

HÅNDBOG

Håndbog om europæisk lovgivning vedrørende asyl, grænser og indvandring

2020-udgave



COUNCIL OF EUROPE



Manuskriptet til denne tredje udgave af håndbogen blev afsluttet i juli 2020. Håndbogen blev oprindeligt offentliggjort på fem sprog i december 2020. I denne tredje udgave indgår ændringer af EU-lovgivning på asyl-, grænse- og indvandringsområdet samt udviklingen i europæisk retspraksis siden 2014. Den første udgave blev offentliggjort på fire sprog i 2013, efterfulgt af den anden udgave i 2014. Fremtidige opdateringer af håndbogen vil blive gjort tilgængelig på Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheds (FRA's) websted på: <http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders> og på Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (EMD) websted på: echr.coe.int under »Case-law« (retspraksis).

Gengivelse er tilladt med kildeangivelse, dog ikke til kommerciel brug.

Foto (titelblad og inde): © iStockphoto

© Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder og Europarådet, 2025

Ved enhver anvendelse eller gengivelse af elementer, der ikke ejes af Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder/Europarådet, kan det være nødvendigt at indhente tilladelse direkte fra de respektive rettighedshavere.

Hverken Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder/Europarådet eller personer, der handler på vegne af Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder/Europarådet, er ansvarlige for, hvorledes oplysningerne i det følgende anvendes.

Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2025

| | | | |
|--------------|------------------------|--------------------|-------------------|
| Europarådet: | ISBN 978-92-871-9797-9 | | |
| FRA – Print: | ISBN 978-92-9489-285-0 | doi:10.2811/329830 | TK-02-20-493-DA-C |
| FRA – PDF: | ISBN 978-92-9489-283-6 | doi:10.2811/662366 | TK-02-20-493-DA-N |

Denne håndbog er udarbejdet på engelsk. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) påtager sig intet ansvar for kvaliteten af oversættelserne til andre sprog. De synspunkter, der kommer til udtryk i denne håndbog, er ikke bindende for EMD. Håndbogen henviser til et udvalg af dokumenter og manualer. EMD påtager sig intet ansvar for deres indhold, og deres medtagelse på denne liste indebærer ikke nogen form for godkendelse af disse publikationer. Yderligere publikationer er anført på websiderne for EMD's bibliotek på: echr.coe.int.



Håndbog om europæisk lovgivning vedrørende asyl, grænser og indvandring

2020-udgave

Forord

Siden 2011 har Den Europæiske Unions (EU) Agentur for Grundlæggende Rettigheder, Europarådet og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol udgivet håndbøger inden for forskellige EU-retlige områder. Denne håndbog giver et overblik over de europæiske retlige standarder af relevans for asyl, grænser og indvandring, og den forklarer de gældende foranstaltninger fra både Europarådet og EU.

Den er henvendt til advokater, dommere, anklagere, grænsevagter, indvandringsmedarbejdere og andre, der arbejder med nationale myndigheder, samt nationale menneskerettighedsinstitutioner, ikkestatslige organisationer (NGO'er) og andre organer, som kan støde på juridiske problemstillinger vedrørende disse områder.

Med Lissabontraktatens ikrafttræden i december 2009 blev EU's charter om grundlæggende rettigheder juridisk bindende. Det har samme juridiske værdi som EU's oprettelsestraktater. Endvidere skal Den Europæiske Union i henhold til Lissabontraktaten tiltræde den europæiske menneskerettighedskonvention, som er juridisk bindende for alle EU-medlemsstater og Europarådet.

Siden vi offentliggjorde den anden udgave af denne håndbog i 2014, er der sket en betydelig udvikling i europæisk lovgivning vedrørende asyl, grænser og indvandring. En række vedtagne EU-instrumenter har f.eks. opdateret eller indført nye store IT-systemer til forvaltning af migration på EU-plan. Der er også sket mindre lovgivningsmæssige ændringer – f.eks. i Schengenreglerne om grænser, irregulær migration og visa.

Samtidig har EU-Domstolen i sin stadigt voksende retspraksis klarlagt flere retlige spørgsmål, som er opstået i forbindelse med gennemførelsen af EU's migrations- og asyllovgivning. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har også afsagt en række vigtige domme, navnlig vedrørende asylansøgere modtagelsesforhold. I lyset af disse ændringer har det været nødvendigt at ajourføre denne håndbog for at sikre, at den juridiske vejledning heri er korrekt.

En bedre forståelse af de fælles principper, som er udviklet i de to europæiske domstoles retspraksis og i EU-forordninger og -direktiver, er en væsentlig forudsætning for at sikre en korrekt gennemførelse af relevante europæiske standarder, garantier og fuld respekt for de grundlæggende rettigheder på nationalt plan. Det er vores håb, at denne håndbog vil medvirke til at fremme dette vigtige formål.

Marialena Tsirli

Justitssekretær ved Den Europæiske
Menneskerettighedsdomstol

Sirpa Rautio

Direktør for Den Europæiske Unions
Agentur for Grundlæggende
Rettigheder

Indholdsfortegnelse

| | |
|---|----|
| FORORD | 3 |
| FORKORTELSER | 11 |
| SÅDAN ANVENDES HÅNDBOGEN | 14 |
| INDLEDNING | 19 |
| Europarådet | 19 |
| Den Europæiske Union | 21 |
| Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder | 25 |
| Den Europæiske Unions tiltrædelse af den europæiske menneskerettighedskonvention | 27 |
| Hovedpunkter | 28 |
| 1 ADGANG TIL OMRÅDET OG TIL PROCEDURER | 29 |
| Indledning | 31 |
| 1.1. Schengenvisumreglerne | 32 |
| 1.2. Forhindring af uretmæssig indrejse | 36 |
| 1.3. Indrejseforbud og Schengenindberetninger | 36 |
| 1.4. Kontrol ved grænseovergangssteder | 40 |
| 1.5. Indre grænser inden for Schengenområdet | 41 |
| 1.6. Lokal grænsetrafik | 42 |
| 1.7. Transitområder | 43 |
| 1.8. Adgang til asyl | 44 |
| 1.9. Tilbage drivelsler og tilbagetrækninger på havet | 47 |
| Hovedpunkter | 49 |
| 2 EU'S STORE INFORMATIONSTEKNOLOGISYSTEMER OG INTEROPERABILITET | 51 |
| Indledning | 53 |
| 2.1. EU's store IT-systemer | 54 |
| 2.1.1. Europæisk fingeraftrykssystem (Eurodac) | 55 |
| 2.1.2. Visuminformationssystem (VIS) | 56 |
| 2.1.3. Schengeninformationssystemet (SIS) | 56 |
| 2.1.4. Ind- og udrejsesystemet (EES) | 57 |
| 2.1.5. Europæisk system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse (ETIAS) | 58 |
| 2.1.6. Det europæiske informationssystem til udveksling af oplysninger fra strafferegistre vedrørende tredjelandstatsborgere (ECRIS-TCN) ... | 59 |
| 2.1.7. Europols informationssystem (EIS) | 59 |

| | | |
|--------|--|-----|
| 2.2. | Interoperabilitet | 62 |
| 2.2.1. | Det fælles identitetsregister | 63 |
| 2.2.2. | Den europæiske søgeportal | 64 |
| 2.2.3. | Multiidentitetsdetektor | 64 |
| 2.2.4. | Fælles biometrisk matchtjeneste | 64 |
| 2.3. | Tilsyn | 65 |
| 2.4. | Formålsbegrænsning, dataminimering og oplysningernes rigtighed | 66 |
| 2.5. | Retten til information | 70 |
| 2.6. | Adgang til data | 72 |
| 2.7. | Videregivelse af oplysninger til tredjemand | 75 |
| 2.8. | Registreredes rettigheder | 76 |
| | Hovedpunkter | 79 |
| 3 | STATUS OG TILKNYTTET DOKUMENTATION | 81 |
| | Indledning | 82 |
| 3.1. | Asylansøgere | 83 |
| 3.2. | Anerkendte flygtninge og personer, der er anerkendt som havende behov for subsidiær beskyttelse | 85 |
| 3.3. | Ofre for menneskehandel og for særligt udnyttende arbejdsforhold | 86 |
| 3.4. | Personer berørt af foreløbige foranstaltninger i henhold til regel 39 | 88 |
| 3.5. | Migranter i en ulovlig situation | 90 |
| 3.6. | Fastboende udlændinge | 92 |
| 3.7. | Tyrkiske statsborgere | 95 |
| 3.8. | Britiske statsborgere | 98 |
| 3.9. | Tredjelandstatsborgere, som er familiemedlemmer til statsborgere i EØS-lande eller Schweiz | 99 |
| 3.10. | Statsløse personer og fortabelsen af statsborgerskab eller dokumentation | 100 |
| | Hovedpunkter | 102 |
| 4 | FASTLÆGGELSE AF RETTEN TIL ASYL OG HINDRINGER FOR UDSENDELSE: MATERIELLE SPØRGSMÅL | 105 |
| | Indledning | 108 |
| 4.1. | Retten til asyl og princippet om <i>non-refoulement</i> | 109 |
| 4.1.1. | Risikoens karakter i henhold til EU-retten | 112 |
| 4.1.2. | Risikoens karakter i henhold til EMD | 116 |
| 4.1.3. | Risikovurdering | 122 |
| 4.1.4. | Tilstrækkelig beskyttelse | 125 |
| 4.1.5. | Intern flytning | 129 |

| | |
|---|------------|
| 4.1.6. Beskyttelse andetsteds | 130 |
| 4.1.7. Udelukkelse fra international beskyttelse | 133 |
| 4.1.8. Ophør af international beskyttelse | 135 |
| 4.2. Kollektiv udvisning | 137 |
| 4.3. Hindringer for udvisning i medfør af andre menneskerettigheder | 140 |
| 4.4. Tredjelandstatsborgere, som nyder en højere grad af beskyttelse mod udsendelse | 142 |
| 4.4.1. Fastboende udlændinge | 142 |
| 4.4.2. Tredjelandstatsborgere, som er familiemedlemmer til statsborgere i EØS-lande eller Schweiz | 143 |
| 4.4.3. Tyrkiske statsborgere | 144 |
| Hovedpunkter | 146 |
| 5 PROCEDUREMÆSSIG SIKRING OG JURIDISK BISTAND I ASYL- OG TILBAGESENDELSESSAGER | 149 |
| Indledning | 151 |
| 5.1. Asylprocedurer | 151 |
| 5.1.1. Samtale, behandlingsprocedure og indledende afgørelse | 152 |
| 5.1.2. Ret til effektive retsmidler | 155 |
| 5.1.3. Klager med automatisk opsættende virkning | 157 |
| 5.1.4. Fremskyndede asylprocedurer | 161 |
| 5.2. Dublinprocedure | 162 |
| 5.3. Procedurer vedrørende modtagelsesforhold for asylansøgere | 167 |
| 5.4. Tilbagesendelsesprocedurer | 168 |
| 5.5. Juridisk bistand i asyl- og tilbagesendelsesprocedurer | 171 |
| 5.5.1. Juridisk bistand i asylprocedurer | 173 |
| 5.5.2. Juridisk bistand i tilbagesendelsesprocedurer | 174 |
| 5.5.3. Juridisk bistand til anfægtelse af modtagelsesforhold | 174 |
| Hovedpunkter | 175 |
| 6 PRIVAT- OG FAMILIELIV OG RETTEN TIL AT INDGÅ ÆGTESKAB | 177 |
| Indledning | 179 |
| 6.1. Retten til at indgå ægteskab og stifte familie | 181 |
| 6.2. Familielegalisering | 184 |
| 6.3. Familiesammenføring | 194 |
| 6.4. Opretholdelse af familien – beskyttelse mod udvisning | 200 |
| 6.4.1. Opløste forhold | 201 |
| 6.4.2. Straffedomme | 202 |
| Hovedpunkter | 206 |
| 7 FRIHEDSBERØVELSE OG BEGRÆNSNINGER AF BEVÆGELSESFRIHEDEN | 207 |
| Indledning | 210 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 7.1. | Frihedsberøvelse eller begrænsning af bevægelsesfriheden? | 211 |
| 7.2. | Alternativer til frihedsberøvelse | 214 |
| 7.3. | Udtømmende liste over undtagelser fra retten til frihed | 215 |
| 7.3.1. | Frihedsberøvelse for at forhindre uretmæssig indrejse i landet | 219 |
| 7.3.2. | Frihedsberøvelse i perioden frem til udsendelse eller udlevering | 221 |
| 7.4. | Foreskrevet ved lov | 224 |
| 7.5. | Nødvendighed og proportionalitet | 225 |
| 7.6. | Vilkårlighed | 227 |
| 7.6.1. | God tro | 228 |
| 7.6.2. | Rettidig omhu | 229 |
| 7.6.3. | Realistisk udsigt til udsendelse | 230 |
| 7.6.4. | Maksimal varighed af frihedsberøvelse | 231 |
| 7.7. | Frihedsberøvelse af personer med særlige behov | 234 |
| 7.8. | Proceduremæssig sikring | 237 |
| 7.8.1. | Ret til at blive underrettet om grundene | 238 |
| 7.8.2. | Ret til efterprøvelse af frihedsberøvelse | 239 |
| 7.9. | Forholdene under eller systemerne for frihedsberøvelse | 242 |
| 7.10. | Erstatning for uretmæssig frihedsberøvelse | 245 |
| | Hovedpunkter | 246 |
| 8 | TVANGSMÆSSIGE TILBAGESENDELSER OG FREMGANGSMÅDE VED UDSENDELSE | 249 |
| | Indledning | 250 |
| 8.1. | Gennemførelse af udsendelse: sikkert, værdigt og humanitært | 251 |
| 8.2. | Tavshedspligt | 253 |
| 8.3. | Alvorlig overlast forårsaget af tvangsmæssige foranstaltninger | 254 |
| 8.4. | Undersøgelser | 257 |
| | Hovedpunkter | 258 |
| 9 | ØKONOMISKE OG SOCIALE RETTIGHEDER | 259 |
| | Indledning | 262 |
| 9.1. | De væsentligste retskilder | 263 |
| 9.2. | Økonomiske rettigheder | 266 |
| 9.2.1. | Familiemedlemmer til statsborgere i EØS-lande og Schweiz | 268 |
| 9.2.2. | Udstationerede arbejdstagere | 269 |
| 9.2.3. | Indehavere af det blå EU-kort, forskere og studerende | 270 |
| 9.2.4. | Tyrkiske statsborgere | 271 |
| 9.2.5. | Fastboende udlændinge og personer, som er omfattet af familiesammenføringsdirektivet | 273 |
| 9.2.6. | Statsborgere i andre lande, som har indgået associerings- eller samarbejdsaftaler | 273 |

| | |
|---|------------|
| 9.2.7. Asylansøgere og flygtninge | 276 |
| 9.2.8. Migranter i en ulovlig situation | 277 |
| 9.3. Uddannelse | 278 |
| 9.4. Indkvartering | 281 |
| 9.5. Sundhedspleje | 287 |
| 9.6. Social sikring og social bistand | 291 |
| Hovedpunkter | 296 |
| 10 PERSONER MED SÆRLIGE BEHOV | 299 |
| Indledning | 300 |
| 10.1. Uledsagede børn | 301 |
| 10.1.1. Modtagelse og behandling | 302 |
| 10.1.2. Aldersvurdering | 306 |
| 10.2. Ofre for menneskehandel | 308 |
| 10.3. Personer med handicap | 310 |
| 10.4. Ofre for tortur | 311 |
| 10.5. Ofre for kønsbaseret vold | 313 |
| Hovedpunkter | 315 |
| SUPPLERENDE LÆSNING | 317 |
| ONLINE KILDER | 325 |
| FORTEGNELSE OVER RETSPRAKSIS | 329 |
| HVORDAN MAN FINDER RETSPRAKSIS FRA DE EUROPÆISKE DOMSTOLE | 349 |
| EU-INSTRUMENTER OG UDVALGTE AFTALER | 355 |
| BILAG 1: ANVENDELSE AF DE EU-FORORDNINGER OG EU-DIREKTIVER, SOM ER NÆVNT I DENNE HÅNDBOG | 366 |
| BILAG 2: ANVENDELSE AF UDVALGTE EUROPARÅDS-INSTRUMENTER | 374 |
| BILAG 3: TILSLUTNING TIL BESTEMMELSERNE I ESC | 377 |
| BILAG 4: TILSLUTNING TIL UDVALGTE FN-KONVENTIONER | 382 |
| BILAG 5: LANDEKODER ANVENDT I BILAGENE | 384 |

Forkortelser

| | |
|--------------|--|
| AVS | Afrika, Vestindien og Stillehavet |
| BMS | Fælles biometrisk matchtjeneste |
| CAT | FN's konvention mod tortur |
| CETS | Europarådets traktatserie |
| CIR | Det fælles identitetsregister |
| CPT | Den Europæiske Komité til Forebyggelse af Tortur og Umenneskelig eller Vanærende Behandling eller Straf |
| CRC | FN's konvention om barnets rettigheder |
| CRPD | FN's konvention om rettigheder for personer med handicap |
| DBM | Databeskyttelsesmyndighed |
| EASO | Det Europæiske Asylstøttekontor |
| ECRIS-TCN | Europæisk informationssystem til udveksling af oplysninger fra strafferegistre vedrørende tredjelandstatsborgere |
| ECSR | Den Europæiske Komité for Sociale Rettigheder |
| EDPS | Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse |
| EES | Ind- og udrejsesystem |
| EF-Domstolen | De Europæiske Fællesskabers Domstol (efter december 2009: Den Europæiske Unions Domstol (EU-Domstolen)) |
| EFTA | Den Europæiske Frihandelssammenslutning |
| EIS | Europol's informationssystem |
| EMD | Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol |
| EMRK | Den europæiske menneskerettighedskonvention |
| EPPD | Den Europæiske Anklagemyndighed |
| ESC | Den europæiske socialpagt |
| ESP | Den europæiske søgeportal |
| ETIAS | Det europæiske system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse |
| EU | Den Europæiske Union |

| | |
|-------------------------|--|
| EU-Domstolen | Den Europæiske Unions Domstol (indtil december 2009: De Europæiske Fællesskabers Domstol (EF-Domstolen)) |
| eu-LISA | Den Europæiske Unions Agentur for den Operationelle Forvaltning af Store IT-Systemer inden for Området med Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed |
| Eurodac | Europæisk fingeraftrykssystem |
| Eurojust | Den Europæiske Unions Agentur for Strafferetligt Samarbejde |
| Europol | Den Europæiske Unions Agentur for Retsåndhævelsessamarbejde |
| EU's charter | Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder |
| EØF | Det Europæiske Økonomiske Fællesskab |
| EØS | Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde |
| EØS-statsborgere | Statsborgere i en af de 27 EU-medlemsstater, Island, Liechtenstein eller Norge |
| FN | De Forenede Nationer |
| FRA | Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder |
| Frontex | Den Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning |
| GC | Storkammer |
| GDPR | Generel forordning om databeskyttelse |
| Greta | Ekspertgruppen til Bekæmpelse af Menneskehandel |
| HRC | FN's Menneskerettighedskomité |
| ICCPR | Den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder |
| IT | Informationsteknologi |
| MID | Multiidentitetsdetektor |
| NGO | Ikkestatslig organisation |
| PACE | Europarådets Parlamentariske Forsamling |
| PPU | Præjudiciel hasteprocedure |
| SAR | Eftersøgning og redning |
| SFRY | Den Socialistiske Føderative Republik Jugoslavien |

| | |
|--------------|--|
| SIS | Schengeninformationssystemet |
| SOLAS | Den internationale konvention om 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 | De Forenede Nationers Hjelpeorganisation for Palæstinaflygtninge i Mellemøsten |
| VIS | Visuminformationssystemet |

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 tredjelandstatsborgere, 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 tredjelandstatsborgere, befinder sig i.

Inden for EU-retten er der ca. 25 forskellige kategorier af tredjelandstatsborgere, 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, f.eks. asylansøgere, indeholder EU-retten udførlige regelsæt, hvorimod EU for andre, som f.eks. studerende, forskere, au pairs, sæsonarbejdere og højt kvalificerede arbejdstagere, har vedtaget fælles regler for deres indrejse. Nogle af bestemmelserne i direktiverne er imidlertid valgfrie eller regulerer kun visse aspekter, mens de øvrige rettigheder overlades til EU-medlemsstaternes regulering. Generelt indrømmes tredjelandstatsborgere, som får tilladelse til at bosætte sig i EU, mere omfattende rettigheder, end de tredjelandstatsborgere, som kun opholder sig midlertidigt. Pr. 1. februar 2020 udtrådte Det Forenede Kongerige af Den Europæiske Union. Udtrædelsesaftalen fastsætter en overgangsperiode frem til den 31. december 2020, hvor EU-retten fortsat finder anvendelse i Det Forenede Kongerige (1). [Tabel 1](#) giver en generel oversigt over de forskellige kategorier af tredjelandstatsborgere i henhold til EU-retten.

Denne håndbog er udarbejdet som en hjælp til aktører inden for retsvæsnen, som ikke er specialiserede inden for området for asyl-, grænse- og udlændingelovgivning. Den er henvendt til advokater, dommere, anklagere, grænsevagter, indvandringsmedarbejdere og andre, der arbejder med nationale myndigheder, samt ikkestatslige organisationer (NGO'er) og andre organer, som kan støde på juridiske problemstillinger vedrørende disse områder. Den kan anvendes som det første

(1) Aftale om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab, EUT 2020 L 29/7.

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 retsordner enkeltvist, efterhånden som de bliver aktuelle under hvert emne. Derved kan læseren se, hvor de to retssystemer konvergerer, og hvor de er forskellige.

Retlige aktører 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. Retlige aktører i EU's medlemsstater skal anvende begge afsnit, da disse stater er bundet af begge retsordner. 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 (EMD), og som vedrører det pågældende emne, der behandles i håndbogen. Disse sager er blevet udvalgt blandt det store antal EMD-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 EMD'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 hvilken lovgivning. Det viser også, at Danmark og Irland er de lande, som oftest har fravalgt de instrumenter, der er anført i denne håndbog. Mange af de EU-instrumenter, der

vedrører grænser, herunder Schengenreglerne – dvs. al EU-lovgivning, der er vedtaget inden for dette område – og visse andre EU-retlige instrumenter, finder tillige anvendelse på visse ikke-EU-lande, nemlig Island, Liechtenstein, Norge og/eller Schweiz.

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

Der er også betydelige forskelle mellem de lande, som er parter i den europæiske socialpagt. Lande, som tilslutter sig ordningerne under den europæiske socialpagt, 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 den europæiske socialpagt.

Håndbogen dækker ikke den internationale menneskeret eller flygtningeret, medmindre sådan lovgivning udtrykkeligt er blevet inkorporeret i EMRK eller EU-retten. Dette er tilfældet med Genèvekonventionen af 1951 om flygtnings retsstilling (Genèvekonventionen af 1951), der udtrykkeligt henvises til i artikel 78 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF). De europæiske lande er naturligvis fortsat 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 ti kapitler, der dækker følgende emner:

- adgang til området og til procedurer
- store EU-informationsteknologisystemer (IT-systemer) og interoperabilitet
- status og tilknyttet dokumentation
- fastlæggelse af retten til asyl og hindringer for udsendelse: materielle spørgsmål
- procedurermæssig sikring 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 af den gældende juridiske ramme. I slutningen af hvert kapitel præsenteres hovedpunkterne.

Håndbogen dækker kun lovgivning, der er i kraft pr. juli 2020. Læseren bør erindre, at EU-lovgivningen ændres ofte. Lovgivningsændringer, herunder den seneste konsoliderede udgave af forskellige EU-retsakter, kan tilgås via eur-lex.europa.eu. Vedrørende det fælles europæiske asylsystem fremsatte Europa-Kommissionen f.eks. adskillige lovgivningsforslag i 2016 om revision af alle EU's asylretlige instrumenter, som er opført under »[EU-instrumenter og udvalgte aftaler](#)«. Disse lovgivningsforslag var stadig under behandling i juli 2020.

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.europa.eu, hvorfra læseren kan åbne sagen eller retsakten på et af de tilgængelige EU-sprog.

Tabel 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 | |
| | Statsborgere i Det Forenede Kongerige frem til udløbet af overgangsperioden | |
| Personer, hvis rettigheder udledes af internationale aftaler | Familiemedlemmer til statsborgere i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) og Schweiz | |
| | Tyrkiske statsborgere og disses familiemedlemmer | |
| Midlertidigt bosatte og fastboende udlændinge | Statsborgere i tredjelande, der har indgået bilaterale eller multilaterale aftaler med EU (flere end 100 lande) | |
| | Familiemedlemmer til referencepersoner, som er tredjelandstatsborgere | |
| | Udlændinge, der er fastboende i EU | |
| | Indhavere af det blå EU-kort og disses familiemedlemmer | |
| | Udstationerede arbejdstagere | |
| | Forskere | |
| | Virksomhedsinternt udstationerede | |
| | Studerende | |
| | Au pairer | |
| | Sæsonarbejdere | |
| | Indhavere af tilladelser til lokal grænsetrafik | |
| | Personer med visum til længerevarende ophold | |
| | Personer på kortvarigt gæsteophold | Tredjelandstatsborgere, der er fritaget for visumpligt |
| | | Tredjelandstatsborgere med visumpligt |
| Personer, som har behov for beskyttelse | Asylansøgere | |
| | Personer, som modtager subsidær beskyttelse | |
| | Personer, som modtager midlertidig beskyttelse | |
| | Flygtninge | |
| Migranter i en ulovlig situation | Ofre for menneskehandel | |
| | Tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold | |
| | Tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold, hvis udsendelse er blevet udsat | |

Bemærk: En tredjelandstatsborger kan høre under mere end én kategori.

Kilde: Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA), 2020



Indledning

Denne indledning vil kort redegøre for de to europæiske retsordners rolle i forbindelse med regulering af migration. Henvisningerne til Europarådets retssystem vil hovedsageligt vedrøre EMRK og den retspraksis, som er udviklet af EMD, og, hvor det er relevant, den europæiske socialpagt. 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 og menneskerettigheder. I juli 2020 bestod Europarådet af 47 medlemsstater, herunder alle EU's medlemsstater.

I 1950 vedtog Europarådet EMRK, som i henhold til artikel 19 deri oprettede EMD som retlig mekanisme til at sikre, at staterne efterlever deres forpligtelser i henhold til konventionen.

EMD behandler klager fra enkeltpersoner, grupper af enkeltpersoner, NGO'er eller juridiske personer vedrørende påstande om krænkelse af konventionen. Den kan også undersøge mellemstatslige sager anlagt af én eller flere af Europarådets medlemsstater mod en anden medlemsstat. For at indgive en klage til EMD behøver man ikke at være statsborger eller lovligt bosiddende i en af de kontraherende

stater ⁽²⁾. EMRK's artikel 1 kræver, at staterne »garanterer enhver person under deres jurisdiktion« de rettigheder, der angives i konventionen. 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 forpligtelser ⁽³⁾.

Sager vedrørende migration har resulteret i en omfattende samling af retspraksis fra EMD. Et udvalg af disse præsenteres som eksempler i denne håndbog. Disse vedrører primært artikel 3 (forbud mod tortur, umenneskelig og vanærende behandling og straf), artikel 5 (ret til frihed og sikkerhed), artikel 8 (ret til respekt for privatliv og familieliv) og artikel 13 i EMRK (adgang til effektive retsmidler). EMRK's artikel 13 pålægger staterne at sikre, at der er et nationalt retsmiddel tilgængeligt for klager 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 klage til EMD er derfor en sidste udvej. Staterne har en vis skønsmargen. EMD erstatter ikke de uafhængige og upartiske nationale domstole, når de har efterprøvet sagens omstændigheder grundigt, anvendt de relevante menneskerettighedsstandarder i overensstemmelse med EMD og dens retspraksis, afvejet klagerens personlige interesser i forhold til den almene interesse og truffet en afgørelse, der hverken er »vilkårlig eller åbenlyst urimelig« ⁽⁴⁾.

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 betyder, at staternes dommere og embedsmænd skal handle i overensstemmelse med konventionens bestemmelser.

⁽²⁾ EMRK indeholder kun få bestemmelser, hvori udlændinge udtrykkeligt nævnes, eller hvori bestemte rettigheder begrænses til statsborgere eller personer, der har retmæssigt ophold (f.eks. artikel 5, stk. 1, litra f), i EMRK, artikel 2, 3 og 4 i protokol nr. 4 og artikel 1 i protokol nr. 7).

⁽³⁾ EMD, *Mathews mod Det Forenede Kongerige* [Storkammer], nr. 24833/94, 18. februar 1999, præmis 32; EMD, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi mod Irland* [Storkammer], nr. 45036/98, 30. juni 2005, præmis 153.

⁽⁴⁾ EMD, *Faruk Rooma Alam mod Danmark* (dec.), nr. 33809/15, 6. juni 2017, præmis 35.

I 1961 vedtog Europarådet den europæiske socialpagt (revideret i 1996) for at garantere grundlæggende sociale og økonomiske rettigheder. I juli 2020 havde 43 af Europarådets 47 medlemsstater ratificeret den europæiske socialpagt ⁽⁵⁾. Den europæiske socialpagt fastlægger ikke bestemmelser om en domstol, men har om 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, hvorunder staterne regelmæssigt aflægger nationale rapporter, og proceduren for kollektive klager ⁽⁶⁾, som giver organisationer mulighed for at indgive klager. ECSR vedtager konklusioner vedrørende nationale rapporter og træffer afgørelser vedrørende kollektive klager. Visse af komitéens konklusioner og afgørelser er nævnt i denne håndbog.

Den Europæiske Union

EU består af 27 medlemsstater. EU-retten udgøres af traktater og afledt EU-ret. Traktaterne, dvs. 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 »afledte 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 i EU. I den første forordning om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet fra 1968 ⁽⁷⁾ 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 en tilhørende omfattende lovgivning om bevægeligheden af rettigheder til sociale ydelser og social bistand samt om sundhedspleje

⁽⁵⁾ 34 stater er bundet af den europæiske socialpagt, som revideret i 1996, og ni stater er bundet af chartret fra 1961. Den europæiske socialpagt giver de deltagende stater mulighed for kun at undertegne specifikke bestemmelser, dog med et vist minimumsantal. Bilag 3 indeholder en oversigt over tilslutningen til bestemmelserne i den europæiske socialpagt.

⁽⁶⁾ Klageproceduren er (i modsætning til rapporteringsproceduren) valgfri, og pr. juli 2020 havde 15 stater, som er parter i den europæiske socialpagt, tilsluttet sig denne.

⁽⁷⁾ Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68, 15. oktober 1968.

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.

Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) trådte i kraft i 1994. Statsborgere i lande, som ikke er EU-medlemsstater, men som er en del af EØS – dvs. Island, Liechtenstein og Norge – har samme ret til fri bevægelighed som EU-statsborgere ⁽⁸⁾. I henhold til en særlig aftale indgået med EU den 21. juni 1999 ⁽⁹⁾ nyder schweiziske statsborgere også ret til at bevæge sig og bosætte sig i EU. Island, Liechtenstein, Norge og Schweiz er medlemmer af Den Europæiske Frihandelssammenlutning (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.

Tyrkiske statsborgere kan også have en særstilling i henhold til EU-retten. De har ikke ret til fri bevægelighed til eller inden for EU. I 1963 blev aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EØF) og Tyrkiet (Ankaraaftalen) imidlertid indgået med Tyrkiet, og en tillægsprotokol blev vedtaget i 1970 (»tillægsprotokollen til Ankaraaftalen«) ⁽¹⁰⁾. 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, de har ret til at forblive i EU og er beskyttet mod udvisning. De drager også fordel af en standstill-klausul i artikel 41 i tillægsprotokollen til Ankaraaftalen, 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 9, afsnit 9.2.6), men ingen af disse er så vidtrækkende som Ankaraaftalen.

Britiske statsborgere har siden den 1. februar 2020 været tredjelandstatsborgere som følge af Det Forenede Kongerige udtræden af Den Europæiske Union. Udtrædelsesaftalen fastsætter en overgangsperiode frem til den 31. december 2020, med

⁽⁸⁾ Aftale om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, 2. maj 1992, del III, Fri bevægelighed for personer, tjenesteydelser og kapital, EFT 1994 L 1/3.

⁽⁹⁾ 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 2002 L 114/6.

⁽¹⁰⁾ Aftale om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet (1963), EFT nr. 217 af 29. december 1964 (Ankaraaftalen), som blev suppleret af en tillægsprotokol, der blev undertegnet i november 1970, EFT 1972 L 293/3.

mulighed for forlængelse, hvor Det Forenede Kongerige stadig vil være bundet af EU-lovgivningen ⁽¹¹⁾. Alle de EU-bestemmelser, der er beskrevet i denne håndbog, finder fortsat anvendelse på Det Forenede Kongerige frem til udgangen af overgangsperioden. Indtil da behandles britiske statsborgere på samme måde som andre EU-statsborgere.

Maastrichttraktaten 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 at styrke den frie bevægelighed for borgerne og disses familiemedlemmer, uanset nationalitet.

I 1985 blev Schengenaftalen 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 Schengenområdet. I 1997 blev Schengensystemet – som hidtil var reguleret på mellemstatsligt plan – en del af EU's retsorden. Reglerne vedrørende grænseforvaltning udvikles og udbygges fortsat inden for rammerne af Schengen-grænsekodeksen (forordning (EU) 2016/399). I 2004 oprettede EU Frontex (formelt kaldet Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning siden 2016) med det formål at bistå EU-medlemsstaterne i forvaltningen af Unionens ydre grænser.

Siden Romtraktaten fra 1957 er EF's, nu EU's, kompetencer på områder, der berører migration, blevet udvidet gennem efterfølgende traktatændringer. Gennem Amsterdamtraktaten fik EU således nye kompetencer på området for grænser, indvandring og asyl, herunder visa og tilbagesendelser. Denne proces kulminerede med Lissabontraktaten, som gav EU nye beføjelser på området for integration af tredjelandsstatsborgere.

På denne baggrund er der sket en løbende udvikling af EU's asyllovgivning, der er en samling af mellemstatslige aftaler, forordninger og direktiver, som regulerer næsten alle asylrelaterede spørgsmål i EU. Ikke alle EU-medlemsstater er dog bundet af alle dele af asyllovgivningen (se [bilag 1](#)).

I løbet af de seneste årtier har EU vedtaget lovgivning om indvandring til EU for visse kategorier af personer samt regler for tredjelandsstatsborgere, der er lovligt bosiddende i Unionen (se [bilag 1](#)).

⁽¹¹⁾ Aftale om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab, EUT 2020 L 29/7, artikel 126-127.

I henhold til EU-traktaterne oprettede EU sin egen domstol, som indtil Lissabontraktatens ikrafttræden i december 2009 var kendt som De Europæiske Fællesskabers Domstol (EF-Domstolen). Derefter ændredes navnet til Den Europæiske Unions Domstol (EU-Domstolen)⁽¹²⁾. EU-Domstolen er tildelt en række beføjelser. 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-medlemsstaters overtrædelser af EU-retten. På den anden side bibeholder EU-Domstolen sin eksklusive beføjelse 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 begrænset⁽¹³⁾.

Klager 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 domme i *Francovich*-sagen⁽¹⁴⁾, har EU-medlemsstaterne under visse omstændigheder pligt til at give oprejsning, inklusive erstatning, i relevante sager til dem, 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, kan – og i visse tilfælde skal⁽¹⁵⁾ – de nationale domstole anmode EU-Domstolen om retningslinjer gennem proceduren for præjudicielle spørgsmål i henhold til artikel 267 i TEUF. I relation til spørgsmål vedrørende området for frihed, sikkerhed og retfærdighed indførte man den

⁽¹²⁾ I denne håndbog henvises der til EF-Domstolen, når der er tale om afgørelser og domme, som blev afsagt før december 2009, og til EU-Domstolen, når der er tale om sager, som er blevet afgjort efter december 2009.

⁽¹³⁾ Dette var f.eks. tilfældet i EF-Domstolen, forenede sager C-402/05 P og C-415/05 P, *Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet for De Europæiske Fællesskaber* [Store Afdeling], 3. september 2008, samt EU-Domstolen, sag C-274/12 P, *Telefonica SA mod Kommissionen* [Store Afdeling], 19. december 2013.

⁽¹⁴⁾ EF-Domstolen, forenede sager C-6/90 og C-9/90, *Francovich og Bonifaci m.fl. mod Den Italienske Republik*, 19. november 1991; EF-Domstolen, sag C-479/93, *Andrea Francovich mod Den Italienske Republik*, 9. november 1995.

⁽¹⁵⁾ Ifølge artikel 267, stk. 3, i TEUF gælder denne forpligtelse altid for retter, hvis afgørelser i henhold til national ret ikke kan appelleres, og også for andre domstole, når et præjudicielt spørgsmål vedrører gyldigheden af en EU-bestemmelse, og der er grunde til at antage, at indsigelsen er begrundet (se eksempelvis EF-Domstolen, sag C-314/85, *Foto-Frost mod Hauptzollamt Lübeck-Ost*, 22. oktober 1987).

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 varetægt ⁽¹⁶⁾.

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder

De oprindelige EF-traktater indeholdt ingen henvisninger til menneskerettigheder eller beskyttelsen heraf. Efterhånden som der blev indbragt sager for EF-Domstolen med påståede krænkelse af menneskerettighederne på områder inden for EU-rettens anvendelsesområde, udviklede EF-Domstolen imidlertid 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 principper ⁽¹⁷⁾.

I 2000 forkyndte 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, den europæiske socialpakt og internationale menneskerettighedstraktater, såsom De Forenede Nationers (FN) konvention om barnets rettigheder (CRC). Som chartret blev forkyndt i 2000, var det blot en erklæring, hvilket indebar, at chartret ikke var juridisk bindende. Europa-Kommissionen, som er det organ, der primært fremsætter forslag til ny EU-ret, erklærede kort tid derefter, at den ville sikre, at lovgivningsmæssige forslag overholder chartret.

⁽¹⁶⁾ Se EU-Domstolens Statut, protokol nr. 3, artikel 23a, og Domstolens procesreglement, artikel 107-114. For en bedre oversigt over sager, der kan gøres til genstand for en præjudiciel hasteprocedure, se EU-Domstolen, *Anbefalinger til de nationale retter vedrørende forelæggelse af præjudicielle spørgsmål* (2018/C 257/01), 20. juli 2018, præmis 33: »en national ret kan eksempelvis overveje at anmode om, at den præjudicielle hasteprocedure anvendes, når en person som omhandlet i artikel 267 [...] TEUF er varetægtsfængslet 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 over [...] børn, og kompetencen i medfør af EU-retten for den ret, for hvilken sagen er indbragt, afhænger af svaret på det præjudicielle spørgsmål«.

⁽¹⁷⁾ EF-Domstolen, sag 44/79, *Liselotte Hauer mod Land Rheinland-Pfalz*, 13. december 1979, præmis 15.

Da Lissabontraktaten trådte i kraft den 1. december 2009, blev status for EU's charter ændret, så det blev juridisk bindende med samme juridiske værdi som traktaterne. Ud over EU's institutioner er EU-medlemsstaterne også forpligtet til at overholde chartret, »når de gennemfører EU-retten« (chartrets artikel 51, stk. 1).

Der er blevet vedtaget en protokol om fortolkningen af chartret i forbindelse med Polen og Det Forenede Kongerige ⁽¹⁸⁾. I en sag vedrørende migration ved EU-Domstolen i 2011 fastslog EU-Domstolen, at protokollens hovedformål var at begrænse chartrets anvendelse på området for sociale rettigheder. EU-Domstolen konstaterede endvidere, at protokollen ikke påvirker gennemførelsen af EU's asylret ⁽¹⁹⁾.

Artikel 18 i EU's charter 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 Genèvekonventionen [...] 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 velbegrunnet frygt for forfølgelse, eller hvor der er reel risiko for tortur eller umenneskelig og nedværdigende straf eller behandling (*non-refoulement*-princippet) samt forbuddet mod kollektiv udvisning.

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 nedfældet i artikel 47, kræves det, at efterprøvelsen foretages af en domstol. Dette giver en bredere beskyttelse end EMRK's 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, 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 EMD.

⁽¹⁸⁾ TEUF, Protokol nr. 30 om anvendelsen af Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder i Polen og i Det Forenede Kongerige, EUT C 2008 115/313.

⁽¹⁹⁾ 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* [Store Afdeling], 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 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 undladelse af at sikre menneskerettighederne, imidlertid ikke ret til at indbringe sagen mod EU som sådan for EMD. Under visse omstændigheder kan det være muligt at klage indirekte over EU ved at rejse en sag vedrørende en eller flere EU-medlemsstater for EMD ⁽²⁰⁾.

Lissabontraktaten indeholder en bestemmelse, der bemyndiger EU til at tilslutte sig EMRK som selvstændig part (artikel 6, stk. 2, i TEU). Protokol nr. 14 til EMRK ⁽²¹⁾ ændrer den for at gøre dette muligt. 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 EMD 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 et udkast til aftale om EU's tiltrædelse til EMRK startede i 2010. Udkastet til tiltrædelsesaftale omfatter en pakke af dokumenter af relevans for EU's tiltrædelse til EMRK. Det indeholder bestemmelser om omfanget af tiltrædelsen, de påkrævede justeringer af ordlyden i EMRK og systemet, EU's deltagelse i Europarådets organer og stemmeret i Ministerkomitéen. I udtalelse 2/13 ⁽²²⁾ fra EU-Domstolen om udkastet til aftale om EU's tiltrædelse til EMRK fastslog Domstolen, at udkastet var uforeneligt med EU-traktaterne. Forhandlingerne om EU's tiltrædelse af EMRK er i gang, men kan dog tage adskillige år.

⁽²⁰⁾ For mere information om EMD's retspraksis på dette komplekse område, se navnlig EMD, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi mod Irland* [Storkammer], nr. 45036/98, 30. juni 2005; EMD, *Avotiņš mod Letland* [Storkammer], nr. 17502/07, 23. maj 2016.

⁽²¹⁾ Europarådet, Protokol nr. 14 til konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder om ændring af konventionens kontrolsystem, 2004, CETS nr. 194.

⁽²²⁾ EU-Domstolen, Udtalelse 2/13, 18. december 2014.

Hovedpunkter



- Migration til og inden for Europa er reguleret af en kombination af national ret, EU-ret, EMRK, den europæiske socialpagt 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 27 EU-medlemsstater. EMRK beskytter alle individer under enhver af dens 47 medlemsstaters' jurisdiktion, uanset disses statsborgerskab eller opholdsstatus.
- Artikel 13 i EMRK 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 klage til EMD er en sidste udvej.
- Klager over en EU-medlemsstats handlinger eller undladelser i strid med EU-retten kan indbringes for nationale domstole, som er forpligtet 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 præjudicial afgørelse vedrørende fortolkningen eller gyldigheden af den omhandlende EU-bestemmelse.

1

Adgang til området og til procedurer

| EU | Omhandlede emner | Europarådet |
|--|--|---|
| Konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen af 1985, 19. juni 1990 Forordningen om visumlisten (forordning (EU) 2018/1806) Visumkodeksen (forordning (EF) nr. 810/2009) VIS-forordningen (forordning (EF) nr. 767/2008) | Schengenvisumreglerne | |
| Direktivet om sanktioner mod transportvirksomheder (2001/51/EF) Direktivet om hjælp til ulovlig indrejse (2002/90/EF) | Forhindring af uretmæssig indrejse | |
| SIS-forordningen om ind- og udrejsekontrol (forordning (EU) 2018/1861) SIS-forordningen om tilbagesendelse (forordning (EU) 2018/1860) Tilbagesendelsesdirektivet (2008/115/EF), artikel 11 | Schengenindberetninger og indrejseforbud | EMRK, artikel 2 i protokol nr. 4 (bevægelsesfrihed) |
| Schengenrænsekodeksen (forordning (EU) 2016/399) | Grænsekontrol | |
| Schengenrænsekodeksen (forordning (EU) 2016/399), afsnit III | De indre grænser | |

| EU | Omhandlede emner | Europarådet |
|---|--|---|
| <p>Tilbagesendelsesdirektivet (2008/115/EF), artikel 4, stk. 4</p> | <p>Transitområder</p> | <p>EMD, <i>Amuur mod Frankrig</i>, nr. 19776/92, 1996, og <i>Z.A. m.fl. mod Rusland</i>, nr. 61411/15 og tre andre, 2017 (frihedsberøvelse i transitområde blev anset for at udgøre frihedsberøvelse)</p> <p>EMD, <i>Ilias og Ahmed mod Ungarn</i> [Storkammer], nr. 47287/15, 2019 (stater har jurisdiktion over transitområder ved landgrænser)</p> |
| <p>Forordningen om lokal grænsetrafik (forordning (EF) nr. 1931/2006)</p> | <p>Lokal grænsetrafik</p> | |
| <p>EU's charter, artikel 18 (ret til asyl) og artikel 19 (beskyttelse i tilfælde af udsendelse, udvisning og udlevering)</p> <p>Direktivet om asylprocedurer (2013/32/EU)</p> | <p>Asylansøgere</p> | <p>EMRK, artikel 3 (forbud mod tortur)</p> |
| <p>Schengengrænsekodeksen (forordning (EU) 2016/399), artikel 4 og 13</p> <p>Forordningen om søgrænser (forordning (EU) nr. 656/2014), artikel 10</p> | <p>Tilbagedrivelses og tilbagetrækninger på havet</p> | |
| <p>EU's charter, artikel 47 (adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol)</p> <p>Direktivet om asylprocedurer (2013/32/EU)</p> <p>Schengengrænsekodeksen (forordning (EU) 2016/399), artikel 14, stk. 3</p> <p>SIS-forordning om ind- og udrejsekontrol (forordning (EU) 2018/1861), artikel 54</p> <p>Visumkodeksen (forordning (EF) nr. 810/2009), artikel 32, stk. 3, og artikel 34, stk. 7</p> | <p>Retsmidler</p> | <p>EMD, <i>Hirsi Jamaa m.fl. mod Italien</i> [Storkammer], nr. 27765/09, 2012 (kollektiv udvisning på åbent hav)</p> <p>EMRK, artikel 13 (adgang til effektive retsmidler)</p> |

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 og sende dem tilbage til stater, hvor de risikerer forfølgelse eller anden alvorlig overlast i henhold til både EU-retten og EMRK (princippet om *non-refoulement*).

I henhold til EU-retten er der fastsat fælles regler for EU-medlemsstaterne vedrørende udstedelse af visum til kortvarigt ophold og gennemførelse af grænsekontrol. EU har også fastsat regler, der har til formål at forhindre irregulær indrejse. Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning, Frontex, støtter EU-medlemsstaterne i deres forvaltning af EU's ydre grænser⁽²³⁾. Agenturet yder teknisk og operativ støtte gennem fælles operationer, gennem hurtigere grænseindsatser ved land-, sø- og luftgrænser og ved at sende eksperter til migrationsstyringsstøttehold udsendt til de EU-medlemsstater, der står over for uforholdsmæssigt store migrationsmæssige udfordringer. Det europæiske grænseovervågningssystem »Eurosur« fungerer som system til udveksling af oplysninger mellem EU's medlemsstater og Frontex. Frontex vil i 2027 have et stående korps på 10 000 operationelle medarbejdere, som skal støtte EU-medlemsstaterne i deres grænsekontrol- og tilbagesendelsesopgaver. Når EU-medlemsstaterne handler inden for rammerne af en fælles operation eller en hurtig grænseindsats, bevarer de ansvaret for deres handlinger og undladelser.

Som det fremgår af figur 1, gælder Schengenreglerne i de fleste EU-medlemsstater. Regelsættet fastsætter et samlet system for kontrol ved de ydre grænser og giver personer ret til at rejse frit på tværs af grænserne inden for Schengenområdet. Ikke alle EU-medlemsstater er parter i Schengenområdet, og Schengensystemet rækker

⁽²³⁾ Forordning (EU) 2019/1896 om den europæiske grænse- og kystvagt og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1052/2013 og (EU) 2016/1624, EUT 2019 L 295/1.

ud over EU's grænser til Island, Liechtenstein, Norge og Schweiz. Artikel 4 i [Schengengrænsekodeksen](#) (forordning (EU) 2016/399) forbyder anvendelsen af kodeksen på en måde, der indebærer *refoulement* eller ulovlig forskelsbehandling.

I henhold til EMRK har staterne i henhold til veletableret international ret og med forbehold for deres traktatmæssige forpligtelser (herunder EMRK) ret til at kontrollere udlændinges indrejse, ophold og udvisning. Udlændinges adgang til området er ikke udtrykkeligt reguleret i EMRK, ligesom konventionen ej heller angiver, hvem der skal udstedes visum til. Retspraksis fra EMD 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 forpligtet til at tillade en person indrejse, når det er en forudsætning for, at vedkommende kan udøve visse konventionsrettigheder, især retten til familieliv ⁽²⁴⁾.

1.1. Schengenvisumreglerne

EU-statsborgere og statsborgere fra de lande, som er parter i Schengenområdet, samt deres familiemedlemmer, har ret til at indrejse på EU-medlemsstaternes område uden forudgående godkendelse, hvis de opfylder betingelserne i Schengengrænsekodeksen (artikel 6). De kan kun udelukkes af hensyn til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed.

I henhold til EU-retten kan statsborgere fra de lande, der er opført i bilag 1 til [visumforordningen](#) (forordning (EU) 2018/1806 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 websted findes et ajourført landkort, som illustrerer visumkravene for Schengenområdet ⁽²⁵⁾. De kategorier af tyrkiske statsborgere, som ikke var underlagt visumpligt, da bestemmelserne i standstill-klausulen i tillægsprotokollen til Ankaraaftalen fra 1970 trådte i kraft, kan ikke underlægges visumpligt i EU-medlemsstaterne ⁽²⁶⁾.

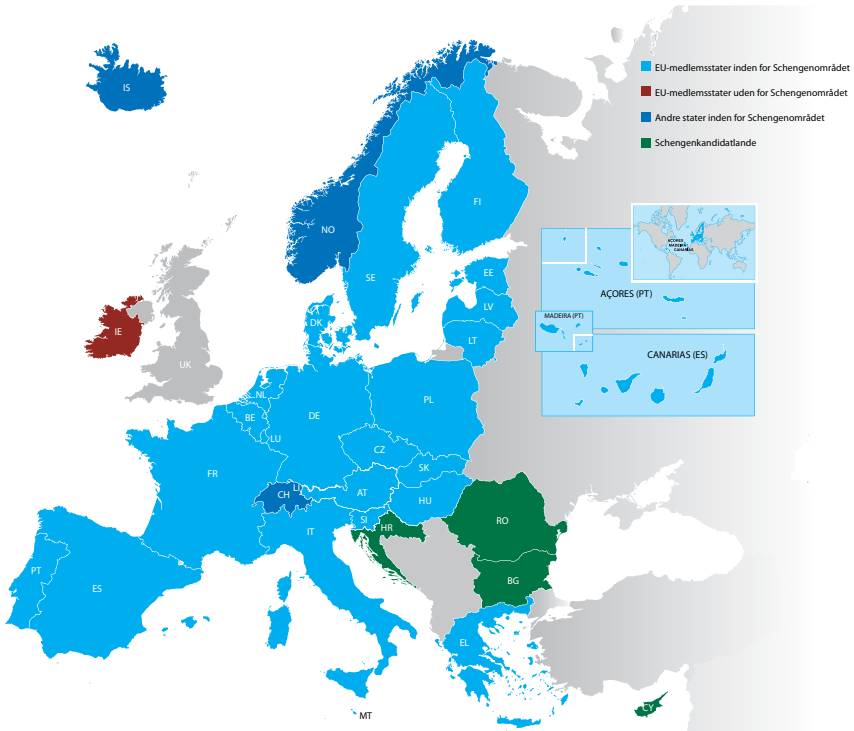
⁽²⁴⁾ For mere information, se EMD, *Abdulaziz, Cabales og Balkandali mod Det Forenede Kongerige*, 28. maj 1985, nr. 9214/80, 9473/81 og 9474/81, præmis 82-83.

⁽²⁵⁾ Europa-Kommissionen, *Migration og Indre Anliggender, Visumpolitik*.

⁽²⁶⁾ Tillægsprotokol til Ankaraaftalen, EFT 1972 L 293/3, artikel 41.

Personoplysninger om personer, der ansøger om visum til kortvarigt ophold, lagres i visuminformationssystemet (VIS-forordningen (EF) nr. 767/2008, som ændret ved forordning (EU) 2019/817), der er et centralt IT-system, som forbinder konsulater og grænseovergange ved de ydre grænser.

Figur 1: Schengenområde



Kilde: Europa-Kommissionen, Generaldirektoratet for Migration og Indre Anliggender, 2020

Ophold på op til 90 dage inden for en periode på 180 dage i stater, der er en del af Schengenområdet, er underlagt **visumkodeksen** (forordning (EF) nr. 810/2009, som ændret ved **forordning (EU) 2019/1155**). I modsætning hertil er visa til længerevarende ophold – som har en gyldighedsperiode på højst 1 år i henhold til **forordning (EU) nr. 265/2010** – primært underlagt de enkelte staters ansvar. Statsborgere, der er fritaget for visumpligten i henhold til forordningen om visumlisten (forordning

(EU) 2018/1806), skal i visse tilfælde have visum inden opholdet, hvis de foretager indrejse med henblik på andet end kortvarige besøg. Alle visa skal opnås inden rejsen. Kun særlige kategorier af tredjelandsstatsborgere er fritaget for dette krav.

Eksempel: I *Koushkaki*-sagen⁽²⁷⁾ fastslog EU-Domstolen, at myndighederne i en medlemsstat kun kan meddele afslag på et Schengenvisum til en ansøger, hvis en af de afslagsgrunde, der er opregnet i visumkodeksen, kan gøres gældende over for ansøgeren. De nationale myndigheder har imidlertid 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 visummet. 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.

Eksempel: I sagen *X og X*⁽²⁸⁾ rejste et syrisk par og deres tre børn til den belgiske ambassade i Beirut (Libanon) og ansøgte om visum med begrænset territorial gyldighed i medfør af visumkodeksens artikel 25, stk. 1, litra a). De fik afslag på ansøgningen, da de havde til hensigt at opholde sig længere end 90 dage og ansøge om asyl i Belgien. EU-Domstolen fastslog, at selv om visumansøgningerne var indgivet formelt, var de ikke omfattet af visumkodeksens anvendelsesområde. Domstolen bemærkede, at ansøgninger om international beskyttelse i overensstemmelse med direktivet om asylprocedurer (2013/32/EU) skal indgives på EU-medlemsstaternes område. At tillade en sådan situation som i denne sag ville indebære, at tredjelandsstatsborgere kan indgive visumansøgninger for at søge om international beskyttelse. Den anførte endvidere, at denne sag var omfattet af anvendelsesområdet for national ret, da der ikke var vedtaget nogen retsakter på grundlag af artikel 79, stk. 2, litra a), i TEUF vedrørende visa til længerevarende ophold og opholdstilladelser af humanitære hensyn.

⁽²⁷⁾ EU-Domstolen, sag C-84/12, *Rahmanian Koushkaki mod Bundesrepublik Deutschland* [Store Afdeling], 19. december 2013.

⁽²⁸⁾ EU-Domstolen, sag C-638/16 PPU, *X og X mod État belge* [Store Afdeling], 7. marts 2017. I en lignende sag fastslog EMD, at EMRK ikke finder anvendelse på visumansøgninger indgivet til de kontraherende parters ambassader og konsulater (*M.N. m.fl. mod Belgien* [Store Afdeling], nr. 3599/18, 5. maj 2020).

I henhold til artikel 32, stk. 3, i [visumkodeksen](#) har ansøgere, der får afslag på visum, ret til at påklage afgørelsen.

Eksempel: *El Hassani*-sagen ⁽²⁹⁾ ved EU-Domstolen omhandlede en marokkansk statsborger, som havde indgivet en ansøgning om Schengenvisum med henblik på at besøge sin hustru og søn, som er polske statsborgere. Der blev givet afslag på ansøgningen og den efterfølgende anmodning om fornyet behandling med den begrundelse, at der ikke var nogen sikkerhed for, at ansøgeren havde til hensigt at forlade Polen inden udløbet af visummets gyldighedsperiode. EU-Domstolen fastslog, at artikel 32, stk. 3, i visumkodeksen om retsmidler skal fortolkes således, at den pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at foreskrive et retsmiddel mod afgørelser om visumafslag, for hvilket de nærmere bestemmelser henhører under hver enkelt medlemsstats retsorden. Domstolen anførte, at denne procedure skal omfatte retslig prøvelse.

I henhold til artikel 19 i konventionen om gennemførelse af Schengenaf-talen ⁽³⁰⁾ kan en tredjelandstatsborger, der er indehaver af et ensartet visum, og som er indrejst lovligt i en af de kontraherende parters område, frit færdes inden for hele Schengenområdet inden for dette visums gyldighedsperiode, for så vidt den pågældende opfylder indrejsebetingelserne. Ifølge artikel 21 kan en opholdstilladelse, der ledsages af rejsedokumenter, under visse omstændigheder erstatte et visum. [Forordning \(EF\) nr. 1030/2002](#) (som ændret ved [forordning \(EU\) 2017/1954](#)) indfører ensartet udformning af opholdstilladelser. Udlændinge, som ikke er underlagt visumpligt kan frit færdes inden for Schengenområdet i op til 90 dage inden for en periode på 180 dage, forudsat at de opfylder betingelserne for indrejse i Schengengrænsekodeksen ⁽³¹⁾.

⁽²⁹⁾ EU-Domstolen, sag C-403/16, *Soufiane El Hassani mod Minister Spraw Zagranicznych*, 13. december 2017.

⁽³⁰⁾ Konventionen om gennemførelse af Schengenaf-talen 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 249/19.

⁽³¹⁾ I henhold til [forordning \(EU\) 2018/1240](#) vil rejsende uden visum skulle have en gyldig europæisk rejsetilladelse fra 2021.

1.2. Forhindring af uretmæssig indrejse

I **henhold til EU-retten** kræver [Schengengrænsekodeksen](#), at passage af EU's ydre grænser kun kan ske ved grænseovergangsstederne. EU's medlemsstater skal indføre et effektivt grænseovervågningssystem for at forhindre ulovlig indrejse under fuld overholdelse af de grundlæggende rettigheder (artikel 4 og 13 i Schengengrænsekodeksen) (se også afsnit 1.8 og 10.2).

Der er indført lovgivningsmæssige foranstaltninger, som har til formål at forhindre adgang uden tilladelse til EU's område. [Direktivet om sanktioner mod transportvirksomheder](#) (2001/51/EF) foreskriver sanktioner over for transportører, f.eks. flyselskaber, der transporterer udokumenterede migranter til EU.

[Direktivet om hjælp til ulovlig indrejse](#) (2002/90/EF) definerer uretmæssig indrejse, transit og ophold, og foreskriver sanktioner over for dem, der yder hjælp til sådanne overtrædelser. Disse sanktioner skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til lovovertrædelser 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 Schengenindberetninger

Et indrejseforbud indebærer, at personer forbydes indrejse i et land, de er blevet udvist fra. Et forbud 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.

I **henhold til EU-retten** registreres indrejseforbud i en database, der benævnes Schengeninformationssystemet (SIS), som myndighederne i andre Schengenlande har adgang til og kan konsultere. I praksis er dette den eneste måde, hvorpå det land, der udsteder et indrejseforbud, kan sikre, at den tredjelandstatsborger, som forbuddet vedrører, ikke vender tilbage til dets område via en anden Schengenstat og derefter færdes frit uden grænsekontrol. Artikel 24 i [SIS-forordning om ind- og udrejsekontrol](#) (EU) 2018/1861 angiver to situationer, hvor en medlemsstat skal registrere en indberetning om nægtelse af indrejse og ophold i SIS. Den første drejer sig om indberetninger for tredjelandstatsborgere, for hvem en medlemsstat på grundlag af en individuel vurdering har vedtaget en retlig eller administrativ

afgørelse om, at tilstedeværelsen af nævnte tredjelandstatsborger på dens område udgør en trussel mod den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den nationale sikkerhed. Den anden situation vedrører personer, for hvem der er truffet en afgørelse om tilbagesendelse. I henhold til forordningens artikel 54 kan der gøres indsigelse mod indrejseforbud.

Eksempel: I sagen *M. et Mme Forabosco* omstødte det franske statsråd (*Conseil d'État*) afgørelsen om at nægte udstedelse af visum til Foraboscøs hustru, som var registreret i SIS-databasen af de tyske myndigheder, fordi hendes asylansøgning i Tyskland var blevet afvist. Det franske statsråd fastslog, at indrejseforbuddet i SIS-databasen, der skyldtes en negativ asylafgørelse, ikke var tilstrækkelig grund til at afvise et fransk visum til længerevarende ophold ⁽³²⁾.

Eksempel: I sagen *M. Hicham B* suspendede det franske statsråd 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 det var ikke anført, hvilket land SIS-registreringen hidrørte fra. Eftersom udvisningsafgørelser skal indeholde de retlige og faktiske grunde, blev udvisningsafgørelsen anset for at være ulovlig ⁽³³⁾.

For de personer, som er genstand for et indrejseforbud, der er udstedt i forbindelse med en afgørelse om tilbagesendelse i henhold til artikel 3, stk. 6, i [tilbagesendelsesdirektivet](#) (2008/115/EF), bør forbuddet normalt ikke gælde i mere end fem år ⁽³⁴⁾.

Eksempel: I *Ouhrami-sagen* ⁽³⁵⁾ præciserede EU-Domstolen forskellen mellem en afgørelse om tilbagesendelse og et indrejseforbud. Domstolen fastslog, at indtil en persons forpligtelse til at vende tilbage er håndhævet, er den pågældendes »ulovlige ophold« reguleret af afgørelsen om tilbagesendelse. Når personen forlader medlemsstatens område, får indrejseforbuddet virkning, og begyndelsestidspunktet for perioden for indrejseforbuddet skal beregnes fra den dato, hvor den pågældende faktisk har forladt EU's område.

⁽³²⁾ Frankrig, statsrådet (*Conseil d'État*), *M. et Mme Forabosco*, nr. 190384, 9. juni 1999.

⁽³³⁾ Frankrig, statsrådet (*Conseil d'État*), *M. Hicham B*, nr. 344411, 24. november 2010.

⁽³⁴⁾ EU-Domstolen, sag C-297/12, *Straffesag mod Gjoko Filev og Adnan Osmani*, 19. september 2013.

⁽³⁵⁾ EU-Domstolen, sag C-225/16, *Straffesag mod Mossa Ouhrami*, 26. juli 2017.

I henhold til [SIS-forordning om tilbagesendelse](#) (forordning (EU) 2018/1860) vil selve afgørelsen om tilbagesendelse også blive registreret i SIS, når forberedelserne er afsluttet. Hvis en anden medlemsstat ønsker at udstede eller forlænge en opholdstilladelse eller et visum til længerevarende ophold til en person, der er genstand for en afgørelse om tilbagesendelse, som er ledsaget af et indrejseforbud, skal den konsultere den berørte medlemsstat.

Indrejseforbud, som er udstedt uden for SIS-forordning om ind- og udrejsekontrollen og tilbagesendelsesdirektivets anvendelsesområde, forbyder ikke formelt andre stater at tillade adgang til Schengenområdet. Andre stater kan dog tage indrejseforbud i betragtning, når de beslutter, om der skal udstedes visum eller tillades indrejse. Forbuddene kan derfor have virkning i hele Schengenområdet, selv om et forbud 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 Schengenindberetning 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 holdninger ⁽³⁶⁾.

I henhold til EMRK er indberetning af en person i SIS-databasen en foranstaltning, der træffes af en enkelt medlemsstat inden for EU-rettens anvendelsesområde. Klager kan derfor indgives til EMD med påstand om, at den pågældende stat har overtrådt EMRK ved at opføre eller bibeholde en person på listen.

Eksempel: I sagen *Dalea mod Frankrig* ⁽³⁷⁾ 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 Schengenstaterne. Hans klage over, at dette var et indgreb i hans ret til at udøve erhvervsmaessige aktiviteter (som er beskyttet i henhold til EMRK's artikel 8 om retten til respekt for privatliv og familieliv), blev afvist. EMD's første kammer fandt i sin afgørelse vedrørende registreringen i SIS-databasen

⁽³⁶⁾ Europarådets Parlamentariske Forsamling, [Resolution 1894 \(2012\) om ulovlige begrænsninger af bevægelsesfriheden som straf for politiske holdninger](#), vedtaget den 29. juni 2012.

⁽³⁷⁾ EMD, *Dalea mod Frankrig* (dec.), nr. 964/07, 2. februar 2010.

og dennes virkninger, at statens skønsmargin ved beslutninger om, hvordan beskyttelse mod vilkårlighed skal ydes, er videre i spørgsmål vedrørende indrejse på nationalt territorium end i spørgsmål vedrørende udvisning.

EMD 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 terrorismetænkte, samt et rejseforbud, som var udformet med det formål at hindre overtrædelse af indenlandsk eller udenlandsk udlændingelovgivning.

Eksempel: Sagen *Nada mod Schweiz* ⁽³⁸⁾ 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. EMD bemærkede, at de schweiziske myndigheder havde kunnet udøve et vist skøn ved anvendelsen af FN's resolutioner om bekæmpelse af terrorisme. EMD fandt endvidere, at Schweiz havde krænket klagerens rettigheder i henhold til EMRK's 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's artikel 13 i forening med artikel 8, fordi klageren ingen effektive midler havde til at få fjernet sit navn fra listen.

Rejseforbud skal overholde retten til at forlade et hvilket som helst land som fastlagt i artikel 2 i protokol nr. 4 til EMRK.

Eksempel: Sagen *Stamose mod Bulgarien* ⁽³⁹⁾ vedrørte en bulgarsk statsborger, som de bulgarske myndigheder havde meddelt et toårigt rejseforbud på grund af overtrædelser af amerikansk udlændingelovgivning. EMD, som her for første gang skulle vurdere, hvorvidt et rejseforbud, der var udformet med det formål at hindre overtrædelse af indenlandsk eller udenlandsk udlændingelovgivning, var foreneligt med artikel 2 i protokol nr. 4 til EMRK, fandt, at en generel og

⁽³⁸⁾ EMD, *Nada mod Schweiz* [Storkammer], nr. 10593/08, 12. september 2012.

