller udlevering

Under EU-retten sigter nogle af de grunde, der er foreskrevet i artikel 8, stk. 3, i det omarbejdede [modtagelsesdirektiv](#) (2013/33/EU), efter at mindske risikoen for, at den pågældende person forsvinder.

I henhold til artikel 15, stk. 1, i [tilbagesendelsesdirektivet](#) er frihedsberøvelse tilladt med henblik på at forberede tilbagesendelse eller at gennemføre en udsendelse, medmindre dette kan opnås gennem andre tilstrækkelige, men mindre indgribende, foranstaltninger (se [afsnit 6.2](#)). Frihedsberøvelse er tilladt, navnlig når der er risiko for, at den pågældende forsvinder eller for andre alvorlige forstyrrelser af tilbagesendelses- eller udsendelsesprocessen, og hvis der er realistisk udsigt, til at udsendelsen kan gennemføres inden for en rimelig periode. Maksimale perioder er fastsat ved direktivets artikel 15, stk. 5 og 6.

EU-Domstolen er blevet forelagt flere sager vedrørende tredjelandstatsborgere, som er blevet fængslet i forbindelse med tilbagesendelsesprocedurer for forbrydelsen irregulær indrejse eller irregulært ophold²⁸¹.

Eksempel: I sagen *El Dridi*²⁸² blev EU-Domstolen anmodet om at bedømme, hvorvidt det var foreneligt med artikel 15 og 16 i [tilbagesendelsesdirektivet](#) at pålægge en strafferetlig frihedsberøvelse som sanktion (fængselsstraf) under tilbagesendelsesproceduren og alene med den begrundelse, at tredjelandstatsborgeren ikke havde efterkommet en administrativ afgørelse om at forlade området inden for en bestemt frist. Domstolen skulle vurdere, hvorvidt strafferetlig frihedsberøvelse kunne have været anset for at udgøre en foranstaltning, der var nødvendig for at fuldbyrde afgørelsen om tilbagesendelse i direktivets artikel 8, stk. 1's forstand, eller om fængselsstraf i modsætning hertil udgjorde en foranstaltning, der bragte gennemførelsen af tilbagesendelsesafgørelsen i fare. På baggrund af sagens omstændigheder fastslog EU-Domstolen, at den strafferetlige frihedsberøvelsessanktion ikke var forenelig med direktivets formål – nemlig indførelsen af en effektiv udsendelsespolitik i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder – og ikke

281 EU-Domstolen, sag C-430/11, *Straffesag mod Md Sagor*, 6. december 2012, og EU-Domstolen, sag C-522/11, kendelse, *Straffesag mod Abdoul Khadre Mbaye*, 21. marts 2013 (vedrørende en bødestraf); EU-Domstolen, sag C-297/12, *Straffesager mod Gjoko Filev og Adnan Osmani*, 19. september 2013 (vedrørende frihedsberøvelse grundet på overtrædelse af tidligere indrejseforbud).

282 EU-Domstolen, sag C-61/11, *El Dridi, alias Soufi Karim*, 28. april 2011, præmis 59.

bidrog til udsendelsen af tredjelandsstatsborgeren fra den pågældende EU-medlemsstat. Hvis forpligtelsen til at vende tilbage ikke efterkommes inden for fristen for frivillig udrejse, skal EU-medlemsstaterne gennemføre afgørelsen om tilbagesendelse på en gradvis og forholdsmæssig måde ved hjælp af så få tvangsforanstaltninger som muligt og med behørig respekt for de grundlæggende rettigheder.

Eksempel: I sagen *Achughbaban*²⁸³ vurderede EU-Domstolen, hvorvidt de principper, der blev fastlagt i sagen *El Dridi*, også fandt anvendelse på en tredjelandsstatsborgers fængselsstraf idømt for uretmæssig indrejse eller uretmæssigt ophold på en EU-medlemsstats område. Domstolen præciserede, at **tilbagesendelsesdirektivet** ikke er til hinder for, at en medlemsstat kvalificerer uretmæssigt ophold som en lovovertrædelse og foreskriver strafferetlige sanktioner for at afskrække fra og bekæmpe, at der begås en sådan overtrædelse af de nationale regler om ophold. Direktivet er heller ikke til hinder for frihedsberøvelse med henblik på at fastlægge, om den pågældendes ophold er lovligt. Når frihedsberøvelse anvendes før eller under tilbagesendelsesproceduren, er en sådan situation omfattet af direktivet, og frihedsberøvelsen skal derfor føre til udsendelsen. EU-Domstolen fastslog, at tilbagesendelsesdirektivet ikke var blevet overholdt, fordi den strafferetlige frihedsberøvelse ikke ville have medvirket til at gennemføre udsendelsen. Fængselsstraffen ville være til hinder for anvendelsen af fælles standarder og procedurer og forsinke tilbagesendelsen, hvilket var til skade for direktivets effektive virkning. Samtidig udelukkede EU-Domstolen ikke muligheden for, at medlemsstaterne kan anvende strafferetlig frihedsberøvelse efter afslutningen af tilbagesendelsesproceduren, det vil sige når de tvangsforanstaltninger, der er foreskrevet i artikel 8, er blevet anvendt, men udsendelsen er mislykket.

Under EMRK har Europarådets medlemsstater i medfør af artikel 5, stk. 1, litra f, anden del, ret til at holde en person frihedsberøvet med henblik på vedkommendes udvisning eller udlevering, når en sådan afgørelse er truffet, og der er realistisk udsigt til udsendelse. Frihedsberøvelse er vilkårlig, når der ikke træffes eller aktivt efterstræbes meningsfulde foranstaltninger til udvisning i overensstemmelse med kravet om nødvendig omhu.

²⁸³ EU-Domstolen, sag C-329/11, *Achughbaban mod Préfet du Val-de-Marne*, 6. december 2011, præmis 37-39 og 45.

Eksempel: I sagen *Mikolenko mod Estland*²⁸⁴ var klageren en russisk statsborger, der boede i Estland. De estiske myndigheder afslog at forlænge hans opholdstilladelse og frihedsberøvede ham fra 2003 til 2007. EMRD godtog, at klageren tydeligvis ikke ville samarbejde med myndighederne under udsendelsesproceduren, men fastslog, at frihedsberøvelsen af ham var uretmæssig, fordi der ikke var nogen realistisk udsigt til udvisning, og fordi myndighederne ikke havde gennemført procedurerne med nødvendig omhu.

Eksempel: I sagen *M. m.fl. mod Bulgarien*²⁸⁵ var der truffet afgørelse om klagerens udvisning til Afghanistan i december 2005, men den første gang myndighederne forsøgte at skaffe identitetspapirer til ham med henblik på at fremme udvisningen var i februar 2007. Denne begæring blev gentaget 19 måneder senere. Under denne periode vedblev klageren at være frihedsberøvet. De bulgarske myndigheder havde endvidere forsøgt at sende ham til et andet land, men de havde ingen dokumentation for en sådan bestræbelse. Frihedsberøvelsen var uretmæssig og, på grund af manglende nødvendig omhu, en krænkelse af EMRK artikel 5.

Eksempel: I sagen *Popov mod Frankrig*²⁸⁶ var klagerne kasakhiske statsborgere, som var ankommet til Frankrig i 2000. Deres ansøgninger om flygtningestatus og opholdstilladelse blev afslået. I august 2007 blev de anholdt og overført til en lufthavn med henblik på udvisning. Deres fly blev aflyst, og udvisningen fandt ikke sted. De blev derefter overført til et detentionscenter med deres to børn på henholdsvis fem måneder og tre år, hvor de blev i 15 dage. Et andet fly blev aflyst, og en dommer løslod dem. Efter en ny ansøgning blev de tildelt flygtningestatus. EMRD fandt, at selv om børnene sammen med forældrene var blevet anbragt i en afdeling forbeholdt familier, var der ikke blevet taget hensyn til deres særlige situation af myndighederne, og myndighederne havde ikke forsøgt at undersøge, hvorvidt der fandtes en anden løsning end administrativ frihedsberøvelse. Det franske system havde derfor ikke sikret børnenes ret til frihed på behørig vis i henhold til EMRK artikel 5.

6.4. Foreskrevet ved lov

Frihedsberøvelse skal være retmæssig i henhold til national ret, EU-retten og EMRK.

284 EMRD, *Mikolenko mod Estland*, 8. oktober 2009, app. nr. 10664/05.

285 EMRD, *M. m.fl. mod Bulgarien*, 26. juli 2011, app. nr. 41416/08, præmis 75 og 76.

286 EMRD, *Popov mod Frankrig*, 19. januar 2012, app. nr. 39472/07 og 39474/07.

Under EU-retten har EU-medlemsstaterne pligt til at sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme [tilbagesendelsesdirektivet](#) (artikel 20). Tilsvarende kræver artikel 8, stk. 3, i det omarbejdede [modtagelsesdirektiv](#) at grundene til frihedsberøvelse fastsættes i national ret.

Under EMRK foreskriver artikel 5, stk. 1, at "[i]ngen må berøves friheden" undtagen "i overensstemmelse med den ved lov foreskrevne fremgangsmåde". Det betyder, at der i national ret skal fastsættes materielle og processuelle bestemmelser, som foreskriver, hvornår og under hvilke omstændigheder en person kan frihedsberøves.

Artikel 5 "refererer ikke blot til national lovgivning", men vedrører også "kvaliteten af denne lovgivning", da artiklen kræver, at lovgivningen er forenelig med retsstatsprincippet; et begreb, der er iboende i alle EMRK's artikler. For at en lovbestemmelse kan anses for at have en vis kvalitet, skal den være tilstrækkeligt tilgængelig samt præcis og forudsigelig i sin anvendelse for at undgå en risiko for vilkårlighed. Enhver frihedsberøvelse skal være i overensstemmelse med formålet i EMRK artikel 5, således at den pågældende beskyttes mod vilkårlighed²⁸⁷.

Eksempel: I sagen *S.P. mod Belgien*²⁸⁸ blev klageren anbragt i et detentionscenter frem til den forestående udvisning af ham til Sri Lanka. EMRD udstedte derefter en foreløbig foranstaltning om udsættelse af hans udvisning, og klageren blev løsladt 11 dage senere. EMRD fastslog, at anvendelsen af en foreløbig foranstaltning, der midlertidigt suspendede proceduren for klagerens udvisning, ikke gjorde frihedsberøvelsen af ham uretmæssig, eftersom de belgiske myndigheder stadig havde planlagt at udvise ham, og fordi der, til trods for suspensionen, fortsat blev taget skridt til hans udvisning.

Eksempel: I sagen *Azimov mod Rusland*²⁸⁹ blev klageren holdt frihedsberøvet i over 18 måneder, uden at der var fastsat en maksimal tidsfrist, efter at EMRD havde udstedt en foreløbig foranstaltning om suspension af hans udvisning. EMRD fastslog, at suspensionen af de nationale procedurer på grund af en foreløbig foranstaltning fra EMRD ikke burde resultere i en situation, hvor klageren holdtes fængslet i urimeligt lang tid.

287 EMRD, *Amuur mod Frankrig*, 25. juni 1996, app. nr. 19776/92, præmis 50; EMRD, *Dougoz mod Grækenland*, 6. marts 2001, app. nr. 40907/98, præmis 55.

288 EMRD, *S.P. mod Belgien* (dec.), 14. juni 2011, app. nr. 12572/08.

289 EMRD, *Azimov mod Rusland*, 18. april 2013, app. nr. 67474/11.

6.5. Nødvendighed og proportionalitet

Under EU-retten foreskriver artikel 15, stk. 5, i *tilbagesendelsesdirektivet*, at "[f]rihedsberøvelsen opretholdes, så længe betingelserne i stk. 1 er opfyldt, og så længe det er nødvendigt for at sikre velgennemført udsendelse". Der skal foreligge klart og overbevisende bevis – ikke blot påstande – for nødvendigheden i hvert enkelt tilfælde. Direktivets artikel 15, stk. 1, refererer til frihedsberøvelse med henblik på udsendelse, hvor der er risiko for, at den pågældende vil forsvinde – men en sådan risiko skal være baseret på "objektive kriterier" (artikel 3, stk. 7). Afgørelser, der træffes efter direktivet, skal "træffes efter en konkret og individuel vurdering og baseres på objektive kriterier". Det er ikke nok at frihedsberøve en person alene på grundlag af irregulært ophold (betragtning 6 i *tilbagesendelsesdirektivet*).

EU-retten kræver, at der foretages af afvejning af, hvorvidt frihedsberøvelsen er proportional med det formål, der søges opnået, eller hvorvidt udsendelse kunne gennemføres ved anvendelse af mindre indgribende foranstaltninger, såsom alternativer til frihedsberøvelse (artikel 15, stk. 1) i *tilbagesendelsesdirektivet*)²⁹⁰.

Det omarbejdede *modtagelsesdirektiv* tillader frihedsberøvelse af asylansøgere, når det "på grundlag af en individuel vurdering af den enkelte sag [viser sig] nødvendigt", hvis andre mindre indgribende alternative foranstaltninger ikke kan anvendes effektivt (artikel 8, stk. 2; se også artikel 28, stk. 2, og betragtning 20 i *Dublin-forordningen*).

Foruden spørgsmål om lovlighed og processuelle retsgarantier skal frihedsberøvelse også i substansen være i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder i EMRK og EU's charter om grundlæggende rettigheder²⁹¹.

Under EMRK foreskriver artikel 5, stk. 1, retten til frihed og sikkerhed. I henhold til artikel 5, stk. 1, litra f, er der intet krav om foretagelse af en nødvendighedsvurdering for at frihedsberøve en person, som uretmæssigt forsøger at trænge ind i landet, eller af en person, mod hvem der tages skridt til udvisning eller udlevering. Dette adskiller sig fra andre former for frihedsberøvelse, der er omfattet af artikel 5, stk. 1, såsom med henblik på at hindre, at en person begår en forbrydelse eller flygter²⁹².

290 EU-Domstolen, sag C-61/11, *El Dridi, alias Soufi Karim*, 28. april 2011, præmis 29–62.

291 EU-Domstolen, sag C-329/11, *Achughbabian mod Préfet du Val-de-Marne*, 6. december 2011, præmis 49.

292 EMRD, *Saadi mod Det Forenede Kongerige* [Storkammer], 29. januar 2008, app. nr. 13229/03, præmis 72.

Artikel 9 i ICCPR kræver, at enhver form for frihedsberøvelse, der anvendes i forbindelse med indvandring, skal være retmæssig, nødvendig og proportional. I en sag vedrørende frihedsberøvelsen af en cambodjansk asylansøger i Australien fastslog FN's Menneskerettighedskomiteé udtrykkeligt, at frihedsberøvelse skal være nødvendig og proportional for at være i overensstemmelse artikel 9 i ICCPR²⁹³.

6.6. Vilkårighed

Under EMRK er overensstemmelse med national ret ikke tilstrækkeligt. Artikel 5 i EMRK kræver, at enhver frihedsberøvelse skal være i overensstemmelse med formålet om at beskytte den enkelte mod vilkårighed. Det er et grundlæggende princip, at vilkårlig frihedsberøvelse aldrig kan være i overensstemmelse med artikel 5, stk. 1. Begrebet "vilkårighed" rækker videre end manglende overensstemmelse med national ret; frihedsberøvelse kan være retmæssig i henhold til national ret men stadig være vilkårlig og dermed i strid med EMRK²⁹⁴.

For ikke at blive anset for vilkårlig skal frihedsberøvelse i henhold til artikel 5, stk. 1, litra f, gennemføres i god tro: Den skal være nært forbundet med den frihedsberøvelsesgrund, der er identificeret og henvist til af myndighederne; stedet og forholdene for frihedsberøvelsen skal være passende; og varigheden af frihedsberøvelsen bør ikke overskride det tidsrum, der med rimelighed kan kræves i henhold til det forfulgte formål. Procedurer skal gennemføres med nødvendig omhu, og der skal være realistisk udsigt til udsendelse. Hvad der anses for at være vilkårligt, afhænger af sagens omstændigheder.

Eksempel: I sagen *Rusu mod Østrig*²⁹⁵ blev klageren anholdt, da hun forsøgte at forlade Østrig, fordi hun var rejst uretmæssigt ind i landet uden gyldigt pas og visum, og fordi hun ikke rådede over de nødvendige midler til et ophold i Østrig. Af disse grunde antog myndighederne, at hun ville forsvinde og undvige procedurerne, hvis hun blev løsladt. EMRD gentog, at frihedsberøvelse af en person var en alvorlig foranstaltning, og at frihedsberøvelse i en sammenhæng, hvor den var nødvendig for at opnå et angivet formål, ville være vilkårlig, medmindre den var berettiget som en sidste udvej, efter at andre mindre alvorlige foranstaltninger havde været over-

293 FN's Menneskerettighedskomiteé, *A mod Australien*, Communication No. 560/1993, udtalelse af 30. april 1997.

294 EMRD, *Saadi mod Det Forenede Kongerige* [Storkammer], 29. januar 2008, app. nr. 13229/03, præmis 67; EMRD, *A. m.fl. mod Det Forenede Kongerige* [Storkammer], 19. februar 2009, app. nr. 3455/05, præmis 164.

295 EMRD, *Rusu mod Østrig*, 2. oktober 2008, app. nr. 34082/02, præmis 58.

vejet og fundet utilstrækkelige til at beskytte den pågældende eller offentlighedens interesse. Myndighedernes begrundelse for at frihedsberøve klageren var mangelfuld, og hendes frihedsberøvelse indeholdt et element af vilkårlighed. Frihedsberøvelsen af klageren udgjorde derfor en krænkelse af EMRK artikel 5.

6.6.1. God tro

Under EMRK kan frihedsberøvelse anses for at være vilkårlig, hvis de myndigheder, som foretager frihedsberøvelsen, ikke handler i god tro²⁹⁶.

Eksempel: I sagen *Longa Yonkeu mod Letland*²⁹⁷ afviste EMRD de nationale myndigheders argument om, at den statslige grænsebevogtningstjeneste først fik kendskab til suspensionen af klagerens udvisning to dage efter, at han var blevet udvist. Myndighederne havde i fire dage været vidende om, at klageren havde ansøgt om asyl af humanitære grunde, eftersom de havde modtaget en kopi af hans ansøgning. I henhold til national ret nød han desuden status som asylansøger fra dagen for sin ansøgning og kunne med denne status ikke udvises. Den statslige grænsebevogtningstjeneste handlede derfor ikke i god tro ved udvisningen af klageren, inden hans asylansøgning af humanitære grunde var blevet behandlet af den kompetente nationale myndighed. Hans frihedsberøvelse til dette formål var derfor vilkårlig.

6.6.2. Nødvendig omhu

Såvel EU-retten som EMRK indeholder princippet om, at medlemsstaten skal udvise nødvendig omhu ('due diligence'), når den frihedsberøver personer, der er genstand for udsendelse.

Under EU-retten forskriver artikel 15, stk. 1, i *tilbagesendelsesdirektivet*, at frihedsberøvelse kun må opretholdes, så længe udsendelsen er under forberedelse og gennemføres med nødvendig omhu. En bestemmelse om nødvendig omhu findes ligeledes i artikel 9, stk. 1, og betragtning 16 til det omarbejdede *modtagelsesdirektiv* (2013/33/EU) og artikel 28, stk. 3, i *Dublin-forordningen* (forordning (EU) nr. 604/2013), for så vidt angår asylansøgere.

296 EMRD, *A. m.fl. mod Det Forenede Kongerige* [Storkammer], 19. februar 2009, app. nr. 3455/05; EMRD, *Saadi mod Det Forenede Kongerige* [Storkammer], 29. januar 2008, app. nr. 13229/03.

297 EMRD, *Longa Yonkeu mod Letland*, 15. november 2011, app. nr. 57229/09, præmis 143.

Under EMRK er frihedsberøvelse i henhold til EMRK artikel 5, stk. 1, litra f, anden del, kun berettiget, så længe udvisnings- eller udleveringsprocedurerne er i gang. Hvis sådanne procedurer ikke gennemføres med nødvendig omhu, vil frihedsberøvelsen ophøre med at være tilladt i henhold til EMRK²⁹⁸. Medlemsstaterne skal derfor yde en aktiv indsats for at tilrettelægge udsendelsen til enten oprindelseslandet eller til et tredjeland. I praksis skal medlemsstaterne træffe konkrete foranstaltninger og fremlægge dokumentation – ikke kun henholde sig til deres egne erklæringer – for deres bestræbelser gjort for at sikre adgang til landet, eksempelvis hvor myndighederne i en modtagende stat er særligt langsommelige med identifikationen af egne statsborgere.

Eksempel: I sagen *Singh mod Tjekkiet*²⁹⁹ konstaterede EMRD, at klagerne havde været frihedsberøvet i to og et halvt år i perioden frem til deres udvisning. Procedurerne var præget af perioder uden aktivitet, og EMRD vurderede, at de tjekkiske myndigheder burde have udvist større omhu, især efter den indiske ambassade havde givet udtryk for sin uvilje til at udstede pas til klagerne. Domstolen konstaterede endvidere, at klagerne var blevet dømt for en mindre forseelse, og at varigheden af deres frihedsberøvelse frem til udvisningen havde oversteget varigheden af fængselsstraffen for lovovertrædelsen. Følgelig fandt EMRD, at de tjekkiske myndigheder ikke havde udvist nødvendig omhu i deres håndtering af klagernes sag, og at varigheden af deres frihedsberøvelse havde været urimelig.

6.6.3. Realistisk udsigt til udsendelse

I henhold til både EU-retten og EMRK er frihedsberøvelse kun berettiget, hvis der er realistisk udsigt til udsendelse inden for en rimelig periode.

Under EU-retten ophører frihedsberøvelse med at være berettiget, og den pågældende person skal løslades omgående, hvis der ikke længere synes at være rimelig udsigt til udsendelse (artikel 15, stk. 4, i [tilbagesendelsesdirektivet](#)). Hvis der er hindringer for udsendelse, såsom princippet om *non-refoulement* (artikel 5 i [tilbagesendelsesdirektivet](#)), er der normalt ikke rimelige udsigter.

298 EMRD, *Chahal mod Det Forenede Kongerige* [Storkammer], 15. november 1996, app. nr. 22414/93, præmis 113; EMRD, *A. m.fl. mod Det Forenede Kongerige* [Storkammer], 19. februar 2009, app. nr. 3455/05, præmis 164.

299 EMRD, *Singh mod Tjekkiet*, 25. januar 2005, app. nr. 60538/00.

Eksempel: I sagen *Kadzoev*³⁰⁰ fastslog EF-Domstolen, at der på tidspunktet for den nationale rets prøvelse af lovligheden af frihedsberøvelsen skal være reel udsigt til, at der kunne ske velgennemført udsendelse, for at der er rimelig udsigt til udsendelse. Der var ikke en sådan rimelig udsigt, når det forekom lidet sandsynligt, at den pågældende ville blive modtaget i et tredjeland.

I en national sammenhæng har Det Forenede Kongeriges grænsemyndighed udviklet en praktisk målestok. Den anfører følgende om udvisningssager: "[...] udsendelse kan siges at være forestående i situationer, hvor der foreligger et rejsedokument, der er fastsat instruks for udsendelsen, der er ingen uafklarede juridiske hindringer, og udsendelsen vil med sandsynlighed finde sted inden for de næste fire uger. [Men] i tilfælde hvor [personen] forstyrrer udsendelsen ved ikke at samarbejde under dokumentationsproceduren, og hvor dette udgør en betydelig hindring for udsendelse, er dette faktorer, der vejer tungt imod løsladelse"³⁰¹ [oversat].

Under EMRK skal der være realistisk udsigt til udvisning.

Eksempel: Sagen *Mikolenko mod Estland*³⁰² vedrørte en udlænding, der var blevet frihedsberøvet i en langvarig periode på næsten fire år, fordi han havde nægtet at efterkomme en udvisningsafgørelse. EMRD fastslog, at artikel 5, stk. 1, litra f, var blevet overtrådt, fordi grundene for frihedsberøvelsen ikke vedblev at være gyldige under hele frihedsberøvelsesperioden når hensås til manglen på realistisk udsigt til, at den pågældende person ville blive udvist, og på grund af de nationale myndigheders undladelse af at gennemføre procedurerne med nødvendig omhu.

6.6.4. Maksimal varighed af frihedsberøvelse

Under EU-retten foreskrives det for så vidt angår asylansøgere i artikel 9, stk. 1, i det omarbejdede **modtagelsesdirektiv** (2013/33/EU) og artikel 28, stk. 3, i **Dublin-forordningen** (forordning (EU) nr. 604/2013), at frihedsberøvelse skal være af så kort varighed som muligt. Forkortede tidsfrister for indgivelse og besvarelse af

300 EF-Domstolen, sag C-357/09, *Kadzoev (Huchbarov)*, 30. november 2009, Saml. 2009 s. I-11189, præmis 65 og 66.

301 The United Kingdom Border Agency (2012), *Enforcement Instructions and Guidance: Chapter 55 Detention and Temporary Release*, tilgængelig på <https://www.gov.uk/government/publications/chapters-46-to-62-detention-and-removals>.

302 EMRD, *Mikolenko mod Estland*, 8. oktober 2009, app. nr. 10664/05, præmis 67.

overførselsanmodninger finder anvendelse, når asylansøgere er frihedsberøvet i medfør af Dublin-forordningen.

I medfør af artikel 15, stk. 1, i [tilbagesendelsesdirektivet](#) skal frihedsberøvelse af personer, der er genstand for tilbagesendelsesprocedurer, også være af så kort varighed som muligt. Tilbagesendelsesdirektivet foreskriver dog også en tidsfrist på op til seks måneder for frihedsberøvelse, som kan forlænges med 12 måneder under ganske særlige omstændigheder, nemlig i tilfælde af manglende samarbejde, eller hvor der er hindringer for fremskaffelsen af rejsedokumenter (artikel 15, stk. 5 og 6). Exceptionelle forlængelser kræver, at myndighederne forinden har gjort alle rimelige bestræbelser med henblik på at udsende den pågældende. Yderligere frihedsberøvelse er ikke mulig, når perioden på de seks måneder og, i ganske særlige tilfælde, de yderligere 12 måneder, er udløbet.

Eksempel: I sagen *Kadzoev* fastslog EF-Domstolen, at det var åbenlyst, at så snart den maksimale varighed af frihedsberøvelsen, som er fastsat i artikel 15, stk. 6, i [tilbagesendelsesdirektivet](#) nås, opstod spørgsmålet om, hvorvidt der ikke længere var rimelig udsigt til udsendelse, som omhandlet i artikel 15, stk. 4, ikke. I et sådant tilfælde skal den pågældende person straks løslades³⁰³.

Under EMRK afhænger den tilladte varighed af frihedsberøvelse i forbindelse med EMRK artikel 5, stk. 1, litra f, af en undersøgelse af national lovgivning sammen med en vurdering af de konkrete omstændigheder i den enkelte sag. Tidsfrister er et væsentligt element af præcis og forudsigelig lovgivning, som regulerer frihedsberøvelse.

Eksempel: I sagen *Mathloom mod Grækenland*³⁰⁴ var en irakisk statsborger frihedsberøvet i mere end to år og tre måneder i perioden frem til hans udvisning, selv om der var truffet afgørelse om betinget løsladelse af ham. Den græske lovgivning, som regulerede frihedsberøvelse af personer, der er genstand for en afgørelse om udvisning truffet af domstolene, fastsatte ikke en maksimal periode og opfyldte derfor ikke lovlighedskravet i EMRK artikel 5, da der ingen forudsigelighed var i lovgivningen.

303 EF-Domstolen, sag C-357/09, *Kadzoev (Huchbarov)*, 30. november 2009, Saml. 2009 s. I-11189, præmis 60.

304 EMRD, *Mathloom mod Grækenland*, 24. april 2012, app. nr. 48883/07.

Eksempel: I sagen *Louled Massoud mod Malta*³⁰⁵ var en algerisk statsborger blevet anbragt i et detentionscenter i lidt mere end 18 måneder med henblik på udvisning. Under denne periode nægtede klageren at samarbejde, og de algeriske myndigheder havde ikke vist sig villige til at udstede rejsedokumenter til ham. I forbindelse med konstateringen af, at der var sket en krænkelse af artikel 5, stk. 1, udtrykte EMRD alvorlig tvivl om, hvorvidt grunden til klagerens frihedsberøvelse – den påtænkte udvisning – vedblev at være gyldig under hele den periode, hvori han var frihedsberøvet. Dette indbefattede tvivl om den mere end 18 måneder lange periode, der fulgte efter afslaget på hans asylansøgning, den sandsynlige mangel på realistisk udsigt til, at han ville blive udvist, og de nationale myndigheders mulige undladelse af at udvise nødvendig omhu under gennemførelsen af procedurerne. Domstolen fastslog endvidere, at klageren ikke havde haft et effektivt retsmiddel til rådighed for bestridelse af retmæssigheden og varigheden af sin frihedsberøvelse.

Eksempel: I sagen *Auad mod Bulgarien*³⁰⁶ fastslog EMRD, at varigheden af frihedsberøvelse ikke skulle overskride det tidsrum, der med rimelighed kunne kræves med henblik på det forfulgte formål. Domstolen bemærkede, at EF-Domstolen i *Kadzoev*-sagen havde draget en lignende konklusion i relation til artikel 15 i [tilbagesendelsesdirektivet](#). EMRD understregede, at artikel 5, stk. 1, litra f, i EMRK, i modsætning til artikel 15 i tilbagesendelsesdirektivet, ikke indeholdt maksimale tidsfrister. Hvorvidt varigheden af udvisningsprocedurer kunne påvirke retmæssigheden af frihedsberøvelse i medfør af denne bestemmelse afhang derfor alene af de konkrete omstændigheder i hver enkelt sag.

6.7. Frihedsberøvelse af personer med særlige behov

Under EU-retten artikel 21 i det omarbejdede [modtagelsesdirektiv](#) (2013/33/EU) og artikel 3, stk. 9, i [tilbagesendelsesdirektivet](#) oplister personer, der anses for at være sårbare (se [kapitel 9](#)). Ingen af de to instrumenter forhindrer frihedsberøvelse af sårbare personer, men når de frihedsberøves, kræver artikel 11 i modtagelsesdirektivet og artikel 16, stk. 3, og 17 i tilbagesendelsesdirektivet, at der tages særligt hensyn til deres særlige situation. Disse artikler indeholder også særlige bestemmelser om mindreårige, som kun må frihedsberøves som sidste udvej. Der skal gøres alle bestræbelser for at løslade dem og indkvartere dem i faciliteter, som er passende for mindreårige. Uledsagede

305 EMRD, *Louled Massoud mod Malta*, 27. juli 2010, app. nr. 24340/08.

306 EMRD, *Auad mod Bulgarien*, 11. oktober 2011, app. nr. 46390/10, præmis 128.

mindreårige, der søger asyl, må kun frihedsberøves under ganske særlige omstændigheder og må aldrig anbringes i fængsler.

Menneskehandelsdirektivet (2011/36/EU) indeholder en pligt for medlemsstaterne til at yde bistand og støtte til ofre for menneskehandel, såsom passende og sikker indkvartering (artikel 11), om end direktivet ikke fuldstændigt forbyder, at de frihedsberøves.

Under EMRK har EMRD behandlet indvandringssager, der har omhandlet frihedsberøvelse af børn og personer med psykiske problemer. Domstolen har i disse sager fastslået, at deres frihedsberøvelse i faciliteter, som ikke var udstyret til at tilgodese deres behov, var vilkårlig og udgjorde en krænkelse af EMRK artikel 5 og kunne i visse tilfælde også rejse spørgsmål efter EMRK artikel 3³⁰⁷. Domstolen har også vurderet, at asylansøgere er særligt sårbare i forbindelse med frihedsberøvelse samt i relation til forholdene under deres frihedsberøvelse³⁰⁸.

Eksempel: I sagen *Mubilanzila Mayeka og Kaniki Mitunga mod Belgien*³⁰⁹ fastslog EMRD, at frihedsberøvelse af et uledsaget asylsøgende barn i et detentionscenter for voksne udgjorde en krænkelse af EMRK artikel 3.

Eksempel: I sagen *Muskhadzhiyeva mod Belgien*³¹⁰ fastslog EMRD, at frihedsberøvelsen af fire tjetjenske børn frem til en Dublin-overførsel i en facilitet, der ikke var udstyret til at tilgodese børns særlige behov, havde udgjort en krænkelse af EMRK artikel 3.

Eksempel: I sagen *Rantsev mod Cypern og Rusland*³¹¹ fandt EMRD, at de cypriotiske myndigheder ikke havde givet nogen forklaring på årsagerne til og retsgrundlaget for ikke at tillade klagerens afdøde datter, et offer for menneskehandel, at forlade politistationen på egen hånd, men i stedet løslod hende i en privat persons vare-

307 EMRD, *Mubilanzila Mayeka og Kaniki Mitunga mod Belgien*, 12. oktober 2006, app. nr. 13178/03; EMRD, *Muskhadzhiyeva m.fl. mod Belgien*, 19. januar 2010, app. nr. 41442/07; EMRD, *Kanagaratnam m.fl. mod Belgien*, 13. december 2011, app. nr. 15297/09; EMRD, *Popov mod Frankrig*, 19. januar 2012, app. nr. 39472/07 og 39474/07; EMRD, *M.S. mod Det Forenede Kongerige*, 3. maj 2012, app. nr. 24527/08; EMRD, *Price mod Det Forenede Kongerige*, 10. juli 2001, app. nr. 33394/96.

308 EMRD, *S.D. mod Grækenland*, 11. juni 2009, app. nr. 53541/07; EMRD, *M.S.S. mod Belgien og Grækenland* [Storkammer], 21. januar 2011, app. nr. 30696/09.

309 EMRD, *Mubilanzila Mayeka og Kaniki Mitunga mod Belgien*, 12. oktober 2006, app. nr. 13178/03.

310 EMRD, *Muskhadzhiyeva m.fl. mod Belgien*, 19. januar 2010, app. nr. 41442/07.

311 EMRD, *Rantsev mod Cypern og Rusland*, 7. januar 2010, app. nr. 25965/04.

tægt. Under disse omstændigheder fandt EMRD, at hendes frihedsberøvelse havde været vilkårlig såvel som uretmæssig i henhold til EMRK artikel 5.

6.8. Processuelle retssikkerhedsgarantier

Inden for både EU-retten og EMRK er der processuelle retssikkerhedsgarantier i forbindelse med frihedsberøvelse af asylansøgere og migranter. Beskyttelsen mod vilkårlig frihedsberøvelse under EMRK er formentlig stærkere end beskyttelsen under EU-retten, navnlig for asylansøgere.

Under EU-retten foreskriver [tilbagesendelsesdirektivet](#) særlige garantier, når migranter i en irregulær situation står over for tilbagesendelse. Artikel 9 i det omarbejdede [modtagelsesdirektiv](#) (2013/33/EU) og artikel 26, stk. 2, i [asylproceduredirektivet](#) (2013/32/EU) indeholder retsgarantier for asylansøgere.

Under EMRK indeholder artikel 5 i EMRK sit eget indbyggede sæt af processuelle retsgarantier. De følgende to artikler finder også anvendelse ved frihedsberøvelse i henhold til artikel 5, stk. 1, litra f:

- Artikel 5, stk. 2: Retten til snarest muligt og på et sprog, som den pågældende person forstår, at blive underrettet om grundene til anholdelsen og om enhver sigtelse mod ham eller hende.
- Artikel 5, stk. 4: Retten til at indbringe sagen for en domstol, for at denne hurtigt kan træffe afgørelse om lovligheden af frihedsberøvelsen, og beordre ham eller hende løsladt, hvis frihedsberøvelsen ikke er retmæssig.

6.8.1. Ret til at blive underrettet om grundene

Under EU-retten kræver artikel 15, stk. 2, i [tilbagesendelsesdirektivet](#), at myndighedernes afgørelser om frihedsberøvelse er skriftlige med angivelse af de faktiske og retlige grunde. For asylansøgere er det samme krav fastsat i artikel 9, stk. 2, i det omarbejdede [modtagelsesdirektiv](#).

Under EMRK skal enhver, der anholdes, underrettes om grundene til deres frihedsberøvelse "snarest muligt" og "på et sprog, som han [eller hun] forstår" [oversat]. (EMRK artikel 5, stk. 2). Det betyder, at en anholdt person skal informeres om de retlige og faktiske grunde til vedkommendes anholdelse eller anden frihedsberøvelse på et enkelt

ikke-teknisk sprog, som den frihedsberøvede kan forstå, således at den pågældende er i stand til, hvis han eller hun finder det passende, at anfægte lovligheden heraf ved en domstol i overensstemmelse med artikel 5, stk. 4.

Eksempel: I sagen *Nowak mod Ukraine*³¹² spurgte en polsk statsborger til grundene til hans anholdelse og blev fortalt, at han var en "international tyv". EMRD fastslog, at denne udtalelse næppe kunne svare til udvisningsafgørelsen, der var blevet udformet på ukrainsk, og som henviste til en bestemmelse i national ret. Klageren havde ikke tilstrækkeligt kendskab til ukrainsk til at forstå dokumentet, som han modtog på den fjerde dag for sin frihedsberøvelse. Der var intet, der tydede på, at han inden dette tidspunkt var blevet informeret om, at han blev frihedsberøvet med henblik på udvisning. Klageren havde heller ingen effektive muligheder for at rejse sin klage, mens han var frihedsberøvet, eller for efterfølgende at kræve erstatning. Der var derfor sket en krænkelse af EMRK artikel 5, stk. 2.

Eksempel: I sagen *Saadi mod Det Forenede Kongerige*³¹³ blev en forsinkelse på 76 timer i at give grunde til frihedsberøvelse anset for at være for lang og for at udgøre en krænkelse af EMRK artikel 5, stk. 2.

Eksempel: I sagen *Dbouba mod Tyrkiet*³¹⁴ var klageren en asylansøger. To politibetjente optog hans forklaring om hans ansøgning til UNHCR. Han blev fortalt, at han var blevet løsladt under afventning af en retssag vedrørende en tiltale for at være medlem af al-Qaeda, og at der var blevet indledt en udvisningsprocedure mod ham. Klageren modtog ingen dokumenter med oplysninger om grundene til, at han var frihedsberøvet på politiets hovedkontor. EMRD fandt, at grundene til klagerens frihedsberøvelse aldrig var blevet meddelt ham af de nationale myndigheder, hvilket udgjorde en krænkelse af EMRK artikel 5, stk. 2.

6.8.2. Ret til efterprøvelse af frihedsberøvelse

Inden for både EU-retten og EMRK er retten til retslig prøvelse en vigtig garanti mod vilkårlig frihedsberøvelse.

312 EMRD, *Nowak mod Ukraine*, 31. marts 2011, app. nr. 60846/10, præmis 64.

313 EMRD, *Saadi mod Det Forenede Kongerige* [Storkammer], 29. januar 2008, app. nr. 13229/03.

314 EMRD, *Dbouba mod Tyrkiet*, 13. juli 2010, app. nr. 15916/09, præmis 52–54.

Under EU-retten kræver artikel 47 i EU's charter om grundlæggende rettigheder, at enhver person, der befinder sig i en situation, som er reguleret af EU-retten, har ret til et effektivt retsmiddel og til en retfærdig og offentlig rettergang inden en rimelig frist. Artikel 15, stk. 2, i [tilbagesendelsesdirektivet](#) og artikel 9, stk. 3 i det omarbejdede [modtagelsesdirektiv](#) kræver, at der sker en hurtig retslig prøvelse, når afgørelsen om frihedsberøvelse er truffet af administrative myndigheder. Det foreskrives endvidere i artikel 15, stk. 3, i [tilbagesendelsesdirektivet](#) og artikel 9, stk. 5, i [modtagelsesdirektivet](#), at afgørelser om frihedsberøvelse skal vurderes på ny med rimelige mellemrum enten efter ansøgning fra den pågældende tredjelandsstatsborger eller *ex officio*. I situationer med asylansøgere skal vurderingen foretages af en retslig myndighed, mens dette for så vist angår personer, der er genstand for tilbagesendelsesprocedurer, kun kræves i tilfælde af langvarige frihedsberøvelser. Hvis der er truffet en afgørelse om forlængelse af en frihedsberøvelse i strid med retten til at blive hørt, kan den nationale ret, som er ansvarlig for at vurdere lovligheden af denne forlængelsesafgørelse, kun træffe afgørelse om at ophæve frihedsberøvelsen, hvis den finder, at denne tilsidesættelse faktisk har berøvet dem, der påberåber sig den, muligheden for bedre at udøve deres ret til forsvar, således at denne administrative procedure kunne være mundet ud i et andet resultat³¹⁵. Adgang til retshjælp er reguleret. Chartrets artikel 47 og artikel 13, stk. 4, i [tilbagesendelsesdirektivet](#) kræver også, at enhver skal have mulighed for at blive rådgivet, repræsenteret og forsvaret i retlige spørgsmål samt at retshjælp gøres tilgængeligt, således at adgangen til domstolsprøvelse sikres. For så vidt angår asylansøgere, er der fastsat særlige bestemmelser om gratis juridisk bistand og repræsentation i artikel 9 i [modtagelsesdirektivet](#) (se [kapitel 4](#) for flere oplysninger).

Under EMRK kræver artikel 5, stk. 4, specifikt, at "[e]nhver", der berøves friheden, skal være berettiget til at indbringe sagen for en domstol, for at denne "[domstol] hurtigt kan træffe afgørelse" om lovligheden af frihedsberøvelsen, og "beordre ham løsladt, hvis frihedsberøvelsen ikke er retmæssig" [oversat]. Dette krav er afspejlet i artikel 9, stk. 4, i ICCPR.

Kravet om "hurtig" efterprøvelse og retsmidlets "tilgængelighed" er to væsentlige retsgarantier. Formålet med artikel 5, stk. 4, er at garantere en frihedsberøvet persons ret til "domstolskontrol" af den foranstaltning, som vedkommende er underlagt. Artikel 5, stk. 4, kræver ikke blot adgang til en dommer, der hurtigt kan træffe afgørelse om lovligheden af frihedsberøvelsen. Bestemmelsen kræver også en domstols periodiske vurdering af behovet for fortsat frihedsberøvelse. Retsmidlet skal være tilgængeligt under

315 EU-Domstolen, sag C-383/13, *M. G., og N. R. mod Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 10. september 2013.

frihedsberøvelsen, således at den frihedsberøvede person kan få en hurtig retslig prøvelse, og prøvelsen skal kunne føre til løsladelse. Retsmidlet skal være tilstrækkelig sikkert, i teori og i praksis, for at det kan anses for at være tilgængeligt og effektivt.

Det er særligt vigtigt, at asylansøgere har adgang til effektive retsmidler, fordi de befinder sig i en usikker situation og kunne blive udsat for *refoulement*.

Eksempel: I sagen *Abdolkhani og Karimnia mod Tyrkiet*³¹⁶ havde to iranske asylansøgere været frihedsberøvet på politiets hovedkontor. EMRD fastslog, at de ikke havde haft nogen procedure til rådighed, hvorigennem lovligheden af deres frihedsberøvelse kunne have været undersøgt af en domstol³¹⁷.

Eksempel: I sagen *S.D. mod Grækenland*³¹⁸ var en asylansøger blevet frihedsberøvet, selv om han ikke kunne udvises under afventningen af en afgørelse vedrørende hans asylansøgning. EMRD fastslog, at han var havnet i et juridisk tomrum, idet der ikke fandtes nogen bestemmelse om direkte efterprøvelse af hans frihedsberøvelse i perioden, hvor udvisning afventedes.

6.9. Forholdene under eller systemerne for frihedsberøvelse

Forholdene under frihedsberøvelse kan i sig selv være i strid med EU-retten eller EMRK. Såvel EU-retten som EMRK kræver, at frihedsberøvelse skal være i overensstemmelse med andre grundlæggende rettigheder, herunder at forholdene under frihedsberøvelse skal være humane, familier bør ikke splittes, og børn og sårbare personer bør normalt ikke frihedsberøves (se afsnit 6.7 vedrørende frihedsberøvelse af personer med særlige behov og børn)³¹⁹.

Under EU-retten er forholdene under frihedsberøvelse af personer i tilbagesendelsesprocedurer reguleret af artikel 16 i [tilbagesendelsesdirektivet](#) og for børn og familier af

316 EMRD, *Abdolkhani og Karimnia mod Tyrkiet*, 22. september 2009, app. nr. 30471/08.

317 EMRD, *Z.N.S. mod Tyrkiet*, 19. januar 2010, app. nr. 21896/08; EMRD, *Dbouba mod Tyrkiet*, 13. juli 2010, app. nr. 15916/09.

318 EMRD, *S.D. mod Grækenland*, 11. juni 2009, app. nr. 53541/07.

319 For mere information herom, se EMRD, *Mubilanzila Mayeka og Kaniki Mitunga mod Belgien*, 12. oktober 2006, app. nr. 13178/03 (uledsaget barn); og EMRD, *Rantsev mod Cypern og Rusland*, 7. januar 2010, app. nr. 25965/04 (offer for menneskehandel).

artikel 17. Forholdene under frihedsberøvelse for asylansøgere er reguleret af artikel 10 i det omarbejdede [modtagelsesdirektiv](#) (2013/33/EU), der indeholder særlige bestemmelser for sårbare personer i artikel 11.

Under EMRK skal stedet og systemet for samt forholdene under frihedsberøvelse være passende. I modsat fald kan disse rejse spørgsmål efter EMRK artikel 3, 5 eller 8. EMRD vil se på de enkelte omstændigheder ved forholdene og deres samlede virkning. Dette omfatter blandt andre faktorer: Hvor den pågældende person er frihedsberøvet (lufthavn, detention, fængsel); hvorvidt andre faciliteter kunne anvendes; størrelsen på det område, hvor den frihedsberøvede personen befinder sig; hvorvidt dette område deles, og med hvor mange andre personer; adgang til og tilgængelighed af vaske- og hygiejnefaciliteter; ventilation og adgang til udendørs arealer; adgang til omverdenen; og hvorvidt den frihedsberøvede lider af sygdomme og har adgang til sundhedsmæssige ydelser. De specifikke omstændigheder for en person er af særlig relevans, hvis den pågældende eksempelvis er et barn, en person, der har overlevet tortur, en gravid kvinde, et offer for menneskehandel, en ældre person eller en person med handicap.

EMRD tager rapporter fra Den Europæiske Komité til Forebyggelse af Tortur og Umenneskelig eller Nedværdigende Behandling eller Straf (CPT) i betragtning, når den vurderer forholdene for frihedsberøvelse i en konkret sag. Disse rapporter giver også medlemsstaterne nyttig vejledning om hvilke forhold, der er uacceptable.

Eksempel: I sagerne *Dougoz*, *Peers* og *S.D. mod Grækenland*³²⁰ fastlagde EMRD vigtige principper vedrørende forholdene under frihedsberøvelse og præciserede endvidere, at frihedsberøvede asylansøgere var særligt sårbare på grund af deres oplevelser, da de flygtede fra forfølgelse, hvilket kunne øge deres kvaler under frihedsberøvelsen.

Eksempel: I sagen *M.S.S. mod Belgien og Grækenland*³²¹ fandt EMRD, at der var sket en krænkelse af EMRK artikel 3, ikke kun i relation til de forhold, hvorunder klageren var frihedsberøvet, men også i relation til hans generelle leveforhold (modtageforhold) i Grækenland. Klageren var en afghansk asylsøger, og de græske myndigheder havde haft kendskab til hans identitet samt til den omstændighed, at han var en potentiel asylsøger siden hans ankomst til Athen. Han blev omgående

320 EMRD, *Dougoz mod Grækenland*, 6. marts 2001, app. nr. 40907/98; EMRD, *Peers mod Grækenland*, 19. april 2001, app. nr. 28524/95; EMRD, *S.D. mod Grækenland*, 11. juni 2009, app. nr. 53541/07.

321 EMRD, *M.S.S. mod Belgien og Grækenland* [Storkammer], 21. januar 2011, app. nr. 30696/09.

frihedsberøvet uden nogen forklaring. Der havde været forskellige rapporter fra internationale organer og ikke-statslige organisationer vedrørende de græske myndigheders systematiske frihedsberøvelse af asylansøgere. Klagerens anbringender om, at han var blevet behandlet brutalt af politiet, stemte overens med vidneberetninger indsamlet af internationale organisationer, navnlig CPT. CPT's og UNHCR's konklusioner bekræftede også klagerens anbringende om uhygiejniske forhold og trængsel i detentionscentret ved Athens internationale lufthavn. Selv om klageren havde været frihedsberøvet i relativt kort tid, var forholdene i centret uacceptable. EMRD fastslog, at klageren måtte have oplevet følelser af vilkårlighed, underlegenhed og ængstelse, og at forholdene under frihedsberøvelsen utvivlsomt havde haft en så markant indvirkning på hans værdighed, at det udgjorde nedværdigende behandling. Han var desuden særligt sårbar som asylsøger på grund af sin migration og de traumatiske oplevelser, som han med sandsynlighed havde gennemlevet. Domstolen fastslog, at der var sket en krænkelse af EMRK artikel 3.

Relevante ikke-bindende retskilder ('soft law') vedrørende dette emne er blandt andet Europarådets 'Twenty Guidelines on Forced Return' (tyve retningslinjer om tvangsmæssig tilbagesendelse), 'European Prison Rules' (de europæiske fængselsregler) og 'EU Guidelines on the treatment of immigration detainees' fra 2005 (EU-retningslinjer for behandlingen af frihedsberøvede udlændinge)³²².

6.10. Erstatning for uretmæssig frihedsberøvelse

Erstatning kan udmåles til personer, der har været udsat for uretmæssig frihedsberøvelse, i henhold til både EU-retten og EMRK.

Under EU-retten fastslog EF-Domstolen i sagen *Francovich*³²³, at de nationale domstole skal yde kompensation for skader forvoldt af en EU-medlemsstats overtrædelse af en EU-retlig bestemmelse. Dette princip er endnu ikke blevet anvendt på overtrædelser, der er forårsaget af en medlemsstats manglende gennemførelse af et direktiv i relation til frihedsberøvelse i forbindelse med indvandring.

322 Europarådets Ministerkomité (2003), Recommendation Rec(2003)5 of the Committee of Ministers to member states on measures of detention of asylum seekers; Europarådets Ministerkomité (2005); Europarådets Ministerkomité (2006), Recommendation Rec(2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules, 11. januar 2006.

323 EF-Domstolen, forenede sager C-6/90 og C-9/90, *Francovich og Bonifaci m.fl. mod den Italienske Republik*, 19. november 1991, Saml.1991 s. I-05357.

Under EMRK foreskriver artikel 5, stk. 5, at "[e]nhver, der har været anholdt eller frihedsberøvet i strid med bestemmelserne i denne artikel, skal have en eksigibel ret til erstatning" [oversat]. For at erstatning kan komme på tale, skal der derfor være sket en krænkelse af et eller flere af stykkerne i EMRK artikel 5.

Hovedpunkter

- I henhold til både EU-retten og EMRK må frihedsberøvelse kun anvendes som en sidste udvej, når mulighederne for anvendelse af mindre indgribende foranstaltninger er udtømt (se [afsnit 6.2](#)).
- I henhold til EMRK kan en persons konkrete situation udgøre frihedsberøvelse i henhold til EMRK artikel 5 eller en begrænsning af vedkommendes bevægelsesfrihed i henhold til artikel 2 i protokol nr. 4 til EMRK (se [afsnit 6.1](#)).
- I henhold til EMRK skal en frihedsberøvelse: Være begrundet i et konkret formål som defineret i artikel 5, stk. 1, litra a-f; være pålagt i overensstemmelse med en procedure, der er foreskrevet ved lov; og ikke være vilkårlig (se [afsnit 6.3](#)).
- I henhold til EU-retten skal frihedsberøvelse være i overensstemmelse med loven (se [afsnit 6.3](#)), nødvendig og proportional (se [afsnit 6.5](#)).
- I EU-retten er den maksimale varighed af frihedsberøvelse før udsendelse fastsat til seks måneder, som undtagelsesvis kan forlænges til højst 18 måneder (se [afsnit 6.6.4](#)).
- I henhold til både EU-retten og EMRK skal der være realistisk udsigt til at udsende en person, der frihedsberøves med henblik på udsendelse (se [afsnit 6.6.3](#)), og udsendelsesprocedurer skal gennemføres med nødvendig omhu ('due diligence') (se [afsnit 6.6.2](#)).
- De processuelle retssikkerhedsgarantier i EMRK artikel 5, stk. 2, om retten til at blive underrettet om grundene, og i artikel 5, stk. 4, om retten til at få afgørelsen om frihedsberøvelse efterprøvet hurtigt, skal efterleves ved en frihedsberøvelse (se [afsnit 6.8](#)).
- I henhold til både EU-retten og EMRK skal frihedsberøvelse eller begrænsning af bevægelsesfriheden være forenelig med andre grundlæggende rettigheder, såsom: Forholdene under frihedsberøvelse skal respektere den menneskelige værdighed; forholdene må aldrig bringe personers helbred i fare; og der skal tages særligt hensyn til personer, der tilhører sårbare grupper (se [afsnit 6.7](#) og [6.9](#)).
- En person, som havde været udsat for vilkårlig eller uretmæssig frihedsberøvelse, kan have et erstatningskrav i henhold til både EU-retten og EMRK (se [afsnit 6.10](#)).

Yderligere retspraksis og materiale:

Oplysninger om, hvordan man finder yderligere retspraksis, findes i vejledningen [Hvordan man finder retspraksis fra de europæiske domstole](#) på side 263 i håndbogen. Yderligere materiale om de spørgsmål, der er behandlet i dette kapitel, findes i afsnittet [Supplerende læsning](#) på side 241.

7

Tvangsmæssige tilbagesendelser og fremgangsmåde ved udsendelse

EU	Omhandlet emne	Europarådet
Tilbagesendelsesdirektivet (2008/115/EF) Frontex-forordningen (ændringer) (forordning (EU) nr. 1168/2011) Rådets beslutning om tilrettelæggelse af samlet udsendelse med fly fra to eller flere medlemsstaters område af tredjelandstatsborgere, der er omfattet af individuelle afgørelser om udsendelse (2004/573/EF)	Gennemførelse af udsendelse: Sikker, værdigt og human	Ministerkomitéen, 'Twenty Guidelines on Forced Return', 4. maj 2005, nr. 19
Asylproceduredirektivet (2013/32/EU), artikel 48	Fortrolighed	Ministerkomitéen, 'Twenty Guidelines on Forced Return', 4. maj 2005, nr. 12
EU's charter om grundlæggende rettigheder, artikel 2 (ret til livet) Tilbagesendelsesdirektivet (2008/115/EF), artikel 8, stk. 4	Alvorlig overlast forårsaget af tvangsmæssige foranstaltninger	EMRK, artikel 2 (ret til livet) Ministerkomitéen, 'Twenty Guidelines on Forced Return', 4. maj 2005, nr. 19
	Efterforskninger	EMRD, <i>Ramsahai mod Nederlandene</i> 2007 (effektivt system) EMRD, <i>Tarariyeva mod Rusland</i> , 2006 (lægehjælp i fængsler) EMRD, <i>Tais mod Frankrig</i> , 2006 (helbredsundersøgelse under varetægt)

Indledning

Dette kapitel ser på måden, hvorpå en udlænding udsendes fra en stat. Retlige hindringer for udsendelse, såsom hindringer for udsendelse af asylansøgere, er behandlet i [kapitel 1, 3 og 4](#).

Uanset om mennesker udsendes med fly, til lands eller til søs, skal de tilbagesendes på en sikker, værdig og human måde. Der har været episoder, hvor tilbagesendte er omkommet under udsendelsesprocessen på grund af kvælning eller har lidt alvorlige skader. Der er også sket dødsfald i detentionscentre, inden udsendelsen har kunnet finde sted. Udsendelsesprocessen kan også øge risikoen for selvskaide eller selvmord, enten under frihedsberøvelse før udsendelse eller under selve udsendelsen.

Inden for EU-retten er tvangsmæssige tilbagesendelser reguleret i [tilbagesendelsesdirektivet](#) (2008/115/EF). Fælles tilbagesendelsesoperationer koordineret af Frontex er reguleret i den omarbejdede [Frontex-forordning](#) (EU) nr. 1168/2011.

EMRD er kun sjældent blevet anmodet om at vurdere den faktiske måde, hvorpå udsendelse gennemføres. Der findes dog en stor mængde retspraksis, som primært vedrører EMRK artikel 2, 3 og 8. Denne retspraksis vedrører myndighedernes magtanvendelse generelt, behovet for at beskytte personer mod overlast samt myndighedernes procesuelle forpligtelse til at efterforske deres håndtering af situationer, som angiveligt har udsat en person for alvorlig overlast. Disse generelle principper kan også finde anvendelse under visse specifikke omstændigheder, såsom i forbindelse med tvangsmæssige tilbagesendelser. Dette vil blive behandlet nærmere i det følgende.

Foruden lovbestemmelser findes der vigtige ikke-bindende retlige instrumenter ('soft law') om det konkrete emne. Europarådets 'Twenty Guidelines on Forced Return' (tyve retningslinjer om tvangsmæssig tilbagesendelse) giver nyttig vejledning, hvorfor de henvises til i flere afsnit i dette kapitel³²⁴. [CPT-standarderne](#) indeholder også et afsnit specifikt om tilbagesendelser med fly³²⁵.

Tilbagesendelser muliggøres ofte gennem tilbagesendelsesaftaler, der indgås på et politisk eller operativt niveau. Inden for EU kan tilbagesendelsesaftaler indgås af de enkelte

324 Europarådets Ministerkomité (2005).

325 Europarådets Komité til Forebyggelse af Tortur og Umenneskelig eller Nedværdigende Behandling eller Straf (CPT) (2002-2011), kapitel IV, s. 69 ff.

medlemsstater eller af Unionen. I perioden 2005–2013 indgik EU 15 tilbagesendelsesaf-taler, hvoraf de fleste er trådt i kraft³²⁶.

7.1. Gennemførelse af udsendelse: Sikkert, værdigt og human

Under EU-retten foreskriver [tilbagesendelsesdirektivet](#), at tvangsmæssige tilbagesen-delser skal gennemføres med behørig respekt for den pågældende persons værdighed og fysiske integritet (artikel 8, stk. 4). Endvidere skal frivillig udrejse prioriteres (artikel 7), og der skal etableres en effektiv ordning for tilsyn med tvangsmæssige tilbagesendelser (artikel 8, stk. 6)³²⁷. I et bilag til Rådets beslutning fra 2004 giver de fælles retningslinjer for sikkerhedsbestemmelser for fælles udsendelser med fly også vejledning om blandt andet medicinske spørgsmål, ledsagepersonalets uddannelse og adfærd samt anvendelsen af tvangsforanstaltninger³²⁸.

[Tilbagesendelsesdirektivet](#) kræver, at der tages hensyn til den pågældende persons helbredstilstand under udsendelsesprocessen (artikel 5). Ved tilbagesendelse med fly indebærer dette sædvanligvis, at lægepersonale skal bekræfte, at personen er i stand til at rejse. Personens fysiske og psykiske helbredstilstand kan også give anledning til en eventuel udsættelse af udsendelsen (artikel 9). Der skal tages behørigt hensyn til retten til familieliv ved gennemførelsen af udsendelser (artikel 5). National lovgivning og praksis kan også adressere konkrete helbredsspørgsmål, såsom højgravide kvinder.

[Tilbagesendelsesdirektivet](#) kræver, at uledsagede mindreårige kun sendes tilbage til familiemedlemmer, en udpeget værge eller til passende modtagelsesfaciliteter (artikel 10).

Under EMRK vil der blive foretaget en vurdering af, hvorvidt de skader eller den overlast, som offentligt ansatte kan have påført personer under deres varetægt og kontrol, er af en så alvorlig karakter, at EMRK artikel 3 aktualiseres. Der skal tages hensyn til en

326 Hongkong, Macao, Sri Lanka, Albanien, Rusland, Ukraine, den tidligere jugoslaviske republik Makedonien, Bosnien-Hercegovina, Montenegro, Serbien, Moldavien, Pakistan, Georgien, Kap Verde (endnu ikke i kraft) og Armenien (endnu ikke i kraft) (kronologisk rækkefølge). Se også arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, SEC (2011) 209, 23. februar 2011, tabel 1.

327 For mere information om EU-medlemsstaternes praksis, se FRA (2012) s. 51–54.

328 [Rådets beslutning 2004/573/EF](#) af 29. april 2004 om tilrettelæggelse af samlet udsendelse med fly fra to eller flere medlemsstaters område af tredjelandsstatsborgere, der er omfattet af individuelle afgørelser om udsendelse, EUT 2004 L 261/28.

persons særlige sårbarheder, såsom de, der skyldes alder eller vedkommendes psykiske helbredstilstand³²⁹.

Ifølge Europarådets retningslinjer om tvangsmæssig tilbagesendelse skal myndighederne samarbejde med tilbagesendte personer med det formål at begrænse nødvendigheden af magtanvendelse, og tilbagesendte personer bør gives mulighed for at forberede sig på tilbagesendelsen (retningslinje 15). De tilbagesendte personer skal også være i stand til at rejse (retningslinje 16).

7.2. Fortrolighed

Det er vigtigt at sikre, at kun de oplysninger, som er nødvendige for at muliggøre en udsendelse, formidles til tilbagesendelseslandet, således at fortroligheden af de oplysninger, der er indsamlet under asylproceduren, bevares. Det ledsagepersonale, der ledsager en tilbagesendt person fra detentionscentret til destinationen for tilbagesendelse, skal også sikre en sådan fortrolighed.

Under EU-retten er de oplysninger, der indsamles under asylproceduren, reguleret af artikel 48 i [asylproceduredirektivet](#) (2013/32/EU), som kræver, at EU-medlemsstaterne skal sikre fortroligheden af alle oplysninger, der indsamles. Artikel 30 foreskriver garantier for ikke-videregivelse af oplysninger til formodede aktører bag forfølgelse, når oplysninger om de enkelte asylansøgere indsamles.

Under EMRK kan et brud på fortroligheden rejse spørgsmål inden for anvendelsesområdet for EMRK artikel 8 og kan i tilfælde, hvor et sådant brud ville føre til en risiko for overgreb ved tilbagevendelse, også være omfattet af EMRK artikel 3. I en anden sammenhæng har EMRD dog fastslået, at enhver foranstaltning, der udgør et indgreb i privatlivet, skal være underlagt detaljerede regler og minimumsgarantier, som yder tilstrækkelige garantier mod risikoen for misbrug og vilkårlighed. Disse minimumsgarantier skal vedrøre blandt andet varighed, lagring, anvendelse, tredjepartsadgang, procedurer for sikring af dataintegritet og datahemmelighed samt procedurer for sletning af oplysninger³³⁰.

329 EMRD, *M.S.S. mod Belgien og Grækenland* [Storkammer], 21. januar 2011, app. nr. 30696/09; EMRD, *Darraj mod Frankrig*, 4. november 2010, app. nr. 34588/07.

330 EMRD, *S. og Marper mod Det Forenede Kongerige* [Storkammer], 4. december 2008, app. nr. 30562/04 og 30566/04, præmis 99.

Europarådets 'Twenty Guidelines on Forced Return' (tyve retningslinjer om tvangsmæssig tilbagesendelse) omhandler også respekt for personoplysninger, og de begrænsninger, der gælder for behandlingen af sådanne oplysninger, samt forbuddet mod at dele oplysninger, der relaterer til asylansøgninger (retningslinje 12).

7.3. Alvorlig overlast forårsaget af tvangsmæssige foranstaltninger

I national ret kan statslige aktører, såsom varetægtspersonale eller ledsagepersonale, være tillagt beføjelser til at benytte magtanvendelse under udførelsen af deres opgaver. Såvel EU-retten som EMRK foreskriver, at sådan magtanvendelse skal være rimelig, nødvendig og proportional.

EU-retten og EMRK fastsætter fælles standarder, der er gældende ved dødsfald i varetægtsituationer. Retten til liv er garanteret ved artikel 2 i både EU's charter om grundlæggende rettigheder og EMRK. Artikel 2 er en af de vigtigste rettigheder, fra hvilken der ikke kan gøres fravigelser i henhold til EMRK artikel 15. EMRK foreskriver dog, at magtanvendelse, navnlig dødbringende magtanvendelse, ikke er i strid med artikel 2, hvis magtanvendelsen er "absolut nødvendig" og "strengt proportional"³³¹.

Under EU-retten foreskriver [tilbagesendelsesdirektivet](#) regler om tvangsforanstaltninger. Sådanne foranstaltninger må kun anvendes som en sidste udvej, de skal være proportionale og må ikke overskride grænserne for rimelig magtanvendelse. De skal gennemføres med behørig respekt for den pågældende persons værdighed og fysiske integritet (artikel 8, stk. 4).

Under EMRK kræver retspraksis, der relaterer til EMRK artikel 2, at der er fastsat en lovgivningsmæssig, regulatorisk og administrativ ramme, som regulerer statslige aktørers magtanvendelse, for at beskytte mod vilkårlighed, misbrug og dødsfald, herunder ulykker, der kunne have været undgået. Personalestruktur, kommunikationskanaler og retningslinjer for magtanvendelse skal være tydeligt og i tilstrækkelig grad angivet inden for en sådan ramme³³². I tilfælde hvor statslige aktører overskrider grænserne for rime-

331 Den Europæiske Kommission for Menneskerettigheder, *Stewart mod Det Forenede Kongerige* (dec.), 10. juli 1984, nr. 10044/82; EMRD, *McCann m.fl. mod Det Forenede Kongerige* [Storkammer], 27. september 1995, app. nr. 18984/91, præmis 148-149.

332 EMRD, *Makaratzis mod Grækenland* [Storkammer], 20. december 2004, app. nr. 50385/99, præmis 58; EMRD, *Nachova m.fl. mod Bulgarien* [Storkammer], 6. juli 2005, app. nr. 43577/98 og 43579/98, præmis 96.

lig magtanvendelse, og dette fører til overlast, eller sågar dødsfald, kan medlemsstaten drages til ansvar. Der skal gennemføres en effektiv efterforskning af, hvad der skete, som skal kunne føre til retsforfølgelse³³³.

EMRD har fastslået, at medlemsstaterne ikke kun har negative forpligtelser til ikke at skade personer, men også har positive forpligtelser til at beskytte personer mod død eller alvorlige skader, herunder fra tredjeparter eller fra dem selv, samt til at give dem adgang til sundhedsydelser. Medlemsstaternes pligt til at beskytte omfatter også en pligt til at vedtage lovbestemmelser og fastsætte hensigtsmæssige procedurer, herunder strafferetlige bestemmelser, der har til formål at hindre, at forbrydelser begås mod en person, med tilknyttede sanktioner, som kan afskrække fra begåelsen af sådanne forbrydelser³³⁴. Spørgsmålet er, hvorvidt myndighederne har gjort alt, som med rimelighed kunne forventes af dem, med henblik på at forebygge en reel og overhængende fare for livet, som de havde eller burde have haft kendskab til³³⁵.

Ved vurderingen af legaliteten af magtanvendelsen har EMRD set på flere faktorer, herunder karakteren af det forfulgte formål og den fare for legemsbeskadigelse og liv, som den givne situation indebar. Domstolen undersøger omstændighederne bag en konkret magtanvendelse, herunder hvorvidt den var forsætlig eller uforsætlig, og hvorvidt planlægningen af og kontrollen med operationen var tilstrækkelig.

Eksempel: I sagen *Kaya mod Tyrkiet*³³⁶ gentog EMRD, at medlemsstaten skal overveje den magt, der anvendes, og graden af risiko for, at den kan resultere i dødsfald.

Anvendelsen af tvang kan ikke kun rejse spørgsmål efter artikel 2, som omfatter situationer med dødsfald eller livstruende situationer, såsom selvmordsforsøg, der fører til varige mén, men også efter artikel 3 og 8 i de situationer, hvor den pågældende lider overlast eller skade gennem brug af tvang, som ikke udgør uretmæssigt drab.

333 EMRD, *McCann m.fl. mod Det Forenede Kongerige* [Storkammer], 27. september 1995, app. nr. 18984/91, præmis 161; EMRD, *Velikova mod Bulgarien*, 18. maj 2000, app. nr. 41488/98, præmis 80.

334 EMRD, *Osman mod Det Forenede Kongerige* [Storkammer], 28. oktober 1998, app. nr. 23452/94; EMRD, *Mastromatteo mod Italien* [Storkammer], 24. oktober 2002, app. nr. 37703/97, præmis 72 og 73; EMRD, *Finogenov m.fl. mod Rusland*, 20. december 2011, app. nr. 18299/03 og 27311/03, præmis 209.

335 EMRD, *Branko Tomašić m.fl. mod Kroatien*, 15. januar 2009, app. nr. 46598/06, præmis 51.

336 EMRD, *Kaya mod Tyrkiet*, 19. februar 1998, app. nr. 22729/93.

Eksempel: I sagen *Ilhan mod Tyrkiet*³³⁷ fastslog EMRD, at det var en krænkelse af EMRK artikel 3, frem for artikel 2, at den pågældende person pådrog sig en hjerne-skade som følge af overdreven magtanvendelse i forbindelse med hans anholdelse.

EMRD har i relation til artikel 8 udtrykt bekymring over episoder, hvor politiet eller andre myndigheds personer har deltaget i "interventioner" over for personer³³⁸.

Dødsfald eller skader kan være forårsaget af teknikker for brug af tvangsmæssige foranstaltninger, eller af at en medlemsstat ikke har forhindret dødsfald, herunder som følge af selvpåført skade eller af medicinske årsager³³⁹. I denne henseende udelukker Europarådets 'Twenty Guidelines on Forced Return' (tyve retningslinjer om tvangsmæssig tilbagesendelse) brugen af tvangsmæssige foranstaltninger, der helt eller delvist sandsynligvis kan blokere luftvejene, eller som kan tvinge den tilbagesendte person til at indtage stillinger, hvor vedkommende risikerer kvælning (retningslinje 19).

7.4. Efterforskninger

Under EMRK kan de generelle principper, der er udviklet i relation til navnlig EMRK artikel 2, 3 og 8, under visse omstændigheder også finde anvendelse i forbindelse med tvangsmæssige tilbagesendelser. Der skal iværksættes en form for effektiv og officiel efterforskning, når en person mister livet eller lider alvorlig skade på grund af medlemsstaten, eller hvis dette sker under omstændigheder, som medlemsstaten kan drages til ansvar for, såsom hvis personen holdes i varetægt. Medlemsstaten kan vedblive at være ansvarlig, selv om den uddelegerer dele af dens opgaver forbundet med udsendelsessituationer til private virksomheder. Et minimumsniveau af effektivitet skal være opfyldt, hvilket afhænger af sagens omstændigheder³⁴⁰. Der skal være effektiv mulighed for ansvarsplæggelse og gennemsigtighed for at sikre respekten for retsstatsprincippet og for at bevare offentlighedens tillid³⁴¹.

337 EMRD, *Ilhan mod Tyrkiet* [Storkammer], 27. juni 2000, app. nr. 22277/93, præmis 77 og 87.

338 EMRD, *Kučera mod Slovakiet*, 17. juli 2007, app. nr. 48666/99, præmis 122–124; EMRD, *Rachwalski og Ferenc mod Polen*, 28. juli 2009, app. nr. 47709/99, præmis 58–63.

339 Se for eksempel Det Forenede Kongerige, *FGP mod Serco Plc & Anor* [2012] EWHC 1804 (Admin), 5. juli 2012.

340 EMRD, *McCann m.fl. mod Det Forenede Kongerige* [Storkammer], 27. september 1995, app. nr. 18984/91, præmis 161; EMRD, *Velikova mod Bulgarien*, 18. maj 2000, app. nr. 41488/98, præmis 80.

341 EMRD, *Ramsahai m.fl. mod Nederlandene* [Storkammer], 15. maj 2007, app. nr. 52391/99, præmis 325.

Når en person findes død eller kvæstet og er eller har været underkastet statslig varetægt eller kontrol, påhviler det medlemsstaten at tilvejebringe en tilfredsstillende og overbevisende redegørelse for de pågældende hændelser. Det er eksempelvis blevet fundet at udgøre en krænkelse af EMRK artikel 2, at regeringen fastslog dødsårsagen til at være naturlige årsager, uden nogen anden tilfredsstillende forklaring på dødsfaldet eller den mangelfulde obduktion³⁴². Tilsvarende var der også eksempler på krænkelse af artikel 2, som blev fundet i sager vedrørende utilstrækkelig lægehjælp på et fængselshospital³⁴³ og mangelfuldhed i undersøgelsen af klagerens tilstand, mens han blev holdt i varetægt³⁴⁴.

De essentielle kriterier for, at en efterforskning er i overensstemmelse med artikel 2, er, at efterforskningen skal være: Uafhængig; prompte; inddrage familien; være tilstrækkelig og effektiv. Efterforskningen og dennes resultater skal også være tilgængelig for offentlig kontrol. Det er myndighedernes ansvar at iværksætte efterforskningen af egen drift og uden at vente på, at en klage indgives. I hierarkisk, institutionel og praktisk henseende skal efterforskningen udføres af en embedsmand eller et organ, der er uafhængig af dem, som er impliceret i hændelserne³⁴⁵.

342 EMRD, *Tanlı mod Tyrkiet*, 10. april 2001, app. nr. 26129/95, præmis 143-147.

343 EMRD, *Tariyeva mod Rusland*, 14. december 2006, app. nr. 4353/03, præmis 88.

344 EMRD, *Tais mod Frankrig*, 1. juni 2006, app. nr. 39922/03.

345 EMRD, *Finucane mod Det Forenede Kongerige*, 1. juli 2003, app. nr. 29178/95, præmis 68.

Hovedpunkter

- Udsendelser skal gennemføres på en sikker og human måde, og på en måde hvorpå den pågældende persons værdighed beskyttes (se [afsnit 7.1](#)).
- De pågældende personer skal være i stand til at rejse, når henses til deres fysiske og psykiske helbred (se [afsnit 7.1](#)).
- Der skal drages særlig omsorg for sårbare personer, herunder børn og personer, der er selvmordstruede eller i risiko for selvskade (se [afsnit 7.1](#)).
- I henhold til EU-retten skal medlemsstaterne etablere effektive ordninger for tilsyn med tilbagesendelser (se [afsnit 7.1](#)).
- [Tilbagesendelsesdirektivet](#) kræver, at uledsagede mindreårige kun sendes tilbage til familiemedlemmer, en udpeget værge eller til passende modtagelsesfaciliteter (se [afsnit 7.1](#)).
- Fortroligheden af oplysninger, der indsamles under asylproceduren, skal sikres (se [afsnit 7.2](#)).
- I henhold til både EU-retten og EMRK skal enhver anvendelse af tvangsforanstaltninger være rimelig, nødvendig og proportional (se [afsnit 7.3](#)).
- I henhold til EMRK er myndighederne forpligtet til at efterforske påstande om overdreven magtanvendelse (se [afsnit 7.4](#)).

Yderligere retspraksis og materiale:

Oplysninger om, hvordan man finder yderligere retspraksis, findes i vejledningen [Hvordan man finder retspraksis fra de europæiske domstole](#) på side 263 i håndbogen. Yderligere materiale om de spørgsmål, der er behandlet i dette kapitel, findes i afsnittet [Supplerende læsning](#) på side 241.