⁽³⁹⁾ EMD, *Stamose mod Bulgarien*, nr. 29713/05, 27. november 2012.

vilkårlig foranstaltning, der forbød klageren at rejse til ethvert andet udenlandsk land på baggrund af en overtrædelse af udlændingelovgivningen i ét bestemt land, ikke var proportional.

1.4. Kontrol ved grænseovergangssteder

I henhold til EU-retten skal tredjelandstatsborgere for at passere EU's ydre grænser opfylde betingelserne for indrejse eller udrejse. Hvis indrejse nægtes, skal myndighederne udstede en afgørelse med angivelse af de præcise grunde til nægtelsen (artikel 14 i [Schengengrænsekodeksen](#)). I henhold til artikel 14, stk. 3, i Schengengrænsekodeksen har personer, der er nægtet indrejse, ret til at påklage afgørelsen. Der er fastsat mere fordelagtige bestemmelser for passage af EU's ydre grænser for tredjelandstatsborgere, som nyder ret til fri bevægelighed (artikel 3 og artikel 8, stk. 6).

Artikel 4 i Schengengrænsekodeksen kræver, at opgaver relateret til ind- og udrejsekontrol udføres med fuld respekt for den menneskelige værdighed⁽⁴⁰⁾. Kontroller ved grænseovergangssteder 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 indført en evaluerings- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengenreglerne, herunder overholdelse af de grundlæggende rettigheder i denne forbindelse ([forordning \(EU\) nr. 1053/2013](#)).

I henhold til EMRK blev 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's artikel 9⁽⁴¹⁾.

I sagen *Ranjit Singh mod Frankrig* fastslog FN's Menneskerettighedskomité, at det at kræve, 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). Den accepterede ikke argumentet om, at kravet om ikke bære hovedbeklædning på et ID-foto var nødvendigt for at beskytte den offentlige sikkerhed og orden. FN's Menneskerettighedskomité's præmisser var, at

⁽⁴⁰⁾ EU-Domstolen, sag C-23/12, *Mohamad Zakaria*, 17. januar 2013.

⁽⁴¹⁾ EMD, *Phull mod Frankrig* (dec.), nr. 35753/03, 11. januar 2005; EMD, *El Morsli mod Frankrig* (dec.), nr. 15585/06, 4. marts 2008.

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. Menneskerettighedskomiteén 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 identitetskontrol ⁽⁴²⁾.

1.5. Indre grænser inden for Schengenområdet

I henhold til EU-retten afskaffede Schengengrænsekodeksen (forordning (EU) 2016/399) indre grænsekontrol inden for Schengenområdet, bortset fra i ekstraordinære tilfælde (afsnit III, kapitel II). EU-Domstolen har fastslået, at medlemsstaterne ikke må foretage overvågning af de indre grænser, der har samme virkning som grænsekontrol ⁽⁴³⁾. Overvågning, herunder via elektroniske midler, af de indre Schengengrænser er tilladt, hvis den grunder på bevis for irregulært ophold, men den er underlagt visse begrænsninger vedrørende blandt andet intensitet og hyppighed ⁽⁴⁴⁾.

Eksempel: I sagen *Bundesrepublik Deutschland mod Touring tours* ⁽⁴⁵⁾ konkluderede EU-Domstolen, at artikel 21 i Schengengrænsekodeksen er til hinder for national lovgivning, der forpligter enhver bustransportvirksomhed, der udfører grænseoverskridende rutekørsel inden for Schengenområdet, at kontrollere passagerernes pas og opholdstilladelse inden passagen af en indre grænse med henblik på at forhindre befordring af tredjelandsstatsborgere, som ikke er i besiddelse af disse rejsedokumenter. Dette ville udgøre kontrol på en medlemsstats område med tilsvarende virkning som grænsekontrol og er forbudt.

⁽⁴²⁾ FN's Menneskerettighedskomiteé, *Ranjit Singh mod Frankrig*, meddelelse nr. 1876/2000 og 1876/2009, udtalelse af 22. juli 2011, punkt 8.4. Se også FN's Menneskerettighedskomiteé, *Mann Singh mod Frankrig*, meddelelse nr. 1928/2010, udtalelse af 19. juli 2013.

⁽⁴³⁾ EU-Domstolen, forenede sager C-188/10 og C-189/10, *Aziz Melki og Selim Abdeli* [Store Afdeling], 22. juni 2010, præmis 74.

⁽⁴⁴⁾ EU-Domstolen, sag C-278/12 PPU, *Atiqullah Adil mod Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel*, 19. juli 2012.

⁽⁴⁵⁾ EU-Domstolen, sag C-412/17 og C-474/17, *Bundesrepublik Deutschland mod Touring tours und Travel GmbH og Sociedad de Deportes SA*, 13. december 2018.

Når medlemsstaterne i ekstraordinære tilfælde indfører midlertidig kontrol ved den indre grænse, offentliggøres det på Europa-Kommissionens websted ⁽⁴⁶⁾. Midlertidig grænsekontrol betyder ikke, at en indre grænse i EU bliver til en ydre grænse.

Eksempel: I *Arib-sagen* ⁽⁴⁷⁾ skulle EU-Domstolen tage stilling til, om en indre grænse, hvor der var genindført grænsekontrol i overensstemmelse med Schengengrænsekodeksen (forordning (EU) 2016/399), kunne sidestilles med en ydre grænse for så vidt angår tilbagesendelsesdirektivet (2008/115/EF). EU-Domstolen påpegede, at tilbagesendelsesdirektivet fortsat finder anvendelse, hvis en medlemsstat genindfører grænsekontrol ved sin indre grænse. Domstolen fastslog, at begreberne indre grænser og ydre grænser udelukker hinanden, og at indre grænser, hvor der genindføres grænsekontrol, ikke kan betragtes som ydre grænser. Den konkluderede, at undladelse af at anvende direktivet med hensyn til grænser ikke omfatter en situation, hvor migranter med ulovligt ophold er blevet pågrebet ved en indre grænse, hvor der er genindført grænsekontrol.

1.6. Lokal grænsetrafik

I henhold til EU-retten er ordningen for lokal grænsetrafik (forordning (EF) nr. 1931/2006) en undtagelse fra de generelle regler for grænsekontrol af personer, der passerer EU-medlemsstaternes ydre grænser. De kriterier og betingelser, der skal overholdes ved passage af de ydre landgrænser, lettes for indbyggere i et grænseområde i et tilgrænsende tredjeland og styrker dermed EU's forhold til sine naboer. Denne ordning sikrer, at grænserne til EU's nabolande ikke udgør hindringer for handel, social og kulturel udveksling eller regionalt samarbejde.

I henhold til artikel 4 i forordningen om lokal grænsetrafik kan indbyggere i grænseområder, der er i besiddelse af en tilladelse til lokal grænsetrafik, rejse ind i den tilgrænsende medlemsstat, når de har et gyldigt rejsedokument og ikke er registreret i SIS for at forhindre deres indrejse i Schengenområdet. Der kræves ikke visum, pas skal ikke stemples, og der udføres ikke kontrol af formålet med rejsen eller rådighed over de nødvendige midler til ophold. Indehavere af en tilladelse til lokal

⁽⁴⁶⁾ Se Europa-Kommissionen, Migration og Indre Anliggender, »What we do, Policies, Schengen, Borders and Visas; Schengen Area, Temporary Reintroduction of Border Control«.

⁽⁴⁷⁾ EU-Domstolen, sag C-444/17, *Préfet des Pyrénées-Orientales mod Abdelaziz Arib* [Store Afdeling], 19. marts 2019.

grænsetrafik har ret til et uafbrudt ophold i op til tre måneder (artikel 5). EU-Domstolen har taget stilling til spørgsmålet om ophold for indehavere af tilladelser til lokal grænsetrafik.

Eksempel: *Shomodi-sagen* ⁽⁴⁸⁾ vedrørte en ukrainsk statsborger i besiddelse af en tilladelse til lokal grænsetrafik, med hvilken han kunne rejse ind i Ungarns grænseområde. Han fik afslag på sin ansøgning om indrejse i Ungarn, fordi han havde opholdt sig i Schengenområdet i mere end tre måneder i en periode på seks måneder. EU-Domstolen sondrede mellem den tidsmæssige begrænsning under ordningen for lokal grænsetrafik og Schengenbegrænsningen på 90 dage inden for en periode på 180 dage. Domstolen bemærkede, at forordningen om lokal grænsetrafik fastsætter en særlig grænse i relation til uafbrudte ophold, og lovgivningen foreskriver ikke, at de tre måneder skal ligge inden for den samme periode på seks måneder. Domstolen præciserede også, at opholdet for indehaveren af en tilladelse til lokal grænsetrafik anses for at være afbrudt, så snart den pågældende krydser grænsen for at vende tilbage til sin bopælsstat, uanset hvor hyppigt grænsen passerer. Når indbyggeren i grænseområdet rejser ind i Schengenområdet igen, starter perioden på tre måneder igen.

Indehavere af en tilladelse til lokal grænsetrafik kan opholde sig i statens grænseområde, som strækker sig højst 30 km (50 km i ekstraordinære tilfælde) fra grænsen. Med hensyn til Kaliningrad (en russisk eksklave) foreskriver [forordning \(EU\) nr. 1342/2011](#), at ordningen for lokal grænsetrafik omfatter hele Kaliningrad-regionen.

1.7. Transitområder

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

I henhold til EU-retten fastsætter artikel 4, stk. 4, i [tilbagesendelsesdirektivet](#) minimumsrettigheder, som også skal anvendes på personer, der pågribes eller standses i forbindelse med irregulær grænsepassage. De må ikke behandles mindre gunstigt end andre migranter i en ulovlig situation, og princippet om *non-refoulement* skal til enhver tid overholdes.

⁽⁴⁸⁾ EU-Domstolen, sag C-254/11, *Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége mod Oskar Shomodi*, 21. marts 2013.

I henhold til EMRK kan statens ansvar udløses i situationer, hvor personer opholder sig i et transitområde.

Eksempel: I sagen *Amuur mod Frankrig* ⁽⁴⁹⁾ 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. EMD var uenig heri og konkluderede, at den dagældende nationale retsregel ikke i tilstrækkelig grad sikrede klagerens ret til frihed i henhold til EMRK's artikel 5, stk. 1.

Eksempel: I sagen *Z.A. m.fl. mod Rusland* ⁽⁵⁰⁾ blev klagerne tilbageholdt i transitområdet i en lufthavn i Rusland. Den russiske regering anførte, at klagerne ikke var under russisk jurisdiktion. EMD var imidlertid ikke enig i dette og konkluderede, at klagerens frihedsberøvelse i transitzonen udgjorde en *de facto*-frihedsberøvelse i strid med artikel 5, stk. 1, i EMRK. Domstolen fastslog også, at artikel 3 i EMRK var overtrådt, fordi forholdene i transitområdet førte til psykisk lidelse for klagerne, underminerede deres værdighed og ydmygede dem.

Eksempel: I sagen *Ilias og Ahmed mod Ungarn* ⁽⁵¹⁾ bekræftede EMD, at transitområder ved landgrænser hører under ungarsk jurisdiktion.

1.8. Adgang til asyl

Mennesker, der søger asyl, og som ikke kan få et gyldigt rejsedokument, når ofte frem til grænsen uden gyldige dokumenter eller passerer grænsen ulovligt. Uanset hvor de opdages eller pågribes – på åbent hav, ved grænsen eller inden for området – skal de, hvis de udtrykker et ønske om at få asyl, henvises til de relevante nationale procedurer. I henhold til EU's og Europarådets retsorden er det i henhold til princippet om *non-refoulement* forbudt at afvise personer, der søger beskyttelse mod forfølgelse eller alvorlig overlast, uden først at have vurderet deres ansøgning (se også [kapitel 4](#)).

⁽⁴⁹⁾ EMD, *Amuur mod Frankrig*, nr. 19776/92, 25. juni 1996, præmis 52-54. Se også EMD, *Nolan og K. mod Rusland*, nr. 2512/04, 12. februar 2009; EMD, *Riad og Idiab mod Belgien*, nr. 29787/03 og 29810/03, 24. januar 2008.

⁽⁵⁰⁾ EMD, *Z.A. m.fl. mod Rusland*, nr. 61411/15 og tre andre, 28. marts 2017.

⁽⁵¹⁾ EMD, *Ilias og Ahmed mod Ungarn* [Storkammer], nr. 47287/15, 21. november 2019, præmis 186.

I henhold til **EU-retten** indeholder **EU's charter** bestemmelser om asylret i artikel 18 og forbuddet mod *refoulement* i artikel 19. I henhold til artikel 4 i **Schengengrænsekodeksen** skal grænsekontrollen fuldt ud opfylde kravene i **konventionen om flygtninges retsstilling fra 1951** samt forpligtelserne vedrørende adgang til international beskyttelse, navnlig princippet om *non-refoulement*. Disse krav finder anvendelse på alle former for grænsekontrol, herunder kontrol ved officielle grænseovergangssteder og grænseovervågningsaktiviteter ved land- eller søgrænser, herunder på åbent hav.

EU's asyllovgivning finder først anvendelse fra det tidspunkt, hvor en person er ankommet til grænsen, herunder i søterritoriet eller i transitområderne (artikel 3, stk. 1, i **direktivet om asylprocedurer** (2013/32/EU)). Artikel 6 i samme direktiv indeholder nærmere bestemmelser om adgang til asylproceduren. Artikel 6, stk. 1, pålægger navnlig staterne at registrere en ansøgning senest tre arbejdsdage eller senest seks dage, hvis ansøgningen er indgivet til andre myndigheder end de myndigheder, der er ansvarlige for registreringen. Sådanne andre myndigheder omfatter også domstole ⁽⁵²⁾. I henhold til artikel 6, stk. 2, har staterne pligt at sikre, at personer i praksis har mulighed for at indgive en ansøgning så hurtigt som muligt. I henhold til direktivets artikel 8 skal medlemsstaterne, når der er tegn på, at personer ved grænsen måske ønsker at søge om international beskyttelse, give dem oplysninger om muligheden for at gøre dette.

Artikel 43 i direktivet om asylprocedurer tillader behandlingen af asylansøgninger ved grænsen eller i transitområder. Her kan der træffes afgørelse om en ansøgnings uantagelighed. 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 området, finder anvendelse. Ifølge artikel 43, stk. 2, skal der ved grænseprocedurerne træffes en afgørelse inden fire uger efter indgivelsen af ansøgningen. I modsat fald skal ansøgeren have tilladelse til indrejse på området med henblik på videre behandling af ansøgningen. I henhold til artikel 24, stk. 3, har medlemsstaterne pligt til at afholde sig fra at anvende grænseprocedurer over for sårbare 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

⁽⁵²⁾ EU-Domstolen, sag C-36/20 PPU, *Ministerio Fiscal mod VL*, 25. juni 2020, præmis 59-68.

af ansøgninger, som indgives ved grænsen af uledsagede børn. Disse bestemmelser finder ikke anvendelse på Irland, som forbliver bundet af artikel 35 i 2005-versionen af direktivet (2005/85/EF).

I henhold til 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.

Eksempel: Sagen *Kebe m.fl. mod Ukraine* ⁽⁵³⁾ vedrører blinde passagerer fra Eritrea ombord på et handelsskib, der lå til kaj i en ukrainsk havn og havde kurs mod Saudi-Arabien. EMD konkluderede, at de ukrainske myndigheder havde krænket EMRK ved at nægte at lade klagerne forlade skibet og ansøge om asyl. Selv om der ikke var nogen afgørende beviser for, at klagerne havde ansøgt om asyl i Ukraine, fandt EMD, at der i lyset af de objektive oplysninger, der var til rådighed på daværende tidspunkt, var en alvorlig risiko for, at Saudi-Arabien ville have sendt dem tilbage til Eritrea, og Ukraine havde ikke vurderet deres ansøgning i henhold til EMRK's artikel 3.

Eksempel: I sagen *M.A. m.fl. mod Litauen* ⁽⁵⁴⁾ havde klagerne, som var flyttet fra Den Tjekkiske Republik, forsøgt at krydse grænsen mellem Litauen og Belarus tre gange. Selv om de hver gang havde givet udtryk for, at de ansøgte om international beskyttelse, blev de nægtet indrejse med den begrundelse, at de ikke havde de nødvendige rejsedokumenter. De litauiske grænsevagter havde ikke accepteret deres asylansøgninger og havde ikke videresendt dem til en kompetent myndighed med henblik på vurdering og fastlæggelse af status, som det ellers var påkrævet i henhold til national lovgivning. EMD konkluderede, at der ikke var foretaget nogen vurdering af, hvorvidt det var sikkert at sende klagerne tilbage til Belarus, som ikke var part i EMD. Domstolen fastslog, at grænsevagterne ved at undlade at lade klagerne indgive deres asylansøgninger og derefter sende dem tilbage til Belarus havde krænket artikel 3 i EMRK.

I ekstreme tilfælde kan også en udsendelse, udlevering eller udvisning rejse spørgsmål i henhold til artikel 2 i EMRK, som beskytter retten til livet ⁽⁵⁵⁾.

⁽⁵³⁾ EMD, *Kebe m.fl. mod Ukraine*, nr. 12552/12, 12. januar 2017.

⁽⁵⁴⁾ EMD, *M.A. m.fl. mod Litauen*, nr. 59793/17, 11. december 2018. Se også EMD, *M.K. m.fl. mod Polen*, nr. 40503/17, 42902/17 og 43643/17, 23. juli 2020.

⁽⁵⁵⁾ EMD, *N.A. mod Finland*, nr. 25244/18, 14. november 2019.

1.9. Tilbagedrivelser og tilbagetrækninger på havet

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 flygtningeretten, men skal også være i overensstemmelse med den internationale havret.

Handlinger på åbent hav er reguleret af FN's havretskonvention samt den internationale konvention om sikkerhed for menneskeliv på søen (SOLAS) og den internationale konvention om maritim 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. I denne sammenhæng er et af de mest kontroversielle spørgsmål, hvor personer, som er reddet eller opbragt til havs, skal ilandsættes.

Tilbagedrivelse (»push-back«) og tilbagetrækning (»pull-back«) rejser spørgsmål om forenelighed med princippet om *non-refoulement* og retten til at forlade et hvilket som helst land. Ved tilbagedrivelse til havs tvinges personer tilbage til det tredjeland, de forlod. Tilbagetrækning indebærer, at personer forhindres i at forlade et tredjelands område eller, hvis de allerede er på åbent hav, forhindres i at nå EU-medlemsstaternes territorialfarvand.

I henhold til EU-retten foreskriver artikel 13, sammenholdt med artikel 3 og 4, i Schengengrænsekodeksen, at grænseovervågning skal forhindre ulovlig grænsepassage og forhindre og afskrække personer fra omgåelse af ind- og udrejsekontrollen ved grænseovergangsstederne under overholdelse af princippet om *non-refoulement*. Forordningen om søgrænser (forordning (EU) nr. 656/2014) regulerer EU-medlemsstaternes overvågning af de ydre søgrænser inden for rammerne af det operative samarbejde med Frontex. Artikel 4 sikrer beskyttelse af de grundlæggende rettigheder og *non-refoulement*-princippet. Artikel 10 i forordningen om søgrænser indeholder bestemmelser om ilandsætning af reddede personer.

I henhold til Europarådets retsorden finder EMRK anvendelse på enhver person under en medlemsstats jurisdiktion. EMD har ved flere lejligheder fastslået ⁽⁵⁶⁾, at personer kan høre under en stats jurisdiktion, når denne stat udøver kontrol over

⁽⁵⁶⁾ EMD, *Xhavara m.fl. mod Italien og Albanien* (dec.), nr. 39473/98, 11. januar 2001; EMD, *Medvedyev m.fl. mod Frankrig* [Storkammer], nr. 3394/03, 29. marts 2010.

dem på åbent hav. I en sag fra 2012 mod Italien fastlagde EMD's Storkammer rettighederne for migranter, som forsøger at nå europæisk territorium, og medlemsstaternes forpligtelser under sådanne omstændigheder.

Eksempel: I sagen *Hirsi Jamaa m.fl. mod Italien* ⁽⁵⁷⁾ var klagerne en del af en gruppe bestående af ca. 200 migranter, heriblandt asylsøgere og andre, som var blevet opbragt af den italienske kystvagt på åbent hav, mens 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 at de fik mulighed for at ansøge om asyl. Deres navne eller nationalitet blev ikke registreret. EMD 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 italienske myndigheder 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 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 De Forenede Nationers Højkommissær for Flygtninge (UNHCR) havde tildelt.

EMD 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 artikel 3 i EMRK. EMD gentog, at de italienske myndigheder burde have forvissat sig om, hvordan de libyske myndigheder opfyldte deres internationale forpligtelser i forbindelse med beskyttelse af flygtninge. Overførslen af klagerne til Libyen udgjorde derfor en krænkelse af artikel 3 i EMRK, fordi den udsatte dem for risikoen for *refoulement*.

⁽⁵⁷⁾ EMD, *Hirsi Jamaa m.fl. mod Italien* [Storkammer], nr. 27765/09, 23. februar 2012.

Hovedpunkter

- Stater har ret til at beslutte, hvorvidt de vil give udlændinge adgang til deres område, men de skal respektere EU-retten, EMRK og de gældende menneskerettighedsgarantier (se [indledningen til dette kapitel](#)).
- Ifølge EU-retten og EMRK er det forbudt at afvise personer ved grænsen og sende dem tilbage til stater, hvor de risikerer forfølgelse eller anden alvorlig overlast (forbud mod *refoulement*) (se [indledningen 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 vedrører gennemførelsen af grænsekontrol (se [afsnit 1.4](#)) og opgaver i forbindelse med grænseovervågning, navnlig til søs (se [afsnit 1.9](#)).
- EU-retten, og navnlig Schengenreglerne, gør det muligt for personer at rejse uden grænsekontrol inden for Schengenområdet (se [afsnit 1.1](#)).
- EU's ordning for lokal grænsetrafik gør det lettere for indbyggere i grænseområder at passere en medlemsstats ydre landgrænse (se [afsnit 1.6](#)).
- I henhold til EU-retten betyder en Schengenstats indrejseforbud, at den pågældende person ikke kan få adgang til hele Schengenområdet (se [afsnit 1.3](#)).
- EU's charter foreskriver retten til asyl og forbuddet mod *refoulement*. EU's asyllovgivning finder anvendelse fra det øjeblik, en person ankommer til en EU-grænse. EMRK foreskriver ikke ret til asyl som sådan, men det er forbudt at afvise en person, hvis denne person dermed bliver risikeret at blive udsat for tortur eller andre former for mishandling (se [afsnit 1.8](#)).
- Under visse omstændigheder begrænser EMRK en stats ret til at frihedsberøve eller afvise en migrant ved dens grænser (se [indledningen til dette kapitel](#) og [afsnit 1.7](#), [1.8](#) og [1.9](#)), uanset om migranten befinder sig i et transitområde eller på anden måde befinder sig under den pågældende stats jurisdiktion.

Yderligere retspraksis og materiale:

For at få adgang til yderligere retspraksis, se venligst [retningslinjerne](#) i denne håndbog. Yderligere materiale vedrørende de emner, der behandles i dette kapitel, kan findes i afsnittet »[Supplerende læsning](#)«.

2

EU's store informationsteknologisystemer og interoperabilitet

| EU | Omhandlede emner | Europarådet |
|--|-------------------------|--|
| <p>VIS-forordningen (forordning (EF) nr. 767/2008)</p> <p>Afgørelse om adgang til VIS for retshåndhævende myndigheder (2008/633/RIA)</p> <p>Eurodacforordningen (forordning (EU) nr. 603/2013)</p> <p>SIS-forordningen (forordning (EU) 2018/1862); SIS-forordning om ind- og udrejsekontrol (forordning (EU) 2018/1861); SIS-forordning om tilbagesendelse (forordning (EU) 2018/1860)</p> <p>EES-forordningen (forordning (EU) 2017/2226)</p> <p>ETIAS-forordningen (forordning (EU) 2018/1240)</p> <p>ECRIS-TCN-forordningen (forordning (EU) 2019/816)</p> <p>Europolforordningen (forordning (EU) 2016/794)</p> <p>eu-LISA-forordningen (forordning (EU) 2018/1726)</p> | <p>EU's IT-systemer</p> | <p>EMRK, artikel 8 (ret til respekt for privatliv og familieliv)</p> <p>Konvention om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger (»konvention nr. 108«)</p> <p>Den moderniserede konvention om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger (»den moderniserede konvention nr. 108«)</p> <p>EMD, <i>S. og Marper</i> [Storkammer], nr. 30562/04 og 30566/04, 2008 (opbevaring af fingeraftryk)</p> |

| EU | Omhandlede emner | Europarådet |
|--|---------------------------------------|--|
| <p>Interoperabilitetsforordningen – grænser og visum (forordning (EU) 2019/817)</p> <p>Interoperabilitetsforordningen – asyl og migration (forordning (EU) 2019/818)</p> | Interoperabilitet | <p>EMRK, artikel 8 (ret til respekt for privatliv og familieliv)</p> <p>Konvention nr. 108</p> <p>Den moderniserede konvention nr. 108</p> |
| <p>EU's charter, artikel 8, stk. 2 (ret til beskyttelse af personoplysninger)</p> <p>Den generelle forordning om databeskyttelse (GDPR), artikel 5</p> <p>Direktivet om databeskyttelse for politimyndigheder og strafferetlige myndigheder ((EU) 2016/680), artikel 4</p> <p>EU-Domstolen, forenede sager C-293/12 og C-594/12, <i>Digital Rights Ireland</i> [Store Afdeling], 2014 (behandling af for omfattende data)</p> | Formålsbegrænsning | <p>EMRK, artikel 8 (ret til respekt for privatliv og familieliv)</p> <p>Den moderniserede konvention nr. 108, artikel 5</p> |
| <p>Den generelle forordning om databeskyttelse (GDPR), artikel 13 og 14</p> <p>Direktivet om databeskyttelse for politimyndigheder og strafferetlige myndigheder ((EU) 2016/680), artikel 13</p> | Retten til information | <p>EMRK, artikel 8 (ret til respekt for privatliv og familieliv)</p> <p>Den moderniserede konvention nr. 108, artikel 8</p> |
| <p>Den generelle forordning om databeskyttelse (GDPR), artikel 5</p> <p>EU-Domstolen, forenede sager C-293/12 og C-594/12, <i>Digital Rights Ireland</i> [Store Afdeling], 2014 (beskyttelse af personoplysninger mod risikoen for misbrug og ulovlig adgang)</p> <p>Direktivet om databeskyttelse for politimyndigheder og strafferetlige myndigheder ((EU) 2016/680), artikel 4</p> <p>Retsinstrumenter om etablering af EU's IT-systemer (som anført ovenfor)</p> | Uautoriseret adgang til data | Den moderniserede konvention nr. 108, artikel 7 |
| <p>Den generelle forordning om databeskyttelse (GDPR), artikel 5</p> <p>Direktivet om databeskyttelse for politimyndigheder og strafferetlige myndigheder ((EU) 2016/680), kapitel 5</p> <p>Retsinstrumenter om etablering af EU's IT-systemer (som anført ovenfor)</p> | Dataoverførsel til tredjelande | Den moderniserede konvention nr. 108, artikel 14 |

| EU | Omhandlede emner | Europarådet |
|---|---|---|
| <p>EU's charter, artikel 8, stk. 2 (ret til beskyttelse af personoplysninger)</p> <p>Den generelle forordning om databeskyttelse (GDPR), artikel 15-17</p> <p>Direktivet om databeskyttelse for politimyndigheder og strafferetlige myndigheder ((EU) 2016/680), artikel 14-17</p> <p>EU-Domstolen, forenede sager C-203/15 og C-698/15, <i>Tele2 Sverige</i> [Store Afdeling], 2016 (forpligtelse til at underrette for at sikre retten til et effektivt retsmiddel)</p> | <p>De registreredes rettigheder (adgang til, rettelse og sletning af oplysninger)</p> | <p>EMRK, artikel 8 (ret til respekt for privatliv og familieliv)</p> <p>Den moderniserede konvention nr. 108, artikel 9</p> <p>EMD, <i>Segerstedt-Wiberg m.fl.</i> mod <i>Sverige</i>, nr. 62332/00, 2006 (adgang til oplysninger i sikkerhedstjenestes besiddelse)</p> |

Indledning

Dette kapitel ser på de store IT-systemer, som EU har etableret på området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Heri beskrives garantierne vedrørende udvalgte grundlæggende rettigheder, navnlig med hensyn til databeskyttelse, retten til respekt for privatliv, retten til asyl og retten til effektive retsmidler. Kapitlet indeholder også en forklaring af begrebet interoperabilitet, som opnås ved at sammenkoble EU's store IT-systemer. På den måde kan brugere udføre en søgning på en person på tværs af systemer og se de oplysninger, de har adgang til, i stedet for at skulle søge i de enkelte systemer hver for sig.

I henhold til EU-retten anvender EU-medlemsstaternes grænse-, asyl- og indvandringsmyndigheder i stigende grad teknologi, når de skal træffe beslutninger, der berører en person. IT-systemer bruges også mere og mere til formål vedrørende den indre sikkerhed. For tredjelandsstatsborgere – personer, der ansøger om international beskyttelse, migranter i en ulovlig situation, visumansøgere eller personer, der rejser til hverdag – er det vanskeligt at forstå, hvordan IT-systemerne fungerer, og hvordan de påvirker afgørelserne.

EU har oprettet seks store IT-systemer ud over Europols databaser. Disse IT-systemer understøtter forvaltningen af migration, asyl og grænser, de styrker det retlige samarbejde og bidrager til at styrke den indre sikkerhed i Unionen.

Den Europæiske Unions Agentur for den Operationelle Forvaltning af Store IT-Systemer inden for Området med Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed (eu-LISA) blev oprettet i 2011 ved [forordning \(EU\) nr. 1077/2011](#) og præciseret i [forordning \(EU\) 2018/1726](#). Agenturet er ansvarligt for udvikling og operationel forvaltning af EU's store IT-systemer. Det sikrer deres effektive, sikre og løbende drift samt kontinuerlig og uafbrudt udveksling af oplysninger mellem de nationale myndigheder, der bruger dem. Agenturet skal sikre de højeste niveauer af datasikkerhed, datakvalitet og databeskyttelse.

I henhold til Europarådets retsorden fastsætter konventionen om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger ([CETS nr. 108](#)), som moderniseret ved ændringsprotokollen ([CETS nr. 223](#)) grundprincipperne for behandling af personoplysninger i både den private og den offentlige sektor. Disse principper finder tilsvarende anvendelse på behandling af personoplysninger i EU's store IT-systemer. Konvention nr. 108 og dens moderniseringsprotokol ([»den moderniserede konvention nr. 108«](#)) beskytter personer mod krænkelse, som kan ske i forbindelse med behandling af personoplysninger, og har til hensigt at regulere den grænseoverskridende udveksling af personoplysninger. I henhold til retten til respekt for privatliv og familieliv i artikel 8 i EMRK har EMD taget stilling til spørgsmål vedrørende automatisk behandling af personoplysninger i store databaser, der er etableret på nationalt plan. Sammen med Europarådets ikkebindende retlige instrumenter, herunder [politihenstillingen \(henstilling nr. R\(87\) 15\)](#), kan denne retspraksis vejlede de retshåndhævende myndigheder i brugen af personoplysninger, f.eks. når de søger i et af EU's IT-systemer, der er nævnt nedenfor.

2.1. EU's store IT-systemer

EU's IT-systemer anvendes til en række forskellige migrationsrelaterede processer: i asylprocessen, til visumbehandling, i forbindelse med grænsekontrol, til udstedelse af opholdstilladelser, ved pågribelse af migranter i en ulovlig situation, i tilbagevendelsesprocedurer og til udstedelse af indrejseforbud samt i forbindelse med udveksling af oplysninger om tredjelandsstatsborgeres straffedomme. De tjener også andre formål. De retshåndhævende myndigheder kan navnlig bruge dem til at bekæmpe terrorisme og anden alvorlig kriminalitet under strenge betingelser. I dette afsnit beskrives de seks store EU-systemer samt Europols databaser, og hvordan disse bliver interoperable. Det er kun de tre første af nedenstående

systemer – det europæiske fingeraftrykssystem (Eurodac), visuminformationssystemet (VIS) og SIS – som var operationelle i juli 2020, og retsgrundlaget for Eurodac og VIS var under revidering.

2.1.1. Europæisk fingeraftrykssystem (Eurodac)

Eurodac indeholder fingeraftryk af tredjelandsstatsborgere, som søger asyl i en af EU's medlemsstater, samt fingeraftryk fra migranter, der er blevet pågrebet, da de forsøgte at krydse grænsen ulovligt. Fingeraftryk af børn under 14 år behandles ikke, selv om det er hensigten, at denne grænse skal sættes ned til seks år, i en [revision](#) af Eurodacforordningen, som er under behandling. Ifølge eu-LISA indeholdt Eurodac næsten 5,5 millioner fingeraftryksdatasæt i 2018 ⁽⁵⁸⁾. Systemet har været operationelt siden 2003 og blev revideret i 2013 ved forordning (EU) nr. 603/2013 ([Eurodacforordningen](#)) ⁽⁵⁹⁾.

Eurodac hjælper EU-medlemsstaterne med at fastslå, hvor personer, der ansøger om international beskyttelse, første gang rejste ind i EU. Fingeraftrykkene i Eurodac giver en EU-medlemsstat mulighed for at se, om den pågældende allerede har ansøgt om asyl et andet sted, eller om personen er blevet pågrebet i en anden EU-medlemsstat efter ulovlig indrejse. Det støtter dermed EU's medlemsstater i anvendelsen af [Dublinforordningen](#) (forordning (EU) nr. 604/2013) (se [afsnit 5.2](#)).

De nationale retshåndhævende myndigheder og EU's Agentur for Retshåndhævelsessamarbejde (Europol) kan også tilgå data i Eurodac med henblik på forebyggelse, afsløring og efterforskning af terrorhandlinger eller andre alvorlige strafbare handlinger, men kun til disse formål og på strenge betingelser. På grund af praktiske problemer var Europol i juli 2020 endnu ikke forbundet til Eurodac.

Eurodacforordningen finder anvendelse på alle EU's medlemsstater samt de associerede Schengenlande ⁽⁶⁰⁾.

⁽⁵⁸⁾ eu-LISA (2019), »Eurodac – 2018 annual report«, juni 2019, s. 4.

⁽⁵⁹⁾ Den suppleres af en gennemførelsesforordning om fastsættelse af mere detaljerede regler for anvendelsen af Eurodac; se Kommissionens gennemførelsesforordning (EF) nr. 1560/2003 (EUT 2003 L 222/3) som ændret ved Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 118/2014 (EUT 2014 L 39/1).

⁽⁶⁰⁾ Irland er kun bundet af 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 2000 L 316/1.

2.1.2. Visuminformationssystem (VIS)

VIS har til formål at lette ansøgningsproceduren for Schengenvisum (visum til kortvarigt ophold) og udveksling af oplysninger mellem Schengenstaterne – herunder deres diplomatiske og konsulære repræsentationer – om sådanne ansøgninger. Det anvendes også i forbindelse med asyl, indvandringskontrol og sikkerhedsrelaterede spørgsmål. Det indeholder oplysninger om visumansøgere, herunder fingeraftryk, foto og afgørelser om ansøgninger om visum til kortvarigt ophold. Fingeraftryk af børn under 12 år behandles ikke, selv om det er hensigten, at denne grænse skal sættes ned til seks år, i en [revision](#) af VIS-forordningen, som er under behandling.

[VIS-forordningen](#) (EF) nr. 767/2008 beskriver, hvordan VIS fungerer. VIS blev rullet ud i hele verden i november 2015 ⁽⁶¹⁾. I august 2018 var der blevet indlæst over 60 millioner visumansøgninger og 40 millioner fingeraftryk i VIS ⁽⁶²⁾.

Eftersom et af formålene med VIS er at styrke den indre sikkerhed i Schengenområdet, giver [Rådets afgørelse 2008/633/RIA](#) de nationale retshåndhævende myndigheder og Europol adgang til oplysninger med henblik på forebyggelse, afsløring og efterforskning af terrorhandlinger og andre alvorlig strafbare handlinger, men kun til disse formål og under strenge betingelser. Denne adgang trådte i kraft i september 2013 ⁽⁶³⁾. [Tabel 2](#) viser, hvilke EU-medlemsstater VIS anvendes i.

2.1.3. Schengeninformationssystemet (SIS)

SIS indeholder indberetninger om bestemte kategorier af eftersøgte eller forsvundne personer (både EU-statsborgere og tredjelandstatsborgere) og forsvundne genstande. Det indeholder også indberetninger om tredjelandstatsborgere, der er blevet nægtet indrejse eller er genstand for en afgørelse om tilbagesendelse. Databasen indeholder anvisninger til politifolk og grænsevagter

⁽⁶¹⁾ Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2015/912 af 12. juni 2015 om fastsættelse af den dato, hvor visuminformationssystemet (VIS) skal idriftsættes i den 21., 22. og 23. region, EUT 2015 L 148/28.

⁽⁶²⁾ Europa-Kommissionen (2019), »[Factsheet: EU Information systems – Security and Borders](#)«, Bruxelles, april 2019, s. 1.

⁽⁶³⁾ Se Rådets afgørelse 2013/392/EU af 22. juli 2013 om fastsættelse af den dato, fra hvilken afgørelse 2008/633/RIA om adgang til søgning i visuminformationssystemet (VIS) for de udpegede myndigheder i medlemsstaterne og for Europol med henblik på forebyggelse, afsløring og efterforskning af terrorhandlinger og andre alvorlige strafbare handlinger har virkning, EUT 2013 L 198/45, som efter et annullationssøagsmål ved EU-Domstolen derefter blev erstattet af Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2015/1956 af 26. oktober 2015 om fastsættelse af den dato, fra hvilken afgørelse 2008/633/RIA om adgang til søgning i visuminformationssystemet (VIS) for de udpegede myndigheder i medlemsstaterne og for Europol med henblik på forebyggelse, afsløring og efterforskning af terrorhandlinger og andre alvorlige strafbare handlinger har virkning, EUT 2015 L 284/146.

om den specifikke foranstaltning, der skal træffes, når en person eller genstand er lokaliseret (f.eks. at anholde en mistænkt, beskytte en udsat savnet person eller beslaglægge et ugyldigt pas). Nationale retshåndhævende myndigheder, grænse-, told-, visum- og retsmyndigheder kan tilgå de oplysninger, der er lagret i SIS, inden for deres respektive mandater.

Systemet har været operationelt siden marts 1995, og den mere avancerede anden generation ⁽⁶⁴⁾ blev lanceret i april 2013. En revision af retsgrundlaget for SIS, der udgøres af tre forskellige retsakter, nemlig *SIS-forordningen* (forordning (EU) 2018/1862), *SIS-forordning om ind- og udrejsekontrol* (forordning (EU) 2018/1861) og *SIS-forordning om tilbagesendelse* (forordning (EU) 2018/1860), trådte i kraft i december 2018. Den sikrede vigtige tekniske og operationelle forbedringer, herunder nye indberetningskategorier (f.eks. afgørelser om tilbagesendelse), og en mere effektiv udveksling af oplysninger mellem EU-medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder og EU-agenturer som Europol, Den Europæiske Unions Agentur for Strafferetligt Samarbejde (Eurojust) og Frontex. I 2018 var der i alt mere end 82 millioner SIS-indberetninger, hvoraf kun ca. 930 000 omhandlede personer, mens resten omhandlede genstande. Der blev foretaget over 6,1 milliarder søgninger i SIS i 2018, og systemet var således det mest brugte system på migrations- og sikkerhedsområdet ⁽⁶⁵⁾. *Tabel 2* viser, hvilke EU-medlemsstater SIS anvendes i.

2.1.4. Ind- og udrejsesystemet (EES)

EES blev oprettet ved *EES-forordningen* (forordning (EU) 2017/2226, senest ændret ved *forordning (EU) 2019/817*) til registrering af indrejse i og udrejse af Schengenområdet for alle tredjelandstatsborgere, der er givet tilladelse til indrejse med henblik på et kortvarigt ophold på medlemsstaternes område (både rejsende med og uden visumpligt), hvilket betyder et eller flere besøg op til i alt 90 dage inden for en periode på 180 dage. Systemet beregner og overvåger varigheden af de pågældende tredjelandstatsborgeres ophold med henblik på at lette passagen for *bona fide*-rejsende og identificere personer, hvis tilladelse er udløbet, samt bekæmpe identitetssvig. Det vil erstatte den gældende forpligtelse til at stemple pas manuelt med elektronisk registrering af, hvornår og hvor personen rejste ind i og ud af Schengenområdet, og en automatisk beregning af, hvor mange dage personen kan blive på et kortvarigt ophold. EES indeholder også oplysninger om nægtelse af indrejse.

⁽⁶⁴⁾ Se *forordning (EU) nr. 1987/2006*, EUT 2006 L 381/4; og *afgørelse 2007/533/JHA*, EFT 2007 L 205/63.

⁽⁶⁵⁾ eu-LISA (2019), »*SIS II – 2018 Annual Statistics: Factsheet*«, marts 2019.

Andre formål med EES er at forhindre irregulær indvandring og lette forvaltningen af migrationsstrømme. Systemet bør også bidrage til forebyggelse, afsløring og efterforskning af terrorhandlinger og andre alvorlige strafbare handlinger. Således vil de nationale retshåndhævende myndigheder og Europol ud over grænse-, visum- og indvandringsmyndighederne have adgang til oplysningerne i EES, men kun til de formål vedrørende national sikkerhed, der er beskrevet ovenfor, og på strenge betingelser.

Systemet forventes at blive sat i drift i 2022. EES vil kunne anvendes i alle stater, der er med i Schengenområdet (se [tabel 2](#)).

2.1.5. Europæisk system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse (ETIAS)

[ETIAS-forordningen](#) (forordning (EU) 2018/1240, senest ændret ved [forordning \(EU\) 2019/817](#)) indførte et system for kontrol før grænsen for rejsende, der er fritaget for visumpligt. Det automatiske system screener statsborgere fra tredjelande uden visumpligt for at vurdere, hvorvidt de skal have tilladelse til at rejse ind i EU for at opholde sig der i op til 90 dage inden for en periode på 180 dage. Ved hjælp af et onlineværktøj til ansøgning indsamler det personoplysninger om rejsende, der er fritaget for visumpligt, før de ankommer til EU's ydre grænse. Frontex og den eller de relevante medlemsstaters grænsekontrolmyndigheder krydstjekker disse oplysninger med alle relevante databaser. Hvis det konstateres i kontrollen, at personen ikke udgør en risiko med hensyn til sikkerhed, irregulær migration eller folkesundheden, vil vedkommende modtage en automatisk tilladelse til at rejse til EU. Ellers vil ansøgningen blive henvist til manual kontrol hos de kompetente myndigheder. Det europæiske system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse (ETIAS) gør det således nemmere at rejse, fordi de rejsende får en foreløbig tilkendegivelse af, at de kan rejse ind i Schengenområdet.

Før en person påbegynder en rejse, har transportvirksomheder, som f.eks. flyselskaber, begrænset adgang til ETIAS og EES-oplysningerne for at kunne kontrollere, om en rejsende har en ETIAS-tilladelse og dermed ikke har opbrugt de 90 dage inden for en periode på 180 dage.

Systemet forventes at blive sat i drift ved udgangen af 2022. ETIAS vil kunne anvendes i alle stater, der er med i Schengenområdet (se [tabel 2](#)).

2.1.6. Det europæiske informationssystem til udveksling af oplysninger fra strafferegistre vedrørende tredjelandstatsborgere (ECRIS-TCN)

ECRIS-TCN er en central database, der giver EU-medlemsstaterne mulighed for at udveksle oplysninger om strafferegistre for tredjelandstatsborgere, der er blevet dømt i EU. Det fungerer som et »hit/no hit«-system. Systemet blev oprettet ved [ECRIS-TCN-forordningen](#) (forordning (EU) 2019/816) og supplerer den decentrale EU-strafferegisterdatabase (det europæiske informationssystem vedrørende strafferegistre (ECRIS)) oprettet ved [Rådets afgørelse 2009/316/RIA](#).

ECRIS-TCN kan ved hjælp af »hit/no hit« hjælpe med at finde ud af, i hvilken eller hvilke medlemsstater den pågældende tredjelandstatsborger er registreret i deres strafferegister. Forespørgsler i systemet kan foretages med biometriske data, som f.eks. fingeraftryk. Hvis der er et hit, kan de nationale retlige myndigheder igennem ECRIS kontakte den relevante medlemsstat bilateralt for at få flere oplysninger.

De nationale myndigheder kan anvende ECRIS-TCN til straffesager, men også til ikkestrafferetlige sager (f.eks. i forbindelse med behandling af ansøgninger om opholdstilladelse). Europol, Eurojust og Den Europæiske Anklagemyndighed har også direkte adgang til ECRIS-TCN inden for deres respektive mandater.

ECRIS-TCN forventes at blive sat i drift ved udgangen af 2022. Alle EU-medlemsstater bortset fra Danmark og Irland deltager i systemet (se [tabel 2](#)).







2.1.7. Europols informationssystem (EIS)











EIS er Europols centrale database for strafferetlige oplysninger og efterretninger. Det er reguleret af forordningen om Europols oprettelse, [forordning \(EU\) 2016/794](#), og blev sat i drift i 2005. Det dækker alle Europols kriminalitetsområder og indeholder oplysninger om alvorlig kriminalitet med grænseoverskridende karakter, om mistænkte og dømte personer, om kriminelle strukturer og de midler, der bliver brugt til at begå kriminalitet. Den opgraderede version af EIS, som blev lanceret i 2013, kan lagre og krydstjekke biometri og data vedrørende cyberkriminalitet. EIS er et referencesystem, der kan bruges til at se, om der findes oplysninger om en person eller en genstand i andre jurisdiktioner.




Europols personale og udpegede embedsmænd i EU-medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder har adgang til EIS. De nationale myndigheder kan foretage søgninger i systemet, og hvis de får et hit, kan de anmode om yderligere oplysninger gennem Europols netværksprogram til sikker informationsudveksling (SIENA). Desuden kan [Europols samarbejdspartnere](#) have direkte adgang til at lagre og forespørge på data via Europols operationelle center.

Tabel 2 indeholder en liste over de eksisterende store IT-systemer med deres hovedformål, de omfattede tredjelandstatsborgere, de biometriske identifikationer, der behandles, og systemernes geografiske anvendelsesområde. Der findes flere oplysninger om disse EU-databaser, navnlig fra et databeskyttelsesperspektiv, i [håndbogen om europæisk databeskyttelseslovgivning](#), afsnit 8.3.2.






Tabel 2: EU's store IT-systemer på migrations- og sikkerhedsområdet

| IT-system | Hovedformål | Omfattede personer | Biometriske identifikationer | Anvendelsesområde |
|----------------|---|---|--|---|
| Eurodac | Bestemmelse af, hvilken stat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse Yderligere formål: retshåndhævelse | Ansøgere og personer med international beskyttelse Migranter, der har krydset de ydre grænser ulovligt |  | 27 EU-medlemsstater + SAC |
| VIS | Fremme af udvekslingen af oplysninger mellem Schengen-medlemsstater om visumansøgninger Yderligere formål: retshåndhævelse | Visumansøgere og referencepersoner |  | 24 EU-medlemsstater (ikke CY, HR og IE) + SAC |
| SIS | Fremme af samarbejdet mellem de retshåndhævende myndigheder for at garantere sikkerheden i EU og Schengen-medlemsstaterne | Savnede, sårbare og eftersøgte personer |     | 25 EU-medlemsstater (ikke CY og IE) + SAC |

| IT-system | Hovedformål | Omfattede personer | Biometriske identifikatorer | Anvendelsesområde |
|-------------------------------------|---|--|--|---|
| SIS – ind- og udrejsekontrol | Indlæsning og behandling af indberetninger om afslag på indrejse og ophold i Schengenmedlemsstaterne | Tredjelandstatsborgere, der er dømt eller mistænkt for en forbrydelse, der straffes med en fængselsstraf på mindst ét år Migranter i en ulovlig situation |    | 25 EU-medlemsstater (ikke CY og IE) + SAC |
| SIS – tilbagesendelse | Indlæsning og behandling af indberetninger om tredjelandstatsborgere, der er genstand for en afgørelse om tilbagesendelse | Migranter i en ulovlig situation, der er genstand for en afgørelse om tilbagesendelse |    | 25 EU-medlemsstater (ikke CY og IE) + SAC |
| EES | Beregning og overvågning af varigheden af tredjelandstatsborgeres tilladte ophold og identificere personer, hvis tilladelse til ophold er udløbet | Rejsende fra tredjelande med henblik på et kortvarigt ophold |   | 24 EU-medlemsstater (ikke CY, HR og IE) + SAC |
| ETIAS | Vurdering før rejsen af, om en tredjelandstatsborger, som er fritaget for visumpligt, udgør en risiko for sikkerheden, irregulær migration eller folkesundheden | Rejsende fra tredjelande uden visumpligt | Ingen | 26 EU-medlemsstater (ikke IE) + SAC |
| ECRIS-TCN | Udveksling af oplysninger om tidligere straffedomme afsagt over tredjelandstatsborgere | Tredjelandstatsborgere, der er tidligere straffet |   | 25 EU-medlemsstater (ikke DK og IE) |

| IT-system | Hovedformål | Omfattede personer | Biometriske identifikatorer | Anvendelsesområde |
|------------|---|--|---|---------------------|
| EIS | Lagring af og forespørgsel om data om alvorlig kriminalitet og terrorisme | Personer, der er mistænkt eller dømt for alvorlig organiseret kriminalitet og terrorisme |    | 27 EU-medlemsstater |

Bemærk: Et IT-system angivet med **blå skrift** er endnu ikke taget (fuldt ud) i brug – den præcise dato fastsættes af Europa-Kommissionen. Der findes ajourførte oplysninger om startdatoer på eu-lisa.europa.eu (for alle IT-systemer bortset fra Europol) og europol.europa.eu (for Europol)


 : fingeraftryk;
  : håndfladeaftryk;
  : ansigtsbillede;
  :

DNA-profil.

SAC: associerede Schengenlande, dvs. Island, Liechtenstein, Norge og Schweiz.

Der findes flere oplysninger om systemernes anvendelsesområde i noterne til bilag 1.

Kilde: FRA, baseret på retlige instrumenter, 2020

2.2. Interoperabilitet

Interoperabilitet betyder, at forskellige IT-systemer kan udveksle og dele data med hinanden. Det betyder i praksis, at berettigede brugere vil kunne foretage en målrettet søgning efter en person i forskellige IT-systemer på én gang og se de personoplysninger, de har ret til at tilgå, i stedet for at skulle foretage mange søgninger i forskellige systemer. Dette skal ske i overensstemmelse med deres adgangsrettigheder og de databeskyttelseskrav, der gælder for de underliggende systemer. Med andre ord vil EU's IT-systemer, der i øjeblikket ikke er forbundet, men opererer i siloer, kunne »tale sammen«, når de først er interoperable. Interoperabilitet har til formål at hjælpe myndighederne med at verificere identiteten på de personer, hvis data er lagret i mindst ét af de underliggende IT-systemer, og afsløre flere identiteter.

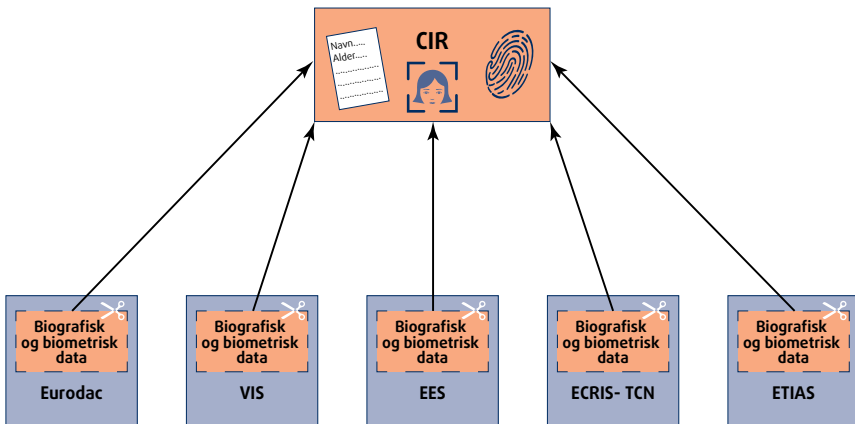
Interoperabilitet kan øge beskyttelsen – f.eks. ved at hjælpe til at finde savnede personer, herunder børn, men det giver også anledning til udfordringer med hensyn til de grundlæggende rettigheder. Dette skyldes, at de personer, hvis data er lagret i IT-systemer, står i en svag position og ofte mangler viden om deres rettigheder.

De vigtigste komponenter i EU's store IT-systemers interoperabilitet som fastlagt ved interoperabilitetsforordningerne ([forordning \(EU\) 2019/817](#) og [forordning \(EU\) 2019/818](#)) er beskrevet i afsnit 2.2.1 til 2.2.4. De forventes at blive sat i drift inden udgangen af 2023.

2.2.1. Det fælles identitetsregister

Det fælles identitetsregister (CIR) lagrer de grundlæggende identitetsoplysninger for alle personer, der er registreret i et af EU's store IT-systemer, i en fælles, central database (kapitel IV i interoperabilitetsforordningerne). Identitetsregisteret skal deles og anvendes af alle IT-systemer, bortset fra SIS, som anvender en anden teknisk løsning. Bestemte biometriske og biografiske data flyttes fra de eksisterende systemer (f.eks. Eurodac, VIS og EES) og lagres i en fælles platform, som vist i figur 2. Denne komponent vil blive indarbejdet i arkitekturen for nye IT-systemer (ETIAS og ECRIS-TCN). De data, der lagres i det fælles register, »tilhører« fortsat de underliggende systemer.

Figur 2: Det fælles identitetsregister



Kilde: FRA, 2020

2.2.2. Den europæiske søgeportal

Den europæiske søgeportal (ESP) fungerer som et centralt punkt, hvor man kan søge i de forskellige IT-systemer og CIR med én søgning. Gennem portalen vil brugerne kunne se de data om en person, der er lagret i de IT-systemer, de har ret til at se, herunder SIS, EIS og to Interpol-databaser, ved hjælp af både biografiske og biometriske data. De samlede resultater vises på ét skærmbillede.

2.2.3. Multiidentitetsdetektor

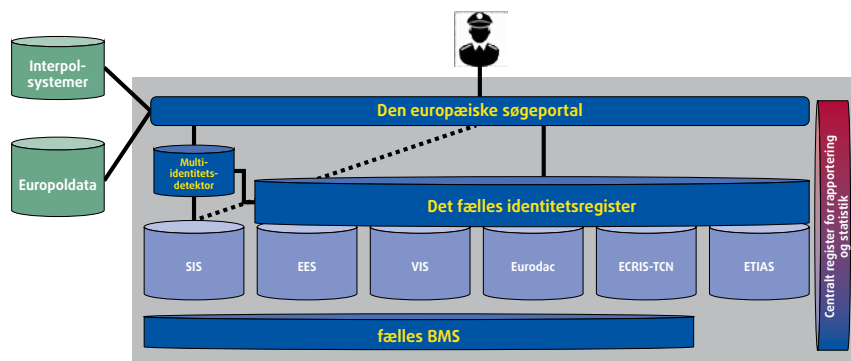
Multiidentitetsdetektoren (MID) er en mekanisme, der kontrollerer, om data om den samme person findes i flere IT-systemer under forskellige navne og identiteter (kapitel V i interoperabilitetsforordningerne). Hvis den samme person bruger forskellige identiteter, vil dette blive opdaget, og de vil blive knyttet sammen, hvilket bidrager til at bekæmpe identitetstyveri. Når de nationale myndigheder med adgangsrettigheder søger i systemerne, kan de se alle identiteter, der er registreret i systemerne, for personen, uanset om de er gemt under et andet navn. Multiidentitetsdetektoren skal sikre en korrekt identifikation af personer ved hjælp af en automatisk samt en manuel verifikationsproces.

2.2.4. Fælles biometrisk matchtjeneste

Ved at sammenligne modeller fra biometriske data lagret i IT-systemerne kan den fælles biometriske matchtjeneste (BMS) give mulighed for at søge efter og sammenligne biometriske data, f.eks. fingeraftryk og ansigtsbilleder, på tværs af forskellige IT-systemer (kapitel III i interoperabilitetsforordningerne). Det er et værktøj til at lette søgninger i flere systemer ved hjælp af biometriske data. Uden dette vil biometriske data ikke kunne bruges til CIR og multiidentitetsdetektoren.

Figur 3 viser de tekniske komponenter i store IT-systemers interoperabilitet og de berørte underliggende IT-systemer.

Figur 3: Tekniske interoperabilitetskomponenter



Kilde: Europa-Kommissionen, 2018

2.3. Tilsyn

I **henhold til EU-retten** har de nationale organer og EU-organerne beføjelse til at føre tilsyn med IT-systemernes overholdelse af EU's databeskyttelsesstandarder for at sikre et højt og konsekvent databeskyttelsesniveau. Tilsynsopgaven deles mellem databeskyttelsesmyndighederne i EU-medlemsstaterne og Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS). Hvert enkelt IT-system samt interoperabilitetsforordningerne beskriver de forskellige roller og beføjelser.

EDPS er ansvarlig for at overvåge og sikre beskyttelsen af personers grundlæggende rettigheder med hensyn til EU's agenturers og organers behandling af personoplysninger, herunder oplysningerne i EU's store IT-systemer. I den forbindelse fungerer EDPS som undersøgelses- og klageorgan. Den arbejder tæt sammen med de nationale tilsynsmyndigheder.

Der er mindre forskelle i retsgrundlaget for EU's IT-systemer, men det foreskrives generelt, at nationale databeskyttelsesmyndigheder og EDPS skal samarbejde og hver især handle inden for rammerne af deres beføjelser. De nedsætter tilsynskoordinationsgrupper for hvert stort IT-system for at sikre et koordineret og effektivt tilsyn med deres funktion. Repræsentanter for de nationale databeskyttelsesmyndigheder og EDPS mødes regelmæssigt – normalt to gange om året inden for rammerne af Det Europæiske Databeskyttelsesråd – for at drøfte fælles tilsynsrelaterede spørgsmål. Deres aktiviteter omfatter bl.a. fælles inspektioner og undersøgelser samt arbejde på en fælles metodologi. De samme forpligtelser følger også af artikel 62 i [databeskyttelsesforordningen for EU-institutionerne](#) (forordning (EU) 2018/1725).

Desuden har enhver ret til at indgive en klage til deres nationale databeskyttelsesmyndighed, som skal undersøge den og underrette klageren om forløbet eller resultatet af klagen inden for tre måneder ⁽⁶⁶⁾. Påståede overtrædelser af databeskyttelseslovgivningen begået af eu-LISA i forbindelse med forvaltningen af EU's IT-systemer kan forelægges EDPS, som skal underrette klageren om forløbet og resultatet af klagen inden for tre måneder (artikel 57, stk. 1, litra e)), og artikel 63 i databeskyttelsesforordningen for EU-institutionerne). Hvis klageren ikke får medhold, kan begge klageprocedurer føre til retslig prøvelse: ved henholdsvis de kompetente nationale domstole eller EU-Domstolen ⁽⁶⁷⁾ (se også [afsnit 2.8](#)).

I henhold til Europarådets retsorden kræver [den moderniserede konvention nr. 108](#), at stater udpeger en eller flere fuldt uafhængige og upartiske tilsynsmyndigheder til at sikre overholdelse af konventionen (artikel 15). Disse myndigheder skal have beføjelse til at efterforske, gribe ind, udstede afgørelser om overtrædelser af konventionens databeskyttelsesstandarder og vedtage administrative sanktioner samt beføjelse til at indlede retlige procedurer i tilfælde af påståede overtrædelser af garantiene i konventionen. Tilsynsmyndighederne skal også have beføjelse til at behandle individuelle klager vedrørende databeskyttelsesrettigheder.

2.4. Formålsbegrænsning, dataminimering og oplysningernes rigtighed

I henhold til EU-retten kræver princippet om formålsbegrænsning, at personoplysninger kun må indsamles til specifikke formål, der skal være tydeligt defineret. Dette princip er udspringer af artikel 8, stk. 2, i [EU's charter](#) og er afspejlet i EU's databeskyttelseslovgivning, herunder i artikel 5, stk. 1, litra b), i [GDPR](#) samt artikel 4, stk. 1, litra b), i [direktivet om databeskyttelse for politimyndigheder og strafferetlige myndigheder](#) og artikel 4, stk. 1, litra b), i [databeskyttelsesforordningen for EU-institutionerne](#). Formålsbegrænsning indebærer også, at personoplysninger ikke må viderebehandles på en måde, der er uforenelig med disse formål. Den berørte person skal kunne forudse formålet med behandlingen af data ⁽⁶⁸⁾.

Alle retsinstrumenter om oprettelse af EU's IT-systemer angiver formålet med behandlingen af personoplysninger. EU's IT-systemer kan have andre formål, såsom at hjælpe med at pågribe migranter i en irregulær situation og sende dem tilbage

⁽⁶⁶⁾ GDPR, artikel 13, stk. 2, litra d), artikel 14, stk. 2, litra e), og artikel 52-53.

⁽⁶⁷⁾ GDPR, artikel 52; databeskyttelsesforordningen for EU-institutionerne, artikel 64.

⁽⁶⁸⁾ EF-Domstolen, sag C-275/06, *Productores de Música de España (Promusic) mod Telefónica de España SAU*, forslag til afgørelse fra generaladvokat Kokott fremsat den 18. juli 2007, præmis 53.

samt at bekæmpe terrorisme og anden alvorlig kriminalitet (se tabel 3)⁽⁶⁹⁾. Optimering af brugen af IT-systemer og deres interoperabilitet, så de kan tjene andre formål, må ikke føre til et funktionskred, således at data bruges til andre formål end dem, der oprindeligt var tiltænkt.

Tabel 3: Primære og yderligere formål i retsinstrumenterne om EU's IT-systemer

| IT-system | Primært formål | Yderligere formål | |
|-----------------------|--|-------------------------------|---|
| | | Pågribelse og tilbagesendelse | Bekæmpelse af grov kriminalitet og terrorisme |
| Eurodac | Anvendelse af Dublinforordningen | Ja (delvist – pågribelse) | Ja |
| VIS | Støtte til visumansøgningsprocessen og grænsekontrol | Ja | Ja |
| SIS | Beskyttelse af medlemsstaternes indre sikkerhed | Nej | – |
| SIS – grænser | Behandling af indberetninger om nægtelse af indrejse og ophold | – | Nej |
| SIS – tilbagesendelse | Behandling af indberetninger om afgørelser om tilbagesendelse | – | Nej |
| EES | Registrering af alle tredjelandstatsborgeres ind- og udrejse | Ja | Ja |
| ETIAS | Kontrol før grænsen for tredjelandstatsborgere uden visumpligt | Nej | Ja |
| ECRIS-TCN | Udveksling af oplysninger om tredjelandstatsborgeres tidligere domme i andre EU-medlemsstater inden for rammerne af det retlige samarbejde | Nej | – |
| Interoperabilitet | Sikring af korrekt identifikation af personer | – | – |

Bemærk: – = allerede en del af det primære formål.

Kilde: FRA, baseret på eksisterende retlige instrumenter, 2020

⁽⁶⁹⁾ Se også EU-Domstolen, sag C-482/08, *Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland mod Rådet for Den Europæiske Union* [Store Afdeling], 26. oktober 2010.

Den nuværende tendens i EU's IT-systemer samt de nationale systemer er, at de behandler flere og flere biometriske og alfanumeriske data. Princippet om dataminimering er nært forbundet med princippet om formålsbegrænsning. Det er afspejlet i artikel 5, stk. 1, litra b), i GDPR samt artikel 4, stk. 1, litra d), i direktivet om databeskyttelse for politimyndigheder og strafferetlige myndigheder og artikel 4, stk. 1, litra d), i forordningen om databeskyttelse inden for EU-institutionerne. Dataminimering kræver, at personoplysninger er tilstrækkelige, relevante og begrænset til det, som er nødvendigt til de formål, de behandles til. Ifølge princippet om dataminimering må tidligere indsamlede biometriske data i f.eks. VIS kun bruges igen, hvis ansøgeren ansøger om Schengenvisum igen inden for 59 måneder (artikel 13, stk. 3, i [visumkodeksen](#) (forordning (EF) nr. 810/2009).

Eksempel: I sagen *Digital Rights Ireland* ⁽⁷⁰⁾ kritiserede EU-Domstolen, at [data-lagringsdirektivet \(2006/24/EF\)](#) generelt omfatter alle personer og alle elektroniske kommunikationsmidler og samtlige trafikdata uden nogen form for differentiering, begrænsning eller undtagelse.

Ifølge princippet om oplysningernes rigtighed må den dataansvarlige ikke benytte oplysninger uden at tage skridt til med rimelig sikkerhed at sikre, at oplysningerne er nøjagtige og ajourført. Dette princip er afspejlet i artikel 5, stk. 1, litra b), i GDPR samt artikel 4, stk. 1, litra d), i direktivet om databeskyttelse for politimyndigheder og strafferetlige myndigheder og artikel 4, stk. 1, litra d), i forordningen om databeskyttelse inden for EU-institutionerne. Den dataansvarlige skal tage ethvert rimeligt skridt for at sikre, at urigtige personoplysninger straks slettes eller berigtiges. Princippet om oplysningernes rigtighed er også afspejlet i alle retsinstrumenter vedrørende EU's IT-systemer ⁽⁷¹⁾. [eu-LISA-forordningen](#) giver også agenturet beføjelse til at arbejde henimod at indføre mekanismer for automatisk datakvalitetskontrol og fælles datakvalitetsindikatorer for alle IT-systemer (artikel 12).

⁽⁷⁰⁾ EU-Domstolen, forenede sager C-293/12 og C-594/12, *Digital Rights Ireland Ltd mod Minister for Communications, Marine and Natural Resources m.fl. og Kärntner Landesregierung m.fl.* [Store Afdeling], 8. april 2014, præmis 57.

⁽⁷¹⁾ Se VIS-forordningen, artikel 29, stk. 1, litra c); Eurodacforordningen, artikel 23, stk. 1, litra c); SIS-forordningen, artikel 59, stk. 1; SIS-forordning om ind- og udrejsekontrol, artikel 44, stk. 1; SIS-forordning om tilbagesendelse, artikel 19 (som indeholder en krydshenvisning til SIS-forordning om ind- og udrejsekontrol); EES-forordningen, artikel 39, stk. 1, litra c); ETIAS-forordningen, artikel 7, stk. 2, litra a), og artikel 8, stk. 2, litra a); og ECRIS-TCN-forordningen, artikel 13, stk. 1, litra d).

I henhold til Europarådets retsorden omfatter retten til respekt for familieliv og privatliv i EMRK's artikel 8 privatliv og familieliv, hjem og korrespondance. Denne ret suppleres af [den moderniserede konvention nr. 108](#). Konventionens artikel 5, stk. 4, litra b), fastsætter princippet om formålsbegrænsning. Behandling af personoplysninger skal ske til legitime formål, og personoplysninger må ikke behandles på en måde, der er uforenelig med disse formål. Herefter følger princippet om dataminimering i konventionens artikel 5, stk. 4, litra c), ifølge hvilken personoplysninger, der behandles, skal være »tilstrækkelige, relevante og nødvendige i forhold til behandlingsformålene«. Konventionen kræver også, at dataene holdes nøjagtige (artikel 5, stk. 4, litra d)).

Eksempel: EMD har fastslået, at nationale myndigheders adgang til personoplysninger, der er lagret i centrale systemer, udgør et indgreb i retten til respekt for privatliv (EMRK's artikel 8). I sagen *Leander mod Sverige* ⁽⁷²⁾ konstaterede EMD et sådant indgreb i forbindelse med et hemmeligt politiregister. I sagen *S. og Marper mod Det Forenede Kongerige* ⁽⁷³⁾ fastslog EMD, at opbevaring af fingeraftryk i myndighedernes fortegnelser kan anses for et indgreb i retten til respekt for privatliv. I sagen *Weber og Saravia mod Tyskland* ⁽⁷⁴⁾ fastslog EMD endvidere, at overførsel af data til andre myndigheder og deres efterfølgende brug af dem udvider den personkreds, der har viden om de personoplysninger, der er opfanget, hvilket kan føre til, at der indledes efterforskning mod de pågældende personer. Domstolen fandt, at denne risiko udgør et indgreb i retten til privatliv, som går videre end det, der er forbundet med den oprindelige indsamling og lagring af personoplysningerne.

Der findes flere oplysninger om formålsbegrænsning, dataminimering og rigtighed i [håndbogen om europæisk databeskyttelseslovgivning](#), kapitel 3 og afsnit 8.3.2.

⁽⁷²⁾ EMD, *Leander mod Sverige*, nr. 9248/81, 26. marts 1987.

⁽⁷³⁾ EMD, *S. og Marper mod Det Forenede Kongerige* [GC], nr. 30562/04 and 30566/04, 4. december 2008, præmis 73.

⁽⁷⁴⁾ EMD, *Weber og Saravia mod Tyskland*, nr. 54934/00, 29. juni 2006.

2.5. Retten til information

I **henhold til EU-retten** indeholder EU's databeskyttelseslovgivning bestemmelser, som garanterer retten til information og princippet om gennemsigtighed ⁽⁷⁵⁾. I henhold til artikel 13 og 14 i GDPR og artikel 14 i **direktivet om databeskyttelse for politimyndigheder og strafferetlige myndigheder** skal personer informeres om identiteten på og kontaktoplysningerne for den dataansvarlige, formålet med behandlingen af personoplysninger, de tidsrum, hvor oplysningerne opbevares, retten til at anmode om indsigt i de lagrede personoplysninger samt berigtigelse eller sletning deraf samt retten til at indgive en klage til en tilsynsmyndighed. Der findes tilsvarende krav i artikel 79 i **databeskyttelsesforordningen for EU-institutionerne**. Artikel 13, stk. 3, i direktivet om databeskyttelse for politimyndigheder og strafferetlige myndigheder og artikel 79, stk. 3, i databeskyttelsesforordningen for EU-institutionerne fastsætter imidlertid nogle mulige undtagelser til denne forpligtelse med det formål at undgå, at der lægges hindringer i vejen for igangværende efterforskninger, eller at beskytte den offentlige eller statens sikkerhed. Det er ikke kun for at opfylde et krav om gennemsigtighed i henhold til EU's databeskyttelseslovgivning, at disse oplysninger skal gives, men det fremmer også respekten for personens værdighed, som er beskyttet i henhold til artikel 1 i **EU's charter**.

Retten til information fremgår også af de retlige instrumenter for Eurodac, VIS, SIS, EES og ETIAS samt af interoperabilitetsforordningerne ⁽⁷⁶⁾. I henhold til SIS finder den fuldt ud anvendelse i forbindelse med indberetninger om nægtelse af indrejse og ophold og om afgørelser om tilbagesendelse. Inden for rammerne af politimæssigt eller retligt samarbejde i straffesager kan retten til information begrænses, hvis national ret tillader det, navnlig for at beskytte den nationale sikkerhed, forsvaret eller den offentlige sikkerhed og forebyggelse, afsløring, efterforskning og retsforfølgning af straffbare handlinger (artikel 52, stk. 2, i **SIS-forordning om ind- og udrejsekontrol**). Hvad angår ECRIS-TCN har personer ret til at indhente skriftlige oplysninger om deres eget strafferegister i overensstemmelse med lovgivningen i den medlemsstat, hvor de anmoder om sådanne oplysninger (betragtning 21 i **ECRIS-TCN-forordningen**).

Selv om personer normalt skal informeres om, at deres oplysninger indsamles, dækker dette ikke nødvendigvis alle de formål, som oplysningerne kan anvendes til. Tabel 4 beskriver de vigtigste aspekter af retten til information som garanteret af de forskellige instrumenter om oprettelse af EU's store IT-systemer.

⁽⁷⁵⁾ GDPR, artikel 5, stk. 2; direktivet om databeskyttelse for politimyndigheder og strafferetlige myndigheder, betragtning 26; og databeskyttelsesforordningen for EU-institutionerne, artikel 4, stk. 1.

⁽⁷⁶⁾ Eurodacforordningen, artikel 29; VIS-forordningen, artikel 37; SIS-forordning om ind- og udrejsekontrol, artikel 52, og SIS-forordning om tilbagesendelse, artikel 19 (som indeholder en krydshenvisning til SIS-forordning om ind- og udrejsekontrol); EES-forordningen, artikel 50; ETIAS-forordningen, artikel 64; og interoperabilitetsforordningerne, artikel 47.

Tabel 4: Ret til information, når data indsamles i EU's IT-systemer

| | Eurodac | VIS | SIS | SIS - grænser SIS - tilbage- sendelse | EES | ETIAS | ECRIS-TCN | Interope- rabilitet |
|---|------------------------|-----|-----|---|-----|-------|-----------|------------------------|
| Instrumentet har en bestemmelse om retten til information | Ja | Ja | Nej | Ja, med begrænsninger | Ja | Ja | Nej | Ja |
| Oplysningerne skal gives på en forståelig måde | Ja | Nej | n/a | Nej | Ja | Nej | n/a | Ja |
| Afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for asylproceduren | Ja | Ja | n/a | n/a | n/a | n/a | n/a | Ja |
| Oplysningerne skal indeholde data, der kan anvendes til: | Delvist: pågribelse | Ja | n/a | Ja, med begrænsninger | Ja | n/a | n/a | Ja |
| Oplysningerne skal indeholde data, der kan anvendes til: | Ja | Ja | n/a | Ja, med begrænsninger | Ja | Nej | n/a | Ja |
| Den registrerede skal informeres om muligheden for udveksling med tredjelande | Nej | Ja | n/a | n/a | Ja | n/a | n/a | n/a |

NB: n/a = ikke relevant.

Kilde: FRA, baseret på eksisterende retlige instrumenter, 2020

I **henhold til Europarådets retsorden** skal deltagende stater i henhold til artikel 8 i [den moderniserede konvention nr. 108](#) sikre, at dataansvarlige underretter de registrerede om deres identitet og sædvanlige opholdssted, behandlingens lovgrundlag og formål, kategorierne for de behandlede personoplysninger, (eventuelle) modtagere af deres personoplysninger, og hvordan de kan udøve deres ret til adgang, berigtigelse og retsmidler. Alle andre oplysninger, der anses som nødvendige til at sikre en rimelig og gennemsigtig behandling af personoplysninger, skal også meddeles.

Der findes flere oplysninger om retten til information i [håndbogen om europæisk databeskyttelseslovgivning](#), afsnit 6.1 og 8.3.2.

2.6 Adgang til data

I **henhold til EU-retten** er den type myndigheder, der kan søge i IT-systemerne, herunder ved hjælp af interoperabilitet, klart defineret i de retlige instrumenter om oprettelse af EU's store IT-systemer. EU-medlemsstaterne er forpligtet til at underrette Europa-Kommissionen om navnene på de myndigheder, der har adgang til IT-systemet. Disse oplysninger offentliggøres i *Den Europæiske Unions Tidende* og af eu-LISA ⁽⁷⁷⁾. Tabel 5 viser en oversigt over de typer myndigheder, der kan søge i EU's forskellige IT-systemer. Jo flere der har adgang, jo større er risikoen for ulovlig brug af systemerne.

Alle EU's IT-systemer, bortset fra ECRIS-TCN, giver de nationale retshåndhævende myndigheder og Europol adgang med henblik på bekæmpelse af terrorisme og anden alvorlig kriminalitet. Det er en del af hovedformålet med SIS-forordningerne om politisamarbejde og grænsekontrol ⁽⁷⁸⁾ og et yderligere formål i Eurodac, VIS, EES og ETIAS ⁽⁷⁹⁾.

⁽⁷⁷⁾ For SIS se EUT 2019 C 222/1; for Eurodac se eu-LISA, »*List of designated authorities which have access to data recorded in the Central System of Eurodac pursuant to Article 27(2) of the Regulation (EU) No. 603/2013, for the purpose laid down in Article 1(1) of the same Regulations*«, 2019; og for VIS se EUT 2016 C 187/4.

⁽⁷⁸⁾ SIS-forordningen, artikel 1; SIS-forordning om ind- og udrejsekontrol, artikel 1.

⁽⁷⁹⁾ Eurodacforordningen, artikel 1, stk. 2; Rådets afgørelse 2008/633/RIA, artikel 1; EES-forordningen, artikel 6, stk. 2; og ETIAS-forordningen, artikel 1, stk. 2.

Tabel 5: Myndigheder, der kan søge i IT-systemerne, efter formål

| IT-system | Visumstedelse | Grænsekontrol | Bekæmpelse af grov kriminalitet og terrorisme | Bekæmpelse af ulovlig migration | Tilbagesendesprocedure | Dublinprocedure |
|---|-----------------------------|-------------------|---|---------------------------------|-------------------------|-----------------|
| Eurodac | n/a | n/a | Politi og Europol | Politi | Indvandringsmyndigheder | Asylmyndigheder |
| VIS | Visum- og grænsemyndigheder | Grænsemyndigheder | Politi og Europol | Politi | Indvandringsmyndigheder | Asylmyndigheder |
| SIS – grænser SIS – tilbagesendelse | Visum- og grænsemyndigheder | Grænsemyndigheder | Politi og Europol | Politi | Indvandringsmyndigheder | n/a |
| EES | Visum- og grænsemyndigheder | Grænsemyndigheder | Politi og Europol | Politi | Indvandringsmyndigheder | n/a |
| ETIAS | n/a | Grænsemyndigheder | Politi og Europol | Indvandringsmyndigheder | n/a | n/a |
| ECRIS-TCN | n/a | n/a | Politi, Europol, retlige myndigheder, Eurojust og Den Europæiske Anklagemyndighed | n/a | n/a | n/a |
| Interoperabilitet | Visum- og grænsemyndigheder | Grænsemyndigheder | Politi og Europol | Politi | Indvandringsmyndigheder | Asylmyndigheder |

NB: n/a = ikke relevant.

Kilde: FRA, baseret på eksisterende retlige instrumenter, 2020

EU's databeskyttelseslovgivning forbyder uautoriseret adgang til personoplysninger i artikel 5, stk. 1, litra f), i GDPR og artikel 4, stk. 1, litra f), i [direktivet om databeskyttelse for politimyndigheder og strafferetlige myndigheder](#). I henhold til begge skal personoplysninger »behandles på en måde, der sikrer tilstrækkelig sikkerhed for de pågældende personoplysninger, herunder beskyttelse mod uautoriseret eller ulovlig behandling«. I henhold til artikel 28 og 32 i GDPR skal databehandleren og den dataansvarlige træffe de nødvendige foranstaltninger til at forhindre uautoriseret videregivelse af eller adgang til personoplysninger.

Eksempel: I sagen *Digital Rights Ireland* ⁽⁸⁰⁾ præciserede EU-Domstolen, at EU-lovgivning om indsamling og opbevaring af personoplysninger skal fastsætte tilstrækkelige garantier, der gør det muligt effektivt at beskytte personoplysninger mod risikoen for misbrug og mod ulovlig adgang til og anvendelse af disse oplysninger. Der skal tages højde for den store mængde oplysninger og deres følsomme karakter. Behovet for at råde over sådanne garantier er så meget desto større, når personoplysningerne undergives automatisk databehandling, og der eksisterer en betydelig risiko for ulovlig adgang til dem. Her fremhævede EU-Domstolen behovet for at have regler, som udgør »en klar og streng regulering af beskyttelsen og sikkerheden af de omhandlede data med henblik på at sikre deres integritet og fortrolighed« ⁽⁸¹⁾.

I henhold til Europarådets retsorden kræves det i den moderniserede konvention nr. 108, at den dataansvarlige og, hvor det er relevant, databehandleren træffer passende sikkerhedsforanstaltninger mod risici såsom uautoriseret adgang til, tilintetgørelse, tab eller videregivelse af personoplysninger (artikel 7). I henhold til konventionens artikel 15 skal stater sikre, at tilsynsmyndighederne har tavshedspligt med hensyn til de fortrolige oplysninger, de har adgang til, eller har haft adgang til, i forbindelse med udøvelsen af deres erhverv.

Der findes flere oplysninger om brugen af lagrede data og beskyttelse mod uautoriseret brug i [håndbogen om europæisk databeskyttelseslovgivning](#), kapitel 4 og afsnit 8.3.2.

⁽⁸⁰⁾ EU-Domstolen, forenede sager C-293/12 og C-594/12, *Digital Rights Ireland Ltd mod Minister for Communications, Marine and Natural Resources m.fl. og Kärntner Landesregierung m.fl.* [Store Afdeling], 8. april 2014, præmis 54 (med yderligere henvisninger).

⁽⁸¹⁾ *Ibid.*, præmis 66.

2.7. Videregivelse af oplysninger til tredjemand

I henhold til **EU-retten** indeholder EU's databeskyttelsesramme og de enkelte retlige instrumenter om oprettelse af de forskellige IT-systemer strenge regler for overførslen af personoplysninger til tredjelande og internationale organisationer. Kapitel V i GDPR og i **direktivet om databeskyttelse for politimyndigheder og strafferetlige myndigheder** forpligter den dataansvarlige og databehandleren til at sikre, at behandlingen af personoplysninger efter overførsel til et tredjeland eller en international organisation overholder databeskyttelsesreglerne. I henhold til artikel 44 i GDPR er den dataansvarlige og databehandleren også ansvarlige for videreoverførsel, f.eks. fra ét tredjeland til et andet.

Eftersom der i EU's forskellige IT-systemer er lagret forskellige typer af oplysninger, reguleres udvekslingen af personoplysninger med tredjelande og internationale organisationer også forskelligt i de enkelte informationssystemer, hvilket er illustreret i tabel 6. I henhold til **Eurodacforordningen** er det forbudt at videregive oplysninger (artikel 35). **ETIAS-forordningen** (artikel 65) indeholder et udtrykkeligt forbud mod videregivelse af oplysningerne deri til tredjelande og internationale organisationer med undtagelse af Interpol og nogle strengt afgrænsede situationer, hvor det er nødvendigt med henblik på tilbagesendelse. Andre EU-databaser tillader udveksling af personoplysninger med tredjelande for at identificere en tredjelandsstatsborger med henblik på tilbagesendelse, omend med visse undtagelser⁽⁸²⁾. For at lette politisamarbejdet kan en medlemsstat også på visse betingelser dele SIS-data med tredjelande gennem de mekanismer, som Europol (artikel 48) og Eurojust (artikel 49) anvender, ifølge **SIS-forordningen**. **ECRIS-TCN-forordningen** tillader ikke udveksling af personoplysninger med tredjelande, men stater anmodninger om oplysninger om tidligere straffedomme i ECRIS-TCN skal rettes til Eurojust, som vil kontakte den EU-medlemsstat, der ligger inde med oplysningerne (artikel 17).

Normalt udveksles oplysninger for at få oprindelseslandets hjælp til at identificere en tredjelandsstatsborger med henblik på en fremtidig udsendelse. Dette omfatter også afviste asylansøgere.

⁽⁸²⁾ Se EES-forordningen, artikel 41, stk. 2; SIS-forordning om tilbagesendelse, artikel 15; og VIS-forordningen, artikel 31.

Tabel 6: Formål, til hvilke personoplysninger kan udveksles med tredjelande eller internationale organisationer i EU's IT-systemer

| IT-system | Formål, til hvilke oplysninger kan udveksles med tredjelande |
|-----------------------|--|
| VIS | Tilbagesendelse |
| SIS | Ingen udveksling, bortset fra Europol og Eurojust med samtykke fra den medlemsstat, der foretog indberetningen, på visse betingelser |
| SIS – grænser | Ingen udveksling, bortset fra Europol med samtykke fra den medlemsstat, der foretog indberetningen |
| SIS – tilbagesendelse | Tilbagesendelse |
| EES | Tilbagesendelse |
| ETIAS | Tilbagesendelse Kontrol i Interpols databaser |
| ECRIS-TCN | Ingen udveksling, bortset fra ved anmodning til Eurojust, som kontakter den EU-medlemsstat, der ligger inde med oplysningerne |
| Interoperabilitet | Ingen udveksling |

Kilde: FRA, baseret på eksisterende retlige instrumenter, 2020

I henhold til **Europarådets retsorden** regulerer den moderniserede konvention nr. 108 grænseoverskridende udveksling af personoplysninger. De deltagende stater må ikke forbyde overførsel af sådanne oplysninger til en modtager under en anden parts jurisdiktion, medmindre der er en reel og alvorlig risiko for, at det vil føre til omgåelse af konventionens bestemmelser. I henhold til konventionens artikel 14, stk. 2, tillades grænseoverskridende udvekslinger til en modtager, som ikke er underlagt en kontraherende parts jurisdiktion, kun, hvis der er et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau. Et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau kan sikres ved lovgivningen i staten eller den internationale organisation eller ved hjælp af ad hoc- eller godkendte standardgarantier, som er vedtaget og implementeret af personerne involveret i overførslen og den videre behandling af oplysningerne.

Der findes flere oplysninger om internationale dataoverførsler i *håndbogen om europæisk databeskyttelseslovgivning*, kapitel 7.

2.8. Registreredes rettigheder

I henhold til **EU-retten** fastsættes det i **EU's charters** artikel 8, stk. 2, i forbindelse med retten til beskyttelse af personoplysninger, at »[e]nhver har ret til adgang til indsamlede oplysninger, der vedrører den pågældende, og til berigtigelse heraf«. Muligheden for at udøve denne ret er en del af adgangen til effektive retsmidler,

som er beskyttet i chartrets artikel 47. EU-Domstolen har fastslået, at kendetegnene ved et effektivt retsmiddel skal fastlægges i overensstemmelse med princippet om effektiv retsbeskyttelse ⁽⁸³⁾.

Indsigtsretten og retten til berigtigelse og sletning af en persons egne oplysninger er også fastsat i EU's databeskyttelseslovgivning, nemlig i artikel 15-17 i GDPR, artikel 14-17 i [direktivet om databeskyttelse for politimyndigheder og strafferetlige myndigheder](#) og artikel 80-83 i [databeskyttelsesforordningen for EU-institutionerne](#). Indsigtsretten, som garanteret i artikel 15 i GDPR og artikel 14-15 i direktivet om databeskyttelse for politimyndigheder og strafferetlige myndigheder, kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt og forholdsmæssigt af konkrete grunde. Det kan f.eks. være behovet for at beskytte den nationale sikkerhed eller forhindre strafbare handlinger.

Som hovedregel skal de berørte personer informeres om indsigtsretten samt retten til berigtigelse og sletning på det tidspunkt, hvor deres oplysninger indlæses i IT-systemerne (se [afsnit 2.5](#)).

Eksempel: I sagen *Tele2 Sverige* ⁽⁸⁴⁾ udtalte EU-Domstolen, at i forbindelse med sikkerhedsforanstaltninger, der berører retten til privatliv og til beskyttelse af personoplysninger, skal de kompetente nationale myndigheder underrette de berørte personer herom i henhold til de gældende nationale procedurer, så snart underretningen herom ikke kan skade disse myndigheders efterforskning. EU-Domstolen har fastslået, at underretning faktisk er nødvendig for at give de berørte personer mulighed for bl.a. at udøve deres adgang til effektive retsmidler som garanteret i artikel 47 i EU's charter.

⁽⁸³⁾ EU-Domstolen, sag C-432/05, *Unibet (London) Ltd, Unibet (International) Ltd mod Justitiekanslern* [Store Afdeling], 13. marts 2007, præmis 37; C-93/12, *ET Agrokonsulting-04-Velko Stoyanov mod Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond »Zemedelie«-Razplashtatelna agentsia*, 27 juni 2013, præmis 59; og EU-Domstolen, sag C-562/13, *Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve mod Moussa Abdida* [Store Afdeling], 18. december 2014, præmis 45.

⁽⁸⁴⁾ EU-Domstolen, forenede sager C-203/15 og C-698/15, *Tele2 Sverige AB mod Post- och telestyrelsen og Secretary of State for the Home Department mod Tom Watson m.fl.* [Store Afdeling], 21. december 2016, præmis 12. Se også, *mutatis mutandis*, EU-Domstolen, sag C-555/07, *Seda Küçükdeveci mod Swedex GmbH & Co. KG* [Store Afdeling], 19. januar 2010, præmis 52; og EU-Domstolen, sag C-362/14, *Maximilian Schrems mod Data Protection Commissioner* [Store Afdeling], 6. oktober 2015, præmis 95.

Retten til indsigt, berigtigelse og sletning af oplysninger er afspejlet i alle EU's IT-systemer (herunder interoperabilitetskomponenterne) ⁽⁸⁵⁾, men er begrænset med hensyn til SIS. I henhold til artikel 19 i [SIS-forordning om tilbagesendelse](#), artikel 53, stk. 3, i [SIS-forordning om ind- og udrejsekontrol](#) og artikel 67, stk. 3, i [SIS-forordningen](#) kan myndighederne undlade at give adgang til SIS, hvis dette er absolut nødvendigt for at udføre en lovlig opgave i tilknytning til en indberetning eller beskyttelsen af tredjemands rettigheder og frihedsrettigheder. Hvad angår interoperabilitet, giver artikel 49 i forordning (EU) 2019/817 og (EU) 2019/818 eu-LISA beføjelse til at oprette en webportal med henblik på at lette udøvelsen af retten til adgang til, berigtigelse af, sletning af og begrænsning af behandlingen af personoplysninger. Webportalen kommer til at omfatte en brugergrænseflade, der gør det muligt for personer at modtage kontaktoplysninger på den kompetente myndighed i den medlemsstat, der er ansvarlig for den manuelle verifikation af forskellige identiteter.

Alle EU's IT-systemer, herunder i forbindelse med interoperabilitet, garanterer retten til klage til en domstol eller en kompetent myndighed ⁽⁸⁶⁾. Endvidere bekræfter artikel 78 og 79 i GDPR, artikel 53 og 54 i direktivet om databeskyttelse for politimyndigheder og strafferetlige myndigheder og artikel 64 i databeskyttelsesforordningen for EU-institutionerne, at personer skal have ret til effektive retsmidler over for afgørelser truffet af den dataansvarlige eller databehandleren samt tilsynsmyndigheden. Muligheden for at indgive en administrativ klage til en tilsynsmyndighed anses i henhold til [EU's charter](#) ikke for et effektivt retsmiddel.

I henhold til Europarådets retsorden er de registreredes rettigheder reguleret i artikel 9 i den [moderniserede konvention nr. 108](#). Enhver person har ret til at få bekræftelse om behandlingen af vedkommendes personoplysninger, til enhver tid at gøre indsigelse mod behandlingen af personoplysninger samt til at få berigtiget eller slettet oplysninger, hvis de er blevet behandlet i strid med konventionen. Konventionen indeholder bestemmelser om retsmidler i den forbindelse.

⁽⁸⁵⁾ Se VIS-forordningen, artikel 38; Eurodacforordningen, artikel 29, stk. 4; EES-forordningen, artikel 52; ETIAS-forordningen, artikel 64; ECRIS-TCN-forordningen, artikel 25; og interoperabilitetsforordningerne, artikel 48.

⁽⁸⁶⁾ VIS-forordningen, artikel 40, stk. 1; Eurodacforordningen, artikel 29, stk. 14; EES-forordningen, artikel 54, stk. 1; ETIAS-forordningen, artikel 64; SIS-forordning om tilbagesendelse, artikel 19; SIS-forordning om ind- og udrejsekontrol, artikel 54; SIS-forordningen, artikel 68; ECRIS-TCN-forordningen, artikel 27; og interoperabilitetsforordningerne, artikel 48, stk. 8.

Eksempel: I sagen *Segerstedt-Wiberg m.fl. mod Sverige* ⁽⁸⁷⁾ vedrørende indsigt i personoplysninger i sikkerhedstjenesters besiddelse, fastslog EMD, at den nationale sikkerhed og bekæmpelse af terrorisme har forrang frem for klagerens interesse i at få indsigt i oplysninger om vedkommende i sikkerhedspolitiets arkiver. I sagen *Yonchev mod Bulgarien* ⁽⁸⁸⁾ fandt EMD, at lovgivningen skal sikre en effektiv og tilgængelig procedure, som giver klagerne mulighed for at få indsigt i vigtige oplysninger om dem.

Der findes flere oplysninger om registrerede i *håndbogen om europæisk databeskyttelseslovgivning*, kapitel 6.

Hovedpunkter

- Visum-, grænse-, asyl- og indvandringsmyndighederne i EU-medlemsstaterne bruger teknologi, når de skal træffe beslutninger, der berører en person (se [indledningen til dette kapitel](#)).
- Eurodac bistår medlemsstaterne i at afgøre, hvor personer, der har ansøgt om international beskyttelse, første gang rejste ind i EU, og hvor deres ansøgninger skal behandles (se [afsnit 2.1.1](#)).
- VIS indeholder fingeraftryk, billeder og afgørelser om ansøgninger om Schengenvisum og letter proceduren for ansøgning om Schengenvisum (se [afsnit 2.1.2](#)).
- SIS indeholder indberetninger om visse kategorier af eftersøgte eller savnede personer, forsvundne genstande og tredjelandstatsborgere, der er blevet nægtet indrejse eller er genstand for en afgørelse om tilbagesendelse. SIS består af de nationale retshåndhævende myndigheder, grænse-, told-, visum- og retsmyndigheder (se [afsnit 2.1.3](#)).
- Når EES tages i brug, vil det registrere alle tredjelandstatsborgeres rejser ind og ud af Schengenområdet og overvåge varigheden. Det vil lette identificeringen af tredjelandstatsborgere, der bliver for længe i Schengenområdet (se [afsnit 2.1.4](#)).
- Når ETIAS er klar til brug, vil det screene tredjelandstatsborgere uden visumpligt for at bestemme, om de udgør en risiko for sikkerheden, for irregulær migration eller for folkesundheden (se [afsnit 2.1.5](#)).
- Når ECRIS-TCN tages i brug, vil det give mulighed for udveksling af oplysninger om strafferegistre for tredjelandstatsborgere, der er blevet dømt i EU (se [afsnit 2.1.6](#)).

⁽⁸⁷⁾ EMD, *Segerstedt-Wiberg m.fl. mod Sverige*, nr. 62332/00, 6. juni 2006, præmis 91.

⁽⁸⁸⁾ EMD, *Yonchev mod Bulgarien*, nr. 12504/09, 7. december 2017, præmis 49-53.

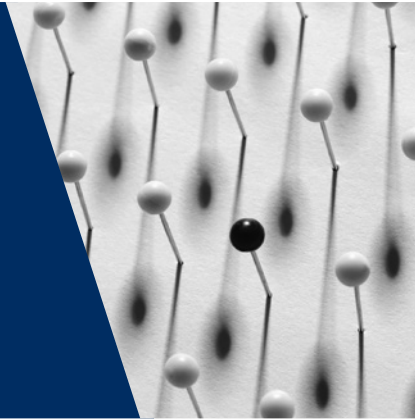
- EU's forskellige store IT-systemer vil blive gjort interoperable, således at myndighederne kan søge på en person i alle systemer, herunder ved brug af biometriske data, i overensstemmelse med deres adgangsrettigheder (se [afsnit 2.2](#)).
- De nationale datatilsynsmyndigheder og EDPS sikrer, at behandlingen af personoplysninger overholder den europæiske databeskyttelseslovgivning (se [afsnit 2.3](#)).
- EU's og Europarådets retsorden kræver, at personoplysninger kun bruges til det eller de formål, de blev indsamlet til (se [afsnit 2.4](#)).
- I henhold til EU's og Europarådets retsorden har personer ret til information om behandlingen af deres personoplysninger, denne ret kan dog begrænses i visse tilfælde (se [afsnit 2.5](#)).
- EU-retten definerer entydigt, hvilke personoplysninger hver myndighed har adgang til, og til hvilket formål (se [afsnit 2.6](#)).
- EU's og Europarådets retsorden indeholder strenge begrænsninger for udveksling af personoplysninger med tredjelande og internationale organisationer (se [afsnit 2.7](#)).
- I henhold til EU's og Europarådets retsorden har personer ret til at få indsigt i de oplysninger om dem, der er lagret, og anmode om at oplysninger, som ikke er korrekte, eller som behandles ulovligt, bliver berigtiget eller slettet (se [afsnit 2.8](#)).

Yderligere retspraksis og materiale:

For at få adgang til yderligere retspraksis, se venligst [retningslinjerne](#) i denne håndbog. Yderligere materiale vedrørende de emner, der behandles i dette kapitel, kan findes i afsnittet »[Supplerende læsning](#)«.

3

Status og tilknyttet dokumentation



| EU | Omhandlede emner | Europarådet |
|---|--|--|
| Direktivet om asylprocedurer (2013/32/EU), artikel 9 (ret til at forblive) Direktivet om modtagelsesforhold (2013/33/EU), artikel 6 (dokumenter) | Asylansøgere | EMD, <i>Saadi mod Det Forenede Kongerige</i> [Storkammer], nr. 13229/03, 2008, og <i>Suso Musa mod Malta</i> , nr. 42337/12, 2013 (indrejse uretmæssig, indtil den er blevet formelt tilladt) |
| Kvalifikationsdirektivet (2011/95/EU) | Anerkendte flygtninge og personer, som er tildelt subsidær beskyttelse | EMRK, artikel 3 (forbud mod tortur) |
| Direktivet om ofre for menneskehandel (opholdstilladelser) (2004/81/EF) Arbejdsgiversanktionsdirektivet (2009/52/EF) | Ofre for menneskehandel og for særligt udnyttende arbejdsforhold | Konventionen om bekæmpelse af menneskehandel, 2005, artikel 14 (opholdstilladelse også på grund af ofrets personlige forhold) EMD, <i>Chowdury m.fl. mod Grækenland</i> , nr. 21884/15, 2017 (bangladeshiske ofre for menneskehandel i Grækenland) EMD, <i>Rantsev mod Cypern og Rusland</i> , nr. 25965/04, 2010 (russisk offer for menneskehandel på Cypern) |
| | Personer berørt af foreløbige foranstaltninger i henhold til regel 39 | EMD, <i>Mamatkulov og Askarov mod Tyrkiet</i> [Storkammer], nr. 46827/99 og 46951/99, 2005, og <i>Savridin Dzhurayev mod Rusland</i> , nr. 71386/10, 2013 (udsendelse på trods af EMD's angivelse af regel 39) |

| EU | Omhandlede emner | Europarådet |
|--|--|---|
| Tilbagesendelsesdirektivet (2008/115/EF) EF-Domstolen, sag C-357/09 PPU, <i>Kadzoev</i> [Store Afdeling], 2009 | Migranter i en ulovlig situation | EMD, <i>Ibrogimov mod Rusland</i> , nr. 32248/12, 2018 (offer for forskelsbehandling og inddragelse af opholdstilladelse) |
| Direktivet om fastboende udlændinge (2003/109/EF) EU-Domstolen, sag C-302/18, <i>X mod Belgische Staat</i> , 2019 (kriteriet om indtægter henviser ikke til midlernes oprindelse) | Fastboende udlændinge | Den europæiske bosættelseskonvention, 13. december 1955 EMD, <i>Kurić m.fl. mod Slovenien</i> [Storkammer], nr. 26828/06, 2012 (ulovlig inddragelse af opholdstilladelser) |
| Tillægsprotokollen af 1970 til Ankaraaftalen, artikel 41 (standstill-klausul) Associeringsrådet EØF-Tyrkiets afgørelse nr. 1/80 (rettigheder for familiemedlemmer) | Tyrkiske statsborgere | |
| Direktivet om fri bevægelighed (2004/38/EF) | Tredjelandstatsborgere, der er familiemedlemmer til EØS-statsborgere | |
| EU-Domstolen, sag C-135/08, <i>Rottmann</i> [Store Afdeling], 2010, og C-221/17, <i>Tjebbes</i> [Store Afdeling], 2019 (fortabelse af EU-borgerskab) | Statsløse personer og fortabelse af statsborgerskab | EMD, <i>Hoti mod Kroatien</i> , nr. 63311/14, 2018 (statsløse fastboende udlændinge) |

Indledning

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

For mange migranter kan det ikke at have fået tildelt en status eller udstedt dokumenter, der beviser deres status, føre til forskellige problemer, f.eks. 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. EMD 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 værtsstat 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 3.2 og 3.5). Visse rettigheder under EU-retten, EMRK, EU's charter og den europæiske socialpagt indrømmes kun personer, hvis ophold i et givent land er retmæssigt (se kapitel 9).

EU-retten fastsætter i nogle tilfælde udtrykkeligt, om en bestemt status skal anerkendes eller tildeles. Den kan gøre udstedelsen af bestemte dokumenter obligatorisk (se afsnit 3.1, 3.2 og 3.8). 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 staten 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 i sig selv garanterer retten til en bestemt form for opholdstilladelse. Hvis den indenlandske lovgivning foreskriver flere forskellige slags opholdstilladelser, vil EMD sædvanligvis blive anmodet om at analysere de retlige og faktiske konsekvenser af udstedelsen af en konkret tilladelse ⁽⁸⁹⁾.

3.1. 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 velbegrunnet frygt for forfølgelse eller er i risiko for at blive udsat for overgreb eller for at lide anden alvorlig overlast (se kapitel 4).

I henhold til EU-retten defineres asylansøgere som »personer, der ansøger om international beskyttelse«. Deres situation er reguleret af EU's asyllovgivning. Alle relevante retsakter i asyllovgivningen samt de stater, hvori disse finder anvendelse, er anført i bilag 1. I kapitel 1 redegøres for, hvordan der opnås adgang til

⁽⁸⁹⁾ EMD, *Hoti mod Kroatien*, nr. 63311/14, 26. april 2018, præmis 121-122; EMD, *Liu mod Rusland*, nr. 42086/05, 6. december 2007, præmis 50.

asylproceduren. Dette afsnit omhandler de asylansøgere, hvis ansøgninger er under behandling, og som afventer en endelig afgørelse. EU-retten forbyder udsendelse af en asylansøger, indtil der er truffet en afgørelse om vedkommendes asylansøgning. Artikel 9, stk. 1, i [direktivet om asylprocedurer](#) (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 proceduren, indtil den ansvarlige myndighed har truffet en afgørelse. Der findes dog en række undtagelser, navnlig for fornyede ansøgninger.

Asylansøgers ret til dokumentation i henhold til EU-retten er fastsat ved [direktivet om modtagelsesforhold](#) (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.

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

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

Eksempel: I sagen *Saadi mod Det Forenede Kongerige* ⁽⁹⁰⁾ fastslog EMD, at en indrejse vedblev at være uretmæssig, indtil den formelt var blevet tilladt af de nationale myndigheder. I denne sag fandt EMD, at en retmæssig frihedsberøvelse af en asylansøger under passende forhold i syv dage, mens hans asylansøgning blev behandlet, ikke udgjorde en krænkelse af artikel 5, stk. 1.

⁽⁹⁰⁾ EMD, *Saadi mod Det Forenede Kongerige*, [Storkammer], nr. 13229/03, 29. januar 2008, præmis 65.

Eksempel: I sagen *Suso Musa mod Malta* ⁽⁹¹⁾ fandt EMD 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 frihedsberøvelse med henblik på at hindre uretmæssig indrejse kunne rejse spørgsmål angående retmæssigheden af frihedsberøvelsen i henhold til artikel 5, stk. 1.

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 til EMRK foreskriver en vis proceduremæssig sikring 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 Menneskerettighedskomité ⁽⁹²⁾ havde den tyske regering vedstået, at asylansøgerne var lovligt bosiddende under varigheden af deres asylprocedure. I sagen *Omwenyeye mod Tyskland* ⁽⁹³⁾, godtog EMD dog regeringens argument om, at en ansøger ved overtrædelse af de betingelser, som staten havde knyttet til hans midlertidige opholdstilladelse – dvs. 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.

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

I henhold til EU-retten garanterer EU's charter 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

⁽⁹¹⁾ EMD, *Suso Musa mod Malta*, nr. 42337/12, 23. juli 2013.

⁽⁹²⁾ CCPR/C/DEU/2002/5, 4. december 2002.

⁽⁹³⁾ EMD, *Omwenyeye mod Tyskland* (dec.), nr. 44294/04, 20. november 2007.

subsidiær beskyttelsesstatus. Personer, der er tildelt international beskyttelse, kan miste deres status, hvis der er en reel forbedring af situationen i deres oprindelsesland (se afsnit 4.1.8).

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

I henhold til EMRK findes der ingen ret til asyl, som modsvarer den ret, der er fastsat ved artikel 18 i EU's charter. EMD kan heller ikke undersøge, hvorvidt et afslag på anerkendelse af eller en tilbagekaldelse af flygtningestatus i henhold til [Genèvekonventionen af 1951](#) ⁽⁹⁴⁾ eller nægtelse af subsidiær beskyttelse i henhold til kvalifikationsdirektivet ⁽⁹⁵⁾ er i strid med EMRK. EMD kan dog undersøge, om udsendelsen af en udlænding ville udsætte vedkommende for en reel risiko for behandling i strid med EMRK's artikel 3 eller visse andre bestemmelser i EMRK (se [kapitel 4](#)) ⁽⁹⁶⁾.

3.3. Ofre for menneskehandel og for særligt udnyttende arbejdsforhold

I henhold til EU-retten kriminaliserer [arbejdsgiversanktionsdirektivet](#) (2009/52/EF) visse former for ulovlig beskæftigelse af migranter i en irregulær situation. Midlertidig opholdstilladelse kan udstedes til arbejdstagere, som er børn, eller som 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 opholdstilladelse udstedt til tredjelandsstatsborgere, 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 (artikel 6). Direktivet kræver også, at EU-medlemsstaterne udsteder en opholdstilladelse til ofre for menneskehandel, som samarbejder med myndighederne (artikel 8). Tilladelsen skal være gyldig i mindst seks måneder og kan

⁽⁹⁴⁾ EMD, *Ahmed mod Østrig*, nr. 25964/94, 17. december 1996, præmis 38.

⁽⁹⁵⁾ EMD, *Sufi og Elmi mod Det Forenede Kongerige*, nr. 8319/07 og 11449/07, 28. juni 2011, præmis 226 (vedrørende artikel 15 i kvalifikationsdirektivet).

⁽⁹⁶⁾ EMD, *N.A. mod Det Forenede Kongerige*, nr. 25904/07, 17. juli 2008, præmis 106-107.

forlænges. Selv om [direktivet om bekæmpelse af menneskehandel](#) (2011/36/EU) ikke direkte omhandler opholdstilladelser til ofre, fastlægger direktivet en pligt til at yde bistand og støtte før, under og efter straffesagens 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.

I henhold til EMRK kan forbuddet mod slaveri og tvangsarbejde i EMRK's 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.

Eksempel: Sagen *Chowdury m.fl. mod Grækenland* ⁽⁹⁷⁾ vedrørte 42 udokumenterede bangladeshiske statsborgere, der havde arbejdet som sæsonarbejdere i landbruget i Grækenland. Klageren gjorde gældende, at de havde været udsat for menneskehandel, og at Grækenland ikke havde opfyldt sin positive forpligtelse i henhold til artikel 4 i EMRK. Selv om Grækenland i princippet havde vedtaget lovgivning om bekæmpelse af menneskehandel, var de faktiske foranstaltninger ad hoc, på trods af de nationale myndigheders kendskab til de vandrende arbejdstagers situation og de overgreb, de var blevet udsat for. EMD konkluderede endvidere, at myndighederne ved at frifinde de tiltalte for anklagerne om menneskehandel, som var blevet fortolket meget snævert, omstøde deres domme og tilkende ofrene en meget lille erstatning havde undladt at opfylde deres proceduremæssige pligt til at garantere en effektiv efterforskning og retslig procedure i forbindelse med menneskehandel og tvangsarbejde.

Eksempel: Sagen *Rantsev mod Cypern og Rusland* ⁽⁹⁸⁾ vedrørte et russisk offer for menneskehandel i Cypern. EMD fastslog, at Cypern havde tilsidesat sine positive forpligtelser under artikel 4 i EMRK 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. Den fandt endvidere, at de russiske myndigheder ikke havde foretaget en effektiv efterforskning af menneskehandlernes rekruttering af ofret,

⁽⁹⁷⁾ EMD, *Chowdury m.fl. mod Grækenland*, nr. 21884/15, 30. marts 2017.

⁽⁹⁸⁾ EMD, *Rantsev mod Cypern og Rusland*, nr. 25965/04, 7. januar 2010, præmis 284.

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 i Cypern.

I **henhold til Europarådets retsorden** skal myndighederne i de stater, som er parter i **Europarådets konvention om bekæmpelse af menneskehandel** (CETS nr. 197), give formodede ofre en restituerings- og betækningsperiode 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 land uden at være blevet ydet passende hjælp (se også **kapitel 10** om sårbare grupper og fortegnelsen over ratificeringer i **bilag 2**).

3.4. Personer berørt af foreløbige foranstaltninger i henhold til regel 39

Når EMD modtager en klage, kan den på anmodning af en part eller enhver anden berørt person, eller på eget initiativ, træffe afgørelse om, at en stat bør iværksætte visse foreløbige foranstaltninger, mens den fortsætter sin behandling af sagen ⁽⁹⁹⁾. I forbindelse med indvandring består foreløbige foranstaltninger baseret på regel 39 i **procesreglementet** ⁽¹⁰⁰⁾ normalt i en anmodning til en stat om at afstå fra tilbage-sendelse af enkeltpersoner til lande, hvori det er påstået, at de pågældende personer er i risiko for død, tortur eller andre former for overgreb ⁽¹⁰¹⁾. I mange tilfælde drejer det sig om asylansøgere, der har fået endeligt afslag på deres ansøgning, og som har udtømt alle deres klagemuligheder med opsættende virkning i henhold til indenlandsk ret. Uanset hvilken status en person har i den pågældende stat, er udsendelsesstaten forpligtet til at efterkomme alle regel 39-foranstaltninger, som

⁽⁹⁹⁾ EMD, *Rules of Court*, gældende den 3. juni 2019, regel 39.

⁽¹⁰⁰⁾ For detaljerede oplysninger om fremgangsmåden ved indgivelse af begæring i henhold til regel 39, se EMD, »Interim Measures«.

⁽¹⁰¹⁾ EMD, *F.G. mod Sverige* [Storkammer], nr. 43611/11, 23. marts 2016.

EMD har anvist, når EMD først har anvendt en sådan regel 39-foranstaltning med henblik på at forhindre udsendelse af den pågældende, mens domstolen undersøger sagen ⁽¹⁰²⁾.

Eksempel: I sagen *Mamatkulov og Askarov mod Tyrkiet* ⁽¹⁰³⁾ havde den indstævnedede stat udleveret klagerne til Usbekistan til trods for en regel 39-foranstaltning, som EMD havde anvist. Det fremgik tydeligt af sagens oplysninger, at EMD 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 artikel 34 i EMRK 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 EMD. 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 artikel 34 i EMRK.

Eksempel: I sagen *Savridin Dzhurayev mod Rusland* ⁽¹⁰⁴⁾ blev klageren tvangs-mæssigt overført til Tadsjikistan i forbindelse med en specialoperation, der involverede russiske statslige aktører, til trods for at en foreløbig foranstaltning fra EMD vedblev at være i kraft. Fordi den indstævnedede 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 artikel 3 EMRK. Konventionens artikel 34, samt artikel 3, var derfor blevet krænkede. EMD dømte den indstævnedede 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 EMD desuden den indstævnedede 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 EMD havde udstedt.

⁽¹⁰²⁾ EMD, *Azimov mod Rusland*, nr. 67474/11, 18. april 2013.

⁽¹⁰³⁾ EMD, *Mamatkulov og Askarov mod Tyrkiet* [Storkammer], nr. 46827/99 og 46951/99, 4. februar 2005.

⁽¹⁰⁴⁾ EMD, *Savridin Dzhurayev mod Rusland*, nr. 71386/10, 25. april 2013.

3.5. Migranter i en ulovlig 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 retsyndig opholdstilladelse på grund af ændrede personlige omstændigheder. Mangel på retmæssig status påvirker ofte muligheden for at udøve andre processuelle og materielle rettigheder (se afsnit 9.5 om adgang til social sikring og social bistand).

I henhold til EU-retten kan tredjelandsstatsborgere, 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 er bundet af 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 preserende hensyn til en persons familie- eller privatliv, som garanteret ved artikel 7 i [EU's charter](#) og artikel 8 i [EMRK](#) (se [kapitel 6](#) om familieliv).

Eksempel: I sin dom af 4. juni 2012 i sagen [M. Ghevondyan](#) ⁽¹⁰⁵⁾ fastslog det franske statsråd (*Conseil d'État*), at artikel 6 i tilbagesendelsesdirektivet ikke pålægger medlemsstaternes kompetente myndigheder en pligt til systematisk at træffe afgørelse om tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere, 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 må derfor ikke træffes 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.

⁽¹⁰⁵⁾ Frankrig, statsrådet (*Conseil d'État*), [M. Ghevondyan](#), nr. 356505, 4. juni 2012.

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 berører ikke sådanne personers status. Betragtning 12 i tilbagesendelsesdirektivet 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. Den skriftlige bekræftelse er obligatorisk, hvis fristen for frivillig udrejse eller tilbagesendelse udsættes (artikel 14, stk. 2). Situationen er mest kritisk for de personer, som skal løslades fra frihedsberøvelse, fordi den maksimalt tilladte periode for frihedsberøvelse er forløbet (se [kapitel 7](#) om frihedsberøvelse), men som fortsat ikke har tilladelse til ophold ⁽¹⁰⁶⁾.

Eksempel: I sagen *Kadzoev* ⁽¹⁰⁷⁾ 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 efterladt uden midler, fordi han ikke i henhold til bulgarsk lovgivning skulle have tildelt en status trods det, at han ikke kunne udsendes.

I henhold til 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: Sagen *Novruk m.fl. mod Rusland* ⁽¹⁰⁸⁾ vedrørte flere klagere, der havde ansøgt om midlertidig opholdstilladelse i Rusland, hvilket blev afvist, fordi klagerne testede positiv for HIV. EMD fremhævede den særligt sårbare situation, som hivsmittede står i, og bemærkede, at indrejse-, opholds- og bopælsbegrænsninger for personer med HIV ikke kunne objektivt begrundes i hensynet til folkesundheden. Den generelle bestemmelse i den nationale ret,

⁽¹⁰⁶⁾ Vedrørende situationen for ikkeudsendte personer, se FRA (2011), »*Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union*«, Luxembourg, Den Europæiske Unions Publikationskontor, kapitel 2.

⁽¹⁰⁷⁾ EF-Domstolen, sag C-357/09 PPU, *Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov)* [Store Afdeling], 30. november 2009.

⁽¹⁰⁸⁾ EMD, *Novruk m.fl. mod Rusland*, nr. 31039/11 og fire andre, 15. marts 2016. Se også EMD, *Kiyutin mod Rusland*, nr. 2700/10, 10. marts 2011.

som krævede udvisning af hivpositive udlændinge, levnedede 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. EMD fandt derfor, at klagerne havde været udsat for forskelsbehandling på grund af deres helbredstilstand og konkluderede, at denne forskelsbehandling udgjorde en krænkelse af EMRK's artikel 14 i forening med artikel 8.

I henhold til den europæiske socialpakt er det personelle anvendelsesområde principielt begrænset til statsborgere i andre deltagende stater, som er lovligt bosiddende eller arbejder regelmæssigt inden for territoriet. ECSR har dog fastslået, at visse rettigheder, i kraft af 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 bistand⁽¹⁰⁹⁾, retten til bolig⁽¹¹⁰⁾ og retten til uddannelse⁽¹¹¹⁾. FN's Menneskerettighedskomité bekræftede også staternes positive forpligtelse til at sikre, at alle har adgang til væsentlig sundhedspleje, som er nødvendig for at forebygge forudsigelige risici for menneskers liv, uanset deres migrationsstatus⁽¹¹²⁾.

3.6. Fastboende udlændinge

I henhold til EU-retten foreskriver direktivet om fastboende udlændinge (2003/109/EF, som ændret ved direktiv 2011/51/EU; se bilag 1) for EU-medlemsstater, der er bundet af dette direktiv, retten til en styrket status som »fastboende udlænding« til tredjelandstatsborgere, som har opholdt sig lovligt og uden afbrydelse i en EU-medlemsstat i fem år⁽¹¹³⁾. Denne ret er underlagt betingelser vedrørende faste og regelmæssige indtægter samt sygeforsikring.

⁽¹⁰⁹⁾ ECSR, *International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) mod Frankrig*, klage nr. 14/2003, begrundelse, 8. september 2004; ECSR, *Defence for Children International (DCI) mod Belgien*, klage nr. 69/2011, begrundelse, 23. oktober 2012.

⁽¹¹⁰⁾ ECSR, *Defence for Children International (DCI) mod Nederlandene*, klage nr. 47/2008, begrundelse, 20. oktober 2009.

⁽¹¹¹⁾ ECSR, *Conclusions 2011*, udtalelse om fortolkning af artikel 17, stk. 2.

⁽¹¹²⁾ FN's Menneskerettighedskomité, *Toussaint mod Canada*, meddelelse nr. 2348/2014, udtalelse af 24. juli 2018.

⁽¹¹³⁾ Se også EU-Domstolen, sag C-502/10, *Staatssecretaris van Justitie mod Mangat Singh*, 18. oktober 2012.

For at opnå status som fastboende udlænding skal tredjelandstatsborgere i henhold til artikel 5, stk. 1, litra a), i direktivet om fastboende udlændinge bevise, at de har faste, regelmæssige og tilstrækkelige indtægter.

Eksempel: I sagen *X mod Belgien* ⁽¹¹⁴⁾ præciserede EU-Domstolen, at indtægternes oprindelse ikke er et afgørende kriterie for at vurdere, om de er faste, regelmæssige og tilstrækkelige. Den pågældende behøver ikke nødvendigvis at have disse ressourcer selv; de kan hidrøre fra tredjemand. EU-Domstolen henviser til sammenlignelige krav i artikel 7, stk. 1, litra b) og c), i direktivet om fri bevægelighed (2004/38/EF).

Familiesammenføringsdirektivet (2003/86/EF, se [kapitel 6](#) om familier) indeholder betingelser svarende til dem i direktivet om fastboende udlændinge. EU-Domstolen hældte mod en streng fortolkning af disse krav. EU-Domstolen har fastholdt, at EU-medlemsstaternes manøvrerum ikke må anvendes på en måde, som undergraver direktivets formål ⁽¹¹⁵⁾.

I henhold til artikel 11 i direktivet om fastboende udlændinge fører meddelelsen af status som fastboende udlænding til ligebehandling med landets egne statsborgere på en række vigtige områder (se [kapitel 9](#) om økonomiske og sociale rettigheder).

Ifølge EU-Domstolen må EU-medlemsstaterne ikke pålægge alt for høje og uforholdsmæssige gebyrer for meddelelse af opholdstilladelse til tredjelandstatsborgere, 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 *CGIL og INCA* ⁽¹¹⁶⁾ tog EU-Domstolen stilling til påleggelsen af et gebyr på 80 EUR til 200 EUR for udstedelse eller fornyelse af en opholdstilladelse, afhængigt af opholdstilladelsens varighed, ud over et allerede eksisterende gebyr på 73,50 EUR for en sådan tilladelse uanset varighed. EU-Domstolen påpegede, at medlemsstaterne ikke råder over ubegrænsede

⁽¹¹⁴⁾ EU-Domstolen, sag C-302/18, *X mod Belgische Staat*, 3. oktober 2019.

⁽¹¹⁵⁾ EU-Domstolen, sag C-578/08, *Rhimou Chakroun mod Minister van Buitenlandse Zaken*, 4. marts 2010, præmis 52.

⁽¹¹⁶⁾ EU-Domstolen, sag C-309/14, *Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), Istituto Nazionale Confederale Assistenza (INCA) mod Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Interno, Ministero dell'Economia e delle Finanze*, 2. september 2015.

skønsbeføjelser, når de fastsætter størrelsen af de gebyrer, der kan kræves af tredjelandstatsborgere 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 direktivet om fastboende udlændinge. EU-Domstolen konkluderede, at gebyrerne er uforholdsmæssige i forhold til det mål, der tilsigtes med direktivet, og kan skabe en hindring for udøvelsen af de rettigheder, der følger af direktivet.

Eksempel: I sagen *Europa-Kommissionen mod Nederlandene* ⁽¹¹⁷⁾ fastslog EU-Domstolen, at Nederlandene havde tilsidesat sin forpligtelse i henhold til direktivet om fastboende udlændinge ved at anvende alt for høje og uforholdsmæssige gebyrer (de varierede fra 188 EUR til 830 EUR) for i) tredjelandstatsborgere, der ansøger om status som fastboende udlændinge; ii) tredjelandstatsborgere, der havde erhvervet status som fastboende udlændinge i en anden EU-medlemsstat, og som ansøger om at udøve deres opholdsret i Nederlandene; og iii) tredjelandstatsborgeres familiemedlemmer, der ansøger om tilladelse til familiesammenføring. EU-Domstolen påpegede særskilt, at EU-medlemsstaterne ikke råder over ubegrænsede skønsbeføjelser, når de fastsætter størrelsen af de gebyrer, der kan kræves af tredjelandstatsborgere for meddelelse af opholdstilladelse, og at det ikke er tilladt for EU-medlemsstaterne at fastsætte gebyrer, der kan skabe en hindring for udøvelsen af de rettigheder, der fremgår af direktivet om fastboende udlændinge.

Ifølge EU-Domstolen kan EU-medlemsstaterne kræve, at tredjelandstatsborgere, som har fået status som fastboende udlænding, opfylder nogle integrationsbetingelser, så længe disse ikke bringer virkeliggørelsen af de mål, som forfølges med direktivet, i fare ⁽¹¹⁸⁾.

EU-Domstolen har også præciseret fortolkningen af artikel 13 i direktivet om fastboende udlændinge. Den giver ikke EU-medlemsstaterne mulighed for at meddele status som fastboende udlænding på betingelser, der er gunstigere end dem, der fastsat i direktivet, men giver snarere mulighed for, at nationale ordninger kan køre parallelt ⁽¹¹⁹⁾.

⁽¹¹⁷⁾ EU-Domstolen, sag C-508/10, *Europa-Kommissionen mod Kongeriget Nederlandene*, 26. april 2012.

⁽¹¹⁸⁾ EU-Domstolen, sag C-579/13, *P. og S. mod Commissie Sociale Zekerheid Breda and College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amstelveen*, 4. juni 2015.

⁽¹¹⁹⁾ EU-Domstolen, sag C-469/13, *Shamim Tahir mod Ministero dell'Interno, Questura di Verona*, 17. juli 2014, præmis 39-44.

I **henhold til EMRK** er længerevarende ophold generelt blevet anerkendt som en omstændighed, der skal tages hensyn til, når udvisning påtænkes (se afsnit 4.4).

Eksempel: I sagen *Kurić m.fl. mod Slovenien* ⁽¹²⁰⁾ vurderede EMD 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 opholdsretigheder ⁽¹²¹⁾. Udlændinge, som ikke var statsborgere i andre SFRJ-republikker, blev ikke berørt på denne måde. EMD 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's artikel 8. EMD 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 artikel 14 i EMRK i forening med artikel 8.

I henhold til [Europarådets europæiske bosættelseskonvention fra 1955](#) (CETS nr. 19) 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.

3.7. Tyrkiske statsborgere

I **henhold til EU-retten** styrker [Ankaraaftalen](#), som blev undertegnet i 1963, og [tillægsprotokollen](#) til Ankaraaftalen, som blev tilføjet i 1970, 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 60 domme ved EU-Domstolen. Den er også blevet suppleret af en række afgørelser fra Associeringsrådet, nogle af hvilke vedrører status for de mange tyrkiske statsborgere i EU's medlemsstater. I henhold til artikel 6, stk. 1, i [Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80](#) får tyrkiske statsborgere, der har lovlig beskæftigelse i en EU-medlemsstat, opholdsret i den pågældende medlemsstat.

⁽¹²⁰⁾ EMD, *Kurić m.fl. mod Slovenien* [Storkammer], nr. 26828/06, 26 juni 2012.

⁽¹²¹⁾ Slovenien er ikke part i Europarådets konvention fra 2006 om undgåelse af statsløshed i forbindelse med statssuccession (CETS nr. 200).

Ankaraaftalen giver ikke tyrkiske statsborgere nogen materiel ret til indrejse eller ophold i en EU-medlemsstat, men selvstændige erhvervsdrivende og tjenesteydere drager fordel af en standstill-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 kraft ⁽¹²²⁾. Disse rettigheder finder ikke anvendelse på tyrkiske statsborgere, som ønsker at gøre brug af – snarere end at levere – tjenesteydelser ⁽¹²³⁾.

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 udveksling af tjenesteydelser i EU-medlemsstaterne. I sagen *Abatay* ⁽¹²⁴⁾ fastslog EF-Domstolen, at Tyskland ikke må stille krav om arbejdstilladelse over for tyrkiske statsborgere, som ønsker at præstere tjenesteydelser på dets område, hvis der på det tidspunkt, hvor standstill-klausulen trådte i kraft, ikke blev stillet krav om en sådan arbejdstilladelse.

I sagen *Essent Energie Productie BV* ⁽¹²⁵⁾ blev tyrkiske statsborgere, der havde lovligt ophold og lovlig beskæftigelse i Tyskland, udstationeret i Nederlandene for at levere tjenesteydelser. EU-Domstolen konkluderede, at det ikke er tilladt at kræve en arbejdstilladelse for, at disse arbejdstagere kan stilles til rådighed for en anden virksomhed, fordi disse tyrkiske statsborgere ikke søgte adgang til arbejdsmarkedet i Nederlandene. At kræve en arbejdstilladelse ville svare til en ny restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser.

⁽¹²²⁾ EF-Domstolen, sag C-37/98, *The Queen mod Secretary of State for the Home Department, ex parte Abdulnasir Savas*, 11. maj 2000; EF-Domstolen, sag C-16/05, *The Queen, Veli Tum og Mehmet Dari mod Secretary of State for the Home Department*, 20. september 2007; EU-Domstolen, sag C-186/10, *Oguz mod Secretary of State for the Home Department*, 21. juli 2011.

⁽¹²³⁾ EU-Domstolen, sag C-221/11, *Leyla Ecem Demirkan mod Forbundsrepublikken Tyskland* [Store Afdeling], 24. september 2013.

⁽¹²⁴⁾ 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.

⁽¹²⁵⁾ EU-Domstolen, sag C-91/13, *Essent Energie Productie BV mod Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, 11. september 2014.

Soysal-sagen ⁽¹²⁶⁾ vedrørte et krav om visum. EF-Domstolen fastslog, at artikel 41 i tillægsprotokollen til Ankaraaftalen 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 EF-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](#)). Afledt EU-ret skal fortolkes i overensstemmelse med den internationale aftale, der indeholder stand still-klausulen.

I *Oguz*-sagen ⁽¹²⁷⁾ fastslog EU-Domstolen, at standstill-klausulen ikke er til hinder for, at EU-medlemsstaterne anvender national 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.

Sagen *A, B, P* ⁽¹²⁸⁾ vedrørte to tyrkiske statsborgere, som ansøgte om opholdstilladelse efter at have fået arbejde i Nederlandene, samt en tredje ansøger, som var gift med en tyrkisk-nederlandsk statsborger, og som ansøgte om opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring. EU-Domstolen konkluderede, at udstedelse af en opholdstilladelse til tredjelandstatsborgere, herunder tyrkiske statsborgere, som kræver optagelse og lagring af deres biometriske data, ikke udgør en »ny begrænsning« som omhandlet i Associeringsrådet EØF-Tyrkiets afgørelse nr. 2/76 og nr. 1/80. Domstolen fandt, at formålet med at forebygge og bekæmpe identitets- og dokumentsvig var et tvingende alment hensyn, der begrundede det.

For nyere EU-medlemsstater er ikrafttrædelsesdatoen for den tyrkiske standstill-klausul den dato, hvor de tiltrådte Unionen.

⁽¹²⁶⁾ EF-Domstolen, sag C-228/06, *Mehmet Soysal og Ibrahim Savatli mod Forbundsrepublikken Tyskland*, 19. februar 2009.

⁽¹²⁷⁾ EU-Domstolen, sag C-186/10, *Tural Oguz mod Secretary of State for the Home Department*, 21. juli 2011, præmis 46; EF-Domstolen, sag C-16/05, *The Queen, Veli Turn og Mehmet Dari*, 20. september 2007.

⁽¹²⁸⁾ EU-Domstolen, sag C-70/18, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid mod A m.fl.*, 3. oktober 2019.

Tillægsprotokollen til Ankaraaftalen fra 1970 foreskriver en række rettigheder, der er redegjort for i **kapitel 9** om adgang til økonomiske og sociale rettigheder. Med hensyn til status har tyrkiske statsborgere ret til at opholde sig på området under udøvelsen af deres sociale og arbejdsmarkedsmæssige rettigheder (¹²⁹).

Familiemedlemmer, herunder de, som ikke er tyrkiske statsborgere, drager fordel af en privilegeret behandling i henhold til Associeringsrådet EØF-Tyrkiets afgørelse nr. 1/80 (se **kapitel 6** om familieliv) (¹³⁰). Sådanne rettigheder er ikke underlagt betingelserne, der er knyttet til det oprindelige grundlag for indrømmelse af retten til indrejse og ophold til den tyrkiske statsborger i værtsmedlemsstaten i EU.

Eksempel: I *Altun-sagen* (¹³¹) 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 *Kahveci-sagen* (¹³²) præciserede EU-Domstolen endvidere, at familiemedlemmer til en tyrkisk arbejdstager fortsat kunne påberåbe sig deres rettigheder i henhold til en sådan afgørelse, efter at arbejdstageren havde erhvervet statsborgerskab i EU-værtsmedlemsstaten og samtidig bevarede sit tyrkiske statsborgerskab.

3.8. Britiske statsborgere

I **henhold til EU-retten** har britiske statsborgere siden den 1. februar 2020 været tredjelandstatsborgere som følge af Det Forenede Kongerige udtræden af Den Europæiske Union. Udtrædelsesaftalen fastsætter en overgangsperiode frem til den 31. december 2020 (med mulighed for forlængelse), hvor Det Forenede Kongerige

(¹²⁹) EF-Domstolen, sag C-337/07, *Altun mod Stadt Böblingen*, 18. december 2008, præmis 21; EF-Domstolen, sag C-171/95, *Recep Tetik mod Land Berlin*, 23. januar 1997, præmis 48; Europarådets bosættelseskonvention fra 1955, artikel 2: »[...] enhver af de kontraherende stater [hvilket inkluderer Tyrkiet og flere andre EU-medlemsstater] [skal], i det omfang dens økonomiske og sociale forhold tillader det, lette andre kontraherende parters statsborgere adgangen til længere og fast ophold på sit område.«

(¹³⁰) EU-Domstolen, sag C-451/11, *Natthaya Dülger mod Wetteraukreis*, 19. juli 2012.

(¹³¹) EF-Domstolen, sag C-337/07, *Altun mod Stadt Böblingen*, 18. december 2008, præmis 50.

(¹³²) EU-Domstolen, forenede sager C-7/10 og C-9/10, *Staatssecretaris van Justitie mod Tayfun Kahveci og Osman Inan*, 29. marts 2012.

stadig vil være bundet af EU-lovgivningen ⁽¹³³⁾. Det betyder, at britiske statsborgere behandles på samme måde som andre EU-statsborgere. Efter overgangsperioden vil deres rettigheder og forpligtelser afhænge af enhver aftale, som EU måtte indgå med Det Forenede Kongerige.

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

I henhold til EU-retten har familiemedlemmer til statsborgere i EØS-lande eller Schweiz, uanset nationalitet, samt tredjelandstatsborgere, der er familiemedlemmer til EU-borgere, som har udøvet deres ret til fri bevægelighed, under visse 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-land ⁽¹³⁴⁾. 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 [direktivet om fri bevægelighed](#) (2004/38/EF) skal opholdskort for familiemedlemmer, som er tredjelandstatsborgere, udstedes senest seks måneder efter indgivelse af ansøgning, og der skal straks udstedes kvittering for indgivelse af ansøgning om opholdskort.

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

Eksempel: I sagen *Aristimuño Mendizabal mod Frankrig* ⁽¹³⁵⁾ fandt EMD, at klagerens rettigheder i henhold til artikel 8 i EMRK var blevet krænket, fordi de franske myndigheder havde forsinket meddelelsen af en opholdstilladelse til hende i over 14 år. EMD bemærkede, at klageren havde været berettiget til en sådan tilladelse i henhold til både EU-retten og fransk ret.