8

Økonomiske og sociale rettigheder

EU	Omhandlet emne	Europarådet
<p>EU's charter om grundlæggende rettigheder, artikel 12 (forsamlings- og foreningsfrihed), 15, stk. 1, (erhvervsfrihed og ret til at arbejde), 16 (frihed til at oprette og drive egen virksomhed), 28 (forhandlingsret og ret til kollektive skridt), 29 (ret til arbejdsformidling), 30 (beskyttelse i tilfælde af ubegrundet opsigelse), 31 (retfærdige og rimelige arbejdsforhold) og 32 (forbud mod børnearbejde og beskyttelse af unge på arbejdspladsen)</p> <p>Adgang til arbejdsmarkedet er reguleret af sekundær EU-ret inden for hver kategori</p>	<p>Økonomiske rettigheder</p>	<p>EMRK, artikel 4 (forbud mod slaveri og tvangsarbejde)</p> <p>EMRK, artikel 11 (forsamlings- og foreningsfrihed)</p> <p>EMRD, <i>Bigaeva mod Grækenland</i>, 2009 (udlænding tilladt at gennemføre erhvervsuddannelse, men ikke tilladt at deltage i tilhørende eksamen)</p>
<p>EU's charter om grundlæggende rettigheder, artikel 14 (ret til uddannelse for enhver)</p> <p>Tilbagesendelsesdirektivet (2008/115/EF), artikel 14, stk. 1 (migranter i en irregulær situation)</p> <p>Modtagelsesdirektivet (2013/33/EU), artikel 14 (asylansøgere)</p>	<p>Uddannelse</p>	<p>EMRK, protokol nr. 1, artikel 2 (ret til uddannelse)</p> <p>ESC, artikel 17 (børns ret til social, retlig og økonomisk beskyttelse), 18 (ret til at udføre erhvervs-mæssigt arbejde) og 19 (vandrende arbejdstagers og deres familiers ret til beskyttelse og bistand)</p>

EU	Omhandlet emne	Europarådet
		<p>EMRD, <i>Ponomaryovi mod Bulgarien</i>, 2011 (migranter i en irregulær situation blev opkrævet højere betaling for sekundær uddannelse)</p> <p>Den Europæiske Kommission for Menneskerettigheder, <i>Karus mod Italien</i>, 1998 (udlændinge opkrævet højere betaling for videregående uddannelse)</p>
<p>EU's charter om grundlæggende rettigheder, artikel 34, stk. 3 (social sikring og social bistand)</p> <p>For tredjelandsstatsborgere, som er familiemedlemmer til EØS-statsborgere, fastboende udlændinge, asylansøgere, flygtninge, personer med subsidiær beskyttelsesstatus og ofre for menneskehandel er der fastsat regler om boligforhold i sekundær EU-ret</p>	<p>Bolig</p>	<p>EMRD, <i>Gillow mod Det Forenede Kongerige</i>, 1986 (ret til respekt for hjemmet)</p> <p>EMRD, <i>M.S.S. mod Belgien</i>, 2011 (manglende tilvejebringelse af bolig kan udgøre en krænkelse af EMRK artikel 3)</p> <p>ESC, artikel 31 (ret til bolig)</p> <p>ECSR, <i>DCI mod Nederlandene</i>, 2009 (bolig til børn i en irregulær situation)</p>
<p>EU's charter om grundlæggende rettigheder, artikel 35 (sundhedspleje)</p> <p>Sundhedspleje er reguleret af sekundær EU-ret inden for hver kategori</p>	<p>Sundhedspleje</p>	<p>ESC, artikel 13 (ret til social og sundhedsmæssig bistand)</p> <p>ECSR, <i>FIDH mod Frankrig</i>, 2004</p>
<p>For tredjelandsstatsborgere, som er familiemedlemmer til EØS-statsborgere:</p> <p>Opholdsdirektivet (2004/38/EF), artikel 24 og 14</p> <p>Koordineringsforordningen (forordning (EF) nr. 883/2004), som ændret ved forordning (EU) nr. 465/2012</p>	<p>Social sikring og social bistand</p>	<p>EMRD, <i>Wasilewski mod Polen</i>, 1999 (ingen ret til økonomisk bistand)</p> <p>EMRD, <i>Gaygusuz mod Østrig</i>, 1996 (diskrimination af udlændinge i forbindelse med arbejdsløshedsunderstøttelse)</p> <p>EMRD, <i>Koua Poirrez mod Frankrig</i>, 2003 (diskrimination af udlændinge i forbindelse med invalideydelser)</p>

EU	Omhandlet emne	Europarådet
<p>For tredjelandsstatsborgere, som flytter inden for EU: Forordning (EF) nr. 859/2003 og forordning (EU) nr. 1231/2010</p> <p>Andre kategorier: Ved sekundær EU-ret fastsættes der særlige rettigheder for asylansøgere, flygtninge, personer tildelt subsidær beskyttelse, ofre for menneskehandel og fastboende udlændinge</p>		<p>EMRD, <i>Andrejeva mod Letland</i>, 2009 (diskrimination af udlændinge i forbindelse med pensionsydelse)</p> <p>ESC, artikel 12 (ret til social tryghed), 13 (ret til social og sundhedsmæssig bistand), 14 (ret til at drage nytte af sociale velfærdsforanstaltninger), 15 (handicappede personers rettigheder), 17 (børns ret til social, retlig og økonomisk beskyttelse), 23 (ret til social beskyttelse for ældre personer) og 30 (beskyttelse mod fattigdom og social udstødelse)</p>

Indledning

For de fleste migranter er det at blive tilladt indrejse eller ophold kun det første trin til etablering af alle opholdsrettigheder. Det kan være en vanskelig øvelse at få adgang til beskæftigelse, uddannelse, bolig, sundhedspleje, social sikring, social bistand og andre sociale ydelser. Det er sædvanligvis nødvendigt at have en anerkendt ret til indrejse eller ophold for at få adgang til det komplette udvalg af sociale rettigheder.

Det er generelt tilladt for stater at differentiere mellem nationaliteter, når de udøver deres suveræne ret til at tillade eller nægte adgang til deres område. I princippet er det ikke uretmæssigt at indgå aftaler eller vedtage national lovgivning, som indrømmer visse nationaliteter privilegerede rettigheder til indrejse eller ophold på statens område. Det er derfor normalt også tilladt for stater at opstille differentierede betingelser for sådanne indrejser eller ophold, såsom at foreskrive, at der ikke skal være adgang til beskæftigelse eller offentlige midler. Stater skal dog holde sig for øje, at internationale og europæiske menneskerettighedsinstrumenter forbyder diskrimination, herunder på grund af nationalitet, inden for de respektive områder, som de regulerer³⁴⁶.

346 EU's charter om grundlæggende rettigheder, artikel 21; EMRK, artikel 14, og protokol nr. 12, artikel 1; ESC, del V, artikel E.

I jo højere grad en bestemt situation hører under en stats suveræne ret til at lukke udlændinge ind eller at udelukke dem, desto større skønsbeføjelser har staten til at indføre differentierede betingelser³⁴⁷. Differentieret behandling bliver mindre acceptabel, jo mere en udlændings indvandringssituation ligner den situation, som statens egne statsborgere befinder sig i³⁴⁸. I forbindelse med grundlæggende kernerettigheder, såsom retten til livet eller forbuddet mod nedværdigende behandling, vil differentieret behandling udgøre forbudt diskrimination³⁴⁹. Disse principper er af særlig betydning i relation til adgang til sociale rettigheder.

Dette kapitel giver en kort oversigt over både EU's og Europarådets standarder vedrørende adgang til økonomiske og sociale rettigheder; det vil sige retten til arbejde, uddannelse, bolig, sundhedspleje og social beskyttelse.

8.1. De væsentligste retskilder

Under EU-retten har EU's bestemmelser om fri bevægelighed stor betydning for situationen for familiemedlemmer, som er tredjelandsstatsborgere, til EU-borgere, der har udøvet deres ret til fri bevægelighed i Europa. **Opholdsdirektivet** (2004/38/EF) regulerer situationen for deres familiemedlemmer af hvilken som helst nationalitet. Direktivets artikel 2, stk. 2, definerer, hvilke familiemedlemmer der er omfattet af direktivet. Direktivet finder også anvendelse på tredjelandsstatsborgere, som er familiemedlemmer til statsborgere fra Island, Liechtenstein og Norge³⁵⁰. Familiemedlemmer til schweiziske statsborgere nyder en tilsvarende status³⁵¹. De familiemedlemmer, som er omfattet af disse bestemmelser, er ikke kun berettiget til at få adgang til arbejdsmarkedet, men også til at få adgang til sociale ydelser.

I henhold til EU-retten har tyrkiske statsborgere, selv om de ikke er EØS-statsborgere, og deres familiemedlemmer en privilegeret stilling i EU's medlemsstater. Dette stammer fra Ankara-aftalen fra 1963 og dens tillægsprotokol fra 1970, som antog, at Tyrkiet ville blive medlem af EU senest i 1985. I 2010 var der næsten 2,5 millioner tyrkiske

347 EMRD, *Bah mod Det Forenede Kongerige*, 27. september 2011, app. nr. 56328/07.

348 EMRD, *Gaygusuz mod Østrig*, 16. september 1996, app. nr. 17371/90.

349 ECSR, *Defence for Children International (DCI) mod Nederlandene*, 20. oktober 2009, klage nr. 47/2008.

350 *Aftale om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde*, 2. maj 1992, del III, Fri bevægelighed for personer, tjenesteydelser og kapital, EFT L 1, af 3. marts 1994.

351 *Aftale mellem Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater på den ene side og Det Schweiziske Forbund på den anden side om fri bevægelighed for personer*, undertegnet den 21. juni 1999, artikel 7 - EFT L 114/6, 30. april 2002 (efterfølgende udvidet til andre EU-medlemsstater).

statsborgere bosiddende i EU, hvilket gør tyrkiske statsborgere til den største gruppe af tredjelandstatsborgere, som er bosiddende i EU.³⁵²

Graden af adgang til arbejdsmarkedet for andre kategorier af tredjelandstatsborgere, såsom asylansøgere, flygtninge eller fastboende udlændinge, er reguleret af specifikke direktiver. I december 2011 vedtog EU *enkelttilladelsesdirektivet* (2011/98/EU), som skulle være gennemført i national lovgivning senest ved udgangen af 2013. Det indfører én enkelt ansøgningsprocedure for tredjelandstatsborgere til at opholde sig og arbejde på en EU-medlemsstats område, samt et fælles sæt af rettigheder for arbejdstagere fra tredjelande, der har lovligt ophold i en medlemsstat.

Desuden forbyder *racelighedsdirektivet* (2000/43/EF) forskelsbehandling på grundlag af race eller etnisk oprindelse i forbindelse med beskæftigelse og ved adgang til varer og tjenesteydelser samt velfærds- og socialsikringssystemet³⁵³. Det finder også anvendelse på tredjelandstatsborgere, men ifølge direktivets artikel 3, stk. 2, omfatter det ikke "forskelsbehandling på grundlag af nationalitet og berører ikke [...] nogen form for behandling, der skyldes de pågældende tredjelandstatsborgeres eller statsløse personers retsstilling".

Fællesskabspagten om arbejdstagernes grundlæggende arbejdsmarkedsmæssige og sociale rettigheder blev vedtaget den 9. december 1989 ved en erklæring fra alle medlemsstater, med undtagelse af Det Forenede Kongerige. Pagten fastsatte de overordnede principper, som ligger til grund for den europæiske arbejdsretsmodel, og den prægede udviklingen af den *europæiske sociale model* i det efterfølgende årti. De grundlæggende sociale rettigheder erklæret i fællesskabspagten er blevet videreudviklet og udvidet i *EU's charter om grundlæggende rettigheder*. Chartret er begrænset i dets anvendelse til de forhold, der hører under EU-rettens anvendelsesområde, og dets bestemmelser kan ikke udvide EU-rettens anvendelsesområde. I EU's charter om grundlæggende rettigheder er det meget få sociale rettigheder, som er garanteret alle mennesker i lighed med retten til uddannelse i artikel 14, stk. 1 og 2, da de fleste rettigheder er begrænset til statsborgere og/eller personer, der er lovligt bosiddende.

352 Europa-Kommissionen, Eurostat (2010), 'Main countries of origin of non-nationals, EU-27, 2010', tilgængelig på [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Main_countries_of_origin_of_non-nationals,_EU-27,_2010_\(million\).png&filetimestamp=20111125175250#file](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Main_countries_of_origin_of_non-nationals,_EU-27,_2010_(million).png&filetimestamp=20111125175250#file).

353 Direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000, EFT L 180/22.

Under Europarådets system garanterer EMRK hovedsagelig borgerlige og politiske rettigheder og giver derfor kun begrænset vejledning om økonomiske og sociale rettigheder.

ESC (som blev vedtaget i 1961 og revideret i 1996) supplerer dog EMRK og udgør et vigtigt referencepunkt for europæisk menneskerettighedslovgivning på området for økonomiske og sociale rettigheder. Den fastlægger grundlæggende rettigheder og friheder og etablerer en tilsynsordning, der er baseret på en rapporteringsprocedure og en procedure for kollektive klager, som skal sikre, at de kontraherende stater respekterer rettighederne i ESC. ESC udtrykker et katalog af rettigheder, der omfatter bolig, sundhed, uddannelse, beskæftigelse, social beskyttelse, fri bevægelighed for personer og ikke-forskelsbehandling.

Selv om ESC's beskyttelse for migranter ikke bygger på princippet om gensidighed, finder dens bestemmelser indledningsvis kun anvendelse på statsborgere i medlemsstater, der har ratificeret ESC, og som er migranter i andre medlemsstater, der også har ratificeret ESC. Ifølge bilaget til ESC finder pagtens artikel 1-17 og 20-31 anvendelse på udlændinge, selv om der ikke udtrykkeligt henvises til dem, forudsat de er statsborgere i medlemsstater, som er parter i pagten, og er lovligt bosiddende eller regelmæssigt arbejder inden for området af en medlemsstat, der er part i pagten. Disse artikler skal fortolkes i lyset af artikel 18 og 19 om vandrende arbejdstagere og deres familier. Artikel 18 sikrer retten til at udføre erhvervsmæssigt arbejde på området for de medlemsstater, der er parter i pagten, og artikel 19 sikrer retten for vandrende arbejdstagere og deres familier til beskyttelse og bistand.

ESC's anvendelsesområde er dog i nogen grad begrænset, men ECSR har udviklet en betydelig samling af retspraksis. Når visse grundlæggende rettigheder er på spil, har ECSR's retspraksis udvidet ESC's personelle anvendelsesområde til at omfatte enhver inden for området, inklusive migranter i en irregulær situation³⁵⁴.

ESC har en vigtig forbindelse til EMRK, hvilket tilfører ECSR's retspraksis betydelig værdi. Selv om ikke alle EU- og Europarådsmedlemsstater har ratificeret ESC eller tilsluttet sig alle dens bestemmelser, har EMRD fastslået, at ratificering ikke er altafgørende for

354 ECSR, *International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) mod Frankrig*, 8. September 2004, klage nr. 14/2003.

EMRD's fortolkning af visse spørgsmål, der rejses efter EMRK, som også er reguleret af ESC.³⁵⁵

8.2. Økonomiske rettigheder

Dette afsnit ser på økonomiske rettigheder, herunder adgang til arbejdsmarkedet og retten til ligebehandling på arbejdspladsen. Adgang til arbejdsmarkedet afhænger sædvanligvis af en persons retsstilling. Men fra det tidspunkt hvor en person arbejder, uanset om det er retmæssigt eller ej, skal kernearbejdsrettighederne respekteres. Tilsvarende har arbejdstagere, uanset deres retsstilling, ret til at modtage enhver forfalden betaling for det arbejde, som de har udført.

Under EMRK garanteres økonomiske og sociale rettigheder ikke udtrykkeligt, med undtagelse af forbuddet mod slaveri og tvangsarbejde (artikel 4) samt retten til at oprette fagforeninger (artikel 11).

Blandt sager inden for relaterede områder har EMRD vurderet situationen for en udlænding, som var blevet tilladt at påbegynde uddannelsen til et bestemt erhverv, og som efterfølgende blev nægtet retten til at udøve det.

Eksempel: I sagen *Bigaeva mod Grækenland*³⁵⁶ var en russisk statsborger blevet tilladt at påbegynde 18 måneders traineeforløb med henblik på at få adgang til det græske advokatsamfund. Efter færdiggørelse nægtede advokatrådet at give hende tilladelse til at deltage i eksamener, fordi hun ikke var græsk statsborger. EMRD bemærkede, at advokatrådet havde tilladt klageren at påbegynde sit traineeforløb, selv om det stod klart, at hun efter færdiggørelse ikke ville have ret til at deltage i advokateksamenerne. Domstolen fandt, at myndighedernes adfærd bar præg af en mangel på sammenhæng og respekt for klageren, såvel personligt som fagligt, og havde udgjort et uretmæssigt indgreb i hendes privatliv i EMRK artikel 8's forstand. EMRD fandt dog ikke, at det i sig selv var diskriminerende at udelukke udlændinge fra advokaterhvervet.

355 EMRD, *Demir og Baykara mod Tyrkiet* [Storkammer], 12. november 2008, app. nr. 34503/97, præmis 85 og 86. Andre eksempler på relevante internationale instrumenter, der er gældende på dette område, er den internationale konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (ICESCR), FN's konvention om beskyttelse af vandrende arbejdstagere og ILO-konvention nr. 143.

356 EMRD, *Bigaeva mod Grækenland*, 28. maj 2009, app. nr. 26713/05.

Under ESC foreskriver artikel 18 retten til at udføre erhvervmæssigt arbejde på området for andre medlemslande, som er parter i ESC. Denne bestemmelse regulerer ikke indrejse til området med henblik på beskæftigelse og er i visse henseender formående snarere end forpligtende. Den kræver dog, at raten for afslag på ansøgninger om arbejdstilladelse ikke er for høj³⁵⁷; at arbejds- og opholdstilladelser kan erhverves ved brug af én enkelt ansøgningsprocedure uden urimeligt høje gebyrer og takster³⁵⁸; at ingen arbejdstilladelser, der meddeles, er for restriktive i geografisk og/eller erhvervmæssig henseende³⁵⁹; og at fortabelse af beskæftigelse ikke automatisk og umiddelbart fører til fortabelse af opholdstilladelse, således at den pågældende gives tid til at søge efter et andet arbejde³⁶⁰.

Artikel 19 i ESC indeholder et omfattende katalog af bestemmelser, der støtter vandrede arbejdstagere på området for andre kontraherende stater, men med klausulen om at de skal være der retmæssigt (se dog [kapitel 3](#) for flere oplysninger om artikel 19, stk. 8).

ESC omhandler også arbejdsforhold, såsom retten til rimelige arbejdstider, retten til årlig ferie med løn, retten til sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen samt retten til rimelig aflønning³⁶¹.

Under EU-retten er en af de friheder, som er udtrykt i EU's charter om grundlæggende rettigheder, enhvers "ret til at arbejde og til at udøve et frit valgt eller accepteret erhverv" (chartrets artikel 15, stk. 1). Denne ret er dog bunden af national ret, inklusive national lovgivning, der regulerer udlændinges ret til at arbejde. Chartret anerkender retten til kollektive forhandlinger (artikel 28) og friheden til at oprette fagforeninger (artikel 12). Det indrømmer også enhver ret til gratis arbejdsformidlingstjeneste (artikel 29). Enhver arbejdstager, inklusive ikke-EU-statsborgere, nyder beskyttelse mod ubegrundede opsigelser (artikel 30), har ret til retfærdige og rimelige arbejdsforhold samt ret til hvileperioder og årlig ferie med løn (artikel 31). Artikel 16 garanterer friheden til at drive egen virksomhed. Chartret garanterer også retten til sunde og sikre arbejdsforhold (artikel 31). Det forbyder endvidere børnearbejde (artikel 32).

357 ECSR, Conclusions XVII-2, Spanien, artikel 18, stk. 1.

358 ECSR, Conclusions XVII-2, Tyskland, artikel 18, stk. 2.

359 ECSR, Conclusions V, Tyskland, artikel 18, stk. 3.

360 ECSR, Conclusions XVII-2, Finland, artikel 18, stk. 3.

361 ECSR, *Marangopoulos Foundation for Human Rights (MFHR) mod Grækenland*, 6. december 2006, klage nr. 30/2005, som refererer til minearbejdere.

Sekundær EU-ret, der vedrører specifikke kategorier af personer, regulerer sædvanligvis adgangen til arbejdsmarkedet. Graden af adgang til arbejdsmarkedet for tredjelandstatsborgere varierer afhængigt af, hvilken kategori de tilhører. [Afsnit 8.2.1–8.2.8](#) beskriver kort situationen for hovedkategorierne af tredjelandstatsborgere.

8.2.1. Familiemedlemmer til statsborgere i EØS-lande og Schweiz

Under EU-retten har udvalgte familiemedlemmer – af hvilken som helst nationalitet – til EU-borgere, der udøver retten til fri bevægelighed, og til andre statsborgere i EØS-lande og Schweiz ret til at bevæge sig frit i hele Europa med henblik på lønnet beskæftigelse og selvstændig erhvervsvirksomhed, og de har ret til ligebehandling med en medlemsstats egne statsborgere (artikel 24 i [opholdsdirektivet](#) for EU-borgere).

Familiemedlemmer til schweiziske statsborgere har ikke ret til fuld ligebehandling i denne henseende³⁶². Nogle medlemsstater har indført midlertidige begrænsninger for adgang til arbejdsmarkedet for kroatisk statsborgere indtil juni 2015, men med muligheden for yderligere forlængelse frem til juni 2020 under visse omstændigheder.

Med hensyn til fri bevægelighed for statsborgere og disses familiemedlemmer af enhver nationalitet, kan medlemsstaterne i henhold til artikel 45, stk. 4, i TEUF forbeholde ansættelser i den offentlige administration deres egne statsborgere. EF-Domstolen har fortolket denne bestemmelse indskrænkende og har ikke tilladt medlemsstaterne at forbeholde adgang til visse stillinger, eksempelvis lærerpraktikant³⁶³ eller universitetslektor i fremmedsprog, deres egne statsborgere³⁶⁴.

Med henblik på at fremme den reelle fri bevægelighed af arbejdstagere har EU tillige vedtaget kompleks lovgivning vedrørende den gensidige anerkendelse af kvalifikationer, både generelt og sektorvis, som finder anvendelse på såvel familiemedlemmer, der er tredjelandstatsborgere, som på EØS-statsborgere. Direktiv [2005/36/EF](#) om anerkendelse af erhvervs-mæssige kvalifikationer blev senest konsolideret i marts 2011 (bemærk også ændringer). Der er komplekse bestemmelser vedrørende de personer,

362 EU-Domstolen, sag C-70/09, *Alexander Hengartner og Rudolf Gasser mod Landesregierung Vorarlberg*, 15. juli 2010, Saml. 2010 s. I-07233, præmis 39-43.

363 EF-Domstolen, sag C-66/85, *Deborah Lawrie-Blum mod Land Baden-Württemberg*, 3. juli 1986, Saml. 1986 s. I-02121, præmis 26 og 27.

364 EF-Domstolen, forenede sager C-259/91, C-331/91 og C-332/91, *Pilar Allué og Carmel Mary Coonan m.fl. mod Università degli studi di Venezia og Università degli studi di Parma*, 2. august 1993, Saml. 1993 s. I-04309, præmis 15-21.

som har erhvervet sig alle eller dele af deres kvalifikationer uden for EU, selv om disse kvalifikationer allerede er blevet anerkendt i en EU-medlemsstat. EF-Domstolen/EU-Domstolen har afsagt mere end 100 domme på dette område³⁶⁵.

8.2.2. Udstationerede arbejdstagere

De tredjelandstatsborgere, der ikke nyder ret til fri bevægelighed, men som lovligt arbejder for en arbejdsgiver i en given medlemsstat, og som af arbejdsgiveren midlertidigt sendes ud for at arbejde på dennes vegne i en anden medlemsstat, er omfattet af [udstationeringsdirektivet](#) (96/71/EF). Formålet med dette direktiv er, at garantere beskyttelsen af udstationerede arbejdstageres rettigheder og arbejdsforhold i hele EU for at undgå "social dumping". Direktivet tilsigter udtrykkeligt at forene friheden til at udveksle tjenesteydelser på tværs af landegrænserne i henhold til EU-traktatens artikel 56 med passende beskyttelse af rettighederne for de arbejdstagere, som midlertidig udstationeres i udlandet i sådant øjemed³⁶⁶. Som EF-Domstolen har fremhævet, kan dette dog ikke føre til en situation, i hvilken en arbejdsgiver i henhold til direktivet er forpligtet til at respektere den relevante arbejdsret i både hjemstaten og værtsstaten, da det beskyttelsesniveau, der indrømmes i de to medlemsstater, kan anses for at være ligeværdigt³⁶⁷.

Direktivet fastsætter således en række minimumsstandarder, der skal finde anvendelse på arbejdstagere fra en medlemsstat, som udstationeres for at arbejde i en anden medlemsstat. Direktivets artikel 3 foreskriver specifikt, at vilkår eller betingelser, der er fastsat ved værtslandets lovgivning eller ved kollektive overenskomster, finder anvendelse på udstationerede arbejdstagere, særligt med hensyn til maksimal arbejdstid, minimal hviletid, årlige feriedage og mindsteløn.

I marts 2012 fremsatte Europa-Kommissionen forslag til et direktiv³⁶⁸, som søger at forbedre gennemførelsen og håndhævelsen af det gældende [udstationeringsdirektiv](#).

365 For en fortegnelse over domme med sammenfatninger, se Europa-Kommissionen, *List of judgements of the Court of Justice concerning professional recognition*, 22. december 2010, MARKT/D4/JMV/1091649 /5/2010-EN.

366 EF-Domstolen, sag C-346/06, *Dirk Rüffert mod Land Niedersachsen*, 3. april 2008, Saml. 2008 s. I-01989.

367 EF-Domstolen, sag C-341/05, *Laval un Partneri Ltd mod Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets afdeling 1 Byggettan och Svenska Elektrikerförbundet*, 18. december 2007, Saml. 2007 s. I-11767.

368 Europa-Kommissionen (2012), *Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om håndhævelse af direktiv 96/71/EF om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser*, COM(2012) 131 final.

8.2.3. Indehavere af det blå EU-kort, forskere og studerende

Efter to års lovlig beskæftigelse har tredjelandstatsborgere, som er indehavere af et blåt EU-kort, ret til ligebehandling med statsborgere, for så vidt angår adgang til enhver form for højt kvalificeret beskæftigelse i værtsmedlemsstaten. Efter 18 måneders lovligt ophold i én medlemsstat må indehaveren af det blå EU-kort flytte til en anden medlemsstat med henblik på der at tage højt kvalificeret beskæftigelse, dog med forbehold for den pågældende medlemsstats begrænsninger for antallet af tilladte tredjelandstatsborgere.

I henhold til artikel 15, stk. 6, i [blåkortdirektivet](#) (2009/50/EF) erhverver familiemedlemmer, af hvilken som helst nationalitet, til indehavere af et blåt EU-kort en automatisk generel ret til adgang til arbejdsmarkedet. Til forskel fra [familiesammenføringsdirektivet](#) (2003/86/EF) fastsætter blåkortdirektivet ingen tidsfrist for erhvervelsen af denne ret.

Forskere er omfattet af [forskerdirektivet](#) (2005/71/EF; en fortegnelse over de deltagende medlemsstater findes i [Bilag 1](#)). En ansøger skal fremlægge et gyldigt rejsedokument, en værtsaftale indgået med en forskningsinstitution samt en erklæring om finansielt ansvar. Ansøgeren må desuden ikke anses for at udgøre en trussel mod den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed. Det forbliver op til medlemsstaterne at afgøre, om de vil meddele opholdstilladelser til forskerens familiemedlemmer. I stor lighed med [enkelttilladelsesdirektivet](#) indrømmer dette direktiv ikke familiemedlemmer, som bor i tredjelande, ret til familiesammenføring.

[Studererdirektivet](#) (2004/114/EF) regulerer tredjelandstatsborgere, der er tilladt indrejse og ophold med henblik på studier, elevudveksling, ulønnet erhvervsuddannelse eller volontørtjeneste. Medlemsstaterne skal tillade studerende at arbejde uden for den tid, der er afsat til studieprogrammet, i et maksimalt antal timer pr. uge, som fastsættes af den enkelte medlemsstat. Medlemsstaten kan også kræve opfyldelse af visse andre betingelser (artikel 17).

I marts 2013 foreslog Europa-Kommissionen at ændre [forskerdirektivet](#) og [studererdirektivet](#) for at forbedre indrejsebetingelserne og udvide disse personers rettigheder³⁶⁹. Forslaget indeholder også bestemmelser om lønnet praktik og au pair-ansættelser.

369 Europa-Kommissionen, COM (2013) 151 final, Bruxelles, 25. marts 2013.

8.2.4. Tyrkiske statsborgere

Tyrkiske statsborgere har en særlig privilegeret stilling i henhold til Ankara-aftalen fra 1963 og dens [tillægsprotokol](#) fra 1970 samt de afgørelser, der er truffet af Associeringsrådet EØF-Tyrkiet, som blev oprettet i medfør af disse instrumenter. Tyrkiske statsborgere har ikke den direkte ret til at indrejse i en EU-medlemsstat med henblik på at tage beskæftigelse. Men hvis en medlemsstats nationale lovgivning tillader dem at tage beskæftigelse, så har de retten til at forsætte i den samme beskæftigelse efter et år³⁷⁰. Efter tre år kan de desuden under visse betingelser søge anden beskæftigelse i henhold til artikel 6, stk. 1, i Associeringsrådet EØF-Tyrkiets afgørelse nr. 1/80. Ligesom EØS-arbejdstager defineres tyrkiske arbejdstagere bredt.

Eksempel: I sagen *Tetik*³⁷¹ ville de tyske myndigheder ikke meddele Tetik opholdstilladelse, efter at han havde gennemført sine tre år og søgte efter anden beskæftigelse. EF-Domstolen fandt, at han skulle indrømmes en rimelig periode med opholdsret med henblik på at søge den lønnede beskæftigelse, som han havde ret til at indtræde i, om han skulle finde den.

Eksempel: I sagen *Genc*³⁷² konkluderede EU-Domstolen, at en tyrkisk statsborger, som kun arbejder i et særligt begrænset antal timer, nemlig 5,5 timer pr. uge, for en arbejdsgiver mod et vederlag, som kun delvist dækker hendes eksistensminimum, er en arbejdstager i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 6, stk. 1, i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80, forudsat at hendes beskæftigelse er af reel og faktisk karakter.

I henhold til artikel 7 i afgørelse nr. 1/80 har familiemedlemmer til en tyrkisk arbejdstager, selv om familiemedlemmerne ikke selv er tyrkiske statsborgere, adgang til arbejdsmarkedet, når de har været lovligt bosiddende i tre år. Det kan være berettiget af objektive grunde, at det pågældende familiemedlem lever adskilt fra den tyrkiske vandrende arbejdstager³⁷³.

370 EF-Domstolen, sag C-386/95, *Süleyman Eker mod Land Baden-Württemberg*, 29. maj 1997 Saml. 1997 s. I-02697, præmis 20–22.

371 EF-Domstolen, sag C-171/95, *Recep Tetik mod Land Berlin*, 23. januar 1997, Saml. 1997 s. I-00329 præmis 30.

372 EU-Domstolen, sag C-14/09, *Hava Genc mod Land Berlin*, 4. februar 2010, Saml. 2010 s. I-00931, præmis 27 og 28.

373 EF-Domstolen, sag C-351/95, *Kadiman mod Freistaat Bayern*, 17. april 1997, Saml. 1997 s. I-02133, præmis 44.

Et barn til en tyrkisk statsborger, som har afsluttet en erhvervsuddannelse i værtslandet, kan besvare ansættelsestilbud, forudsat at en af forældrene har været i lovlig beskæftigelse i værtslandet i mindst tre år.

Eksempel: I sagen *Derin*³⁷⁴ fastslog EF-Domstolen, at en tyrkisk statsborger, der som barn havde sluttet sig til sine tyrkiske forældre, som havde lovlig beskæftigelse i Tyskland, kun kunne fortabe sin opholdsret i Tyskland, der var afledt af en ret til fri adgang til beskæftigelse, af hensyn til den offentlige orden, offentlige sikkerhed eller offentlige sundhed, eller hvis han forlod medlemsstatens område i en længere periode og uden lovlige grunde.

I relation til retten til etablering eller til udveksling af tjenesteydelser drager tyrkiske statsborgere fordel af stand still-klausulen i artikel 41 i tillægsprotokollen til Ankara-aftalen. Hvis tyrkiske statsborgere ikke var underlagt et krav om visa eller arbejdstilladelse på det tidspunkt, hvor artikel 41 i protokollen trådte i kraft i en konkret medlemsstat, så er det forbudt for den pågældende medlemsstat nu at indføre et krav om visa eller arbejdstilladelse (se også [afsnit 2.8](#)).

8.2.5. Fastboende udlændinge og personer, som er omfattet af familiesammenføringsdirektivet

Personer, der har erhvervet status som fastboende udlændinge i henhold til artikel 11, litra a, i [fastboendedirektivet](#) (2003/109/EF), nyder ligebehandling med landets egne statsborgere hvad angår adgang til lønnet og ulønnet beskæftigelse; ansættelses- og arbejdsvilkår, (inklusive arbejdstider, arbejdsmiljø, ret til ferie, løn og afskedigelse); samt foreningsfrihed og frihed til medlemskab af faglige organisationer og frihed til at repræsentere en faglig organisation eller forening.

For så vidt angår personer, der er omfattet af [familiesammenføringsdirektivet](#) (se også [kapitel 5](#)), har et familiemedlem til en lovligt bosiddende referenceperson, som er tredjelandstatsborger, ret til adgang til lønnet beskæftigelse og til at udøve selvstændig erhvervsvirksomhed (artikel 14). Adgang til arbejdsmarkedet er underlagt en tidsfrist, som ikke kan overskride 12 måneder fra ankomsten til værtsstaten. Under denne periode kan værtsstaten vurdere, om arbejdsmarkedet kan tage imod vedkommende.

³⁷⁴ EF-Domstolen, sag C-325/05, *Ismail Derin mod Landkreis Darmstadt-Dieburg*, 18. juli 2007, Saml. 1997 s. I-00329, præmis 74-75.

8.2.6. Statsborgere i andre lande, som har indgået associerings- eller samarbejdsaftaler

Artikel 216 i TEUF muliggør indgåelsen af aftaler mellem tredjelande og EU, og artikel 217 omhandler specifikt associeringsaftaler. Statsborgere i visse stater, med hvilke EU har indgået associeringsaftaler, stabiliseringsaftaler, samarbejdsaftaler, partnerskabsaftaler og/eller en andre former for aftaler³⁷⁵, nyder i mange henseender ligebehandling, men de har ikke ret til den fuldstændige ligebehandling, som EU-borgere har. Ved udgangen af 2012 havde EU indgået aftaler med flere end 100 stater³⁷⁶.

Disse associerings- og samarbejdsaftaler skaber ikke en direkte ret for de pågældende landes statsborgere til at rejse ind i og arbejde i EU. Statsborgere fra disse lande, som arbejder lovligt i en konkret EU-medlemsstat, har dog ret til ligebehandling og de samme arbejdsforhold som medlemsstatens egne statsborgere. Dette gælder eksempelvis i henhold til artikel 64, stk. 1, i Euro-Middelhavsafalterne med Marokko og Tunesien, som fastsætter, at en medlemsstat skal indrømme "arbejdstagere med marokkansk [eller tunesisk] statsborgerskab, der er beskæftiget på dens område, en ordning, som for så vidt angår arbejdsvilkår, aflønning og afskedigelse udelukker enhver forskelsbehandling begrundet i nationalitet i forhold til dens egne statsborgere"³⁷⁷. I relation til midlertidig beskæftigelse er ikke-forskelsbehandling begrænset til arbejdsforhold og aflønning (artikel 64, stk. 2). Artikel 65, stk. 1, i begge aftaler indførte tillige ikke-forskelsbehandling på området for social sikring³⁷⁸.

375 Der er indgået stabiliserings- og associeringsaftaler med Albanien, den tidligere jugoslaviske republik Makedonien, Bosnien-Hercegovina, Montenegro og Serbien. Der er indgået partnerskabs- og samarbejdsaftaler med 13 østeuropæiske og centralasiatiske lande; de oprindelige aftaler med Marokko, Tunesien og Algeriet er nu erstattet af Euro-Middelhavs-associeringsaftaler (som dækker syv stater). Der er indgået aftaler med de 79 stater i Gruppen af Stater i Afrika, Vestindien og Stillehavet (Cotonou-aftalen) og med Chile.

376 For en opdateret og omfattende oversigt over disse aftalers konsekvenser for statsborgere fra disse stater og deres familiemedlemmer, se Rogers, N. *et al.* (2012), kapitel 14-21.

377 Euro-Middelhavsafaltale om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Kongeriget Marokko på den anden side, som trådte i kraft den 1. marts 2000, EFT 2000 L 70, s. 2, og Euro-Middelhavsafaltale om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater på den ene side og Den Tunesiske Republik på den anden side (trådte i kraft den 1. marts 1998), EFT 1998 L 97, s. 2.

378 EF-Domstolen, sag C-18/90, *Office national de l'emploi mod Bahia Kziber*, 31. januar 1991, Saml. 2009 s. I-00199.

EF-Domstolen/EU-Domstolen har behandlet en del sager vedrørende disse aftaler³⁷⁹. Nogle af disse sager har omhandlet muligheden for forlængelse af en tredjelandsstatsborgers opholdstilladelse med henblik på arbejde, efter at vedkommende havde mistet sin opholdsret som afhængigt familiemedlem på grund af opløsningen af et familiemæssigt forhold.

Eksempel: Sagen *El Yassini*³⁸⁰ vedrørte en marokkansk statsborger, hvis oprindelige grund til ophold ikke længere bestod, og som derefter nægtedes en forlængelse af sin opholdstilladelse, selv om han havde erhvervsmæssig beskæftigelse. I denne sag skulle EF-Domstolen afgøre, om den tilgang, der anlagdes i dens retspraksis vedrørende tyrkiske statsborgere³⁸¹, også fandt anvendelse på marokkanske statsborgere ved en analogi, og dermed, hvorvidt artikel 40 i EØF-Marokkoaftalen (senere afløst af Euro-Middelhavsaf-talen med Marokko) indebar ansættelses-sikkerhed i hele ansættelsesperioden som kontraktligt bestemt mellem arbejdsgiveren og arbejdstageren. EF-Domstolen fastslog, at EØF-Marokkoaftalen var direkte anvendelig, fordi den fastlagde præcise, ubetingede og tilstrækkeligt operationelle principper på området for arbejds-vilkår og aflønning. Domstolen udelukkede dog, at retspraksis vedrørende Ankara-aftalen kunne have fundet anvendelse på den pågældende sag. Ankara-aftalen og EØF-Marokko-aftalen var væsentligt forskellige, og til forskel fra aftalen med Tyrkiet gav EØF-Marokko-aftalen ikke mulighed for, at Marokko kunne optages i Fællesskabet, og den havde heller ikke til formål at sikre arbejdstagernes frie bevægelighed. Domstolen fastslog følgelig, at Det Forenede Kongerige ikke var udelukket fra at afslå at forlænge ansøgerens opholdstilladelse, selv om dette ville have medført, at hans ansættelse ophørte inden ansættelsesaf-talens udløb. Domstolen påpegede endvidere, at forholdet ville have været et andet, hvis den pågældende medlemsstat havde indrømmet den marokkanske statsborger "præcise rettigheder hvad angår udøvelsen af en beskæftigelse, der er mere vidtgående end dem, modtagermedlemsstaten har tildelt ham, hvad angår hans ophold".

379 Nogle sager, der relaterer til aftalerne, er: EF-Domstolen, sag C-18/90, *Office national de l'emploi mod Bahia Kziiber*, 31. januar 1991, Saml. 2009 s. I-00199 (EØF-Marokko-aftalen, artikel 41, stk. 1, *allocation d'atteinte*, EFT 1978 L 264, s. 2-118, erstattet af Euro-Middelhavsaf-talen mellem EU og Marokko); EF-Domstolen, sag C-416/96, *El Yassini mod Secretary of State for the Home Department*, 2. marts 1999, Saml. 1999 s. I-01209 (EØF-Marokko-aftalen); EF-Domstolen, sag C-438/00, *Deutscher Handballbund mod Kolpak*, 8. maj 2003, Saml. 2003 s. I-04135 (Slovakiet).

380 EF-Domstolen, sag C-416/96, *El Yassini mod Secretary of State for the Home Department*, 2. marts 1999, Saml. 1999 s. I-01209, præmis 64, 65 og 67.

381 EF-Domstolen, sag C-237/91, *Kazim Kus mod Landeshauptstadt Wiesbaden*, 16. december 1992, Saml. 1992 s. I-6781, præmis 21-23 og 29.

Eksempel: I sagen *Gattoussi*³⁸² blev EF-Domstolen anmodet om at afgøre en lignende sag, dog i henhold til forbuddet mod forskelsbehandling fastsat i artikel 64, stk. 1, i Euro-Middelhavsftalen mellem EU og Tunesien. I denne sag var ansøgeren imidlertid udtrykkeligt blevet meddelt en tidsbegrænset arbejdstilladelse. Under disse omstændigheder konkluderede EF-Domstolen, at artikel 64, stk. 1, i Euro-Middelhavsftalen mellem EU og Tunesien "kan have virkninger for en tunesisk statsborgers opholdsret på en medlemsstats område, når vedkommende af denne medlemsstat er meddelt en behørig tilladelse til at udøve erhvervsvirksomhed på dens område for en periode, der overstiger opholdstilladelsens gyldighedsperiode". EF-Domstolen påpegede i det væsentlige, at aftalen mellem EU og Tunesien principielt ikke forbød en medlemsstat at begrænse en tunesisk statsborgers opholdsret i tilfælde, hvor han tidligere var blevet tilladt at indrejse og udøve erhvervsvirksomhed. Eftersom den tunesiske statsborger imidlertid var blevet inddrømmet præcise rettigheder hvad angik udøvelsen af hans beskæftigelse, der var mere vidtgående end opholdsretten, kunne en forlængelse af hans opholdstilladelse kun afvises af grunde, der henhørte under hensynet til beskyttelse af statens lovlige interesser, såsom den offentlige orden, offentlige sikkerhed eller offentlige sundhed.

På tilsvarende vis fastsætter artikel 80 i stabiliserings- og associeringsaftalen mellem EU's medlemsstater og Albanien³⁸³, at i forbindelse med migration er parterne "enige om at yde andre landes statsborgere, der er lovligt bosat på deres områder, en rimelig behandling og at føre en integrationspolitik med sigte på at give dem samme rettigheder og forpligtelser som deres egne statsborgere".

På mindre omfattende vis fastsætter artikel 23 i partnerskabs- og samarbejdsaftalen med Rusland³⁸⁴ vedrørende arbejdsforhold, at "[u]nder hensyntagen til de enkelte medlemsstater gældende love, betingelser og procedurer sikrer Fællesskabet og dets medlemsstater, at russiske statsborgere, der er lovligt beskæftiget på en medlemsstats område, ikke på grund af deres nationalitet forskelsbehandles i forhold til medlemsstatens egne statsborgere for så vidt angår arbejdsvilkår, aflønning eller afskedigelse".

382 EF-Domstolen, sag C-97/05, *Mohamed Gattoussi mod Stadt Rüsselsheim*, 14. december 2006, Saml. 2006 s. I-11917, præmis 39.

383 Stabiliserings- og associeringsaftalen mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Republikken Albanien på den anden side (som trådte i kraft den 1. april 2009), EUT 2009 L 107, s. 166.

384 Partnerskabs- og samarbejdsaftale mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Den Russiske Føderation på den anden side (som trådte i kraft den 1. december 1997), EFT 1997 L 327, s. 3.

Eksempel: Sagen *Simutenkov*³⁸⁵ vedrørte en russisk statsborger, der var ansat som professionel fodboldspiller i en spansk klub i Spanien, og hvis deltagelse i kampe var begrænset af de spanske bestemmelser på grund af hans nationalitet. EF-Domstolen fortolkede bestemmelsen om ikke-forskelsbehandling fastsat i artikel 23 i forbindelse med sin vurdering af en regel, der er vedtaget af en medlemsstats idrætsforbund, og som foreskriver, at klubberne i nationale turneringer kun må anvende et begrænset antal spillere fra lande, som ikke er parter i *EØS-aftalen*. Domstolen fastslog, at reglen ikke var forenelig med hensigten med artikel 23, stk. 1.

8.2.7. Asylansøgere og flygtninge

Artikel 15 i *modtagelsesdirektivet* (2013/33/EU) kræver, at medlemsstaterne giver **asylansøgere** adgang til arbejdsmarkedet, hvis en afgørelse ikke er truffet i første instans senest ni måneder fra datoen for indgivelsen af asylansøgningen (eller et år for Irland og Det Forenede Kongerige, for hvilke artikel 11 i 2003-udgaven af direktivet (2003/9/EF) fortsat finder anvendelse), hvis denne forsinkelse ikke kan tilskrives ansøgeren. Vilkaarne for adgang til arbejdsmarkedet skal fastsættes i overensstemmelse med national ret, men sådanne vilkår skal sikre, at asylansøgere har effektiv adgang til arbejdsmarkedet. EØS-statsborgere og andre tredjelandstatsborgere, der har lovligt ophold, kan dog gives forrang.

Artikel 26, stk. 1 og 3, i *kvalifikationsdirektivet* (2011/95/EU) anerkender retten for **flygtninge** og **personer, som er tildelt subsidier beskyttelse**, til at tage lønnet beskæftigelse eller udøve selvstændig erhvervsvirksomhed. De skal indrømmes samme adgang som medlemsstatens egne statsborgere til procedurer for anerkendelse af kvalifikationer. Artikel 28 i kvalifikationsdirektivet foreskriver også adgang til ordninger til vurdering af deres tidligere uddannelse, i tilfælde hvor de ikke kan fremlægge dokumenter som bevis for deres kvalifikationer. Bestemmelserne afspejler artikel 17, 18, 19 og 22, stk. 2 i Genève-konventionen om flygtnings retsstilling. Direktivet forpligter også medlemsstaterne til at sikre adgang til erhvervsuddannelse på samme vilkår som deres egne statsborgere.

8.2.8. Migranter i en irregulær situation

For mange sociale rettigheder er adgangen hertil afhængig af, at den pågældende er retmæssigt tilstede, eller bosat, i værtsstaten. EU vil forhindre, at økonomiske migranter

385 EF-Domstolen, sag C-265/03, *Igor Simutenkov mod Ministerio de Educación y Cultura og Real Federación Española de Fútbol*, 12. april 2005, Saml. 2005 s. I-02579, præmis 41.

ankommer til og opholder sig på området uden tilladelse. Det væsentligste instrument er [arbejdsgiversanktionsdirektivet](#) (2009/52/EF): Det forbyder ansættelsen af irregulære migranter fra lande uden for EU ved indførelsen af bødestraf for arbejdsgivere, eller endda strafferetlige sanktioner, i de mest alvorlige sager. Alle EU-medlemsstater, med undtagelse af Danmark, Irland og Det Forenede Kongerige er bundet af direktivet. Det er også tilsigtet med direktivet at tilbyde vandrende arbejdstagere i en irregulær situation en grad af beskyttelse mod udnyttelse fra arbejdsgivernes side.

I henhold til direktivet har arbejdsgivere, inden de ansætter en tredjelandstatsborger, pligt til at kontrollere, at vedkommende har tilladelse til ophold, samt til at underrette de relevante nationale myndigheder, hvis dette ikke er tilfældet. Arbejdsgivere, som kan påvise, at de har overholdt disse forpligtelser og har handlet i god tro, ifalder ikke sanktioner. Da mange migranter i en irregulær situation arbejder i private husholdninger, finder direktivet også anvendelse på privatpersoner, som er arbejdsgivere.

Arbejdsgivere, der ikke har foretaget en sådan kontrol, og som findes at have irregulære migranter ansat, vil ifalde finansielle sanktioner, inklusive omkostningerne ved tilbage-sendelse af tredjelandstatsborgere med irregulært ophold til deres hjemlande. De skal også betale udestående løn, skatter og bidrag til sociale sikringsordninger. Arbejdsgivere kan ifalde strafferetlige sanktioner i de mest alvorlige tilfælde, såsom ved gentagne overtrædelser, ulovlig beskæftigelse af børn eller ansættelsen af et betydeligt antal migranter i en irregulær situation.

Direktivet beskytter migranter ved at sikre, at de kan modtage eventuel udestående løn fra deres arbejdsgiver, og ved at give dem adgang til at få bistand fra tredjeparter, såsom fagforeninger eller ikke-statslige organisationer. Direktivet lægger særlig vægt på hånd-hævelse af reglerne. Se [afsnit 2.4](#) om meddelelse af opholdstilladelse til ofre for særligt udnyttende arbejdsforhold, som samarbejder med retssystemet.

8.3. Uddannelse

Børns ret til uddannelse er beskyttet under flere internationale menneskerettigheds-instrumenter samt de komitéer, der overvåger konventionen om barnets rettigheder (CRC), den internationale konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (ICESCR) og den internationale konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination (ICERD). Disse komitéer har konsekvent fastslået, at konventionernes krav om ikke-forskelsbehandling også finder anvendelse på flygtninge, asylansøgere og migranter i regulære såvel som irregulære situationer.

Under EMRK foreskriver artikel 2 i protokol nr. 1 retten til uddannelse, og artikel 14 og protokol nr. 12 forbyder diskrimination på grundlag af "national oprindelse". Artikel 2 i protokol nr. 1 garanterer principielt retten til primær og sekundær uddannelse, hvorimod forskelsbehandling i forbindelse med videregående uddannelse kan være meget lettere at begrunde.

Eksempel: Sagen *Timishev mod Rusland*³⁸⁶ vedrørte tjetjenske migranter, der, selv om de teknisk set ikke var udlændinge, ikke havde den lokale migrationsregistrering, som krævedes, for at deres børn kunne gå i skole. EMRD fandt, at børns ret til uddannelse var en af "de mest grundlæggende værdier i de demokratiske samfund, som udgør Europarådet", og fastslog, at Rusland havde krænket artikel 2 i protokol nr. 1.

Eksempel: I sagen *Ponomaryovi mod Bulgarien*³⁸⁷ fandt EMRD, at et krav om betaling af gebyrer for en sekundær uddannelse, som var baseret på klagerens indvandrersstatus og nationalitet, ikke var berettiget. Domstolen bemærkede, at klagerne ikke var ankommet uretmæssigt til landet og derefter gjort krav på adgang til offentlige serviceydelser, herunder gratis skolegang. Selv om klagerne, i nogen grad uforvarende, var havnet i den situation, at de var udlændinge uden permanente opholdstilladelser, havde myndighederne ikke haft reelle indvendinger mod deres fortsatte ophold i Bulgarien, og de havde tilsyneladende aldrig haft seriøse intentioner om at udvise dem. Betragtninger, der relaterede til behovet for at standse eller vende strømmen af irregulær indvandring, fandt tydeligvis ikke anvendelse på klagerne.

Eksempel: I sagen *Karus mod Italien*³⁸⁸ fandt den tidligere Europæiske Kommission for Menneskerettigheder, at afkrævning af højere betalinger for udenlandske universitetsstuderende ikke krænkede deres ret til uddannelse, eftersom forskelsbehandlingen var rimeligt begrundet i den italienske regerings ønske om at beholde de positive virkninger af videregående uddannelse inden for den italienske økonomi.

386 EMRD, *Timishev mod Rusland*, 13. december 2005, app. nr. 55762/00 og 55974/00, præmis 64.

387 EMRD, *Ponomaryovi mod Bulgarien*, 21. juni 2011, app. nr. 5335/05, præmis 59-63.

388 Den Europæiske Kommission for Menneskerettigheder, *Karus mod Italien* (dec.), 20. maj 1998, nr. 29043/95.

Under ESC regulerer Artikel 17 retten til uddannelse, og i relation til migranter gælder bestemmelsen med forbehold for bestemmelserne i artikel 18 og 19. ECSR har fremsat følgende udtalelse om fortolkning af artikel 17, stk. 2:

”Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt børn, som opholder sig uretmæssigt i den kontraherende stat, er omfattet af pagtens personelle anvendelsesområde i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i bilaget til pagten, henviser Komitéen til det ræsonnement, som den anvendte i sin Afgørelse om Realiteten af 20. oktober 2009 i Klage nr. 47/2008 Defence for Children International (DCI) mod Nederlandene (se, inter alia, præmis 47 og 48), og fastholder, at adgang til uddannelse er af afgørende betydning for ethvert barns liv og udvikling. Nægtelse af adgang til uddannelse vil øge sårbarheden af et barn, der opholder sig uretmæssigt. Derfor er børn, uanset deres opholdsstatus, omfattet af det personelle anvendelsesområde for artikel 17, stk. 2. Komitéen finder endvidere, at et barns liv vil blive påvirket i negativ forstand, når det nægtes adgang til uddannelse. Komitéen fastholder derfor, at de kontraherende stater i henhold til pagtens artikel 17, stk. 2, har pligt til at sikre, at børn, der opholder sig uretmæssigt på deres område, som ethvert andet barn har effektiv adgang til uddannelse”³⁸⁹ [oversat].

Under EU-retten foreskriver artikel 14 i EU’s charter om grundlæggende rettigheder, at enhver har ret til uddannelse og ”muligheden” for gratis at følge den obligatoriske undervisning. I henhold til sekundær EU-ret er alle børn, som er tredjelandstatsborgere og befinder sig i EU, berettigede til at få adgang til grunduddannelse, med undtagelse af de, der kun opholder sig i området i en kort periode. Dette omfatter også migrerende børn i en irregulær situation, hvis udsendelse er blevet udsat³⁹⁰. For andre kategorier, såsom familiemedlemmer til EØS-statsborgere, flygtninge eller fastboende udlændinge, er videre berettigelser blevet kodificeret.

Under visse omstændigheder bevarer børn, som er tredjelandstatsborgere og børn af EØS-statsborgere, retten til ophold med henblik på at fortsætte eller gennemføre deres uddannelse, også efter EØS-statsborgeren er afgået ved døden eller udrejst (artikel 12, stk. 3, i [opholdsdirektivet](#)). Disse børn har tillige ret til at blive ledsaget af den forælder,

389 ECSR, Conclusions 2011, General Introduction, januar 2012.

390 Direktiv 2008/115/EF, EUT L 348/98, artikel 14, stk. 1.

der har forældremyndigheden (artikel 12, stk. 3)³⁹¹. Endvidere drager børn af EØS-arbejdstagere, som er eller har været beskæftiget i en medlemsstat anden end deres egen, fordel af bestemmelsen i artikel 10 i [forordning \(EU\) nr. 492/2011](#) (tidligere [forordning \(EØF\) nr. 1612/68](#)), som forsat finder anvendelse uafhængigt af bestemmelserne i opholdsdirektivet³⁹².

I medfør af artikel 22, stk. 1, i flygtningekonventionen samt EU's asyl-*acquis* har asylansøgende børn, personer tildelt flygtningestatus eller subsidiær beskyttelse, ret til uddannelse.³⁹³

Tredjelandstatsborgere, der er anerkendt som fastboende udlændinge i henhold til [fastboendedirektivet](#) (se [afsnit 2.7](#)), nyder ligebehandling med medlemsstaternes egne statsborgere hvad angår undervisning, erhvervsuddannelse og studiestøtte samt anerkendelse af kvalifikationer (artikel 11). De har også ret til at flytte til andre EU-medlemsstater for at studere eller gennemføre en erhvervsuddannelse (artikel 14).

8.4. Bolig

Retten til en passende bolig er en del af den ret, som enhver har til en passende levestandard som fastsat i artikel 11 i den internationale konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder.

Under EMRK er der ingen ret til at erhverve sig en bolig, kun en ret til respekt for en bestående bolig³⁹⁴. Indvandringskontrol, som begrænser en persons adgang til vedkommendes eget hjem, har været genstand for flere sager forelagt EMRD.

391 Se artikel 12, stk. 3, i [opholdsdirektivet](#) 2004/38/EF, EFT 2004 L 158/77, som bygger på EF-Domstolens praksis vedrørende artikel 12 i [forordning \(EØF\) nr. 1612/68](#), EFT 1968 L 257/2 (nu artikel 10 i [forordning \(EU\) nr. 492/2011](#), EUT L 141/1, 5. april 2011), og særligt på EF-Domstolen, forenede sager C-389/87 og 390/87, *G. B. C. Echternach og A. Moritz mod Minister van Onderwijs en Wetenschappen*, 15. marts 1989, Saml. 1989 s. I-00723; EF-Domstolen, sag C-413/99, *Baumbast, R mod Secretary of State for the Home Department*, 17. september 2002, Saml. 2002 s. I-07091.

392 EF-Domstolen, sag C-480/08, *Maria Teixeira mod London Borough of Lambeth og Secretary of State for the Home Department*, 23. februar 2010, Saml. 2010 s. I-01107.

393 For information om asylansøgere, se artikel 14 i [modtagelsesdirektivet](#) (2013/33/EU, EUT 2013 L 180/96). For information om flygtninge og personer med subsidiær beskyttelsesstatus, se artikel 27 i [kvalifikationsdirektivet](#) (2011/95/EU, EUT 2011 L 337/9).

394 EMRD, *Chapman mod Det Forenede Kongerige* [Storkammer], 18. januar 2001, app. nr. 27238/95.

Eksempel: I sagen *Gillow mod Det Forenede Kongerige*³⁹⁵ fastslog EMRD, at det udgjorde en krænkelse af artikel 8, at et britisk par, som havde arbejdet i udlandet i mange år, blev nægtet en opholdstilladelse, der ville have sat dem i stand til at vende tilbage for at bo i den bolig, som de ejede på Guernsey og havde opført 20 år tidligere.

Selv om der ikke som sådan findes en ret til en bolig, har EMRD vurderet sager vedrørende medlemsstaters undladelse af at give personer husly, i situationer hvor de er forpligtet hertil i medfør af lovgivning, og i ekstreme tilfælde har EMRD fundet, at en sådan undladelse har været så alvorlig, at den udgjorde en krænkelse af EMRK artikel 3 om forbuddet mod umenneskelig og nedværdigende behandling.

Eksempel: I sagen *M.S.S. mod Belgien og Grækenland*³⁹⁶ fandt EMRD, at Grækenlands undladelse af på passende vis at sørge for asylansøgere i lyset af landets forpligtelser i henhold til EU-retten, hvilket resulterede i klagerens armod, nåede den tærskel, der var krævet for at udgøre en krænkelse af EMRK artikel 3.

Domstolen har været varsom med ikke at gribe ind i medlemsstaternes ret til at fastsætte indrejsebetingelser, inklusive i tilfælde hvor nyankomne migranter udelukkes fra at modtage offentlig boligstøtte.

Eksempel: Sagen *Bah mod Det Forenede Kongerige*³⁹⁷ vedrørte en situation, hvor medlemsstaten havde afvist at anse en mor og hendes 14-årige søn for personer med "prioriteret behov" for bolig, fordi sønnen først for nylig var blevet tilladt indrejse fra udlandet med henblik på familiesammenføring og var underlagt en indvandringsbetingelse om, at han ikke skulle have adgang til offentlige midler. Klageren hævdede, at den deraf følgende nægtelse af adgang til 'prioriteret-behov-boliger' havde været diskriminerende. EMRD afviste klagen. EMRD fandt ingen vilkårlighed i afslaget på ansøgningen om en 'prioriteret-behov-bolig', som udelukkende var begrundet i tilstedeværelsen af klagerens søn, hvis indrejsetilladelse til Det Forenede Kongerige udtrykkeligt var betinget af, at der ingen adgang var til offentlige midler. Ved at hente sin søn til Det Forenede Kongerige med fuldt kendskab til hans indrejsebetingelser havde klageren accepteret denne betingelse og reelt indvilget i ikke at have adgang til offentlige midler med henblik på at forsørge

395 EMRD, *Gillow mod Det Forenede Kongerige*, 24. november 1986, app. nr. 9063/80, præmis 55–58.

396 EMRD, *M.S.S. mod Belgien og Grækenland* [Storkammer], 21. januar 2011, app. nr. 30696/09.

397 EMRD, *Bah mod Det Forenede Kongerige*, 27. september 2011, app. nr. 56328/07.

ham. Den lovgivning, der var stridspunktet i denne sag, forfulgte et legitimt formål, nemlig retfærdig fordeling af en knap ressource mellem forskellige kategorier af ansøgere. Det er vigtigt at bemærke, at klagerne i *Bah*-sagen ikke var efterladt forarmede, og at de havde adgang til andre boliger.

Det bør bemærkes, at EMRD i visse ganske særlige tilfælde har truffet afgørelse om foreløbige foranstaltninger i henhold til Rule 39 for at sikre, at asylsøgende familier blev givet husly, mens deres klage ved EMRD var under behandling (se også afsnit 2.4)³⁹⁸.

Under ESC foreskriver artikel 19, stk. 4, litra c, at stater skal sikre vandrende arbejdstagere en passende bolig, men denne ret er begrænset til de, som flytter mellem de stater, der er parter i ESC.

Retten til bolig (artikel 31 i ESC) er nært forbundet med en række øvrige rettigheder i den (reviderede) ESC: Artikel 11 om retten til sundhed; artikel 13 om retten til social og sundhedsmæssig bistand; artikel 16 om familiers ret til passende social, retlig og økonomisk beskyttelse; artikel 17 om børn og unges ret til social, retlig og økonomisk beskyttelse; og artikel 30 om retten til beskyttelse mod fattigdom og social udstødelse, som kan tages i betragtning alene eller læses i forening med artikel E om ikke-forskelsbehandling.

Eksempel: I sagen *COHRE mod Kroatien* understregede ECSR, at "[k]ontraherende stater skal være særligt opmærksomme på de konsekvenser, som deres valg vil have for grupper med øgede sårbarheder"³⁹⁹.

Eksempel: I sagen *COHRE mod Frankrig* fandt ECSR, at udsættelsen af romaer fra deres boliger og deres udvisninger fra Frankrig udgjorde en krænkelse af artikel E læst i forening med artikel 19, stk. 8⁴⁰⁰. I sagen *COHRE mod Italien* fandt ECSR på tilsvarende vis, at Italiens behandling af romaer udgjorde en krænkelse af artikel E i forening med andre artikler i ESC⁴⁰¹.

398 EMRD, *Afif mod Nederlandene* (dec.), 24. maj 2011, app. nr. 60915/09; EMRD, *Abdilahi Abdulwahidi mod Nederlandene* (dec.), 12. november 2013, app. nr. 21741/07.

399 ECSR, *COHRE mod Kroatien*, 22. juni 2010, klage nr. 52/2008.

400 ECSR, *COHRE mod Frankrig*, 28. juni 2011, klage nr. 63/2010.

401 ECSR, *COHRE mod Italien*, 25. juni 2010, klage nr. 58/2009.

Selv om bilaget til ESC begrænser dets anvendelse til retmæssigt bosiddende statsborgere i kontraherende stater, har ECSR også anvendt specifikke bestemmelser i den reviderede ESC på børn i en irregulær situation, mens komitéen har understreget, at ESC skal fortolkes i lyset af international menneskerettighedslovgivning.

Eksempel: I sagen *Defence for Children International (DCI) mod Nederlandene*⁴⁰² blev det hævdet, at nederlandsk lovgivning fratog børn, som opholdt sig uretmæssigt i Nederlandene, retten til bolig og dermed andre ESC-rettigheder. ECSR fastslog, at ESC ikke kunne fortolkes i et tommrum. ESC skulle i videst muligt omfang fortolkes i overensstemmelse med andre regler i international ret, af hvilken ESC udgjorde en del, inklusive i dette tilfælde de regler, der vedrørte tilvejebringelse af passende boliger til enhver person, som har behov herfor, uanset om vedkommende befinder sig lovligt på medlemsstatens område. I henhold til artikel 31, stk. 2, skal medlemsstater, som er parter i ESC, træffe foranstaltninger med henblik på at forhindre hjemløshed. Dette kræver, at en medlemsstat tilbyder husly, så længe børnene opholder sig inden for dens jurisdiktion, uanset børnenes opholdsstatus. Endvidere burde det være udelukket at udsætte personer, der opholder sig uretmæssigt, fra boliger, da det ville bringe de pågældende personer, navnlig børn, i en situation af ekstrem hjælpeløshed, hvilket er i strid med respekten for den menneskelige værdighed. ECSR fandt også, at der var sket en krænkelse af artikel 17, stk. 1, litra c, som beskytter adskilte børn.

Under EU-retten foreskriver artikel 1 i EU's charter om grundlæggende rettigheder retten til værdighed, og artikel 34 foreskriver retten til social bistand og boligstøtte. Relevante bestemmelser vedrørende bolig findes også i sekundær EU-ret om tredjelandsstatsborgere, som er familiemedlemmer til statsborgere i EØS-lande og Schweiz, fastboende udlændinge, personer med behov for international beskyttelse og ofre for menneskehandel. For andre kategorier af tredjelandsstatsborgere forsøger EU-retten at sikre, at de ikke kommer til at udgøre en byrde for medlemsstaternes sociale bistands-systemer. Derfor skal forskere ([forskerdirektivet](#), artikel 6, stk. 2, litra b), og studerende ([studenterdirektivet](#), artikel 7, stk. 1, litra b), kunne dokumentere, at deres behov for bolig er dækket, før de bliver tilladt indrejse i EU. Medlemsstaterne kan fastsætte lignende krav for familiemedlemmer til referencepersoner, som er tredjelandsstatsborgere (artikel 7, stk. 1, litra a, i [familiesammenføringsdirektivet](#)).

⁴⁰² ECSR, *Defence for Children International (DCI) mod Nederlandene*, 20. oktober 2009, klage nr. 47/2008.

Eksempel: I sagen *Kamberaj*⁴⁰³ fastslog EU-Domstolen, at en national lov, der behandlede tredjelandsstatsborgere forskellig fra EU-borgere med hensyn til boligstøtte, var i strid med artikel 11, stk. 1, litra d, i [fastboendedirektivet](#). Domstolen fastholdt, at medlemsstaterne i henhold til artikel 11, stk. 4, kan begrænse social bistand og beskyttelse, men bemærkede dog, at listen over centrale minimumsydelser i betragtning 13 ikke er udtømmende. EU-Domstolen udvidede de centrale ydelser til at omfatte boligstøtte. Dette gjorde EU-Domstolen under henvisning til artikel 34 i EU's charter om grundlæggende rettigheder, som med henblik på at bekæmpe social udstødelse og fattigdom "anerkender og respekterer retten til social bistand og boligstøtte, der skal sikre en værdig tilværelse for alle, der ikke har tilstrækkelige midler".

I henhold til artikel 24 i [opholdsdirektivet](#) skal tredjelandsstatsborgere, som er familiemedlemmer til EØS-statsborgere, have samme adgang til sociale og skattemæssige fordele som landets egne statsborgere. Familiemedlemmer til statsborgere i EØS-lande og Schweiz kan ikke underlægges begrænsninger af deres ret til adgang til bolig, herunder almennyttige boliger⁴⁰⁴. Dette finder ikke anvendelse på tredjelandsstatsborgere, der er familiemedlemmer til EU-borgere, som ikke har udøvet deres ret til fri bevægelighed, idet deres situation ikke er reguleret af EU-retten, men derimod af national ret. Økonomisk ikke-aktive EØS-statsborgere og deres familiemedlemmer, som skal dokumentere, at de er økonomisk selvforsørgende, er ikke nødvendigvis berettigede til boligstøtte (artikel 7, stk. 1, litra b, i [opholdsdirektivet](#)).

Fastboende udlændinge har ret til at modtage samme behandling som statsborgere med hensyn til procedurer for anskaffelse af en bolig (artikel 11, stk. 1, litra f, i [fastboendedirektivet](#)). Ofre for menneskehandel har ret til særlige bistands- og støtteforanstaltninger, der "mindst [skal] omfatte sikring af en levestandard, så ofret har til livets opretholdelse, i form af foranstaltninger såsom passende og sikker indkvartering" (artikel 11, stk. 5, i [menneskehandeldirektivet](#)).

I henhold til [modtagelsesdirektivet](#) (2013/33/EU) har asylansøgere ret til bistand, så snart de ansøger om international beskyttelse. I henhold til direktivets artikel 17 skal medlemsstaterne sikre personer, som søger international beskyttelse, materielle modtagelsesforhold, der muliggør en passende levestandard for ansøgere, som sikrer deres

403 EU-Domstolen, sag C-571/10, *Servet Kamberaj mod Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) m.fl.*, 24. april 2012.

404 Aftale mellem Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater på den ene side og Det Schweiziske Forbund på den anden side om fri bevægelighed for personer, undertegnet i Luxembourg den 21. juni 1999 og trådte i kraft den 1. juni 2002, EFT 2002 L 114/6.

underhold og beskytter deres fysiske og mentale sundhed. Ifølge artikel 18 skal stater træffe foranstaltninger for at hindre overfald og kønsspecifik vold i den indkvartering, der stilles til rådighed. Pligten til at yde bistand gælder også i forhold til personer, som behandles i henhold til [Dublin-forordningen](#) (forordning (EU) nr. 604/2013).

Eksempel: I sagen *CIMADE*⁴⁰⁵ afklarede EU-Domstolen, hvordan [modtagelsesdirektivet](#) skal anvendes ved anmodninger om overførsler i henhold til [Dublin-forordningen](#). EU-Domstolen fastslog, at en medlemsstat, som søger at overføre en asylansøger i henhold til Dublin-forordningen, er ansvarlig, også i økonomisk henseende, for at sikre, at asylansøgeren til fulde nyder de rettigheder, som vedkommende er tildelt i medfør af modtagelsesdirektivet, indtil ansøgeren er blevet fysisk overført. Direktivet tilsigter, at den menneskelige værdighed respekteres fuldt ud, og at anvendelsen af artikel 1 og 18 i EU's charter om grundlæggende rettigheder fremmes. Asylansøgere, som afventer en afgørelse efter Dublin-forordningen, skal derfor også tildeles minimumsmodtagelsesforhold.

I henhold til artikel 32 i [kvalifikationsdirektivet](#) (artikel 31 i [2004/83/EF](#) versionen af samme direktiv for Irland og Det Forenede Kongerige) skal medlemsstaterne sikre, at enhver, der tildeles flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus, har adgang til en bolig på betingelser svarende til dem, der gælder for andre tredjelandstatsborgere med lovligt ophold på deres område.

8.5. Sundhedspleje

Under EMRK findes der ingen udtrykkelig ret til sundhedspleje, om end sundhedspleje formentlig er et aspekt af den 'psykiske og fysiske integritet', som kan være omfattet af anvendelsesområdet for artikel 8, der garanterer retten til respekt for privatlivet⁴⁰⁶. EMRK garanterer heller ikke retten til en bestemt standard af sundhedsydelser eller retten til adgang til lægebehandling⁴⁰⁷. Under visse omstændigheder kan en medlemsstat dog pådrage sig ansvar i henhold til EMRK, hvis det påvises, at medlemsstatens myndigheder bringer en persons liv i fare gennem handlinger eller undladelser, der indebærer,

405 EU-Domstolen, sag C-179/11, *Cimade og Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) mod Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, 27. september 2012; EU-Domstolen, forenede sager C-411/10 og C-493/10, *N. S. mod Secretary of State for the Home Department og M. E. m.fl. mod Refugee Applications Commissioner og Minister for Justice, Equality and Law Reform*, 21. december 2011.

406 EMRD, *Bensaid mod Det Forenede Kongerige*, 6. februar 2001, app. nr. 44599/98.

407 EMRD, *Wasilewski mod Polen* (dec.), 20. april 1999, app. nr. 32734/96.

at den pågældende nægtes sundhedspleje, som ellers er blevet gjort tilgængelige for befolkningen generelt⁴⁰⁸. I relation til migration er spørgsmål vedrørende sundhedspleje hovedsageligt opstået efter EMRK i forbindelse med, at behov for sundhedspleje er blevet påberåbt som et værn mod udvisning. I ekstreme tilfælde kan dette aktualisere EMRK artikel 3 (se [kapitel 3](#)).

Under ESC fastsætter artikel 13 i ESC retten til sundhedsmæssig bistand⁴⁰⁹. ECSR finder, at denne ret finder anvendelse på migranter i en irregulær situation.

Eksempel: I sagen *International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) mod Frankrig*⁴¹⁰ hævdede FIDH, at Frankrig havde krænket retten til sundhedsmæssig bistand (artikel 13 i den reviderede ESC) ved at afvikle den fritagelse for betaling for gratis læge- og hospitalsbehandling, der gjaldt for migranter i en irregulær situation, som havde meget lave indkomster. Klageren hævdede endvidere, at børns ret til beskyttelse (artikel 17) blev krænket gennem en lovgivningsmæssig reform i 2002, som begrænsede adgang til sundhedsydelser for migrant børn i en irregulær situation. Principielt kan rettighederne i ESC kun udstrækkes til udlændinge, som er statsborgere i andre medlemsstater, der er parter i ESC, og som retmæssigt er bosat i eller regelmæssigt arbejder i den pågældende stat. ECSR fremhævede imidlertid, at ESC skal underlægges en formålsfortolkning, som er forenelig med principperne om individets menneskelige værdighed, og at enhver form for begrænsning derfor skal fortolkes snævert. Komitéen fastslog, at enhver lovgivning eller praksis, som nægter udenlandske statsborgere ret til sundhedsmæssig bistand, mens de befinder sig på en kontraherende stats område, selv om de befinder sig der uretmæssigt, er i strid med ESC, om end ikke alle ESC-rettigheder kan udstrækkes til migranter i en irregulær situation. Med et flertal på 9 mod 4 fandt ECSR, at artikel 13 om retten til sundhedsmæssig bistand ikke var blevet krænket, eftersom voksne migranter i en irregulær situation havde adgang til visse former for sundhedsmæssig bistand efter tre måneders ophold, alt imens alle udenlandske statsborgere når som helst kunne få behandling i "nødtilfælde og ved livstruende

408 EMRD, *Powell mod Det Forenede Kongerige* (dec.), 4. maj 2000, app. nr. 45305/99.

409 Se også den europæiske konvention om social og sundhedsmæssig hjælp, som på tilsvarende vis foreskriver gensidig levering af social og sundhedsmæssig hjælp til statsborgere i stater, som er parter i konventionen, når disse statsborgere befinder sig på andre kontraherende staters område. Denne Europarådskonvention har kun 18 parter; alle disse er med undtagelse af Tyrkiet også medlem af EU. Konventionen blev åbnet for undertegnelse den 11. december 1953 og trådte i kraft den 1. juli 1954, ETS nr. 014.

410 ECSR, *International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) mod Frankrig*, 8. September 2004, klage nr. 14/2003.

tilstande". Selv om de berørte børn havde samme adgang til sundhedspleje som voksne, fastslog ECSR, at det var sket en krænkelse af artikel 17 om børns ret til beskyttelse, eftersom denne artikel var mere omfattende end artikel 13 om retten til sundhedsmæssig bistand. Denne afgørelse stemmer overens med den tilgang, som komitéen senere anlagde angående børn i sagen *Defence of Children International* (se afsnit 8.4).

Under EU-retten indeholder EU's charter om grundlæggende rettigheder ikke en ret til sundhed, men chartret anerkender beslægtede rettigheder, såsom beskyttelse af den menneskelige værdighed (artikel 1) og retten til fysisk integritet (artikel 3). Chartret indeholder også retten til sundhedspleje i artikel 35, som foreskriver, at "[e]nhver har ret til at få adgang til forebyggende sundhedsydelse og til at modtage lægehjælp på de betingelser, der er fastsat ved national lovgivning og praksis". Chartrets anvendelse er begrænset til de anliggender, som hører under EU-rettens anvendelsesområde. Chartret foretager ingen sondring på grundlag af nationalitet, men gør derimod udøvelsen af retten til sundhedspleje betinget af national lovgivning og praksis.

Sekundær EU-ret regulerer adgangen til sundhedspleje for forskellige kategorier af tredjelandstatsborgere og pålægger nogle af dem at have sygeforsikring, før de meddeles en bestemt status eller gives adgang til medlemsstaternes område. De mest almindelige kategorier af tredjelandstatsborgere vil kort blive nævnt.

Uanset deres nationalitet er ansatte eller selvstændigt erhvervsdrivende familiemedlemmer til statsborgere i EØS-lande og Schweiz, som har udøvet deres ret til fri bevægelighed, berettiget til ligebehandling med landets egne statsborgere (artikel 24 i [opholdsdirektivet](#) for EU-statsborgere)⁴¹¹. De personer, som ønsker at bosætte sig i en anden medlemsstat på grundlag af, at de råder over tilstrækkelige midler til sig selv og deres familiemedlemmer, skal dokumentere, at de er omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten for både dem selv og deres familiemedlemmer (artikel 7, stk. 1, litra b).