⁽¹³³⁾ Aftale om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab, EUT 2020 L 29/7, artikel 126-127.

⁽¹³⁴⁾ Se aftalerne indgået med EØS og Schweiz (se fodnote 5 og 6) samt [direktivet om fri bevægelighed](#) (direktiv 2004/38/EF, EUT 2004 L 158/77).

⁽¹³⁵⁾ EMD, *Aristimuño Mendizabal mod Frankrig*, nr. 51431/99, 17. januar 2006.

3.10. 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.

I henhold til EU-retten har EU-medlemsstaterne kompetence til at fastsætte reglerne for erhvervelse og tab af statsborgerskab, hvilket også omfatter EU-statsborgerskab, samt de yderligere rettigheder, der er knyttet til statsborgerskab. Artikel 20 i TEUF stadfæster begrebet unionsborgerskab, men retten til EU-borgerskab er begrænset til de personer, der har nationalt statsborgerskab i en af medlemsstaterne ⁽¹³⁶⁾.

Fortabelse af statsborgerskab kan dog vedrøre EU-retten, hvis det også medfører fortabelse af unionsrettigheder. I henhold til artikel 67, stk. 2, i TEUF skal statsløse personer behandles som tredjelandsstatsborgere.

Eksempel: I *Rottmann*-sagen ⁽¹³⁷⁾ 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 svingagtigt. Denne afgørelse medførte dog, at han blev statsløs. Den forelæggende ret ønskede oplyst, om dette var et område, der er 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 er omfattet af EU-retten, hvis den medfører fortabelse af status som

⁽¹³⁶⁾ 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, *Mario Vicente Micheletti m.fl. mod Delegación del Gobierno en Cantabria*, 7. juli 1992; EF-Domstolen, sag C-192/99, *The Queen mod Secretary of State for the Home Department, ex parte: Manjit Kaur, procesdeltager: Justice*, 20. februar 2001.

⁽¹³⁷⁾ EU-Domstolen, sag C-135/08, *Janko Rottman mod Freistaat Bayern* [Store Afdeling], 2. marts 2010, præmis 41-45.

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 konsekvensen er, 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 oprindelsesmedlemsstaten.

Eksempel: *Tjebbes-sagen* ⁽¹³⁸⁾ omhandlede en nederlandsk lov ifølge hvilken nederlandske statsborgere automatisk fortaber deres statsborgerret, hvis de har boet uden for Nederlandene i ti år eller mere. Børn, hvis forældre fortaber deres statsborgerret, fortaber ligeledes denne statsborgerret i Nederlandene i henhold til tiårsreglen. Efter *Rottmann-sagen* fastslog EU-Domstolen, at afgørelsen om tilbagekaldelse af statsborgerskabet skal være forenelig med proportionalitetsprincippet. EU-Domstolen udtalte, at de nationale myndigheder skal foretage en individuel prøvelse for at vurdere, om følgerne af fortabelse af statsborgerskab i en EU-medlemsstat, hvilket indebærer tab af unionsborgerskab, uforholdsmæssigt kan påvirke den normale udvikling af vedkommendes familie- og arbejdsliv. Der skal desuden være mulighed for at genoprette statsborgerskabet, hvis foranstaltningen vurderes at være uforholdsmæssig.

I henhold til EMRK findes der ingen ret til at erhverve statsborgerskab i en stat ⁽¹³⁹⁾. EMD har dog udtalt, at vilkårlig nægtelse af statsborgerskab, samt tab af statsborgerskab, kan rejse spørgsmål i henhold til artikel 8 i EMRK som følge af en sådan nægtelses eller et sådant tabs indvirkning på den pågældendes privatliv ⁽¹⁴⁰⁾.

⁽¹³⁸⁾ EU-Domstolen, sag C-221/17, *Tjebbes m.fl. mod Minister van Buitenlandse Zaken* [Store Afdeling], 12. marts 2019.

⁽¹³⁹⁾ Den Europæiske Kommission for Menneskerettigheder, *Familien K. og W. mod Nederlandene* (dec.), nr. 11278/84, 1. juli 1985.

⁽¹⁴⁰⁾ EMD, *Karassev mod Finland* (dec.), nr. 31414/96, 12. januar 1999; EMD, *Slivenko mod Letland* [Storkammer], nr. 48321/99, 9. oktober 2003; EMD, *Kuduzović mod Slovenien* (dec.), nr. 60723/00, 17. marts 2005; EMD, *Ramadan mod Malta*, nr. 76136/12, 21. juni 2016, præmis 85; EMD, *K2 mod Det Forenede Kongerige*, nr. 42387/13, 7. februar 2017.

Eksempel: I sagen *Genovese mod Malta* ⁽¹⁴¹⁾ vurderede EMD 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 EMD vurderede, at afslagets betydning for klagerens sociale identitet bragte afslaget inden for det generelle anvendelsesområde for EMRK's artikel 8, og at der var sket en krænkelse af EMRK's artikel 8 i sammenhæng med artikel 14 på grund af afslagets vilkårlige og diskriminerende karakter.

Eksempel: I sagen *Hoti mod Kroatien* ⁽¹⁴²⁾ var klageren en statsløs person, som var født i Kosovo og havde boet og arbejdet i Kroatien siden 1979. Kroatien nægtede i 2014 af forlænge hans midlertidige opholdstilladelse, fordi han ikke kunne fremvise et gyldigt rejsedokument. EMD fandt, at statsløse personer, som klageren, skulle opfylde krav, som de pga. af deres status ikke kunne opfylde, eftersom de skulle bruge et gyldigt rejsedokument for at ansøge om permanent opholdstilladelse i Kroatien. Domstolen bemærkede endvidere, at de kroatiske myndigheder fastholdt, at ansøgeren skulle indhente et rejsedokument fra myndighederne i Kosovo, selv om det tydeligt fremgik af hans fødselsattester, at han var statsløs. Kroatien havde således undladt at opfylde sin positive forpligtelse til at sikre en effektiv og tilgængelig procedure, som gav klageren mulighed for at få fastslået sin status i Kroatien under hensyntagen til hans ret til privatliv i henhold til artikel 8 i EMRK.

Hovedpunkter

- Status og dokumentation giver ofte tredjelandstatsborgere mulighed for at få adgang til arbejdsmarkedet samt til private og offentlige tjenester (se [indledningen til dette kapitel](#)).
- EU's charter 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 bestemmelsesstaten (se [afsnit 3.2](#)).

⁽¹⁴¹⁾ EMD, *Genovese mod Malta*, nr. 53124/09, 11. oktober 2011.

⁽¹⁴²⁾ EMD, *Hoti mod Kroatien*, nr. 63311/14, 26. april 2018. Se også EMD, *Sudita Keita mod Ungarn*, nr. 42321/15, 12. maj 2020.

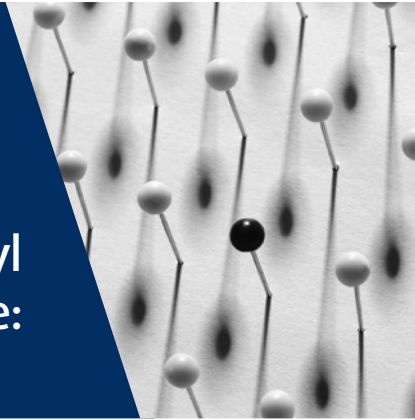
- I henhold til EU-retten har asylansøgere opholdsret i værtsmedlemsstatens område, mens de afventer en endelig afgørelse på deres asylansøgning, og de skal modtage et dokument, der giver dem tilladelse til at blive i medlemsstaten under behandlingen af deres ansøgning (se [afsnit 3.1](#)).
- I henhold til EU-retten skal anerkendte flygtninge og personer, som er tildelt subsidieret beskyttelse, forsynes med opholdstilladelse samt rejsedokumenter (se [afsnit 3.2](#)).
- 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 3.3](#)).
- Tilbagesendelsesdirektivet kræver, at EU-medlemsstaterne enten legaliserer status for tredjelandstatsborgere i en irregulær situation eller træffer en afgørelse om tilbagesendelse (se [afsnit 3.5](#)).
- En stats undladelse af at anerkende en migrants status eller af at udstede dokumenter til vedkommende kan rejse spørgsmål i henhold til artikel 8 i EMRK (se [afsnit 3.5](#)).
- I henhold til EU-retten har tredjelandstatsborgere ret til en styrket status (opholdstilladelse for fastboende udlændinge), når de har været lovligt bosiddende uden afbrydelse i en EU-medlemsstat i fem år (se [afsnit 3.6](#)).
- 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 Ankaraaftalen. Tyrkiske arbejdstagere og deres familier har styrkede rettigheder til fortsat ophold (se [afsnit 3.7](#)).
- Britiske statsborgere har været tredjelandstatsborgere siden Det Forenede Kongeriges udtræden af Den Europæiske Union (1. februar 2020) (se [afsnit 3.8](#)).
- I henhold til EU-retten er tredjelandstatsborgere, 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 3.9](#)).
- Hverken EU-retten eller EMRK dækker erhvervelse eller tab 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 3.10](#)).

Yderligere retspraksis og materiale:

For at få adgang til yderligere retspraksis, se venligst [retningslinjerne](#) i denne håndbog. Yderligere materiale vedrørende de emner, der behandles i dette kapitel, kan findes i afsnittet »[Supplerende læsning](#)«.

4

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



| EU | Omhandlede emner | Europarådet |
|--|--|---|
| <p>TEUF, artikel 78, og EU's charter, artikel 18 (ret til asyl), der begge henviser til FN's konvention om flygtninges retsstilling, som udtrykker dette princip i dens artikel 33</p> <p>EU's charter, 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 EMD i <i>Soering mod Det Forenede Kongerige</i>, nr. 14038/88, 1989 (udlevering, der gav anledning til udsættelse for overgreb)</p> <p>EMRK, artikel 2 (ret til livet)</p> <p>EMD, <i>Saadi mod Italien</i> [Storkammer], nr. 37201/06, 2008 (absolutte karakter af forbuddet mod tilbagesendelse til tortur)</p> |
| <p>Kvalifikationsdirektivet (2011/95/EF), artikel 4</p> | <p>Risikovurdering</p> | <p>EMD, <i>Sufi og Elmi mod Det Forenede Kongerige</i>, nr. 8319/07 og 11449/07, 2011 (hvordan vurderingen af eksistensen af en reel risiko i situationer med generaliseret vold og med hensyn til humanitære forhold skal foretages)</p> <p>EMD, <i>Salah Sheekh mod Nederlandene</i>, nr. 1948/04, 2007 (bevisbyrden for medlemmer af forfulgte grupper)</p> <p>EMD, <i>J.K. m.fl. mod Sverige</i> [Storkammer], nr. 59166/12, og <i>F.G. mod Sverige</i> [Storkammer], nr. 43611/11, 2016 (bevisbyrde)</p> |

| EU | Omhandlede emner | Europarådet |
|---|---|--|
| <p>Dublinforordningen, forordning (EU) nr. 604/2013</p> <p>EU-Domstolen, forenede sager C-411/10 og C-493/10, 2011 <i>N.S. og M.E.</i> [Store Afdeling], 2011 (overførsler efter Dublinforordningen)</p> | <p>Dublinoverførsler</p> | <p>EMD, <i>M.S.S. mod Belgien og Grækenland</i> [Storkammer], nr. 30696/09, 2011 (tilbagesendelse til en situation uden midler fra en EU-medlemsstat til en anden)</p> <p>EMD, <i>Tarakhel mod Schweiz</i> [Storkammer], nr. 29217/12, 2014 (individuelle garantier)</p> |
| <p>Tilbagesendelsesdirektivet (2008/115/EF), artikel 5 og 9</p> | <p>Udvisning af alvorligt syge personer</p> | <p>EMD, <i>D. mod Det Forenede Kongerige</i>, nr. 30240/96, 1997 (udvisning af uheldredeligt syg mand)</p> <p>EMD, <i>Paposhvili mod Belgien</i> [Storkammer], nr. 41738/10, 2016 (ingen umiddelbar risiko for at dø)</p> |
| | <p>Diplomatiske forsikringer</p> | <p>EMD, <i>Ramzy mod Nederlandene</i>, nr. 25424/05, 2010 (utilstrækkelige forsikringer)</p> <p>EMD, <i>Othman (Abu Qatada) mod Det Forenede Kongerige</i>, nr. 8139/09, 2012 (acceptable forsikringer)</p> |
| <p>EU's charter, artikel 18 (ret til asyl)</p> <p>Kvalifikationsdirektivet (2011/95/EU)</p> <p>EF-Domstolen, sag C-465/07, <i>Elgafaji</i> [Store Afdeling], 2009 (subsidiær beskyttelse)</p> <p>EU-Domstolen, sag C-542/13, <i>M'Bodj</i> [Store Afdeling], 2014 (subsidiær beskyttelse og alvorlig sygdom)</p> <p>Udelukkelse fra beskyttelse:</p> <p>EU-Domstolen, forenede sager C-57/09 og C-101/09, <i>B og D</i> [Store Afdeling], 2010</p> <p>EU-Domstolen, sag C-573/14, <i>Lounani</i> [Store Afdeling], 2017 (terrorisme)</p> <p>EU-Domstolen, sag C-369/17, <i>Ahmed</i>, 2018 (subsidiær beskyttelse)</p> | <p>Fastlæggelse af retten til asyl (flygtningestatus og subsidiær beskyttelse)</p> | |

| EU | Omhandlede emner | Europarådet |
|--|---|--|
| <p>Ophør af beskyttelse: EU-Domstolen, forenede sager C-175/08, C-176/08, C-178/08, C-179/08, <i>Abdulla</i> [Store Afdeling], 2010</p> <p>EU's charter, artikel 19 (beskyttelse i tilfælde af udsendelse, udvisning og udlevering)</p> | | |
| <p>Kvalifikationsdirektivet (2011/95/EF), artikel 8</p> | <p>Intern flytning</p> | <p>EMD, <i>Sufi og Elmi mod Det Forenede Kongerige</i>, nr. 8319/07 og 11449/07, 2011 (hvordan vurderes risikoen for overgreb i forbindelse med internt flugt- eller beskyttelsesalternativ)</p> |
| <p>EU's charter, 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>EMD, <i>Čonka mod Belgien</i>, nr. 51564/99, 2002 (udvisning uden individuel vurdering)</p> <p>EMD, <i>Hirsi Jamaa m.fl. mod Italien</i> [Storkammer], nr. 27765/09, 2012 (kollektiv udvisning på åbent hav)</p> <p>EMD, <i>N.D. og N.T. mod Spanien</i> [Storkammer], nr. 8675/15 og 8697/15, 2020 (væltning af grænsehegn)</p> |
| | <p>Hindringer for udvisning i medfør af andre menneskerettigheder</p> | <p>EMD, <i>Mamatkulov og Askarov mod Tyrkiet</i> [Storkammer], nr. 46827/99 og 46951/99, 2005 (risiko for at blive udsat for åbenbar uretfærdig rettergang i strid med artikel 6 i EMRK)</p> |
| <p>Fastboende udlændinge: Direktivet om fastboende udlændinge (2003/109/EF), artikel 12</p> <p>Tredjelandstatsborgere, som er familiemedlemmer til EØS-statsborgere: Direktivet om fri bevægelighed (2004/38/EF), artikel 28</p> | <p>Tredjelandstatsborgere med en højere grad af beskyttelse mod udsendelse</p> | |

| EU | Omhandlede emner | Europarådet |
|--|------------------|-------------|
| EU-Domstolen, sag C-300/11, ZZ [Store Afdeling], 2013 (underretningspligt) Tyrkiske statsborgere: Associeringsrådet EØF-Tyrkiets afgørelse nr. 1/80, artikel 14, stk. 1 EF-Domstolen, sag C-349/06, <i>Polat</i> , 2007 (foranstaltninger, der tillader indskrænkning af tyrkiske statsborgeres rettigheder) | | |

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.

I henhold til EMRK findes der som minimum **absolutte hindringer** for udsendelse, hvis 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. Artikel 15 i EMRK 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 [Genèvekonventionen af 1951](#) og i henhold til [kvalifikationsdirektivet \(2011/95/EU\)](#). Begge instrumenter tillader undtagelser til forbuddet mod udsendelse af en flygtning under ganske særlige omstændigheder.

Der findes **ikkeabsolutte hindringer**, som har til formål at sikre en afvejning mellem den enkeltes personlige interesser eller rettigheder og offentlighedens eller statens interesser, f.eks. hvor en udsendelse ville medføre splittelse af en familie (se afsnit 4.3).

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

Udgangspunktet ved overvejelser om asyl i Europa er Genèvekonventionen af 1951 og dens protokol fra 1967, som nu i vid udstrækning er inkorporeret i EU-retten gennem kvalifikationsdirektivet (2011/95/EU). Genèvekonventionen af 1951 er den specialiserede traktat om flygtninges rettigheder. Princippet om *non-refoulement* er hjørnестenen i beskyttelsen af flygtninge ⁽¹⁴³⁾. Det indebærer, at flygtninge principielt ikke må sendes tilbage til et land, hvor de har grund til at frygte forfølgelse.

Artikel 33, stk. 1, i Genèvekonventionen af 1951 foreskriver følgende: »Ingen kontraherende stat må på nogensomhelst måde udvise eller afvise en flygtning 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.«

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 Genèvekonventionen af 1951, Tyrkiet anvender dog kun konventionen over for flygtninge fra Europa ⁽¹⁴⁴⁾. UNHCR har udsendt en *håndbog om procedurer og kriterier for fastlæggelse af flygtningestatus og retningslinjer for international beskyttelse*, senest ajourført i februar 2019, som går mere i dybden med de emner, der er omhandlet i afsnit 4.1.1 til 4.1.8 og 5.1 ⁽¹⁴⁵⁾.

I henhold til EU-retten skal EU ifølge artikel 78 i TEUF udforme en fælles politik for asyl, subsidiær beskyttelse og midlertidig beskyttelse med henblik på at »sikre overholdelse af *non-refoulement*-princippet. Denne politik skal være

⁽¹⁴³⁾ *Non-refoulement*-princippets betydning rækker i den internationale menneskeret videre end artikel 33, stk. 1, i Genèvekonventionen af 1951, da forpligtelser til *non-refoulement* også udledes af artikel 3 i FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller vanærende behandling eller straf samt af generel international ret, herunder artikel 7 i den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder. Se UNHCR (2007), »*Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*«.

⁽¹⁴⁴⁾ Tyrkiet opretholder et geografisk forbehold efter konventionens artikel 1 B, som begrænser landets forpligtelse over for mennesker, der er drevet på flugt på grund af hændelser i Europa.

⁽¹⁴⁵⁾ UNHCR (2019), *Handbook on procedures and criteria for determining refugee status and guidelines on international protection under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the status of refugees*, UNHCR, Genève.

i overensstemmelse med Genèvekonventionen af [1951 og protokollen dertil] og andre relevante traktater«, såsom EMRK, FN's konvention om barnets rettigheder (CRC), FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller vanærende behandling eller straf, den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder og den internationale konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. Foranstaltningerne i EU's asyllovgivning er blevet vedtaget i henhold til denne politik, heriblandt Dublinforordningen (forordning (EU) nr. 604/2013), kvalifikationsdirektivet (2011/95/EU), direktivet om asylprocedurer (2013/32/EU) og direktivet om modtagelsesforhold (2013/33/EU). Danmark og Irland er ikke, eller kun delvist, bundet af EU's asyllovgivning (se bilag 1).

Eksempel: Under gennemførelsen af kvalifikationsdirektivet understregede EU-Domstolen i sagen *Salahadin Abdulla m.fl.*, at »[d]et fremgår af betragtning 3, 16 og 17 til direktivet, at Genèvekonventionen [af 1951] udgør hovedhjørnестenen 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«⁽¹⁴⁶⁾.

Kvalifikationsdirektivet, som ændret i 2011⁽¹⁴⁷⁾, 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 Genèvekonventionen af 1951 udgør et væsentligt element.

Hverken artikel 33 i Genèvekonventionen af 1951 eller artikel 17 og 21 i kvalifikationsdirektivet indeholder dog et absolut forbud mod *refoulement*. Artiklerne 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.

⁽¹⁴⁶⁾ EU-Domstolen, forenede sager C-175/08, C-176/08, C-178/08 og C-179/08, *Salahadin Abdulla m.fl. mod Bundesrepublik Deutschland*, 2. marts 2010, præmis 52; EU-Domstolen, sag C-31/09, *Nawras Bolbol mod Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal* [Store Afdeling], 17. juni 2010, præmis 37; EU-Domstolen, sag C-720/17, *Mohammed Bilali mod Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl*, 23. maj 2019, præmis 54.

⁽¹⁴⁷⁾ Direktiv 2011/95/EU, EUT 2011 L 337/9.

I EU's charter garanterer artikel 18 retten til asyl, hvilket indbefatter overholdelse af princippet om *non-refoulement*. Chartrets artikel 19 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 vanærende behandling eller straf. Forklaringen til chartret anfører, at artikel 19, stk. 2, inkorporerer EMD's relevante retspraksis vedrørende artikel 3 i EMRK⁽¹⁴⁸⁾.

EU-Domstolen konkluderede, at flygtninge er sikret større beskyttelse mod *refoulement* under EU-retten, eftersom enhver udsendelse i henhold til kvalifikationsdirektivet skal være i overensstemmelse med retten til asyl og princippet om *non-refoulement*, som fastsat i artikel 4 og 19, stk. 2, i EU's charter⁽¹⁴⁹⁾.

I henhold til EMRK indeholder artikel 2 og 3 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 Genèvekonventionen af 1951.

EMD har fastholdt, at artikel 3 i EMRK fastsætter en af de grundlæggende værdier i et demokratisk samfund, og at bestemmelsen indebærer et absolut forbud mod tortur eller umenneskelig eller vanærende 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 vanærende behandling eller straf i det land, som han eller hun blev sendt tilbage til⁽¹⁵⁰⁾.

Eksempel: I sagen *Saadi mod Italien*⁽¹⁵¹⁾ 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

⁽¹⁴⁸⁾ Se forklaringer til chartret om grundlæggende rettigheder (2007/C 303/02); EMD, *Ahmed mod Østrig*, nr. 25964/94, 17. december 1996; EMD, *Soering mod Det Forenede Kongerige*, nr. 14038/88, 7. juli 1989.

⁽¹⁴⁹⁾ EU-Domstolen, forenede sager C-391/16, C-77/17 og C-78/17, *M mod Ministerstvo vnitra; X og X mod Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides* [Store Afdeling], 14. maj 2019, præmis 94-95.

⁽¹⁵⁰⁾ EMD, *M.A. mod Frankrig*, nr. 9373/15, 1. februar 2018; EMD, *Salah Sheekh mod Nederlandene*, nr. 1948/04, 11. januar 2007, præmis 135; EMD, *Soering mod Det Forenede Kongerige*, nr. 14038/88, 7. juli 1989; EMD, *Vilvarajah m.fl. mod Det Forenede Kongerige*, nr. 13163/87 og fire andre, 30. oktober 1991.

⁽¹⁵¹⁾ EMD, *Saadi mod Italien* [Storkammer], nr. 37201/06, 28. februar 2008. Se også EMD, *Mannai mod Italien*, nr. 9961/10, 27. marts 2012.

sammensværgelse i Italien. EMD 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 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. EMD 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 artikel 3 i EMRK, hvis han blev udvist til Tunesien.

Eksempel: I sagen *Abdulle mod Minister of Justice* ⁽¹⁵²⁾ 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 artikel 3 i EMRK og artikel 36 i Maltas forfatning.

4.1.1. Risikoens karakter i henhold til EU-retten

I henhold til EU-retten beskytter [kvalifikationsdirektivet](#) mod *refoulement*. Personer er berettiget til flygtningestatus (se [kapitel 3](#) om status og tilknyttet dokumentation), hvis de har en velbegrunnet frygt for forfølgelse som omhandlet i artikel 1 A i [Genèvekonventionen af 1951](#). I henhold til artikel 9 i kvalifikationsdirektivet skal en 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, administrative eller retlige foranstaltninger (dette kunne eksempelvis være tilfældet med forbud mod

⁽¹⁵²⁾ Malta, forfatningsdomstolen (*Gurisdizzjoni Kostituzzjonali*), *Abdul Hakim Hassan Abdulle Et mod Ministry tal-Gustizzja u Intern Et, Qorti Civili Prim'Awla* (*Gurisdizzjoni Kostituzzjonali*), nr. 56/2007, 29. november 2011.

homoseksualitet eller religionsfrihed) samt »kønsbestemte handlinger eller handlinger rettet mod børn«. Ofre for menneskehandel kan f.eks. 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 udledes af Genèvekonventionen af 1951: race, nationalitet, religion, tilhørsforhold til en bestemt social gruppe og 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 overløst.

Eksempel: I de forenede sager *Y og Z* ⁽¹⁵³⁾ blev EU-Domstolen anmodet om at definere, hvilke handlinger der kan udgøre »forfølgelse« i forbindelse med en alvorlig krænkelse af religionsfriheden i henhold til artikel 9, stk. 1, litra a), i kvalifikationsdirektivet og artikel 10 i EU's charter. Konkret blev EU-Domstolen spurgt, om definitionen af forfølgelse af religiøse årsager omfattede indgreb i »frihed[en] til at udøve sin [...] tro«. EU-Domstolen præciserede, at der kan foreligge forfølgelse 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 rettigheden, der er garanteret ved EU's charters artikel 10, stk. 1, udgør forfølgelse 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 *Fathi*-sagen ⁽¹⁵⁴⁾ bekræftede EU-Domstolen en bred definition af begrebet »religion«, der omfatter samtlige aspekter af religion, uanset om de er offentlige eller private, kollektive eller individuelle. Domstolen fastslog, at definitionen af »religion« i kvalifikationsdirektivet alene angiver en ikkeudtømmende liste over de elementer, som kan kendetegne dette begreb som en

⁽¹⁵³⁾ EU-Domstolen, forenede sager C-71/11 og C-99/11, *Bundesrepublik Deutschland mod Y og Z*, 5. september 2012, præmis 72 og 80.

⁽¹⁵⁴⁾ EU-Domstolen, sag C-56/17, *Bahtiyar Fathi mod Predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*, 4. oktober 2018.

grund til forfølgelse. En ansøger, der har påberåbt sig en risiko for forfølgelse på grund af religion, kan ikke afkræves forklaringer eller dokumenter vedrørende hvert enkelt af de elementer, der er omfattet af artikel 10, stk. 1, litra b), i kvalifikationsdirektivet, for at underbygge sin religiøse overbevisning. Domstolen udtalte også, at dødsstraf eller fængselsstraf som sanktion, i sig selv kan udgøre »forfølgelse« som omhandlet i artikel 9, stk. 1, i direktivet under forudsætning af, at en sådan sanktion faktisk anvendes i det hjemland, som har vedtaget en sådan lovgivning.

Eksempel: I sagen *X, Y og Z* ⁽¹⁵⁵⁾ udtalte EU-Domstolen, at de kompetente myndigheder ved behandlingen af en asylansøgning ikke med rette kan forvente, at asylansøgeren for at undgå risikoen for forfølgelse 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«), er anerkendt; artikel 5 i kvalifikationsdirektivet dækker således specifikt den situation, at en velbegrunnet frygt for forfølgelse eller en reel risiko 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: I sagen *Mohamed M'Bodj mod État Belge* ⁽¹⁵⁶⁾ fastslog EU-Domstolen, at en ansøger, som lider af en alvorlig sygdom, ikke af den grund kan ydes subsidiær beskyttelse i henhold til kvalifikationsdirektivets artikel 15. Den omstændighed, at udsendelse er udelukket som følge af, at der ikke findes

⁽¹⁵⁵⁾ 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.

⁽¹⁵⁶⁾ EU-Domstolen, sag C-542/13, *Mohamed M'Bodj mod État Belge* [Store Afdeling], 18. december 2014.

passende behandling i dennes hjemland, betyder ikke, at ansøgeren bør tildeles subsidiær beskyttelse og dermed lovligt ophold i EU-medlemsstaten, medmindre vedkommende forsætligt nægtes plejeydelser i hjemlandet.

Eksempel: *MP mod Secretary of State for the Home Department* ⁽¹⁵⁷⁾ omhandlede mulig tildeling af subsidiær beskyttelse til en person, som var offer for tortur i sit hjemland. EU-Domstolen fastslog, at EU-medlemsstaterne ikke må udvise ansøgeren, når denne udvisning ville føre til en betydelig og uoprettelig forværring af den pågældendes psykiske lidelser, særligt når denne forringelse er en trussel mod selve personens overlevelse. Den omstændighed, at en ansøger ikke kan udvises som følge af manglen på passende behandling, betyder ikke, at ansøgeren skal tildeles subsidiær beskyttelse i henhold til kvalifikationsdirektivets artikel 15, litra b), og dermed opholdstilladelse i EU-medlemsstaten. Når myndigheder træffer afgørelse om tildeling af subsidiær beskyttelse, bør de efterprøve, om tilbagesendelse af ofret til hjemlandet sandsynligvis vil betyde forsætlig fratagelse af den nødvendige behandling, eftersom dette er betingelserne for, om en person kan tildeles subsidiær beskyttelse.

Eksempel: I *Elgafaji-sagen* ⁽¹⁵⁸⁾ vurderede EU-Domstolen tildelingen af subsidiær beskyttelsesstatus til en irakisk statsborger, der ikke blev anerkendt som flygtning. Domstolen 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 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

⁽¹⁵⁷⁾ EU-Domstolen, sag C-353/16, *MP mod Secretary of State for the Home Department* [Store Afdeling], 24. april 2018.

⁽¹⁵⁸⁾ EF-Domstolen, sag C-465/07, *Meki Elgafaji og Noor Elgafaji mod Staatssecretaris van Justitie* [Store Afdeling], 17. februar 2009, præmis 35-39. Se også lignende spørgsmål i EU-Domstolen, sag C-285/12, *Aboubacar Diakité mod Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, 30. januar 2014.

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 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 overlast ⁽¹⁵⁹⁾.

4.1.2. Risikoens karakter i henhold til EMD

I henhold til EMRK er udsendelse absolut forbudt, hvis en stat derved udsætter en person for en reel risiko for at miste livet i henhold til artikel 2 i EMRK eller for tortur eller umenneskelig eller vanærende 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 af 1951](#). Der er ingen undtagelser til forbuddet mod udsendelse (se afsnit 4.1.7).

EMD 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. Domstolen konstaterer ofte, at spørgsmålene under de to artikler er uløseligt forbundet, og undersøger dem sammen ⁽¹⁶⁰⁾ eller undersøger klagen vedrørende artikel 2 i forbindelse med hovedklagen vedrørende artikel 3.

Eksempel: I sagen *Bader og Kanbor mod Sverige* ⁽¹⁶¹⁾ fandt EMD, at det ville være i strid med artikel 2 og 3 i EMRK at udvise en person til Syrien, hvor han var blevet dømt til døden *in absentia*.

⁽¹⁵⁹⁾ 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.

⁽¹⁶⁰⁾ EMD, *F.G. mod Sverige* [Storkammer], nr. 43611/11, 23. marts 2016, præmis 110.

⁽¹⁶¹⁾ EMD, *Bader og Kanbor mod Sverige*, nr. 13284/04, 8. november 2005.

Eksempel: I sagen *Al-Saadoon mod Det Forenede Kongerige* ⁽¹⁶²⁾, hvor britiske myndigheder, som foretog militæraktioner i Irak, havde overdraget irakiske civilpersoner til de irakiske strafferetlige myndigheder under omstændigheder, hvor civilpersonerne risikerede dødsstraf, fastslog EMD, at Det Forenede Kongerige havde handlet i strid med artikel 3. EMD fandt det ikke nødvendigt også at behandle klagerne under artikel 2 i EMRK eller protokol nr. 13.

EMD 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, f.eks. 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** ⁽¹⁶³⁾, vil det eventuelt ikke være nødvendigt at henvise til personlige risikofaktorer.

Eksempel: I sagen *Salah Sheekh mod Nederlandene* ⁽¹⁶⁴⁾ fandt EMD, 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. EMD 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. EMD konkluderede, at hans udvisning ville udgøre en krænkelse af artikel 3 i EMRK.

I de fleste tilfælde indebærer en tilstand af generel vold i et land ikke en krænkelse af EMRK's artikel 3. Hvis voldsniveauet 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

⁽¹⁶²⁾ EMD, *Al-Saadoon og Mufdhi mod Det Forenede Kongerige*, nr. 61498/08, 2. marts 2010.

⁽¹⁶³⁾ EMD, *H. og B. mod Det Forenede Kongerige*, nr. 70073/10 og 44539/11, 9. april 2013, præmis 91; EMD, *Tadzhibayev mod Rusland*, nr. 17724/14, 1. december 2015, præmis 43.

⁽¹⁶⁴⁾ EMD, *Salah Sheekh mod Nederlandene*, nr. 1948/04, 11. januar 2007.

kunne påvise en kombination af både personlige risikofaktorer og risikoen for generel vold. Det eneste spørgsmål, som EMD skal overveje, er, om der foreligger en forudsigtelig og reel risiko for overgreb i strid med artikel 3 i EMRK.

Eksempel: I sagen *N.A. mod Det Forenede Kongerige* ⁽¹⁶⁵⁾ fastslog EMD, at omfanget af generaliseret vold i Sri Lanka ikke var tilstrækkeligt til at nedlægge forbud mod tilbagesendelse til landet, men i lyset af klagerens personlige situation ville det være i strid med artikel 3 i EMRK at hjemsende ham. For første gang accepterede EMD muligheden for, at en generel voldstilstand i sig selv kunne betyde, at enhver tilbagesendelse var forbudt ⁽¹⁶⁶⁾.

Eksempel: I sagen *Sufi og Elmi mod Det Forenede Kongerige* ⁽¹⁶⁷⁾ fandt EMD, 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 voldsniveauet anvendte EMD følgende ikkeudtømmende 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 voldssituation i Mogadishu var tilstrækkelig intensiv til, at EMD 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 tilstedeværelse i landet, medmindre det kunne påvises, at vedkommende havde tilstrækkeligt gode relationer til magtfulde personer eller grupper i byen, der gjorde det muligt for ham eller hende at opnå beskyttelse.

Eksempel: I *L.M. m.fl. mod Rusland* ⁽¹⁶⁸⁾ blev en statsløs palæstinenser og to syriske statsborgere frihedsberøvet i Rusland med henblik på udvisning til Syrien. EMD fastslog, at klagerens påstande om, at udvisning til Syrien ville

⁽¹⁶⁵⁾ EMD, *N.A. mod Det Forenede Kongerige*, nr. 25904/07, 17. juli 2008, præmis 114-117 og 147.

⁽¹⁶⁶⁾ Se også EMD, *X. mod Schweiz*, nr. 16744/14, 26. januar 2017.

⁽¹⁶⁷⁾ EMD, *Sufi og Elmi mod Det Forenede Kongerige*, nr. 8319/07 og 11449/07, 28. juni 2011, præmis 241-250 og 293. For en mere aktuel vurdering af situationen i Somalia, se EMD, *K.A.B. mod Sverige*, nr. 886/11, 5. september 2013.

⁽¹⁶⁸⁾ EMD, *L.M. m.fl. mod Rusland*, nr. 40081/14, 40088/14 og 40127/14, 15. oktober 2015, præmis 119-127.

være i strid med artikel 2 og 3 i EMRK, var velbegrundede i lyset af intensiteten af konflikten i Syrien, og navnlig i Aleppo og Damaskus, ansøgnernes hjembyer, hvor der havde været særligt hårde kampe og betydelig risiko for mishandling.

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 artikel 3 i EMRK; 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 *J.K. m.fl. mod Sverige* ⁽¹⁶⁹⁾ omhandlede en irakisk mand, som havde arbejdet for amerikanske klienter og arbejdede fra en amerikansk militærbase i Irak, og hans familie, som var flygtet fra Irak, fordi de var blevet udsat for alvorlige trusler og overgreb fra al-Qaeda. EMD fastslog, at den irakiske stat i den situation ikke ville være i stand til at yde klagerne effektiv beskyttelse mod al-Qaedas eller andre private grupperingers trusler, og at klagerne således ville være udsat for en reel risiko for fortsat forfølgelse fra ikke-statslige aktørers side, hvis de blev sendt tilbage til Irak.

Eksempel: Sagen *D. mod Det Forenede Kongerige* ⁽¹⁷⁰⁾ vedrørte udvisningen af en uheldredeligt syg mand. EMD 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 artikel 3 i EMRK. Domstolen fastsatte dog en høj tærskel for sager af denne art. I en senere sag, *N. mod Det Forenede Kongerige* ⁽¹⁷¹⁾, fastslog EMD, at udvisningen af en kvinde til Uganda ikke udgjorde en krænkelse af artikel 3 i EMRK, fordi det foreliggende dokumentationsmateriale påviste, at der var adgang til en form for lægebehandling i kvindens hjemland, og at hun ikke var uheldredeligt syg på det pågældende tidspunkt.

Eksempel: Sagen *Paposhvili mod Belgien* ⁽¹⁷²⁾ omhandlede en georgisk statsborger, som led af leukæmi og tilbagevendende tuberkulose, og som skulle udvises som følge af strafbare handlinger i Belgien. EMD baserede sig på

⁽¹⁶⁹⁾ EMD, *J.K. m.fl. mod Sverige* [Storkammer], nr. 59166/12, 23. august 2016.

⁽¹⁷⁰⁾ EMD, *D. mod Det Forenede Kongerige*, nr. 30240/96, 2. maj 1997.

⁽¹⁷¹⁾ EMD, *N. mod Det Forenede Kongerige* [Storkammer], nr. 26565/05, 27. maj 2008.

⁽¹⁷²⁾ EMD, *Paposhvili mod Belgien* [Storkammer], nr. 41738/10, 13. december 2016, præmis 183-191.

tilgangen i *D. mod Det Forenede Kongerige*. Den præciserede, at selv om der ikke er en umiddelbar risiko for et nært forestående dødsfald, vil manglen på passende og tilgængelig behandling i bestemmelseslandet, som betyder, at vedkommende vil løbe en reel risiko for en alvorlig, hurtig og uoprettelig forværring af sin helbredstilstand, der vil medføre store lidelser eller en væsentlig nedsættelse af den pågældendes forventede levetid, være omfattet af artikel 3. Domstolen fastslog, at det er klageren, der skal bevise, at der foreligger en reel risiko for, at vedkommende bliver udsat for behandling i strid med artikel 3 i EMRK, og myndighederne, som skal vurdere, hvorvidt passende behandling er tilgængelig og til rådighed i bestemmelseslandet, så klageren ikke ender i en situation, der svarer til mishandling. Stater skal vurdere, hvilke konsekvenser udsendelse ville have for den pågældende, ved at sammenligne helbredstilstanden før udsendelsen, og hvordan den ville udvikle sig derefter. Domstolen fandt, at de belgiske myndigheder havde undladt at undersøge klagerens helbredstilstand i forbindelse med udsendelsen og dermed havde krænket artikel 3 i EMRK.

Eksempel: Sagen *Babar Ahmed m.fl. mod Det Forenede Kongerige* ⁽¹⁷³⁾ vedrørte formodede terrorister, som stod over for at blive udleveret til USA. EMD 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* ⁽¹⁷⁴⁾ fandt EMD, 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 psykiatrisk hospital med høje sikkerhedsstandarder i Det Forenede Kongerige. Den medicinske dokumentation viste tydeligt, at det fortsat ville være hensigtsmæssigt for ham at blive der »af hensyn til hans egen sundhed og sikkerhed«. I lyset af den foreliggende medicinske dokumentation 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 betydelig forværring af hans psykiske og fysiske helbred, og at en sådan forværring ville kunne nå tærsklen for artikel 3.

⁽¹⁷³⁾ EMD, *Babar Ahmad m.fl. mod Det Forenede Kongerige*, nr. 24027/07 og tre andre, 10. april 2012.

⁽¹⁷⁴⁾ EMD, *Aswat mod Det Forenede Kongerige*, nr. 17299/12, 16. april 2013.

Eksempel: I sagen *Sufi og Elmi mod Det Forenede Kongerige* ⁽¹⁷⁵⁾ fandt EMD, at klagerne, hvis de blev udvist, sandsynligvis ville havne i flygtningelejre i Somalia og de tilstødende lande, hvor de forfærdelige humanitære forhold var i strid med artikel 3 i EMRK. 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 det franske statsråd (*Conseil d'État*) i sagen *M. A.* ⁽¹⁷⁶⁾ en afgørelse om at sende M. A., der var en albansk statsborger, og 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 artikel 3 i EMRK altid fandt anvendelse, når statslige myndigheder ikke var i stand til at yde tilstrækkelig beskyttelse, selv om risikoen stammede fra private grupper.

EMD 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 artikel 3 i EMRK ved tilbagevenden ⁽¹⁷⁷⁾.

Eksempel: I sagen *S.F. m.fl. mod Sverige* ⁽¹⁷⁸⁾ fastslog EMD, at det ville udgøre en krænkelse af artikel 3 i EMRK 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 og regimekritikere, selv uden for Iran. De iranske myndigheder ville således uden besvær være i stand til at

⁽¹⁷⁵⁾ EMD, *Sufi og Elmi mod Det Forenede Kongerige*, nr. 8319/07 og 11449/07, 28. juni 2011, præmis 267-292.

⁽¹⁷⁶⁾ Frankrig, statsrådet (*Conseil d'État*), *M.A.*, nr. 334040, 1. juli 2011.

⁽¹⁷⁷⁾ Se f.eks. EMD, *A.A. mod Schweiz*, nr. 58802/12, 7. januar 2014; EMD, *F.G. mod Sverige* [Storkammer], nr. 43611/11, 23. marts 2016; EMD, *Muminov mod Rusland*, nr. 42502/06, 11. december 2008.

⁽¹⁷⁸⁾ EMD, *S.F. m.fl. mod Sverige*, nr. 52077/10, 15. maj 2012.

identificere klagerne ved disses tilbagevenden som følge af deres aktiviteter og hændelser i Iran, inden de flyttede til Sverige, og også fordi familien havde været tvunget til at forlade Iran på irregulær vis uden gyldige identitetspapirer.

4.1.3. Risikovurdering

De principper, som finder anvendelse i henhold til EU-retten, og de principper, der finder anvendelse i henhold til EMRK, har mange fællestræk, hvad angår vurderingen af risikoen ved tilbagevendelse. Disse fællestræk kan tilskrives den omstændighed, at standarderne for EU's asyllovgivning i vid udstrækning er udledt fra retspraksis fra EMD 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.

I henhold til EU-retten fastsætter artikel 4 i [kvalifikationsdirektivet](#) detaljerede regler for vurderingen af kendsgerninger og omstændigheder i forbindelse med ansøgninger om international beskyttelse. Det kræves f.eks., 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 tilbagevenden. 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 [direktiv om asylprocedurer](#) 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 4.1.8](#).

I henhold til EMRK har EMD sondret mellem to typer asylansøgninger baseret på risikoens karakter. Hvis risikoen på den ene side stammer fra en generel og velkendt situation, skal myndighederne udføre en risikovurdering på eget initiativ. I forbindelse med asylansøgninger baseret på en individuel risiko gælder det på den anden side, at det er den person, der søger asyl, der skal påberåbe sig og påvise en sådan

risiko⁽¹⁷⁹⁾. I sidstnævnte tilfælde er det således 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 artikel 2 eller 3 i EMRK, hvis vedkommende udsendes fra en medlemsstat. Hvis et sådant bevis fremlægges, er det op til regeringen at fordrive enhver tvivl herom⁽¹⁸⁰⁾. EMD har anerkendt, at asylansøgere ofte befinder sig i en særlig situation, der jævnligt gør det nødvendigt at lade tvivlen komme dem til gode ved vurderingen af troværdigheden af deres udsagn og de understøttende dokumenter, som de har fremlagt⁽¹⁸¹⁾. 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 herpå⁽¹⁸²⁾.

Eksempel: I sagen *Singh m.fl. mod Belgien*⁽¹⁸³⁾ konstaterede EMD, at de belgiske myndigheder havde afvist dokumenter, der var fremlagt til støtte for asylansøgninger fra afghanske statsborgere. Myndighederne havde ikke gennemgået dokumentationen grundigt nok, før de konstaterede, at den var utilstrækkelig. 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 artikel 13 i EMRK, og havde derved krænket denne bestemmelse i forening med artikel 3.

I betragtning af den absolutte karakter af de rettigheder, der er garanteret i henhold til artikel 2 og 3 i EMRK, og under hensyntagen til asylansøgerses sårbare situation, vil myndighederne eventuelt af egen drift skulle vurdere, hvorvidt der foreligger en risiko. Dette er tilfældet, hvis en klager vælger ikke at påberåbe sig eller oplyse en

⁽¹⁷⁹⁾ EMD, *F.G. mod Sverige* [Storkammer], nr. 43611/11, 23. marts 2016, præmis 126-127; EMD, *J.K. m.fl. mod Sverige* [Storkammer], nr. 59166/12, 23. august 2016, præmis 98.

⁽¹⁸⁰⁾ EMD, *Saadi mod Italien* [Storkammer], nr. 37201/06, 28. februar 2008, præmis 129.

⁽¹⁸¹⁾ EMD, *J.K. m.fl. mod Sverige* [Storkammer], nr. 59166/12, 23. august 2016, præmis 93; EMD, *M.A. mod Schweiz*, nr. 52589/13, 18. november 2014, præmis 55; EMD, *Salah Sheekh mod Nederlandene*, nr. 1948/04, 11. januar 2007, præmis 148; EMD, *R.C. mod Sverige*, nr. 41827/07, 9. marts 2010, præmis 50.

⁽¹⁸²⁾ EMD, *Matsiukhina og Matsiukhin mod Sverige* (dec.), nr. 31260/04, 21. juni 2005; EMD, *Collins og Akaziebie mod Sverige* (dec.), nr. 23944/05, 8. marts 2007; EMD, *A.A.M. mod Sverige*, nr. 68519/10, 3. april 2014.

⁽¹⁸³⁾ EMD, *Singh m.fl. mod Belgien*, nr. 33210/11, 2. oktober 2012.

konkret individuel begrundelse for asyl, ved bevidst at undlade at nævne den, og hvis en stat gøres opmærksom på de faktiske omstændigheder om en bestemt person, som kunne udsætte vedkommende for en risiko for mishandling efter hjemsendelse til det pågældende land ⁽¹⁸⁴⁾.

Ifølge artikel 36 i EMRK har en medlemsstat ret til at intervenere i en sag, som er forelagt EMD af en af dens statsborgere mod en anden medlemsstat. Bestemmelsen blev indført i EMRK for at give en stat mulighed for at give dens statsborgere diplomatisk beskyttelse, og EMD har fastslået, at bestemmelsen ikke fandt anvendelse i sager, hvor ansøgenes klage vedrørte frygt for at blive sendt tilbage til den medlemsstat, de var statsborgere i, og som angiveligt ville udsætte dem for en behandling i strid med artikel 2 og 3 i EMRK ⁽¹⁸⁵⁾.

I henhold til EMD's praksis skal risikoen ikke blot vurderes på grundlag af individuelle omstændigheder, men også på en kumulativ måde ⁽¹⁸⁶⁾. Enhver vurdering skal være individualiseret og tage alt dokumentationsmateriale i betragtning ⁽¹⁸⁷⁾. Hvis en person tidligere har været udsat for forfølgelse, kan dette være en stærk indikation for, at vedkommende vil blive udsat for fremtidige risici ⁽¹⁸⁸⁾.

I sin vurdering af risikoen ved tilbagevenden har EMD inddraget beviser for de generelle forhold i landet såvel som beviser for en særlig risiko for den pågældende person. Den har givet retningslinjer for, hvilke former for dokumentation, der kan anses for pålidelig, når forholdene i et land vurderes; f.eks. rapporter fra UNHCR og internationale menneskerettighedsorganisationer ⁽¹⁸⁹⁾. Den har fundet, at rapporter er upålidelige, når kilderne til oplysningerne er ukendte, og når konklusionerne er uoverensstemmende med andre troværdige rapporteringer ⁽¹⁹⁰⁾.

⁽¹⁸⁴⁾ EMD, *F.G. mod Sverige* [Storkammer], nr. 43611/11, 23. marts 2016, præmis 127.

⁽¹⁸⁵⁾ EMD, *I. mod Sverige*, nr. 61204/09, 5. september 2013.

⁽¹⁸⁶⁾ EMD, *S.F. m.fl. mod Sverige*, nr. 52077/10, 15. maj 2012, præmis 68-69.

⁽¹⁸⁷⁾ EMD, *R.C. mod Sverige*, nr. 41827/07, 9. marts 2010, præmis 51 (om helbredsattest); EMD, *N. mod Sverige*, nr. 23505/09, 20. juli 2010, præmis 52; EMD, *Sufi og Elmi mod Det Forenede Kongerige*, nr. 8319/07 og 11449/07, 28. juni 2011.

⁽¹⁸⁸⁾ EMD, *R.C. mod Sverige*, nr. 41827/07, 9. marts 2010; EMD, *J.K. m.fl. mod Sverige* [Storkammer], nr. 59166/12, 23. august 2016, præmis 99-102.

⁽¹⁸⁹⁾ EMD, *N.A. mod Det Forenede Kongerige*, nr. 25904/07, 17. juli 2008, præmis 118-122.

⁽¹⁹⁰⁾ EMD, *Sufi og Elmi mod Det Forenede Kongerige*, nr. 8319/07 og 11449/07, 28. juni 2011, præmis 230-234.

Hvis en person ikke er blevet udvist, udgør datoen for EMD's vurdering tidspunktet for vurderingen af risikoen ⁽¹⁹¹⁾. Dette princip er blevet anvendt, uanset om den pågældende EMRK-rettighed var absolut, såsom artikel 3, eller ikkeabsolut, såsom artikel 8 ⁽¹⁹²⁾. Hvis en klager allerede er blevet udvist, undersøger EMD, om den pågældende har været udsat for overgreb, herunder under udvisningsprocessen ⁽¹⁹³⁾, 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* ⁽¹⁹⁴⁾ undersøgte EMD rapporter fra internationale organisationer om forholdene og voldsniveauerne i Somalia samt de menneskerettighedskrænkelser, der blev begået af al-Shabaab, en somalisk islamistisk oprørsbevægelse. Domstolen kunne ikke henholde sig til en undersøgelsesrapport 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 anså EMD det for usandsynligt, at forholdene i Somalia ville forbedres inden for nærmere fremtid.

Eksempel: I sagen *Muminov mod Rusland* ⁽¹⁹⁵⁾ 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. EMD fastslog, at, selv om der ikke forelå andre pålidelige oplysninger om klagerens situation efter hans udlevering end hans dom, var der tilstrækkeligt troværdige rapporteringer om de generelt forekommende overgreb mod indsatte i Usbekistan til, at EMD kunne konstatere, at der var sket en krænkelse af artikel 3 EMRK.

4.1.4. 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 velbegrunnet frygt for forfølgelse af en årsag, som er omfattet af [Genèvekonventionen af 1951](#), og at den statslige beskyttelse er utilstrækkelig. Tilstrækkelig

⁽¹⁹¹⁾ EMD, *Saadi mod Italien* [Storkammer], nr. 37201/06, 28. februar 2008.

⁽¹⁹²⁾ EMD, *A.A. mod Det Forenede Kongerige*, nr. 8000/08, 20. september 2011.

⁽¹⁹³⁾ EMD, *Thuo mod Cypern*, nr. 3869/07, 4. april 2017.

⁽¹⁹⁴⁾ EMD, *Sufi og Elmi mod Det Forenede Kongerige*, nr. 8319/07 og 11449/07, 28. juni 2011.

⁽¹⁹⁵⁾ EMD, *Muminov mod Rusland*, nr. 42502/06, 11. december 2008.

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.

I henhold til EU-retten er det ved vurderingen af berettigelsen til flygtningestatus eller subsidær 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.* ⁽¹⁹⁶⁾, 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 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 Hjelpeorganisation for Palæstinaflygtninge i Mellemøsten (UNRWA) blev 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,

⁽¹⁹⁶⁾ EU-Domstolen, forenede sager C-175/08, C-176/08, C-178/08, C-179/08, *Aydin Salahadin Abdulla m.fl. mod Bundesrepublik Deutschland* [Store Afdeling], 2. marts 2010.

som modtager bistand fra UNRWA, er ikke berettiget til flygtningestatus (artikel 12, stk. 1, litra a), i kvalifikationsdirektivet, som inkorporerer artikel 1 D i Genèvekonventionen af 1951 i EU-retten).

Eksempel: *Bolbol*-sagen ⁽¹⁹⁷⁾ 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 præciserede, 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.

Eksempel: I *El Kott*-sagen ⁽¹⁹⁸⁾ 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.

I henhold til EMRK kan vurderingen af, hvorvidt artikel 3 er blevet – eller vil blive – krænkede, 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 artikel 3 i EMRK. 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 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.

⁽¹⁹⁷⁾ EU-Domstolen, sag C-31/09, *Nawras Bolbol mod Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal* [Store Afdeling], 17. juni 2010.

⁽¹⁹⁸⁾ EU-Domstolen, sag C-364/11, *Mostafa Abed El Karem El Kott m.fl. mod Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal* [Store Afdeling], 19. december 2012.

Eksempel: I sagen *Hida mod Danmark* ⁽¹⁹⁹⁾ var klageren en etnisk roma, som stod over for at blive tvangsmæssigt tilbagesendt til Kosovo under konflikten i 2004. EMD 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 FN's midlertidige administrative mission i Kosovo havde fremsat indvendinger mod visse tilbagesendelser, havde rigspolitichefen udsat dem indtil videre. Rigspolitichefen havde endnu ikke kontaktet FN's midlertidige administrative mission i Kosovo vedrørende klagerens sag, fordi dennes tvangsmæssige tilbagesendelse endnu ikke var blevet planlagt. Under disse omstændigheder var EMD overbevist om, at i tilfælde af at FN's midlertidige administrative mission i Kosovo skulle fremsætte indvendinger mod klagerens tvangsmæssige tilbagesendelse, ville tilbagesendelsen ligeledes 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 udsat for tortur eller umenneskelig eller vanærende behandling eller straf ved tilbagevenden til Kosovo. Domstolen afviste derfor sagen, da den blev anset for at være åbenbart ugrundet.

EMD 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 mishandling. 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 mishandling. 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 EMD 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 EMD først vurdere kvaliteten af de afgivne

⁽¹⁹⁹⁾ EMD, *Hida mod Danmark* (dec.), nr. 38025/02, 19. februar 2004.

forsikringer og dernæst disses pålidelighed på baggrund af den modtagende stats praksis. I den forbindelse tager EMD også forskellige forhold, som er anført i nyere retspraksis, i betragtning ⁽²⁰⁰⁾.

4.1.5. Intern flytning

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.

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

I henhold til EMRK skal en intern flytning, som foreslås 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 ⁽²⁰¹⁾.

Eksempel: I sagen *Sufi og Elmi mod Det Forenede Kongerige* ⁽²⁰²⁾ fastslog EMD, at artikel 3 i EMRK i princippet ikke er til hinder for, at medlemsstater henholder sig til muligheden for en intern flytning, 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 EMD, 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

⁽²⁰⁰⁾ EMD, *T.M. m.fl. mod Rusland*, nr. 31189/15 og fem andre, 7. november 2017, præmis 24; EMD, *Tarakhel mod Schweiz* [Storkammer], nr. 29217/12, 4. november 2014, præmis 120-122; EMD, *Gayratbek Saliev mod Rusland*, nr. 39093/13, 17. april 2014, præmis 65-67; EMD, *Othman (Abu Qatada) mod Det Forenede Kongerige*, nr. 8139/09, 17. januar 2012, præmis 189; EMD, *Ismoilov m.fl. mod Rusland*, nr. 2947/06, 24. april 2008, præmis 127; EMD, *Saadi mod Italien* [Storkammer], nr. 37201/06, 28. februar 2008.

⁽²⁰¹⁾ EMD, *A.A.M mod Sverige*, nr. 68519/10, 3. april 2014, præmis 73; EMD, *J.K. m.fl. mod Sverige* [Storkammer], nr. 59166/12, 23. august 2016, præmis 96.

⁽²⁰²⁾ EMD, *Sufi og Elmi mod Det Forenede Kongerige*, nr. 8319/07 og 11449/07, 28. juni 2011.

i strid med artikel 3 i EMRK, medmindre det kunne påvises, at klagerne havde nylige erfaringer med at bo i Somalia og derfor kunne undgå at tiltrække sig al-Shabaabs opmærksomhed. I klagernes tilfælde fastslog EMD, at klagerne på grund af flere årsager ville være i reel risiko for at blive udsat for behandling i strid med artikel 3 ⁽²⁰³⁾.

4.1.6. Beskyttelse andetsteds

I **henhold til EU-retten** kan det være tilladt for en EU-medlemsstat, af internationale beskyttelse hensyn, 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. Den gældende proceduremæssige sikring for voksne er beskrevet i [afsnit 5.2](#) og for uledsagede børn i [afsnit 10.1](#).

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 [direktivet om asylprocedurer](#) (artikel 38). Det indebærer blandt andet, at det **sikre tredjeland** skal give asylansøgeren ret til indrejse, at vedkommende har mulighed for at søge beskyttelse og, hvis vedkommende findes at have behov for international beskyttelse, bliver behandlet i overensstemmelse med [Genèvekonventionen af 1951](#). Det er især vigtigt, at stater sikrer sig, at en tilbagesendt person ikke vil blive udsat for at blive videresendt til *refoulement* til et usikkert land. For at vurdere, om en stat er et sikkert tredjeland, skal der forinden foreligge en liste, som skal meddeles Kommission. Et sikkert tredjeland kræver også, at der er en sådan forbindelse mellem ansøgeren og tredjelandet, at det ville være rimeligt, at asylansøgeren tog til det pågældende land. Transit gennem et land (sikkert transitland) udgør ikke en tilstrækkelig forbindelse mellem ansøgeren og det sikre tredjeland ⁽²⁰⁴⁾. I tilfælde af manglende overholdelse af disse bestemmelser kan EU-medlemsstaterne ikke henholde sig til den afkræftelige formodning, at landet er sikkert, i direktivet om asylprocedurer ⁽²⁰⁵⁾.

⁽²⁰³⁾ Se også EMD, *M.Y.H. mod Sverige*, nr. 50859/10, 27. juni 2013.

⁽²⁰⁴⁾ EU-Domstolen, sag C-564/18, *LH mod Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, 19. marts 2020; EU-Domstolen, forenede sager C-924/19 PPU og C-925/19 PPU, *FMS m.fl. mod Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság og Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság*, 14. maj 2020, præmis 157-160.

⁽²⁰⁵⁾ EU-Domstolen, sag C-404/17, *A. mod Swedish Migration Agency*, 25. juli 2018.

Den anden formodning vedrører stater, som anvender [Dublinforordningen](#), dvs. EU-medlemsstaterne samt Island, Liechtenstein, Norge og Schweiz (se [afsnit 5.2](#)). Dublinforordningen indebærer en **ansvarsfordeling** mellem EU-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 Dublinforordningen, er sikre og efterlever EU's charter og EMRK.

Blandt de forskellige kriterier anført i Dublinforordningen, 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 Dublinforordningen). Med henblik på at kunne afgøre, gennem hvilken stat en person er indrejst, tages vedkommendes fingeraftryk ved ankomsten, og det registreres i Eurodacdatabasen (se [Eurodacforordningen](#) (EU) nr. 603/2013), som alle stater, der anvender Dublinforordningen, har adgang til. Hvis en asylansøger f.eks. 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 Dublinkriterierne med henblik på at afgøre, om landet selv eller land A er ansvarligt 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](#), kan dette medføre, at en stat skal behandle en ansøgning, selv om den ikke er ansvarlig herfor i henhold til Dublinforordningen.

Eksempel: I de forenede sager *N.S.* og *M.E.* ⁽²⁰⁶⁾ traf EU-Domstolen en præjudiciel afgørelse som svar på et spørgsmål om, hvorvidt en stat under visse omstændigheder kan have pligt til at behandle en ansøgning i henhold til suverænitetsklausulen i artikel 3, stk. 2, i Dublinforordningen, selv om ansvaret herfor påhviler en anden EU-medlemsstat i henhold til Dublinkriterierne. Domstolen præciserede, at EU-medlemsstaterne skal handle i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder og principper, som er anerkendt i EU's charter, når

⁽²⁰⁶⁾ 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 & Minister for Justice, Equality and Law Reform* [Store Afdeling], 21. december 2011.

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 asylproceduren 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 til 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.

I henhold til EMRK vil EMD, blandt de forskellige elementer, som foreligger for EMD, 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 et land viser, at udsendelsesstaten havde kendskab til eller burde have haft kendskab til risiciene.

Eksempel: I sagen *M.S.S. mod Belgien og Grækenland* ⁽²⁰⁷⁾ fastslog EMD, at klagerens levevilkår og forholdene for frihedsberøvelse i Grækenland havde krænket artikel 3 i EMRK. Ifølge autoritative rapporteringer var der også 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 Dublinoverførsel til Grækenland, fordi de på grundlag af det foreliggende bevismateriale havde kendskab til eller burde have haft kendskab til risikoen for, at asylansøgere i Grækenland i på daværende tidspunkt blev udsat for vanærende behandling.

Eksempel: I *Ilias og Ahmed mod Ungarn* ⁽²⁰⁸⁾ konkluderede EMD, at Ungarn krænkede artikel 3 i EMRK ved at udvise to bangladeshiske asylansøgere til Serbien fra et transitområde ved grænsen. Myndighederne havde ikke foretaget en tilstrækkelig vurdering af, om de ville have effektiv adgang til asyl i Serbien, eller om der ville være risiko for *kæderefolement* til Nordmakedonien eller til Grækenland, hvor modtagelsesforholdene for asylansøgere ikke levede op til konventionens standarder.

⁽²⁰⁷⁾ EMD, *M.S.S. mod Belgien og Grækenland* [Storkammer], nr. 30696/09, 21. januar 2011.

⁽²⁰⁸⁾ EMD, *Ilias og Ahmed mod Ungarn* [Storkammer], nr. 47287/15, 21. november 2019.

4.1.7. Udelukkelse fra international beskyttelse

I henhold til EU-retten indeholder artikel 12 og 17 i *kvalifikationsdirektivet*, der bygger på artikel 1 F i *Genèvekonventionen af 1951*, 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 ikkepolitisk forbrydelse uden for asyllandet forud for anerkendelsen af vedkommende som flygtning;
- en handling, der er i strid med De Forenede Nationers mål og grundsætninger.

Der skal foretages en vurdering af udelukkelse fra international beskyttelse, 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.

Det Europæiske Asylstøttekontors (EASO) publikation »*Exclusion: Articles 12 and 17 Qualification Directive*« indeholder en retslig analyse, som kan bruges af domstole, der behandler potentielle tilfælde af udelukkelse fra international beskyttelse ⁽²⁰⁹⁾.

Eksempel: I sagen *B og D* ⁽²¹⁰⁾ 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 ikkepolitisk 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

⁽²⁰⁹⁾ EASO (2016), »*Exclusion: Articles 12 and 17 Qualification Directive (2011/95/EU) – A judicial analysis*«, Publikationskontoret, Luxembourg.

⁽²¹⁰⁾ EU-Domstolen, forenede sager C-57/09 og C-101/09, *Bundesrepublik Deutschland mod B og D* [Store Afdeling], 9. november 2010.

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 der tages hensyn 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 EU-værtsmedlemsstaten, eller af at der er foretaget en konkret proportionalitetsvurdering i sagen ⁽²¹¹⁾.

Eksempel: I *Lounani*-sagen ⁽²¹²⁾ præciserede EU-Domstolen, at udelukkelse fra at blive anerkendt som flygtning i henhold til artikel 12, stk. 2, litra c), i kvalifikationsdirektivet ikke er begrænset til de egentlige gerningsmænd til terrorhandling. Den omfatter personer også, der giver sig af med rekruttering, organisering og transport af samt tilvejebringelse af udstyr til personer, der tager til en anden stat end den stat, hvor de har bopæl eller er statsborgere, i den hensigt at begå, organisere eller forberede terrorhandling. Anvendelse af denne udelukkelsesbestemmelse er ikke betinget af, at ansøgeren var blevet dømt for en terrorhandling.

Eksempel: I sagen *Shajin Ahmed* ⁽²¹³⁾ bekræftede EU-Domstolen, at udelukkelsesgrundene vedrørende subsidier beskyttelse i henhold til artikel 17, stk. 1, bør ses i lyset af Domstolens fortolkning af artikel 12, stk. 2, litra b) og c), i direktivet vedrørende udelukkelse fra tildeling af flygtningestatus.

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

⁽²¹¹⁾ Se også EU-Domstolen, sag C-373/13, *H. T. mod Land Baden-Württemberg*, 24. juni 2015.

⁽²¹²⁾ EU-Domstolen, sag C-573/14, *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides mod Mostafa Lounani* [Store Afdeling], 31. januar 2017.

⁽²¹³⁾ EU-Domstolen, sag C-369/17, *Shajin Ahmed mod Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, 13. september 2018.

Eksempel: I sagen *Saadi mod Italien* ⁽²¹⁴⁾ bekræftede EMD endnu en gang den absolutte karakter af forbuddet mod tortur i artikel 3. Klageren blev retsforfulgt i Italien for deltagelse i international terrorisme, og der blev truffet afgørelse om at udvise ham til Tunesien. EMD 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 i henhold til artikel 3.

4.1.8. Ophør af international beskyttelse

I henhold til EU-retten tillader artikel 11 og 16 i kvalifikationsdirektivet, som afspejler ophørsbestemmelserne i artikel 1 C i *Genèvekonvention af 1951*, at den internationale beskyttelse ophører, når sikkerhedssituationen i et land er forbedret.

Eksempel: Sagen *Salahadin Abdulla m.fl.* ⁽²¹⁵⁾ 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 omhandlende tredjeland, og når begrundelsen for den frygt, der lå til grund 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 vurdere af flygtningens individuelle situation og sikre sig, at den eller de aktør(er), som yder beskyttelse, har taget rimelige skridt til at forhindre forfølgelse, og om de blandt andet benytter 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.