Enhver person, som er indskrevet i et nationalt sundhedssystem i sin EØS-bopælsstat, har ret til nødvendig behandling, uanset om den pågældende er EØS-statsborger eller

411 [Aftale om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde](#) af 2. maj 1992, del III, Fri bevægelighed for personer, tjenesteydelser og kapital; [aftale mellem Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater på den ene side og Det Schweiziske Forbund på den anden side om fri bevægelighed for personer](#), der blev undertegnet i Luxembourg den 21. juni 1999 og trådte i kraft den 1. juni 2002, EFT L 2002 114/6.

trejlandsstatsborger⁴¹², når vedkommende besøger andre EØS-medlemsstater og Schweiz⁴¹³. Komplekse regler regulerer den situation, hvor en person rejser til en anden medlemsstat med henblik på at modtage lægebehandling, der ydes af det offentlige⁴¹⁴.

I henhold til [familiesammenføringsdirektivet](#) kan det kræves af referencepersonen, at vedkommende godtgør, at han eller hun råder over "en sygeforsikring for referencepersonen selv og dennes familiemedlemmer, som dækker alle de risici i den pågældende medlemsstat, som dens egne statsborgere normalt er forsikret mod", og "faste og regelmæssige indtægter, der er tilstrækkelige til, at referencepersonen kan forsørge sig selv og sine familiemedlemmer uden social bistand fra den pågældende medlemsstat" (artikel 7, stk. 1, litra b og c).

På tilsvarende vis kræves det af trejlandsstatsborgere og disses familiemedlemmer, at de godtgør at råde over en sygeforsikring, som dækker alle de risici, der normalt er dækket for den pågældende medlemsstats egne statsborgere, før de meddeles status som fastboende udlændinge (artikel 5, stk. 1, litra b, i [fastboendedirektivet](#)). De skal også godtgøre, at de råder over faste og regelmæssige indtægter, der er tilstrækkelige til, at de pågældende kan forsørge sig selv og deres familiemedlemmer uden social bistand fra den pågældende medlemsstat (artikel 5, stk. 1, litra a). Personer, der har erhvervet status som fastboende udlændinge, har ret til ligebehandling med værtsmedlemsstatens statsborgere med hensyn til social sikring, social bistand og social beskyttelse, som defineret i national lovgivning (artikel 11, stk. 1, litra d). I direktivets betragtning 13 anføres det i relation til social bistand, at muligheden for at begrænse ydelserne til fastboende til centrale ydelser skal forstås således, at begrebet centrale ydelser mindst omfatter en minimal indkomststøtte, bistand ved sygdom og graviditet, bistand til forældre og langtidspleje. Vilkaerne for tildeling af sådanne ydelser bør fastsættes ved national lovgivning.

412 Forordning (EF) nr. 883/2004, 29. april 2004, EUT 2004 L 166/1, artikel 19, stk. 1; EU-Domstolen, sag C 211/08, *Europa-Kommissionen mod Kongeriget Spanien*, 15. juni 2010, Saml. 2010 s. I-05267, præmis 58 og 61.

413 Afgørelse 2012/195/EU vedtaget af Det Blandede Udvalg, nedsat i henhold til [aftale mellem Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater på den ene side og Det Schweiziske Forbund på den anden side](#) om fri bevægelighed for personer, af 31. marts 2012 om erstatning af bilag II til aftalen om koordinering af sociale sikringsordninger, EUT 2012 L 103/51.

414 Se artikel 22, stk. 1, litra c, i forordning (EØF) nr. 1408/71, som var stridspunktet i både EF-Domstolen, sag C-368/98, *Abdon Vanbraekel m.fl. mod Alliance nationale des mutualités chrétiennes (ANMC)*, 12. juli 2011, Saml. 2001 s. I-05363; og EF-Domstolen, sag C-372/04, *The Queen, på anmodning af Yvonne Watts mod Bedford Primary Care Trust og Secretary of State for Health*, 16. maj 2006, Saml. 2010 s. I-04325.

I henhold til artikel 19 i [modtagelsesdirektivet](#) (2013/33/EU) er asylansøgere berettigede til nødvendig sundhedspleje, som mindst skal omfatte akut behandling og absolut nødvendig behandling af sygdomme, samt nødvendig sundhedsmæssig bistand eller anden form for bistand til ansøgere, der har særlige behov. I [tilbagesendelsesdirektivet](#) (2008/115/EF) fastslås det ligeledes, at "[d]er tages særligt hensyn til sårbare personers situation. Der skal sikres akut [sundhedspleje] og absolut nødvendig behandling af sygdom" til personer, hvis udsendelse er blevet udsat, eller som er givet en frist for frivillig udrejse.

I henhold til artikel 30 i [kvalifikationsdirektivet](#) har anerkendte flygtninge og personer med subsidiær beskyttelse, ret til adgang til sundhedspleje på samme betingelser som medlemsstatens egne statsborgere. Der er også særlige bestemmelser for personer med særlige behov. Blandt de bistands- og støtteforanstaltninger, der skal ydes til ofre for menneskehandel, indgår nødvendig lægehjælp, herunder psykologisk bistand, rådgivning og information (artikel 11, stk. 5, i [menneskehandelsdirektivet](#)).

8.6. Social sikring og social bistand

Social sikring og social bistand refererer til de ydelser, som enten er baseret på tidligere bidrag til et nationalt socialsikringssystem, såsom pension, eller som udbetales af staten til personer med behov herfor, såsom personer med handicap. De består af et bredt udvalg af ydelser, der oftest er af økonomisk karakter.

Under EMRK er der ingen udtrykkelig ret til social sikring eller social bistand.

Eksempel: I sagen *Wasilewski mod Polen*⁴¹⁵ anførte EMRD at, "for så vidt ansøgers klage relaterer til hans vanskelige økonomiske situation, genkalder Domstolen, at hverken artikel 2 eller nogen anden bestemmelse i konventionen kan fortolkes således, at en person derved gives en ret til at nyde en vis levestandard eller en ret til at modtage økonomisk bistand fra staten".

Under visse omstændigheder kan der opstå spørgsmål om forskelsbehandling på området for social sikring og social bistand, uanset om den pågældende person har bidraget økonomisk til det omhandlede system. EMRD har forholdt sig kritisk over for stater, der

⁴¹⁵ EMRD, *Wasilewski mod Polen* (dec.), 20. april 1999, app. nr. 32734/96.

har afvist at udbetale ydelser til retmæssigt bosiddende personer på det diskriminatoriske grundlag, at de ikke opfyldte et nationalitetskrav⁴¹⁶.

Eksempel: Sagen *Gaygusuz mod Østrig*⁴¹⁷ vedrørte en tyrkisk statsborger, som var blevet nægtet arbejdsløshedsunderstøttelse på grundlag af, at han ikke havde østrigsk statsborgerskab. I sagen *Koua Poirrez mod Frankrig*⁴¹⁸ afviste myndighederne at tildele invaliditetsydelse til en retmæssigt bosiddende migrant, fordi han hverken var fransk eller statsborger i et land, der havde indgået en gensidighedsaftale med Frankrig. I begge sager fandt EMRD, at klagerne var blevet forskelsbehandlet, hvilket udgjorde en krænkelse af EMRK artikel 14 læst i forening med artikel 1 i protokol nr. 1 om retten til uforstyrret nydelse af sin ejendom.

Eksempel: Sagen *Andrejeva mod Letland*⁴¹⁹ vedrørte bidragsbaserede ydelser. Klageren havde det meste af sit liv arbejdet på Letlands område, dengang landet var en del af Sovjetunionen. Hun blev nægtet en del af sin pension, fordi hun havde arbejdet uden for Letland og ikke var lettisk statsborger. EMRD kunne ikke godtage myndighedernes argument om, at klageren ville få udbetalt hele det pensionsbeløb, som hun krævede, hvis blot hun blev lettisk statsborger ved naturalisation. Forbudet mod forskelsbehandling i EMRK artikel 14 var kun meningsfyldt, hvis klagerens situation i hver enkelt sag blev taget som den er og uden ændringer, når den blev vurderet i forhold til de kriterier, der er anført i bestemmelsen. At håndtere det på anden vis og afvise ofrets klage på grundlag af, at vedkommende kunne have undgået forskelsbehandlingen ved at ændre en af de pågældende faktorer, for eksempel ved at erhverve en nationalitet, ville efterlade artikel 14 blottet for substans. EMRD fastslog, at der var sket en krænkelse af artikel 14 i forening med artikel 1 i protokol nr. 1.

I disse eksempler lignede klagerne i alle andre henseender en stats egne statsborgere. Således befandt ingen af dem sig i en udsat indvandringssituation eller var genstand for restriktioner vedrørende adgang til offentlige midler.

416 EMRD, *Luczak mod Polen*, 27. november 2007, app. nr. 77782/01; EMRD, *Fawsie mod Grækenland*, 28. oktober 2010, app. nr. 40080/07.

417 EMRD, *Gaygusuz mod Østrig*, 16. september 1996, app. nr. 17371/90, præmis 46-50.

418 EMRD, *Koua Poirrez mod Frankrig*, 30. september 2003, app. nr. 40892/98, præmis 41.

419 EMRD, *Andrejeva mod Letland* [Storkammer], 18. februar 2009, app. nr. 55707/00, præmis 91.

Eksempel: Sagen *Weller mod Ungarn*⁴²⁰ vedrørte en ungarsk far og en rumænsk mor. På tidspunktet for ansøgningen, hvilket var før Rumæniens tiltrædelse af EU, havde moderen en opholdstilladelse, men ikke en bosættningstilladelse i Ungarn. Kun mødre med ungarsk statsborgerskab eller en bosættningstilladelse kunne ansøge om moderskabsydelse i henhold til ungarsk lov. Ansøgeren klagede over, at mænd med udenlandske hustruer blev behandlet mindre favorabelt i relation til at gøre brug af ydelsen end mænd med ungarske hustruer. EMRD fastslog, at der var sket en krænkelse af EMRK artikel 8 i forening med artikel 14.

Under ESC er der en ret til social tryghed (artikel 12), en ret til social og sundhedsmæssig bistand (artikel 13) samt en ret til at drage nytte af sociale velfærdsforanstaltninger (artikel 14). Der er desuden fastsat særlige bestemmelser for personer med handicap (artikel 15), børn og unge (artikel 17) og ældre personer (artikel 23). Artikel 30 indeholder retten til beskyttelse mod fattigdom og social udstødelse. For så vidt angår social bistand finder artikel 13 i ESC anvendelse på migranter i en irregulær situation.

Under EU-retten skal der skelnes mellem to forskellige situationer med hensyn til tredjelandstatsborgere. For det første er der et system for koordinering af ydelser mellem medlemsstater for tredjelandstatsborgere, der flytter inden for EU. For det andet er specifikke kategorier af tredjelandstatsborgere i henhold til sekundær EU-ret berettigede til visse ydelser, uanset om de er flyttet inden for EU.

a) Koordinering af ydelser inden for EU

Tredjelandstatsborgere, der er familiemedlemmer til EØS-statsborgere, som er flyttet til en EU-medlemsstat, er i henhold til artikel 24 i [opholdsdirektivet](#) (og for ikke-EU-borgere i henhold til EU-EØS-aftalen) berettigede til de samme sociale og skattemæssige fordele som værtsmedlemsstatens egne statsborgere. Ifølge artikel 14, stk. 1, i samme direktiv må personer, som udøver retten til fri bevægelighed uden at arbejde, dog ikke blive en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system. I årenes løb er der opbygget en kompleks samling af lovgivning, der har til formål at koordinere social sikring og social bistand for personer, som udøver retten til fri bevægelighed. Dette er blevet kodificeret i [forordning 883/2004/EF](#) (som ændret)⁴²¹ med det grundlæggende

420 EMRD, *Weller mod Ungarn*, 31. marts 2009, app. nr. 44399/05, præmis 36-39.

421 Forordningen er blevet ændret ved [forordning \(EF\) nr. 988/2009](#), EUT 2009 L 284/43, [forordning \(EU\) nr. 1231/2010](#), EUT L 2010 344/1, og senest i 2012 ved [forordning \(EU\) nr. 465/2012](#), EUT L 2012 149/4.

princip, at EU-systemet er et system til koordinering, ikke harmonisering⁴²². Det har til formål at mindske de negative virkninger af at migrere mellem medlemsstaterne ved at forenkle de administrative procedurer og sikre ligebehandling af personer, som flytter mellem medlemsstater, med en værtsmedlemsstats egne statsborgere. Mens nogle rettigheder er eksportable, er andre ikke. Forordning 987/09 (ændret ved [forordning \(EU\) nr. 465/2012](#)) fastsætter de procedurer, der er nødvendige for at gennemføre forordning (EF) nr. 883/2004.

Tredjelandstatsborgere i beskæftigelse, som flytter mellem EU-medlemsstater, samt deres familiemedlemmer og arvinger er berettiget til at drage fordel af den grænseoverskridende lovgivning om akkumulering og koordinering af sociale sikringsydelser (forordning (EF) nr. 859/2003 og forordning (EU) nr. 1231/2010). Dette er betinget af, at tredjelandstatsborgerne i beskæftigelse er lovligt bosiddende på en medlemsstats område og har tilknytning ud over tilknytningen til tredjelandet og en enkelt medlemsstat. Disse forordninger omfatter ikke tredjelandstatsborgere i beskæftigelse, som kun har tilknytning til et tredjeland og én medlemsstat.

b) Rettigheder for visse kategorier af tredjelandstatsborgere

Asylansøgere har ingen udtrykkelig ret til adgang til social bistand i henhold til [modtagelsesdirektivet](#) (2013/33/EU). Artikel 17 fastsætter dog generelle regler om tilgængeligheden af materielle modtagelsesforhold, og artikel 17, stk. 5, som ikke finder anvendelse på Irland og Det Forenede Kongerige, angiver, hvordan størrelsen af kontantydelse eller værdikuponer fastlægges.

Eksempel: Den 18. juli 2012 fastslog den tyske forbundsforfatningsdomstol (*Bundesverfassungsgericht*), at Tyskland skal forhøje hjælpen, der ydes til asylansøgere, som ikke var blevet forhøjet i 19 år, og som ikke dækkede det minimum, der var nødvendigt for at sikre en værdig tilværelse i henhold til artikel 1 i den tyske forfatning⁴²³.

I henhold til artikel 29 i det omarbejdede [kvalifikationsdirektiv](#) skal en medlemsstat sikre, at flygtninge og personer, der er tildelt subsidier beskyttelse, modtager "den

422 EF-Domstolen, sag C-21/87, *Borowitz mod Bundesversicherungsanstalt für Angestellte*, 5. juli 1988, Saml. 1988 s. I-03715, præmis 23; EF-Domstolen, sag C-331/06, *Chuck mod Raad van Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank*, 3. april 2008, Saml. 2008 s. I-01957, præmis 27.

423 Tyskland, forbundsforfatningsdomstolen, (*Bundesverfassungsgericht*), nr. 1 BvL 10/10 og 1 BvL 2/11, 18. juli 2012.

nødvendige sociale bistand”, lige som statsborgerne i denne medlemsstat. For personer med subsidiær beskyttelsesstatus kan dette dog begrænses til ”grundydelse”. Artikel 23, stk. 2, udvider ydelserne til familiemedlemmer til personer tildelt subsidiær beskyttelse. Ifølge artikel 11, stk. 7, i [menneskehandelsdirektivet](#) skal medlemsstaterne tage vare på ofre for menneskehandel med særlige behov, og der gælder særlige krav i relation til børn, som har været ofre for menneskehandel (artikel 13).

I henhold til artikel 11, stk. 1, litra d, i [fastboendedirektivet](#) er de, der har erhvervet status som fastboende udlændinge, berettiget til ligebehandling med medlemsstatens statsborgere med hensyn til social sikring, social bistand og social beskyttelse. Berettigelse til social bistand og social beskyttelse kan dog begrænses til centrale ydelser.

[Familiesammenføringsdirektivet](#) giver ikke familiemedlemmer til referencepersoner, som er tredjelandsstatsborgere, adgang til social bistand. Referencepersonerne skal godtgøre, at de råder over faste og regelmæssige indtægter, der er tilstrækkelige til, at de pågældende kan forsørge sig selv og deres familiemedlemmer uden social bistand fra den pågældende medlemsstat (direktivets artikel 7, stk. 1, litra c).

Hovedpunkter

Generelle punkter i henhold til EU-retten og ESC

- Det er normalt nødvendigt at have en anerkendt ret til indrejse eller ophold for at få adgang til økonomiske og sociale rettigheder (se [Indledning](#) til kapitel 8).
- Centrale dele af de sociale rettigheder skal gives enhver person, som opholder sig på området (se henvisningerne til migranter i en irregulær situation i [afsnit 8.2-8.6](#)).
- Jo mere en migrants situation ligner den situation, som statens egne statsborgere befinder sig, jo større berettigelse kræves der, hvis der gøres forskel på grundlag af nationalitet (se [Indledning](#) til kapitel 8).
- Mange af rettighederne i EU's charter om grundlæggende rettigheder er begrænset til statsborgere og personer, som er retmæssigt bosiddende i en EU-medlemsstat (se [afsnit 8.1](#)).
- ESC udtrykker et katalog af økonomiske og sociale rettigheder. Nydelsen af disse rettigheder er principielt begrænset til statsborgere i en stat, der er part i ESC, når de opholder sig på området for en anden stat, som er part i ESC. ECSR har dog gjort nogle undtagelser med hensyn til boliger til børn (se [afsnit 8.4](#)) og sundhedspleje (se [afsnit 8.5](#)).

Økonomiske rettigheder i henhold til EU-retten

- Adgang til arbejdsmarkedet kan begrænses, men fra det tidspunkt, hvor en person arbejder, uanset om det er retmæssigt eller ej, skal kernearbejdsrettighederne respekteres (se afsnit 8.2).
- Det omfang, hvori tredjelandstatsborgere har adgang til arbejdsmarkedet, varierer afhængigt af den kategori, som de tilhører (se afsnit 8.1).
- Berettigede familiemedlemmer til EØS-statsborgere har samme ret til adgang til arbejdsmarkedet som statsborgerne i en EU-medlemsstat (se afsnit 8.2.1).
- Tyrkiske statsborgere drager fordel af stand still-klausulen i artikel 41 i tillægsprotokollen til Ankara-aftalen, som forhindrer stater i at pålægge dem nye byrder (se afsnit 8.2.4).
- Asylansøgere, hvis ansøgning endnu ikke er afgjort i første instans, skal gives adgang til arbejdsmarkedet senest ni måneder (et år i Irland og Det Forenede Kongerige) efter deres ansøgning om international beskyttelse (se afsnit 8.2.7).
- [Arbejdsgiversanktionsdirektivet](#) kriminaliserer dem, der ansætter migranter i en irregulær situation, og giver også migranter, som udnyttes af arbejdsgivere, ret til at kræve udestående løn samt anden beskyttelse (se afsnit 8.2.8).

Uddannelse (se afsnit 8.3)

- I henhold til artikel 2 i protokol nr. 1 til EMRK må ingen nægtes retten til uddannelse. Medlemsstaterne nyder dog en videre skønsmargen hvad angår indførelse af visse begrænsninger i relation til videregående uddannelser.
- Alle børn, som er tredjelandstatsborgere og opholder sig i EU, inklusive migranter i en irregulær situation, hvis udsendelse er blevet udsat, er i henhold til sekundær EU-ret berettiget til adgang til grundlæggende uddannelse.

Bolig (se afsnit 8.4)

- Inden for EU-retten er bolig omhandlet i EU's charter om grundlæggende rettigheder. Den sekundære EU-ret omfatter også særlige bestemmelser for tredjelandstatsborgere, som er familiemedlemmer til EØS-statsborgere, fastboende, personer med behov for international beskyttelse og ofre for menneskehandel.
- EU-medlemsstaterne skal sikre asylansøgere en levestandard, som er passende for deres sundhed og i stand til at sikre deres underhold.
- Hvis myndighederne ikke respekterer en given persons hjem, kan det rejse spørgsmål efter EMRK artikel 8. Hvis personer ikke gives husly, kan det i ekstreme situationer rejse spørgsmål efter EMRK artikel 3.
- ESC indrømmer en ret til bolig, der fungerer som en indgang til en række yderligere rettigheder.

Sundhedspleje (se afsnit 8.5)

- Personer, der er indskrevet i et nationalt sundhedssystem i deres EØS-bopælsstat, kan drage fordel af de lokale bestemmelser om sundhedspleje, når de besøger andre EØS-medlemsstater og Schweiz.
- I henhold til EU-retten er flygtninge berettiget til samme adgang til sundhedspleje som medlemsstatens egne statsborgere, hvorimod asylansøgere og migranter i en irregulær situation, hvis udsendelse er blevet udsat, er berettiget til akut behandling og absolut nødvendig behandling.
- EMRK indeholder ingen specifikke bestemmelser vedrørende sundhedspleje, men EMRD kan behandle klagemål af denne art under EMRK artikel 2, 3 eller 8.
- ESC garanterer sundhedsmæssig bistand til migranter i en irregulær situation.

Social sikring og social bistand (se afsnit 8.6)

- Inden for EU-retten er der i årenes løb opbygget en kompleks samling af lovgivning, der vedrører ret til social sikring og social bistand for de tredjelandsstatsborgere, som flytter mellem medlemsstater i henhold til bestemmelserne om fri bevægelighed.
- I henhold til EMRK kan det rejse spørgsmål om forskelsbehandling, når en stat nægter en udlænding social bistand eller andre ydelser, uanset om den pågældende har bidraget til det system, fra hvilket ydelsen udbetales.
- ESC kræver, at social bistand garanteres til personer med behov herfor, inklusive personer i en irregulær situation.

Yderligere retspraksis og materiale:

Oplysninger om, hvordan man finder yderligere retspraksis, findes i vejledningen [Hvordan man finder retspraksis fra de europæiske domstole](#) på side 263 i håndbogen. Yderligere materiale om de spørgsmål, der er behandlet i dette kapitel, findes i afsnittet [Supplerende læsning](#) på side 241.

9

Personer med særlige behov

EU	Omhandlet emne	Europarådet
EU's charter om grundlæggende rettigheder, artikel 24 (børns rettigheder)	Uledsagede mindreårige	ESC, artikel 17 (børns ret til social, retlig og økonomisk beskyttelse) EMRD, <i>Rahimi mod Grækenland</i> , 2011 (uledsaget mindreårig asylansøger anbragt i detentionscenter for voksne)
Dublin-forordningen (forordning (EU) nr. 604/2013), artikel 8 EU-Domstolen, C-648/11, <i>MA, BT og DA</i> , 2013, (Dublin-overførsler) Modtagelsesdirektivet (2013/33/EU), artikel 24 Asylproceduredirektivet (2013/32/EU), artikel 25 Kvalifikationsdirektivet (2011/95/EF), artikel 31 Tilbagesendelsesdirektivet (2008/115/EF), artikel 10	<i>Modtagelse og behandling</i>	
Asylproceduredirektivet (2013/32/EU), artikel 25	<i>Aldersvurdering</i>	Konventionen om bekæmpelse af menneskehandel, artikel 10, stk. 3

EU	Omhandlet emne	Europarådet
Menneskehandelsdirektivet (2011/36/EU)	Ofre for menneskehandel	EMRK, artikel 4 (forbud mod slaveri og tvangsarbejde) EMRD, <i>Rantsev mod Cypern og Rusland</i> , 2010 (myndigheder forpligtet til at gennemføre efterforskning af egen drift) Konventionen om bekæmpelse af menneskehandel
Konventionen om rettigheder for personer med handicap (ratificeret af EU) Modtagelsesdirektivet (2013/33/EU), artikel 19, 21 og 22 Asylproceduredirektivet (2013/32/EU), artikel 14	Personer med handicap	
Modtagelsesdirektivet (2013/33/EU), artikel 25 Asylproceduredirektivet (2013/32/EU), artikel 24	Ofre for tortur og andre former for grov vold	EMRD, <i>Opuz mod Tyrkiet</i> , 2009 (vold i hjemmet)

Indledning

Dette kapitel ser på situationen for visse grupper af personer, der kan klassificeres som særligt sårbare, og som har behov for, at der tages særlige hensyn. Ud over det, der allerede er blevet anført generelt i de foregående kapitler, kan både EU-retten og EMRK yde ekstra beskyttelse til personer med særlige behov.

Inden for EU-retten skal der tages hensyn til sårbare personers særlige situation, for eksempel ved tilrettelæggelsen af modtagelse eller når personer frihedsberøves. Sårbare personer er opført i artikel 21 i [modtagelsesdirektivet](#) (2013/33/EU) og artikel 3, stk. 9, i [tilbagesendelsesdirektivet](#) (2008/115/EF). Begge disse bestemmelser omfatter "mindreårige, uledsagede mindreårige, handicappede, ældre, gravide kvinder, enlige forældre med mindreårige børn og personer, der har været udsat for tortur, voldtægt eller andre former for grov vold af psykisk, fysisk eller seksuel karakter", men fortegningen i modtagelsesdirektivet er længere og ikke-udtømmende. I henhold til artikel 22 i modtagelsesdirektivet skal staterne vurdere, om sårbare personer har særlige modtagelsesbehov. [Asylproceduredirektivet](#) (2013/32/EU) kræver, at staterne foretager en vurdering af, om en asylansøger har behov for særlige proceduremæssige retsgarantier,

og i bekræftende fald sikre vedkommende passende støtte under asylproceduren (artikel 24).

9.1. Uledsagede mindreårige

Betegnelsen 'uledsagede mindreårige' bruges til at beskrive personer under 18 år, som rejser ind på europæisk område uden at være ledsaget af en voksen, der i henhold til lov eller praksis i den modtagende medlemsstat er ansvarlig for den pågældende (se [kvalifikationsdirektivet](#), artikel 2, litra I). Der er fastsat vigtige bestemmelser i EU-rettens asyl- og indvandringslovgivning, som adresserer deres situation, hvilket vil blive redegjort for i dette afsnit.

EMRK indeholder ikke udtrykkeligt bestemmelser, som angår uledsagede mindreårige, men behandlingen af dem kan vurderes efter forskellige bestemmelser, såsom artikel 5 om retten til frihed og sikkerhed, artikel 8 om retten til respekt for privat- og familieliv eller artikel 2 i protokol nr. 1 om retten til uddannelse. EMRD har fastslået, at staterne har et ansvar for at tage vare på uledsagede mindreårige, og for ikke at overlade dem til sig selv, når de løslades fra frihedsberøvelse⁴²⁴.

Enhver afgørelse vedrørende et barn skal være baseret på respekt for barnets rettigheder som fastlagt i FN's konvention om barnets rettigheder (CRC), der er ratificeret af alle stater med undtagelse af Somalia og USA. CRC fastlægger børns menneskerettigheder, som skal anvendes uden hensyn til deres indvandringsstatus⁴²⁵. Princippet om 'barnets tarv' er af grundlæggende betydning, og offentlige myndigheder skal lade dette komme i første række, når de foretager handlinger, der vedrører børn. I modsætning til EU's charter om grundlæggende rettigheder, er dette princip ikke udtrykkeligt angivet i EMRK, men det formuleres jævnligt i EMRD's retspraksis. Princippet understøtter også specifikke bestemmelser i EU-retten vedrørende uledsagede mindreårige.

ESC refererer til børn, der er blevet adskilt fra deres familier, i artikel 17, stk. 1, litra c. I lighed med EMRD har ECSR fremhævet, at stater, der er interesserede i at standse forsøg på omgåelse af deres indvandringsregler, ikke må fratage udenlandske mindreårige, navnlig hvis de er uledsagede, den beskyttelse, som deres status berettiger til. De

424 EMRD, *Rahimi mod Grækenland*, 5. april 2011, app. nr. 8687/08.

425 FN's Komité for Barnets Rettigheder har udformet supplerende vejledning om beskyttelse, pleje og passende behandling af uledsagede mindreårige i sin General Comment No. 6 (2005), tilgængelig på <http://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html>.

begrænsninger, som en stat indfører ved sin indvandringspolitik, skal derfor afstemmes med beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder⁴²⁶.

9.1.1. Modtagelse og behandling

Under EU-retten er specifikke bestemmelser vedrørende uledsagede mindreårige indeholdt i asylinstrumenterne samt i **tilbagesendelsesdirektivet**.

Forinden behandlingen af uledsagede mindreårige under asylproceduren overvejes, er det vigtigt at være klar over, hvilken stat der er ansvarlig for behandlingen af deres asylansøgning. Ifølge **Dublin-forordningen** (forordning (EU) nr. 604/2013) skal ansøgninger fra uledsagede mindreårige behandles af den medlemsstat, hvor deres familiemedlemmer, søskende eller slægtninge opholder sig lovligt (artikel 8). De skal gives en repræsentant (artikel 6). Artikel 6, stk. 3, giver retningslinjer for, hvordan vurderingen af barnets tarv skal foretages. Artikel 11 indeholder regler, der har til formål at undgå adskillelse som følge af anvendelsen af Dublin-forordningen (forordning (EU) nr. 604/2013), i tilfælde hvor familiemedlemmer indgiver separate ansøgninger i én medlemsstat. Endelig omhandler artikel 16 afhængige personer (se **afsnit 4.2**).

Hvis der ikke findes et familiemedlem, søskende eller en slægtning, er det den medlemsstat, hvor den uledsagede mindreårige har indgivet sin asylansøgning, der er ansvarlig, forudsat at dette tjener den mindreåriges tarv bedst (artikel 8).

Eksempel: I sagen *MA, BT og DA mod Secretary of State for the Home Department*⁴²⁷ skulle EU-Domstolen afgøre, hvilken stat der var ansvarlig i en situation, hvor en uledsaget mindreårig havde indgivet asylansøgninger i mere end en EU-medlemsstat. EU-Domstolen præciserede, at hvis der ikke findes et familiemedlem, som befinder sig lovligt i en medlemsstat, er det den stat, hvori den mindreårige befinder sig fysisk, der er ansvarlig for behandlingen af vedkommendes ansøgning. Domstolen henholdt sig i den forbindelse til artikel 24, stk. 2, i EU's charter om grundlæggende rettigheder, hvorved barnets tarv skal komme i første række i alle handlinger vedrørende børn.

426 ECSR, *Defence for Children International (DCI) mod Nederlandene*, 20. oktober 2009, klage nr. 47/2008. Komitéen fastslog, *inter alia*, at uledsagede mindreårige nyder en ret til husly efter artikel 31, stk. 2, i ESC.

427 EU-Domstolen, sag C-648/11, *The Queen, på vegne af MA m.fl. mod Secretary of State for the Home Department*, 6. juni 2013.

Uledsagede mindreårige, som søger asyl, skal forsynes med en repræsentant, så snart de har ansøgt om asyl (artikel 24 i [modtagelsesdirektivet](#) og artikel 25 i [asylproceduredirektivet](#)). Bestemmelserne foreskriver dog ikke, at en repræsentant skal udpeges fra det øjeblik, hvor en uledsaget mindreårig opdages af myndighederne. Stater kan beslutte at udpege den samme eller forskellige repræsentanter for at bistå asylansøgeren under asylproceduren samt for at sikre den mindreåriges trivsel, mens asylansøgningen behandles. I henhold til [asylproceduredirektivet](#) skal en repræsentant gives muligheden for at drøfte spørgsmål med den mindreårig inden asylsamtalen og for at være til stede sammen med vedkommende under samtalen.

Enhver samtale med en uledsaget mindreårig skal altid forestås af en person, der har det nødvendige kendskab til mindreåriges særlige behov ([asylproceduredirektivet](#), artikel 25). Der er fastsat begrænsninger for behandlingen af ansøgninger fra uledsagede mindreårige ved grænsen, i transitområder eller gennem fremskyndede procedurer, som kun er tilladt i de tilfælde, der er anført i artikel 25, stk. 6. I sådanne tilfælde må stater ifølge direktivet undlade at indrømme uledsagede mindreårige en automatisk ret til at forblive i landet under efterprøvelsen af en negativ afgørelse, men kun når betingelserne anført i direktivets artikel 46, stk. 7, er opfyldt. Disse indbefatter eksempelvis, at ansøgeren skal have den nødvendige tolkebistand og juridiske bistand samt mindst en uge til at forberede en anmodning til en domstol eller et domstolslignende organ om ret til at forblive på området, indtil klagesagen er afgjort.

[Modtagelsesdirektivet](#) (artikel 24) foreskriver retningslinjer for den form for indkvartering, som skal tilvejebringes for uledsagede mindreårige. Således skal de anbringes hos voksne slægtninge, i en plejefamilie, i indkvarteringscentre med særlige faciliteter for mindreårige eller i andre former for indkvartering, der egner sig for mindreårige. Frihedsberøvelse af uledsagede mindreårige er ikke fuldstændigt forbudt, men er kun tilladt under ganske særlige omstændigheder og aldrig i fængsler (artikel 11, stk. 3, i det omarbejdede direktiv). Direktivet angiver også, at ansøgere, som er 16 år og derover, men under 18 år og derfor stadig mindreårige, kan anbringes i indkvarteringscentre for voksne asylansøgere, men kun hvis det er i overensstemmelse med deres tarv (denne betingelse finder ikke anvendelse på Irland og Det Forenede Kongerige, da den blev indført i det omarbejdede direktiv i 2013).

Artikel 24 i [modtagelsesdirektivet](#) foreskriver endvidere, at søskende så vidt muligt ikke må skilles ad under hensyntagen til den pågældende mindreåriges tarv og navnlig til barnets alder og modenhed. Flytning af uledsagede mindreårige fra ét indkvarteringssted til et andet skal begrænses til et minimum. Desuden foreskriver direktivet, at medlemsstaterne skal forsøge at opspore den uledsagede mindreåriges familiemedlemmer

hurtigst muligt uden at bringe vedkommendes sikkerhed i fare. Endelig sikrer direktivet, at personer, der arbejder med uledsagede mindreårige, skal modtage passende undervisning.

Det omarbejdede [kvalifikationsdirektiv](#) (2011/95/EU) indeholder særlige bestemmelser om uledsagede mindreårige, som tildeles flygtningestatus eller subsidier beskyttelsesstatus. EU-medlemsstaterne er pålagt at sikre, at uledsagede mindreårige repræsenteres, og at de kompetente myndigheder foretager regelmæssige vurderinger. Den udpegede repræsentant kan være en officiel værge eller om nødvendigt en repræsentant for en organisation, der er ansvarlig for varetagelsen af mindreårige og deres trivsel, eller en anden behørig repræsentant (artikel 31).

Artikel 31 i [kvalifikationsdirektivet](#) kræver endvidere, at medlemsstaterne sikrer, at uledsagede mindreårige, der tildeles asyl, anbringes hos voksne slægtninge, i en plejefamilie, i indkvarteringscentre med særlige faciliteter for mindreårige eller i andre former for indkvartering, der er egnede for mindreårige. Der skal i denne forbindelse tages hensyn til barnets ønsker i overensstemmelse med dets alder og modenhed. Direktivet har samme bestemmelser om anbringelse med søskende, opsporing af familie og undervisning af voksne, der arbejder med uledsagede mindreårige, som [modtagelsesdirektivet](#).

I henhold til artikel 10 i [tilbagesendelsesdirektivet](#) (2008/115/EF) skal myndighederne i en medlemsstat, inden en uledsaget mindreårig udsendes fra dens område, sikre sig, at vedkommende sendes tilbage til et familiemedlem, til en udpeget værge eller til passende modtagelsesfaciliteter i tilbagesendelseslandet. Der er ikke noget absolut forbud mod tilbagesendelse af uledsagede mindreårige, men der skal tages behørigt hensyn til barnets tarv i tilbagesendelsesafgørelsen. Hvis tilbagesendelsen udsættes, eller hvis der indrømmes en frist for frivillig udrejse, skal der tages hensyn til børns særlige behov (artikel 14).

Under EMRK har EMRD fastslået, at respekt for barnets tarv indebærer, at andre anbringelsesmuligheder end frihedsberøvelse undersøges for de uledsagede mindreårige.

Eksempel: I sagen *Rahimi mod Grækenland*⁴²⁸ var klageren en uledsaget afghansk mindreårig, som havde været frihedsberøvet i et detentionscenter for voksne, og som senere blev løsladt, uden at myndighederne tilbød ham nogen form for bistand til indkvartering. EMRD konkluderede, at de forhold, under hvilke klageren var

428 EMRD, *Rahimi mod Grækenland*, 5. april 2011, app. nr. 8687/08.

frihedsberøvet, og den omstændighed, at myndighederne ikke tog vare på ham efter løsladelsen, havde udgjort nedværdigende behandling forbudt i henhold til artikel 3.

9.1.2. Aldersvurdering

Under EU-retten tillader [asylproceduredirektivet](#) medlemsstaterne at lade uledsagede mindreåriges alder fastslå ved en lægeundersøgelse, hvis der er tvivl om vedkommendes alder i forbindelse med behandlingen af asylansøgningen (artikel 25). I tilfælde hvor lægeundersøgelser anvendes, skal medlemsstaterne sikre, at uledsagede mindreårige forinden underrettes om en sådan undersøgelse, og at de indvilliger heri. Emnet aldersvurdering er blevet stadig mere omdiskuteret i hele Europa. Eftersom mindreårige ydes øget beskyttelse under asylproceduren, og da modtagestaterne har en ekstra pligt til at tage vare på dem i andre henseender, herunder i forbindelse med indkvartering og uddannelse, ankommer nogle personer til et EU-område, ofte uden dokumenter, og hævder, at de er under 18 år. Disse personer kan i så fald blive underkastet undersøgelser med henblik på at fastslå, hvorvidt de reelt er under 18 år. Resultaterne af undersøgelsen vil ofte have en væsentlig betydning for deres asylansøgning og adgang til sociale velfærdsydelser. De lægeundersøgelser, som anvendes, skal være af mindst mulig invasiv karakter. Undersøgelserne skal foretages af kvalificeret sundhedspersonale og med respekt for ansøgerens værdighed. Direktivet definerer ikke nærmere, hvilke former for lægeundersøgelser, der er passende eller tilstrækkelige, og der anvendes et bredt udvalg af forskellige teknikker i Europa.

Under Europarådets system forudser konventionen om bekæmpelse af menneskehandel ('menneskehandelskonventionen') også gennemførelse af en aldersvurdering i tilfælde, hvor der er usikkerhed om ofrets alder, men konventionen giver ingen retningslinjer for, hvilken form for vurdering, der er passende (artikel 10, stk. 3)⁴²⁹.