⁽²¹⁴⁾ EMD, *Saadi mod Italien* [Storkammer], nr. 37201/06, 28. februar 2008, præmis 138. Se også EMD, *Ismoilov m.fl. mod Rusland*, nr. 2947/06, 24. april 2008, præmis 127; EMD, *Ryabikin mod Rusland*, nr. 8320/04, 19. juni 2008.

⁽²¹⁵⁾ EU-Domstolen, forenede sager C-175/08, C-176/08, C-178/08, C-179/08, *Salahadin Abdulla m.fl. mod Bundesrepublik Deutschland* [GC], 2. marts 2010.

Eksempel: Sagen *M, X og X* ⁽²¹⁶⁾ vedrørte tre ansøgere, som enten havde fået deres flygtningestatus tilbagekaldt eller havde fået afslag på at få tildelt flygtningestatus i henhold til artikel 14 i kvalifikationsdirektivet, fordi de udgjorde en fare for EU-værtsmedlemsstatens sikkerhed eller på grund af en dom for en særlig farlig forbrydelse. EU-Domstolen udtalte, at tredjelandstatsborgere med en velbegrunnet frygt for forfølgelse skal klassificeres som flygtninge inden for rammerne af direktivet og Genèvekonventionen af 1951, uanset om de formelt er blevet tildelt flygtningestatus som defineret i direktivet. Selv om sådanne personer ikke, eller ikke længere, vil have alle de rettigheder og fordele, som er fastsat i direktivet for personer med flygtningestatus, nyder de fortsat en række rettigheder som fastsat i Genèvekonventionen af 1951.

Status for flygtninge og personer tildelt subsidiær 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).

I henhold til EMRK er der ingen særskilte ophørsbestemmelser. I stedet vil EMD 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 risikoen ⁽²¹⁷⁾. Når EMD vurderer situationen, forlader den sig på relevante statslige rapporter, oplysninger fra UNHCR og forskellige internationale NGO'er, såsom Human Rights Watch og Amnesty International.

Eksempel: EMD 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 og desuden efter, at stridighederne var ophørt. EMD vurderede

⁽²¹⁶⁾ EU-Domstolen, forenede sager C-391/16, C-77/17 og C-78/17, *M mod Ministerstvo vnitra, X og X mod Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides* [Store Afdeling], 14. maj 2019.

⁽²¹⁷⁾ EMD, *Tomic mod Det Forenede Kongerige* (dec.), nr. 17837/03, 14. oktober 2003; EMD, *Hida mod Danmark* (dec.), nr. 38025/02, 19. februar 2004.

udviklingen i de generelle forhold i landet og undersøgte de landespecifikke risikofaktorer, som kunne berøre de enkelte personer på det påtænkte tidspunkt for deres udsendelse ⁽²¹⁸⁾.

4.2. Kollektiv udvisning

I henhold til både EU-retten og EMRK er kollektive udvisninger forbudt. En kollektiv udvisning betegner enhver foranstaltning, hvorigennem enkeltpersoner, uanset deres retsstilling ⁽²¹⁹⁾, 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 sag ⁽²²⁰⁾. Forbudet mod kollektiv udvisning omfatter ikke udvisning ved brug af charterfly ⁽²²¹⁾.

I henhold til EU-retten stemmer kollektive udvisninger ikke overens med artikel 78 i TEUF, som kræver, at asyllovgivningen er i overensstemmelse med »andre relevante traktater«, og kollektive udvisninger er forbudt i henhold til artikel 19 i EU's charter.

I henhold til EMRK forbyder artikel 4 i protokol nr. 4 kollektive udvisninger. Forbudet gælder også på åbent hav ⁽²²²⁾ og i forbindelse med nægtelse af indrejse og afvisning ved grænsen ⁽²²³⁾. Begrebet »udvisning« omfatter enhver tvangsudsendelse af en udenlandsk statsborger fra området, uanset om opholdet er lovligt og dets varighed, pågribelsessted og personens status eller adfærd ⁽²²⁴⁾. Det afgørende kriterie, for at udvisning kan karakteriseres som »kollektiv«, er, at der ikke foretages en rimelig og objektiv undersøgelse af situationen for hver enkelt person i gruppen. Størrelsen på den udviste gruppe er irrelevant: Selv to personer kan være nok til at

⁽²¹⁸⁾ EMD, *Vilvarajah m.fl. mod Det Forenede Kongerige*, nr. 13163/87 og fire andre, 30. oktober 1991; EMD, *N.A. mod Det Forenede Kongerige*, nr. 25904/07, 17. juli 2008.

⁽²¹⁹⁾ EMD, *Georgien mod Rusland (I)* [Storkammer], nr. 13255/07, 3. juli 2014, præmis 168-170.

⁽²²⁰⁾ For mere information, se EMD, faktabladet »Collective expulsions of aliens«, marts 2020, tilgængeligt på echr.coe.int under Case-law / Factsheets / Expulsion.

⁽²²¹⁾ EMD, *Sultani mod Frankrig*, nr. 45223/05, 20. september 2007.

⁽²²²⁾ EMD, *Hirsi Jamaa m.fl. mod Italien* [Storkammer], nr. 27765/09, 23. februar 2012.

⁽²²³⁾ EMD, *N.D. og N.T. mod Spanien* [Storkammer], nr. 8675/15 og 8697/15, 13. februar 2020, præmis 185 og 187; EMD, *M.K. m.fl. mod Polen*, nr. 40503/17, 42902/17 og 43643/17, 23. juli 2020, præmis 200 og 204.

⁽²²⁴⁾ EMD, *N.D. og N.T. mod Spanien* [Storkammer], nr. 8675/15 og 8697/15, 13. februar 2020, præmis 185. EMD, *Asady m.fl. mod Slovakiet*, nr. 24917/15, 24. marts 2020, præmis 60.

udgøre en gruppe ⁽²²⁵⁾. De pågældende personer skal have mulighed for at fremsætte deres argumenter over for de kompetente myndigheder hver for sig, for børn gennem deres forældre eller en primær omsorgsperson ⁽²²⁶⁾. Omfanget af den individuelle undersøgelse af de personlige omstændigheder for hvert medlem af den udviste gruppe afhænger af flere faktorer.

Eksempel: I sagen *Čonka mod Belgien* ⁽²²⁷⁾ fastslog EMD, at udsendelsen af en gruppe romaasylsøgere 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. Navnlige havde de politiske myndigheder inden klagerens 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 en enslydende ordlyd. De pågældende havde desuden ikke adgang til advokater, og asylprocedurerne var ikke blevet gennemført.

Eksempel: I sagen *Khlaifia m.fl. mod Italien* ⁽²²⁸⁾ undersøgte EMD tre tunesiske statsborgere, som var blevet pågrebet på havet af den italienske kystvagt, anbragt i et modtagelsescenter og på skibe og derefter sendt tilbage til Tunesien efter udstedelse af individuelle udvisningsafgørelser med en enslydende ordlyd. Domstolen fastslog, at den omstændighed, at der var afsagt lignende afgørelser for flere personer, ikke i sig selv var ensbetydende med, at der var tale om en kollektiv udvisning. Artikel 4 i protokol nr. 4 garanterer ikke en ret til en individuel samtale under alle omstændigheder. Domstolen konkluderede, at klagerne havde haft en reel og effektiv mulighed for at fremføre argumenter mod udvisning under kontrollen af deres identitet og på tidspunktet for bestemmelsen af deres nationalitet.

⁽²²⁵⁾ EMD, *N.D. og N.T. mod Spanien* [Storkammer], nr. 8675/15 og 8697/15, 13. februar 2020, præmis 193-194 og 202-203.

⁽²²⁶⁾ EMD, *Moustahi mod Frankrig*, nr. 9347/14, 25. juni 2020, præmis 133-137.

⁽²²⁷⁾ EMD, *Čonka mod Belgien*, nr. 51564/99, 5. februar 2002. Se også EMD, *M.A. mod Cypern*, nr. 41872/10, 23. juli 2013, hvor EMD ikke fandt en krænkelse af artikel 4 i protokol nr. 4.

⁽²²⁸⁾ EMD, *Khlaifia m.fl. mod Italien* [Storkammer], nr. 16483/12, 15. december 2016, præmis 237-254.

Eksempel: I sagen *N.D. og N.T. mod Spanien* ⁽²²⁹⁾ tog EMD stilling til spørgsmålet om udsendelse af to statsborgere fra Afrika syd for Sahara, som rejste ind i den spanske enklave Melilla sammen med en større gruppe, som stormede og klatrede over grænsehegnet. De spanske myndigheder pågreb klagerne og udleverede dem til Marokko uden at gennemgå individuelle procedurer eller give dem mulighed for at søge asyl. EMD bemærkede, at klagerne – som den forinden havde fastslået ikke havde en begrundet klage med hensyn til artikel 3 i EMRK – ikke havde gjort brug af andre midler til at indrejse lovligt i Spanien. De fremlagde navnlig ikke overbevisende dokumentation for, at de ikke var i stand til at nå frem til det officielle grænseovergangssted, hvor de spanske myndigheder havde oprettet et kontor til registrering af asylansøgninger. EMD konkluderede, at den omstændighed, at der ikke var truffet individuelle afgørelser om udsendelse, var en konsekvens af klagernes egen adfærd, og den fandt derfor ikke, at der var sket nogen krænkelse af artikel 4 i protokol nr. 4 til EMRK.

Kollektive udvisninger er også i strid med **den europæiske socialpagt** og dens artikel 19, stk. 8, om beskyttelsesforanstaltninger mod udvisning.

Eksempel: I sin afgørelse i sagen *European Roma and Travellers Forum mod Frankrig* ⁽²³⁰⁾ 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 den europæiske socialpagt: Fordi afgørelserne ikke var baseret på en undersøgelse af romaernes personlige omstændigheder, var afgørelserne ikke i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet; og afgørelserne var også diskriminerende, fordi de var rettet mod roma som befolkningsgruppe. Komitéen fandt, at dette var i strid med artikel E om ikkediskrimination, læst i forening med artikel 19, stk. 8, i den europæiske socialpagt.

⁽²²⁹⁾ EMD, *N.D. og N.T. mod Spanien* [Storkammer], nr. 8675/15 og 8697/15, 13. februar 2020.

⁽²³⁰⁾ ECSR, *European Roma and Travellers Forum mod Frankrig*, klage nr. 64/2011, begrundelse, 24. januar 2012.

4.3. 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.

I henhold til 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](#)).

Eksempel: I *Abdida*-sagen ⁽²³¹⁾ bekræftede EU-Domstolen, at udsendelse af en tredjelandstatsborger, der lider af en alvorlig sygdom, til et land, hvor der ikke findes passende behandling, hvilket indebærer en alvorlig risiko for umenneskelig eller vanærende behandling, er i strid med tilbagesendelsesdirektivet artikel 5. Domstolen udtalte endvidere, at national lovgivning, som ikke fastsætter opsættende virkning for et retsmiddel, der er bragt i anvendelse til prøvelse af en afgørelse om tilbagesendelse, og kan udsætte ansøgeren for en alvorlig risiko for alvorlig og uafvendelig forværring af den pågældendes helbred, er uforenelig med direktivet.

I henhold til EMRK har staterne i medfør af veletableret international ret og med forbehold for deres traktatmæssige forpligter, herunder 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 privatliv og familieliv i artikel 8 i EMRK påberåbes ofte som et værn mod udvisning i sager, der ikke vedrører risiko for umenneskelig eller vanærende behandling i strid med artikel 3. I [afsnit 6.2](#) redegøres for den respekt, som ydes disse artikel 8-rettigheder.

⁽²³¹⁾ EU-Domstolen, sag C-562/13, *Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-La-Neuve mod Moussa Abdida* [Store Afdeling], 18. december 2014.

Hindringer for udsendelse kan også forekomme i forbindelse med en angivelig åbenlys krænkelse af artikel 5 eller 6 i EMRK 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. Klagerens bevisbyrde er tung ⁽²³²⁾.

Eksempel: I sagen *Mamatkulov og Askarov mod Tyrkiet* ⁽²³³⁾ vurderede EMD, hvorvidt klagerens udlevering til Usbekistan havde bevirket, at de var i reel risiko for at blive udsat for en åbenbar uretfærdig rettergang i strid med EMRK's artikel 6.

Eksempel: I sagen *Othman (Abu Qatada) mod Det Forenede Kongerige* ⁽²³⁴⁾ fandt EMD, at klageren i henhold til artikel 6 i EMRK 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 ikke er noget behov for at vurdere proportionaliteten i de tilfælde, hvor der er en åbenlys krænkelse af relative (ikkeabsolutte) rettigheder, såsom artikel 8 i EMRK, som rammer det væsentlige indhold af den omhandlede rettighed ⁽²³⁵⁾.

I henhold til den europæiske socialpakt forbyder artikel 19, stk. 8, udvisning af vandrede arbejdstagere, som er lovligt bosiddende på en kontraherende stats område, medmindre de er til fare for landets sikkerhed eller krænker samfundets interesse eller moral.

⁽²³²⁾ EMD, *Othman (Abu Qatada) mod Det Forenede Kongerige*, nr. 8139/09, 17. januar 2012, præmis 233.

⁽²³³⁾ EMD, *Mamatkulov og Askarov mod Tyrkiet* [Storkammer], nr. 46827/99 og 46951/99, 4. februar 2005. Se også EMD, *M.E. mod Danmark*, nr. 58363/10, 8. juli 2014.

⁽²³⁴⁾ EMD, *Othman (Abu Qatada) mod Det Forenede Kongerige*, nr. 8139/09, 17. januar 2012.

⁽²³⁵⁾ Det Forenede Kongerige, *EM (Lebanon) mod Secretary of State for The Home Department* [2008] UKHL 64, 22. oktober 2008.

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 accept af deres irregulære status som følge af værtslandets behov, bør være dækket af de regler, som i forvejen beskytter andre udenlandske statsborgere mod udvisning ⁽²³⁶⁾.

4.4. Tredjlandsstatsborgere, som nyder en højere grad af beskyttelse mod udsendelse

I **henhold til EU-retten** er der visse kategorier af tredjlandsstatsborgere, 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; tredjlandsstatsborgere, der er familiemedlemmer til EU-/EØS-statsborgere, som har udøvet deres ret til fri bevægelighed; og tyrkiske statsborgere.

4.4.1. Fastboende udlændinge

I **henhold til EU-retten** nyder fastboende udlændinge 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 sikkerhed (artikel 12 i [direktivet om fastboende udlændinge](#)), og kan ikke afsiges automatisk efter en straffedom, men skal vurderes fra sag til sag ⁽²³⁷⁾.

⁽²³⁶⁾ ECSR, *Conclusions 2011*, udtalelse om fortolkning af artikel 19, stk. 8.

⁽²³⁷⁾ EU-Domstolen, sag C-636/16, *Wilber López Pastuzano mod Delegación del Gobierno en Navarra*, 7. december 2017.

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

I henhold til EU-retten har personer, uanset 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, en opholdsret, der udledes fra EU-bestemmelser om fri bevægelighed. I henhold til direktivet om fri bevægelighed (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 sikkerhed⁽²³⁸⁾. 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 og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse«⁽²³⁹⁾. Staterne skal meddele afgørelsen, inklusive grundlaget for en sådan afgørelse, til den pågældende person (artikel 30)⁽²⁴⁰⁾.

Eksempel: I sagen ZZ mod *Secretary of State for the Home Department*⁽²⁴¹⁾ behandlede EU-Domstolen betydningen af artikel 30, stk. 2, i direktivet om fri bevægelighed, som pålægger myndighederne at meddele de pågældende personer de hensyn, der danner grundlaget for en afgørelse om nægtelse af

⁽²³⁸⁾ Se følgende sager, hvor Domstolen har fortolket begrebet »bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed« i henhold til artikel 28, stk. 3: EU-Domstolen, forenede sager C-331/16 og 366/16, *K. v. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie og H. F. mod Belgische Staat* [Store Afdeling], 2. maj 2018, præmis 39-56; EU-Domstolen, sag C-348/09, *Pl. mod Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid* [Store Afdeling], 22. maj 2012, præmis 20-35, EU-Domstolen, sag C-145/09, *Land Baden-Württemberg mod Panagiotis Tsakouridis* [Store Afdeling], 23. november 2010, præmis 39-56.

⁽²³⁹⁾ Retspraksis om artikel 27 i direktiv 2004/38/EF med hensyn til begrebet »den offentlige orden«: se EU-Domstolen, sag C-434/10, *Petar Aladzhov mod Zamestnik director na Stolichna direktsia na vateshnite raboti kam Ministerstvo na vateshnite raboti*, 17. november 2011; EU-Domstolen, sag C-430/10, *Hristo Gaydarov mod Director na Glavna direktsia »Ohranitelna politسيا« pri Ministerstvo na vateshnite raboti*, 17. november 2011. Med hensyn til begrebet »virkelig og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn«, se EU-Domstolen, forenede sager C-482/01 og C-493/01, *Georgios Orfanopoulos m.fl. og Raffaele Oliveri mod Land Baden-Württemberg*, 29. april 2004, præmis 65-71.

⁽²⁴⁰⁾ Se også FRA (2018), »*Making EU Citizens' Rights a Reality: National courts enforcing freedom of movement and related rights*«, Publikationskontoret, Luxembourg, afsnit 2.5.

⁽²⁴¹⁾ EU-Domstolen, sag C-300/11, *ZZ mod Secretary of State for the Home Department* [Store Afdeling], 4. juni 2013.

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 EU's charter. 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 informeres om 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 sundhed ⁽²⁴²⁾.

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 tredjelandstatsborgere tillige være beskyttet mod udvisning i kraft af artikel 20 i TEUF (se afsnit 6.2) ⁽²⁴³⁾.

4.4.3 Tyrkiske statsborgere

I henhold til 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

⁽²⁴²⁾ 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 2002 L 114/6.

⁽²⁴³⁾ 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)* [Store Afdeling], 8. marts 2011. 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* [Store Afdeling], 15. november 2011, og EU-Domstolen, sag C-87/12, *Kreshnik 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.

i relation til EØS-statsborgere, skal anvendes ved vurderingen af en påtænkt udvisning af tyrkiske statsborgere, som har en etableret og sikret opholdsret i en af EU's medlemsstater. EU-retten hindrer udvisning af en tyrkisk statsborger, hvis udvisningen alene er begrundet i 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-medlemsstaterne ⁽²⁴⁴⁾.

Eksempel: I *Nazli*-sagen ⁽²⁴⁵⁾ 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 EU-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 følge af en straffedom, af en tyrkisk statsborger, der nyder en ret, som 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 EU-værtsmedlemsstaten.

Eksempel: I *Polat*-sagen ⁽²⁴⁶⁾ 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 begrundes i den pågældende persons personlige adfærd. Flere straffedomme i EU-værtsmedlemsstaten kan være grundlag for, at 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.

⁽²⁴⁴⁾ EF-Domstolen, sag C-36/75, *Roland Rutili mod Ministre de l'intérieur*, 28. oktober 1975, 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, præmis 67.

⁽²⁴⁵⁾ EF-Domstolen, sag C-340/97, *Ömer Nazli, Caglar Nazli og Melike Nazli mod Stadt Nürnberg*, 10. februar 2000.

⁽²⁴⁶⁾ EF-Domstolen, sag C-349/06, *Murat Polat mod Stadt Rüsselsheim*, 4. oktober 2007.

Hovedpunkter

- Der findes absolutte, næsten absolutte og ikkeabsolutte hindringer for udsendelse (se [indledningen til dette kapitel](#)).
- Princippet om *non-refoulement* i Genèvekonventionen af 1951 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 4.1](#)).
- I henhold til EU-retten skal enhver afgørelse, der træffes af EU-medlemsstaterne i henhold til EU's asyllovgivning eller i henhold til tilbagesendelsesdirektivet, herunder i henhold til Dublinforordningen, være i overensstemmelse med retten til asyl og princippet om *non-refoulement* (se [afsnit 4.1](#)).
- Forbuddet mod overgreb i henhold til artikel 3 i EMRK er absolut. Personer, som er i reel risiko for behandling i strid med artikel 3 i destinationslandet, 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 Genèvekonventionen af 1951 (se [afsnit 4.1.2](#) og [4.1.7](#)).
- Når EMD vurderer, om der foreligger en reel risiko, fokuserer den 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 4.1.3](#) og [4.3](#)).
- 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. 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 4.1.3](#)).
- 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 stammer fra ikkestatslige aktører, sygdom eller de humanitære forhold i det pågældende land (se [afsnit 4.1.2](#)).

- 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 landet (intern beskyttelse) (se [afsnit 4.1.5](#)). 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 4.1.4](#)).
- Såvel EU-retten som EMRK forbyder kollektive udvisninger (se [afsnit 4.2](#)).
- 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 individuelle adfærd (se [afsnit 4.4.2](#)).

Yderligere retspraksis og materiale:

For at få adgang til yderligere retspraksis, se venligst [retningslinjerne](#) i denne håndbog. Yderligere materiale vedrørende de emner, der behandles i dette kapitel, kan findes i afsnittet »[Supplerende læsning](#)«.

5

Proceduremæssig sikring og juridisk bistand i asyl- og tilbagesendelsessager

| EU | Omhandlede emner | Europarådet |
|---|------------------------------|--|
| Direktivet om asylprocedurer (2013/32/EU) | Asylprocedurer | |
| EU's charter, artikel 47 (adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol) | Ret til effektive retsmidler | EMRK, artikel 13 (adgang til effektive retsmidler) EMD, <i>Abdolkhani og Karimnia mod Tyrkiet</i> , nr. 30471/08, 2009 (nationalt retsmiddel skal behandle klagens substans) |
| Direktivet om asylprocedurer (2013/32/EU), artikel 46, stk. 5-9 | Opsættende virkning | EMD, <i>Gebremedhin mod Frankrig</i> , nr. 25389/05, 2007 (opsættende virkning af nationalt retsmiddel for asylansøgninger i transitområde) EMD, <i>De Souza Ribeiro mod Frankrig</i> [Storkammer], nr. 22689/07, 2012 (ikke automatisk opsættende virkning i visse udsendelsessager) EMD, <i>Hirsi Jamaa m.fl. mod Italien</i> , [Storkammer], nr. 27765/09, 2012 (manglende opsættende virkning af nationale retsmidler mod militærpersonale, som foretog tilbagedrivelse til søs) |
| Direktivet om asylprocedurer (2013/32/EU), artikel 31, stk. 8 | Fremskyndede asylprocedurer | EMD, <i>I.M. mod Frankrig</i> , nr. 9152/09, 2012 (proceduremæssig sikring ved fremskyndede asylprocedurer) |

| EU | Omhandlede emner | Europarådet |
|--|--|---|
| <p>Dublinforordningen (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> [Store Afdeling], 2011</p> <p>EU-Domstolen, sag C-245/11, <i>K.</i> [Store Afdeling], 2017</p> <p>EU-Domstolen, sag C-578/16, <i>C.K. m.fl. mod Slovenien</i>, 2017</p> <p>EU-Domstolen, sag C-646/16, <i>Jafari</i> [Store Afdeling], 2017</p> <p>EU-Domstolen, sag C-490/16, <i>A.S. mod Slovenien</i> [Store Afdeling], 2017</p> <p>EU-Domstolen, sag C-163/17, <i>Jawo</i> [Store Afdeling], 2019</p> | <p>Dublinprocedure</p> | <p>EMD, <i>M.S.S. mod Belgien og Grækenland</i> [Storkammer], nr. 30696/09, 2011 (overførsel i henhold til Dublinproceduren medførte risiko for vanærende behandling)</p> |
| <p>Tilbagesendelsesdirektivet (2008/115/EF)</p> <p>EU-Domstolen, sag C-61/11 PPU, <i>El Dridi</i>, 2011</p> <p>EU-Domstolen, sag C-562/13, <i>Abdida</i> [Store Afdeling], 2014</p> <p>EU-Domstolen, sag C-47/15, <i>Affum</i> [Store Afdeling], 2016</p> | <p>Tilbagesendelsesprocedure</p> | <p>EMRK, artikel 13 (adgang til effektive retsmidler)</p> <p>EMRK, artikel 1 i protokol nr. 7 (proceduremæssig sikring vedr. udvisning af udlændinge)</p> <p>EMD, <i>C.G. m.fl. mod Bulgarien</i>, nr. 1365/07, 2008 (manglende proceduremæssig sikring i udvisningsprocedurer)</p> |
| <p>EU's charter, artikel 47 (adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol)</p> | <p>Juridisk bistand</p> | <p>EMRK, artikel 13 (adgang til effektive retsmidler)</p> <p>EMD, <i>M.S.S. mod Belgien og Grækenland</i> [Storkammer], nr. 30696/09, 2011 (ineffektivt retshjælpsystem)</p> |
| <p>Direktivet om asylprocedurer (2013/32/EU), artikel 20-22</p> | <p>Juridisk bistand i asylprocedurer</p> | <p>Ministerkomitéen, »Guidelines on human rights protection in the context of accelerated asylum procedures«, 2009</p> |
| <p>Tilbagesendelsesdirektivet (2008/115/EF), artikel 13 (retsmidler)</p> | <p>Juridisk bistand ved afgørelser om tilbagesendelse</p> | <p>Ministerkomitéen, »Twenty Guidelines on Forced Return«, 2005</p> |

Indledning

Dette kapitel ser på proceduren for behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse (asylprocedurer) samt procedurer for tilbagesendelse. Først behandles de processuelle krav, som gælder for dem, 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 8](#) vil fokusere på, hvordan udsendelse gennemføres.

EMD'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 vanærende behandling eller straf ved tilbagesendelse. Nogle af de krav, der er udformet i EMD's retspraksis, er blevet inkluderet i det omarbejdede [direktiv om asylprocedurer](#).

Gennem hele dette kapitel vil retten til et effektivt retsmiddel, som indeholdt i EMRK's artikel 13, blive sammenlignet med det bredere anvendelsesområde af retten til et effektivt retsmiddel, som indeholdt i artikel 47 i [EU's charter](#).

5.1. 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 [direktiv om asylprocedurer](#) (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).

5.1.1. Samtale, behandlingsprocedure og indledende afgørelse

I **henhold til EU-retten** skal asylansøgere og deres familiemedlemmer, som de har forsørgerligt overfor, have adgang til asylprocedurer (artikel 6 i [direktivet om asylprocedurer](#); se også [afsnit 1.8](#)). De har ret til at forblive i EU-medlemsstaten, indtil der er truffet afgørelse om deres ansøgning (artikel 9) eller foretaget domstolsprøvelse i tilfælde af klager (artikel 46). Der kan indrømmes undtagelser fra retten til at forblive i medlemsstaten 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 sin egen proceduremæssige sikring ⁽²⁴⁷⁾.

Ansøgerne skal gives en **personlig samtale** (artikel 14 og 15 i direktivet om asylprocedurer) ⁽²⁴⁸⁾. 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, seksuelle orientering, kønsidentitet eller sårbarhed. Der skal udarbejdes en skriftlig rapport, som gøres tilgængelig for ansøgeren (artikel 17). EU-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 mindreårige foregå på en børnevenlig måde. Der er fastsat særlige retsgarantier for uledsagede børn, herunder retten til en repræsentant (artikel 25). Barnets tarv kommer i første række (artikel 25, stk. 6; se også [kapitel 10](#)). For mere information om juridisk bistand, se [afsnit 5.5](#).

Behandlingen af en ansøgning skal være i overensstemmelse med de processuelle krav i direktivet om asylprocedurer 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 direktivet om asylprocedurer og artikel 4 i kvalifikationsdirektivet). Ifølge artikel 10 i direktivet om asylprocedurer må ansøgninger ikke automatisk afslås af det domstolslignende eller administrative organ, der er ansvarlig for at træffe afgørelser

⁽²⁴⁷⁾ EF-Domstolen, sag C-388/08 PPU, *Straffesag mod Artur Leymann og Aleksei Pustovarov*, 1. december 2008.

⁽²⁴⁸⁾ Se også EU-Domstolen, sag C-277/11, *M. M. mod Minister for Justice, Equality and Law Reform m.fl.*, 22. november 2012.

i første instans, med den begrundelse, at de ikke er indgivet hurtigst muligt. Artikel 12 i direktivet om asylprocedurer foreskriver, at asylansøgere skal modtage oplysninger 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.

Eksempel: Sagerne *A, B og C* ⁽²⁴⁹⁾ omhandlede tre personer, som ansøgte om international beskyttelse i Nederlandene, og som frygtede at blive forfulgt på grund af deres seksuelle orientering. De nationale myndigheder afviste deres ansøgninger med den begrundelse, at forklaringerne vedrørende deres homoseksualitet var vage, korte og utroværdige. EU-Domstolen udtalte, at EU-medlemsstaterne ved vurderingen af en asylansøgning er bundet af EU's charter, navnlig artikel 1 (menneskelig værdighed) og artikel 7 (ret til respekt for privatliv og familieliv). Domstolen anerkendte, at »stereotype forestillinger« kan udgøre et nyttigt element for vurderingen af asylansøgningen, men at vurderingen bør omfatte en individuel vurdering af ansøgerens personlige forhold og sårbarhed. De nationale myndigheder bør ikke foretage detaljeret udspørgning om en ansøgers seksuelle adfærd, da dette ville krænke vedkommendes menneskelige værdighed. Domstolen konkluderede, at manglende oplysning i starten om homoseksualitet til myndighederne ikke kan føre til den konklusion, at en persons erklæring er utroværdig.

Asylansøgere har ret til at **trække** deres asylansøgning tilbage. Procedurerne for tilbagetrækning skal også være i overensstemmelse med underretningskravene, som indbefatter skriftlig underretning (artikel 44 og 45 i direktivet om asylprocedurer). 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 direktivet om asylprocedurer).

⁽²⁴⁹⁾ EU-Domstolen, forenede sager C-148/13 til C-150/13, *A, B og C mod Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* [Store Afdeling], 2. december 2014.

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 direktivet om asylprocedurer, hvor behandlingstiden kan forlænges til højst 21 måneder. Når der ikke kan træffes afgørelse inden for seks måneder, skal ansøgeren underrettes om forsinkelsen eller 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 direktivet om asylprocedurer kan medlemsstaterne erklære **ansøgninger uantagelige**, såsom f.eks. fornyede ansøgninger, hvor der ikke foreligger 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).

I henhold til EMRK har EMD 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 asylansøgninger ⁽²⁵⁰⁾. Ved vurderingen af effektiviteten af behandlingen af asylansøgninger i første instans har EMD også inddraget andre faktorer, såsom tilgængeligheden af tolke, adgang til retshjælp, og forekomsten af et pålideligt system til kommunikation mellem myndighederne og asylansøgerne ⁽²⁵¹⁾. Med hensyn til risikovurdering skal en national myndighed i henhold til artikel 13 foretage en uafhængig, nøje og stringent undersøgelse 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 udvises ⁽²⁵²⁾.

⁽²⁵⁰⁾ EMD, *B.A.C. mod Grækenland*, nr. 11981/15, 13. oktober 2016; EMD, *M.S.S. mod Belgien og Grækenland* [Storkammer], nr. 30696/09, 21. januar 2011; EMD, *Abdolkhani og Karimnia mod Tyrkiet*, nr. 30471/08, 22. september 2009.

⁽²⁵¹⁾ For mere information, se EMD, *M.S.S. mod Belgien og Grækenland* [Storkammer], nr. 30696/09, 21. januar 2011, præmis 301.

⁽²⁵²⁾ *Ibid.*, præmis 293.

5.1.2. Ret til effektive retsmidler

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 den proceduremæssige sikring respekteres. Til dette formål er der udviklet detaljerede processuelle krav inden for både EU-retten og af EMD.

I henhold til EU-retten foreskriver artikel 47 i [EU's charter](#) »[a]dgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol«. Det første afsnit i chartrets artikel 47 er baseret på EMRK's artikel 13, som sikrer »adgang til effektiv oprejsning for en national myndighed«. Men mens EU's charter kræver, at efterprøvelsen foretages af en domstol, kræver EMRK's artikel 13 kun, at efterprøvelsen foretages af en national myndighed ⁽²⁵³⁾.

Andet afsnit i artikel 47 i EU's charter er baseret på artikel 6 i EMRK, 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, at artikel 6 i EMRK finder anvendelse på indvandrings- og asylsager, fordi sådanne sager ikke angår afgørelser vedrørende en borgerlig rettighed eller forpligtelse ⁽²⁵⁴⁾. Artikel 47 i EU's charter foretager ikke en sådan sondring.

Artikel 46 i [direktivet om asylprocedurer](#) foreskriver retten til effektive retsmidler mod afgørelser om afslag på 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.

I henhold til EMRK er det artikel 13, der garanterer retten til effektive retsmidler for en national myndighed, der er anvendelig på sådanne sager. Andre konventionsrettigheder, herunder artikel 3 i EMRK, kan læses i forening med artikel 13. Desuden indbefatter retten til privat- og familieliv, som garanteret ved artikel 8 i EMRK, også en iboende proceduremæssig sikring (kort beskrevet i [afsnit 5.4](#)). Endvidere er forbuddet mod vilkårlighed, som er iboende alle konventionsrettigheder, ofte blevet

⁽²⁵³⁾ Forklaringer til chartret om grundlæggende rettigheder (2007/C 303/02), EUT 2007 C 303/17.

⁽²⁵⁴⁾ EMD, *Maouia mod Frankrig* [Storkammer], nr. 39652/98, 5 oktober 2000, præmis 38-39.

påberåbt med henblik på at yde vigtige retssikkerhedsgarantier i asyl- eller indvandringssager ⁽²⁵⁵⁾. Artikel 6 i EMRK, som garanterer retten til retfærdig rettergang, finder imidlertid ikke anvendelse på asyl- og indvandringssager (se afsnit 5.5). For retsmidler mod uretmæssig eller vilkårlig frihedsberøvelse, se kapitel 7 (afsnit 7.10).

EMD har fastlagt generelle principper for, hvad der udgør et effektivt retsmiddel i sager vedrørende udvisning af asylansøgere. Ansøgere skal have adgang til et retsmiddel på nationalt niveau, der kan behandle substansen i ethvert rimeligt begrundet klagemål (»arguable complaint«) i henhold til EMRK, og som efter behov kan yde passende kompensation ⁽²⁵⁶⁾. Eftersom et retsmiddel skal være »effektivt« såvel i faktisk som i retlig forstand, kan EMD 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* ⁽²⁵⁷⁾ 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 frihedsberøvet af politiet. Som følge af disse undladelser fra de nationale myndigheders side blev klagerne forhindret i at fremføre deres påstande i henhold til artikel 3 i EMRK 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 artikel 3 i EMRK.

⁽²⁵⁵⁾ EMD, *C.G. m.fl. mod Bulgarien*, nr. 1365/07, 24. april 2008, præmis 49.

⁽²⁵⁶⁾ EMD, *M.S.S. mod Belgien og Grækenland* [Storkammer], nr. 30696/09, 21. januar 2011, præmis 288; EMD, *Kudla mod Polen* [Storkammer], nr. 30210/96, 26. oktober 2000, præmis 157.

⁽²⁵⁷⁾ EMD, *Abdolkhani og Karimnia mod Tyrkiet*, nr. 30471/08, 22. september 2009, præmis 111-117.

Eksempel: Forfatningsdomstole i Østrig og Tjekkiet har fastslået, at tidsfrister på to og syv dage var for korte ⁽²⁵⁸⁾. Omvendt fandt EU-Domstolen i *Diouf*-sagen ⁽²⁵⁹⁾, 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«.

Andre statslige handlinger, som kan være til hinder for retsgarantiernes effektivitet, omfatter manglende underretning af personer om en afgørelse eller deres klageretigheder, og forhindring af en frihedsberøvet asylansøgers kontakt med omverdenen. I visse henseender er der ligheder mellem de krav, som EMD har udformet, og den proceduremæssige sikring, der er fastsat i direktivet om asylprocedurer.

Eksempel: I sagen *Čonka mod Belgien* ⁽²⁶⁰⁾, som vedrørte kollektiv udvisning af romaasylansøgere i henhold til artikel 4 i protokol nr. 4 til EMRK, forhindrede administrative og faktiske hindringer klagernes mulighed for at forfølge deres asylansøgninger i Belgien. Under behandlingen ved første instans havde klagerne ikke adgang til deres sagsakter, og de fik ikke adgang til protokollen fra høringen og 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. EMD 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 artikel 13 i EMRK, kan de forskellige retsmidler, som er indeholdt i national ret, tilsammen gøre det ⁽²⁶¹⁾.

5.1.3. Klager med automatisk opsættende virkning

I henhold til EU-retten foreskriver artikel 46 i [direktivet om asylprocedurer](#) retten til effektive retsmidler ved en domstol eller et domstolslignende organ. Dette følger formuleringen i artikel 47 i [EU's charter](#). Direktivet pålægger EU-medlemsstaterne

⁽²⁵⁸⁾ 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, Saml., som trådte i kraft i januar 2010.

⁽²⁵⁹⁾ EU-Domstolen, sag C-69/10, *Brahim Samba Diouf mod Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, 28. juli 2011, præmis 67.

⁽²⁶⁰⁾ EMD, *Čonka mod Belgien*, nr. 51564/99, 5. februar 2002.

⁽²⁶¹⁾ EMD, *Kudła mod Polen* [Storkammer], nr. 30210/96, 26. oktober 2000.

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 direktivets 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 [Dublinforordningen](#) (forordning (EU) nr. 604/2013, artikel 27, stk. 2).

I henhold til EMRK skal klagen ifølge EMD automatisk have opsættende virkning, når en person påklager et afslag på en asylansøgning, hvis gennemførelsen af en tilbagesendelsesforanstaltning kan have potentielt uoprettelige følger i strid med artikel 3 EMRK.

Eksempel: I sagen *Gebremedhin [Gaberamadhien] mod Frankrig* ⁽²⁶²⁾ fandt EMD, at klagerens påstand om risikoen for overgreb i Eritrea havde været tilstrækkelig troværdig til at gøre hans klagemål i henhold til artikel 3 i EMRK »rimeligt begrundet«. Klageren kunne derfor påberåbe sig artikel 13 i forening med artikel 3. I henhold til sidstnævnte bestemmelse skal udlændinge have adgang til et retsmiddel med opsættende virkning mod en afgørelse om at udsende vedkommende til et land, hvor der er reel grund til at antage, at vedkommende er 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 havde fået 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 havde fået 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. Den pågældende person kunne ansøge forvaltningsdomstolen om

⁽²⁶²⁾ EMD, *Gebremedhin [Gaberamadhien] mod Frankrig*, nr. 25389/05, 26. april 2007.

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

Eksempel: I sagen *M.S.S. mod Belgien og Grækenland* ⁽²⁶³⁾ fandt EMD, at Grækenland havde overtrådt artikel 13 i EMRK i forening med artikel 3 på grund af manglerne i landets myndigheders behandling 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* ⁽²⁶⁴⁾ 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 klage i henhold til artikel 3 eller artikel 4 i protokol nr. 4 til EMRK til en kompetent myndighed og for at få en nøje og stringent vurdering af deres anmodninger, inden udsendelsesforanstaltningen blev tvangsfuldbyrdet. Domstolen konkluderede, at der var sket en krænkelse af EMRK's artikel 13 i forening med artikel 3 og artikel 4 i protokol nr. 4.

⁽²⁶³⁾ EMD, *M.S.S. mod Belgien og Grækenland* [Storkammer], nr. 30696/09, 21. januar 2011, præmis 293.

⁽²⁶⁴⁾ EMD, *Hirsi Jamaa m.fl. mod Italien* [Storkammer], nr. 27765/09, 23. februar 2012, præmis 197-207.

EMD vurderede, at en ansøgning i henhold til artikel 13 i EMRK i forening med artikel 8 i EMRK og artikel 4 i protokol nr. 4 til EMRK ikke kræver, at det nationale retsmiddel skal have automatisk opsættende virkning.

Eksempel: I sagen *De Souza Ribeiro mod Frankrig* ⁽²⁶⁵⁾ 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. EMD's Storkammer fastslog, at når der klages over udvisning på grundlag af en påstand om indgreb i privat- og familieliv, er det ikke bydende nødvendigt, at retsmidlet har automatisk opsættende virkning for at være effektivt. EMD konkluderede imidlertid, at den hast, hvormed afgørelsen om udsendelse blev fuldbyrdet 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's artikel 8, da han skulle udvises. Domstolen fandt, at artikel 13 i forening med artikel 8 var blevet overtrådt.

Eksempel: Sagen *Khlaifia m.fl. mod Italien* ⁽²⁶⁶⁾ omhandlede tilbagesendelse af tunesiske statsborgere fra Italien. Klagerne havde ikke ansøgt om asyl, men havde klaget over den kollektive karakter af tilbagesendelsen, idet de gjorde gældende, at det udgjorde en kollektiv udvisning i strid med artikel 4 i protokol nr. 4 til EMRK. I henhold til italiensk lovgivning kunne klagerne klage over afgørelsen om tilbagesendelse, men denne ville ikke have automatisk opsættende virkning. EMD konkluderede, at hvis der foreligger en effektiv mulighed for at anfægte en afgørelse om tilbagesendelse, er der ikke behov for, at klager over påståede overtrædelser af artikel 4 i protokol nr. 4 automatisk får opsættende virkning. Det er kun, hvor der er risiko for uoprettelige skader i form af krænkelse af artikel 2 eller 3 i EMRK, at et retsmiddel skal have opsættende virkning. Domstolen konkluderede derfor ikke, at der var sket nogen overtrædelse af artikel 13, sammenholdt med artikel 4, i protokol nr. 4.

⁽²⁶⁵⁾ EMD, *De Souza Ribeiro mod Frankrig* [Storkammer], nr. 22689/07, 13. december 2012, præmis 83.

⁽²⁶⁶⁾ EMD, *Khlaifia m.fl. mod Italien* [Storkammer], nr. 16483/12, 15. december 2016, præmis 272-281.

5.1.4. Fremskyndede asylprocedurer

I henhold til EU-retten angiver artikel 31, stk. 8, i **direktivet om asylprocedurer** ti situationer, i hvilke fremskyndede procedurer kan anvendes, f.eks. når en ansøgning anses for grundløs, fordi ansøgeren kommer fra et sikkert oprindelsesland, eller når en ansøger nægter 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 5.1.3). I praksis kan der ved fremskyndede procedurer tillige være kortere tidsfrister for påklage af en negativ afgørelse.

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

Eksempel: I sagen *I.M. mod Frankrig* ⁽²⁶⁷⁾ forsøgte klageren, som påstod, at han var i risiko for overgreb, hvis han blev udvist til Sudan, at ansøge om asyl i Frankrig. Myndighederne var af den opfattelse, 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 5 dage. Denne meget korte ansøgningsfrist påførte særlige begrænsninger, fordi klageren forventedes at indgive 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 den normale procedure. Klagerens 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's artikel 3. EMD fandt, at der var sket en krænkelse af artikel 13 i EMRK i forening med artikel 3.

⁽²⁶⁷⁾ EMD, *I.M. mod Frankrig*, nr. 9152/09, 2. februar 2012, præmis 136-160.

5.2. Dublinprocedure

Dublinforordningen (forordning (EU) nr. 604/2013) kræver, at EU-medlemsstaterne behandler enhver ansøgning om international beskyttelse, der indgives af en tredjelandsskibsborger eller statsløs, og at en sådan ansøgning kun behandles af én medlemsstat (artikel 3, stk. 1). Forordningen indeholder regler for, 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.

I henhold til EU-retten foreskriver Dublinforordningen 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 Dublinforordningen generelt (artikel 4) samt om den planlagte Dublinoverførsel 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), og retsgarantier i forbindelse med ophør af ansvar (artikel 19).

Eksempel: Sagerne *Ghezelbash* og *Karim* ⁽²⁶⁸⁾ omhandlede omfanget af de effektive retsmidler i Dublinforordningen. I *Ghezelbash*-sagen fastslog EU-Domstolen, at ansøgeren inden for rammerne af en prøvelse af en afgørelse om overførsel af den pågældende kan påberåbe sig en fejlagtig anvendelse af et ansvarlighedskriterium i henhold til Dublinforordningen, herunder navnlig kriterierne vedrørende udstedelse af visum i henhold til artikel 12. I *Karim*-sagen konkluderede EU-Domstolen, at en ansøger, der klager over en afgørelse om overførsel, kan påberåbe sig tilsidesættelse af bestemmelsen om, at en medlemsstat ikke længere er ansvarlig for ansøgningen om international beskyttelse, hvis ansøgeren har forladt medlemsstatens område i mindst tre måneder (artikel 19, stk. 2, i Dublinforordningen).

⁽²⁶⁸⁾ EU-Domstolen, sag C-63/15, *Mehrdad Ghezelbash mod Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* [Store Afdeling], 7. juni 2016; EU-Domstolen, sag C-155/15, *George Karim mod Migrationsverket* [Store Afdeling], 7. juni 2016.

Dublinforordningen sikrer anvendelsen af Dublinreglerne, selv efter at den pågældende har trukket sin asylansøgning tilbage (artikel 20, stk. 5, og artikel 18, stk. 1, litra c)) ⁽²⁶⁹⁾.

I henhold til artikel 5 i Dublinforordningen 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).

Dublinforordningen indeholder også proceduremæssig sikring for uledsagede børn (se afsnit 10.1) og bestemmelser til opretholdelse af familiens enhed. Forordningens artikel 8-11 og artikel 16 indeholder kriterier til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig i situationer med kernefamilie-medlemmer (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 familiemedlemmer (artikel 17, stk. 2, »humanitær klausul«). I henhold til artikel 7, stk. 3, skal EU-medlemsstaterne inddrage alle foreliggende beviser for, at familiemedlemmer 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, forudsat at der er familiemæssig tilknytning mellem de to.

Eksempel: K.-sagen ⁽²⁷⁰⁾ 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 et handicap som følge af en traumatisk hændelse i et tredjeland. Hvis denne hændelse blev kendt, ville svigerdatteren sandsynligvis på grund af kulturelle traditioner, der sigtede på at genoprette familiens ære, være i risiko for voldelig behandling fra mandlige familie-medlemmer. Under disse omstændigheder fastslog EU-Domstolen, at når

⁽²⁶⁹⁾ Se også EU-Domstolen, sag C-620/10, *Migrationsverket mod Nurije Kastrati m.fl.*, 3. maj 2012, præmis 49.

⁽²⁷⁰⁾ EU-Domstolen, sag C-245/11, *K. mod Bundesasylamt* [Store Afdeling], 6. november 2012.

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, vil den medlemsstat, som af de i denne bestemmelse anførte humanitære årsager er forpligtet til at overtage en asylansøger, være den medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen.

Selv om en EU-medlemsstat ikke er ansvarlig i henhold til kriterierne i Dublinforordningen, kan den beslutte at behandle en ansøgning (»suverænitetsbestemmelsen« i henhold til artikel 17, stk. 1) ⁽²⁷¹⁾. Hvis en overførsel til en EU-medlemsstat, som anses for at være ansvarlig i henhold til Dublinkriterierne, ville udsætte ansøgeren for en risiko for overgreb, som er forbudt i henhold til chartrets artikel 4, skal den stat, der påtænker at 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.

I de forenede sager *N.S. og M.E.* ⁽²⁷²⁾ vurderede EU-Domstolen, hvorvidt det ville være i strid med artikel 4 i EU's charter, som svarer til artikel 3 i EMRK, hvis de berørte personer blev overført til Grækenland i henhold til Dublinforordningen. På det tidspunkt, hvor EU-Domstolen behandlede sagerne, havde EMD allerede fastslået, at modtagelsesforholdene og andre forhold for asylansøgere i Grækenland udgjorde en krænkelse af artikel 3 i EMRK (se *M.S.S. mod Belgien og Grækenland* ⁽²⁷³⁾). EU-Domstolen fastslog, at EU-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 vanærende behandling. EU-Domstolen understregede, at Dublinforordningen skal gennemføres i overensstemmelse med charter-rettinghederne, hvilket betød, at Det Forenede Kongerige og Irland – under fraværet af andre ansvarlige

⁽²⁷¹⁾ Se også EU-Domstolen, sag C-528/11, *Zuheyr Frayeh Halaf mod Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerskia savet*, 30. maj 2013; EU-Domstolen, sag C-661/17, *M.A m.fl.*, 23. januar 2019.

⁽²⁷²⁾ 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* [Store Afdeling], 21. december 2011. Se også EU-Domstolen, sag C-4/11, *Bundesrepublik Deutschland mod Kaveh Puid*, 14. november 2013.

⁽²⁷³⁾ EMD, *M.S.S. mod Belgien og Grækenland* [Storkammer], nr. 30696/09, 21. januar 2011.

EU-medlemsstater – var forpligtet til at behandle asylansøgningerne, til trods for den omstændighed, at ansøgerne havde indgivet deres asylansøgninger i Grækenland.

Eksempel: I sagen *C.K. m.fl. mod Slovenien* ⁽²⁷⁴⁾ fastslog EU-Domstolen, at en Dublinoverførsel skal udsættes, hvis ansøgerens sundhedstilstand er så alvorlig, at der foreligger en sådan alvorlig tvivl, der kan gøre det muligt at antage, at det ville indebære en reel risiko for umenneskelig eller vanærende behandling i henhold til EU's charters artikel 4. Domstolen fastslog, at det ikke kun er risici, der skyldes systemfejl, men også omstændigheder, der påvirker en ansøgers individuelle situation, som i særlige omstændigheder udelukker en Dublinoverførsel. EU-Domstolen udtalte, at artikel 17, stk. 1, i Dublinforordningen sammenholdt med EU's charters artikel 4, ikke forpligter EU-medlemsstaterne til at anvende den diskretionære klausul. Den kan imidlertid udløses, hvis persons sundhedstilstand »ikke vil forbedre sig på kort sigt«, eller at en langvarig udsættelse af proceduren »risikerer at forværre den pågældendes tilstand«.

Ifølge EU-Domstolens retspraksis kan en person, der ansøger om international beskyttelse, overføres til den medlemsstat, der normalt er ansvarlig for at behandle ansøgningen, eller som tidligere har tildelt den pågældende subsidær beskyttelse, medmindre de forventede levevilkår i medlemsstaten for de personer, der tildeles international beskyttelse, ville udsætte den pågældende for en situation med alvorlige materielle afsavn, hvilket er i strid med forbuddet mod umenneskelig eller vanærende behandling.

Eksempel: *Jawo*-sagen ⁽²⁷⁵⁾ omhandlede spørgsmålet om, hvorvidt EU's charter forbyder overførsel af en ansøger i henhold til Dublinforordningen til den ansvarlige medlemsstat, hvis der er en alvorlig risiko for, at ansøgeren vil blive udsat for umenneskelig eller vanærende behandling. Ansøgeren, som var gambisk statsborger, havde først indgivet en asylansøgning i Italien, men fortsatte sin rejse, mens ansøgningen blev behandlet, og indgav en anden ansøgning i Tyskland. De tyske myndigheder afviste at realitetsbehandle asylansøgningen og anordnede hans udsendelse til Italien. Ansøgeren gjorde gældende, at Tyskland var den ansvarlige medlemsstat, fordi overførselsfristen på seks måneder i henhold til Dublinforordningen var udløbet, og at overførslen til Italien ville

⁽²⁷⁴⁾ EU-Domstolen, sag C-578/16, *C.K. m.fl. mod Slovenien*, 16. februar 2017.

⁽²⁷⁵⁾ EU-Domstolen, sag C-163/17, *Abubacarr Jawo mod Bundesrepublik Deutschland* [Store Afdeling], 19. marts 2019.

være ulovlig på grund af de systemmæssige mangler og levevilkårene dér. EU-Domstolen konkluderede, at en Dublinoverførsel af en ansøger til en anden medlemsstat er umenneskelig og vanærende, hvis den udsætter personen for en situation med alvorlige materielle afsavn, der »ikke gør det muligt for den pågældende at dække sine mest basale behov«.

Eksempel: Sagerne *Ibrahim, Sharqawi og Magamadov* ⁽²⁷⁶⁾ omhandlede personer med subsidiær beskyttelse i en medlemsstat, som ansøgte om asyl i en anden medlemsstat. EU-Domstolen konkluderede, at en asylansøger kan overføres til den medlemsstat, der normalt er ansvarlig for at behandle ansøgningen, eller som tidligere har tildelt den pågældende subsidiær beskyttelse, medmindre de forventede levevilkår i den medlemsstat ville udsætte den pågældende for en situation med alvorlige materielle afsavn, hvilket er i strid med forbuddet mod umenneskelig eller vanærende behandling. Domstolen præciserede, at mangler i den pågældende medlemsstats sociale system ikke giver grund til at antage, at der er en risiko for en sådan behandling.

Eksempel: I sagerne *Jafari og A.S. mod Slovenien* ⁽²⁷⁷⁾ anmodede de østrigske og slovenske domstole om en præcisering af, hvorvidt organisering af grænsepassage for et stort antal mennesker i en exceptionel situation skal betragtes som udstedelse af visum eller udgør »ulovlig passage« i henhold til Dublinforordningen. EU-Domstolen konkluderede, at en medlemsstat stadig er ansvarlig for en ansøgning om international beskyttelse, når den giver personer uden visum tilladelse til indrejse af humanitære grunde. En person skal anses for at indrejse ulovligt på en medlemsstats område, selv når et usædvanligt stort antal mennesker passerer grænsen. EU-Domstolen bekræftede, at Dublinforordningen i en sådan situation stadig finder anvendelse.

⁽²⁷⁶⁾ EU-Domstolen, forenede sager C-297/17, C-318/17, C-319/17 og C-438/17, *Bashar Ibrahim (C-297/17), Mahmud Ibrahim m.fl. (C-318/17), Nisreen Sharqawi, Yazan Fattayrji, Hosam Fattayrji (C-319/17) mod Bundesrepublik Deutschland, Bundesrepublik Deutschland mod Taus Magamadov (C-438/17)* [Store Afdeling], 19. marts 2019.

⁽²⁷⁷⁾ EU-Domstolen, sag C-646/16, *Khadija Jafari og Zainab Jafari mod Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl* [Store Afdeling], 26. juli 2017; og EU-Domstolen, sag C-490/16, *A.S. mod Republika Slovenija* [Store Afdeling], 26. juli 2017.

I henhold til EMRK er det ikke et anliggende for EMD at fortolke Dublinforordningen. Som det fremgår af EMD's retspraksis, kan retsgarantierne i artikel 3 og 13 i EMRK dog også finde anvendelse som retsgarantier i forbindelse med Dublinoverførsler ⁽²⁷⁸⁾.

Eksempel: I sagen *M.S.S. mod Belgien og Grækenland* ⁽²⁷⁹⁾ fandt EMD, at både Grækenland og Belgien havde krænkede klagerens adgang til effektive retsmidler i henhold til artikel 13 i EMRK i forening med artikel 3. Som følge af Grækenlands manglende anvendelse af asyllovgivningen og de betydelige strukturmæssige mangler angående adgang til asylproceduren og retsmidler konkluderede EMD, 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 Dublinoverførsel til Grækenland ikke kravene i EMD'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.

Eksempel: I sagen *Tarakhel mod Schweiz* ⁽²⁸⁰⁾ konkluderede EMD, at selv uden »systematiske mangler« i de italienske modtagelsesforhold, ville der ske overtrædelse af artikel 3 i EMRK, hvis ansøgerne blev sendt tilbage til Italien, uden at de schweiziske myndigheder først havde opnået individuelle garantier fra de italienske myndigheder for, at man ville tage sig af ansøgerne på en måde, der tog hensyn til børnenes alder, og at familien ville blive holdt sammen.

5.3. Procedurer vedrørende modtagelsesforhold for asylansøgere

I henhold til 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 [direktivet om modtagelsesforhold](#) (2013/33/EU)) senest 15 dage efter indgivelsen af en asylansøgning. De skal desuden gives oplysninger om juridisk bistand eller tilgængelig hjælp. Oplysningerne skal gives på et

⁽²⁷⁸⁾ EMD, *Mohammed Hussein m.fl. mod Nederlandene og Italien* (dec), nr. 27725/10, 2. april 2013; EMD, *Mohammed mod Østrig*, nr. 2283/12, 6. juni 2013.

⁽²⁷⁹⁾ EMD, *M.S.S. mod Belgien og Grækenland* [Storkammer], nr. 30696/09, 21. januar 2011.

⁽²⁸⁰⁾ EMD, *Tarakhel mod Schweiz* [Storkammer], nr. 29217/12, 4. november 2014.

sprog, som den pågældende forstår eller med rimelighed kan formodes at forstå. Asylansøgere har ret til at påklage myndighedernes afgørelse om ikke at tildele ydelser (artikel 26 i direktivet om modtagelsesforhold).

Manglende opfyldelse af forpligtelserne i henhold til direktivet om modtagelsesforhold kan udgøre en ansvarspådragende overtrædelse af EU-retten, som giver anledning til *Francovich*-erstatning (se [indledning](#) til denne håndbog), og/eller kan medføre en overtrædelse af artikel 3 i EMRK ⁽²⁸¹⁾.

Eksempel: Såvel EMD som EU-Domstolen har i henholdsvis *M.S.S.*-sagen 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 vanærende behandling i strid med artikel 3 i EMRK eller artikel 4 i EU's charter ⁽²⁸²⁾.

5.4. Tilbagesendelsesprocedurer

I **henhold til 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

⁽²⁸¹⁾ EMD, *M.S.S. mod Belgien og Grækenland* [Storkammer], nr. 30696/09, 21. januar 2011; EMD, *N.H. m.fl. mod Frankrig*, nr. 28820/13, 75547/13 og 13114/15, 2. juli 2020.

⁽²⁸²⁾ EMD, *M.S.S. mod Belgien og Grækenland* [Storkammer], nr. 30696/09, 21. januar 2011; 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 and Minister for Justice, Equality and Law Reform* [Store Afdeling], 21. december 2011, præmis 86.

sådan klagesag verserer. Tredjelandstatsborgere skal have mulighed for at få gratis retshjælp og repræsentation og om nødvendigt sproglig bistand i overensstemmelse med den relevante nationale lovgivning.

Eksempel: Sagen *FMS m.fl.* ⁽²⁸³⁾ omhandlede afviste asylansøgere fra Afghanistan og Iran, som blev frihedsberøvet i et transitområde i Ungarn ved landets sydlige grænse til Serbien. Deres asylansøgninger blev afvist i henhold til ungarsk lovgivning, hvorefter der blev afsagt afgørelser om tilbagesendelse, der tilpligtede dem at rejse tilbage til Serbien. Serbien nægtede imidlertid at lade dem rejse ind i landet igen, fordi betingelserne i [tilbagetagelsesaftalen mellem EU og Serbien](#) ikke var opfyldt (ansøgerne var indrejst i Ungarn fra Serbien via transitområderne og ikke ulovligt). Derefter ændrede de ungarske myndigheder destinationslandet i de oprindelige afgørelser om tilbagesendelse og angav personernes respektive oprindelseslande. EU-Domstolen præciserede, at når den kompetente nationale myndighed ændrer det bestemmelsesland, der er angivet i en tidligere afgørelse om tilbagesendelse, foretager den en så væsentlig ændring, at den skal anses for at have vedtaget en ny afgørelse om tilbagesendelse. Der skal være adgang til effektive retsmidler mod en sådan afgørelse. Mere generelt udtalte EU-Domstolen også, at selv om medlemsstaterne giver mulighed for at gøre indsigelse mod afgørelser om tilbagesendelse ved en administrativ myndighed (artikel 13, stk. 1, i tilbagesendelsesdirektivet), skal adressaten for en afgørelse om tilbagesendelse på et vist tidspunkt i proceduren kunne anfægte lovligheden af denne ved mindst én retsinstans i overensstemmelse med retten til effektive retsmidler for en domstol, som er garanteret ved EU's charters artikel 47. I mangel af nationale bestemmelser om en sådan domstolsprøvelse kan den nationale domstol behandle en sag om indsigelse mod afgørelsen om tilbagesendelse.

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 fuldbyrdelser er udsat (artikel 14).

⁽²⁸³⁾ EU-Domstolen, forenede sager C-924/19 PPU og C-925/19 PPU, *FMS m.fl. mod Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság and Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság* [Store Afdeling], 14. maj 2020, præmis 110-123 og 124-130.

Tilbagesendelsesdirektivet finder ikke anvendelse på tredjelandstatsborgere, 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 [direktivet om fri bevægelighed](#) (2004/38/EF). I direktivet om fri bevægelighed fastlægges proceduremæssig sikring 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 ⁽²⁸⁴⁾.

I henhold til EMRK er der, foruden betragtninger vedrørende artikel 13 i EMRK, fastsat særlige retsgarantier i artikel 1 i protokol nr. 7 til EMRK, som skal respekteres ved udvisning af *lovligt* bosiddende udlændinge. EMD har desuden slået fast, at artikel 8 indeholder proceduremæssig sikring med henblik på at forhindre vilkårlige indgreb i retten til privat- og familieliv. Dette kan have betydning for personer, der har opholdt sig i et bestemt land 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. m.fl. mod Bulgarien* ⁽²⁸⁵⁾ omhandlede en fastboende udlænding, som blev udsendt af hensyn til den nationale sikkerhed på grundlag af en klassificeret hemmelig overvågningsrapport. EMD 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 artikel 8 i EMRK. 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.

⁽²⁸⁴⁾ Associeringsrådet EØF-Tyrkiets afgørelse nr. 1/80.

⁽²⁸⁵⁾ EMD, *C.G. m.fl. mod Bulgarien*, nr. 1365/07, 24. april 2008.

Eksempel: Sagerne *Anayo* og *Saleck Bardi* ⁽²⁸⁶⁾ omhandlede begge tilbagesendelsen af tredjelandstatsborgere, i hvilke børn var involveret. EMD fandt, at der var sket en krænkelse af artikel 8 i EMRK som følge af mangler i beslutningstagningsprocessen, såsom manglende hensyntagen til barnets tarv og manglende koordination mellem myndighederne ved vurderingen af barnets tarv.

Udsendelse, der gennemføres hurtigt, og som reelt gør det umuligt at prøve lovligheden af udsendelsesforanstaltningen på grund af den alt for korte tidshorizont, betyder, at de eksisterende retsmidler bliver ineffektive og utilgængelige, hvilket er i strid med artikel 13 i EMRK ⁽²⁸⁷⁾.

5.5. 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 effektivt ⁽²⁸⁸⁾. 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.

I henhold til EMRK udledes retten til adgang til en domstol af retten til retfærdig rettergang, som er garanteret efter EMRK's artikel 6, og som har en fremtrædende position i ethvert demokrati ⁽²⁸⁹⁾. Som allerede forklaret er det blevet fastlagt, at artikel 6 ikke finder ikke anvendelse på asyl- og indvandringsprocedurer, fordi disse procedurer ikke vedrører fastlæggelse af en borgerlig rettighed eller forpligtelse eller en anklage for en forbrydelse ⁽²⁹⁰⁾. Dette er dog ikke ensbetydende med, at de principper for adgang til en domstol, som EMD har udviklet i henhold til artikel 6 i EMRK, 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.

⁽²⁸⁶⁾ EMD, *Anayo mod Tyskland*, nr. 20578/07, 21. december 2010; EMD, *Saleck Bardi mod Spanien*, nr. 66167/09, 24. maj 2011.

⁽²⁸⁷⁾ EMD, *Moustahi mod Frankrig*, nr. 9347/14, 25. juni 2020, præmis 156-164.

⁽²⁸⁸⁾ For mere information, se FRA (2010), »*Access to Effective Remedies: The asylum-seeker perspective*«, Publikationskontoret, Luxembourg.

⁽²⁸⁹⁾ EMD, *Airey mod Irland*, nr. 6289/73, 9. oktober 1979.

⁽²⁹⁰⁾ EMD, *Maaouia mod Frankrig* [Storkammer], nr. 39652/98, 5. oktober 2000, præmis 38.

Eksempel: I sagen *G.R. mod Nederlandene* ⁽²⁹¹⁾ fastslog Domstolen, at artikel 13 i EMRK var blevet krænket, for så vidt angik den effektive adgang til den administrative procedure for opnåelse af en opholdstilladelse. Den 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, fordi det administrative gebyr var uforholdsmæssigt i forhold til familiens faktiske indkomst. Domstolen understregede også den formalistiske attitude indtaget af den ansvarlige minister, som ikke fuldt ud undersøgte klagerens meget fattige tilstand. Den 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.

I sin retspraksis har EMD henvist til Europarådets anbefalinger vedrørende retshjælp med henblik på at lette adgang til domstolsprøvelse, særligt for meget fattige personer ⁽²⁹²⁾.

Eksempel: I sagen *M.S.S. mod Belgien og Grækenland* ⁽²⁹³⁾ fastslog EMD, 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. Sammen med manglen på advokater i det græske retshjælpssystem havde dette bevirket, at det græske retshjælpssystem som helhed var ineffektivt i praksis. EMD konkluderede, at der var sket en krænkelse af artikel 13 i EMRK i forening med artikel 3.

I henhold til EU-retten markerer [EU's charter](#) 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«.

⁽²⁹¹⁾ EMD, *G.R. mod Nederlandene*, nr. 22251/07, 10. januar 2012, præmis 49-50.

⁽²⁹²⁾ Europarådet, Ministerkomitéen, »[Recommendation No. R \(81\) 7 on measures facilitating access to justice](#)«, vedtaget den 14. maj 1981; EMD, *Siałkowska mod Polen*, nr. 8932/05, 22. marts 2007.

⁽²⁹³⁾ EMD, *M.S.S. mod Belgien og Grækenland* [Storkammer], nr. 30696/09, 21. januar 2011, præmis 319.

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 afspejler dens historiske og forfatningsmæssige betydning. I forklaringen til chartret vedrørende artikel 47 om retshjælp nævnes retspraksis fra domstolen i Strasbourg – navnlig *Airey-sagen* ⁽²⁹⁴⁾. Retshjælp i asyl- og indvandringssager er en væsentlig del af behovet for et effektivt retsmiddel og behovet for en retfærdig rettergang.

5.5.1. Juridisk bistand i asylprocedurer

I henhold til EU-retten giver artikel 22, stk. 1, i [direktivet om asylprocedurer](#) 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 medfør af artikel 20 sikre, at ansøgere 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). EU-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 frihedsberøvet i lukkede områder, såsom faciliteter for frihedsberøvede eller et transitområde. Ansøgere har ret til at medbringe en juridisk rådgiver eller en anden rådgiver, der er godkendt i henhold til national ret, til sin personlige asylsamtale.