9.2. Ofre for menneskehandel

Der bør foretages en sondring mellem menneskesmugling og menneskehandel. Smugling af migranter er en handling, der udføres med det formål at opnå en økonomisk eller

429 Separated Children in Europe Programme (SCEP) (2012); i overensstemmelse med Europa-Kommissionens (2010) *Handlingsplan om uledsagede mindreårige*, KOM(2010) 213 endelig, 6. maj 2010, er EASO begyndt at udarbejde tekniske dokumenter, inklusive særlig uddannelse og en håndbog om aldersvurdering.

anden materiel fordel ved at medvirke til en persons irregulære indrejse i en stat, i hvilken den pågældende ikke er statsborger eller har fået fast opholdstilladelse⁴³⁰.

Under både EU-retten og EMRK er menneskehandel "[r]ekruttering, transport, overførelse, ydelse af husly til eller modtagelse af en person, herunder udveksling eller overdragelse af kontrol over de pågældende, ved trusler eller ved brug af magt eller andre former for tvang, ved bortførelse, ved bedrag, ved svig, ved misbrug af magt eller udnyttelse af en sårbar position eller ved, at der ydes eller modtages betaling eller fordele for at opnå samtykke fra en person, der har kontrol over en anden person, med henblik på udnyttelse"⁴³¹. I menneskehandel indgår et element af tvang og intimidering, som ikke er en del af menneskesmugling.

Under EMRK fastslog EMRD i sagen *Rantsev mod Cypern og Rusland*⁴³², at menneskehandel falder inden for anvendelsesområdet af EMRK artikel 4, som forbyder slaveri og tvangsarbejde. Medlemsstaterne har en positiv forpligtelse til at træffe effektive foranstaltninger til beskyttelse af ofre og potentielle ofre for menneskehandel samt straffetlige foranstaltninger til afstraffelse af menneskehandlere.

Eksempel: I sagen *Rantsev mod Cypern og Rusland*⁴³³ fastslog EMRD, at det var vigtigt, at et offer for menneskehandel ikke selv skulle anmode om identifikation eller efterforskning: Myndighederne er forpligtede til af egen drift at iværksætte dette, når der er mistanke om en strafbar handling af en sådan karakter.

Menneskehandelskonventionen er den første europæiske traktat, som fastsætter detaljerede bestemmelser om den bistand, beskyttelse og støtte, der skal ydes til ofre for menneskehandel, i tillæg til medlemsstaternes forpligtelse til at gennemføre effektive strafferetlige efterforskninger og træffe foranstaltninger med henblik på bekæmpelse af menneskehandel. Konventionen pålægger de kontraherende stater at vedtage de lovgivningsmæssige eller andre foranstaltninger, der måtte være nødvendige for at identificere ofre for menneskehandel, samt at sikre, at de kompetente myndigheder råder over personer, som er uddannede og kvalificerede til at forebygge og bekæmpe menneskehandel og til at identificere og bistå ofre (artikel 10). Parterne i konventionen

430 FN's Protokol om bekæmpelse af smugling af migranter til lands, ad søvejen og ad luftvejen til supplerung af De Forenede Nationers konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet, artikel 3.

431 Europarådets konvention om bekæmpelse af menneskehandel, CETS nr. 197, 2005, artikel 4; direktiv 2011/36/EU, EUT L 337/9, artikel 2, stk. 1.

432 EMRD, *Rantsev mod Cypern og Rusland*, 7. januar 2010, app. nr. 25965/04, præmis 282-286.

433 *Ibid.*, præmis 288.

skal vedtage de foranstaltninger, der måtte være nødvendige for at hjælpe ofrene med at restituere sig (artikel 12).

Under EU-retten definerer **menneskehandelsdirektivet** (2011/36/EU) menneskehandel på samme måde som Europarådets menneskehandelskonvention. I henhold til direktivet skal medlemsstaterne sikre, at ofre for menneskehandel straks får adgang til juridisk rådgivning. Juridisk rådgivning og bistand skal være gratis, når ofret ikke har tilstrækkelige økonomiske midler (artikel 12). Direktivet indfører også begrebet strafferetligt og civilretligt ansvar for juridiske såvel som for fysiske personer. Direktivet har særlig bevågenhed for børneofre for menneskehandel, især hvad angår bistand og støtte (artikel 13–16). Sådanne foranstaltninger til at bistå og støtte omfatter blandt andet: Der skal udpeges en værge eller en repræsentant for et barneoffer, så snart barnet er identificeret af myndighederne (artikel 14); afhøring af barneofret skal finde sted uden ugrundet ophold og skal om muligt foretages af den samme person (artikel 15); og der skal findes en varig løsning baseret på en konkret vurdering af barnets tarv, når der er tale om et uledsaget barneoffer for menneskehandel (artikel 16).

Menneskehandelsdirektivet beskytter ofre for menneskehandel mod retsforfølgelse for forbrydelser, som de er blevet tvunget til at begå, hvilket kan omfatte overtrædelser af pasbestemmelser, lovovertrædelser i forbindelse med prostitution eller irregulært arbejde i henhold til den nationale lovgivning. Tildeling af bistand og støtte til ofre for menneskehandel må ikke betinges af, at ofret samarbejder med myndighederne under den strafferetlige efterforskning (artikel 11). Der er desuden processuelle retssikkerhedsgarantier for ofre, der involveres i strafferetlige procedurer (artikel 12), inklusive gratis adgang til juridisk bistand, når ofret ikke har tilstrækkelige økonomiske midler. Ofre for menneskehandel skal behandles på en særlig måde under proceduren med henblik på at forebygge traumer og påførelse af yderligere traumer (artikel 12 og 15). Særlige garantier finder anvendelse på børneofre for menneskehandel (artikel 13–16). Hvis ofre for menneskehandel ansøger om asyl, skal deres særlige modtagelsesbehov vurderes, og de skal ydes passende støtte (**modtagelsesdirektivet**, artikel 21 og 22).

Både EU-retten og EMRK omhandler status for ofre for menneskehandel, efter at menneskehandlen er blevet opdaget. Dette emne er blevet behandlet i [afsnit 2.4](#).

9.3. Personer med handicap

Når personer med fysiske, psykiske, intellektuelle eller sensoriske funktionsnedsættelser søger asyl, kan de møde særlige hindringer for adgang til beskyttelse og bistand, og de kan have brug for ekstra bistand, som ikke altid ydes af de kompetente myndigheder.

Konventionen om rettigheder for personer med handicap (CRPD) fastsætter internationale standarder vedrørende personer med funktionsnedsættelser. Artikel 5 i CRPD fastsætter principper om lighed og ikke-diskrimination, og artikel 18 angiver, at "[d]eltagerstaterne skal anerkende retten for personer med handicap til at færdes frit og frit at vælge deres opholdssted samt til statsborgerskab på lige fod med andre".

Under EMRK er der ingen definition af handicap, men EMRD har fastslået, at artikel 14 beskytter mod forskelsbehandling på grundlag af handicap⁴³⁴.

Under EU-retten har EU ratificeret CRPD og er derfor bundet af konventionen. Artikel 21 i [modtagelsesdirektivet](#) (2013/33/EU) angiver, at EU-medlemsstaterne skal tage hensyn til den særlige situation for sårbare personer, herunder personer med handicap, ved gennemførelse af bestemmelserne vedrørende modtagelsesforhold. Deres særlige modtagelsesbehov skal vurderes, og der skal ydes passende støtte (modtagelsesdirektivet, artikel 21 og 22), herunder om nødvendigt passende psykiatrisk behandling (artikel 19). [Tilbagesendelsesdirektivet](#) inkluderer også personer med handicap i definitionen af sårbare personer, men der er ingen særlige bestemmelser vedrørende dem. Der er intet absolut forbud mod frihedsberøvelse af asylansøgere med handicap eller personer, der er genstand for tilbagesendelsesprocedurer, med handicap, men hvis de frihedsberøves, skal der tages særligt hensyn til deres situation (tilbagesendelsesdirektivet, artikel 16, stk. 3). Når der er tale om asylansøgere, kræver modtagelsesdirektivet (artikel 11), at deres helbred, herunder deres mentale sundhed, skal være et væsentligt anliggende for de nationale myndigheder.

I henhold til artikel 14, stk. 2, litra b, i [asylproceduredirektivet](#) kan den personlige samtale om ansøgningen undlades, hvis ansøgeren er uegnet eller ude af stand til at deltage i en samtale på grund af varige omstændigheder, som vedkommende ikke selv er herre over. Dette er især relevant for personer med psykiske helbredsproblemer, som måske ikke kan deltage effektivt i samtalen.

⁴³⁴ EMRD, *Glor mod Schweiz*, 30. april 2009, app. nr. 13444/04; EMRD, *Pretty mod Det Forenede Kongerige*, 29. april 2002, app. nr. 2346/02.

9.4. Ofre for tortur og andre former for grov vold

Som nævnt i indledningen til dette kapitel udgør ofre for tortur, voldtægt eller andre alvorlige former for psykisk, fysisk eller seksuel vold en gruppe af sårbare personer for behandlingen af hvilken, der er fastsat særlige garantier.

Under EU-retten indeholder artikel 25 i [modtagelsesdirektivet](#) (2013/33/EU) en pligt for medlemsstaterne til at sikre, "at personer, der har været udsat for tortur, voldtægt eller andre former for grov vold, modtager den nødvendige behandling for de skader, som sådanne handlinger har forårsaget, navnlig ved at få adgang til passende medicinsk og psykologisk behandling eller pleje". Det personale, der arbejder med disse ofre, skal modtage relevant undervisning.

Vanskeligheder med at berette om det traume, som de har været udsat for, kan volde problemer under den personlige asylsamtale. Derfor skal de personer, der forestår samtalen, have erhvervet generelt kendskab til problemer, der kan have negativ indvirkning på ansøgenes evne til at deltage i samtalen, særligt tegn på, at ansøgeren tidligere kan have været udsat for tortur (artikel 4, stk. 3, og artikel 14 i [asylproceduredirektivet](#)). Direktivet kræver også, at medlemsstaterne yder ansøgere, som har været udsat for tortur, voldtægt eller andre former for grov vold, passende støtte under asylprocedurerne, hvis dette kræves for en retfærdig og effektiv asylprocedure. Sådanne ansøgere skal også fritages for fremskyndede procedurer og grænseprocedurer, hvis der ikke kan ydes passende støtte (artikel 24). Yderligere garantier finder anvendelse i de tilfælde, hvor en klage over en negativ afgørelse i første instans ikke har automatisk opsættende virkning. Dette omfatter for eksempel adgang til nødvendig tolkebistand og juridisk bistand. En ansøger, der har fået en negativ afgørelse i første instans, skal desuden have mindst en uge til at anmode en domstol eller et domstolslignende organ om ret til at forblive på området, indtil klagesagen er afgjort (artikel 24 læst i forening med artikel 46, stk. 7). Bestemmelsen om ansøgere med behov for særlige processuelle retsgarantier blev indført ved omarbejdelsen af direktivet i 2013 og finder derfor ikke anvendelse på Irland og Det Forenede Kongerige.

I tilbagesendelsesprocedurer skal der tages hensyn til de særlige behov, som ofre for tortur og andre former for grov vold har, hvis udsendelsen udsættes, ellers hvis der indrømmes en frist for frivillig udrejse (artikel 14 i [tilbagesendelsesdirektivet](#)).

En særlig kategori af ofre for grove forbrydelser udgøres af personer, som har været udsat for vold i hjemmet. Vold kan også forekomme mod ansatte, der udfører arbejde i hjemmet⁴³⁵.

Under EMRK har EMRD fastslået, at ofre for vold i hjemmet kan tilhøre gruppen af 'sårbare personer', ligesom børn, og derved være berettigede til medlemsstatens beskyttelse i form af effektiv afskrækkelse mod sådanne alvorlige krænkelse af den personlige integritet⁴³⁶.

I 2011 vedtog Europarådet konventionen til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet. Det er det første juridisk bindende instrument i verden, der skaber en omfattende retlig ramme, som har til formål at forhindre vold, beskytte ofrene og bringe straffriheden for gerningsmændene til ophør. Den er endnu ikke trådt i kraft.

Under EU-retten er ofre for vold i hjemmet, som er tredjelandsstatsborgere og familiemedlemmer til EØS-statsborgere, i henhold til [opholdsdirektivet](#) berettigede til en selvstændig opholdstilladelse ved skilsmisse eller ophør af et registreret partnerskab (artikel 13, stk. 2, litra c). For familiemedlemmer til referencepersoner, der er tredjelandsstatsborgere, skal medlemsstaterne ifølge artikel 15, stk. 3, i [familiesammenføringsdirektivet](#) (2003/86/EF) fastsætte "bestemmelser, der sikrer, at der meddeles selvstændig opholdstilladelse, hvis der opstår særligt vanskelige situationer" efter skilsmisse eller separation.

435 FRA har dokumenteret de risici, som migranter i en irregulær situation typisk udsættes for, når de er ansat til at udføre arbejde i private hjem (se [FRA \(2011a\)](#)).

436 EMRD, *Opuz mod Tyrkiet*, 9. juni 2009, app. nr. 33401/02, præmis 160.

Hovedpunkter

- Barnets tarv skal komme i første række ved alle handlinger, som vedrører børn (se afsnit 9.1).
- I henhold til EU-retten har uledsagede mindreårige, der søger asyl, ret til at få bistand fra en repræsentant (se afsnit 9.1.1).
- Inden for EU-retten tillader [asylproceduredirektivet](#), at EU-medlemsstater lader uledsagede mindreårige asylansøgere alder fastslå ved en lægeundersøgelse, hvis der er tvivl om, hvorvidt den pågældende er mindreårig eller ej, men medlemsstaterne skal respektere visse garantier (se afsnit 9.1.2).
- I henhold til både EU-retten og EMRK har medlemsstaterne en positiv forpligtelse til at træffe effektive foranstaltninger til beskyttelse af ofre og potentielle ofre for menneskehandel, i tillæg til strafferetlige foranstaltninger til afstraffelse af menneskehandlere (se afsnit 9.2).
- I henhold til EU-retten har ofre for tortur, voldtægt eller andre former for grove forbrydelser ret til særlige processuelle retssikkerhedsgarantier, hvis disse kræves for en retfærdig og effektiv asylprocedure (se afsnit 9.4).
- I henhold til EMRK kan børn og ofre for vold i hjemmet tilhøre gruppen af 'sårbare personer', hvorved de er berettigede til effektiv beskyttelse fra staten (se afsnit 9.1.1 og 9.4).

Yderligere retspraksis og materiale:

Oplysninger om, hvordan man finder yderligere retspraksis, findes i vejledningen [Hvordan man finder retspraksis fra de europæiske domstole](#) på side 263 i håndbogen. Yderligere materiale om de spørgsmål, der er behandlet i dette kapitel, findes i afsnittet [Supplerende læsning](#) på side 241.



Supplerende læsning

Følgende udvalg af referencer omfatter publikationer fra internationale organisationer, forskere, ikke-statslige organisationer samt EMRD og FRA. Fortegnelsen over referencer er inddelt i syv brede kategorier (generel litteratur, asyl- og flygtningelovgivning, frihedsberøvelse, udokumenterede migranter og tilbagevendende personer, mindreårige, handicappede og statsløse personer). I nogle tilfælde fremgår det af titlen, at en publikation er relevant for flere områder. Der er desuden anført artikler om de emner, der berøres i denne håndbog, fra forskellige tidsskrifter, bl.a. *European Journal of Migration and Law*, *International Journal of Refugee Law* og *Refugee Survey Quarterly*.

Generel litteratur

Europarådet, Menneskerettighedsdomstolen (2011), *Practical guide on admissibility criteria*, Strasbourg, Europarådet, findes på <http://www.echr.coe.int> → Case law → Admissibility guide.

FN's Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR) (2012), *Toolkit on how to request interim measures under Rule 39 of the Rules of the European Court of Human Rights for persons in need of international protection*, Strasbourg, UNCHR's repræsentation ved de europæiske institutioner.

FRA (Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder) (2011c), *Access to justice in Europe: an overview of challenges and opportunities*, Luxembourg, Den Europæiske Unions Publikationskontor.

FRA (2012), *Fundamental rights: challenges and achievements in 2011*, Luxembourg, Den Europæiske Unions Publikationskontor.

FRA og Europarådet, Menneskerettighedsdomstolen (2011), *Handbook on European non-discrimination law (oversat til dansk med titlen: Håndbog om europæisk lovgivning om ikke-forskelsbehandling)*, Luxembourg, Den Europæiske Unions Publikationskontor.

Frigo, M. m.fl. (2011), *Migration and international human rights law: practitioners guide no. 6*, Genève, International Commission of Jurists.

Ktistakis, Y. (2013), *Protecting migrants under the European Convention on Human Rights and the European Social Charter*, Strasbourg, Council of Europe Publishing.

Peers, S. (2011), *EU justice and home affairs law*, Oxford, Oxford University Press.

Asyl- og flygtningeret

Europarådets Ministerkomitéen, [Guidelines on human rights protection in the context of accelerated asylum procedures](#), 1. juli 2009.

European Council on Refugees and Exiles (ECRE) og European Legal Network on Asylum (ELENA) (2010), *Survey on legal aid for asylum seekers in Europe*, oktober 2010.

FRA (2010), *The duty to inform applicants: the asylum-seeker perspective*, Luxembourg, Den Europæiske Unions Publikationskontor.

FRA (2010b), *Access to effective remedies: the asylum-seeker perspective*, Luxembourg, Den Europæiske Unions Publikationskontor.

Gammeltoft-Hansen, T. (2011), *Access to asylum: international refugee law and the globalisation of migration control*, Cambridge, Cambridge University Press.

Goodwin-Gill, G.S., McAdam, J. (2007), *The refugee in international law*, Oxford, Oxford University Press.

Hailbronner, K. (2010), *EU Immigration and Asylum Law*, München, C.H. Beck.

Hathaway, J.C. (2005), *The rights of refugees under international law*, Cambridge, Cambridge University Press.

Mole, N. og Meredith, C. (2010), *Human rights files, No. 9: asylum and the European Convention on Human Rights* (5. oplag), Strasbourg, Europarådet.

UNHCR (2011), *Handbook and guidelines on procedures and criteria for determining refugee status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the status of refugees*, HCR/1P/4/ENG/REV. 3, Luxembourg, UNHCR.

UNHCR (2010), *Improving asylum procedures: comparative analysis and recommendations for law and practice – key findings and recommendations*, findes på <http://www.unhcr.org/4ba9d99d9.html>.

UNHCR og Europarådet (2013), *Protecting refugees*, findes på <https://edoc.coe.int/en/refugees/5476-protecting-refugees-fact-sheets.html>.

Wagner, M. og Bonjour, S. (2009), *Flughafenverfahrensstudie: Vergleichende Studie des rechtlichen Rahmens und administrativer Praktiken hinsichtlich der Behandlung von Asylgesuchen und der Rückführung von unzureichend dokumentierten Personen an Flughäfen in sieben Europäischen Staaten* (komparativ undersøgelse af asylprocedurer i lufthavne), Wien, International Centre for Migration Policy Development (ICMPD).

Irregulære migranter og tilbagesendelse

Cholewinski, R. (2005), *Irregular migrants: access to minimum social rights*, Strasbourg, Europarådet.

Europarådets Ministerkomité (2005), *Twenty guidelines on forced return*, findes på <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=858071&Site=COE>.

Europarådets menneskerettighedskommissær (2001), *Recommendation concerning the rights of aliens wishing to enter a Council of Europe member State and the enforcement of expulsion orders*, CommDH(2001)19, 19. September 2001.

FRA (2011a), *Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States*, Luxembourg, Den Europæiske Unions Publikationskontor.

FRA (2011b), *Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union*, Luxembourg, Den Europæiske Unions Publikationskontor.

FRA (2011), *Migrants in an irregular situation: access to healthcare in 10 European Union States*, Luxembourg, Den Europæiske Unions Publikationskontor.

Lutz, F. (2010), *The negotiations on the Return Directive*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers.

Frihedsberøvelse

Edwards, A. (2011), *Back to basics: the right to liberty and security of person and 'alternatives to detention' of refugees, asylum-seekers, stateless persons and other migrants*, rapport udarbejdet for FN's Højkommissær for Flygtninge, Legal and Protection Policy Research Series, april 2011.

Europarådet, Den Europæiske Komité til Forebyggelse af Tortur og Umenneskelig eller Nedværdigende Behandling eller Straf (CPT) (2011), *The CPT standards*, (2002) 1 – Rev. 2011, findes på www.cpt.coe.int/en/docsstandards.htm.

Europarådets Ministerkomité (2006), Recommendation Rec(2006)2 of the Committee of Ministers to Member States on the European Prison Rules, 11.1.2006.

Europarådet, Menneskerettighedsdomstolen (2012), *Guide on Article 5: Right to liberty and security, Article 5 of the Convention*, Strasbourg, Europarådet, findes på www.echr.coe.int → Case-law → Case-law guides.

Europarådets Parlamentariske Forsamling (2010), *The detention of asylum seekers and irregular migrants in Europe*: Report Doc.12105 (2010) / Resolution 1707 (2010) / Recommendation 1900 (2010).

FRA (2010a), *Detention of third-country nationals in return procedures*, Luxembourg, Den Europæiske Unions Publikationskontor.

FRA (2011), *Coping with a fundamental rights emergency: The situation of persons crossing the Greek land border in an irregular manner*, findes på <http://fra.europa.eu/en/publication/2011/coping-fundamental-rights-emergency-situation-persons-crossing-greek-land-border>.

International Detention Coalition (2011), *There are alternatives: A handbook for preventing unnecessary immigration detention*, Melbourne, International Detention Coalition, findes på <http://idcoalition.org/cap/handbook>.

Fri bevægelighed i EU

Rogers, N., Scannell, R. og Walsh, J. (2012), *Free movement of persons in the enlarged European Union* (2. oplag), London, Sweet & Maxwell.

Personer med handicap

FN's Højkommissariat for Menneskerettigheder (2010), *Monitoring the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, guidance for human rights monitors*, HR/P/PT/17, findes på www.ohchr.org/Documents/Publications/Disabilities_training_17EN.pdf.

FRA (2011), *The legal protection of persons with mental health problems under non-discrimination law*, Luxembourg, Den Europæiske Unions Publikationskontor.

Børn

Europarådets Parlamentariske Forsamling (2011), Recommendation 1969 (2010) on unaccompanied children in Europe: issues of arrival, stay and return, 15. april 2011.

FRA (2010), *Separated, asylum-seeking children in European Union Member States*, Luxembourg, Den Europæiske Unions Publikationskontor.

Separated Children in Europe Programme (SCEP) (2012), *Position paper on age assessment in the context of separated children in Europe*, findes på www.refworld.org/docid/4ff535f52.html.

UNHCR (2006), *UNHCR guidelines on formal determination of the best interests of the child*, findes på www.unhcr.org/4566b16b2.pdf.

Statsløse personer

UNHCR (2012), *Guidelines on statelessness No. 2: Procedures for determining whether an Individual is a stateless person*, HCR/GS/12/02, findes på www.refworld.org/docid/4f7dafb52.html.

Online kilder

Kilde	Web-adresse
FN	
FN's særlige rapportør om tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf	http://www.ohchr.org/EN/Issues/Torture/SRTorture/Pages/SRTortureIndex.aspx
FN's Underkomité til Forebyggelse af Tortur	http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/OPCAT/Pages/OPCATIntro.aspx
Retspraksis fra FN-organer	http://tb.ohchr.org/default.aspx
Refworld (UNHCR-database over flygtningelovgivning)	http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain
Europarådet	
Den Europæiske Komité til Forebyggelse af Tortur og Umenneskelig eller Nedværdigende Behandling eller Straf (CPT)	http://www.cpt.coe.int/en/about.htm
Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMRD)	http://www.echr.coe.int
EMRD's database over retspraksis HUDOC	http://hudoc.echr.coe.int
EMRD's bibliotek	http://www.echr.coe.int → Library
EMRD's samling af faktablade	http://www.echr.coe.int → Press
EMRD's informationsmeddelelser om retspraksis	http://www.echr.coe.int → Case-Law
Europarådets kommissær for menneskerettigheder	http://www.coe.int/da/web/commissioner
Den europæiske socialpagt (ESC)	http://www.coe.int/T/DGHL/Monitoring/SocialCharter
Europarådet, Migration Co-ordination Service	http://www.coe.int/t/democracy/migration/default_en.asp
Ekspertgruppen til Bekæmpelse af Menneskehandel (GRETA)	http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/docs/monitoring/greta_EN.asp

EU	
Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO)	https://easo.europa.eu
EASO, European Asylum Curriculum	http://easo.europa.eu/about-us/tasks-of-easo/training-quality
Europa-Kommissionen, Generaldirektoratet for Indre Anliggender	http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs
Det Europæiske Migrationsnetværk	http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/index_en.htm
EU's immigrationsportal	http://ec.europa.eu/immigration
FRA	http://fra.europa.eu
Frontex	http://frontex.europa.eu
European Council on Refugees and Exiles (ECRE)	http://www.ecre.org

Fortegnelse over retspraksis

Retspraksis fra EU-Domstolen

<i>Abdon Vanbraekel m.fl. mod Alliance nationale des mutualités chrétiennes (ANMC), sag C-368/98, 12. juli 2011</i>	219
<i>Abed El Karem El Kott m.fl. mod Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, sag C-364/11, 19. december 2012</i>	83
<i>Aoubacar Diakité mod Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, sag C-285/12, 30. januar 2014</i>	73
<i>Achughbabian mod Préfet du Val-de-Marne, sag C-329/11, 6. december 2011</i>	162, 165
<i>Aissatou Diatta mod Land Berlin, sag C-267/83, 13. februar 1985</i>	142
<i>Alexander Hengartner og Rudolf Gasser mod Landesregierung Vorarlberg, sag C-70/09, 15. juli 2010</i>	199
<i>Altun mod Stadt Böblingen, sag C-337/07, 18. december 2008</i>	59
<i>Atiqullah Adil mod Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, sag C-278/12 PPU, 19. juli 2012</i>	33
<i>Aydin Salahadin Abdulla m.fl. mod Bundesrepublik Deutschland, forenede sager C-175/08, C-176/08, C-178/08 og C-179/08, 2. marts 2010</i>	69
<i>Aziz Melki og Selim Abdeli [Store Afdeling], forenede sager C-188/10 og C-189/10, 22. juni 2010</i>	33
<i>Baumbast, R mod Secretary of State for the Home Department, sag C-413/99, 17. september 2002</i>	211
<i>Borowitz mod Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, sag C-21/87, 5. juli 1988</i>	223
<i>Bundesrepublik Deutschland mod Kaveh Puid, sag C-4/11, 14. november 2013</i>	114

<i>Bundesrepublik Deutschland mod Y og Z</i> , forenede sager C-71/11 og C-99/11, 5. september 2012	72
<i>Bundesrepublik Deutschland mod B og D</i> , forenede sager C-57/09 og C-101/09, 9. november 2010	69, 89
<i>Chakroun mod Minister van Buitenlandse Zaken</i> , sag C-578/08, 4. marts 2010	55, 138
<i>Chuck mod Raad van Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank</i> , sag C-331/06, 3. april 2008	223
<i>Cimade og Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) mod Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration</i> , sag C-179/11, 27. september 2012	216
<i>Deborah Lawrie-Blum mod Land Baden-Württemberg</i> , sag C-66/85, 3. juli 1986	199
<i>Den Nederlandske Stat mod Ann Florence Reed</i> , sag C-59/85, 17. april 1986	134
<i>Deutscher Handballbund mod Kolpak</i> , sag C-438/00, 8. maj 2003	205
<i>Dirk Rüffert mod Land Niedersachsen</i> , sag C-346/06, 3. april 2008	200
<i>El Dridi, alias Soufi Karim</i> , sag C-61/11, 28. april 2011	161, 165
<i>El Yassini mod Secretary of State for the Home Department</i> , sag C-416/96, 2. marts 1999	205
<i>Eran Abatay m.fl. og Nadi Sahin mod Bundesanstalt für Arbeit</i> , forenede sager C-317/01 og C-369/01, 21. oktober 2003	58
<i>Europa-Kommissionen mod Kongeriget Nederlandene</i> , sag C-508/10, 26. april 2012	56
<i>Europa-Kommissionen mod Kongeriget Spanien</i> , sag C-211/08, 15. juni 2010	219
<i>Europa-Parlamentet mod Rådet for Den Europæiske Union</i> , sag C-540/03, 27. juni 2006	138
<i>Europa-Parlamentet mod Rådet for Den Europæiske Union</i> , sag C-355/10, 5. september 2012	41
<i>Fatma Pehlivan mod Staatssecretaris van Justitie</i> , sag C-484/07, 16. juni 2011	142
<i>Foto-Frost mod Hauptzollamt Lübeck-Ost</i> , sag C-314/85, 22. oktober 1987	22
<i>Francovich mod den Italienske Republik</i> , sag C-479/93, 9. november 1995	21
<i>Francovich og Bonifaci m.fl. mod den Italienske Republik</i> , forenede sager C-6/90 og C-9/90, 19. november 1991	178
<i>G. B. C. Echternach og A. Moritz mod Minister van Onderwijs en Wetenschappen</i> , forenede sager C-389/87 og 390/87, 15. marts 1989	211

<i>Georgios Orfanopoulos m.fl. og Raffaele Oliveri mod Land Baden-Württemberg</i> , forenede sager C-482/01 og C-493/01, 29. april 2004.....	96, 97
<i>Hava Genc mod Land Berlin</i> , sag C-14/09, 4. februar 2010	202
<i>Hristo Gaydarov mod Director na Glavna direktsia "Ohranitelna politzia" pri Ministerstvo na vatreshnite raboti</i> , sag C-430/10, 17. november 2011	96
<i>Igor Simutenkov mod Ministerio de Educación y Cultura og Real Federación Española de Fútbol</i> , sag C-265/03, 12. april 2005	207
<i>Ismail Derin mod Landkreis Darmstadt-Dieburg</i> , sag C-325/05, 18. juli 2007	203
<i>K mod Bundesasylamt</i> , sag C-245/11, 6. november 2012	113
<i>Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet for Den Europæiske Union og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber</i> , forenede sager C-402/05 P og C-415/05 P, 3. september 2008	21
<i>Kadiman mod Freistaat Bayern</i> , sag C-351/95, 17. april 1997	202
<i>Kadzoev (Huchbarov)</i> , sag C-357/09, 30. november 2009	54, 156, 169, 170
<i>Kazim Kus mod Landeshauptstadt Wiesbaden</i> , sag C-237/91, 16. december 1992	205
<i>Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Kongeriget Spanien</i> , sag C-503/03, 31. januar 2006.....	135
<i>Kunqian Catherine Zhu og Man Lavette Chen mod Secretary of State for the Home Department</i> , sag C-200/02, 19. oktober 2004	132
<i>Land Baden-Württemberg mod Panagiotis Tsakouridis</i> , sag C-145/09, 23. november 2010.....	95
<i>Laval un Partneri Ltd mod Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets afdeling 1 Byggettan och Svenska Elektrikerförbundet</i> , sag C-341/05, 18. december 2007	200
<i>Leyla Ecem Demirkan mod Forbundsrepublikken Tyskland</i> , sag C-221/11, 24. september 2013	57
<i>Liselotte Hauer mod Land Rheinland-Pfalz</i> , sag C-44/79, 13. december 1979.....	22
<i>M. G., og N. R. mod Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie</i> , sag C-383/13, 10. september 2013.....	175
<i>M. M. mod Minister for Justice, Equality and Law Reform, Irland og Attorney General</i> , sag C-277/11, 22. november 2012.....	103
<i>Maria Teixeira mod London Borough of Lambeth og Secretary of State for the Home Department</i> , sag C-480/08, 23. februar 2010.....	211

<i>Mary Carpenter mod Secretary of State for the Home Department</i> , sag C-60/00, 11. juli 2002	131
<i>Mehmet Arslan mod Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie</i> , sag C-534/11, 30. maj 2013	156, 157
<i>Mehmet Soysal og Ibrahim Savatli mod Bundesrepublik Deutschland</i> , sag C-228/06, 19. februar 2009	58
<i>Meki Elgafaji og Noor Elgafaji mod Staatssecretaris van Justitie</i> , sag C-465/07, 17. februar 2009	73
<i>Metock m.fl. mod Minister for Justice, Equality and Law Reform</i> , sag C-127/08, 25. juli 2008	130, 138
<i>Micheletti m.fl. mod Delegación del Gobierno en Cantabria</i> , sag C-369/90, 7. juli 1992	61
<i>Migrationsverket mod Nurije Kastrati m.fl.</i> , sag C-620/10, 3. maj 2012	112
<i>Minister voor Immigratie en Asiel mod X og Y, og Z mod Minister voor Immigratie en Asiel</i> , forenede sager C-199/12, C-200/12 og C-201/12, 7. november 2013	72
<i>Mohamad Zakaria</i> , sag C-23/12, 17. januar 2013	37
<i>Mohamed Gattoussi mod Stadt Rüsselsheim</i> , sag C-97/05, 14. december 2006	206
<i>Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX) mod Etat belge</i> , sag C-459/99, 25. juli 2002	131, 135
<i>Murat Dereci m.fl. mod Bundesministerium für Inneres</i> , sag C-256/11, 15. november 2011	97, 133
<i>Murat Polat mod Stadt Rüsselsheim</i> , sag C-349/06, 4. oktober 2007	98
<i>N. S. mod Secretary of State for the Home Department og M. E. m.fl. mod Refugee Applications Commissioner og Minister for Justice, Equality and Law Reform</i> , forenede sager C-411/10 og C-493/10, 21. december 2011	23, 87, 114, 115, 216
<i>Natthaya Dülger mod Wetteraukreis</i> , sag C-451/11, 19. juli 2012	59, 144
<i>Nawras Bolbol mod Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal</i> , sag C-31/09, 17. juni 2010	69, 83
<i>O. og S. mod Maahanmuuttovirasto samt Maahanmuuttovirasto mod L.</i> , forenede sager C-356/11 og C-357/11, 6. december 2012	132
<i>Office national de l'emploi mod Bahia Kziber</i> , sag C-18/90, 31. januar 1991	204, 205
<i>Ömer Nazli, Caglar Nazli og Melike Nazli mod Stadt Nürnberg</i> , sag C-340/97, 10. februar 2000	97

<i>P.I. mod Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid</i> , sag C-348/09, 22. maj 2012.....	95
<i>Petar Aladzhev mod Zamestnik director na Stolichna direksia na vatreshnite raboti kam Ministerstvo na vatreshnite raboti</i> , sag C-434/10, 17. november 2011	96
<i>Pilar Allué og Carmel Mary Coonan m.fl. mod Università degli studi di Venezia og Università degli studi di Parma</i> , forenede sager C-259/91, C-331/91 og C-332/91, 2. august 1993.....	199
<i>Rahmanian Koushkaki mod Bundesrepublik Deutschland</i> , sag C-84/12, 19. december 2013	32
<i>Recep Tetik mod Land Berlin</i> , sag C-171/95, 23. januar 1997.....	59, 202
<i>Roland Rutili mod Ministre de l'intérieur</i> , sag C-36/75, 28. oktober 1975.....	97
<i>Rottmann mod Freistaat Bayern</i> , sag C-135/08, 2. marts 2010.....	61
<i>Ruiz Zambrano mod Office national de l'emploi (ONEm)</i> , sag C-34/09, 8. marts 2011.....	97, 132
<i>Samba Diouf mod Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration</i> , sag C-69/10, 28. juli 2011.....	107
<i>Secretary of State for the Home Department mod Rahman m.fl.</i> , sag C-83/11, 5. September 2012.....	130, 137
<i>Servet Kamberaj mod Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) m.fl.</i> , sag C-571/10, 24. april 2012	215
<i>Shirley McCarthy mod Secretary of State for the Home Department</i> , sag C-434/09, 5. maj 2011.....	132
<i>Staatssecretaris van Justitie mod Mangat Singh</i> , sag C-502/10, 18. oktober 2012	55
<i>Staatssecretaris van Justitie mod Tayfun Kahveci og Osman Inan</i> , forenede sager C-7/10 og C-9/10, 29. marts 2012.....	59
<i>Straffesager mod Artur Leymann og Aleksei Pustovarov</i> , sag C-388/08, 1. december 2008.....	103
<i>Straffesager mod Gjoko Filev og Adnan Osmani</i> , sag C-297/12, 19. september 2013.....	34, 161
<i>Straffesag mod Md Sagor</i> , sag C-430/11, 6. december 2012.....	161
<i>Süleyman Eker mod Land Baden-Württemberg</i> , sag C-386/95, 29. maj 1997	202
<i>The Queen mod Immigration Appeal Tribunal og Surinder Singh, ex parte Secretary of State for the Home Department</i> , sag C-370/90, 7. juli 1992.....	131
<i>The Queen mod Secretary of State for the Home Department, ex parte Abdulhasir Savas</i> , sag C-37/98, 11. maj 2000.....	57

<i>The Queen, på vegne af MA m.fl. mod Secretary of State for the Home Department, sag C-648/11, 6. juni 2013</i>	230
<i>The Queen, på anmodning af Yvonne Watts mod Bedford Primary Care Trust og Secretary of State for Health, sag C-372/04, 16. maj 2006</i>	219
<i>The Queen, Veli Tum og Mehmet Dari mod Secretary of State for the Home Department, sag C-16/05, 20. september 2007</i>	57, 58
<i>The Queen mod Secretary of State for the Home Department, ex parte: Manjit Kaur, sag C-192/99, 20. februar 2001</i>	61
<i>Tural Oguz mod Secretary of State for the Home Department, sag C-186/10, 21. juli 2011</i>	57, 58
<i>Ymeraga m.fl. mod Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, sag C-87/12, 8. maj 2013</i>	97
<i>Yoshikazu Iida mod Stadt Ulm, sag C-40/11, 8. november 2012</i>	97, 133
<i>Zuheyr Frayeh Halaf mod Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerskia savet, sag C-528/11, 30. maj 2013</i>	113
<i>ZZ mod Secretary of State for the Home Department, sag C-300/11, 4. juni 2013</i>	96