Europarådets retningslinjer for beskyttelse af menneskerettighederne i forbindelse med fremskyndede asylprocedurer ⁽²⁹⁵⁾ anerkender også retten til retshjælp og juridisk bistand.

⁽²⁹⁴⁾ EMD, *Airey mod Irland*, nr. 6289/73, 9. oktober 1979.

⁽²⁹⁵⁾ Europarådet, Ministerkomitéen, »Guidelines on human rights protection in the context of accelerated asylum procedures«, vedtaget den 1. juli 2009.

5.5.2. Juridisk bistand i tilbagesendelsesprocedurer

I henhold til **EU-retten** er bestemmelsen om retten til juridisk bistand ikke begrænset til asylprocedurer, men omfatter også tilbagesendelsesprocedurer. Dette er betydningsfuldt, fordi 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 have behov adgang til en domstol med henblik på at få fastslået, om afgørelsen om tilbagesendelse er i overensstemmelse med menneskerettighederne. I artikel 13, stk. 4, 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](#) (se [afsnit 5.5.1](#)).

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 effektiv adgang til domstolsprøvelse.

Europarådets »Twenty Guidelines on Forced Return« (tyve retningslinjer om tvangs-mæssig tilbagesendelse) (retningslinje 9) foreskriver også juridisk bistand i forbindelse med tilbagesendelse ⁽²⁹⁶⁾.

5.5.3. Juridisk bistand til anfægtelse af modtagelsesforhold

I henhold til **EU-retten** kan en afgørelse om at afslå at yde asylstøtte truffet i henhold til [direktivet om modtagelsesforhold](#) (2013/33/EU) anfægtes af den berørte person (artikel 26 i direktivet). I tilfælde af klage eller fornyet prøvelse ved en retsinstans skal EU-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 direktivet om modtagelsesforhold kan EU-medlemsstaterne fastsætte begrænsninger for den juridiske bistand, der svarer til de begrænsninger for prøvelse af asylafgørelser, som er foreskrevet ved [direktivet om asylprocedurer](#).

⁽²⁹⁶⁾ Europarådet, Ministerkomiteén, »Twenty Guidelines on Forced Return«, vedtaget den 4. maj 2005.

Hovedpunkter

- EU-retten kræver retfærdige og effektive procedurer i forbindelse med behandlingen af såvel asylansøgninger som tilbagesendelser (se afsnit 5.1.1 og 5.4).
- I henhold til artikel 13 i EMRK 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 i forbindelse med indvandring, 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's artikel 2 eller artikel 3, i tilfælde af, at en person udvises eller udlæveres (se afsnit 5.1.2).
- Ifølge artikel 13 i EMRK skal der være adgang til et retsmiddel med automatisk opsættende virkning, hvis en person gør gældende, at gennemførelsen af en tilbagesendesforanstaltning kan udsætte vedkommende for en risiko for overtrædelse af artikel 2 eller 3 i EMRK på grund af de uoprettelige følger for den pågældende person. I sager, hvor der ikke er nogen risiko for sådanne følger, kræver EMRK, at personen skal have en effektiv mulighed for at gøre indsigelse mod udvisningsafgørelsen ved at få sine klager undersøgt tilstrækkeligt grundigt af en uafhængig og upartisk national domstol (se afsnit 5.1.3).
- I henhold til artikel 47 i EU's charter skal der være adgang til et retsligt retsmiddel. Bestemmelsen indeholder mere omfattende retfærdighedsgarantier end artikel 13 i EMRK (se afsnit 5.1.2).
- Der er proceduremæssig sikring i henhold til EU-retten i forbindelse med retten til samt tilbagekaldelsen af støtte og ydelser til asylansøgere (se afsnit 5.3).
- Manglende juridisk bistand kan rejse artikel 13 i EMRK samt artikel 47 i EU's charter (se afsnit 5.5).

Yderligere retspraksis og materiale:

For at få adgang til yderligere retspraksis, se venligst [retningslinjerne](#) i denne håndbog. Yderligere materiale vedrørende de emner, der behandles i dette kapitel, kan findes i afsnittet »Supplerende læsning«.

6

Privat- og familieliv og retten til at indgå ægteskab

| EU | Omhandlede emner | Europarådet |
|---|---|---|
| <p>EU's charter, 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 stifte familie</p> | <p>EMRK, artikel 12 (ret til at indgå ægteskab)</p> <p>EMD, <i>O'Donoghue mod Det Forenede Kongerige</i>, nr. 34848/07, 2010 (hindringer for retten til at indgå ægteskab)</p> <p>EMD, <i>Schembri mod Malta</i> (dec.), nr. 66297/13, 2017 (ægteskab ikke anset for ægte)</p> |
| <p>EU's charter, artikel 7 (respekt for privat- og familieliv)</p> <p>Familiemedlemmer til EØS-statsborgere, som udøver retten til fri bevægelighed:</p> <p>Direktivet om fri bevægelighed (2004/38/EF)</p> <p>EU-Domstolen, sag C-673/16, <i>Coman</i> [Store Afdeling], 2018 (ægteskab mellem personer af samme køn)</p> <p>EF-Domstolen, sag C-127/08, <i>Metock</i> [Store Afdeling], 2008 (forudgående lovligt ophold i EU-medlemsstater kræves ikke for familiemedlemmer, som er tredjelandstatsborgere)</p> | <p>Familielegalisering</p> | <p>EMRK, artikel 8 (ret til respekt for privatliv og familieliv)</p> <p>EMD, <i>Rodrigues da Silva og Hoogkamer mod Nederlandene</i>, nr. 50435/99, 2006 (barnets tarv)</p> <p>EMD, <i>Darren Omoregie m.fl. mod Norge</i>, nr. 265/07, 2008 (nigeriansk ægtefælles stærke tilknytning til sit oprindelsesland)</p> |

| EU | Omhandlede emner | Europarådet |
|---|-----------------------------------|--|
| <p>EF-Domstolen, sag C-60/00, <i>Carpenter</i>, 2002 (ægtefælle, som er tredjelandstatsborger, kan forblive med børnene i ægtefællens hjemland, når ægtefællen flytter til en anden EU-medlemsstat)</p> <p>EF-Domstolen, sag C-59/85, <i>Den Nederlandske Stat mod Reed</i>, 1986 (ugifte samlevende)</p> | | <p>EMD, <i>Nunez mod Norge</i>, nr. 55597/09, 2011 (familieliv i Norge)</p> |
| <p>EU-Domstolen, sag C-34/09, <i>Zambrano</i> [Store Afdeling], 2011 (børn i risiko for at miste fordelene ved unionsborgerskab)</p> <p>EU-Domstolen, sag C-256/11, <i>Dereci</i> [Store Afdeling], 2011 (ægtefælle og børn)</p> <p>Familiemedlemmer til referencepersoner, som er tredjelandstatsborgere:</p> <p>Familiesammenføringsdirektivet (2003/86/EF) (familiemedlemmet skal normalt indgive ansøgning uden for landet)</p> | | |
| <p>Familiemedlemmer til EØS-statsborgere, som udøver retten til fri bevægelighed:</p> <p>Direktivet om fri bevægelighed (2004/38/EF)</p> <p>EU-Domstolen, sag C-338/13, <i>Noorzia</i>, 2014 (minimumsalder for indgivelse af en ansøgning om familiesammenføring)</p> <p>EU-Domstolen, sag C-578/08, <i>Chakroun</i>, 2010 (det er uden betydning, hvorvidt familien er stiftet før eller efter tredjelandstatsborgerens ankomst)</p> <p>Familiemedlemmer til referencepersoner, som er tredjelandstatsborgere:</p> <p>Familiesammenføringsdirektivet (2003/86/EF)</p> | <p>Familiesammenføring</p> | <p>EMRK, artikel 14 (forbud mod diskriminering) sammenholdt med artikel 8 (ret til respekt for privatliv og familieliv)</p> <p>EMD, <i>Biao mod Danmark</i> [Storkammer], 38590/10, 2016 (indirekte diskrimination)</p> <p>EMD, <i>Tuquabo-Tekle m.fl. mod Nederlandene</i>, nr. 60665/00, 2006 (børn ladt tilbage)</p> <p>Den europæiske socialpagt, artikel 19, stk. 6 (familiesammenføring for udenlandske arbejdere)</p> |

| EU | Omhandlede emner | Europarådet |
|---|-------------------------------|---|
| EU's charter, artikel 7 (respekt for privatliv og familieliv) | Beskyttelse mod udvisning | EMRK, artikel 8 (ret til respekt for privatliv og familieliv) |
| <p>Familiemedlemmer til EØS-statsborgere, som udøver retten til fri bevægelighed:</p> <p>Direktivet om fri bevægelighed (2004/38/EF), artikel 13</p> <p>Familiemedlemmer til referencepersoner, som er tredjelandstatsborgere:</p> <p>Familiesammenføringsdirektivet (2003/86/EF), artikel 15</p> | Sager om opløste forhold | EMD, <i>Berrehab</i> mod <i>Nederlandene</i> , nr. 10730/84, 1988 (opretholdelse af kontakt med børn) |
| <p>Familiemedlemmer til EØS-statsborgere, som udøver retten til fri bevægelighed:</p> <p>Direktivet om fri bevægelighed (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> | Sager vedrørende straffedomme | <p>EMD, <i>Boultif</i> mod <i>Schweiz</i>, nr. 54273/00, 2001 (kriterier til vurdering af en udvisningsproportionalitet)</p> <p>EMD, <i>Üner</i> mod <i>Nederlandene</i> [Storkammer], nr. 46410/99, 2006 (kriterier for vurdering af hindringer afledt af retten til privat- og familieliv)</p> <p>EMD, <i>Assem Hassan Ali</i> mod <i>Danmark</i>, nr. 25593/14, 2018 (kriterier for barnets tarv og forebyggelse af uro eller forbrydelse)</p> |

Indledning

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

I henhold til EMRK er retten til respekt for »privatliv og familieliv« garanteret ved 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 omverdenen ⁽²⁹⁷⁾. 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 EMD skal fokusere på »familieliv« snarere end på »privatliv« vil afhænge af omstændighederne i den enkelte sag ⁽²⁹⁸⁾.

Eksempel: I sagen *Omojudi mod Det Forenede Kongerige* ⁽²⁹⁹⁾ bekræftede EMD, at artikel 8 i EMRK 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, de levede i, udgjorde en del af begrebet »privatliv« som omhandlet i artikel 8, uanset forekomsten af et »familieliv«.

I henhold til EU-retten fastsætter EU's charter retten til at indgå ægteskab og til at stifte familie (artikel 9) og retten til respekt for privatliv og familieliv (artikel 7). Charteret beskytter også børns rettigheder (artikel 24), herunder især retten til at have kontakt 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 50 år siden (*forordning (EØF) nr. 1612/68*, ophævet og erstattet af *forordning (EU) nr. 492/2011*), 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 lattes for andre familiemedlemmer. Familiemedlemmernes nationalitet var – og er – uvedkommende for denne ret. Eftersom national indvandringspolitik i de fleste tilfælde søger at begrænse bevægeligheden for tredjelandstatsborgere, har mange retstviser i EU-regi vedrørt rettighederne for familiemedlemmer, som er tredjelandstatsborgere, snarere end EØS-statsborgerne selv.

⁽²⁹⁷⁾ EMD, *Pretty mod Det Forenede Kongerige*, nr. 2346/02, 29. april 2002, præmis 61.

⁽²⁹⁸⁾ EMD, *A.A. mod Det Forenede Kongerige*, nr. 8000/08, 20. september 2011; EMD, *Maslov mod Østrig* [Storkammer], nr. 1638/03, 23. juni 2008; EMD, *Üner mod Nederlandene* [Storkammer], nr. 46410/99, 18. oktober 2006.

⁽²⁹⁹⁾ EMD, *Omojudi mod Det Forenede Kongerige*, nr. 1820/08, 24. november 2009, præmis 37.

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 udnyttet deres ret til fri bevægelighed, er reguleret ved national ret, som fortsat er mere restriktiv i nogle EU-medlemsstater.

Der er også fastsat særlige bestemmelser for familiemedlemmer til tyrkiske statsborgere i artikel 7 i [afgørelse nr. 1/80](#), der er vedtaget i henhold til [Ankaraaftalen](#). EU's kompetence på området blev udvidet gennem vedtagelsen på EU-plan af [direktivet om fastboende udlændinge](#) (2003/109/EF) og [familiesammenføringsdirektivet](#) (2003/86/EF) vedrørende familiemedlemmer til referencepersoner, som er tredjelandssstatsborgere – dvs. 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. I den henseende findes der særlige bestemmelser for flygtninge i kapitel V i familiesammenføringsdirektivet.

6.1. Retten til at indgå ægteskab og stifte familie

Retten til at indgå ægteskab er fastlagt i artikel 12 i EMRK og i EU-retten i artikel 9 i [EU's charter](#). Den vedrører retten til at stifte en ægteskabelig forbindelse og familie. Dette adskiller sig fra retten til respekt for familieliv, som forudsætter et eksisterende familiemæssig tilknytning, når der ansøges om tilladelse til indvandring.

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

Et **pro forma-ægteskab** er et ægteskab, der indgås med det ene formål at give den pågældende person mulighed for at rejse ind i eller opholde sig i en EU-medlemsstat⁽³⁰⁰⁾ og uden nogen intention om samliv eller om at dele de øvrige sociale karakteristika ved et ægteskab. Medvirken til indgåelse af et pro forma-ægteskab er strafbart i mange jurisdiktioner.

Tvangsægteskab foreligger, når den ene (eller begge) af ægtefællerne er uvillig part i ægteskabet. Tvangsægteskab er på internationalt plan anerkendt som en krænkelse af menneskerettighederne og en form for kønsbaseret vold⁽³⁰¹⁾. At tvinge en person til at indgå et tvangsægteskab er desuden 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 dissers egnethed⁽³⁰²⁾. Derudover er der en tæt forbindelse mellem tvangsægteskaber og **børneægteskaber**.

I henhold til 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. Denne resolution afspejlede de europæiske staters bekymringer over pro forma-ægteskaber, og de anførte faktorer, der kan give anledning til at formode, at et ægteskab er et pro forma-ægteskab.

Lovgivningen om fri bevægelighed for personer siger generelt ikke noget om mulighederne for tilladelse til indvandring for en kommende ægtefælle, men foretrækker i stedet at fokusere på familielegalisering eller familiesammenføring. Kun princippet om ikkeforskelsbehandling ville finde anvendelse på situationen for personer, der søger indrejse for en fremtidig ægtefælle fra udlandet.

⁽³⁰⁰⁾ Artikel 1 i Rådets resolution af 4. december 1997 om foranstaltninger til bekæmpelse af pro forma-ægteskaber, EFT 1997 C 382/1; familiesammenføringsdirektivets artikel 16, stk. 2, litra b).

⁽³⁰¹⁾ Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet (Istanbulkonventionen), 2011, CETS nr. 210.

⁽³⁰²⁾ Europarådets Parlamentariske Forsamling, **resolution 1468 (2005) om tvangsægteskaber og børneægteskaber**, vedtaget den 5. oktober 2005; Europarådets Parlamentariske Forsamling, **resolution 2233 (2018) om tvangsægteskaber**, vedtaget den 28. juni 2018.

I henhold til EMRK følger det af EMD'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 forhindre det. Derfor overtræder en stat ikke nødvendigvis EMRK's artikel 12, hvis den underkaster ægteskaber med udenlandske statsborgere en undersøgelse med henblik på at fastslå, om der er tale om pro forma-ægteskaber. 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. EMD fandt dog, at kravet om, at personer, der er underlagt indvandringskontrol, skal indgive en ansøgning om en godkendelseserklæring, før det er tilladt for dem at indgå ægteskab i Det Forenede Kongerige, gav anledning til en del alvorlige bekymringer, selv om det ikke var kritisabelt i sig selv.

Eksempel: Sagen *O'Donoghue mod Det Forenede Kongerige* ⁽³⁰³⁾ vedrørte hindringer for indgåelse af ægteskab, som var pålagt af Det Forenede Kongerige. Personer, som var underlagt indvandringskontrol, skulle have udlændingemyndighedernes godkendelse, før de kunne indgå ægteskab med civil gyldighed, medmindre de valgte at gifte sig ved en kirkelig ceremoni i »Church of England«. EMD fandt, at denne ordning ikke havde nogen logisk sammenhæng med det anførte formål om at mindske forekomsten af pro forma-ægteskaber, idet afgørelsen om, hvorvidt det krævede godkendelsescertifikat skulle udstedes, kun tog ansøgerens indvandrerstatus i betragtning, uden at foretage nogen undersøgelse af ægteskabets ægthed. Domstolen fandt, at denne ordning udgjorde en krænkelse af artikel 12 i EMRK. 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 mulighed for fritagelse for eller reduktion af gebyrerne for mindrebedidlede personer.

Eksempel: *Schembri mod Malta* ⁽³⁰⁴⁾ omhandlede en maltesisk statsborger, der mødte en pakistansk statsborger af afghansk oprindelse, efter at han var blevet løsladt fra et detentionscenter for immigranter, hvor han havde været tilbageholdt på grund af ulovlig indrejse. Han flyttede ulovligt til Italien. De to bevarerede kontakten og blev gift. Manden ansøgte om visum ved den maltesiske

⁽³⁰³⁾ EMD, *O'Donoghue m. fl. mod Det Forenede Kongerige*, nr. 34848/07, 14. december 2010.

⁽³⁰⁴⁾ EMD, *Schembri mod Malta* (dec.), nr. 66297/13 af 19. september 2017.

ambassade i Rom. Malta afviste ansøgningen, fordi han havde løjet om status for sit ophold i Italien. Det kom senere frem, at myndighederne havde mistanke om, at der var tale om et pro forma-ægteskab. EMD afviste ansøgerens argument om, at der var tale om en krænkelse af artikel 8 i EMRK, eftersom denne bestemmelse ikke beskytter pro forma-ægteskaber. Domstolen fandt, at ægteskabet ikke var ægte, og at der ikke var noget stabilt forhold for så vidt angår anvendeligheden af artikel 8.

6.2. Familielegalisering

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

I henhold til EU-retten gælder bestemmelserne i [direktivet om fri bevægelighed](#) (2004/38/EF) for statsborgere fra tredjelande, som er familiemedlemmer til EU-statsborgere, og som har udøvet deres ret til fri bevægelighed. De berettigede familiemedlemmer er ægtefæller, børn under 21 år, børn over 21 år, som forsørges af unionsborgeren, slægtninge i opstigende linje samt slægtninge i opstigende linje til ægtefællen eller partneren, og som forsørges af unionsborgeren (artikel 2, stk. 2), samt under særlige omstændigheder »alle andre familiemedlemmer« (artikel 3, stk. 2). I henhold til EØS-aftalen og aftalen mellem EU og Schweiz gælder EU-retten til fri bevægelighed hele det geografiske område, der er omfattet af de to aftaler. Kategorien berettigede familiemedlemmer er imidlertid lidt mere begrænset, som vist i tabel 7.

Tabel 7: Tredjelandstatsborgere, som er familiemedlemmer til statsborgere i EØS-lande eller Schweiz

| | |
|---|--|
| Direktivet om fri bevægelighed (artikel 2) | <p>Ægtefælle (herunder af samme køn)</p> <p>Registreret partner, hvis lovgivningen i værtsmedlemsstaten sidestiller registreret partnerskab med ægteskab</p> <p>Direkte efterkommere af EU-statsborgeren eller dennes ægtefælle eller registrerede partner, som ikke er fyldt 21, og som forsørges af EU-statsborgeren</p> <p>Slægtninge i opstigende linje og dem i opstigende linje til ægtefællen eller den registrerede partner, som forsørges af EU-statsborgeren</p> |
| EØS-aftalen (bilag V) (*) | <p>Ægtefælle eller registreret partner</p> <p>Direkte efterkommere af en EØS-statsborger eller af dennes ægtefælle eller registrerede partner, og som enten ikke er fyldt 21, eller som forsørges af EØS-statsborgeren eller dennes ægtefælle eller registrerede partner</p> <p>Slægtninge i opstigende linje til EØS-statsborgeren eller dennes ægtefælle eller registrerede partner</p> |
| Aftalen mellem EU og Schweiz (bilag I, artikel 3) | <p>Ægtefællen eller den registrerede ugifte partner til en EU- eller EFTA-statsborger</p> <p>En direkte efterkommer, som ikke er fyldt 21, til en EU- eller EFTA-statsborger og dennes ægtefælle eller registrerede ugifte partner</p> <p>En slægtning i opstigende linje til en EU- eller EFTA-statsborger eller dennes ægtefælle eller registrerede ugifte partner</p> |

(*) *Afgørelse nr. 158/2007 (7. december 2007) truffet af Det Blandede EØS-Udvalg indarbejdede direktivet om fri bevægelighed i EØS-aftalen.*

EU-Domstolen har præciseret betydningen af »ægtefælle« og »andre familiemedlemmer«.

Eksempel: *Coman-sagen* ⁽³⁰⁵⁾ omhandlede Relu Adrian Coman, en rumænsk statsborger, og Robert Clabourn Hamilton, en amerikansk statsborger, som levede sammen i fire år i USA, før de blev gift i Belgien. I medfør af direktivet om fri bevægelighed anmodede de de rumænske myndigheder om at udstede de nødvendige dokumenter, for at parret kunne arbejde og opholde sig permanent i Rumænien. De rumænske myndigheder afviste at indrømme Robert Clabourn Hamilton retten til ophold med den begrundelse, at han i Rumænien – som ikke anerkender ægteskab mellem personer af samme køn – ikke blev

⁽³⁰⁵⁾ EU-Domstolen, sag C-673/16, *Relu Adrian Coman m.fl. mod Inspectoratul General pentru Imigrări og Ministerul Afacerilor Interne* [Store Afdeling] af 5. juni 2018.

anset som »ægtefælle« til en EU-borger. Domstolen fandt, at EU-medlemsstater har mulighed for at beslutte, om de vil tillade ægteskab mellem personer af samme køn, men de må ikke begrænse en EU-borgers frie opholdsret ved at nægte dennes ægtefælle af samme køn (i dette tilfælde en tredjelandstatsborger) en afledt ret til ophold på dens område. Domstolen anerkendte, at ægteskab mellem personer af samme køn skal behandles på samme måde som ægteskab mellem personer af modsat køn i forbindelse med et konkret legalt formål, dvs. retten til familiesammenføring for EU-borgere, der udøver deres ret til fri bevægelighed.

Eksempel: I sagen *Rahman* ⁽³⁰⁶⁾, præciserede EU-Domstolen, at artikel 3, stk. 2, i direktivet om fri bevægelighed ikke alene gør det muligt for, men også forpligter EU-medlemsstaterne 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.

Tredjelandstatsborgere, som er familiemedlemmer til EØS-statsborgere, som har udøvet deres ret til fri bevægelighed, er ofte i en privilegeret situation sammenlignet med tredjelandstatsborgere, som er familiemedlemmer til statsborgere i landet, som ikke har udøvet deres ret til fri bevægelighed, fordi deres status udelukkende er reguleret ved national lovgivning. Retten for familiemedlemmer, som er tredjelandstatsborgere, 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.

⁽³⁰⁶⁾ EU-Domstolen, sag C-83/11, *Secretary of State for the Home Department mod Rahman m.fl.* [Store Afdeling], 5. september 2012.

Eksempel: Sagen *Metock* ⁽³⁰⁷⁾ vedrørte tredjelandstatsborgere, som var ægtefæller til EU-borgere, der var bosiddende i Irland, men som ikke var irske statsborgere. Den irske regering hævdede, at ægtefæller, som var tredjelandstatsborgere, forudgående skulle have opholdt sig lovligt i en anden EU-medlemsstat for at kunne drage fordel af direktivet om fri bevægelighed, samt at retten til indrejse og ophold 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 direktivet om fri bevægelighed 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* ⁽³⁰⁸⁾, fastslog EF-Domstolen, at det ville være uretmæssigt at nægte ophold i 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* ⁽³⁰⁹⁾ vedrørte en tredjelandstatsborger, som var hustru til en statsborger i Det Forenede Kongerige, hvis erhvervsmæssige 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 frie udveksling af tjenesteydelser, som anerkendt ved artikel 56 i TEUF, til at anerkende familierettigheder for en unionsborger, som aldrig havde boet i udlandet,

⁽³⁰⁷⁾ EF-Domstolen, sag C-127/08, *Metock m.fl. mod Minister for Equality, Justice and Law Reform* [Store Afdeling], 25. juli 2008, præmis 53-54 og 58. Den schweiziske føderale højesteret fulgte *Metock-dommen* i sin afgørelse BGE 136 II 5, 29. september 2009.

⁽³⁰⁸⁾ EF-Domstolen, sag C-459/99, *Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX) mod Etat belge*, 25. juli 2002, præmis 80.

⁽³⁰⁹⁾ EF-Domstolen, sag C-60/00, *Mary Carpenter mod Secretary of State for the Home Department*, 11. juli 2002, præmis 36-46. Se også EF-Domstolen, sag C-370/90, *The Queen mod Immigration Appeal Tribunal and Surinder Singh, ex parte Secretary of State for the Home Department*, 7. juli 1992, vedrørende EU-borgernes mulighed for at gøre krav på sådanne rettigheder, når de vender tilbage til deres hjemland.

men som drev grænseoverskridende økonomiske aktiviteter. EF-Domstolen henviste også til den grundlæggende ret til respekt for familieliv, som fremgår af EMRK's artikel 8.

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

Eksempel: I sagen *Zambrano* ⁽³¹⁰⁾ fastslog EU-Domstolen, at forældrene, som er tredjelandstatsborgere, til to belgiske børn, der er født og opvokset i Belgien, og aldrig havde udøvet deres ret til fri bevægelighed (artikel 3, stk. 1, i direktivet om fri bevægelighed fandt således ikke anvendelse) ikke kunne nægtes opholds- og arbejdstilladelse, fordi det ville have den virkning, at børn, der var EU-borgere, reelt ville blive frataget den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som de er tildelt ved deres status som unionsborgere (artikel 20 i TEUF).

I efterfølgende sager har Domstolen understreget, at fri bevægelighed på tværs af grænser inden for EU fortsat var en forudsætning. I sagen *McCarthy* ⁽³¹¹⁾ fastslog EU-Domstolen, at afslaget på at tildele opholdstilladelse i Det Forenede Kongerige til tredjeandsægtefællen til en kvinde med dobbelt irsk og britisk statsborgerskab, ikke fratog hende kerneindholdet i hendes rettigheder som EU-borger. I sagen *Dereci* ⁽³¹²⁾ udtalte EU-Domstolen, at EU-medlemsstaterne kan nægte opholdstilladelse til et familiemedlem, som er tredjelandstatsborger, medmindre et sådant afslag ville medføre, at den berørte EU-borger fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som vedkommende er tillagt ved sin status som unionsborger, hvilket det tilkommer den nationale domstol at efterprøve. Som vejledning til sådanne vurderinger

⁽³¹⁰⁾ EU-Domstolen, sag C-34/09, *Ruiz Zambrano mod Office national de l'emploi (ONEm)* [Store Afdeling], 8. marts 2011; EF-Domstolen, sag C-200/02, *Zhu and Chen mod Secretary of State for the Home Department*, 19. oktober 2004, præmis 42-47.

⁽³¹¹⁾ EU-Domstolen, sag C-434/09, *Shirley McCarthy v. Secretary of State for the Home Department*, 5. maj 2011, præmis 49 og 54-56.

⁽³¹²⁾ EU-Domstolen, sag C-256/11, *Murat Dereci m.fl. mod. Bundesministerium für Inneres* [Store Afdeling], 15. november 2011, præmis 68.

påpegede EU-Domstolen, at ønsket om, af økonomiske eller familiemæssige årsager, at holde familien samlet ikke i sig selv er tilstrækkeligt til at konkludere, at EU-borgeren tvinges til at forlade Unionen ⁽³¹³⁾.

Disse afgørelser vedrørte dog de særlige omstændigheder i sagerne 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 den medlemsstats område, hvor vedkommende er statsborger, men også EU's område som helhed ⁽³¹⁴⁾.

Eksempel: I sagen *lida mod Ulm* ⁽³¹⁵⁾ 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 havde levet varigt adskilt siden 2008, selv om de ikke var 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 få tilladelse til at opholde sig i sine familiemedlemmers oprindelsesstat, selv om disse er flyttet fra oprindelsesmedlemsstaten og hovedsagelig har 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 direktivet om fri bevægelighed, hvis vedkommende selv bosætter sig i den værtsmedlemsstat, hvori EU-familiemedlemmet 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 slægtninge 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. Domstolen udelukkede muligheden for, at et afslag ville fratage Yoshikazu lidas ægtefælle og datter den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder,

⁽³¹³⁾ Se også EU-Domstolen, sag C-165/16, *Toufik Lounes mod Secretary of State for the Home Department* [Store Afdeling], 14. november 2017.

⁽³¹⁴⁾ EU-Domstolen, forenede sager C-356/11 og C-357/11, *O. og S. v. Maahanmuuttovirasto og Maahanmuuttovirasto mod L.*, 6. december 2012, præmis 56.

⁽³¹⁵⁾ EU-Domstolen, sag C-40/11, *Yoshikazu lida mod Stadt Ulm*, 8. november 2012.

som følger af deres status som unionsborgere. Til grund for denne konklusion lagde EU-Domstolen den omstændighed, at sagsøgeren havde ansøgt om opholdsret i en anden medlemsstat end den, som hans datter og ægtefælle havde bopæl i, og den omstændighed at Yoshikazu Iida i princippet var berettiget til en forlængelse af sin opholdsret i henhold til national ret, samt hans status som fastboende udlænding, som omhandlet i direktiv 2003/109/EF.

Anmodninger om familiesammenføring skal også behandles, hvis den tredjelandsstatsborger, som er familiemedlem til en EU-borger, der har aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed, er omfattet af et indrejseforbud.

Eksempel: I sagen *K.A. m.fl.* ⁽³¹⁶⁾ blev flere tredjelandsstatsborgere i en ulovlig situation pålagt at returnere til deres lande og forbud om at rejse ind i Belgien, i nogle tilfælde begrundet i en trussel mod den offentlige orden. Mens de var i Belgien indgav de ansøgninger om opholdstilladelser på baggrund af familiesammenføring med belgiske statsborgere. De belgiske myndigheder afviste at behandle deres ansøgninger alene af den grund, at tredjestatsborgerne var omfattet af et indrejseforbud. EU-Domstolen påpegede, at der forelå et afhængighedsforhold, hvilket i praksis ville pålægge EU-borgeren at ledsage den tredjelandsstatsborger, der er familiemedlem, og således forlade EU, indtil myndighederne ville have afgjort, om indrejseforbuddet skulle ophæves og udstede en opholdstilladelse til tredjelandsstatsborgeren. EU-Domstolen konkluderede, at artikel 20 i TEUF kræver, at anmodninger om familiesammenføring også skal behandles, hvis den tredjelandsstatsborger, som er familiemedlem til en EU-borger, der har aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed, er omfattet af et indrejseforbud. Om der foreligger et afhængighedsforhold mellem tredjelandsstatsborgeren og EU-borgeren, og om hensynet til den offentlige orden kan begrunde indrejseforbuddet, skal vurderes fra sag til sag.

I henhold til artikel 2, stk. 2, i direktivet om fri bevægelighed tilhører en »registreret partner« kategorien familiemedlemmer, forudsat at dette er foreneligt med national ret i EU-værtsmedlemsstaten. Under visse omstændigheder kan en ikkeregreret partner også gives ret til at tilslutte sig en statsborger eller fastboende udlænding.

⁽³¹⁶⁾ EU-Domstolen, sag C-82/16, *K.A. m.fl. mod Belgische Staat* [Store Afdeling], 8. maj 2018.

Eksempel: I sagen *Den Nederlandske Stat mod Reed* ⁽³¹⁷⁾ fastslog EF-Domstolen, at eftersom nederlandsk ret tillod ugifte samlevende 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 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. EU-medlemsstaterne kan fravige denne bestemmelse. Familiemedlemmer til EØS-statsborgere kan imidlertid ikke underlægges et sådant krav ⁽³¹⁸⁾.

Nationale bestemmelser, der kræver, at en tredjelandstatsborger, som er referenceperson og forældre, skal være i besiddelse af tilstrækkelige ressourcer (baseret på forudgående indtægtsmønstre), før der bevilges familiesammenføring, er forenelige med familiesammenføringsdirektivets artikel 7, stk. 1, litra c) ⁽³¹⁹⁾.

Familiesammenføringsdirektivet giver EU's medlemsstater mulighed for at »kræve, at tredjelandstatsborgere efterkommer integrationsforanstaltninger i henhold til national ret« (artikel 7, stk. 2). Hvor der er indført integrationsforanstaltninger før en bevilling til familiesammenføring, kræver EU-medlemsstater ofte, at familiemedlemmer f.eks. skal godtgøre grundlæggende sprogfærdigheder.

⁽³¹⁷⁾ EF-Domstolen, sag C-59/85, *State of Netherlands mod Ann Florence Reed*, 17. april 1986, præmis 28-30.

⁽³¹⁸⁾ EF-Domstolen, sag C-459/99, *Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX) mod État belge*, 25. juli 2002; EF-Domstolen, sag C-503/03, *Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Kongeriget Spanien* [Store Afdeling], 31. januar 2006.

⁽³¹⁹⁾ EU-Domstolen, sag C-558/14, *Mimoun Khachab mod Subdelegación del Gobierno en Álava*, 21. april 2016.

Eksempel: Sagen *K. Og A.* ⁽³²⁰⁾ vedrørte to hustruer, der ønskede at slutte sig til deres mænd, som var tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold. I deres ansøgninger om familiesammenføring havde hustruerne ansøgt om at blive undtaget fra at skulle bestå en integrationsprøve på grund af de fysiske og psykiske vanskeligheder, de begge stod overfor. Deres ansøgninger blev afvist med den begrundelse, at disse hindringer ikke var tilstrækkeligt alvorlige. EU-Domstolen fastslog, at familiesammenføringsdirektivets artikel 7, stk. 2, giver mulighed for at kræve integrationsforanstaltninger af tredjelandsstatsborgere. Proportionalitetsprincippet kræver dog, at formålet med integrationsforanstaltningerne skal være integration og ikke at begrænse familiesammenføring. Domstolen slog fast, at EU's medlemsstater skal tage hensyn til hver ansøgers særlige omstændigheder (såsom alder, analfabetisme, uddannelsesniveau, økonomisk situation eller helbredstilstand for de omhandlede familied medlemmer til referencepersonen), hvilket kan føre til undtagelse fra integrationsprøven, hvis familiesammenføringen ellers ville vise sig uforholdsmæssigt vanskelig.

For EMD er der blevet indbragt et betydeligt antal sager, som har rejst spørgsmål vedrørende nægtelse af indrejse for eller legalisering af ægtefæller eller andre familied medlemmer til medlemsstaternes egne statsborgere eller fastboende udlændinge. Et af de væsentligste spørgsmål ved afgørelsen af, hvorvidt medlemsstatens nægtelse var berettiget eller ej, 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 EMD sædvanligvis medlemsstatens afgørelse for at være proportional ⁽³²¹⁾. Domstolens retspraksis på dette område er nært forbundet med de særlige kendetegn ved og kendsgerninger i den enkelte sag (se også afsnit 6.4 for flere eksempler).

Eksempel: I sagen *Darren Omoregie m.fl. mod Norge* ⁽³²²⁾ fandt EMD, 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,

⁽³²⁰⁾ EU-Domstolen, sag C-153/14, *Minister van Buitenlandse Zaken v. K. og A.*, 9. juli 2015.

⁽³²¹⁾ EMD, *Darren Omoregie m.fl. mod Norge*, nr. 265/07, 31. juli 2008, præmis 68; EMD, *Bajsultanov mod Østrig*, nr. 54131/10, 12. juni 2012, præmis 91; EMD, *Onur mod Det Forenede Kongerige*, nr. 27319/07, 17. februar 2009, præmis 60-61.

⁽³²²⁾ EMD, *Darren Omoregie m.fl. mod Norge*, nr. 265/07, 31. juli 2008.

selv om de havde giftet sig, mens hendes mand havde lovligt ophold i landet. EMD tog navnlig hensyn til den tilknytning, som ægtefællen havde til sit oprindelsesland.

Eksempel: I sagen *Nuñez mod Norge* ⁽³²³⁾ 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 og havde to døtre. EMD 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 EMD, selv om en sådan nægtelse kan føre til *de facto*-eksil for familiens børn, som er statsborgere i værtsstaten (se også afsnit 6.4.1).

Eksempel: I sagen *Sorabjee mod Det Forenede Kongerige* ⁽³²⁴⁾ afviste den 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 *Zambrano* (se eksemplet tidligere i dette afsnit).

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

Eksempel: I sagen *Rodrigues da Silva og Hoogkamer mod Nederlandene* ⁽³²⁵⁾, hvor de nationale domstole udtrykkeligt havde afgjort, at det var i barnets tarv at forblive i Nederlandene med hendes nederlandske far, fandt EMD, at det var disproportionalt at nægte at legalisere situationen for hendes brasilianske mor, som hun havde regelmæssig kontakt med.

⁽³²³⁾ EMD, *Nunez mod Norge*, nr. 55597/09, 28. juni 2011.

⁽³²⁴⁾ Den Europæiske Kommission for Menneskerettigheder, *Sorabjee mod Det Forenede Kongerige* (dec.), 23. oktober 1995, nr. 23938/94.

⁽³²⁵⁾ EMD, *Rodrigues da Silva and Hoogkamer mod Nederlandene*, nr. 50435/99, 31. januar 2006.

Der er også situationer, hvor det 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* ⁽³²⁶⁾ omhandlede et indgreb, der skyldes overdrevent høje gebyrer for legaliseringen af en udenlandsk ægtefælles indvandringsmæssige situation. EMD besluttede at behandle sagen i henhold til artikel 13 i EMRK, 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 gebyrer ⁽³²⁷⁾.

6.3. 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.

I henhold til EU-retten skelnes der i bestemmelserne i [direktivet om fri bevægelighed](#) vedrørende familiemedlemmer til i EØS-statsborgere, som udøver deres traktatmæssige rettigheder, ikke mellem familielegalisering og familiesammenføring; det er forholdet mellem familiemedlemmet og den EU-borger, der er referenceperson, som er afgørende (se også [tabel 7](#)).

Med hensyn til familiemedlemmer, som ikke indgår i kernefamilien, har EU-Domstolen for nylig fastlagt, at EU-medlemsstaterne har en stor skønsmargin, 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 direktivet om fri bevægelighed. Medlemsstaterne har således ret til i deres lovgivning at fastsætte særlige krav til afhængighedsforholdets karakter og varighed. EU-Domstolen har dog også specificeret, at disse krav skal være

⁽³²⁶⁾ EMD, *G.R. mod Nederlandene*, nr. 22251/07, 10. januar 2012.

⁽³²⁷⁾ EMD, *Anakomba Yula mod Belgien*, nr. 45413/07, 10. marts 2009.

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 virkning (³²⁸).

I henhold til artikel 4 i [familiesammenføringsdirektivet](#) har ægtefæller og ugifte mindreårige børn ret til at slutte sig til en berettiget referenceperson, som er tredjelandstatsborger, 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, hvorvidt 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 med de grundlæggende rettigheder. EF-Domstolen understregede dog, at der findes en række krav, som medlemsstaterne skal opfylde, når de gennemfører direktivet (³²⁹).

I henhold til artikel 4, stk. 5, i familiesammenføringsdirektivet kan EU-medlemsstaterne kræve, at referencepersonen og dennes ægtefælle som minimum skal have bestemt alder, dog højst 21 år, før ægtefællen kan slutte sig til vedkommende. Nogle EU-medlemsstater har benyttet denne mulighed og fremført, at den kan hjælpe til at forhindre tvangsægteskaber.

Eksempel: I sagen *Noorzia* (³³⁰) slog EU-Domstolen fast, at et krav om, at ansøgere skal være fyldt 21 år for at kunne indgive en ansøgning om familiesammenføring, ikke er til hinder for at kunne udøve retten til familiesammenføring og ikke gør det urimeligt vanskeligt. En sådan bestemmelse forhindrer tvangsægteskaber og er forenelig med principperne om ligebehandling og retssikkerhed.

EU-retten sonderer ikke mellem, hvorvidt den familiemæssige tilknytning er opstået før eller efter det tidspunkt, hvor referencepersonen bosatte sig på området (³³¹).

(³²⁸) EU-Domstolen, sag C-83/11, *Secretary of State for the Home Department mod Rahman m.fl.*, 5. september 2012. 36-40.

(³²⁹) EF-Domstolen, sag C-540/03, *Europa-Parlamentet mod Rådet for Den Europæiske Union* [Store Afdeling], 27. juni 2006, præmis 62-65.

(³³⁰) EU-Domstolen, sag C-338/13, *Marjan Noorzia mod Bundesministerin für Inneres*, 7. juli 2014.

(³³¹) EF-Domstolen, sag C-127/08, *Metock m.fl. mod Minister for Equality, Justice and Law Reform* [Store Afdeling], 25. juli 2008.

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 EU-medlemsstater foretager en klar sondring. Denne sondring er heller ikke relevant for berettigede tredjelandstatsborgere, som er familiemedlemmer til EØS-statsborgere.

Eksempel: I sagen *Chakroun* ⁽³³²⁾ undersøgte EU-Domstolen en nederlandsk lovgivning, som sondrede mellem »familiedannelse« og »familiesammenføring«, der hver havde forskellige opholdsordninger, herunder økonomiske krav. Denne sondring afhang 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 familiemæssige 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) samt nødvendigheden af ikke at fratage direktivets bestemmelser deres effektive virkning.

Direktivet om fri bevægelighed 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 direktivet ⁽³³³⁾.

Uledsagede børn, som har fået status af flygtning, har i medfør af familiesammenføringsdirektivet ret til at blive familiesammenført med førstegradsslægtinge i lige opstigende linje. Ved afgørelse af, om en flygtning er et uledsaget barn for så vidt

⁽³³²⁾ EU-Domstolen, sag C-578/08, *Chakroun mod Minister van Buitenlandse Zaken*, 4. marts 2010.

⁽³³³⁾ EFTA-Domstolen, *Arnulf Clauder*, nr. E-4/11, 26. juli 2011, præmis 44.

angår familiesammenføringsdirektivet, er den relevante dato den, hvor barnet rejste ind i EU-medlemsstaten og udarbejdede asylansøgningen og ikke datoen for ansøgning om familiesammenføring⁽³³⁴⁾.

I henhold til EMRK har EMD 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.

Hvis et familieliv blev skabt på et tidspunkt, hvor de involverede personer var bekendt med, at det fra starten, på grund af deres indvandrerstatus, ville være vanskeligt at opretholde deres familieliv i værtsstaten, vil fjernelse af det familiemedlem, der ikke er statsborger, som hovedregel kun under særlige omstændigheder være en krænkelse af artikel 8 i EMRK⁽³³⁵⁾.

I relation til ægtefæller, som er blevet ladet tilbage, anvendes mange af de samme argumenter, der fremføres af Europarådets medlemsstater – og godtages af EMD – 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 om at bosætte sig i et specifikt land 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 immigranter ret til at blive sammenført med deres ægtefælle, skal medlemsstaten gøre dette på en måde, der er forenelig med princippet om ikkeforskelsbehandling, som fastsat i artikel 14 i EMRK⁽³³⁶⁾.

Eksempel: Sagen *Biao mod Danmark*⁽³³⁷⁾ vedrørte en naturaliseret dansk statsborger af togolesisk oprindelse (den første ansøger), som giftede sig med en ghanesisk statsborger (den anden ansøger). Ansøgerne boede i Sverige og

⁽³³⁴⁾ EU-Domstolen, sag C-550/16, *A and S mod Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 12. april 2018, præmis 55-60 og 64.

⁽³³⁵⁾ EMD, *Rodrigues da Silva and Hoogkamer mod the Netherlands*, nr. 50435/99, 31. januar 2006, præmis 39; EMD, *Darren Omoregie m.fl. mod Norway*, nr. 265/07, 31. juli 2008, præmis 57.

⁽³³⁶⁾ EMD, *Biao mod Danmark* [Store Afdeling], nr. 38590/10, 24. maj 2016, præmis 138; EMD, *Hode og Abdi mod Det Forenede Kongerige*, nr. 22341/09, 6. november 2012, præmis 43-55.

⁽³³⁷⁾ EMD, *Biao mod Danmark* [Storkammer], nr. 38590/10, 24. maj 2016.

havde en søn, som fik dansk statsborgerskab i kraft af farens statsborgerskab. Da den anden ansøger ansøgte om familiesammenføring i Danmark, blev hendes ansøgning afvist med den begrundelse, at ansøgerne ikke opfyldte »tilknytningskravet« i udlændingeloven om, at et par, der ansøger om familiesammenføring ikke må have stærkere tilknytning til et andet land – i ansøgerens tilfælde Ghana – end til Danmark. »Tilknytningskravet« blev ophævet for personer, der havde haft dansk statsborgerskab i mindst 28 år, samt for ikkedanske statsborgere, som var født i Danmark og lovligt havde boet i landet i mindst 28 år. Ansøgerne anførte, at de var blevet udsat for indirekte forskelsbehandling på grund af »tilknytningskravet«. EMD fastslog, at den danske stat »ikke havde godtgjort, at der var overvejende eller meget tungtvejende grunde, der ikke var relateret til etnisk oprindelse, som kunne retfærdiggøre virkningen som indirekte forskelsbehandling af 28-års-reglen«. EMD fandt derfor, at artikel 14, sammenholdt med artikel 8, i EMRK var overtrådt.

Eksempel: I sagen *Jeunesse mod Nederlandene* ⁽³³⁸⁾ gav de nederlandske myndigheder afslag på opholdstilladelse til en surinamsk mor til tre børn født i Nederlandene. EMD fastslog, at der var tale om særlige omstændigheder, der lå til grund for at konstatere en overtrædelse af artikel 8 i EMRK. Domstolen påpegede, at ansøgeren var født som nederlandsk statsborger, men at vedkommende ufrivilligt mistede sit statsborgerskab, da Surinam blev uafhængigt, og at myndighederne havde accepteret hendes tilstedeværelse i 16 år, hvorved hun havde etableret og udviklet en stærk familiemæssig, social og kulturel tilknytning til Nederlandene, og at myndighederne ikke havde taget hensyn til eller vurderet dokumentation for, hvorvidt afvisning af hendes opholdstilladelse i Nederlandene var realiserbar, mulig eller forholdsmæssig.

Et udbredt træk ved migration er at efterlade børn: Forældrene udvandrer for at bosætte sig i værtslandet, men efterlader deres børn, ofte i bedsteforældrenes eller en anden slægtning varetægt, indtil de har etableret og sikret sig juridisk, socialt og økonomisk i et omfang, der er tilstrækkeligt til, at børnene kan slutte sig til dem. EMD's tilgang til sager af denne art afhænger i høj grad af de konkrete omstændigheder i den enkelte sag.

⁽³³⁸⁾ EMD, *Jeunesse mod Nederlandene* [Storkammer], nr. 12738/10, 3. oktober 2014, præmis 121-122.

Eksempel: Sagen *Tuquabo-Tekle m.fl. mod Nederlandene* ⁽³³⁹⁾ omhandlede et krav om familiesammenføring fra en mor, hendes mand og tre af hendes børn, der bor i Nederlandene, med en datter, der boede i Eritrea. Moren havde først erhvervet opholdsret i Norge og ret til at tage sine børn med af humanitære grunde. Det var kun hendes ældste søn, der sluttede sig til hende i Norge ét år senere, mens hendes andre to børn blev boende i Eritrea og efter planen skulle slutte sig til hende senere. Som følge af hendes ægteskab med en flygtning, der boede i Nederlandene, flyttede hele familien til Nederlandene, hvor yderligere to børn blev født. Tuquabo-Tekle og hendes mand fik efterfølgende nederlandsk statsborgerskab. De ansøgte om et midlertidigt opholdsvisum til hendes 14-årige datter, der stadig var bosiddende i Eritrea. De nederlandske myndigheder afviste anmodningen med den begrundelse, at der ikke længere var en tæt familiemæssig tilknytning mellem moren og barnet. I betragtning af at ansøgerne havde etableret en kraftig tilknytning til Nederlandene og kun havde bevaret en løs tilknytning til deres oprindelsesland, kunne de, ifølge EMD, bedst hjælpes til et udvikle et familieliv ved at give datteren ret til at etablere sig ⁽³⁴⁰⁾.

I henhold til den europæiske socialpagt 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 sundhed ⁽³⁴¹⁾;
- b) et krav om en passende bolig skal ikke være så restriktivt, at det hindrer familiesammenføring ⁽³⁴²⁾;
- c) et krav om en opholdsperiode på mere end et år for vandrende arbejdstagere, som ønsker at blive forenet med deres familiemedlemmer, er urimeligt højt og derfor i strid med den europæiske socialpagt;

⁽³³⁹⁾ EMD, *Tuquabo-Tekle m.fl. mod Nederlandene*, nr. 60665/00, 1. marts 2006.

⁽³⁴⁰⁾ EMD, *El Ghatet mod Schweiz*, nr. 56971/10, 8. november 2016.

⁽³⁴¹⁾ ECSR, *Conclusions XVIII-1, Tyrkiet*, artikel 19, stk. 6.

⁽³⁴²⁾ ECSR, *Conclusions 2011, Belgien*, artikel 19, stk. 6.

- 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 den europæiske socialpagt ⁽³⁴³⁾.

Ifølge ECSR har flygtninge ret til at nyde alle rettigheder til familiesammenføring under den europæiske socialpagt. Når stater giver mulighed for familiesammenføring, skal de imødekomme flygtnings og asylansøgers specifikke behov ⁽³⁴⁴⁾.

6.4. Opretholdelse af familien – beskyttelse mod udvisning

Der opstår mange situationer, hvor en tredjelandsstatsborgers ægtefælle eller forælder er truet af udvisning eller bliver udvist, og hvor dette kan have alvorlige konsekvenser for det eksisterende familieliv. Disse situationer omfatter ofte to scenarier, opløste forhold og straffedomme, og disse kan desuden være indbyrdes forbundne.

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

⁽³⁴³⁾ For en aktual udtalelse om disse principper, se ECSR, Conclusions 2011, udtalelse om fortolkning af artikel 19, stk. 6.

⁽³⁴⁴⁾ ECSR, Conclusions 2015, udtalelse om fortolkning af flygtnings rettigheder i medfør af den europæiske socialpagt.

6.4.1. 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, fordi vedkommende alene har en afledt ret via det familiemedlem, som personen ledsagede eller blev forenet med.

I henhold til EU-retten berettiger forholdet fortsat den separerede tredjelandstatsborger til ophold, indtil det ægteskab, der udgør grundlaget for opholdet, opløses juridisk ([direktivet om fri bevægelighed](#)) ⁽³⁴⁵⁾. Opløsning af et forhold er ikke tilstrækkeligt til at berettige fortabelse af opholdsret. Artikel 13 i direktivet om fri bevægelighed foreskriver, at familiemedlemmer, som er tredjelandstatsborgere, bevarer deres opholdsret i tilfælde af skilsmisse eller omstødelse af ægteskab, som har varet i mindst tre år, heraf mindst ét år i værtsmedlemsstaten, eller hvis der er børn i ægteskabet, som nødvendiggør forældrenes tilstedeværelse. Direktivet om fri bevægelighed 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 udstede opholdstilladelse til en udenlandsk partner i tilfælde, hvor forholdet til referencepersonen ophører på grund af dødsfald, skilsmisse eller separation. En forpligtelse til at udstede selvstændig opholdstilladelse opstår først efter fem års ophold (artikel 15). Ifølge direktivets artikel 15, stk. 3, skal EU-medlemsstaterne fastsætte bestemmelser, som sikrer, at der udstedes en selvstændig opholdstilladelse, hvis der opstår særligt vanskelige situationer efter skilsmisse eller separation. Som ved artikel 13, stk. 2, litra c), i direktivet om fri bevægelighed er det hensigten, at dette skal omfatte situationer med vold i hjemmet, om end EU-medlemsstaterne selv afgør, hvilke bestemmelser der fastsættes.

I henhold til EMRK vurderer EMD, 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 EMD ingen begrundelse for,

⁽³⁴⁵⁾ EU-Domstolen, sag C-267/83, *Aissatou Diatta mod Land Berlin*, 13. februar 1985.

at kontakten ikke kan opretholdes gennem besøg⁽³⁴⁶⁾, 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* (347) fastslog EMD, at artikel 8 i EMRK var til hinder for, at Nederlandene udviste en far, som trods skilsmisse opretholdt kontakten til sit barn fire gange om ugen.

6.4.2. Straffedomme

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

I henhold til EU-retten giver artikel 27-33 i [direktivet om fri bevægelighed](#) 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 straffedomme 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 beskyttelse⁽³⁴⁸⁾.

Artikel 6, stk. 2, i [familiesammenføringsdirektivet](#) tillader medlemsstaterne at indtrække 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.

⁽³⁴⁶⁾ EMD, *Rodrigues da Silva and Hoogkamer mod Nederlandene*, nr. 50435/99, 31. januar 2006.

⁽³⁴⁷⁾ EMD, *Berrehab mod Nederlandene*, nr. 10730/84, 21. juni 1988.

⁽³⁴⁸⁾ EU-Domstolen, sag C-451/11, *Natthaya Dülger mod Wetteraukreis*, 19. juli 2012.

I henhold til EMRK vil EMD 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 EMD's konklusioner nært forbundne med omstændighederne i den enkelte sag. EMD har taget forskellige kriterier i brug til vurderingen af proportionaliteten af en udvisningsafgørelse: Disse omfatter:

- arten og alvoren af den lovovertrædelse, klageren har begået i den udvisende stat;
- længden af klagerens ophold i det land, som vedkommende skal udvises fra;
- den tid, der er forløbet, siden lovovertrædelsen, og klagerens adfærd i denne periode;
- klagerens og dennes familiemedlemmers nationalitet;
- familiesituationen, såsom ægteskabets varighed, og andre faktorer, der giver indtryk af et pars faktiske familieliv;
- hvorvidt ægtefællen havde kendskab til lovovertrædelsen på det tidspunkt, hvor de indgik i et familiært forhold;
- hvorvidt der er børn i ægteskabet og i givet fald disses alder;
- alvoren af de vanskeligheder ægtefællen sandsynligvis vil blive stillet over for i det land, som klageren skal udvises til;
- 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 til ⁽³⁴⁹⁾.

⁽³⁴⁹⁾ EMD, *Boultif mod Schweiz*, nr. 54273/00, 2. august 2001; EMD, *Üner mod Nederlandene* [Storkammer], nr. 46410/99, 18. oktober 2006, præmis 57-58; EMD, *Balogun mod Det Forenede Kongerige*, nr. 60286/09, 10. april 2012, præmis 43; EMD, *Udeh mod Schweiz*, nr. 12020/09, 16. april 2013, præmis 52; EMD, *Jeunesse mod Nederlandene* [Storkammer], nr. 12738/10, 3. oktober 2014, præmis 117-118; EMD, *Salem mod Danmark*, nr. 77036/11, 1. december 2016, præmis 75 og 78; EMD, *Assem Hassan Ali mod Danmark*, nr. 25593/14, 23. oktober 2018, præmis 54-55 og 61.

Eksempel: Sagen *A. A. mod Det Forenede Kongerige* ⁽³⁵⁰⁾ vedrørte en nigeriansk statsborger, der var kommet til Det Forenede Kongerige som barn for at slutte sig til sin mor og sine søskende, og som 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. EMD noterede sig klagerens tidligere straffedom og eksemplariske 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 udvisning af klageren under disse særlige omstændigheder ville have udgjort en krænkelse af artikel 8 i EMRK.

Eksempel: I sagen *Antwi m.fl. mod Norge* ⁽³⁵¹⁾ var klagerne en ghanesisk statsborger samt hans hustru og datter, som var norske statsborgere. EMD fastslog, at der ikke var sket en krænkelse af artikel 8 i EMRK som følge af myndighedernes afgørelse om at udvise Antwi og forbyde 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.

Eksempel: I sagen *Amrollahi mod Danmark* ⁽³⁵²⁾ 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. Da han blev løsladt fra fængslet efter at have afsonet en dom for narkotikasmugling, søgte myndighederne at udvise ham til Iran. EMD fastslog, at dette ville udgøre en krænkelse af artikel 8 i EMRK, fordi klagerens påtænkte permanente udelukkelse fra Danmark ville splitte familien. Det var reelt set umuligt for

⁽³⁵⁰⁾ EMD, *A.A. mod Det Forenede Kongerige*, nr. 8000/08, 20. september 2011.

⁽³⁵¹⁾ EMD, *Antwi m.fl. mod Norge*, nr. 26940/10, 14. februar 2012.

⁽³⁵²⁾ EMD, *Amrollahi mod Danmark*, nr. 56811/00, 11. juli 2002.

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 landet ⁽³⁵³⁾.

Eksempel: I sagen *Hasanbasic mod Schweiz* ⁽³⁵⁴⁾ var klageren blevet dømt for mindre forseelser flere gange. Afgørelsen om at udvise ham synes imidlertid 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 EMD 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 privatliv 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 EMD tog i betragtning, da den konkluderede i sagen, at udvisningen ville udgøre en krænkelse af artikel 8 i EMRK på grund af den meget lange tid, som klagerne havde boet i Schweiz i, og deres integration i det schweiziske samfund.

Eksempel: Sagen *Assem Hassan Ali mod Danmark* ⁽³⁵⁵⁾ vedrørte udvisning fra Danmark af en jordansk statsborger med seks børn med dansk statsborgerskab. Han blev udvist efter flere domme for narkotikakriminalitet. EMD var ikke overbevist om, at udvisningen af ham påvirkede klagerens seks børns tarv i en sådan grad, at det ville opveje det andet kriterium, nemlig at forebygge uro eller forbrydelse.

⁽³⁵³⁾ For lignende domme se EMD, *Beldjoudi mod Frankrig*, nr. 12083/86, 26. marts 1992; EMD, *Boultif mod Schweiz*, nr. 54273/00, 2. august 2001; EMD, *Udeh mod Schweiz*, nr. 12020/09, 16. april 2013.

⁽³⁵⁴⁾ EMD, *Hasanbasic mod Schweiz*, nr. 52166/09, 11. juni 2013.

⁽³⁵⁵⁾ EMD, *Assem Hassan Ali mod Danmark*, nr. 25593/14, 23. oktober 2018.

Hovedpunkter

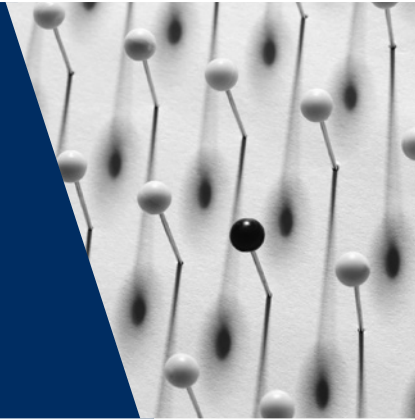
- Familiesammenføring for EU-statsborgere, som ikke har udnyttet retten til fri bevægelighed, er i princippet ikke omfattet af EU-retten. I visse EU-medlemsstater har EU-borgere, som udøver retten til fri bevægelighed, en langt videre ret til familiesammenføring end disse staters egne statsborgere (se [indledningen](#) til dette kapitel).
- Direktivet om fri bevægelighed gælder for berettigede familiemedlemmer til statsborgere i EØS eller Schweiz, uanset deres egen nationalitet, forudsat at disse statsborgere har udøvet deres ret til fri bevægelighed. Direktivet giver berettigede familiemedlemmer den samme – afledte – udvidede beskyttelse mod udvisning, som EU-statsborgere selv nyder (se [afsnit 6.2](#)).
- Familiesammenføring for referencepersoner, som er tredjelandstatsborgere, er reguleret i familiesammenføringsdirektivet. Det kræver principielt, at familiemedlemmet befinder sig uden for EU-medlemsstaten, om end medlemsstaterne kan fritage for dette krav (se [afsnit 6.3](#)).
- I relation til familiesammenføring sondres der i EU-retten ikke mellem familiemæssige tilknytninger, der er opstået før eller efter det tidspunkt, hvor referencepersonen bosatte sig på værtsstatens område (se [afsnit 6.3](#)).
- EMD har udformet kriterier til vurderingen af proportionaliteten af en udvisningsafgørelse under iagttagelse af retten til respekt for privatliv og familieliv, som garanteret ved EMRK's artikel 8. EMD's tilgang til udvisning af familiemedlemmer eller til familiesammenføring afhænger af de konkrete faktiske omstændigheder i hver enkelt sag (se [afsnit 6.2](#) og [6.4.1](#)).
- Den europæiske socialpakt 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 6.3](#)).
- I henhold til EMRK kan et generelt forbud mod indgåelse af ægteskab, som er baseret på personens indvandrerstatus, være uacceptabelt (se [afsnit 6.1](#)).

Yderligere retspraksis og materiale:

For at få adgang til yderligere retspraksis, se venligst [retningslinjerne](#) i denne håndbog. Yderligere materiale vedrørende de emner, der behandles i dette kapitel, kan findes i afsnittet »[Supplerende læsning](#)«.

7

Frihedsberøvelse og begrænsninger af bevægelsesfriheden



| EU | Omhandlede emner | Europarådet |
|--|---|---|
| Direktivet om modtagelsesforhold (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 Direktivet om modtagelsesforhold (2013/33/EU), artikel 8, stk. 2 | Alternativer til frihedsberøvelse | EMD, <i>Mikolenko mod Estland</i> , nr. 10664/05, 2010 (nødvendig undersøgelse af alternativer til frihedsberøvelse) |
| Tilbagesendelsesdirektivet (2008/115/EF), artikel 15, stk. 1 Direktivet om modtagelsesforhold (2013/33/EU), artikel 8 | Udtømmende liste over undtagelser fra retten til frihed | EMRK, artikel 5, stk. 1, litra a)–f) (ret til frihed og sikkerhed) |
| Direktivet om modtagelsesforhold (2013/33/EU), artikel 8, stk. 3, litra c) | <i>Frihedsberøvelse for at forhindre uretmæssig indrejse i landet</i> | EMRK, artikel 5, stk. 1, litra f), første del (ret til frihed og sikkerhed) EMD, <i>Saadi mod Det Forenede Kongerige</i> [Storkammer], nr. 13229/03, 2008 og <i>Suso Musa mod Malta</i> , nr. 42337/12, 2013 (personer endnu ikke tilladt indrejse af indrejsstaten) |

| EU | Omhandlede emner | Europarådet |
|--|---|--|
| <p>Tilbagesendelsesdirektivet (2008/115/EF), artikel 15</p> <p>EU-Domstolen, sag C-61/11 PPU, <i>El Dridi</i>, 2011; C-329/11, <i>Achughbabian</i> [Store Afdeling], 2011; og sag C-47/15, <i>Affum</i> [Store Afdeling], 2016 (forhold mellem frihedsberøvelse inden udsendelse og strafferetlig frihedsberøvelse)</p> | <p><i>Frihedsberøvelse i perioden frem til udvisning eller udlevering</i></p> | <p>EMRK, artikel 5, stk. 1, litra f), anden del (ret til frihed og sikkerhed)</p> |
| <p>Tilbagesendelsesdirektivet (2008/115/EF), artikel 20</p> <p>Direktivet om modtagelsesforhold (2013/33/EU), artikel 8, stk. 3</p> | <p>Foreskrevet ved lov</p> | <p>EMRK, artikel 5, stk. 1 (ret til frihed og sikkerhed)</p> |
| <p>Tilbagesendelsesdirektivet (2008/115/EF), artikel 15 og artikel 3, stk. 7</p> <p>Direktivet om modtagelsesforhold (2013/33/EU), artikel 8, stk. 2</p> <p>EU-Domstolen, sag C-601/15 PPU, <i>J.N.</i> [Store Afdeling], 2016 (proportionalitet af frihedsberøvelse af asylansøger; gyldighed af begrundelse af frihedsberøvelse i offentlig og national sikkerhed)</p> | <p>Nødvendighed og proportionalitet</p> | |
| | <p>Vilkårlighed</p> | <p>EMD, <i>Rusu mod Østrig</i>, nr. 34082/02, 2008 (utilstrækkelig begrundelse og vilkårlig frihedsberøvelse)</p> |
| | <p>God tro</p> | <p>EMD, <i>Longa Yonkeu mod Letland</i>, nr. 57229/09, 2011 (kystvagter skjulte deres kendskab til en asylansøgning)</p> <p>EMD, <i>Ozdil m.fl. mod Republikken Moldova</i>, nr. 42305/18, 2019 (anholdelser i ond tro)</p> |
| <p>Tilbagesendelsesdirektivet (2008/115/EF), artikel 15, stk. 1</p> <p>Direktivet om modtagelsesforhold (2013/33/EU), artikel 9, stk. 1</p> | <p>Rettidig omhu</p> | <p>EMD, <i>Singh mod Tjekkiet</i>, nr. 60538/00, 2005 (to og et halvt års frihedsberøvelse under afventning af udvisning)</p> <p>EMD, <i>H.A. mod Grækenland</i>, nr. 58424/11, 2016 (manglende rettidig omhu – ingen foranstaltninger til udsendelse i fem måneder)</p> |

| EU | Omhandlede emner | Europarådet |
|--|---|--|
| Tilbagesendelsesdirektivet (2008/115/EF), artikel 15 EF-Domstolen, sag C-357/09 PPU, <i>Kadzoev</i> [Store Afdeling], 2009 (rimelig udsigt til udsendelse) | <i>Realistisk udsigt til udsendelse</i> | EMD, <i>Al Husin mod Bosnien-Hercegovina</i> (nr. 2), nr. 10112/16, 2019 (frihedsberøvelse til trods for manglende rimelig udsigt til udsendelse) |
| Tilbagesendelsesdirektivet (2008/115/EF), artikel 15, stk. 5 og 6 EF-Domstolen, sag C-357/09 PPU, <i>Kadzoev</i> [Store Afdeling], 2009 (ingen frihedsberøvelse ud over den maksimale periode for frihedsberøvelse) | <i>Maksimal varighed af frihedsberøvelse</i> | EMD, <i>Auad mod Bulgarien</i> , nr. 46390/10, 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 Direktivet om modtagelsesforhold (2013/33/EU), artikel 11 Direktivet om bekæmpelse af menneskehandel (2011/36/EU), artikel 11 | Frihedsberøvelse af personer med særlige behov | EMD, <i>Mubilanzila Mayeka og Kaniki Mitunga mod Belgien</i> , nr. 13178/03, 2006 (uledsaget barn) EMD, <i>Muskhadzhiyeva m.fl. mod Belgien</i> , nr. 41442/07, 2010, og <i>S.F. m.fl. mod Bulgarien</i> , nr. 8138/16, 2017 (børn frihedsberøvet i uegnede faciliteter) EMD, <i>Bistieva m.fl. mod Polen</i> , nr. 75157/14, 2018 (barnets tarv begrænser frihedsberøvelse af familier med børn) EMD, <i>Rantsev mod Cypern og Rusland</i> , nr. 25965/04, 2010 (offer for menneskehandel) |
| | Proceduremæssig sikring | |
| Tilbagesendelsesdirektivet (2008/115/EF), artikel 15, stk. 2 Direktivet om modtagelsesforhold (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) EMD, <i>Saadi mod Det Forenede Kongerige</i> [Storkammer], nr. 13229/03, 2008 (to dages forsinkelse anset for at være for lang) |
| EU's charter, artikel 47 (adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol) Tilbagesendelsesdirektivet (2008/115/EF), artikel 13, stk. 4, og artikel 15, stk. 3 Direktivet om modtagelsesforhold (2013/33/EU), artikel 9, stk. 3 | <i>Ret til efterprøvelse af frihedsberøvelse</i> | EMRK, artikel 5, stk. 4 (ret til frihed og sikkerhed) EMD, <i>Abdolkhani og Karimnia mod Tyrkiet</i> , nr. 30471/08, 2009, og <i>S.D. mod Grækenland</i> , nr. 53541/07, 2009 (ingen procedure for efterprøvelse) |

| EU | Omhandlede emner | Europarådet |
|---|--|--|
| Tilbagesendelsesdirektivet (2008/115/EF), artikel 16 og 17 Direktivet om modtagelsesforhold (2013/33/EU), artikel 10 | Forholdene under eller systemerne for frihedsberøvelse | EMD, <i>M.S.S. mod Belgien og Grækenland</i> [Storkammer], nr. 30696/09, 2011 (forhold for 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 vilkårlig ⁽³⁵⁶⁾. Frihedsberøvelse af asylansøgere under asylprocedurer 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.

International ret begrænser muligheden for at frihedsberøve asylansøgere og flygtninge. Ifølge artikel 31 i [Genèvekonventionen af 1951](#) 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« ⁽³⁵⁷⁾.

⁽³⁵⁶⁾ For mere information om EU's medlemsstats praksis i forbindelse med frihedsberøvelse af personer, der er genstand for tilbagesendelsesprocedurer, se FRA (2010), *Detention of third-country nationals in return procedures*, Publikationskontoret, Luxembourg.

⁽³⁵⁷⁾ Se UNHCR (2012), *Guidelines on the applicable criteria and standards relating to the detention of asylum-seekers and alternatives to detention*, UNHCR, Genève; Europarådet, CPT (2009), *20 Years of Combating Torture: 19th general report, 1 August 2008 to 31 July 2009*, Europarådet, Strasbourg.

Artikel 12 i den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder fastslår retten til at færdes frit uden forskelsbehandling mellem borgere og udlændinge. Begrænsninger af denne ret tillades, når de er fastlagt ved lov og er nødvendige for at beskytte den nationale sikkerhed, den offentlige orden, den offentlige sundhed eller sædelighed eller andres rettigheder og friheder.

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, og 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.

7.1. Frihedsberøvelse eller begrænsning af bevægelsesfriheden?

I henhold til EU-retten definerer direktivet om modtagelsesforhold (2013/33/EU) »frihedsberøvelse« som »enhver indespærring af en asylansøger, som en medlemsstat foretager på et særligt sted, hvor asylansøgeren er berøvet sin bevægelsesfrihed« (artikel 2, litra h)). EU-Domstolen har bekræftet, at betydningen af termen »frihedsberøvelse« i tilbagesendelsesdirektivet (2008/115/EF) er den samme ⁽³⁵⁸⁾.

I henhold til 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 bevægeligheden snarere end en berøvelse af friheden.

Ved afgørelsen af, hvorvidt en persons situation er beskyttet af EMRK's artikel 5 eller artikel 2 i protokol nr. 4, har EMD fastslået, at der skal foretages en vurdering af den pågældende persons situation, hvor en række forskellige kriterier skal tages i betragtning, f.eks. arten, varigheden, virkningen og måden, hvorpå

⁽³⁵⁸⁾ EU-Domstolen, forenede sager C-924/19 PPU og C-925/19 PPU, *FMS m.fl. mod Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság og Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság* [Store Afdeling], 14. maj 2020, præmis 224-225.

foranstaltningen gennemføres⁽³⁵⁹⁾. Forskellen mellem frihedsberøvelse og begrænsning af bevægelsesfriheden er et spørgsmål om grad eller intensitet og ikke om karakter eller substans⁽³⁶⁰⁾. 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, det kræver en 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⁽³⁶¹⁾. Dette er navnlig tilfældet, hvis andre omstændigheder gør sig gældende, såsom hvorvidt faciliteten er lukket⁽³⁶²⁾, om der er et element af tvang⁽³⁶³⁾, eller om situationen har særlige virkninger på personen, herunder fysisk ubehag eller psykiske smerter⁽³⁶⁴⁾.

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 eller ej. Sådanne hensigter kan være relevante i relation til vurderingen af berettigelsen af en frihedsberøvelse i henhold til EMRK's artikel 5, stk. 1, litra a)-f)⁽³⁶⁵⁾. 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 bør 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 EMRK⁽³⁶⁶⁾.

⁽³⁵⁹⁾ EMD, *De Tommaso mod Italien* [Storkammer], nr. 43395/09, 23. februar 2017, præmis 80.

⁽³⁶⁰⁾ *Ibid.*

⁽³⁶¹⁾ Se EMD, *Nolan og K. mod Rusland*, nr. 2512/04, 12. februar 2009 (artikel 5 fandt anvendelse, eftersom klageren var frihedsberøvet nogle få timer), og EMD, *Mahdid og Haddar mod Østrig* (dec.), nr. 74762/01, 8. december 2005 (artikel 5 fandt ikke anvendelse, fordi klagerens ophold i et transitområde ikke svarede til frihedsberøvelse).

⁽³⁶²⁾ EMD, *J.R. m.fl. mod Grækenland*, nr. 22696/16, 25. januar 2018, præmis 86.

⁽³⁶³⁾ EMD, *Foka mod Tyrkiet*, nr. 28940/95, 24. juni 2008; EMD, *Nolan og K. mod Rusland*, nr. 2512/04, 12. februar 2009.

⁽³⁶⁴⁾ EMD, *Guzzardi mod Italien* [Storkammer], nr. 7367/76, 6. november 1980; EMD, *H.L. mod Det Forenede Kongerige*, nr. 45508/99, 5. oktober 2004.

⁽³⁶⁵⁾ EMD, *A. m.fl. mod Det Forenede Kongerige* [Storkammer], nr. 3455/05, 19. februar 2009, præmis 163-164.

⁽³⁶⁶⁾ EMD, *Austin m.fl. mod Det Forenede Kongerige* [Storkammer], nr. 39692/09, 40713/09 og 41008/09, 15. marts 2012, præmis 60.

Eksempel: I sagerne *Amuur mod Frankrig* og *Riad og Idiab mod Belgien*, der begge vedrørte asylsøgere ⁽³⁶⁷⁾, og i sagen *Nolan og K. mod Rusland* ⁽³⁶⁸⁾, som vedrørte en tredjelandsstatsborger, blev frihedsberøvelse i transitområdet i en lufthavn anset for at være ulovlig i henhold til artikel 5, stk. 1, i EMRK. EMD accepterede ikke myndighedernes argument om, at der ikke var tale om frihedsberøvelse, fordi den pågældende person kunne undgå frihedsberøvelse i lufthavnen ved at tage et fly ud af landet. Omvendt konkluderede EMD i sagen *Ilias and Ahmed mod Ungarn* ⁽³⁶⁹⁾, at to bangladeshiske asylansøgers ophold i transitområdet i Ungarn på grænsen til Serbien i 23 dage ikke er frihedsberøvelse, som omhandlet i artikel 5 i EMRK (retten til frihed). EMD fastslog, at ansøgerne ikke passerede ind i transitområdet på grund af en umiddelbar fare for deres liv i Serbien, men at de bevægede sig derind på eget initiativ for at søge om asyl. EMD fastslog endvidere, at Ungarn havde ret til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at undersøge ansøgernes ansøgninger, før de sikres indrejse. Mens de ventede på den nødvendige sagsbehandling af deres asylansøgning, havde ansøgerne levet under forhold, der ikke begrænsede deres frihed unødvendigt eller i et omfang eller på en måde, der ikke havde nogen relation til behandlingen af deres asylansøgninger, deres ophold i transitområdet overskred heller ikke væsentligt den tid, der var nødvendig til at behandle deres asylansøgning.

Eksempel: I sagen *Rantsev mod Cypern og Rusland* ⁽³⁷⁰⁾ var klagerens datter en russisk statsborger, der boede i 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 frihedsberøvet i omkring en time. Politiet besluttede, at datteren ikke skulle frihedsberøves, og at kabaretens ejer, som var den person, 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

⁽³⁶⁷⁾ EMD, *Amuur mod Frankrig*, nr. 19776/92, 25. juni 1996, præmis 38-49; EMD, *Riad og Idiab mod Belgien*, nr. 29787/03 og 29810/03, 24. januar 2008.

⁽³⁶⁸⁾ EMD, *Nolan og K. mod Rusland*, nr. 2512/04, 12. februar 2009, præmis 93-96.

⁽³⁶⁹⁾ EMD, *Ilias og Ahmed mod Ungarn* [Storkammer], nr. 47287/15, 21. november 2019.

⁽³⁷⁰⁾ EMD, *Rantsev mod Cypern og Rusland*, nr. 25965/04, 7. januar 2010. 314-325.

varigheden af datterens frihedsberøvelse sammenlagt var omkring to timer, fastslog EMD, at den udgjorde frihedsberøvelse som omhandlet i artikel 5 i EMRK. De cypriotiske myndigheder var ansvarlige for frihedsberøvelsen på politistationen samt for frihedsberøvelsen i lejligheden, fordi den ikke ville have fundet sted uden det cypriotiske politis aktive samarbejde med kabaretens ejer i den konkrete sag.

7.2. Alternativer til frihedsberøvelse

I henhold til EU-retten skal frihedsberøvelse være sidste udvej, og forinden skal alle andre alternativer udtømmes, medmindre disse alternativer ikke kan anvendes effektivt i den konkrete sag (artikel 15, stk. 1, i [tilbagesendelsesdirektivet](#) (2008/115/EF), »[m]edmindre andre tilstrækkelige og mindre indgribende foranstaltninger kan anvendes effektivt«; se også artikel 8, stk. 2, i det omarbejdede [direktiv om modtagelsesforhold](#) (2013/33/EU), artikel 18, stk. 2 i [Dublinforordningen](#) (forordning (EU) nr. 604/2013)). Frihedsberøvelse bør 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 direktiv om modtagelsesforhold pålægges medlemsstaterne at fastsætte regler om alternativer til frihedsberøvelse i national ret.

Alternativer til frihedsberøvelse omfatter meldepligt, såsom at melde sig hos politi eller indvandringsmyndigheder med regelmæssige mellemrum; pligt til at deponere pas eller andre rejsedokumenter; krav vedrørende ophold, såsom at bo og overnatte på en bestemt adresse; løsladelse mod kaution med eller uden garantier; krav vedrørende en garant; løsladelse til støtte fra en socialarbejder eller i henhold til en lokal plejeplan eller teams til mental sundhed og elektronisk overvågning, såsom opsporingsskærmsinstrumenter ⁽³⁷¹⁾.

[EU's charter](#) kræver, at medlemsstaterne undersøger alternativer til frihedsberøvelse for at forebygge vilkårlig frihedsberøvelse (artikel 6 sammenholdt med artikel 52 og 53) ⁽³⁷²⁾.

⁽³⁷¹⁾ For mere information, se FRA (2015), *Alternatives to detention for asylum seekers and people in return procedures*, Publikationskontoret, Luxembourg.

⁽³⁷²⁾ EU's charter, artikel 6 sammenholdt med artikel 52 og 53. Se også EU-Domstolen, sag C-61/11 PPU, *Hassen El Dridi, alias Soufi Karimi*, 28. april 2011, præmis 39-41; EU-Domstolen, sag C-146/14 PPU, *Bashir Mohamed Ali Mahdi*, 5. juni 2014, præmis 64.

I henhold til EMRK ser EMD på, hvorvidt en mindre indgribende foranstaltning kunne have været taget i anvendelse forud for frihedsberøvelsen.

Eksempel: I sagen *Mikolenko mod Estland* ⁽³⁷³⁾ fandt EMD, 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. I henhold til EMRK garanteres bevægelsesfriheden ved artikel 2 i protokol nr. 4, forudsat at staten har ratificeret protokollen (se bilag 2). En begrænsning af denne frihed skal være nødvendig og proportional samt være i overensstemmelse med målene i artikel 2, andet afsnit, 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 *Omwenyeye mod Tyskland* ⁽³⁷⁴⁾ 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. EMD 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.

7.3. Udtømmende liste over undtagelser fra retten til frihed

I henhold til EU-retten er asylrelateret frihedsberøvelse og frihedsberøvelse relateret til tilbagesendelse dækket af to forskellige retlige ordninger ⁽³⁷⁵⁾. Frihedsberøvelse er reguleret i artikel 8 i det omarbejdede direktiv om

⁽³⁷³⁾ EMD, *Mikolenko mod Estland*, nr. 10664/05, 8. oktober 2009.

⁽³⁷⁴⁾ EMD, *Omwenyeye mod Tyskland* (dec.), nr. 44294/04, 20. november 2007.

⁽³⁷⁵⁾ EF-Domstolen, sag C-357/09, *Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov)* [Store Afdeling], 30. november 2009, 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.

modtagelsesforhold og i artikel 28 i Dublinforordningen 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 direktivet om modtagelsesforhold og artikel 26 i direktivet om asylprocedurer (2013/32/EU) er det ikke tilladt ikke frihedsberøve en person alene af den grund, at vedkommende har indgivet en ansøgning om asyl⁽³⁷⁶⁾. Medlemsstaterne må heller ikke frihedsberøve en person alene med den begrundelse, at vedkommende er omfattet af Dublinforordningen (artikel 28, stk. 1, i forordningen). I artikel 8, stk. 3, i direktivet om modtagelsesforhold er der en udtømmende liste over grunde til frihedsberøvelse af asylansøgere. Asylansøgere må frihedsberøves i seks forskellige situationer:

- for at fastlægge eller kontrollere ansøgerens identitet eller nationalitet⁽³⁷⁷⁾;
- 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⁽³⁷⁸⁾;
- 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 udsendelsen⁽³⁷⁹⁾;
- når beskyttelsen af den nationale sikkerhed eller offentlige orden gør det påkrævet⁽³⁸⁰⁾; og
- i overensstemmelse med artikel 28 i Dublinforordningen, som under visse betingelser tillader frihedsberøvelse for at sikre overførselsprocedurer i henhold til forordningen.

⁽³⁷⁶⁾ For mere information, se Europa-Kommissionen, Generaldirektoratet for Indre Anliggender (2012), »Reception conditions« (modtagelsesforhold).

⁽³⁷⁷⁾ Se også EU-Domstolen, sag C-18/16, *K. mod Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 14. september 2017.

⁽³⁷⁸⁾ *Ibid.*

⁽³⁷⁹⁾ Se også EU-Domstolen, sag C-534/11, *Mehmet Arslan mod Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie*, 30. maj 2013.

⁽³⁸⁰⁾ Se også EU-Domstolen, sag C-601/15 PPU, *J.N. mod Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie*, 15. februar 2016.

Eksempel: I sagen *Al Chodor* ⁽³⁸¹⁾ blev klageren og dennes to mindreårige børn frihedsberøvet af det tjekkeske politi, mens de afventede deres overførsel til Ungarn i henhold til Dublinforordningen. EU-Domstolen konkluderede, at en ansøger om international beskyttelse kun kan frihedsberøves i henhold til Dublinforordningen, hvis der i national ret er fastsat objektive kriterier til at vurdere, om der er risiko for, at en person forsvinder. Domstolen fastslog, at alle foranstaltninger vedrørende frihedsberøvelse skal være tilgængelige, præcise og forudsigelige, som krævet i artikel 6 i EU's charter. EU-Domstolen konkluderede, at frihedsberøvelse, hvis disse objektive kriterier ikke er nedfældet i en bindende almenlydlig bestemmelse i national ret, er ulovlig.

Eksempel: EU-Domstolen præciserede i sagen *FMS m.fl.* ⁽³⁸²⁾, at hverken en ansøger om international beskyttelse eller en person, der er genstand for afgørelse om tilbagesendelse, i henhold til henholdsvis direktivet om modtagelsesforhold (artikel 8) og tilbagesendelsesdirektivet (artikel 15) må frihedsberøves alene med den begrundelse, at vedkommende ikke kan opfylde sine egne behov. EU-Domstolen fastslog ligeledes i sagen *VL* ⁽³⁸³⁾, at manglen på pladser i en modtagelsesfacilitet ikke kan begrunde frihedsberøvelse af en ansøger om international beskyttelse.

Artikel 15, stk. 1, i tilbagesendelsesdirektivet tillader kun frihedsberøvelse af tredjelandssstatsborgere, der er »genstand for tilbagesendelsesprocedurer«. Frihedsberøvelse er navnlig tilladt, når der er risiko for, at den pågældende vil forsvinde, eller personen undviger eller lægger hindringer i vejen for forberedelsen af tilbagesendelses- eller udsendelsesprocessen:

- for at forberede en tilbagesendelse;
- for at gennemføre en udsendelse.

⁽³⁸¹⁾ EU-Domstolen, sag C-528/15, *Polície ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie mod Salah Al Chodor m.fl.*, 15. marts 2017.

⁽³⁸²⁾ EU-Domstolen, forenede sager C-924/19 PPU og C-925/19 PPU, *FMS m.fl. mod Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság og Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság* [Store Afdeling], 14. maj 2020, præmis 256, 266, 272 og 281.

⁽³⁸³⁾ EU-Domstolen, sag C-36/20 PPU, *Ministerio Fiscal mod VL*, 25. juni 2020, præmis 104-113.

Eksempel: Sagen *J.N.* ⁽³⁸⁴⁾ vedrørte en person med en gennemførlig afgørelse om tilbagesendelse, der havde indgivet sin fjerde asylansøgning. Hans frihedsberøvelse blev begrundet i hensynet til den offentlige orden og nationale sikkerhed i medfør af artikel 8, stk. 3, i direktivet om modtagelsesforhold i lyset af tidligere strafbare handlinger. EU-Domstolen konkluderede, at afgørelsen om tilbagesendelse ikke udløb i løbet af behandlingen af asylansøgningen. EU-Domstolen konkluderede ligeledes, at ansøgeren skulle have lov til at forblive på området, mens asylansøgningen blev behandlet.

I henhold til EMRK beskytter artikel 5, stk. 1, retten til frihed og sikkerhed. Artikelens 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;
- for ikkeefterkommelse 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 børn;
- 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 grunde ⁽³⁸⁵⁾. Hvis frihedsberøvelsen ikke kan begrundes med en af disse, vil den automatisk være uretmæssig ⁽³⁸⁶⁾. Grundene fortolkes indskrænkende ⁽³⁸⁷⁾. Der findes ingen generel bestemmelse til eksempelvis at forhindre

⁽³⁸⁴⁾ EU-Domstolen, sag C-601/15 PPU, *J.N. mod Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie*, 15. februar 2016.

⁽³⁸⁵⁾ Det Forenede Kongerige, Højesteret, *WL (Congo) 1 & 2 mod Secretary of State for the Home Department; KM (Jamaica) mod Secretary of State for the Home Department* [2011], UKSC 12, 23. marts 2011.

⁽³⁸⁶⁾ EMD, *Al-Jedda mod Det Forenede Kongerige* [Storkammer], nr. 27021/08, 7. juli 2011, præmis 99.

⁽³⁸⁷⁾ EMD, *A. m.fl. mod Det Forenede Kongerige* [Storkammer], nr. 3455/05, 19. februar 2009.

dre 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's artikel 5, stk. 1, litra f), foreskriver, at asylansøgere og irregulære migranter kan frihedsberøves i to situationer:

- for at hindre uretmæssig indtrængen i landet;
- af en person, mod hvem udvisnings- eller udleveringssag er svævende.

Præcis som ved de andre undtagelser fra retten til frihed skal enhver frihedsberøvelse i medfør af EMRK's artikel 5, stk. 1, litra f), være begrundet i en af disse konkrete grunde, som fortolkes indskrænkende.

7.3.1. Frihedsberøvelse for at forhindre uretmæssig indrejse i landet

I **henhold til EU-retten** kræver [Schengengrænsekodeksen](#) (forordning (EU) 2016/399), at tredjelandsstatsborgere, som ikke opfylder indrejsebetingselserne, nægtes indrejse i EU. Grænsevagter har pligt til at hindre irregulær indrejse (artikel 14). 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 [direktivet om modtagelsesforhold](#) tillader frihedsberøvelse af asylansøgere, som ankommer til grænsen, når det er nødvendigt for at træffe en afgørelse om deres ret til indrejse på området.

I **henhold til EMRK** skal frihedsberøvelse opfylde en række betingelser for at være retmæssig i henhold til EMRK's artikel 5.

Eksempel: I sagen *Saadi mod Det Forenede Kongerige* ⁽³⁸⁸⁾ fastslog EMD, at enhver indrejse er »uretmæssig«, indtil en medlemsstat har »givet tilladelse« til indrejse i landet. Frihedsberøvelse af en person, som ønskede at gennemføre en indrejse, men 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 som omhandlet i artikel 5, stk. 1, litra f), i EMRK. Domstolen

⁽³⁸⁸⁾ EMD, *Saadi mod Det Forenede Kongerige* [Storkammer], nr. 13229/03, 29. januar 2008, præmis 65.

godtog ikke argumentet om, at en asylansøger, så snart vedkommende overgiver sig selv til indvandringsmyndighederne, søger at gennemføre en »til-ladt« indrejse med det resultat, at frihedsberøvelsen ikke ville være begrundet i henhold til artikel 5, stk. 1, litra f). En fortolkning af denne bestemmelse, der indebærer, at kun en person, hvor det var påvist, at vedkommende forsøgte at omgå indrejsebegrænsninger, må frihedsberøves, ville medføre en for snæver fortolkning 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 omhandler frihedsberøvelse af asylansøgere under visse omstændigheder, f.eks. mens der gennemføres identitetskontrol, eller mens de omstændigheder, der ligger til grund for en ansøgning om asyl, fastlægges. Domstolen fastslog, at frihedsberøvelsen af klageren i syv dage under en fremskyndet asyprocedure, 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* ⁽³⁸⁹⁾ fandt EMD dog, at såfremt en stat er gået videre end sine juridiske forpligtelser og har vedtaget lovgivning, som udtrykkeligt tillader immigranternes indrejse eller ophold, mens deres asylansøgning er under behandling, enten af sig selv eller i medfør af EU-retten, vil enhver efterfølgende frihedsberøvelse med henblik på at hindre uretmæssig indrejse kunne rejse spørgsmål angående retmæssigheden af frihedsberøvelsen i henhold til artikel 5, stk. 1, litra f). Under sådanne omstændigheder vil det ganske rigtigt være vanskeligt at betragte foranstaltningen som værende tæt knyttet til formålet med frihedsberøvelsen eller at anse situationen som værende i overensstemmelse med national ret. Faktisk ville den være vilkårlig og dermed i strid 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 inddraget 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.

⁽³⁸⁹⁾ EMD, *Suso Musa mod Malta*, nr. 42337/12, 23. juli 2013.

7.3.2. Frihedsberøvelse i perioden frem til udsendelse eller udlevering

I henhold til EU-retten sigter nogle af de grunde, der er foreskrevet i artikel 8, stk. 3, i direktivet om modtagelsesforhold 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 7.2). 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. Maksimalt perioder er fastsat ved direktivets artikel 15, stk. 5 og 6.

EU-Domstolen er blevet forelagt flere sager vedrørende tredjelandssstatsborgere, som er blevet fængslet i forbindelse med tilbagesendelsesprocedurer for forbrydelsen irregulær indrejse eller irregulært ophold⁽³⁹⁰⁾.

Eksempel: I sagen *El Dridi*⁽³⁹¹⁾ 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 under tilbagesendelsesproceduren og alene med den begrundelse, at tredjelandssstatsborgeren 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 som omhandlet i direktivets artikel 8, stk. 1, eller omvendt som en foranstaltning, der bragte gennemførelsen af tilbagesendelsesafgørelsen i fare. På baggrund af sagens

⁽³⁹⁰⁾ EU-Domstolen, sag C-61/11 PPU, *El Dridi, alias Soufi Karim*, 28. april 2011, og EU-Domstolen, sag C-329/11, *Achughbajian mod Prefet du Val-de-Marne* [Store Afdeling], 6. december 2011 (frihedsberøvelse begrundet med hensyn til offentlig orden ikke forenelig med tilbagesendelsesdirektivets mål); EU-Domstolen, sag C-430/11, *Straffesag mod Md Sagor*, 6. december 2012, og EU-Domstolen, sag C-522/11, Domstolens kendelse, *Straffesag mod Abdoul Khadre Mbaye*, 21. marts 2013 (vedrørende idømmelse af en bøde); EU-Domstolen, sag C-297/12, *Straffesag mod Gjoko Filev og Adnan Osmani*, 19. september 2013; EU-Domstolen, sag C-290/14, *Straffesag mod Skerdjan Celaj*, 1. oktober 2015 (vedrørende frihedsberøvelse begrundet i overtrædelse af et eksisterende indrejseforbud).

⁽³⁹¹⁾ EU-Domstolen, sag C-61/11, *El Dridi, alias Soufi Karim*, 28. april 2011, præmis 59.

omstændigheder fastslog EU-Domstolen, at den strafferetlige frihedsberøvelsessanktion ikke var forenelig med direktivets formål – nemlig at tilbagesende en person til vedkommendes oprindelsesland i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder – og at den ikke 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* ⁽³⁹²⁾ vurderede EU-Domstolen, hvorvidt de principper, der blev fastlagt i sagen *El Dridi*, også fandt anvendelse på en tredjelandsstatsborgers fængselsstraf 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 opholdet er lovligt. Når frihedsberøvelse anvendes før eller under tilbagesendelsesproceduren, er denne 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 underminerede direktivets effektive virkning. Samtidig udelukkede EU-Domstolen ikke muligheden for, at medlemsstaterne kan anvende strafferetlig frihedsberøvelse efter afslutningen af tilbagesendelsesproceduren, dvs. når de tvangsforanstaltninger, der er foreskrevet i artikel 8, er blevet anvendt, men udsendelsen er mislykket.

Eksempel: I sagen *Affum* ⁽³⁹³⁾ behandlede EU-Domstolen sagen om en ghane-sisk statsborger, der blev standset af fransk politi ved grænseovergangsstedet ved tunnelen under Den Engelske Kanal, da hun rejste gennem Frankrig fra Belgien til Det Forenede Kongerige. Hun blev frihedsberøvet på grund af ulovlig indrejse, og der blev udstedt en ordre om at udlevere hende til Belgien

⁽³⁹²⁾ EU-Domstolen, sag C-329/11, *Achughbaban mod Préfet du Val-de-Marne* [Store Afdeling], 6. december 2011, præmis 37-39 og 45.

⁽³⁹³⁾ EU-Domstolen, sag C-47/15, *Sélina Affum mod Préfet du Pas-de-Calais* [Store Afdeling], 7. juni 2016.

i henhold til tilbagetagelsesaftalen mellem Frankrig og Belgien. EU-Domstolen fastslog, at tilbagesendelsesdirektivet finder anvendelse på tredjelandstatsborgere, som kun kortvarigt er til stede på medlemsstatens område. Den konkluderede, at direktivet er til hinder for national lovgivning, der foreskriver fængselsstraf i tilfælde af ulovlig indrejse, fordi det ville være en hindring for anvendelsen af tilbagesendelsesproceduren og forsinke tilbagesendelsen. EU-Domstolen præciserede imidlertid, at direktivet ikke er til hinder for national lovgivning, der tillader fængselsstraf af en tredjelandstatsborger, der er omfattet af en tilbagesendelsesprocedure, og som opholder sig på området uden gyldig begrundelse for ikke at vende tilbage.

I henhold til 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 meningsfyldte »foranstaltninger til udvisning« i overensstemmelse med kravet om rettidig omhu.

Eksempel: I sagen *Mikolenko mod Estland* ⁽³⁹⁴⁾ var klageren en russisk statsborger, der boede i Estland. De estiske myndigheder afslog at forlænge hans opholdstilladelse og frihedsberøvede ham fra 2003 til 2007. EMD godtog, at klageren tydeligvis ikke ville samarbejde med myndighederne under udsendelsesproceduren, men fastslog, at hans frihedsberøvelse var uretmæssig, fordi der ikke var nogen realistisk udsigt til udvisning, og fordi myndighederne ikke havde gennemført procedurerne med rettidig omhu.

Eksempel: I sagen *M. m.fl. mod Bulgarien* ⁽³⁹⁵⁾ 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 denne bestræbelse. Frihedsberøvelsen var uretmæssig og, på grund af manglende rettidig omhu, en krænkelse af artikel 5 i EMRK.

⁽³⁹⁴⁾ EMD, *Mikolenko mod Estland*, nr. 10664/05, 8. oktober 2009. Se også EMD, *Al Husin mod Bosnien-Hercegovina (nr. 2)*, nr. 10112/16, 25. juni 2019.

⁽³⁹⁵⁾ EMD, *M. m.fl. mod Bulgarien*, nr. 41416/08, 26. juli 2011, præmis 75-76.

Eksempel: I sagen *A. m.fl. mod Det Forenede Kongerige* ⁽³⁹⁶⁾ fastslog EMD, at en praksis, der holdt en klagers eventuelle udvisning »under aktiv prøvelse«, ikke var tilstrækkelig sikker eller bestemmende til at udgøre et »skridt med henblik på udvisning« i henhold til artikel 5, stk. 1. Frihedsberøvelsen havde tydeligvis ikke til formål at forhindre en uretmæssig indrejse og var derfor uretmæssig.

Eksempel: I sagen *Popov mod Frankrig* ⁽³⁹⁷⁾ 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. EMD 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, 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 artikel 5 i EMRK.

7.4. Foreskrevet ved lov

Frihedsberøvelse skal være retmæssig i henhold til national ret, EU-retten og EMRK.

I henhold til EU-retten har EU-medlemsstaterne pligt til at vedtage de nødvendige love og administrative bestemmelser for at efterkomme [tilbagesendelsesdirektivet](#) (artikel 20). Tilsvarende kræver artikel 8, stk. 3, i det omarbejdede [direktiv om modtagelsesforhold](#), at grundene til frihedsberøvelse fastsættes i national ret.

I henhold til 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.

⁽³⁹⁶⁾ EMD, *A. m.fl. mod Det Forenede Kongerige* [Storkammer], nr. 3455/05, 19. februar 2009, præmis 167.

⁽³⁹⁷⁾ EMD, *Popov mod Frankrig*, nr. 39472/07 og 39474/07, 19. januar 2012.

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 indarbejdet 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 artikel 5 i EMRK, således at den pågældende beskyttes mod vilkårlighed ⁽³⁹⁸⁾.

Eksempel: I sagen *S.P. mod Belgien* ⁽³⁹⁹⁾ blev klageren anbragt i et detentionscenter frem til sin forestående udvisning til Sri Lanka. EMD udstedte derefter en foreløbig foranstaltning om udsættelse af hans udvisning, og klageren blev løsladt 11 dage senere. EMD fastslog, at anvendelsen af en foreløbig foranstaltning, der midlertidigt suspenderede proceduren for klagerens udvisning, ikke gjorde hans frihedsberøvelsen 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* ⁽⁴⁰⁰⁾ blev klageren holdt frihedsberøvet i over 18 måneder, uden at der var fastsat en maksimal tidsfrist, efter at EMD havde udstedt en foreløbig foranstaltning om suspension af hans udvisning. EMD fastslog, at suspensionen af de nationale procedurer på grund af en foreløbig foranstaltning fra EMD ikke burde resultere i en situation, hvor klageren holdtes fængslet i urimeligt lang tid.

7.5. Nødvendighed og proportionalitet

I henhold til 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, henviser til frihedsberøvelse med henblik på udsendelse, hvor der er risiko for, at den pågældende vil forsvinde – men denne risiko skal være baseret på »objektive kriterier« (artikel 3, stk. 7). Afgørelser,

⁽³⁹⁸⁾ EMD, *Amuur mod Frankrig* [Storkammer], nr. 19776/92, 25. juni 1996, præmis 50; EMD, *Dougoz mod Grækenland*, nr. 40907/98, 6. marts 2001, præmis 55.

⁽³⁹⁹⁾ EMD, *S.P. mod Belgien* (dec.), nr. 12572/08, 14. juni 2011.

⁽⁴⁰⁰⁾ EMD, *Azimov mod Rusland*, nr. 67474/11, 18. april 2013.

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).

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) ⁽⁴⁰¹⁾.

Det omarbejdede [direktiv om modtagelsesforhold](#) 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 [Dublinforordningen](#)) ⁽⁴⁰²⁾.

Foruden spørgsmål om lovlighed og proceduremæssig sikring skal frihedsberøvelse også i substansen være i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder i EMRK og [EU's charter](#) ⁽⁴⁰³⁾.

I henhold til EMRK foreskriver artikel 5 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 ⁽⁴⁰⁴⁾. Dette adskiller sig fra andre former for frihedsberøvelse, der er omfattet af artikel 5, stk. 1, især med henblik på at hindre, at en person begår en forbrydelse eller flygter (artikel 5, stk. 1, litra c)) ⁽⁴⁰⁵⁾.

⁽⁴⁰¹⁾ EU-Domstolen, sag C-61/11, *El Dridi, alias Soufi Karim*, 28. april 2011, præmis 29-62.

⁽⁴⁰²⁾ Se også EU-Domstolen, forenede sager C-924/19 PPU og C-925/19 PPU, *FMS m.fl. mod Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság og Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság* [Store Afdeling], 14. maj 2020, præmis 257-261.

⁽⁴⁰³⁾ EU-Domstolen, sag C-329/11, *Achughbabian mod Préfet du Val-de-Marne* [Store Afdeling], 6. december 2011, præmis 49.

⁽⁴⁰⁴⁾ En nødvendighedsvurdering af frihedsberøvelse kan stadig være et krav i medfør af national lovgivning. Se EMD, *Patrick Muzamba Oyaw mod Belgien* (dec.), nr. 23707/15, 28. marts 2017, præmis 36; og EMD, *J.R. m.fl. mod Grækenland*, nr. 22696/16, 25. januar 2018, præmis 111.

⁽⁴⁰⁵⁾ EMD, *Saadi mod Det Forenede Kongerige* [Storkammer], nr. 13229/03, 29. januar 2008, præmis 72.

Artikel 9 i den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder kræver, at enhver form for frihedsberøvelse, der anvendes i forbindelse med indvandring, skal være retmæssig, nødvendig og proportional⁽⁴⁰⁶⁾. I en sag vedrørende frihedsberøvelse af en cambodjansk asylansøger i Australien fastslog FN's Menneskerettighedskomité udtrykkeligt, at frihedsberøvelse skal være nødvendig og proportional for at være i overensstemmelse artikel 9 i den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder⁽⁴⁰⁷⁾.

7.6. Vilkårighed

I henhold til 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 vilkårlighed⁽⁴⁰⁸⁾. Det er et grundlæggende princip, at vilkårlig frihedsberøvelse aldrig kan være i overensstemmelse med artikel 5, stk. 1. Begrebet »vilkårlighed« er bredere end manglende overensstemmelse med national ret, frihedsberøvelse kan være lovlig i henhold til national ret men stadig være vilkårlig og dermed i strid med EMRK⁽⁴⁰⁹⁾.

For at undgå, at en frihedsberøvelse betragtes som vilkårlig jf. artikel 5, stk. 1, litra f), skal den udføres i god tro: den skal være tæt knyttet til den begrundelse for frihedsberøvelsen, som staten har anført og henholder sig til; sted og vilkår for frihedsberøvelsen skal være passende; og varigheden af frihedsberøvelsen bør ikke være længere, end hvad der med rimelighed er nødvendigt for det mål, der søges opfyldt⁽⁴¹⁰⁾. Hvor hurtigt nationale domstole erstatter en frihedsberøvende foranstaltning, der enten er udløbet eller er blevet konstateret mangelfuld, er et andet element, der påvirker vurderingen af, om en frihedsberøvelse betragtes som vilkårlig⁽⁴¹¹⁾. Procedurer skal gennemføres med rettidig omhu, og der skal være realistisk udsigt til udsendelse. Hvad der anses for at være vilkårligt, afhænger af sagens omstændigheder.

⁽⁴⁰⁶⁾ Der er flere oplysninger i FN's Menneskerettighedskomité, *General Comment No 35 – Article 9 (Liberty and security of person)*, 16. december 2014.

⁽⁴⁰⁷⁾ FN's Menneskerettighedskomité, *A mod Australien*, meddelelse nr. 560/1993, udtalelse af 30. april 1997.

⁽⁴⁰⁸⁾ EMD, *S., V. og A. mod Danmark*, nr. 35553/12, 36678/12 og 36711/12, 22. oktober 2018, præmis 74.

⁽⁴⁰⁹⁾ EMD, *Saadi mod Det Forenede Kongerige* [Storkammer], nr. 13229/03, 29. januar 2008, præmis 67; EMD, *A. m.fl. mod Det Forenede Kongerige* [Storkammer], nr. 3455/05, 19. februar 2009, præmis 164.

⁽⁴¹⁰⁾ EMD, *Yoh-Ekale Mwanje mod Belgien*, nr. 10486/10, 20. december 2011, præmis 117-119.

⁽⁴¹¹⁾ EMD, *Minjat mod Schweiz*, nr. 38223/97, 28. oktober 2003, præmis 46-48; EMD, *Khudoyorov mod Rusland*, nr. 6847/02, 8. november 2005, præmis 136-137.

Eksempel: I sagen *Rusu mod Østrig* ⁽⁴¹²⁾ 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. EMD 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 vejret 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's artikel 5.

Eksempel: I sagen *H.A. m.fl. mod Grækenland* ⁽⁴¹³⁾ blev klagerne – ni uledsagede børn – pågrebet i Grækenland på grund af manglende dokumentation og varetægtsfængslet på politistationer. EMD konstaterede en overtrædelse af artikel 5, stk. 1, i EMRK, eftersom græsk lovgivning om varetægtsfængsling ikke fastslog nogen tidsbegrænsninger, hvilket kunne føre til vilkårlige situationer, hvor frihedsberøvelse af børn kunne være længerevarende.

7.6.1. God tro

I **henhold til EMRK** kan frihedsberøvelse anses for at være vilkårlig, hvis de myndigheder, som foretager frihedsberøvelsen, ikke handler i god tro. Når nationale myndigheder træffer et bevidst valg for at vildlede tredjelandstatsborgere for at fremme udsendelsen af dem, er det i strid med artikel 5 i EMRK ⁽⁴¹⁴⁾.

Eksempel: I sagen *Longa Yonkeu mod Letland* ⁽⁴¹⁵⁾ afviste EMD 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

⁽⁴¹²⁾ EMD, *Rusu mod Østrig*, nr. 34082/02, 2. oktober 2008, præmis 58.

⁽⁴¹³⁾ EMD, *H.A. m.fl. mod Grækenland*, nr. 19951/16, 28. februar 2019.

⁽⁴¹⁴⁾ EMD, *Čonka mod Belgien*, nr. 51564/99, 5. januar 2002; EMD, *Saadi mod Det Forenede Kongerige* [Storkammer], nr. 13229/03, 29. januar 2008; EMD, *A. m.fl. mod Det Forenede Kongerige* [Storkammer], nr. 3455/05, 19. februar 2009.

⁽⁴¹⁵⁾ EMD, *Longa Yonkeu mod Letland*, nr. 57229/09, 15. november 2011, præmis 143.

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.

7.6.2. Rettidig omhu

Såvel EU-retten som EMRK indeholder princippet om, at medlemsstaten skal udvise rettidig omhu, når den frihedsberøver personer, der afventer udsendelse.

I henhold til EU-retten forskriver artikel 15, stk. 1, i [tilbagesendelsesdirektivet](#), at frihedsberøvelse kun må opretholdes, så længe udsendelsen er under forberedelse, og frihedsberøvelsen gennemføres med rettidig omhu. En bestemmelse om rettidig omhu findes ligeledes i artikel 9, stk. 1, og betragtning 16 til det omarbejdede [direktiv om modtagelsesforhold](#) og artikel 28, stk. 3, i [Dublinforordningen](#) for så vidt angår asylansøgere.

I henhold til EMRK er frihedsberøvelse i henhold til EMRK's artikel 5, stk. 1, litra f), anden del, kun berettiget, så længe udvisnings- eller udleveringsprocedurerne er i gang. Hvis sådanne procedurer ikke gennemføres med rettidig omhu, vil frihedsberøvelsen ikke være tilladt i henhold til EMRK ⁽⁴¹⁶⁾. Stater skal derfor yde en aktiv indsats for at tilrettelægge udsendelsen til enten oprindelseslandet eller til et tredjeland. I praksis skal stater træffe konkrete foranstaltninger og fremlægge dokumentation – ikke kun henholde sig til deres egne erklæringer – for deres bestræbelser på 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* ⁽⁴¹⁷⁾ konstaterede EMD, 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 EMD vurderede, at de tjekkiske myndigheder burde have udvist større omhu, især efter den indiske

⁽⁴¹⁶⁾ EMD, *Chahal mod Det Forenede Kongerige*, nr. 22414/93, 15. november 1996, præmis 113; EMD, *A. m.fl. mod Det Forenede Kongerige* [Storkammer], nr. 3455/05, 19. februar 2009, præmis 164; EMD, *Amie m.fl. mod Bulgarien*, nr. 58149/08, 12. februar 2013, præmis 72.

⁽⁴¹⁷⁾ EMD, *Singh mod Tjekkiet*, nr. 60538/00, 25. januar 2005.

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 overstegit varigheden af fængselsstraffen for lovovertrædelsen. Følgelig fandt EMD, at de tjekkiske myndigheder ikke havde udvist rettidig omhu i deres håndtering af klagernes sag, og at varigheden af deres frihedsberøvelse havde været urimelig.

Eksempel: I sagen *H.A. mod Grækenland* ⁽⁴¹⁸⁾ var klageren en iransk statsborger, der var ankommet til Grækenland. Efter at være blevet arresteret af politiet blev han beordret til at vende tilbage til Tyrkiet, men Tyrkiet nægtede ham indrejsetilladelse. Indtil udvisningen var klageren frihedsberøvet i lang tid. EMD fastslog, at de græske myndigheder ikke havde handlet med rettidig omhu, fordi de i fem måneder efter Tyrkiets afvisning af indrejsetilladelse ikke havde foretaget sig yderligere for at realisere udvisningen. Domstolen fandt, at dette medførte en krænkelse af EMRK's artikel 5, stk. 1.

7.6.3. 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.

I henhold til EU-retten er frihedsberøvelse ikke længere 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.

Eksempel: I sagen *Kadzoev* ⁽⁴¹⁹⁾ fastslog EF-Domstolen, at der på tidspunktet for den nationale rets prøvelse af lovligheden af frihedsberøvelsen skulle 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 ⁽⁴²⁰⁾.

⁽⁴¹⁸⁾ EMD, *H.A. mod Grækenland*, nr. 58424/11, 21. januar 2016.

⁽⁴¹⁹⁾ EF-Domstolen, sag C-357/09, *Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov)* [Store Afdeling], 30. november 2009, præmis 65-66.

⁽⁴²⁰⁾ Se også EU-Domstolen, sag C-146/14 PPU, *Bashir Mohamed Ali Mahdi*, 5. juni 2014, præmis 59-60.

I en national sammenhæng har Det Forenede Kongeriges grænsemyndighed udviklet en praktisk målestok. Den foreskriver i udvisnings-sager, at »[...] udsendelse kan siges at være forestående i situationer, hvor der foreligger et rejsedokument, der er fastsat instrukser 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«⁽⁴²¹⁾.

I henhold til EMRK skal der være realistisk udsigt til udvisning.

Eksempel: Sagen *Al Husin mod Bosnien-Hercegovina (nr. 2)*⁽⁴²²⁾ vedrørte en syrisk statsborger, som blev frihedsberøvet begrundet i hensyn til national sikkerhed. Der var udstedt en udvisningsafgørelse mod klageren, hvoraf det fremgik, at hvis han ikke udrejste frivilligt, ville der blive udstedt endnu en udvisningsafgørelse med angivelse af destinationslandet for hans udvisning. Klageren var frihedsberøvet med en begrundelse om hensyn til national sikkerhed i fire år. Mere end 40 lande blev anmodet om at tage imod klageren, men alle resultatløse. Klageren blev løsladt efter otte års uafbrudt frihedsberøvelse. EMD fastslog, at artikel 5, stk. 1, var blevet overtrådt, fordi grundene for frihedsberøvelsen ikke havde været gyldige under hele frihedsberøvelsesperioden i betragtning af manglen på realistisk udsigt til, at den pågældende person ville blive udvist.

7.6.4. Maksimal varighed af frihedsberøvelse

I henhold til EU-retten fastslår artikel 9, stk. 1, i det omarbejdede [direktiv om modtagelsesforhold](#) og artikel 28, stk. 3, i [Dublinforordningen](#), at frihedsberøvelse af asylansøgere skal være så kortvarig som mulig. Forkortede tidsfrister for indgivelse og besvarelse af overførselsanmodninger finder anvendelse, når asylansøgere er frihedsberøvet i medfør af Dublinforordningen.

⁽⁴²¹⁾ United Kingdom Border Agency (2012), *Enforcement Instructions and Guidance: Chapter 55 detention and temporary release*.

⁽⁴²²⁾ EMD, *Al Husin mod Bosnien-Hercegovina (nr. 2)*, nr. 10112/16, 25. juni 2019. Se også EMD, *Mikolenko mod Estland*, nr. 10664/05, 8. oktober 2009.

I henhold til 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* ⁽⁴²³⁾ 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 er forløbet, var spørgsmålet om, hvorvidt der var rimelig udsigt til udsendelse, som omhandlet i artikel 15, stk. 4, ikke længere relevant. I et sådant tilfælde skal den pågældende person straks løslades.

Eksempel: I sagen *FMS m.fl.* ⁽⁴²⁴⁾ præciserede EU-Domstolen varigheden af frihedsberøvelse både i henhold til EU's asyl- og tilbagesendelseslovgivning. Selv om artikel 9 i direktivet om modtagelsesforhold ikke kræver, at medlemsstaterne fastsætter en maksimal frist for frihedsberøvelse, når de frihedsberøver ansøgere om international beskyttelse, skal deres nationale lovgivninger sikre, at frihedsberøvelsen kun opretholdes så længe, grunden til frihedsberøvelse gør sig gældende. I tilfælde af frihedsberøvelse før udsendelse i henhold til artikel 15 i tilbagesendelsesdirektivet, må den langvarige frihedsberøvelse omvendt aldrig overskride 18 måneder, og den må kun opretholdes, så længe udsendelsen er under forberedelse og gennemføres med rettidig omhu.

I EMRK indeholder artikel 5, stk. 1, litra f), ikke nogen tidsfrister for frihedsberøvelse i forbindelse med immigranter. Den tilladte varighed af frihedsberøvelse i forbindelse med artikel 5, stk. 1, litra f), i EMRK afhænger af en undersøgelse af national

⁽⁴²³⁾ EF-Domstolen, sag C-357/09 PPU, *Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov)* [Store Afdeling], 30. november 2009, præmis 60.

⁽⁴²⁴⁾ EU-Domstolen, forenede sager C-924/19 PPU og C-925/19 PPU, *FMS m.fl. mod Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság og Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság* [Store Afdeling], 14. maj 2020, præmis 262-265 og 278-280.

lovgivning sammen med en vurdering af de konkrete omstændigheder i den enkelte sag ⁽⁴²⁵⁾. Tidsfrister er et væsentligt element af præcis og forudsigelig lovgivning, som regulerer frihedsberøvelse.

Eksempel: I sagen *Mathloom mod Grækenland* ⁽⁴²⁶⁾ 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 regulerer 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's artikel 5, da der ingen forudsigelighed var i lovgivningen.

Eksempel: I sagen *Louled Massoud mod Malta* ⁽⁴²⁷⁾ 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 var ikke villige til at udstede rejsedokumenter til ham. I forbindelse med konstateringen af, at der var sket en krænkelse af artikel 5, stk. 1, udtrykte EMD 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 rettidig omhu under gennemførelsen af procedurerne. Domstolen fastslog endvidere, at klageren ikke havde haft et effektivt retsmiddel til rådighed til at bestride retmæssigheden og varigheden af sin frihedsberøvelse.

Eksempel: I sagen *Auad mod Bulgarien* ⁽⁴²⁸⁾ fastslog EMD, at varigheden af frihedsberøvelse ikke måtte 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 forbindelse med artikel 15 i tilbagesendelsesdirektivet. EMD understregede, at artikel 5, stk. 1, litra f), i EMRK, i modsætning til artikel 15 i tilbagesendelsesdirektivet, ikke indeholdt maksimale tidsfrister. Hvorvidt varigheden af

⁽⁴²⁵⁾ EMD, *Auad mod Bulgarien*, nr. 46390/10, 11. oktober 2011, præmis 128.

⁽⁴²⁶⁾ EMD, *Mathloom mod Grækenland*, nr. 48883/07, 24. april 2012.

⁽⁴²⁷⁾ EMD, *Louled Massoud mod Malta*, nr. 24340/08, 27. juli 2010.

⁽⁴²⁸⁾ EMD, *Abdu mod Bulgarien*, nr. 46390/10, 11. oktober 2011.

udvisningsprocedurer kunne påvirke retmæssigheden af frihedsberøvelse i medfør af denne bestemmelse eller ej afhang derfor alene af de konkrete omstændigheder i hver enkelt sag.

7.7. Frihedsberøvelse af personer med særlige behov

I **henhold til EU-retten** indeholder artikel 21 i det omarbejdede [direktiv om modtagelsesforhold](#) og artikel 3, stk. 9, i [tilbagesendelsesdirektivet](#) lister over personer, der anses for at være sårbare (se [kapitel 10](#)). Ingen af de to instrumenter forhindrer frihedsberøvelse af sårbare personer, men når de frihedsberøves, kræver artikel 11 i direktivet om modtagelsesforhold og artikel 16, stk. 3, og artikel 17 i tilbagesendelsesdirektivet, at der tages særligt hensyn til deres særlige situation.

Begge direktiver understreger, at børn kun må frihedsberøves som en sidste udvej, og kun hvis andre tilstrækkelige og mindre indgribende foranstaltninger ikke kan anvendes effektivt. Frihedsberøvelse skal være så kortvarig som mulig. Der skal gøres alle bestræbelser for at løslade frihedsberøvede og indkvartere dem i faciliteter, som er passende til børn. I henhold til direktivet om modtagelsesforhold må asylsøgende uledsagede børn kun frihedsberøves under særlige omstændigheder, og de må aldrig anbringes i et fængsel. Uledsagede børn, der frihedsberøves indtil udsendelse, bør anbringes i institutioner med personale og faciliteter, der tager hensyn til behovene hos personer på deres alder (artikel 17 i modtagelsesdirektivet)⁽⁴²⁹⁾.

[Direktivet om bekæmpelse af menneskehandel](#) (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.

I **henhold til EMRK** har EMD 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's artikel 5 og

⁽⁴²⁹⁾ For mere information, se FRA (2017), *European legal and policy framework on immigration detention of children*, Publikationskontoret, Luxembourg, juni 2017.

i visse tilfælde også kunne give anledning til spørgsmål efter EMRK's artikel 3⁽⁴³⁰⁾. Domstolen har også vurderet, at asylansøgere er særligt sårbare i forbindelse med frihedsberøvelse samt i relation til forholdene under deres frihedsberøvelse⁽⁴³¹⁾.

Eksempel: *Yoh-Ekale Mwanje mod Belgien*⁽⁴³²⁾ vedrørte frihedsberøvelse af en camerounsk statsborger med et fremskredent stadium af hivinfektion. Myndighederne kendte klagerens 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 tildele hende en midlertidig opholdstilladelse til beskyttelse af offentlige interesser. Myndighederne holdt hende i stedet frihedsberøvet i næsten fire måneder. EMD fandt ingen sammenhæng mellem frihedsberøvelsen af klageren og myndighedernes mål om at udvise hende og fandt derfor, at artikel 5, stk. 1, i EMRK var blevet krænket.

Eksempel: I sagen *Mubilanzila Mayeka og Kaniki Mitunga mod Belgien*⁽⁴³³⁾ fastslog EMD, at frihedsberøvelse af et uledsaget asylsøgende barn i et detentionscenter for voksne udgjorde en krænkelse af artikel 3 i EMRK.

Eksempel: I sagen *Muskhadzhiyeva mod Belgien*⁽⁴³⁴⁾ fastslog EMD, at frihedsberøvelsen af fire tjetjenske børn frem til en Dublinoverførsel i en facilitet, der ikke var udstyret til at tilgodese børns særlige behov, havde udgjort en krænkelse af artikel 3 i EMRK.

⁽⁴³⁰⁾ EMD, *Mubilanzila Mayeka og Kaniki Mitunga mod Belgien*, nr. 13178/03, 12. oktober 2006; EMD, *Muskhadzhiyeva m.fl. mod Belgien*, nr. 41442/07, 19. januar 2010; EMD, *Kanagaratnam m.fl. mod Belgien*, nr. 15297/09, 13. december 2011; EMD, *Popov mod Frankrig*, nr. 39472/07 og 39474/07, 19. januar 2012; EMD, *M.S. mod Det Forenede Kongerige*, nr. 24527/08, 3. maj 2012; EMD, *Price mod Det Forenede Kongerige*, nr. 33394/96, 10. juli 2001.

⁽⁴³¹⁾ EMD, *S.D. mod Grækenland*, nr. 53541/07, 11. juni 2009; EMD, *M.S.S. mod Belgien og Grækenland* [Storkammer], nr. 30696/09, 21. januar 2011.

⁽⁴³²⁾ EMD, *Yoh-Ekale Mwanje mod Belgien*, nr. 10486/10, 20. december 2011.

⁽⁴³³⁾ EMD, *Mubilanzila Mayeka og Kaniki Mitunga mod Belgien*, nr. 13178/03, 12. oktober 2006.

⁽⁴³⁴⁾ EMD, *Muskhadzhiyeva m.fl. mod Belgien*, nr. 41442/07, 19. januar 2010.

Eksempel: I sagen *A.M. m.fl. mod Frankrig* ⁽⁴³⁵⁾ konkluderede EMD, at selv om de materielle forhold i centre til frihedsberøvelse før udvisning var passende, var forholdene i disse centre kilde til angst blandt små børn. Anbringelse af børn i detentionscentre var derfor umenneskelig og vanærende behandling i strid med artikel 3 i EMRK.

Eksempel: I sagen *S.F. m.fl. mod Bulgarien* ⁽⁴³⁶⁾ vurderede EMD frihedsberøvelsen af en familie med tre børn i en detentionsfacilitet ved grænsepolitiet og varigheden af deres ophold. EMD bemærkede, at frihedsberøvelse i forbindelse med indvandring af børn, uanset om de er ledsagede eller ikke, giver anledning til særlige spørgsmål, eftersom børn er særdeles sårbare og har specifikke behov. Uanset varigheden af frihedsberøvelsen, var forholdene i politiets detentionsfacilitet ikke egnede til børn. EMD fandt derfor, at dette udgjorde en krænkelse af artikel 3 i EMRK.

Eksempel: I sagen *Bilalova m.fl. mod Polen* ⁽⁴³⁷⁾ anførte klagerne, der var russiske statsborgere af tjetjensk oprindelse (en mor med hendes fem børn), at anbringelse af børn i et detentionscenter før udsendelse var ulovlig. EMD påpegede, at frihedsberøvelse af små børn i sådanne faciliteter bør undgås, og at kun kortvarige anbringelser under passende forhold ville være forenelige med EMRK, dog under den forudsætning at myndighederne godtgjorde, at de benyttede denne foranstaltning som sidste udvej efter specifikt at have undersøgt mindre indgribende foranstaltninger og konstateret, at der ikke var andre mindre indgribende foranstaltninger til rådighed. EMD konkluderede, at der ikke var tilstrækkelig dokumentation til, at de nationale myndigheder havde foretaget en sådan vurdering, og at der ikke var gjort noget for at begrænse varigheden af frihedsberøvelsen. Frihedsberøvelsen af børn udgjorde derfor en krænkelse af artikel 5, stk. 1 i EMRK.

Eksempel: I sagen *Bistieva m.fl. mod Polen* ⁽⁴³⁸⁾ ankom klageren sammen med hendes mand og deres børn til Polen og søgte om asyl. Asylansøgningen blev afvist, og familien flygtede til Tyskland, men de tyske myndigheder sendte dem tilbage til Polen, hvor de blev frihedsberøvet. Klageren fremførte, at frihedsberøvelsen af hende krænkede retten til respekt for privatliv og familieliv i medfør

⁽⁴³⁵⁾ EMD, *A.M. m.fl. mod Frankrig*, nr. 24587/12, 12. juli 2016.

⁽⁴³⁶⁾ EMD, *S.F. m.fl. mod Bulgarien*, nr. 8138/16, 7. december 2017.

⁽⁴³⁷⁾ EMD, *Bilalova m.fl. mod Polen*, nr. 23685/14, 26. marts 2020.

⁽⁴³⁸⁾ EMD, *Bistieva m.fl. mod Polen*, nr. 75157/14, 10. april 2018.

af artikel 8 i EMRK. EMD konkluderede, at frihedsberøvelsen af klageren hindrede en reel mulighed for familieliv, fordi de polske myndigheder ikke havde vurderet følgerne af frihedsberøvelsen på familien og børnene, og de ikke havde betragtet frihedsberøvelsen af familien som sidste udvej. EMD fastholdt, at sikring af barnets tarv ikke kunne begrænses til at holde familien samlet, og at det omfattede alle nødvendige foranstaltninger til at begrænse frihedsberøvelse af familier med børn. Frihedsberøvelse af klageren og hendes familie i næsten seks måneder var derfor en krænkelse af artikel 8 i EMRK.

Eksempel: I sagen *Rantsev mod Cypern og Rusland* ⁽⁴³⁹⁾ fandt EMD, 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 varetægt. Under disse omstændigheder fandt EMD, at hendes frihedsberøvelse havde været vilkårlig såvel som uretmæssig i henhold til artikel 5 i EMRK.

7.8. Proceduremæssig sikring

Inden for både EU-retten og EMRK er der proceduremæssig sikring i forbindelse med frihedsberøvelse af asylansøgere og migranter.

I henhold til EU-retten foreskriver [tilbagesendelsesdirektivet](#) særlige garantier, når migranter i en irregulær situation står over for tilbagesendelse. [Direktivet om modtagelsesforhold](#) (artikel 9) og artikel 26, stk. 2, i [direktivet om asylprocedurer](#) (2013/32/EU) indeholder retsgarantier for asylansøgere.

I henhold til EMRK indeholder artikel 5 i EMRK sin egen indbyggede proceduremæssige sikring. 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;

⁽⁴³⁹⁾ EMD, *Rantsev mod Cypern og Rusland*, nr. 25965/04, 7. januar 2010.

- 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 ⁽⁴⁴⁰⁾.

Der skal altid træffes afgørelse om frihedsberøvelse skriftligt, og de skal udstedes individuelt. Den blotte nævnelser af navnene på børn i en afgørelse om frihedsberøvelse udstedt for forældrene eller en anden tilknyttet voksen er en krænkelse af artikel 5, stk. 1, i EMRK ⁽⁴⁴¹⁾.

7.8.1. Ret til at blive underrettet om grundene

I henhold til EU-retten kræver artikel 15, stk. 2, i [tilbagesendelsesdirektivet](#), at afgørelser om frihedsberøvelse er skriftlige og angiver de faktiske og retlige grunde. For asylansøgere er samme krav medtaget i artikel 9, stk. 2, i det omarbejdede [direktiv om modtagelsesforhold](#). EU-Domstolen har desuden fastslået disse krav ⁽⁴⁴²⁾

I henhold til EMRK skal enhver, der anholdes, underrettes om grundene til anholdelsen »ufortøvet« og »på et sprog, som han [eller hun] forstår« (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 ikketeknisk 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 ⁽⁴⁴³⁾.

Eksempel: I sagen *Nowak mod Ukraine* ⁽⁴⁴⁴⁾ spurgte en polsk statsborger til grundene til hans anholdelse og blev fortalt, at han var en »international tyv«. EMD fastslog, at denne udtalelse næppe kunne svare til udvissningsafgørelsen, 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,

⁽⁴⁴⁰⁾ EMD, *O.S.A. m.fl. mod Grækenland*, nr. 39065/16, 21. marts 2019.

⁽⁴⁴¹⁾ EMD, *Moustahi mod Frankrig*, nr. 9347/14, 25. juni 2020, præmis 102-104.

⁽⁴⁴²⁾ EU-Domstolen, forenede sager C-924/19 PPU og C-925/19 PPU, *FMS m.fl. mod Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság and Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság* [Store Afdeling], 14. maj 2020, præmis 257 og 259.

⁽⁴⁴³⁾ Se også EMD, *Khlaifia m.fl. mod Italien* [Storkammer], nr. 16483/12, 15. december 2016, præmis 115; EMD, *Čonka mod Belgien*, nr. 51564/99, 5. maj 2002.

⁽⁴⁴⁴⁾ EMD, *Nowak mod Ukraine*, nr. 60846/10, 31. marts 2011, præmis 64.

at han blev frihedsberøvet med henblik på udvisning. Klageren havde heller ingen effektive muligheder for at indgive sin klage, mens han var frihedsberøvet, eller for efterfølgende at kræve erstatning. Der var derfor sket en krænkelse af artikel 5, stk. 2, i EMRK.

Eksempel: I sagen *Saadi mod Det Forenede Kongerige* ⁽⁴⁴⁵⁾ 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 artikel 5, stk. 2, i EMRK.

Eksempel: I sagen *Dbouba mod Tyrkiet* ⁽⁴⁴⁶⁾ var klageren en asylansøger. To politibetjente optog hans forklaring om hans ansøgning til UNHCR. Han blev fortalt, at han var blevet løsladt indtil 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. EMD fandt, at grundene til klagerens frihedsberøvelse aldrig var blevet meddelt ham af de nationale myndigheder, hvilket udgjorde en krænkelse af artikel 5, stk. 2, i EMRK.

Eksempel: I sagen *J.R. m.fl. mod Grækenland* ⁽⁴⁴⁷⁾ blev tre afghanske statsborgere frihedsberøvet på et græsk »hotspot« på øen Chios. EMD fandt, at dette udgjorde en krænkelse af EMRK's artikel 5, stk. 2. Selvom klagerne havde modtaget en brochure med oplysninger om grundene til deres frihedsberøvelse, var indholdet i brochuren ikke tilstrækkeligt klart og præcist til at informere klagerne om grundene til deres frihedsberøvelse.

7.8.2. Ret til efterprøvelse af frihedsberøvelse

Inden for både EU-retten og EMRK er retten til retslig prøvelse en vigtig garanti mod vilkårlig frihedsberøvelse.

I henhold til EU-retten kræver artikel 47 i EU's charter, 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 [direktivet om modtagelsesforhold](#) kræver, at der sker en hurtig retslig prøvelse, når afgørelsen om frihedsberøvelse er

⁽⁴⁴⁵⁾ EMD, *Saadi mod Det Forenede Kongerige* [Storkammer], nr. 13229/03, 29. januar 2008.

⁽⁴⁴⁶⁾ EMD, *Dbouba mod Tyrkiet*, nr. 15916/09, 13. juli 2010, præmis 52-54.

⁽⁴⁴⁷⁾ EMD, *J.R. m.fl. mod Grækenland*, nr. 22696/16, 25. januar 2018.

truffet af administrative myndigheder. Det foreskrives endvidere i artikel 15, stk. 3, i tilbagesendelsesdirektivet og artikel 9, stk. 5, i direktivet om modtagelsesforhold, at afgørelser om frihedsberøvelse skal vurderes på ny med rimelige mellemrum enten efter ansøgning fra den pågældende tredjelandstatsborger eller *ex officio*. I situationer med asylansøgere skal vurderingen foretages af en retslig myndighed, mens dette for så vidt angår personer under tilbagesendelsesprocedurer, kun kræves i tilfælde af langvarige frihedsberøvelser.

Eksempel: I sagen *FMS m.fl.* ⁽⁴⁴⁸⁾ bekræftede EU-Domstolen, at frihedsberøvelsens lovlighed i henhold til både direktivet om modtagelsesforhold og tilbagesendelsesdirektivet uden undtagelse skal kunne prøves ved en domstol. Dette forudsætter, at nationale domstole har kompetence til at afgøre spørgsmålet, når der ikke er nogen nationale bestemmelser om domstolsprøvelse, og, hvis frihedsberøvelsen konstateres uretmæssig, at den pågældende løslades.

Hvis forlængelsen af en frihedsberøvelse er i strid med retten til at blive hørt, kan den nationale domstol, 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 resultat ⁽⁴⁴⁹⁾.

Adgang til retshjælp er reguleret. Chartrets artikel 47 og artikel 13, stk. 4, i tilbagesendelsesdirektivet kræver desuden, 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 direktivet om modtagelsesforhold (se [kapitel 5](#) for flere oplysninger).

⁽⁴⁴⁸⁾ EU-Domstolen, forenede sager C-924/19 PPU og C-925/19 PPU, *FMS m.fl. mod Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság og Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság* [Store Afdeling], 14. maj 2020, præmis 273-277.

⁽⁴⁴⁹⁾ EU-Domstolen, sag C-383/13, *M. G., og N. R. mod Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 10. september 2013.