Retspraksis fra EFTA-Domstolen

<i>Arnulf Clauder, nr. E-4/11, 26. juli 2011</i>	139
--	-----

Retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMRD)

<i>A. m.fl. mod Det Forenede Kongerige</i> [Storkammer], 19. februar 2009, app. nr. 3455/05	153, 158, 159, 166, 167, 168
<i>A.A. mod Det Forenede Kongerige</i> , 20. september 2011, app. nr. 8000/08	81, 125, 145
<i>Abdilahi Abdulwahidi mod Nederlandene</i> (dec.), 12. november 2013, app. nr. 21741/07	213
<i>Abdolkhani og Karimnia mod Tyrkiet</i> , 22. september 2009, app. nr. 30471/08	101, 105, 107, 151, 176
<i>Abdulaziz, Cabaes og Balkandali mod Det Forenede Kongerige</i> , 28. maj 1985, app. nr. 9214/80, 9473/81 og 9474/81	29, 129
<i>Afif mod Nederlandene</i> (dec.), 24. maj 2011, app. nr. 60915/09	213
<i>Ahmed mod Østrig</i> , 17. december 1996, app. nr. 25964/94	50, 70
<i>Airey mod Irland</i> , 9. oktober 1979, app. nr. 6289/73	118, 119
<i>Al-Jedda mod Det Forenede Kongerige</i> [Storkammer], 7. juli 2011, app. nr. 27021/08	158

<i>Al-Saadoon og Mufdhi mod Det Forenede Kongerige</i> , 2. marts 2010, app. nr. 61498/08	74
<i>Amrollahi mod Danmark</i> , 11. juli 2002, app. nr. 56811/00	146
<i>Amuur mod Frankrig</i> , 25. juni 1996, app. nr. 19776/92	27, 38, 154, 164
<i>Anakomba Yula mod Belgien</i> , 10. marts 2009, app. nr. 45413/07	137
<i>Anayo mod Tyskland</i> , 21. december 2010, app. nr. 20578/07	117
<i>Andrejeva mod Letland</i> [Storkammer], 18. februar 2009, app. nr. 55707/00	193, 221
<i>Antwi m.fl. mod Norge</i> , 14. februar 2012, app. nr. 26940/10	145
<i>Aristimuño Mendizabal mod Frankrig</i> , 17. januar 2006, app. nr. 51431/99	60
<i>Aswat mod Det Forenede Kongerige</i> , 16. april 2013, app. nr. 17299/12	77
<i>Auad mod Bulgarien</i> , 11. oktober 2011, app. nr. 46390/10	150, 171
<i>Austin m.fl. mod Det Forenede Kongerige</i> [Storkammer], 15. marts 2012, app. nr. 39692/09, 40713/09 og 41008/09	153
<i>Azimov mod Rusland</i> , 18. april 2013, app. nr. 67474/11	52, 164
<i>Babar Ahmad m.fl. mod Det Forenede Kongerige</i> , 10. april 2012, app. 24027/07, 11949/08, 36742/08, 66911/09 og 67354/09	77
<i>Bader og Kanbor mod Sverige</i> , 8. november 2005, app. nr. 13284/04	74
<i>Bah mod Det Forenede Kongerige</i> , 27. september 2011, app. nr. 56328/07	194, 212
<i>Bajsultanov mod Østrig</i> , 12. juni 2012, app. nr. 54131/10	135
<i>Balogun mod Det Forenede Kongerige</i> , 10. april 2012, app. nr. 60286/09	145
<i>Beldjoudi mod Frankrig</i> , 26. marts 1992, app. nr. 12083/86	146
<i>Bensaid mod Det Forenede Kongerige</i> , 6. februar 2001, app. nr. 44599/98	216
<i>Berrehab mod Nederlandene</i> , 21. juni 1988, app. nr. 10730/84	124, 143
<i>Bigaeva mod Grækenland</i> , 28. maj 2009, app. nr. 26713/05	191, 197
<i>Bosphorus Hava Yolları Turizm og Ticaret Anonim Şirketi mod Irland</i> [Storkammer], 30. juni 2005, app. nr. 45036/98, ECHR 2005-VI	18, 24
<i>Boultif mod Schweiz</i> , 2. august 2001, app. nr. 54273/00	125, 145, 146
<i>Branko Tomašić m.fl. mod Kroatien</i> , 15. januar 2009, app. nr. 46598/06	186
<i>C.G. m.fl. mod Bulgarien</i> , 24. april 2008, app. nr. 1365/07	102, 106, 117
<i>Chahal mod Det Forenede Kongerige</i> [Storkammer], 15. november 1996, app. nr. 22414/93	168
<i>Chapman mod Det Forenede Kongerige</i> [Storkammer], 18. januar 2001, app. nr. 27238/95	211
<i>Collins og Akaziebie mod Sverige</i> (dec.), 8. marts 2007, app. nr. 23944/05	80
<i>Čonka mod Belgien</i> , 5. februar 2002, app. nr. 51564/99	66, 91, 108

<i>D. mod Det Forenede Kongerige</i> , 2. maj 1997, app. nr. 30240/96.....	77
<i>Dalea mod Frankrig</i> (dec.), 2. februar 2010, app. nr. 964/07	36
<i>Darraj mod Frankrig</i> , 4. november 2010, app. nr. 34588/07	184
<i>Darren Omoregie m.fl. mod Norge</i> , 31. juli 2008, app. nr. 265/07.....	123, 135
<i>Dbouba mod Tyrkiet</i> , 13. juli 2010, app. nr. 15916/09	174, 176
<i>De Souza Ribeiro mod Frankrig</i> , 13. december 2012, app. nr. 22689/07	101, 110
<i>Demir og Baykara mod Tyrkiet</i> [Storkammer], 12. november 2008, app. nr. 34503/97.....	197
<i>Dougoz mod Grækenland</i> , 6. marts 2001, app. nr. 40907/98	164, 177
<i>El Morsli mod Frankrig</i> (dec.), 4. marts 2008, app. nr. 15585/06	37
<i>Fawsie mod Grækenland</i> , 28. oktober 2010, app. nr. 40080/07	221
<i>Finogenov m.fl. mod Rusland</i> , 20. december 2011, app. nr. 18299/03 og 27311/03....	186
<i>Finucane mod Det Forenede Kongerige</i> , 1. juli 2003, app. nr. 29178/95	188
<i>Foka mod Tyrkiet</i> , 24. juni 2008, app. nr. 28940/95.....	153
<i>G.R. mod Nederlandene</i> , 10. januar 2012, app. nr. 22251/07	118, 136
<i>Gaygusuz mod Østrig</i> , 16. september 1996, app. nr. 17371/90.....	192, 194, 221
<i>Gebremedhin [Gaberamadhien] mod Frankrig</i> , 26. april 2007, app. nr. 25389/05	109
<i>Genovese mod Malta</i> , 11. oktober 2011, app. nr. 53124/09	62
<i>Gillow mod Det Forenede Kongerige</i> , 24. november 1986, app. nr. 9063/80.....	192, 212
<i>Glor mod Schweiz</i> , 30. april 2009, app. nr. 13444/04.....	236
<i>Guzzardi mod Italien</i> , 6. november 1980, app. nr. 7367/76.....	153
<i>Gül mod Schweiz</i> , 19. februar 1996, app. nr. 23218/94	124, 140
<i>H. og B. mod Det Forenede Kongerige</i> , 9. april 2013, app. nr. 70073/10 og 44539/11.....	75
<i>H.L. mod Det Forenede Kongerige</i> , 5. oktober 2004, app. nr. 45508/99.....	153
<i>H.L.R. mod Frankrig</i> [Storkammer], 29. april 1997, app. nr. 24573/94	76
<i>Hasanbasic mod Schweiz</i> , 11. juni 2013, app. nr. 52166/09	146
<i>Hida mod Danmark</i> (dec.), 19. februar 2004, app. nr. 38025/02	84, 90
<i>Hirsi Jamaa m.fl. mod Italien</i> [Storkammer], 23. februar 2012, app. nr. 27765/09.....	28, 41, 66, 92, 101, 110
<i>Hode og Abdi mod Det Forenede Kongerige</i> , 6. november 2012, app. nr. 22341/09.....	139
<i>I. mod Sverige</i> , 5. september 2013, app. nr. 61204/09.....	80
<i>I.M. mod Frankrig</i> , 2. februar 2012, app. nr. 9152/09	101, 111

<i>Ilhan mod Tyrkiet</i> [Storkammer], 27. juni 2000, app. nr. 22277/93	187
<i>Ismoilov m.fl. mod Rusland</i> , 24. april 2008, app. nr. 2947/06	85, 89
<i>K.A.B. mod Sverige</i> , 5. september 2013, app. nr. 886/11	76
<i>Kanagaratnam m.fl. mod Belgien</i> , 13. december 2011, app. nr. 15297/09	172
<i>Karassev mod Finland</i> (dec.), 12. januar 1999, app. nr. 31414/96	62
<i>Kaya mod Tyrkiet</i> , 19. februar 1998, app. nr. 22729/93	186
<i>Kiyutin mod Rusland</i> , 10. marts 2011, app. nr. 2700/10	54
<i>Koua Poirrez mod Frankrig</i> , 30. september 2003, app. nr. 40892/98	192, 221
<i>Kučera mod Slovakiet</i> , 17. juli 2007, app. nr. 48666/99	187
<i>Kudła mod Polen</i> [Storkammer], 26. oktober 2000, app. nr. 30210/96	107, 108
<i>Kudzovič mod Slovenien</i> (dec.), 17. marts 2005, app. nr. 60723/00	62
<i>Kurić m.fl. mod Slovenien</i> [Storkammer], 26. juni 2012, app. nr. 26828/06	56
<i>Liu mod Rusland</i> , 6. december 2007, app. nr. 42086/05	47
<i>Longa Yonkeu mod Letland</i> , 15. november 2011, app. nr. 57229/09	150, 167
<i>Louled Massoud mod Malta</i> , 27. juli 2010, app. nr. 24340/08	171
<i>Luczak mod Polen</i> , 27. november 2007, app. nr. 77782/01	221
<i>M. m.fl. mod Bulgarien</i> , 26. juli 2011, app. nr. 41416/08	163
<i>M.A. mod Cypem</i> , 23. juli 2013, app. nr. 41872/10	91
<i>M.S. mod Det Forenede Kongerige</i> , 3. maj 2012, app. nr. 24527/08	172
<i>M.S.S. mod Belgien og Grækenland</i> [Storkammer], 21. januar 2011, app. nr. 30696/09	65, 88, 101, 102, 105, 107, 110, 114, 115, 119, 172, 177, 184, 212
<i>M.Y.H. mod Sverige</i> , 27. juni 2013, app. nr. 50859/10	86
<i>Maaouia mod Frankrig</i> , 5. oktober 2000, app. nr. 39652/98	106, 118
<i>Makaratzis mod Grækenland</i> [Storkammer], 20. december 2004, app. nr. 50385/99	185
<i>Mamatkulov og Askarov mod Tyrkiet</i> [Storkammer], 4. februar 2005, app. nr. 46827/99 og 46951/99	45, 52, 67, 94
<i>Mannai mod Italien</i> , 27. marts 2012, app. nr. 9961/10	70
<i>Mastromatteo mod Italien</i> [Storkammer], 24. oktober 2002, app. nr. 37703/97	186
<i>Mathloom mod Grækenland</i> , 24. april 2012, app. nr. 48883/07	170
<i>Matsiukhina og Matsiukhin mod Sverige</i> (dec.), 14. september 2004, app. nr. 31260/04	80
<i>Matthews mod Det Forenede Kongerige</i> [Storkammer], 18. februar 1999, app. nr. 24833/94, ECHR 1999-I	18

<i>McCann m.fl. mod Det Forenede Kongerige</i> [Storkammer], 27. september 1995, app. nr. 18984/91.....	185, 186, 187
<i>Medvedyev m.fl. mod Frankrig</i> [Storkammer], 29. marts 2010, app. nr. 3394/03	41
<i>Mikolenko mod Estland</i> , 8. oktober 2009, app. nr. 10664/05.....	149, 150, 155, 163, 169
<i>Mohamed Hussein m.fl. mod Nederlandene og Italien</i> (dec.), 2. april 2013, app. nr. 27725/10.....	114
<i>Mohamed mod Østrig</i> , 6. juni 2013, app. nr. 2283/12	114
<i>Mubilanzila Mayeka og Kaniki Mitunga mod Belgien</i> , 12. oktober 2006, app. nr. 13178/03	150, 172, 176
<i>Muminov mod Rusland</i> , 11. december 2008, app. nr. 42502/06.....	78, 81
<i>Muskhadzhiyeva m.fl. mod Belgien</i> , 19. januar 2010, app. nr. 41442/07	150, 172
<i>N. mod Det Forenede Kongerige</i> [Storkammer], 27. maj 2008, app. nr. 26565/05.....	66, 77
<i>N. mod Sverige</i> , 20. juli 2010, app. nr. 23505/09	80
<i>NA. mod Det Forenede Kongerige</i> , 17. juli 2008, app. nr. 25904/07	50, 75, 91
<i>Nachova m.fl. mod Bulgarien</i> [Storkammer], 6. juli 2005, app. nr. 43577/98 og 43579/98.....	185
<i>Nada mod Schweiz</i> [Storkammer], 12. september 2012, app. nr. 10593/08.....	36
<i>Nolan og K. mod Rusland</i> , 12. februar 2009, app. nr. 2512/04.....	38, 153, 154
<i>Nowak mod Ukraine</i> , 31. marts 2011, app. nr. 60846/10	150, 174
<i>Nuñez mod Norge</i> , 28. juni 2011, app. nr. 55597/09.....	123, 135
<i>O'Donoghue m.fl. mod Det Forenede Kongerige</i> , 14. december 2010, app. nr. 34848/07	128
<i>Omojudi mod Det Forenede Kongerige</i> , 24. november 2009, app. nr. 1820/08.....	125
<i>Omwenyeki mod Tyskland</i> (dec.), 20. november 2007, app. nr. 44294/04	49, 156
<i>Onur mod Det Forenede Kongerige</i> , 17. februar 2009, app. nr. 27319/07.....	135
<i>Opuz mod Tyrkiet</i> , 9. juni 2009, app. nr. 33401/02.....	228, 238
<i>Osman mod Danmark</i> , 14. juni 2011, app. nr. 38058/09.....	124, 140
<i>Osman mod Det Forenede Kongerige</i> [Storkammer], 28. oktober 1998, app. nr. 23452/94.....	186
<i>Othman (Abu Qatada) mod Det Forenede Kongerige</i> , 17. januar 2012, app. nr. 8139/09.....	66, 85, 93, 94
<i>Peers mod Grækenland</i> , 19. april 2001, app. nr. 28524/95	177
<i>Phull mod Frankrig</i> (dec.), 11. januar 2005, app. nr. 35753/03	37
<i>Ponometryovi mod Bulgarien</i> , 21. juni 2011, app. nr. 5335/05.....	192, 209

<i>Popov mod Frankrig</i> , 19. januar 2012, app. nr. 39472/07 og 39474/07	163, 172
<i>Powell mod Det Forenede Kongerige</i> (dec.), 4. maj 2000, app. nr. 45305/99	217
<i>Pretty mod Det Forenede Kongerige</i> , 29. april 2002, app. nr. 2346/02.....	125, 236
<i>Price mod Det Forenede Kongerige</i> , 10. juli 2001, app. nr. 33394/96.....	172
<i>R.C. mod Sverige</i> , 9. marts 2010, app. nr. 41827/07	80, 81
<i>Rachwalski og Ferenc mod Polen</i> , 28. juli 2009, app. nr. 47709/99.....	187
<i>Rahimi mod Grækenland</i> , 5. april 2011, app. nr. 8687/08	227, 229, 232
<i>Raimondo mod Italien</i> , 22. februar 1994, app. nr. 12954/87.....	154
<i>Ramsahai m.fl. mod Nederlandene</i> [Storkammer], 15. maj 2007, app. nr. 52391/99 ...	187
<i>Ramzy mod Nederlandene</i> , 20. juli 2010, app. nr. 25424/05.....	66
<i>Rantsev mod Cypern og Rusland</i> , 7. januar 2010, app. nr. 25965/04.....	45, 51, 150, 154, 172, 176, 228, 234
<i>Riad og Idiab mod Belgien</i> , 24. januar 2008, app. nr. 29787/03 og 29810/03	38, 154
<i>Rodrigues da Silva og Hoogkamer mod Nederlandene</i> , 31. januar 2006, app. nr. 50435/99.....	136, 143
<i>Rusu mod Østrig</i> , 2. oktober 2008, app. nr. 34082/02	150, 166
<i>Ryabikin mod Rusland</i> , 19. juni 2008, app. nr. 8320/04.....	85, 89
<i>S. og Marper mod Det Forenede Kongerige</i> [Storkammer], 4. december 2008, app. nr. 30562/04 og 30566/04.....	184
<i>S.D. mod Grækenland</i> , 11. juni 2009, app. nr. 53541/07	151, 172, 176, 177
<i>S.F. m.fl. mod Sverige</i> , 15. maj 2012, app. nr. 52077/10	78, 80
<i>S.H.H. mod Det Forenede Kongerige</i> , 29. januar 2013, app. nr. 60367/10.....	77
<i>S.P. mod Belgien</i> (dec.), 14. juni 2011, app. nr. 12572/08.....	164
<i>Saadi mod Det Forenede Kongerige</i> [Storkammer], 29. januar 2008, app. nr. 13229/03	45, 48, 149, 151, 159, 165, 166, 167, 174
<i>Saadi mod Italien</i> [Storkammer], 28. februar 2008, app. nr. 37201/06.....	65, 70, 79, 81, 85, 89
<i>Salah Sheekh mod Nederlandene</i> , 11. januar 2007, app. nr. 1948/04	65, 70, 75, 80
<i>Saleck Bardi mod Spanien</i> , 24. maj 2011, app. nr. 66167/09.....	117
<i>Savridin Dzburayev mod Rusland</i> , 25. april 2013, app. nr. 71386/10	45, 52
<i>Sen mod Nederlandene</i> , 21. december 2001, app. nr. 31465/96.....	124, 140
<i>Siałkowska mod Polen</i> , 22. marts 2007, app. nr. 8932/05.....	119
<i>Singh m.fl. mod Belgien</i> , 2. oktober 2012, app. nr. 33210/11	80
<i>Singh mod Tjekkiet</i> , 25. januar 2005, app. nr. 60538/00.....	150, 168
<i>Slivenko mod Letland</i> [Storkammer], 9. oktober 2003, app. nr. 48321/99.....	62
<i>Soering mod Det Forenede Kongerige</i> , 7. juli 1989, app. nr. 14038/88.....	65, 70

<i>Stamose mod Bulgarien</i> , 27. november 2012, app. nr. 29713/05	36
<i>Sufi og Elmi mod Det Forenede Kongerige</i> , 28. juni 2011, app. nr. 8319/07 og 11449/07	50, 65, 66, 76, 78, 80, 81, 85
<i>Sultani mod Frankrig</i> , 20. september 2007, app. nr. 45223/05	92
<i>Suso Musa mod Malta</i> , 23. juli 2013, app. nr. 42337/12.....	45, 48, 149, 160
<i>Tais mod Frankrig</i> , 1. juni 2006, app. nr. 39922/03	188
<i>Tanlı mod Tyrkiet</i> , 10. april 2001, app. nr. 26129/95	188
<i>Tariyeva mod Rusland</i> , 14. december 2006, app. nr. 4353/03	181, 188
<i>Timishev mod Rusland</i> , 13. december 2005, app. nr. 55762/00 og 55974/00	209
<i>Tomic mod Det Forenede Kongerige</i> (dec.), 14. oktober 2003, app. nr. 17837/03.....	90
<i>Udeh mod Schweiz</i> , 16. april 2013, app. nr. 12020/09	146
<i>Üner mod Nederlandene</i> [Storkammer], 18. oktober 2006, app. nr. 46410/99.....	125, 145
<i>Wasilewski mod Polen</i> (dec.), 20. april 1999, app. nr. 32734/96	192, 216, 220
<i>Velikova mod Bulgarien</i> , 18. maj 2000, app. nr. 41488/98.....	186, 187
<i>Weller mod Ungarn</i> , 31. marts 2009, app. nr. 44399/05.....	222
<i>Vilvarajah m.fl. mod Det Forenede Kongerige</i> , 30. oktober 1991, app. nr. 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87 og 13448/87	70, 91
<i>Xhavera m.fl. mod Italien og Albanien</i> (dec.), 11. januar 2001, app. nr. 39473/98.....	41
<i>Yoh-Ekale Mwanje mod Belgien</i> , 20. december 2011, app. nr. 10486/10.....	158
<i>Z.N.S. mod Tyrkiet</i> , 19. januar 2010, app. nr. 21896/08.....	176
Retspraksis fra Den Europæiske Kommission for Menneskerettigheder	
<i>East African Asians (British protected persons) mod Det Forenede Kongerige</i> (dec.), 6. marts 1978, nr. 4715/70, 4783/71 og 4827/71	40
<i>Family K. og W. mod Nederlandene</i> (dec.), 1. juli 1985, nr. 11278/84.....	62
<i>Jaramillo mod Det Forenede Kongerige</i> (dec.), 23. oktober 1995, nr. 24865/94	136

<i>Karus mod Italien</i> (dec.), 20. maj 1998, nr. 29043/95	192, 209
<i>Sorabjee mod Det Forenede Kongerige</i> (dec.), 23. oktober 1995, nr. 23938/94	124, 136
<i>Stewart mod Det Forenede Kongerige</i> (dec.), 10. juli 1984, nr. 10044/82	185

Retspraksis fra Den Europæiske Komité for Sociale Rettigheder (EC SR)

<i>COHRE mod Frankrig</i> , 28. juni 2011, klage nr. 63/2010	213
<i>COHRE mod Italien</i> , 25. juni 2010, klage nr. 58/2009	213
<i>COHRE mod Kroatien</i> , 22. juni 2010, klage nr. 52/2008	213
<i>Defence for Children International (DCI) mod Nederlandene</i> , 20. oktober 2009, klage nr. 47/2008	55, 194, 214, 230
<i>European Roma and Travellers Forum mod Frankrig</i> , 24. januar 2012, klage nr. 64/2011	92
<i>International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) mod Frankrig</i> , 8. September 2004, klage nr. 14/2003	55, 196, 217
<i>Marangopoulos Foundation for Human Rights (MFHR) mod Grækenland</i> , 6. december 2006, klage nr. 30/2005	198

Retspraksis fra FN's Menneskerettighedskomité

<i>A mod Australien</i> , Communication No. 560/1993, udtalelse af 30. april 1997	166
<i>Ranjit Singh mod Frankrig</i> , Communications Nos. 1876/2000 og 1876/2009, udtalelse af 22. juli 2011	37

Retspraksis fra nationale domstole

Frankrig, den øverste forvaltningsdomstol, (<i>Conseil d'État</i>), <i>M. et Mme</i> <i>Forabosco</i> , 9. juni 1999, nr. 190384	34
Frankrig, den øverste forvaltningsdomstol, (<i>Conseil d'État</i>), <i>M. Hicham B</i> , 24. november 2010, nr. 344411	34
Frankrig, den øverste forvaltningsdomstol, (<i>Conseil d'État</i>), <i>M. Ghevondyan</i> , 4. juni 2012, nr. 356505	53
Frankrig, den øverste forvaltningsdomstol, (<i>Conseil d'État</i>), <i>M. A.</i> , 1. juli 2011, nr. 334040	78


Det Forenede Kongerige, overhuset (<i>House of Lords</i>), <i>EM (Lebanon) mod Secretary of State for The Home Department</i> [2008] UKHL 64	94
Det Forenede Kongerige, <i>FGP mod Serco Plc & Anor</i> [2012] EWHC 1804 (Admin), 5. juli 2012	187
Det Forenede Kongerige, højesteret (<i>Supreme Court</i>), <i>R (Quila and another) mod Secretary of State for the Home Department</i> [2011] UKSC 45, 12. oktober 2011	127
Det Forenede Kongerige, højesteret (<i>Supreme Court</i>), <i>WL (Congo) 1 & 2 v. Secretary of State for the Home Department; KM (Jamaica) mod Secretary of State for the Home Department</i> , [2011] UKSC 12, 23. marts 2011	158
Malta, <i>Abdul Hakim Hassan Abdulle Et v. Ministry tal-Gustizzja u Intern Et, Qorti Civili Prim'Awla</i> (Jurisdizzjoni Kostituzzjonali), 29. november 2011, nr. 56/2007	71
Schweiz, den føderale højesteret, (<i>Bundesgericht/Tribunal fédéral</i>), afgørelse BGE 136 II 5, 29. september 2009	130
Tjekkiet, den tjekkiske forfatningsdomstol, (<i>Ústavní soud České republiky</i>), afgørelse nr. 9/2010, Coll., januar 2010	107
Tyskland, forbundsforfatningsdomstolen, (<i>Bundesverfassungsgericht</i>), nr. 1 BvL 10/10 og 1 BvL 2/11, 18. juli 2012	223
Østrig, den østrigske forfatningsdomstol, (<i>Österreichische Verfassungsgerichtshof</i>), afgørelse G31/98, G79/98, G82/98, G108/98 af 24. juni 1998	107

Hvordan man finder retspraksis fra de europæiske domstole

Menneskerettighedsdomstolen: HUDOC-databasen

HUDOC-databasen giver gratis adgang til Menneskerettighedsdomstolens retspraksis: <http://HUDOC.echr.coe.int>.

Databasen findes på engelsk og fransk og har en brugervenlig søgemaskine, som gør det nemt at søge efter retspraksis. (*Bemærkning fra oversætteren:* Databasen findes også på russisk og tyrkisk).

Videovejledning og brugerhåndbøger er tilgængelige via databasens **Help**-side. Ved at placere musemarkøren på spørgsmålstegnet  til højre for søgeværktøjet i HUDOC-grænsefladen kan brugeren få vist flere oplysninger og eksempler på, hvordan filtre og søgefeltet anvendes.

Henvisningerne til retspraksis i denne håndbog giver læserne udførlige oplysninger, så de nemt kan finde de citerede domme eller afgørelser i deres helhed.

Bemærk, at databasen som standard viser domme afsagt af Menneskerettighedsdomstolens Storkammer og øvrige kamre med den senest offentliggjorte dom først. For at søge i andre samlinger, f.eks. afgørelser, skal brugeren klikke i den relevante rude i feltet **Document Collections** øverst til venstre på skærmen.

Det er nemmest at finde en sag ved at anføre ansøgningsnummeret i feltet **Application Number** under **Advanced Search** til højre på skærmen og derefter klikke på den blå knap Search.

Hvis brugeren ønsker at få vist yderligere retspraksis vedrørende andre spørgsmål, f.eks. asyl, kan feltet Search anvendes. Det har et forstørrelsesglas som ikon og er placeret i højre side af skærmen. I søgefeltet kan brugeren søge i en tekst ved at angive

- et engelsk ord (f.eks. *asylum* eller *refugees*)
- et engelsk udtryk (f.eks. *asylum seekers*)
- titlen på en retssag
- en stat
- et boolesk søgeudtryk (f.eks. *aliens NEAR residence*)

For at forbedre tekstsøgningen kan man anvende **Simple Boolean search** ved at klikke på pilen i **søgefeltet**. I den enkle booleske søgning findes der seks søgemuligheder: dette ord eller udtryk (*this exact word or phrase*), alle søgeord (*all of these words*), et af søgeordene (*any of these words*), ingen af søgeordene (*none of these words*), tæt på søgeordene (*near these words*), fri søgning (*free Boolean search*).

Når søgeresultaterne vises, kan brugeren begrænse dem ved hjælp af filtre (f.eks. Language eller State) i feltet **Filters** i venstre side af skærmen. Filtrene kan anvendes hver for sig eller i kombination for at begrænse resultaterne yderligere. Filtret "Keywords" er et nyttigt værktøj, fordi nøgleord ofte består af udtryk, der er trukket ud af teksten i EMRK, og som derefter er kædet direkte sammen med Domstolens begrundelser og konklusioner.

Eksempel: Find Domstolens retspraksis om afvisning af asylansøgere, som medfører, at de risikerer at blive udsat for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende straf eller behandling i henhold til EMRK artikel 3.

1) Brugeren angiver først udtrykket "*asylum seekers*" i feltet **Search** og klikker på den blå knap **Search**.

2) Når søgeresultaterne vises, vælger brugeren 3 under **Violation filter** i feltet **Filters** for at begrænse resultaterne til dem, der vedrører en overtrædelse af artikel 3.

3) Brugeren kan derefter vælge relevante nøgleord under **Keywords filter** for at begrænse resultaterne til dem, der er relevante for artikel 3, f.eks. nøgleordet "*Art. 3) Prohibition of torture*".

For de vigtigste retssager findes der en sammenfatning i HUDOC. Sammenfatningen består af en beskrivende hovedtitel og en kortfattet præsentation af de faktiske og retlige omstændigheder med fremhævelse af punkter af retlig interesse. Hvis der findes en sammenfatning vises linket **Legal Summaries** i resultaterne sammen med linket til dommens eller afgørelsens tekst. Brugeren kan også søge efter kun retlige sammenfatninger ved at markere feltet "Legal Summaries" i feltet **Document Collections**.

Hvis der er offentliggjort uofficielle oversættelser i forbindelse med en retssag, vises linket **Language versions** ud for resultaterne sammen med linket til dommens eller afgørelsens tekst. HUDOC viser links til eksterne internetsider, hvor der findes andre oversættelser af Menneskerettighedsdomstolens retspraksis. Se "Language versions" på Help-siden i HUDOC.

EU-Domstolen: CURIA-databasen

CURIA-databasen giver gratis adgang til EF-Domstolens og EU-Domstolens retspraksis: <http://curia.europa.eu>.

Søgemaskinen findes på alle officielle EU-sprog⁴³⁷. **Sprog** vælges øverst til højre på skærmen. Søgemaskinen kan bruges til at søge efter oplysninger i alle dokumenter, der vedrører afsluttede eller verserende sager ved Domstolen, Retten og Personaleretten.

En side med **hjælp** findes på <http://curia.europa.eu/common/juris/en/aideGlobale.pdf#>. Der er en side med hjælp til hvert søgefelt. For at åbne hjælp skal brugeren klikke på ikonet. Siden indeholder nyttige oplysninger, som kan hjælpe brugeren med at anvende værktøjet så effektivt som muligt.

Det er nemmest at finde en bestemt sag ved at angive hele sagsnummeret i søgefeltet **Sagsnummer** og derefter klikke på den grønne knap Søg. Søgning kan også foretages

⁴³⁷ Fra 30. april 2004: Spansk, dansk, tysk, græsk, engelsk, fransk, italiensk, nederlandsk, portugisisk, finsk og svensk. Fra 1. maj 2004: Tjekkisk, estisk, lettisk, litauisk, ungarsk, polsk, slovakisk og slovensk. Fra 1. januar 2007: Bulgarsk og rumænsk. Fra 30. april 2007: Maltesisk. Fra 31. december 2011: Irsk. Midlertidige undtagelser er blevet fastsat ved **forordning (EF) nr. 920/2005** og **forordning (EU) nr. 1257/2010**. Sekundær lovgivning, som er i kraft på tilslutningsdagen, oversættes til kroatisk og offentliggøres løbende i Specialudgaven af Den Europæiske Unions Tidende.

ved at angive en del af et sagsnummer. Eksempel: Hvis 122 angives i feltet **Sagsnummer**, findes sag nr. 122 fra et hvilket som helst år og en hvilken som helst af de tre domstole: Domstolen, Retten og/eller Personaleretten.

Man kan også anvende feltet **Sagens parter** til at søge ved hjælp af navnene på sagens parter. Det er sædvanligvis en forkortelse af navnene på sagens parter.

Der er i alt 16 søgefelter med flere funktioner, som kan bruges til at begrænse antallet af søgeresultater. De forskellige søgefelter er brugervenlige og kan anvendes i forskellige kombinationer. Felterne har ofte søgelistes, som åbnes, når brugeren klikker på ikonet, og derefter kan brugeren vælge mellem de viste søgeudtryk.

Hvis der foretages mere generelle søgninger, kan man ved hjælp af feltet **Fuldtekstsøgning** få vist resultater, der er baseret på nøgleordssøgning i alle dokumenter, der er offentliggjort i Samlingen af Afgørelser siden 1954 og siden 1994 i Samlingen af Afgørelser fra Personaleretten.

Feltet **Emne** kan bruges til at foretage mere emnespecifikke søgninger. Her skal brugeren klikke på ikonet til højre for feltet og vælge et emne på listen. Søgeresultaterne vises som en alfabetisk liste over udvalgte dokumenter, som vedrører de retlige spørgsmål, som er behandlet af Domstolen, Retten og Personaleretten samt i forslag til afgørelser fra generaladvokaterne.

Der findes flere værktøjer på CURIA-webstedet:

Sagsnumre: Dette afsnit indeholder oplysninger om hver sag, som er anlagt ved en af de tre domstole. Sager vises efter deres nummer og i den rækkefølge, hvori de er lagret i registret. Brugeren kan få vist en sag ved at klikke på sagsnummeret. Siden "Sagsnumre" findes på adressen: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7045/.

Systematisk oversigt over afgørelser: Denne side indeholder en systematisk klassificering af sammenfatninger af retspraksis, som vedrører de væsentlige retlige spørgsmål i de pågældende afgørelser. Sammenfatningerne følger så vidt muligt de faktiske formuleringer i afgørelsen. Siden "**Systematisk oversigt over afgørelser**" findes på: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7046/.

Retsvidenskabelige kommentarer til dommene: Denne side indeholder henvisninger til kommentarer fra jurister til de domme, som de tre domstole har afsagt, siden de blev etableret. Dommene vises separat for hver domstol i kronologisk rækkefølge efter

deres sagsnummer. Kommentarerne vises i kronologisk rækkefølge efter tidspunktet for deres offentliggørelse. Henvisningerne vises på deres oprindelige sprog. Siden "Retsvidenskabelige kommentarer til dommene" findes på: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7083/.

Databaser over national retspraksis: Denne eksterne database er tilgængelig via CURIA-webstedet. Den giver adgang til relevant national retspraksis, som vedrører EU-retten. Databasen indeholder retspraksis fra EU-medlemsstaternes nationale domstole. Oplysningerne er indsamlet via en selektiv gennemgang af juridiske tidsskrifter og direkte kontakter med et stort antal nationale domstole. Databasen over national retspraksis findes kun på engelsk og fransk og findes på http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7062/.

EU-instrumenter og udvalgte aftaler

EU-instrumenter

	Titel
Asyl	
<i>Dublin-forordningen (EU) nr. 604/2013</i>	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne, EUT L 180, 29.6.2013, s. 31-59.
<i>Dublin-forordningen (EF) nr. 343/2003</i>	Rådets forordning (EF) nr. 343/2003 af 18. februar 2003 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandstatsborger i en af medlemsstaterne, EUT L 50, 25.2.2003, s. 1-10.
<i>Eurodac-forordningen (EU) nr. 603/2013</i>	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 603/2013 af 26. juni 2013 om oprettelse af 'Eurodac' til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af forordning (EU) nr. 604/2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet i en af medlemsstaterne af en tredjelandstatsborger eller en statsløs og om medlemsstaternes retshåndhævende myndigheders og Europols adgang til at indgive anmodning om sammenligning med Eurodac-oplysninger med henblik på retshåndhævelse og om ændring af forordning (EU) nr. 1077/2011 om oprettelse af et europæisk agentur for den operationelle forvaltning af store it-systemer inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, EUT L 180, 29.6.2013, s. 1-30.

<i>Eurodac-forordningen (EF) nr. 2725/2000</i>	Rådets forordning (EF) nr. 2725/2000 af 11. december 2000 om oprettelse af 'Eurodac' til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af Dublin-konventionen, EFT L 316, 15.12.2000 s. 1-10.
<i>Modtagelsesdirektivet 2013/33/EU</i>	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/33/EU af 26. juni 2013 om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse (omarbejdning), EUT L 180, 29.6.2013, s. 96-116.
<i>Modtagelsesdirektivet 2003/9/EF</i>	Rådets direktiv 2003/9/EF af 27. januar 2003 om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne, EUT L 31, 6.2.2003, s. 18-25.
<i>Asylproceduredirektivet 2013/32/EU</i>	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (omarbejdning), EUT L 180, 29.6.2013, s. 60-95.
<i>Asylproceduredirektivet 2005/85/EF</i>	Rådets direktiv 2005/85/EF af 1. december 2005 om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne, EUT L 326, 13.12.2005, s. 13-34.
<i>Kvalifikationsdirektivet 2011/95/EU</i>	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandssstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (omarbejdning), EUT L 337, 20.12.2011, s. 9-26.
<i>Kvalifikationsdirektivet 2004/83/EF</i>	Rådets direktiv 2004/83/EF af 29. april 2004 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandssstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse, EUT L 304, 30.9.2004 s. 12-23.
Menneskehandel	
<i>Menneskehandelsdirektivet 2011/36/EU</i>	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/36/EU af 5. april 2011 om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor, og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2002/629/RIA, EUT L 101, 15.4.2011, s. 1-11.
<i>Menneskehandelsfre-direktivet (opholdstillad- delse) 2004/81/EF</i>	Rådets direktiv 2004/81/EF af 29. april 2004 om udstedelse af opholdstilladelse til tredjelandssstatsborgere, der har været ofre for menneskehandel, eller som er indrejst som led i ulovlig indvandring, og som samarbejder med de kompetente myndigheder, EUT L 261, 6.8.2004, s. 19-23.

Grænser	
<i>Forordning (EU) nr. 1053/2013</i>	Rådets forordning (EU) nr. 1053/2013 af 7. oktober 2013 om indførelse af en evaluerings- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengen-reglerne og om ophævelse af Eksekutivkomitéens afgørelse af 16. september 1998 om nedsættelse af et stående udvalg for evaluering og anvendelse af Schengen-reglerne, EUT L 295, 6.11.2013, s. 27-37.
<i>Eurosur-forordningen (EU) nr. 1052/2013</i>	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1052/2013 af 22. oktober 2013 om oprettelse af det europæiske grænseovervågningsystem (Eurosur), EUT L 295, 6.11.2013, s. 11-26.
<i>SIS II-forordningen (EF) nr. 1987/2006</i>	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1987/2006 af 20. december 2006 om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II), EUT L 381, 28.12.2006, s. 4-23.
<i>Rådets afgørelse 2007/533/RIA</i>	Rådets afgørelse 2007/533/RIA af 12. juni 2007 om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II), EUT L 205, 7.8.2007, s. 63-84.
<i>Rådets afgørelse 2013/158/EU</i>	Rådets afgørelse af 7. marts 2013 om fastsættelse af datoen for anvendelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1987/2006 om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II), EUT L 87, 27.3.2013, s. 10-11.
<i>Rådets afgørelse 2013/157/EU</i>	Rådets afgørelse af 7. marts 2013 om fastsættelse af datoen for anvendelse af afgørelse 2007/533/RIA om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II), EUT L 87, 27.3.2013, s. 8-9.
<i>Schengen-grænsekodeksen (forordning (EF) nr. 562/2006)</i>	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengen-grænsekodeks), EUT L 105, 13.4.2006, s. 1-32.
<i>Forordning (EU) nr. 610/2013</i>	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 610/2013 af 26. juni 2013 om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengen-grænsekodeks), konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen, Rådets forordning (EF) nr. 1683/95 og (EF) nr. 539/2001 og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 767/2008 og (EF) nr. 810/2009, EUT L 182, 29.6.2013, s. 1-18.
<i>Forordning (EU) nr. 1051/2013</i>	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1051/2013 af 22. oktober 2013 om ændring af forordning (EF) nr. 562/2006 for at fastsætte fælles regler for midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser under ekstraordinære omstændigheder, EUT L 295, 6.11.2013, s. 1-10.

<i>Rådets afgørelse 2010/252/EU, annulleret ved CJEU C-355/10</i>	Rådets afgørelse af 26. april 2010 om supplering af Schengen-grænsekodeksen for så vidt angår overvågning af de ydre søgrænser inden for rammerne af det operative samarbejde, der samordnes af Det Europæiske Agentur for Forvaltning af Det Operative Samarbejde ved EU-medlemsstaternes Ydre Grænser, EUT L 111, 4.5.2010, s. 20-26.
<i>Frontex-forordningen (EF) nr. 2007/2004</i>	Rådets forordning (EF) nr. 2007/2004 af 26. oktober 2004 om oprettelse af et europæiskagentur for forvaltning af det operative samarbejde ved EU-medlemsstaternes ydre grænser, EFT L 349, 25.11.2004, s. 1.
<i>Forordning (EU) nr. 1168/2011</i>	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1168/2011 af 25. oktober 2011 om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 2007/2004 om oprettelse af et europæiskagentur for forvaltning af det operative samarbejde ved EU-medlemsstaternes ydre grænser, EUT L 304, 22.11.2011, s. 1-17.
<i>Forordning (EF) nr. 863/2007</i>	Europa-Parlamentets og rådets forordning (EF) nr. 863/2007, af 11. juli 2007 om indførelse af en ordning for oprettelse af hurtige grænseindsatshold og ændring af Rådets forordning (EF) nr. 2007/2004 med hensyn til denne ordning og om regulering af gæstemedarbejderes opgaver og beføjelser, EUT L 199, 31.7.2007, s. 30-39.
Visa	
<i>Visumkodeksen (forordning (EF) nr. 810/2009)</i>	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 810/2009 af 13. juli 2009 om en fællesskabskodeks for visa (visumkodeks), EUT L 243, 15.9.2009, s. 1-58.
<i>VIS-forordningen (EF) nr. 767/2008</i>	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 767/2008 af 9. juli 2008 om visuminformationssystemet (VIS) og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne om visa til kortvarigt ophold (VIS-forordningen), EUT L 218, 13.8.2008, s. 60-81.
<i>Visumforordningen (EF) nr. 539/2001</i>	Rådets forordning (EF) nr. 539/2001 af 15. marts 2001 om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav, EUT L 81, 21.3.2001, s. 1-7.
Irregulær migration og tilbagesendelse	
<i>Arbejdsgiversanktionsdirektivet 2009/52/EF</i>	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/52/EF af 18. juni 2009 om minimumsstandarder for sanktioner og foranstaltninger over for arbejdsgivere, der beskæftiger tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold, EUT L 168, 30.6.2009, s. 24-32.
<i>Tilbagesendelsesdirektivet 2008/115/EF</i>	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold, EUT L 348, 24.12.2008, s. 98-107.

<i>Rådets beslutning 2004/573/EF</i>	Rådets beslutning af 29. april 2004 om tilrettelæggelse af samlet udsendelse med fly fra to eller flere medlemsstaters område af tredjelandstatsborgere, der er omfattet af individuelle afgørelser om udsendelse, EUT L 261, 6.8.2004, s. 28-35.
<i>Faciliteringsdirektivet 2002/90/EF</i>	Rådets direktiv 2002/90/EF af 28. november 2002 om definition af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold, EUT L 328, 5.12.2002, s. 17-18.
<i>Transportørsanktionsdirektivet 2001/51/EF</i>	Rådets direktiv 2001/51/EF af 28. juni 2001 om fastsættelse af supplerende bestemmelser til artikel 26 i konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen af 14. juni 1985, EUT L 187, 10.7.2001, s. 45-46.
<i>Rådets resolution af 4. december 1997 om foranstaltninger til bekæmpelse af pro forma-ægteskaber</i>	Rådets resolution af 4. december 1997 om foranstaltninger til bekæmpelse af pro forma-ægteskaber, EFT C 382, 16.12.1997, s. 1-3.
Lovlig migration	
<i>Enkelttilladelsesdirektivet 2011/98/EU</i>	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/98/EU af 13. december 2011 om én enkelt ansøgningsprocedure for en kombineret tilladelse til tredjelandstatsborgere til at opholde sig og arbejde på en medlemsstats område og om et sæt fælles rettigheder for arbejdstagere fra tredjelande, der har lovligt ophold i en medlemsstat, EUT L 343, 23.12.2011, s. 1-9.
<i>Blåkortsdirektivet 2009/50/EF</i>	Rådets direktiv 2009/50/EF af 25. maj 2009 om indrejse- og opholdsbetingelser for tredjelandstatsborgere med henblik på højt kvalificeret beskæftigelse, EUT L 155, 18.6.2009, s. 17-29.
<i>Forskerdirektivet 2005/71/EF</i>	Rådets direktiv 2005/71/EF af 12. oktober 2005 om en særlig indrejseprocedure for tredjelandstatsborgere med henblik på videnskabelig forskning, EUT L 289, 3.11.2005, s. 15-22.
<i>Studenterdirektivet 2004/114/EF</i>	Rådets direktiv 2004/114/EF af 13. december 2004 om betingelserne for tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på studier, elevudveksling, ulønnet erhvervsuddannelse eller volontørtjeneste, EUT L 375, 23.12.2004, s. 12-18.
<i>Fastboendedirektivet 2003/109/EF</i>	Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding, EUT L 16, 23.1.2004, s. 44-53.
<i>Direktiv 2011/51/EU</i>	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/51/EU af 11. maj 2011 om ændring af Rådets direktiv 2003/109/EF for at udvide dets anvendelsesområde til at omfatte personer med international beskyttelse. EØS-relevant tekst, EUT L 132, 19.5.2011, s. 1-4.
<i>Familiesammenføringsdirektivet 2003/86/EF</i>	Rådets direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring, EUT L 251, 3.10.2003, s. 12-18.
<i>Formatforordningen (EF) nr. 1030/2002</i>	Rådets forordning (EF) nr. 1030/2002 af 13. juni 2002 om ensartet udformning af opholdstilladelser til tredjelandstatsborgere, EFT L 157, 15.6.2002, s. 1-7.

<i>Forordning (EF) nr. 380/2008</i>	Rådets forordning (EF) nr. 380/2008 af 18. april 2008 om ændring af forordning (EF) nr. 1030/2002 om ensartet udformning af opholdstilladelser til tredjelandsstatsborgere, EUT L 115, 29.4.2008, s. 1-7.
Fri bevægelighed og lighed	
<i>Forordning (EU) nr. 492/2011/EU</i>	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 492/2011 af 5. april 2011 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen. EØS-relevant tekst, EUT L 141, 27.5.2011, s. 1-12.
<i>Forordning (EU) nr. 1231/2010</i>	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1231/2010 af 24. november 2010 om udvidelse af forordning (EF) nr. 883/2004 og forordning (EF) nr. 987/2009 til at omfatte tredjelandsstatsborgere, der ikke allerede er omfattet af disse forordninger udelukkende på grund af deres nationalitet, EUT L 344, 29.12.2010, s. 1-3.
<i>Koordineringsforordningen (EF) nr. 883/2004</i>	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) Nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (Tekst af relevans for EØS og for Schweiz), EFT L 166, 30.4.2004, s. 1-123.
<i>Forordning (EU) nr. 465/2012</i>	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 465/2012 af 22. maj 2012 om ændring af forordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger og forordning (EF) nr. 987/2009 om de nærmere regler til gennemførelse af forordning (EF) nr. 883/2004. Teksten er relevant for EØS og for EU/CH-aftalen, EUT L 149, 8.6.2012, s. 4-10.
<i>Anerkendelsesdirektivet 2005/36/EF</i>	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/36/EF af 7. september 2005 om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer (EØS-relevant tekst), EFT L 255, 30.9.2005, s. 22-142.
<i>Kommissionens forordning (EU) nr. 623/2012/EU</i>	Kommissionens forordning (EU) nr. 623/2012 af 11. juli 2012 om ændring af bilag II til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/36/EF om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer. EØS-relevant tekst, EUT L 180, 12.7.2012, s. 9-11.
<i>Opholdsdirektivet 2004/38/EF</i>	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EØS-relevant tekst), EUT L 158, 30.4.2004, s. 77-123.
<i>Forordning nr. 1612/68</i>	Rådets forordning nr. 1612/68/EØF af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet, EFT L 257, 19/10/1968, s. 2 - 12.
<i>Udstationeringsdirektivet 1996/71/EF</i>	Europa-Parlamentet og Rådets Direktiv 96/71/EF af 16. december 1996 om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser, EFT L 18, 21.1.1997, s. 1-6.
<i>Racelighedsdirektivet 2000/43/EF</i>	Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse, EFT L 180, 19.7.2000, s. 22-26.

Udvalgte aftaler

	Titel
Ankara-protokollen	Tillægsprotokol og Finansprotokol, undertegnet den 23. november 1970, til aftale om en associering mellem Det europæiske økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, og om foranstaltninger, der skal træffes med henblik på deres ikrafttræden - Slutakt - Erklæringer, EFT L 293, 29.12.1972, s. 3-56.
Konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen af 1985	Schengen-reglerne - Konvention om gennemførelse af Schengen-aftalen af 14. juni 1985 mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser, 19. juni 1990, EFT L 239, 22.9.2000, s. 19-62.
Aftale om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsråd	Aftale om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsråd, 2. maj 1992, EFT L 1, 3.1.1994, s. 3-522.
Aftale mellem Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater på den ene side og Det Schweiziske Forbund på den anden side om fri bevægelighed for personer	Aftale mellem Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater på den ene side og Det Schweiziske Forbund på den anden side om fri bevægelighed for personer Slutakt - Fælles erklæringer, Luxembourg, 21. juni 1999, EFT L 114, 30.4.2002, s. 6-72.

Bilag 1: Anvendelse af de EU-forordninger og EU-direktiver, som er nævnt i denne håndbog

Land	AT	BE	BG	CY	CZ	DK	DE	EE	EL	ES	FI	FR	HR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK	CH	IS	LI	NO						
 Lovlig migration 																																						
Enkelttilslædesdirektivet 2011/98/EU	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗		
Blåkortdirektivet 2009/50/EF	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	
Forskerdirektivet 2005/71/EF	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗
Studenterdirektivet 2004/714/EF	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗
Fastboendedirektivet 2003/109/EF, som ændret ved direktiv 2011/51/EU	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗
Familiesammenføringsdirektivet 2003/86/EF	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗
Formatforordningen (EF) nr. 1030/2002, som ændret ved forordning (EF) nr. 380/2008	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
 Fri bevægelighed og lighed 																																						
Forordning (EU) nr. 1231/2010 (udvidelse af koordineringsforordningen (EF) nr. 883/2004 til tredjelandsstatsborgere)	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗
Anerkendelsesdirektivet 2005/36/EF, senest ændret ved forordning 623/2012/EU	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Koordineringsforordningen (EF) nr. 883/2004, senest ændret ved forordning (EU) nr. 465/2012	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Opholdsdirektivet 2004/38/EF	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Udstationseringsdirektivet 1996/71/EF	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Racelighedsdirektivet 2000/43/EF	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗

✓ = tilsluttet o = tilsluttet, men ikke seneste ændringer ✗ = ikke tilsluttet

Noter:

Schengen-acquis (herunder instrumenter anført under "Grænser og visa" og "Irregulær migration og tilbagesendelse")

Vedtrædende **Danmark**, se protokol (nr. 19) om Schengen-reglerne som integreret i Den Europæiske Union, artikel 3, og protokol (nr. 22) om Danmarks stilling.

Vedtrædende **Det Forenede Kongerige**, se protokol (nr. 21) om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed; protokol (nr. 19) om Schengen-reglerne som integreret i Den Europæiske Union, artikel 4; Rådets afgørelse 2000/365/EF, der godkendte anmodningen fra Det Forenede Kongerige Storbritannien, vedtaget d. 29. maj 2000 (EFT 2000 L 131, s. 43-47), og Rådets afgørelse 2004/926/EF af 22. december 2004 om iværksættelse af nogle af Schengen-reglerne i Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland (EUT 2004 L 395, s. 70-80).

Vedtrædende **Irland**, se protokol (nr. 21) om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed; protokol (nr. 19) om Schengen-reglerne som integreret i Den Europæiske Union, artikel 4; og Rådets afgørelse 2002/192/EF af 28. februar 2002 vedrørende anmodningen fra Irland om at deltage i visse bestemmelser i Schengen-reglerne (EFT 2002 L 64, s. 20-23).

Vedtrædende **Norge og Island**, se protokol (nr. 19) om Schengen-reglerne som integreret i Den Europæiske Union, artikel 6; aftale indgået mellem Rådet for Den Europæiske Union og Republikken Island og Kongeriget Norge om disse to staters associering i gennemførelsen, anvendelsen og udviklingen af Schengen-reglerne, som blev undertegnet den 18. maj 1999 og trådte i kraft den 26. juni 2000 (EFT 1999 L 176, s. 36-62), og Rådets afgørelse 1999/437/EF af 17. maj 1999 om visse gennemførelsesbestemmelser til den aftale, som Rådet for Den Europæiske Union har indgået med Republikken Island og Kongeriget Norge om disse to staters associering i gennemførelsen, anvendelsen og den videre udvikling af Schengen-reglerne (EFT 1999 L 176, s. 31-33).

Vedtrædende **Schweiz**, se aftale mellem Den Europæiske Union, Det Europæiske Fællesskab og Det Schweiziske Forbund om Det Schweiziske Forbunds associering i gennemførelsen, anvendelsen og udviklingen af Schengen-reglerne, som blev undertegnet den 26. oktober 2004 og trådte i kraft den 1. marts 2008 (EUT 2008 L 53, s. 52-79) og Rådets afgørelse 2008/146/EF af 28. januar 2008 om indgåelse, på Det Europæiske Fællesskabs vegne, af aftalen mellem Den Europæiske Union, Det Europæiske Fællesskab og Det Schweiziske Forbund om Det Schweiziske Forbunds associering i gennemførelsen, anvendelsen og udviklingen af Schengen-reglerne (EUT 2008 L 53, s. 1-2).

Vedtrædende **Liechtenstein**, se protokol mellem Den Europæiske Union, Det Europæiske Fællesskab, Det Schweiziske Forbund og Fyrstendømmet Liechtenstein om Fyrstendømmet Liechtensteins tiltrædelse af aftalen mellem Den Europæiske Union, Det Europæiske Fællesskab og Det Schweiziske Forbund om Det Schweiziske Forbunds associering i gennemførelsen, anvendelsen og udviklingen af Schengen-reglerne, som blev undertegnet den 28. februar 2008 og trådte i kraft den 19. december 2011 (EUT 2011 L 160, s. 21-36).

Anvendelse af specifikke instrumenter

Dublin- og Eurodac-forordninger

Vedtrædende **Danmark**, se aftale mellem Det Europæiske Fællesskab og Kongeriget Danmark om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet i Danmark eller en anden EU-medlemsstat, og om Eurodac til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af Dublin-konventionen, som blev undertegnet den 10. marts 2005 og trådte i kraft den 1. april 2006 (EUT 2006 L 66, s. 38-43) og Rådets afgørelse 2006/188/EF af 21. februar 2006 (EUT 2006 L 66, s. 37), som er baseret på artikel 3, stk. 2, lovenævnte aftale. Danmark meddelte den 4. juli 2013 Europa-Kommissionen, at medlemsstaten vil anvende begge forordninger med undtagelse af den del, der vedrører retshåndhævelse inden for Eurodac, som kræver separate forhandlinger.

Vedtrædende **Island og Norge**, se aftale mellem Det Europæiske Fællesskab og Republikken Island og Kongeriget Norge om kriterier og mekanismer til fastsættelse af, hvilken stat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning indgivet i en medlemsstat eller i Island eller Norge – Erklæring, som blev undertegnet den 19. januar 2001 og trådte i kraft den 1. april 2001 (EFT 2001 L 93, s. 40-47) og Rådets afgørelse 2006/167/EF af 21. februar 2006 (EUT 2006 L 57, s. 15-18); både Island (23. juli 2013) og Norge (12. juli 2013) har meddelt Europa-Kommissionen, at de vil anvende begge forordninger med undtagelse af den del, der vedrører retshåndhævelse inden for Eurodac, som kræver separate forhandlinger.

Vedrørende **Schweiz**, se aftale mellem Det Europæiske Fællesskab og Det Schweiziske Forbund om kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken stat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet i en medlemsstat eller i Schweiz, som blev undertegnet den 26. oktober 2004 og trådte i kraft den 1. marts 2008 (EUT 2008 L53, s. 5-17); og Rådets afgørelse 2008/147/EF af 28. januar 2008 (EUT 2008 L53, s. 3-4); Schweiz meddelte den 14. august 2013 Europa-Kommissionen, at landet vil anvende begge forordninger med undtagelse af den del, der vedrører retshåndhævelse inden for Eurodac, som kræver separate forhandlinger.

Vedrørende **Liechtenstein**, se protokol mellem Det Europæiske Fællesskab, Det Schweiziske Forbund og Fyrstendømmet Liechtenstein om Fyrstendømmet Liechtensteins tiltrædelse af aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Det Schweiziske Forbund om kriterier og mekanismer for fastsættelse af, hvilken stat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning indgivet i en medlemsstat eller i Schweiz, som blev undertegnet den 28. februar 2008 og trådte i kraft den 19. december 2011 (EUT 2011 L 160, s. 39-49); Liechtenstein meddelte den 11. juli 2013 Europa-Kommissionen, at landet vil anvende begge forordninger med undtagelse af den del, der vedrører retshåndhævelse inden for Eurodac, som kræver separate forhandlinger.

Schengen-grænsekodeksen

Schengen-grænsekodeksen finder anvendelse på Bulgarien, Rumænien og Cypem med undtagelse af afsnit III om indre grænser.

SIS II-forordninger

SIS II-forordningen blev gældende den 9. april 2013, som fastsat ved Rådets afgørelse 2013/158/EU af 7. marts 2013, EUT 2013 L 87/10, 27. marts 2013.

Bulgarien og Rumænien kan først anvende SIS II til at afvise indreise, når Rådet har godkendt de to medlemsstaters optagelse i Schengen-området, men har adgang til SIS II med henblik på politisamarbejde og retligt samarbejde i henhold til SIS II-afgørelsen (2007/533/RIA) og Rådets afgørelse 2010/365/EU af 29. juni 2010 om anvendelse af Schengen-reglernes bestemmelser om Schengen-informationssystemet i Republikken Bulgarien og Rumænien.

Irland og Det Forenede Kongerige deltager ikke i og er ikke bundet af eller genstand for Rådets afgørelse 2013/158/EU af 7. marts 2013, og derfor er kun SIS II-afgørelsen (2007/533/RIA) af 12. juni 2007 gældende for dem.

Fri bevægelighed og social sikring

Vedrørende **Liechtenstein, Island og Norge**, se bilag VI til aftale om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, som ændret ved Det Blandede EØS-udvalgs afgørelse nr. 76/2011 af 1. juli 2011 (EUT 2011 L 262, s. 33-43) og nr. 18/2012 af 10. februar 2012 (EUT 2012 L 161, s. 24).

Vedrørende **Schweiz**, se bilag II til aftale om koordinering af sociale sikringsordninger, som opdateret ved afgørelse nr. 1/2012 vedtaget af Det Blandede Udvalg nedsat i henhold til aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater på den ene side og Det Schweiziske Forbund på den anden side om fri bevægelighed for personer af 31. marts 2012 om erstatning af bilag II til aftalen om koordinering af sociale sikringsordninger (2012/195/EU) (EUT 2012 L 103, s. 51-59).

Anvendelse af specifikke instrumenter

Forordning (EU) nr. 1231/2010 er ikke gældende for **Det Forenede Kongerige**, som dog forbliver bundet af Rådets forordning (EF) nr. 859/2003 af 14. maj 2003 om udvidelse af bestemmelserne i forordning (EØF) nr. 1408/71 og forordning (EØF) nr. 574/72 til at omfatte tredjelandsstatsborgere, der ikke allerede er dækket af disse bestemmelser udelukkende på grund af deres nationalitet (EUT 2003 L 124, s. 1-3).

Anerkendelsesdirektivet (2005/36/EF) er med undtagelse af afsnit II midlertidigt gældende i Schweiz i henhold til afgørelse nr. 2/2011 fra det Blandede Udvalg

EU-Schweiz nedsat ved artikel 141 i aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater på den ene side og Det Schweiziske Forbund på den anden side om fri bevægelighed for personer af 30. september 2011 om erstatning af bilag III (Gensidig anerkendelse af faglige kvalifikationer) (2011/702/EU) (EUT 2011 L 277, s. 20-35).

Udstateringsdirektivet (96/71/EF) er ikke gældende for **Schweiz**, som dog skal fastsætte tilsvarende bestemmelser i henhold til artikel 22 i bilag I til aftale mellem Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater på den ene side og Det Schweiziske Forbund på den anden side om fri bevægelighed for personer, som blev undertegnet den 21. juni 1999 og trådte i kraft den 1. juni 2002 (EFT 2002 L 114, s. 6-72).

Bilag 2: Anvendelse af udvalgte Europaråds-instrumenter

Anvendelse af udvalgte Europaråds-instrumenter: EU-medlemsstater

Land	Antal ratificeringer/tilslutninger i alt																												I alt af 28 medlemsstater
	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK	
EMRK	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	7
EMRK, protokol nr. 1 (ejendom, uddannelse)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28
EMRK, protokol nr. 4 (bevægelsesfrihed, forbud mod kollektiv udvisning af udlændinge)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	26
EMRK, protokol nr. 6 (dødsstraf)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28
EMRK, protokol nr. 7 (processuelle retsgarantier vedrørende udvisning af udlændinge)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	25
EMRK, protokol nr. 12 (diskrimination)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	8
EMRK, protokol nr. 13 (dødsstraf)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27
Den europæiske konvention om social og sundhedsmæssig hjælp (1953)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	15
Den europæiske bosættelseskonvention (1955)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	10
Europarådets menneskerightskonvention (2005)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	25
Konventionen til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet (2011)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	2

✓ = kontraherende stat/gældende

s = undertegnet

x = ikke undertegnet

Anvendelse af udvalgte Europaråds-instrumenter: Andre stater, som er medlem af Europarådet

Land	AD	AL	AM	AZ	BA	CH	GE	IS	LI	MC	MD	ME	MK	NO	RS	RU	SM	TR	UA	Ialt af 19 medlemsstater
Antal ratificeringer/tilslutninger i alt	8	9	7	6	8	5	8	8	6	5	7	9	8	9	8	4	8	7	8	19
EMRK	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
EMRK, protokol nr. 1 (ejendom, uddannelse)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
EMRK, protokol nr. 4 (bevægelsesfrihed, forbud mod kollektiv udvisning af udlændinge)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
EMRK, protokol nr. 6 (dødsstraf)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
EMRK, protokol nr. 7 (processuelle retsgarantier vedrørende udvisning af udlændinge)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
EMRK, protokol nr. 12 (diskrimination)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
EMRK, protokol nr. 13 (dødsstraf)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Den europæiske konvention om social og sundhedsmæssig hjælp (1953)	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✓	✗	3
Den europæiske bosættelseskonvention (1955)	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✓	✗	2
Europarådets menneskerightskonvention (2005)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	15
Konventionen til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet (2011)	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✓	3

✓ = kontraherende stat/gældende s = underregnet ✗ = ikke underregnet

ESC (1996)		ESC (1967) og tillægsprotokollen fra 1988																											
		AT	BE	BG	CY	EE	FI	FR	HU	IE	IT	LV	LT	MT	NL	PT	RO	SE	SI	SK	CZ	DE	DK	EL	ES	HR	LU	PL	UK
EU-medlemsstat		14	24	17	15	20	26	31	17	27	30	24	26	20	30	31	17	23	29	25	15	15	18	21	22	15	16	10	14
Antal tilslutninger i alt		0	0	X	✓	✓	0	✓	X	✓	✓	0	0	X	0	✓	0	✓	✓	0	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Artikel 19 - beskyttelse og bistand til vandrede arbejdstagere		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Artikel 20 - ikke-forsikelsbehandling på grund af køn		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Artikel 21 - information og høring		X	✓	✓	X	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Artikel 22 - deltagelse i forbedring af arbejdsforhold		X	✓	✓	0	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Artikel 23 - social beskyttelse af ældre personer		X	X	X	X	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Artikel 24 - beskyttelse ved afskedigelse		X	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Artikel 25 - beskyttelse ved arbejdsgiverens insolvens		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Artikel 26 - værdighed i arbejdet		0	0	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Artikel 27 - arbejdstagere med famillemæssige forpligtelser		0	X	0	0	✓	✓	✓	X	0	✓	✓	✓	0	✓	0	✓	✓	✓	0	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Artikel 28 - beskyttelse af arbejdstagepræsidenter		✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Artikel 29 - konsultation i forbindelse med kollektive afskedigelsesprocedurer		X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Artikel 30 - beskyttelse mod fattigdom og social udstødelse		X	✓	X	X	✓	✓	✓	X	✓	✓	X	✓	X	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Artikel 31 - bolig		X	X	X	X	X	✓	✓	X	X	✓	0	X	X	✓	X	X	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	X	X	X	X	X

✓ = tilsluttet o = delvist tilsluttet x = ikke tilsluttet

Notes: Gule felter angiver medlemsstater, som kun har ratificeret ESC-konventionen fra 1996

Tilslutning til bestemmelserne i ESC: Andre medlemsstater i Europarådet, som har ratificeret ESC

	ESC (1996)										ESC (1961)									
	Ikke-EU-land	AD	AL	AM	AZ	BA	GE	MD	ME	MK	NO	RS	RU	TR	UA	IS				
	Antal tilslutninger i alt																			
Artikel 1 - ret til arbejde	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				
Artikel 2 - rimelige arbejdsvilkår	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				
Artikel 3 - sikre og sunde arbejdsforhold	✓	✓	✓	0	✓	✓	0	✓	0	✓	0	0	0	0	0	0				
Artikel 4 - rimelig løn	✓	✓	✓	0	✓	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0				
Artikel 5 - ret til at organisere sig	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				
Artikel 6 - ret til at føre kollektive forhandlinger	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				
Artikel 7 - beskyttelse af børn og unge mennesker	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	0	0	0	0	✓	✓	✓	✓	✓				
Artikel 8 - beskyttelse af erhvervsmandigt beskæftigedes kvinders moderskab	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	0	0	0	0	✓	✓	✓	✓	✓				
Artikel 9 - erhvervsvejledning	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				
Artikel 10 - faglig uddannelse	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				
Artikel 11 - sundhedsmæssig beskyttelse	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				
Artikel 12 - social tryghed	✓	✓	✓	0	✓	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0				
Artikel 13 - social og sundhedsmæssig bistand	✓	✓	✓	0	✓	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0				
Artikel 14 - drage nytte af sociale velfærdsforanstaltninger	✓	✓	✓	0	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				
Artikel 15 - personer med handicap	✓	✓	✓	0	✓	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0				
Artikel 16 - beskyttelse af familien	✓	✓	✓	0	✓	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0				
Artikel 17 - beskyttelse af børn og unge mennesker	✓	✓	✓	0	✓	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0				
Artikel 18 - erhvervsmandigt arbejde på et andet lands område	0	✓	✓	✓	✓	✓	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0				
Artikel 19 - beskyttelse og bistand til værende arbejdstagere	0	✓	✓	✓	✓	✓	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0				
Artikel 20 - ikke-forsølsbehandling på grund af køn	0	✓	✓	✓	✓	✓	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0				
Artikel 21 - information og høring	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				
Artikel 22 - deltagelse i forbedring af arbejdsforhold	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				
Artikel 23 - social beskyttelse af ældre personer	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				
Artikel 24 - beskyttelse ved afskedigelse	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				
Artikel 25 - beskyttelse ved arbejdsgiverens insolvens	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				
Artikel 26 - værdighed i arbejdet	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	0	0	0	0	0	0	0	0	0				
Artikel 27 - arbejdstagere med familiemæssige forpligtelser	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	0	0	0	0	0	0	0	0	0				
Artikel 28 - beskyttelse af arbejdstagerrepræsentanter	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				
Artikel 29 - konsultation i forbindelse med kollektive afskedigelsesprocedurer	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				
Artikel 30 - beskyttelse mod fattigdom og social udstødelse	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				
Artikel 31 - bolig	0	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	0				

✓ = tilsluttet 0 = delvist tilsluttet x = ikke tilsluttet

Noter: Gule felter angiver stater, som kun har ratificeret ESC-konventionen fra 1996

Bilag 4: Tilslutning til udvalgte FN-konventioner

Tilslutning til udvalgte FN-konventioner: EU's medlemsstater

	Land	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK	Ialt af 28			
Antal ratificeringer/ tilslutninger i alt		15	13	15	13	14	15	12	13	14	13	14	14	15	12	14	13	14	14	14	13	14	13	15	15	15	14	14	15				
Genève-konventionen/ flytningekonventionen		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28		
Konventionen om statsløse personer		✓	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	24		
Konventionen om begrænsning af statsløshed		✓	✗	✓	✗	✓	✓	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	16		
ICERD		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28	
ICCPR		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28	
ICESCR		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28	
CEDAW		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28	
CAT		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28	
CAT - VP		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	21	
CRC		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28	
CRC - VP1 (væbnet konflikt)		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27	
UNTOC		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28
UNTOC - VP1 (smugling af migranter)		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27
UNTOC - VP2 (menneskehandel)		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27
CRPD		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	25

✓ = kontraherende stat/gældende s = undertegnet ✗ = ikke undertegnet

Tilslutning til udvalgte FN-konventioner: Andre medlemmer af Europarådet

	Land	AD	AL	AM	AZ	BA	CH	GE	IS	LI	MC	MD	ME	MK	NO	RS	RU	SM	TR	UA	Ialt af 19
	Ansl. ratificeringer/tilslutninger i alt:																				
Geneve-konventionen/flygtningekonventionen		x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓	17
Konventionen om statsløse personer		x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	x	✓	13
Konventionen om begrænsning af statsløshed		x	✓	✓	✓	✓	x	✓	x	✓	x	✓	x	✓	✓	✓	x	x	x	✓	9
ICERD		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19
ICCPR		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19
ICESCR		x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	18
CEDAW		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19
CAT		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19
CAT - VP		x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	14
CRC		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19
CRC - VP1 (væbnet konflikt)		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19
UNTOC		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19
UNTOC - VP1 (smugling af migranter)		x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	17
UNTOC - VP2 (menneskehandel)		x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	18
CRPD		s	✓	✓	✓	✓	x	s	s	x	s	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	13

✓ = kontraherende stat/gældende s = under tegnet x = ikke undertegnet

- Geneve-konventionen/flygtningekonventionen - FN's konvention om flygtninges retsstilling (1951)
- Konventionen om statsløse personer - FN's konvention om statsløse personers retsstilling (1954)
- Konventionen om begrænsning af statsløshed - FN's konvention om statsløshed (1961)
- ICERD - Den internationale konvention om afskaffelse af slæbthed (1965)
- ICCPR - Den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder (1966)
- ICESCR - Den internationale konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (1966)
- CEDAW - Konventionen om afskaffelse af alle former for diskrimination imod kvinder (1979)
- CAT - FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (1984)
- CAT - VP - Valgfri protokol til CAT (2002)
- CRC - Konventionen om barnets rettigheder (1989)
- CRC - VP 1 - Valgfri protokol til CRC vedrørende inddragelse af børn i væbnede konflikter (2000)
- CRPD - Konventionen om rettigheder for personer med handicap (2006)
- UNTOC - FN's konvention om bekæmpelse af grænsoverskridende organiseret kriminalitet (2000)
- UNTOC - VP 1 - Protokol om bekæmpelse af smugling af migranter til lands, ad søvejen og ad luftvejen (2000)
- UNTOC - VP 2 - Protokol om forebyggelse, bekæmpelse og retsforfølgning af menneskehandel, især handel med kvinder og børn (2000)

Bilag 5: Landekoder

Kode	Land
AD	Andorra
AL	Albanien
AM	Armenien
AT	Østrig
AZ	Aserbajdsjan
BA	Bosnien-Hercegovina
BE	Belgien
BG	Bulgarien
CH	Schweiz
CY	Cypern
CZ	Tjekkiet
DE	Tyskland
DK	Danmark
EE	Estland
EL	Grækenland
ES	Spanien
FI	Finland
FR	Frankrig
GE	Georgien
HR	Kroatien
HU	Ungarn
IE	Irland
IS	Island
IT	Italien

Kode	Land
LI	Liechtenstein
LT	Litauen
LU	Luxembourg
LV	Letland
MC	Monaco
MD	Moldavien
ME	Montenegro
MK	Makedonien
MT	Malta
NL	Nederlandene
NO	Norge
PL	Polen
PT	Portugal
RO	Rumænien
RS	Serbien
RU	Rusland
SE	Sverige
SI	Slovenien
SK	Slovakiet
SM	San Marino
TR	Tyrkiet
UA	Ukraine
UK	Det Forenede Kongerige

Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder
Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol – Europarådet

Håndbog om europæisk lovgivning vedrørende asyl, grænser og indvandring

2015 – 287 s. – 14,8 × 21 cm

ISBN 978-92-871-9923-2 (Europarådet)

ISBN 978-92-9491-059-2 (FRA)

doi:10.2811/591577

En stor mængde yderligere oplysninger om Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder er tilgængelige på internettet via FRA's hjemmeside (<http://fra.europa.eu>).

Yderligere oplysninger om Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis findes på Domstolens hjemmeside: <http://www.echr.coe.int>. HUDOC-søgeportalen giver adgang til domme og afgørelser på engelsk og/eller fransk, oversættelser til andre sprog, månedlige oplysningsblade om retspraksis, pressemeddelelser samt øvrige oplysninger om Domstolens arbejde.

Sådan får man fat i publikationer fra EU

Gratis publikationer:

- et eksemplar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- flere eksemplarer eller plakater/kort:
hos Den Europæiske Unions repræsentationer (http://ec.europa.eu/represent_da.htm)
hos delegationerne i ikke-EU-lande (http://eeas.europa.eu/delegations/index_da.htm)
ved at kontakte Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_da.htm)
eller ringe på 00 800 6 7 8 9 10 11 (frikaldsnummer fra overalt i EU) (*).

Betalingspublikationer:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

(*) Oplysningerne er gratis ligesom de fleste opkald (nogle operatører, telefonbokse eller hoteller kan dog kræve penge for opkaldet).

Bestilling af Europarådets publikationer

“Council of Europe Publishing” udarbejder publikationer inden for alle organisationens arbejdsområder, herunder menneskerettigheder, jura, sundhed, etik, sociale anliggender, miljøet, uddannelse, kultur, sport, unge og arkitektonisk kulturarv. Bøger og elektroniske publikationer fra det omfattende katalog kan bestilles på internettet (<http://book.coe.int/>)

En virtuel læsesal giver brugerne mulighed for vederlagsfrit at læse uddrag af nyudgivne hovedværker eller hele teksten af visse officielle dokumenter.

Oplysninger om og hele teksten af Europarådets konventioner findes på webstedet for Europarådets Treaty Office: <http://conventions.coe.int/>.

Den europæiske menneskerettighedskonvention og Den Europæiske Unions lovgivning udgør en stadig vigtigere ramme for beskyttelsen af udlændinges rettigheder. Den Europæiske Unions lovgivning vedrørende asyl, grænser og indvandring udvikler sig hurtigt. Der er en imponerende mængde retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vedrørende navnlig artikel 3, 5, 8 og 13 i EMRK. Den Europæiske Unions Domstol bliver stadig oftere anmodet om at udtale sig om fortolkningen af bestemmelser i Den Europæiske Unions lovgivning inden for dette område. I denne anden udgave af håndbogen, som er opdateret med udvikling til og med udgangen af december 2013, præsenteres Den Europæiske Unions lovgivning og de to europæiske domstoles retspraksis på en tilgængelig måde. Håndbogen er tiltænkt praktiserende jurister, dommere, anklagere, sagsbehandlere og ikke-statslige organisationer i EU og i Europarådets medlemsstater.

**FRA-DEN EUROPÆISKE UNIONS AGENTUR FOR GRUNDLÆGGENDE
RETTIGHEDER**

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Østrig
Tlf. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699
fra.europa.eu – info@fra.europa.eu

**EUROPARÅDET
DEN EUROPÆISKE MENNESKERETTIGHEDSDOMSTOL**

67075 Strasbourg Cedex – Frankrig
Tlf. +33 (0) 3 88 41 20 18 – Fax +33 (0) 3 88 41 27 30
echr.coe.int – publishing@echr.coe.int



Publikationskontoret

ISBN 978-92-871-9923-2 (Europarådet)
ISBN 978-92-9491-059-2 (FRA)