I henhold til EMRK kræver artikel 5, stk. 4, specifikt, at »[e]nhver«, der berøves friheden [...], skal være berettiget til at tage skridt til, at der af en domstol træffes hurtig afgørelse om lovligheden» af forvaringen, og «at hans løsladelse beordres, hvis forvaringen ikke er retmæssig». Dette krav er afspejlet i artikel 9, stk. 4, i [den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder](#).

Kravet om hurtig prøvelse og retsmidlets tilgængelighed er to væsentlige retsgarantier. Formålet med artikel 5, stk. 4, er at garantere en frihedsberøvet persons ret til »retsligt tilsyn« af den foranstaltning, som vedkommende er underlagt. I betragtning heraf kræver artikel 5, stk. 4, 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 frihedsberøvelsen, således at den frihedsberøvede person kan få en hurtig retslig prøvelse, og prøvelsen skal kunne føre til løsladelse, hvis det konstateres, at den er uretmæssig ⁽⁴⁵⁰⁾. Retsmidlet skal være tilstrækkeligt sikkert, i teori og i praksis, for at det kan anses for at være tilgængeligt og effektivt. Forekomst af automatisk retlig prøvelse af frihedsberøvelse i forbindelse med indvandring er ikke et væsentligt krav i medfør af artikel 5, stk. 1, i EMRK ⁽⁴⁵¹⁾.

Det er især 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* ⁽⁴⁵²⁾ havde to iranske asylansøgere været frihedsberøvet på politiets hovedkontor. EMD fastslog, at de ikke havde haft nogen procedure til rådighed, hvorigennem lovligheden af deres frihedsberøvelse kunne være blevet undersøgt af en domstol ⁽⁴⁵³⁾.

⁽⁴⁵⁰⁾ EMD, *Khlaifia m.fl. mod Italien* [Storkammer], nr. 16483/12, 15. december 2016, præmis 131; *Ilmseher mod Tyskland* [Storkammer], nr. 10211/12 og 27505/14, 4. december 2018, præmis 251.

⁽⁴⁵¹⁾ EMD, *J.N. mod Det Forenede Kongerige*, nr. 37289/12, 19. august 2016, præmis 96.

⁽⁴⁵²⁾ EMD, *Abdolkhani og Karimnia mod Tyrkiet*, nr. 30471/08, 22. september 2009.

⁽⁴⁵³⁾ Se også EMD, *Z.N.S. mod Tyrkiet*, nr. 21896/08, 19. januar 2010, og EMD, *Dbouba mod Tyrkiet*, nr. 15916/09, 13. juli 2010.

Eksempel: I sagen *S.D. mod Grækenland* ⁽⁴⁵⁴⁾ var en asylansøger blevet frihedsberøvet, selv om han ikke kunne udvises, før der blev truffet en afgørelse om hans asylansøgning. EMD fastslog, at han var havnet i et juridisk tomrum, idet der ikke fandtes nogen bestemmelse om direkte efterprøvelse af hans frihedsberøvelse i perioden, indtil der blev truffet afgørelse om hans udvisning.

Eksempel: I sagen *Oravec mod Kroatien* ⁽⁴⁵⁵⁾ blev klageren, der var mistænkt for narkotikasmugling, frihedsberøvet og efterfølgende løsladt. Efter anklagerens anke af dennes løsladelse, blev klageren igen frihedsberøvet. EMD fastslog, at anken var en fortsættelse af sagen vedrørende retmæssigheden af frihedsberøvelsen af klageren, og at udfaldet af anken var en afgørende faktor i beslutningen om retmæssigheden af frihedsberøvelsen, uanset om klageren på det pågældende tidspunkt var frihedsberøvet. Artikel 5, stk. 4, i EMRK fandt derfor anvendelse på sagens omstændigheder.

7.9. 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, at familier ikke bør splittes, og at børn og sårbare personer normalt ikke bør frihedsberøves (se [afsnit 7.7](#) vedrørende frihedsberøvelse af personer med særlige behov og børn) ⁽⁴⁵⁶⁾.

I henhold til EU-retten er forholdene under frihedsberøvelse af personer i tilbage-sendelsesprocedurer reguleret af artikel 16 i [tilbagesendelsesdirektivet](#) og for børn og familier af artikel 17. Frihedsberøvelse før udvisning skal som udgangspunkt ske på særlige faciliteter, og de frihedsberøvede skal holdes adskilt fra almindelige

⁽⁴⁵⁴⁾ EMD, *S.D. mod Grækenland*, nr. 53541/07, 11. juni 2009.

⁽⁴⁵⁵⁾ EMD, *Oravec mod Kroatien*, nr. 51249/11, 11. juli 2017, præmis 65.

⁽⁴⁵⁶⁾ For mere information, se EMD *Mubilanzila Mayeka og Kaniki Mitunga mod Belgien*, nr. 13178/03, 12. oktober 2006 (uledsaget barn); EMD, *Rantsev mod Cypren og Rusland*, nr. 25965/04, 7. januar 2010 (offer for menneskehandel).

indsatte ⁽⁴⁵⁷⁾ Forholdene under frihedsberøvelse for asylansøgere er reguleret af artikel 10 i det omarbejdede **direktiv om modtagelsesforhold**, der indeholder særlige bestemmelser for sårbare personer i artikel 11.

I henhold til EMRK skal sted, ordning og forhold for frihedsberøvelse være passende for ikke at give anledning til eventuelle spørgsmål i medfør af artikel 3, 5 eller 8 i EMRK. EMD vil se på de enkelte omstændigheder ved forholdene og deres samlede virkning. Disse omfatter bl.a. elementer, hvor en person er frihedsberøvet (lufthavn, politicelle, fængsel) ⁽⁴⁵⁸⁾; om andre faciliteter kunne benyttes; størrelsen af området til frihedsberøvelsen; om området deles med andre personer og i givet fald hvor mange; tilgængelighed af og adgang til vaske- og hygiejnefaciliteter; ventilation og adgang til frisk luft; adgang til verden udenfor; og om de frihedsberøvede lider af sygdomme eller har adgang til lægebehandling. De specifikke omstændigheder for en person er især relevante, 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.

EMD tager rapporter fra Den Europæiske Komité til Forebyggelse af Tortur og Umenkelig eller Vanærende 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 ⁽⁴⁵⁹⁾.

Eksempel: I sagerne *Dougoz, Peers* og *S.D. mod Grækenland* ⁽⁴⁶⁰⁾ fastlagde EMD 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.

⁽⁴⁵⁷⁾ Se også EU-Domstolen, sag C-473/13 og C-514/13, *Adalo Bero mod Regierungspräsidium Kassel og Ettayebi Bouzalmate mod Kriesverwaltung Kleve* [Store Afdeling], 17. juli 2014, præmis 32, og EU-Domstolen, sag C-474/13, *Thi Ly Pham mod Stadt Schweinfurt, Amt für Meldewesen und Statistik* [Store Afdeling], 17. juli 2014, præmis 16-17.

⁽⁴⁵⁸⁾ EMD, *Khanh mod Cypren*, nr. 43639/12, 4. december 2018, præmis 46.

⁽⁴⁵⁹⁾ Se f.eks. Europarådet, CPT (2019), *Report to the Greek Government on the visit to Greece from 10 to 19 April 2018*.

⁽⁴⁶⁰⁾ EMD, *Dougoz mod Grækenland*, nr. 40907/98, 6. marts 2001; EMD, *Peers mod Grækenland*, nr. 28524/95, 19. april 2001; EMD, *S.D. mod Grækenland*, nr. 53541/07, 11. juni 2009.

Eksempel: I sagen *M.S.S. mod Belgien og Grækenland* ⁽⁴⁶¹⁾ fandt EMD, at der var sket en krænkelse af artikel 3 i EMRK, ikke kun i forbindelse med de forhold, hvorunder klageren var frihedsberøvet, men også i forbindelse med 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 asylansøger siden hans ankomst til Athen. Han blev omgående frihedsberøvet uden nogen forklaring. Der havde været forskellige rapporter fra internationale organer og ikkestatslige 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. EMD 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 vanærende 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 artikel 3 i EMRK.

Artikel 3 i EMRK kræver, at stater træffer særlige foranstaltninger i forbindelse med frihedsberøvede, der sultestrejker. EMD fastslog, at isolationsfængsling af en frihedsberøvet, som befinder sig i en fremskreden fase af en sultestrejke og kan have øget risiko for at miste bevidstheden, er problematisk, medmindre der træffes foranstaltninger til at overvåge den pågældendes sundhedstilstand ⁽⁴⁶²⁾.

Eksempel: Sagen *Ceesay mod Østrig* ⁽⁴⁶³⁾ vedrører en gambisk statsborger, der døde af dehydrering under frihedsberøvelse forud for udvisning. Om morgenen den dag, han døde, blev han bragt til hospitalet. Han forekom at være en mand i god fysisk form, som var aggressiv, fordi han ikke ønskede at blive undersøgt. Han blev erklæret egnet til frihedsberøvelse og blev efterfølgende isolationsfængslet på grund af sin aggressive adfærd. Hans helbredstilstand

⁽⁴⁶¹⁾ EMD, *M.S.S. mod Belgien og Grækenland* [Storkammer], nr. 30696/09, 21. januar 2011.

⁽⁴⁶²⁾ EMD, *Palushi mod Østrig*, nr. 27900/04, 22. december 2009, præmis 72.

⁽⁴⁶³⁾ EMD, *Ceesay mod Østrig*, nr. 72126/14, 16. november 2017.

blev pludseligt forværret, og han døde. Obduktionen viste, at han led af udiagnosticeret seglcelleanæmi. EMD fastslog, at det østrigske indenrigsministerium havde udstedt klare procedurer for tilfælde af sultestrejke. Den frihedsberøvede blev regelmæssigt tilset af læger, også på vedkommendes sidste dag, og under isolationsfængslingen tjekkede politiet op på ham med 15-30 minutters mellemrum. Hans aggressive adfærd kan have været et tegn på fremskreden dehydrering og efterfølgende opløsning af hans blodceller på grund af seglcelleanæmien, som ikke kunne forudses på tidspunktet for hændelsen. EMD konkluderede, at myndighederne ikke kunne klandres for ikke at have testet den frihedsberøvede for seglcelleanæmi og konstaterede, at der ikke var tale om en krænkelse af artikel 3 i EMRK.

Relevante kilder til »blød« lovgivning om emnet omfatter Europarådets »Twenty Guidelines on Forced Return« (tyve retningslinjer om tvangsmæssig tilbagesendelse) ⁽⁴⁶⁴⁾ og de europæiske fængselsregler ⁽⁴⁶⁵⁾.

7.10. Erstatning for uretmæssig frihedsberøvelse

Erstatning kan udmåles til personer, der har været udsat for uretmæssig frihedsberøvelse i henhold til både EU-retten og EMRK.

I henhold til EU-retten fastslog EF-Domstolen i sagen *Francovich* ⁽⁴⁶⁶⁾, 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 vedrørende frihedsberøvelse i forbindelse med indvandring.

I EMRK's artikel 5, stk. 5, fastsættes det, at »[e]nhver, der har været genstand for anholdelse eller forvaring i modstrid med bestemmelserne i denne artikel, har ret til erstatning«. For at der kan være tale om erstatning, skal der altså foreligge en krænkelse af et eller flere af stykkerne i artikel 5 i EMRK ⁽⁴⁶⁷⁾.

⁽⁴⁶⁴⁾ Europarådet, Ministerkomitéen, *Twenty Guidelines on Forced Return*, vedtaget den 4. maj 2005.

⁽⁴⁶⁵⁾ Europarådet, Ministerkomitéen, *Recommendation Rec(2006)2-rev on the European Prison Rules*, vedtaget den 11. januar 2006 og omarbejdet og ændret den 1. juli 2020.

⁽⁴⁶⁶⁾ EF-Domstolen, forenede sager C-6/90 og C-9/90, *Francovich og Bonifaci m.fl. mod den Italienske Republik*, 19. november 1991.

⁽⁴⁶⁷⁾ EMD, *Lobanov mod Rusland*, nr. 16159/03, 16. oktober 2008, præmis 54.

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 7.2](#)).
- I henhold til EMRK kan en persons konkrete situation udgøre frihedsberøvelse i henhold til artikel 5 i EMRK eller en begrænsning af vedkommendes bevægelsesfrihed i henhold til artikel 2 i protokol nr. 4 til EMRK (se [afsnit 7.1](#)).
- I henhold til EMRK skal frihedsberøvelse begrundes i et specifikt formål, der er fastlagt i artikel 5, stk. 1, litra a)-f); der skal træffes en afgørelse om frihedsberøvelse i overensstemmelse med den ved lov foreskrevne fremgangsmåde; og den må ikke være vilkårlig (se [afsnit 7.3](#)).
- I henhold til EU-retten skal frihedsberøvelse være i overensstemmelse med loven (se [afsnit 7.3](#)), nødvendig og proportional (se [afsnit 7.5](#)).
- I EU-retten er den maksimale varighed af frihedsberøvelse før udsendelse fastsat til seks måneder, som undtagelsesvis kan forlænges til højst 18 måneder. EMRK indeholder ingen bestemmelser om maksimale perioder for frihedsberøvelse, men i henhold til retspraksis fra EMD bør national lovgivning fastlægge en maksimal periode, og retmæssigheden af varigheden af en frihedsberøvelse afhænger af omstændighederne i den konkrete sag (se [afsnit 7.6.4](#)).
- 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 7.6.3](#)), og udsendelsesprocedurer skal gennemføres med rettidig omhu («due diligence») (se [afsnit 7.6.2](#)).
- Frihedsberøvelse skal overholde den proceduremæssige sikring i artikel 5, stk. 2, i EMRK om retten til at blive informeret om grundene til anholdelsen. I EU-retten er det i henhold til tilbagesendelsesdirektivet og direktivet om modtagelsesforhold obligatorisk, at afgørelser om frihedsberøvelse er skriftlige og angiver de faktiske og retlige grunde.
- I henhold til både EU-retten og EMRK har en frihedsberøvet person ret til effektive retsmidler og til hurtig prøvelse af afgørelsen om frihedsberøvelse (se [afsnit 7.8](#)).
- I henhold til både EU-retten og EMRK skal frihedsberøvelse eller indskrænkning af fri bevægelighed overholde andre menneskerettighedsgarantier, såsom at forholdene ved frihedsberøvelse respekterer den menneskelige værdighed, at personers sundhed aldrig bringes i fare og behovet for særlige hensyn for medlemmer af sårbare grupper (se [afsnit 7.7](#) og [7.9](#)).

- En person, som har været udsat for vilkårlig eller uretmæssig frihedsberøvelse, kan have et erstatningskrav i henhold til både EU-retten og EMRK (se afsnit 7.10).

Yderligere retspraksis og materiale:

For at få adgang til yderligere retspraksis, se venligst [retningslinjerne](#) i denne håndbog. Yderligere materiale vedrørende de emner, der behandles i dette kapitel, kan findes i afsnittet »[Supplerende læsning](#)«.

8

Tvangsmæssige tilbagesendelser og fremgangsmåde ved udsendelse

| EU | Omhandlede emner | Europarådet |
|--|--|--|
| Tilbagesendelsesdirektivet (2008/115/EF) Forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt, forordning (EU) 2019/1896 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: sikkert, værdigt og human | Ministerkomitéen, Twenty Guidelines on Forced Return, 2005, nr. 19 |
| Direktivet om asylprocedurer (2013/32/EU), artikel 48 | Tavshedspligt | Ministerkomitéen, Twenty Guidelines on Forced Return, 2005, nr. 12 |
| EU's charter, 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) EMRK, artikel 3 (forbud mod tortur og andre former for mishandling) Ministerkomitéen, Twenty Guidelines on Forced Return, 2005, nr. 19 |

| EU | Omhandlede emner | Europarådet |
|----|------------------|--|
| | Undersøgelser | EMD, <i>Tarariyeva mod Rusland</i> , nr. 4353/03, 2006 (lægehjælp i fængsler) EMD, <i>Tais mod Frankrig</i> , nr. 39922/03, 2006 (helbredsundersøgelse under varetægt) EMD, <i>Ramsahai mod Nederlandene</i> [Storkammer], nr. 52391/99, 2007 (effektivt system) EMD, <i>Armani Da Silva mod Det Forenede Kongerige</i> [Storkammer], nr. 5878/08, 2016 (effektiv undersøgelse) |

Indledning

I dette kapitel undersøges det, hvordan en udlænding udsendes fra en stat. Retlige hindringer for udsendelse, såsom hindringer for udsendelse af asylansøgere, er behandlet i kapitel 1, 4 og 5.

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 selvskade eller selvmord, enten under frihedsberøvelse, før udsendelse eller under selve udsendelsen.

Inden for EU-retten er tvangsmæssige tilbagesendelser reguleret i [tilbagesendelsesdirektivet](#) (2008/115/EF). De aktiviteter, Frontex udfører i forbindelse med tilbagesendelser, er reguleret i [forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt](#) (forordning (EU) 2019/1896). Samordnede samlede udsendelser er reguleret ved [Rådets afgørelse 2004/573/EF](#).

I henhold til EU-retten indeholder omfattende EU-informationssystemer oplysninger om migranter med ulovligt ophold. Systemerne anvendes ved procedurer vedrørende migranter, bl.a. med henblik på tilbagesendelse (se [afsnit 2.1](#)).

EMD er kun sjældent blevet anmodet om at vurdere den faktiske måde, hvorpå udsendelse gennemføres. Der er imidlertid omfattende retspraksis, primært vedrørende artikel 2, 3 og 8 i EMRK, der omhandler myndighedernes brug af tvang generelt, behovet for at beskytte personer mod skader og myndighedernes proceduremæssige pligt til at undersøge deres håndtering af episoder, hvor en person angiveligt er blevet påført alvorlig skade. 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 instrumenter inden for den »bløde lovgivning« om det konkrete emne. Europarådets »Twenty Guidelines on Forced Return« (tyve retningslinjer om tvangsmæssig tilbagesendelse) giver nyttig vejledning og er derfor anført som reference i flere afsnit i dette kapitel ⁽⁴⁶⁸⁾. CPT-standarden indeholder også et afsnit specifikt om tilbagesendelser med fly ⁽⁴⁶⁹⁾.

Tilbagesendelser muliggøres ofte gennem tilbagetagelsesaftaler, der indgås på politisk eller operativt niveau. I EU kan tilbagetagelsesaftaler indgås af EU eller af de enkelte EU-medlemsstater. I 2004-2020 blev der indgået 18 EU-tilbagetagelsesaftaler ⁽⁴⁷⁰⁾. Der er igangværende forhandlinger med fem lande ⁽⁴⁷¹⁾.

8.1. Gennemførelse af udsendelse: sikkert, værdigt og human

I henhold til EU-retten foreskriver **tilbagesendelsesdirektivet**, at tvangsmæssige tilbagesendelser 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) ⁽⁴⁷²⁾. I et bilag til Rådets

⁽⁴⁶⁸⁾ Europarådet, Ministerkomitéen, *Twenty Guidelines on Forced Return*, vedtaget den 4. maj 2005.

⁽⁴⁶⁹⁾ Europarådet, CPT (2003), *The CPT Standards: Deportation of foreign nationals by air*.

⁽⁴⁷⁰⁾ I kronologisk rækkefølge med: Hongkong, Macao, Sri Lanka, Albanien, Rusland, Ukraine, Nordmakedonien, Bosnien-Hercegovina, Montenegro, Serbien, Moldova, Pakistan, Georgien, Armenien, Azerbaijan, Tyrkiet, Kap Verde og Belarus. Se også Europa-Kommissionens websted under »Return & readmission«. EU underskrev ikkebindende tilbagetagelsesaftaler med Afghanistan, Etiopien, Ghana, Niger og Nigeria.

⁽⁴⁷¹⁾ Algeriet, Kina, Jordan, Nigeria og Tunesien. Se også Europa-Kommissionens (2018) »Unionens tilstand 2018: En mere konsekvent og effektiv europæisk tilbagesendelsespolitik«.

⁽⁴⁷²⁾ For mere information om EU-medlemsstaternes praksis, se FRA (2020) »Forced return monitoring systems – 2020 update«.

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 tvangsforanstaltninger ⁽⁴⁷³⁾.

Tilbagesendelsesdirektivet kræver, at der tages hensyn til den enkelte 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 omhandle konkrete helbredsspørgsmål, såsom højgravide kvinder.

Tilbagesendelsesdirektivet kræver, at uledsagede børn kun sendes tilbage til familiemedlemmer, en udpeget værge eller til passende modtagelsesfaciliteter (artikel 10) ⁽⁴⁷⁴⁾.

I henhold til EU-retten har lande en positiv forpligtelse til ikke at mishandle en person inden for deres retsområde eller under deres kontrol, uanset deres migrationsstatus. Der vil 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 artikel 3 i EMRK finder anvendelse. Der skal tages hensyn til en persons særlige sårbarheder, såsom sårbarheder, der hidrører fra alder, graviditet eller vedkommendes psykiske helbredstilstand ⁽⁴⁷⁵⁾. Migranter med ulovligt ophold, der afventer udsendelse, skal erklæres »i stand til at rejse« ⁽⁴⁷⁶⁾.

⁽⁴⁷³⁾ 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). Se også Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (2018), *Code of Conduct: For return operations and return interventions coordinated or organised by Frontex*, Frontex, Warszawa.

⁽⁴⁷⁴⁾ Se også FRA (2019), *Returning Unaccompanied Children: Fundamental rights considerations*, Publikationskontoret, Luxembourg, september 2019.

⁽⁴⁷⁵⁾ EMD, *Shioshvili m.fl. mod Rusland*, nr. 19356/07, 20. december 2016, præmis 85-86; EMD, *M.S.S. mod Belgien og Grækenland* [Storkammer], nr. 30696/09, 21. januar 2011; EMD, *Darraj mod Frankrig*, nr. 34588/07, 4. november 2010; EMD, *Mubilanzila Mayeka og Kaniki Mitunga mod Belgien*, nr. 13178/03, 12. oktober 2006; EMD, *Moustahi mod Frankrig*, nr. 9347/14, 25. juni 2020, præmis 68-70.

⁽⁴⁷⁶⁾ EMD, *Al-Zawatia mod Sverige* (dec.), nr. 50068/08, 22. juni 2010, præmis 58.

Ifølge Europarådets [Twenty Guidelines on Forced Return](#) (tyve 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).

8.2. Tavshedspligt

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.

I henhold til EU-retten er de oplysninger, der indsamles under asylproceduren, reguleret af artikel 48 i [direktivet om asylprocedurer](#) (2013/32/EU), som kræver, at EU-medlemsstaterne skal sikre fortroligheden af alle oplysninger, der indsamles. Artikel 30 foreskriver garantier for ikke at videregive oplysninger til formodede aktører bag forfølgelse, når oplysninger om de enkelte asylansøgere indsamles.

I henhold til EMRK kan et brud på tavshedspligten rejse spørgsmål inden for anvendelsesområdet af artikel 8 i EMRK og kan i tilfælde, hvor et sådant brud ville føre til en risiko for mishandling ved tilbagevendelse, også være omfattet af artikel 3 i EMRK. EMD fastslog, at et brud på tavshedspligten i udsendelsesproceduren, er en krænkelse af artikel 3 i EMRK, eftersom videregivelse af oplysninger om, at den tilbagesendte var mistænkt for terror, kunne medføre risiko for mishandling ⁽⁴⁷⁷⁾.

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 forbudet mod at dele oplysninger, der relaterer til asylansøgninger (retningslinje 12).

⁽⁴⁷⁷⁾ EMD, X. mod *Sverige*, nr. 36417/16, 9. januar 2018, præmis 55-61.

8.3. 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 og EMRK. Artikel 2 er en af de vigtigste rettigheder, som ikke kan fraviges i henhold til artikel 15 i EMRK. EMRK foreskriver dog, at magtanvendelse, navnlig dødbringende magtanvendelse, ikke er i strid med artikel 2, hvis magtanvendelsen er »absolut nødvendig« og »strengt påkrævet«⁽⁴⁷⁸⁾.

I henhold til 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).

I henhold til EMRK er staters primære forpligtelse i henhold til artikel 2 i EMRK i forbindelse med dens statslige aktørers brug af magt at indføre en passende retlig ramme, der definerer, under hvilke begrænsede omstændigheder retshåndhævende myndigheder må anvende magt. Retspraksis, der relaterer til artikel 2 i EMRK, kræver, 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 tydelige og i tilstrækkelig grad angivet inden for en sådan ramme⁽⁴⁷⁹⁾. I tilfælde hvor statslige aktører overskrider grænserne for rimelig magtanvendelse, og dette fører til overlast, eller sågar dødsfald, kan medlemsstaten drages til

⁽⁴⁷⁸⁾ EMD, *McCann m.fl. mod Det Forenede Kongerige*, nr. 18984/91, 27. september 1995, præmis 148-149; EMD, *Yüksel Erdoğan m.fl. mod Tyrkiet*, nr. 57049/00, 15. maj 2007, præmis 86; EMD, *Ramsahai m.fl. mod Nederlandene* [Storkammer], nr. 52391/99, 15. maj 2007, præmis 286; EMD, *Giuliani og Gaggio mod Italien* [Storkammer], nr. 23458/02, 24. marts 2011, præmis 175-176.

⁽⁴⁷⁹⁾ EMD, *Makaratzis mod Grækenland* [Storkammer], nr. 50385/99, 20. december 2004, præmis 58; EMD, *Nachova m.fl. mod Bulgarien* [Storkammer], nr. 43577/98 og 43579/98, 6. juli 2005, præmis 96; EMD, *Giuliani og Gaggio mod Italien* [Storkammer], nr. 23458/02, 24. marts 2011, præmis 209.

ansvar. Der skal foretages en effektiv undersøgelse af begivenheden, som kan føre til retsforfølgning ⁽⁴⁸⁰⁾, og de relevante myndigheder skal sikre en tilbundsgående undersøgelse ⁽⁴⁸¹⁾.

EMD 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 omfattet af sanktioner, og afværge, at sådanne forbrydelser begås ⁽⁴⁸²⁾. Spørgsmålet er, hvorvidt myndighederne har gjort alt, hvad der med rimelighed kunne forventes af dem, med henblik på at forebygge en reel og overhængende risiko for livsfare, som de havde eller burde have haft kendskab til ⁽⁴⁸³⁾.

Ved vurderingen af legaliteten af magtanvendelsen har EMD 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 eller ej.

Eksempel: I sagen *Kaya mod Tyrkiet* ⁽⁴⁸⁴⁾ gentog EMD, at medlemsstaten skal overveje den magt, der anvendes, og graden af risiko for, at den kan resultere i dødsfald.

⁽⁴⁸⁰⁾ EMD, *McCann m.fl. mod Det Forenede Kongerige*, nr. 18984/91, 27. september 1995, præmis 161; EMD, *Velikova mod Bulgarien*, nr. 41488/98, 18. maj 2000, præmis 80.

⁽⁴⁸¹⁾ EMD, *Enukidze og Girgvliani mod Georgien*, nr. 25091/07, 26. april 2011, præmis 277; EMD, *Armani Da Silva mod Det Forenede Kongerige* [Storkammer], nr. 5878/08, 30. marts 2016, præmis 229.

⁽⁴⁸²⁾ EMD, *Osman mod Det Forenede Kongerige*, nr. 23452/94, 28. oktober 1998; EMD, *Mastromatteo mod Italien* [Storkammer], nr. 37703/97, 24. oktober 2002, præmis 72-73; EMD, *Finogenov m.fl. mod Rusland*, nr. 18299/03 and 27311/03, 20 december 2011, præmis 209.

⁽⁴⁸³⁾ EMD, *Branko Tomašić m.fl. mod Kroatien*, nr. 46598/06, 15. januar 2009, præmis 51.

⁽⁴⁸⁴⁾ EMD, *Kaya mod Tyrkiet*, nr. 22729/93, 19. februar 1998.

Anvendelsen af tvang kan ikke kun rejse spørgsmål i henhold til artikel 2, som omfatter situationer med dødsfald eller livstruende situationer, såsom selvmordsforsøg, der giver varige mén, men også i henhold til artikel 3 og 8 i EMRK i de situationer, hvor den pågældende lider overlast eller skade gennem brug af tvang, som ikke udgør uretmæssigt drab.

EMD fastslog, at det er en krænkelse af artikel 3 i EMRK, når en person bliver hjerne-skadet som følge af brug af overdreven tvang under en anholdelse ⁽⁴⁸⁵⁾, når anholdte bliver slået i ansigtet af statslige aktører under deres frihedsberøvelse på en politstation ⁽⁴⁸⁶⁾, eller når myndighederne ikke effektivt undersøger klagerens klager over påstået mishandling under en udvisning ⁽⁴⁸⁷⁾.

EMD har i relation til artikel 8 i EMRK udtrykt bekymring over episoder, hvor politiet eller andre myndighedspersoner har deltaget i »interventioner« over for personer. Personer skal beskyttes mod risiko for uretmæssig indtrængen af politiet i deres hjem ⁽⁴⁸⁸⁾. Der skal være indført garantier for at undgå eventuel misbrug og beskytte menneskelig værdighed. Disse kan omfatte, at staten skal gennemføre en effektiv undersøgelse, hvis dette er det eneste lovlige middel til at undersøge påstande om uretmæssig ransagning af en ejendom ⁽⁴⁸⁹⁾.

Dødsfald eller skader kan være forårsaget af tvangsmæssige fastholdelsesteknikker, eller af at en medlemsstat ikke har forhindret dødsfald, herunder som følge af selvpåført skade eller af medicinske årsager ⁽⁴⁹⁰⁾. I denne henseende udelukker Europarådets »[Twenty Guidelines on Forced Return](#)« (tyve retningslinjer om tvangsmæssig tilbagesendelse) brugen af fastholdelsesforanstaltninger, der helt eller delvist sandsynligvis kan blokere luftvejene, eller som kan tvinge den tilbage sendte person til at indtage stillinger, hvor vedkommende risikerer kvælning (retningslinje 19).

⁽⁴⁸⁵⁾ EMD, *Ilhan mod Tyrkiet* [Storkammer], nr. 22277/93, 27. juni 2000, præmis 77-87.

⁽⁴⁸⁶⁾ EMD, *Bouyid mod Belgien* [Storkammer], nr. 23380/09, 28. september 2015.

⁽⁴⁸⁷⁾ EMD, *Thuo mod Cypren*, nr. 3869/07, 4. april 2017.

⁽⁴⁸⁸⁾ EMD, *Kučera mod Slovakiet*, nr. 48666/99, 17. juli 2007, præmis 119 og 122-124; EMD, *Rachwalski og Ferenc mod Polen*, nr. 47709/99, 28. juli 2009, præmis 58-63.

⁽⁴⁸⁹⁾ EMD, *Vasylychuk mod Ukraine*, nr. 24402/07, 13. juni 2013, præmis 84.

⁽⁴⁹⁰⁾ Se f.eks. Det Forenede Kongerige, *FGP mod Serco Plc & Anor* [2012] EWHC 1804 (Admin), 5. juli 2012.

8.4. Undersøgelser

I henhold til EMRK kan de generelle principper, der er udviklet i relation til navnlig artikel 2, 3 og 8 i EMRK, 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. De relevante myndigheder skal være særligt omhyggelige under den efterfølgende undersøgelse⁽⁴⁹¹⁾. Medlemsstaten kan fortsat 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 omstændigheder⁽⁴⁹²⁾. Der skal være reel mulighed for ansvarliggørelse og gennemsigtighed for at sikre respekten for retsstatsprincippet og for at bevare offentlighedens tillid⁽⁴⁹³⁾.

Når en person findes død eller kvæstet og er eller har været i statslig varetægt eller kontrol, påhviler det medlemsstaten at tilvejebringe en tilfredsstillende og overbevisende redegørelse for de pågældende hændelser. Det blev eksempelvis konstateret en krænkelse af artikel 2 i EMRK, da regeringen fastslog dødsårsagen til at være naturlige årsager, uden nogen anden tilfredsstillende forklaring på dødsfaldet eller med en mangelfuld obduktion⁽⁴⁹⁴⁾. Tilsvarende blev der konstateret krænkelse af artikel 2 i sager vedrørende utilstrækkelig lægehjælp på et fængselshospital⁽⁴⁹⁵⁾ og mangelfuldheder i undersøgelsen af klagerens tilstand, mens han blev holdt i varetægt⁽⁴⁹⁶⁾.

For en undersøgelse af en klage vedrørende artikel 2 er de vigtigste kriterier, at den bør være uafhængig, tilstrækkelig og effektiv, udføres straks og med rimelig hurtighed, og at den inddrager ofrets familie samt er åben for offentlig kontrol⁽⁴⁹⁷⁾. Resultaterne af undersøgelsen bør også være offentligt tilgængelige. Det er

⁽⁴⁹¹⁾ EMD, *Armani Da Silva mod Det Forenede Kongerige* [Storkammer], nr. 5878/08, 30. marts 2016.

⁽⁴⁹²⁾ EMD, *McCann m.fl. mod Det Forenede Kongerige*, nr. 18984/91, 27. september 1995, præmis 161; EMD, *Velikova mod Bulgarien*, nr. 41488/98, 18. maj 2000, præmis 80.

⁽⁴⁹³⁾ EMD, *Ramsahai m.fl. mod Nederlandene* [Storkammer], nr. 52391/99, 15. maj 2007, præmis 325.

⁽⁴⁹⁴⁾ EMD, *Tanli mod Tyrkiet*, nr. 26129/95, 10. april 2001, præmis 143-147.

⁽⁴⁹⁵⁾ EMD, *Tariyeva mod Rusland*, nr. 4353/03, 14. december 2006, præmis 88.

⁽⁴⁹⁶⁾ EMD, *Tais mod Frankrig*, nr. 39922/03, 1. juni 2006.

⁽⁴⁹⁷⁾ EMD, *Armani Da Silva mod Det Forenede Kongerige* [Storkammer], nr. 5878/08, 30. marts 2016, præmis 232-237.

myndighedernes ansvar at iværksætte efterforskningen af egen drift og uden at vente på, at en klage indgives. Undersøgelsen bør udføres af en embedsmand eller et organ, der er uafhængig af dem, som er impliceret i hændelserne. Dermed henvises ikke kun til, at der ikke må være nogen hierarkisk eller institutionel tilknytning, men også uafhængighed i praksis ⁽⁴⁹⁸⁾.

Hovedpunkter

- Udsendelser skal gennemføres på en sikker og human måde, og på en måde så den pågældende persons værdighed beskyttes (se [afsnit 8.1](#)).
- De pågældende personer skal være i stand til at rejse, når deres fysiske og psykiske helbred tages i betragtning (se [afsnit 8.1](#)).
- Der skal drages særlig omsorg for sårbare personer, herunder børn og personer, der er selvmordstruede eller i risiko for selvskade (se [afsnit 8.1](#)).
- I henhold til EU-retten skal medlemsstaterne etablere effektive ordninger for tilsyn med tvangstilbagesendelser (se [afsnit 8.1](#)).
- Tilbagesendelsesdirektivet kræver, at uledsagede børn kun sendes tilbage til familie-medlemmer, en udpeget værge eller til passende modtagelsesfaciliteter (se [afsnit 8.1](#)).
- Fortroligheden af oplysninger, der indsamles under asylproceduren, skal sikres (se [afsnit 8.2](#)).
- I henhold til både EU-retten og EMRK skal enhver anvendelse af tvangsforanstaltninger være rimelig, nødvendig og proportional (se [afsnit 8.3](#)).
- I henhold til EMRK er myndighederne forpligtet til at efterforske påstande om overdreven magtanvendelse (se [afsnit 8.4](#)).

Yderligere retspraksis og materiale:

For at få adgang til yderligere retspraksis, se venligst [retningslinjerne](#) i denne håndbog. Yderligere materiale vedrørende de emner, der behandles i dette kapitel, kan findes i afsnittet »[Supplerende læsning](#)«.

⁽⁴⁹⁸⁾ EMD, *Finucane mod Det Forenede Kongerige*, nr. 29178/95, 1. juli 2003, præmis 68.

9

Økonomiske og sociale rettigheder

| EU | Omhandlede emner | Europarådet |
|---|-------------------------------|---|
| <p>EU's charter, artikel 12 (forsamlings- og foreningsfrihed), artikel 15, stk. 1, (erhvervsfrihed og ret til at arbejde), artikel 16 (frihed til at oprette og drive egen virksomhed), artikel 28 (forhandlingsret og ret til kollektive skridt), artikel 29 (ret til arbejdsformidling), artikel 30 (beskyttelse i tilfælde af ubegrundet opsigelse), artikel 31 (retfærdige og rimelige arbejdsforhold) og artikel 32 (forbud mod børnearbejde og beskyttelse af unge på arbejdspladsen)</p> <p>Adgang til arbejdsmarkedet er reguleret af afledt 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>Den europæiske socialpagt, artikel 1, stk. 2, (ikkeforskelsbehandling og tvangsarbejde)</p> <p>Den europæiske socialpagt, artikel 5 (forsamlings- og foreningsfrihed)</p> <p>Den europæiske socialpagt, artikel 6 (kollektive forhandlinger og kollektive skridt)</p> <p>EMD, <i>Bigaeva mod Grækenland</i>, nr. 26713/05, 2009 (udlænding tilladt at gennemføre erhvervsuddannelse, men ikke tilladt at deltage i tilhørende eksamen)</p> <p>ECSR, <i>LO/TCO mod Sverige</i>, klage nr. 85/2012, 2013 (begrænsninger af lige behandling af udstationerede arbejdstagere for så vidt angår beskæftigelse og organisationsmæssige rettigheder)</p> |

| EU | Omhandlede emner | Europarådet |
|--|-----------------------------|---|
| <p>EU's charter, artikel 14 (ret til uddannelse for alle)</p> <p>Tilbagesendelsesdirektivet (2008/115/EF), artikel 14, stk. 1 (migranter i en irregulær situation)</p> <p>Direktivet om modtagelsesforhold (2013/33/EU), artikel 14 (asylansøgere)</p> | <p>Uddannelse</p> | <p>EMRK, artikel 2 i protokol nr. 1 (ret til uddannelse)</p> <p>Den europæiske socialpagt, artikel 17 (børns ret til social, juridisk og økonomisk beskyttelse), artikel 18 (ret til at udføre erhvervs-mæssigt arbejde) og artikel 19 (vandrende arbejdstagers og deres familiemedlemmers ret til beskyttelse og bistand)</p> <p>EMD, <i>Ponomaryovi mod Bulgarien</i>, nr. 5335/05, 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> (dec.), nr. 29043/95, 1998 (udlændinge opkrævet højere betaling for videregående uddannelse)</p> |
| <p>EU's charter, 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 afledt EU-ret</p> | <p>Indkvartering</p> | <p>EMD, <i>Gillow mod Det Forenede Kongerige</i>, nr. 9063/80, 1986 (ret til respekt for hjemmet)</p> <p>EMD, <i>M.S.S. mod Belgien</i> [Storkammer], nr. 30696/09, 2011 (manglende tilvejebringelse af bolig kan udgøre en krænkelse af EMRK's artikel 3)</p> <p>Den europæiske socialpagt, artikel 31 (ret til bolig)</p> <p>ECSR, <i>FEANTSA mod Nederlandene</i>, klage nr. 86/2012, 2014 (ret til nødindkvartering)</p> <p>ECSR, <i>DCI mod Nederlandene</i>, klage nr. 47/2008, 2009 (bolig til børn i en irregulær situation)</p> |

| EU | Omhandlede emner | Europarådet |
|--|--|--|
| <p>EU's charter, artikel 35 (sundhedsbeskyttelse)</p> <p>Sundhedspleje er reguleret af afledt EU-ret inden for hver kategori</p> | <p>Sundhedspleje</p> | <p>Den europæiske socialpagt, artikel 11 (ret til sundhedsmæssig beskyttelse)</p> <p>Den europæiske socialpagt, artikel 13 (ret til social og sundhedsmæssig bistand)</p> <p>ECSR, <i>FIDH</i> mod <i>Frankrig</i>, klage nr. 14/2003 af 2004</p> <p>ECSR, <i>EUROCEF</i> mod <i>Frankrig</i>, klage nr. 114/2015, 2018 (indkvartering og pasning af uledsagede børn)</p> |
| <p>For tredjelandstatsborgere, som er familiemedlemmer til EØS-statsborgere:</p> <p>Direktivet om fri bevægelighed(2004/38/EF), artikel 24 og 14</p> <p>Forordning om koordinering af de sociale sikringsordninger (EF) nr. 883/2004, ændret ved forordning (EU) nr. 465/2012</p> <p>For tredjelandstatsborgere, der flytter inden for EU:</p> <p>Forordning (EF) nr. 859/2003 og forordning (EU) nr. 1231/2010</p> <p>Andre kategorier:</p> <p>Afledt EU-ret giver asylansøgere, flygtninge, personer tildelt subsidier beskyttelse, ofre for menneskehandel og fastboende udlændinge konkrete rettigheder</p> <p>EU-Domstolen, forenede sager C-443/14 og C-444/14, <i>Alo og Osso</i> [Store Afdeling], 2016 (bopælskrav pålagt personer med subsidier beskyttelsesstatus)</p> <p>EU-Domstolen, sag C-713/17, <i>Ayubi</i>, 2018 (flygtninge med en tidsbegrænset opholdstilladelse)</p> | <p>Social sikring og social bistand</p> | <p>EMD, <i>Gaygusuz</i> mod <i>Østrig</i>, nr. 17371/90, 1996 (diskrimination af udlændinge i forbindelse med arbejdsløshedsunderstøttelse)</p> <p>EMD, <i>Koua Poirrez</i> mod <i>Frankrig</i>, nr. 40892/98, 2003 (diskrimination af udlændinge i forbindelse med invalideydelse)</p> <p>EMD, <i>Dhahbi</i> mod <i>Italien</i>, nr. 17120/09, 2014 (diskrimination af udlændinge i forbindelse med familieydelse)</p> <p>EMD, <i>Andrejeva</i> mod <i>Letland</i> [Storkammer], nr. 55707/00, 2009 (diskrimination af udlændinge i forbindelse med pensionsydelse)</p> <p>Den europæiske socialpagt, artikel 12 (ret til social tryghed), artikel 13 (ret til social og sundhedsmæssig bistand), artikel 14 (ret til at drage nytte af sociale velfærdsforanstaltninger), artikel 15 (handicappede personers rettigheder), artikel 17 (børns ret til social, juridisk og økonomisk beskyttelse), artikel 23 (ret til social beskyttelse for ældre personer) og artikel 30 (beskyttelse mod fattigdom og social udstødelse)</p> <p>ECSR, <i>EUROCEF</i> mod <i>Frankrig</i>, klage nr. 114/2015, 2018 (indkvartering og pasning af uledsagede børn)</p> |

Indledning

For de fleste migranter kan det være vanskeligt 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 ophold for at få adgang til den fulde vifte 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 ulovligt 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 regulerer ⁽⁴⁹⁹⁾.

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 betingelser ⁽⁵⁰⁰⁾. Differentieret behandling bliver mindre acceptabel, jo mere en udlændings indvandringssituation ligner den situation, som statens egne statsborgere befinder sig i ⁽⁵⁰¹⁾. I forbindelse med grundlæggende kernerettigheder, såsom retten til livet eller forbuddet mod nedværdigende behandling, vil differentieret behandling udgøre forbudt diskrimination ⁽⁵⁰²⁾. Disse principper er af særlig betydning for så vidt angår adgangen til sociale rettigheder.

Dette kapitel giver en kort oversigt over både EU's og Europarådets standarder vedrørende adgangen til økonomiske og sociale rettigheder, dvs. retten til arbejde, uddannelse, bolig, sundhedspleje og social beskyttelse.

⁽⁴⁹⁹⁾ EU's charter, artikel 21; EMRK, artikel 14 og protokol nr. 12, artikel 1; den europæiske socialpakt, del V, artikel E.

⁽⁵⁰⁰⁾ EMD, *Bah mod Det Forenede Kongerige*, nr. 56328/07, 27. september 2011.

⁽⁵⁰¹⁾ EMD, *Gaygusuz mod Østrig*, nr. 17371/90, 16. september 1996.

⁽⁵⁰²⁾ ECSR, *Defence for Children International (DCI) mod Nederlandene*, klage nr. 47/2008, begrundelse, 20. oktober 2009.

9.1. De væsentligste retskilder

I henhold til 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. [Direktivet om fri bevægelighed](#) (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 (se også [afsnit 6.2](#)). Direktivet finder også anvendelse på tredjelandsstatsborgere, som er familiemedlemmer til statsborgere fra Island, Liechtenstein og Norge ⁽⁵⁰³⁾. Familiemedlemmer til schweiziske statsborgere nyder en tilsvarende status ⁽⁵⁰⁴⁾. De familiemedlemmer, som er omfattet af disse bestemmelser, er ikke kun berettiget til at få adgang til arbejdsmarkedet, men har også 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 [Ankaraaftalen](#) fra 1963 og [tillægsprotokollen](#) hertil fra 1970, som antog, at Tyrkiet ville blive medlem af EU senest i 1985.

Graden af adgangen til arbejdsmarkedet for andre kategorier af tredjelandsstatsborgere, såsom asylansøgere, flygtninge eller fastboende udlændinge, er reguleret af specifikke direktiver. I december 2011 vedtog EU [direktivet om kombinerede tilladelser](#) (2011/98/EU), som indfører en enkelt ansøgningsprocedure for tredjelandsstatsborgere 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.

Eksempel: Sagen *Martinez Silva* ⁽⁵⁰⁵⁾ vedrørte afvisning af en tredjelandsstatsborgers anmodning om en familieydelse med den begrundelse, at italiensk lovgivning ikke giver mulighed for tildeling af den pågældende ydelse til ikke-EU-statsborgere med en kombineret arbejdstilladelse. EU-Domstolen

⁽⁵⁰³⁾ Aftale om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, 2. maj 1992, del III, Fri bevægelighed for personer, tjenesteydelser og kapital, EFT 1994 L 1/3.

⁽⁵⁰⁴⁾ 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, artikel 7.

⁽⁵⁰⁵⁾ EU-Domstolen, sag C-449/16, *Kerly del Rosario Martinez Silva mod Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) og Comune di Genova*, 21. juni 2017.

fastslog, at en indehaver af en fælles tilladelse ikke må udelukkes fra at modtage en familieydelse i national lovgivning på grund af klausulen om lige behandling i direktivet om kombinerede tilladelser.

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 socialsikringssystemet ⁽⁵⁰⁶⁾. Det finder også anvendelse på tredjelandssstatsborgere, 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 tredjelandssstatsborgeres eller statsløse personers retsstilling«.

[Fællesskabspagten om arbejdstagernes grundlæggende arbejdsmarkedsmæssige og sociale rettigheder](#) blev vedtaget den 9. december 1989 ved en erklæring fra alle medlemsstater. 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, der er nedfældet i fællesskabspagten, er blevet videreudviklet og udvidet i EU's charter om grundlæggende rettigheder. Chartrets anvendelsesområde er begrænset 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 der meget få sociale rettigheder, som er garanteret alle mennesker, som f.eks. 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.

I henhold til Europarådets retsorden garanterer EMRK hovedsageligt borgerlige og politiske rettigheder og giver derfor kun begrænset vejledning om økonomiske og sociale rettigheder.

Den europæiske socialpagt (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 deltagende stater respekterer rettighederne i den europæiske

⁽⁵⁰⁶⁾ Direktiv 2000/43/EF, EFT 2000 L 180/22.

socialpagt. Den europæiske socialpagt indeholder et katalog af rettigheder, der omfatter bolig, sundhed, uddannelse, beskæftigelse, social beskyttelse, fri bevægelighed for personer og ikkeforskelsbehandling.

Selv om den europæiske socialpagts beskyttelse for migranter ikke bygger på princippet om gensidighed, finder dens bestemmelser principielt kun anvendelse på statsborgere i medlemsstater, der har ratificeret den europæiske socialpagt, og som er migranter i andre stater, der også har ratificeret den europæiske socialpagt. Ifølge bilaget til den europæiske socialpagt finder pagtens artikel 1-17 og 20-31 anvendelse på udlændinge, selv om der ikke udtrykkeligt henvises til dem, forudsat at 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 den europæiske socialpagt. 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 inden for området af de deltagende stater, og artikel 19 sikrer vandrende arbejdstageres og deres familiemedlemmers ret til beskyttelse og bistand.

Den europæiske socialpagts 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 udvidet den europæiske socialpagts personelle anvendelsesområde til at omfatte alle inden for området, herunder migranter i en irregulær situation ⁽⁵⁰⁷⁾.

Den europæiske socialpagt har en vigtig supplerende forbindelse til EMRK, hvilket tilfører ECSR's retspraksis betydelig værdi. Selv om ikke alle EU- og Europarådsmedlemsstater har ratificeret den europæiske socialpagt eller tilsluttet sig alle bestemmelserne heri, har EMD fastslået, at ratificering ikke er afgørende for EMD's fortolkning af visse spørgsmål, der rejses i medfør af EMRK, som også er reguleret af den europæiske socialpagt ⁽⁵⁰⁸⁾.

⁽⁵⁰⁷⁾ ECSR, *International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) mod Frankrig*, klage nr. 14/2003, begrundelse, 8. september 2004; ECSR, *Conference of European Churches (CEC) mod Nederlandene*, klage nr. 90/2013, begrundelse, 1. juli 2014; og ECSR, *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) mod Nederlandene*, klage nr. 86/2012, begrundelse, 2. juli 2014. Derudover udstedte ESCR en udtalelse om fortolkning af flygtnings rettigheder i medfør af den europæiske socialpagt i 2015.

⁽⁵⁰⁸⁾ EMD, *Demir og Baykara mod Tyrkiet* [Storkammer], nr. 34503/97, 12. november 2008, præmis 85-86. 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 Den Internationale Arbejdsorganisations konvention nr. 143.

9.2. 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 de grundlæggende arbejdstagerrettigheder respekteres. Tilsvarende har arbejdstagere, uanset deres retsstilling, ret til at modtage enhver forfalden betaling for det arbejde, som de har udført.

I henhold til 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).

De sager, som EMD har behandlet inden for relaterede områder, omfatter bl.a. situationen for en udlænding, som havde fået tilladelse til at påbegynde uddannelsen til et bestemt erhverv, og som efterfølgende blev nægtet retten til at udøve det.

Eksempel: I sagen *Bigaeva mod Grækenland* ⁽⁵⁰⁹⁾ havde en russisk statsborger fået tilladelse til at påbegynde et 18-måneders uddannelsesforløb med henblik på at erhverve advokatbestalling i Grækenland. Efter færdiggørelse nægtede advokatrådet at give hende tilladelse til at deltage i eksamener, fordi hun ikke var græsk statsborger. EMD påpegede, at advokatrådet havde tilladt klageren at påbegynde sit uddannelsesforløb, 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 manglende sammenhæng og respekt for klageren, såvel personligt som fagligt, og havde udgjort et uretmæssigt indgreb i hendes privatliv som omhandlet i artikel 8 i EMRK. EMD fandt dog ikke, at det i sig selv var diskriminerende at udelukke udlændinge fra advokaterhvervet.

Artikel 1 i **den europæiske socialpakt** garanterer retten til arbejde og forbyder forskelsbehandling inden for beskæftigelse samt tvangsarbejde. Dette indebærer, at udlændinge kun må forbydes at varetage job, som er tæt knyttet til beskyttelse af offentlighedens interesse eller national sikkerhed, og som omfatter udøvelse af offentlig myndighed (på højt plan) ⁽⁵¹⁰⁾.

⁽⁵⁰⁹⁾ EMD, *Bigaeva mod Grækenland*, nr. 26713/05, 28. maj 2009.

⁽⁵¹⁰⁾ ECSR, *Conclusions 2012, Albanien*, artikel 1, stk. 2.

Artikel 18 i den europæiske socialpagt foreskriver retten til at udføre erhvervsmæssigt arbejde på området for andre deltagende stater i den europæiske socialpagt. Denne bestemmelse regulerer ikke indrejse til området med henblik på beskæftigelse og er i visse henseender formanende snarere end forpligtende. Den kræver dog, at antallet af afslag på arbejdstilladelser ikke må være for højt ⁽⁵¹¹⁾; at det skal være muligt at opnå arbejds- og opholdstilladelse ved én enkelt ansøgningsprocedure og uden overdrevne gebyrer ⁽⁵¹²⁾; at udstedte arbejdstilladelser ikke må være for geografisk og/eller erhvervsmæssigt begrænsede ⁽⁵¹³⁾; og at tab af beskæftigelse ikke automatisk og umiddelbart medfører tab af opholdstilladelse, men at personen bør have tid til at søge en anden beskæftigelse ⁽⁵¹⁴⁾.

Artikel 19 i den europæiske socialpagt indeholder et omfattende katalog af bestemmelser, der støtter vandrende arbejdstagere på andre deltagende staters område, men med klausulen om at de skal være der retmæssigt (se dog [kapitel 4](#) for flere oplysninger om artikel 19, stk. 8).

Den europæiske socialpagt 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 aflønning og kollektive rettigheder ⁽⁵¹⁵⁾.

I henhold til EU-retten er en af de friheder, som er udtrykt i *EU's charter*, »ret[ten] til at arbejde og til at udøve et frit valgt eller accepteret erhverv« (chartrets artikel 15, stk. 1). Denne ret er dog afgrænset af national ret, herunder nationale love, 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, herunder ikke-EU-statsborgere, nyder beskyttelse mod ubegrundet opsigelse (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).

⁽⁵¹¹⁾ ECSR, *Conclusions XVII-2*, Spanien, artikel 18, stk. 1.

⁽⁵¹²⁾ ECSR, *Conclusions XVII-2*, Tyskland, artikel 18, stk. 2.

⁽⁵¹³⁾ ECSR, *Conclusions V*, Tyskland, artikel 18, stk. 3.

⁽⁵¹⁴⁾ ECSR, *Conclusions XVII-2*, Finland, artikel 18, stk. 3.

⁽⁵¹⁵⁾ ECSR, *Marangopoulos Foundation for Human Rights (MFHR) mod Grækenland*, 6. december 2006, klage nr. 30/2005, begrundelse, som refererer til minearbejdere.

Afledt 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 9.2.1-9.2.9 beskriver kort situationen for de vigtigste kategorier af tredjelandstatsborgere.

9.2.1. Familiemedlemmer til statsborgere i EØS-lande og Schweiz

I henhold til EU-retten har udvalgte familiemedlemmer – uanset nationalitet – til EU-borgere, der udøver retten til fri bevægelighed, og til andre borgere 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 [direktivet om fri bevægelighed](#) for EU-borgere).

Familiemedlemmer til schweiziske statsborgere har ikke ret til fuld ligebehandling i denne henseende ⁽⁵¹⁶⁾.

Med hensyn til fri bevægelighed for EU-borgere og disses familiemedlemmer, uanset nationalitet, kan EU-medlemsstaterne i henhold til artikel 45, stk. 4, i [TEUF](#) forbeholde ansættelser i den offentlige administration deres egne statsborgere. EU-Domstolen har fortolket denne bestemmelse indskrænkende og har ikke tilladt EU-medlemsstaterne at forbeholde adgang til visse stillinger, eksempelvis lærerpraktikant ⁽⁵¹⁷⁾ eller universitetslektor i fremmedsprog ⁽⁵¹⁸⁾, deres egne statsborgere.

Med henblik på at fremme den reelle frie 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

⁽⁵¹⁶⁾ EU-Domstolen, sag C-70/09, *Alexander Hengartner og Rudolf Gasser mod Landesregierung Vorarlberg*, 15. juli 2010, præmis 39-43.

⁽⁵¹⁷⁾ EF-Domstolen, sag C-66/85, *Deborah Lawrie-Blum mod Land Baden-Württemberg*, 3. juli 1986, præmis 26-27.

⁽⁵¹⁸⁾ 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, præmis 15-21.

konsolideret i marts 2013 (bemærk også ændringer). Der er komplekse bestemmelser vedrørende de personer, 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. EU-Domstolen har afsagt en række domme på dette område ⁽⁵¹⁹⁾.

9.2.2. Udstationerede arbejdstagere

I **henhold til EU-retten** er tredjelandstatsborgere, der ikke nyder ret til fri bevægelighed, men som lovligt arbejder for en arbejdsgiver i en given EU-medlemsstat, og som af arbejdsgiveren midlertidigt sendes ud for at arbejde på dennes vegne i en anden medlemsstat, omfattet af [udstationeringsdirektivet \(96/71/EF\)](#) som ændret ved [direktiv \(EU\) 2018/957](#). 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 artikel 56 i TEUF med passende beskyttelse af rettighederne for de arbejdstagere, som midlertidigt udstationeres i udlandet i denne henseende ⁽⁵²⁰⁾. 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 ligeværdigt ⁽⁵²¹⁾.

Direktivet fastsætter således en række minimumsstandarder, der skal finde anvendelse på arbejdstagere fra en EU-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.

⁽⁵¹⁹⁾ For et overblik over retspraksis, der vedrører direktiv 2005/36/EF, henvises der til [direktivets registrering](#) i EUR-Lex under »oplysninger om dokumentet«.

⁽⁵²⁰⁾ EF-Domstolen, sag C-346/06, *Dirk Rüffert mod Land Niedersachsen*, 3. april 2008.

⁽⁵²¹⁾ EF-Domstolen, sag C-341/05, *Laval un Partneri Ltd mod Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets afdeling 1 Byggettan og Svenska Elektrikerförbundet* [Store Afdeling], 18. december 2007.

I **henhold til den europæiske socialpagt** fastslog ECSR, at svensk lovgivning indeholdt begrænsninger vedrørende forhandlingsret og ret til kollektive skridt for så vidt angår udstationerede arbejdstagere, hvilket var en krænkelse af artikel 6, stk. 2 og 4 ⁽⁵²²⁾.

9.2.3. Indehavere af det blå EU-kort, forskere og studerende

I **henhold til EU-retten** har tredjelandssstatsborgere, som er indehavere af et blå EU-kort, efter to års lovlig beskæftigelse ret til ligebehandling med statsborgere, for så vidt angår adgang til enhver form for højt kvalificeret beskæftigelse i EU-værtsmedlemsstaten. Efter 18 måneders lovligt ophold i én EU-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 EU-medlemsstats begrænsninger for antallet af tilladte tredjelandssstatsborgere, forudsat at vedkommende opfylder de samme betingelser for den første indrejse i en EU-medlemsstat.

I henhold til artikel 15, stk. 6, i **direktivet om det blå EU-kort (2009/50/EF)** erhverver familiemedlemmer, af hvilken som helst nationalitet, til indehavere af et blå EU-kort en automatisk generel ret til adgang til arbejdsmarkedet. Til forskel fra **familiesammenføringsdirektivet (2003/86/EF)** fastsætter **direktivet om det blå EU-kort** ingen tidsfrist for erhvervelsen af denne ret.

Direktivet om studerende og forskere (direktiv (EU) 2016/801) regulerer tredjelandssstatsborgeres adgang til EU med henblik på forskning, studier, praktik, volontørtjeneste, elevudvekslingsprogrammer eller uddannelsesprojekter og au pair-ansættelse. Efter gennemførelse af studier eller forskning skal forskere og studerende have mulighed for at blive på den pågældende EU-medlemsstats område i mindst ni måneder med henblik på jobsøgning eller etablering af en virksomhed.

⁽⁵²²⁾ ECSR, *Swedish Trade Union Confederation (LO) and Swedish Confederation of Professional Employees (TCO) mod Sverige*, klage nr. 85/2012, begrundelse, 3. juli 2013. Se også ECSR, *Conclusions 2018*, Sverige, artikel 6, stk. 4.

Eksempel: I sagen *Ali Ben Alaya* ⁽⁵²³⁾ fastslog EU-Domstolen, at EU-medlemsstaterne er forpligtede til at lade en tredjelandsstatsborger, som opfylder indrejsebetingelserne, opholde sig på deres område, forudsat at EU-medlemsstaten ikke gør et af de hensyn, som udtrykkeligt er opregnet i direktivet, og som begrunder afslag på en opholdstilladelse, gældende over for vedkommende. Indrejsebetingelserne er udtømmende opregnet i artikel 6 og 7 i direktivet om studerende og forskere.

9.2.4. Tyrkiske statsborgere

I henhold til **EU-retten** har Tyrkiske statsborgere har en særlig privilegeret stilling i henhold til [Ankaraaftalen 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 dog ikke 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 forsette i den samme beskæftigelse efter et år ⁽⁵²⁴⁾. 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-arbejdstagere defineres tyrkiske arbejdstagere bredt.

Eksempel: I sagen *Tetik* ⁽⁵²⁵⁾ 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, hvis fandt en sådan beskæftigelse.

Eksempel: I sagen *Genc* ⁽⁵²⁶⁾ 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

⁽⁵²³⁾ Domstolen, sag C-491/13, *Mohamed Ali Ben Alaya mod Bundesrepublik Deutschland*, 10. september 2014.

⁽⁵²⁴⁾ EF-Domstolen, sag C-386/95, *Süleyman Eker mod Land Baden-Württemberg*, 29. maj 1997, præmis 20-22.

⁽⁵²⁵⁾ EF-Domstolen, sag C-171/95, *Recep Tetik mod Land Berlin*, 23. januar 1997, præmis 30.

⁽⁵²⁶⁾ EU-Domstolen, sag C-14/09, *Hava Genc mod Land Berlin*, 4. februar 2010, præmis 27-28.

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 de ikke selv er tyrkiske statsborgere, adgang til arbejdsmarkedet, når de har været lovligt bosiddende i den pågældende EU-medlemsstat i tre år. Det kan af objektive grunde være berettiget, at det pågældende familiemedlem lever adskilt fra den tyrkiske vandrende arbejdstager. National lovgivning, der vanskeliggør eller umuliggør familiesammenføring, ville føre til en begrænsning af en selvstændigs etableringsfrihed, hvilket er forbudt i henhold til tillægsprotokollen fra 1970 ⁽⁵²⁷⁾.

En tyrkisk statsborgers barn, som har afsluttet en erhvervsuddannelse i værtslandet, kan svare på ansættelsestilbud, forudsat at en af forældrene har været i lovlig beskæftigelse i værtslandet i mindst tre år.

Eksempel: I sagen *Derin* ⁽⁵²⁸⁾ 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 EU-medlemsstatens område i en længere periode og uden god grund.

I forbindelse med retten til etablering eller til udveksling af tjenesteydelser drager tyrkiske statsborgere fordel af stand still-klausulen i artikel 41 i tillægsprotokollen til Ankaraaftalen. 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 4.4.3](#)).

⁽⁵²⁷⁾ EU-Domstolen, sag C-138/13, *Naima Dogan mod Bundesrepublik Deutschland*, 10. juli 2014.

⁽⁵²⁸⁾ EF-Domstolen, sag C-325/05, *Ismail Derin mod Landkreis Darmstadt-Dieburg*, 18. juli 2007, præmis 74-75.

9.2.5. Fastboende udlændinge og personer, som er omfattet af familiesammenføringsdirektivet

I henhold til EU-retten har personer, der har opnået status som fastboende udlænding i henhold til artikel 11, stk. 1, i [direktivet om fastboende udlændinge \(2003/109/EF\)](#), samme rettigheder som statsborgere med hensyn til lønnet og ulønnet arbejde; ansættelses- og arbejdsvilkår (herunder arbejdstider, sundheds- og sikkerhedsnormer, ret til ferie, løn og afskedigelse); og foreningsfrihed og medlemskab af en fagforening samt frihed til at repræsentere en fagforening eller organisation.

For så vidt angår personer, der er omfattet af [familiesammenføringsdirektivet](#) (se også [kapitel 6](#)), 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, hvorvidt arbejdsmarkedet kan tage imod vedkommende eller ej.

9.2.6. Statsborgere i andre lande, som har indgået associerings- eller samarbejdsaftaler

I EU-retten muliggør artikel 216 i [TEUF](#) 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 aftaler ⁽⁵²⁹⁾, nyder i mange henseender ligebehandling, men de har ikke ret til den fuldstændige ligebehandling, som EU-borgere har. Ved udgangen af 2020 havde EU indgået aftaler med flere end 100 stater ⁽⁵³⁰⁾.

⁽⁵²⁹⁾ Der er indgået stabiliserings- og associeringsaftaler med Albanien, Bosnien-Hercegovina, Kosovo (denne betegnelse er med forbehold for holdningerne til retsstilling og er i overensstemmelse med UNSCR 1244/1999 og ICJ's udtalelse om Kosovos uafhængighedserklæring), Montenegro, Nordmakedonien og Serbien. Der er indgået partnerskabs- og samarbejdsaftaler med 13 østeuropæiske og centralasiatiske lande. De oprindelige aftaler med Algeriet, Marokko og Tunesien er nu blevet erstattet af Euro-Middelhavs-associeringsaftalerne (der omfatter syv stater). Der er indgået aftaler med de 79 stater i Afrika, Vestindien og Stillehavet (Cotonouaftalen) og med Chile. Cotonouaftalen udløb i februar 2020, og den aktuelle anden forhandlingsrunde om fremtidige forbindelser mellem EU og AVS-landene er afsluttet. For yderligere information, se Rådet for Den Europæiske Union (2020), »[Cotonouaftalen](#)«.

⁽⁵³⁰⁾ Tjenesten for EU's Optræden Udadtil, [kontorets database over EU-traktater](#).

Disse associerings- og samarbejdsaftaler skaber ikke en direkte ret for de pågældende landes statsborgere til at indrejse 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 EU-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«⁽⁵³¹⁾. I relation til midlertidig beskæftigelse er ikkeforskelsbehandling begrænset til arbejdsforhold og aflønning (artikel 64, stk. 2). Artikel 65, stk. 1, i begge aftaler indførte tillige ikkeforskelsbehandling på området for social sikring⁽⁵³²⁾.

EU-Domstolen har behandlet en del sager vedrørende disse aftaler⁽⁵³³⁾. 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 som følge af opløsningen af et familiemæssigt forhold.

Eksempel: Sagen *El Yassini*⁽⁵³⁴⁾ vedrørte en marokkansk statsborger, hvis oprindelige grund til ophold ikke længere var gældende, og som derefter blev nægtet en forlængelse af sin opholdstilladelse, selv om han havde erhvervsmæssig beskæftigelse. I denne sag skulle EF-Domstolen afgøre, om den tilgang, der

⁽⁵³¹⁾ 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.

⁽⁵³²⁾ EF-Domstolen, sag C-18/90, *Office National de l'emploi mod Bahia Kziber*, 31. januar 1991.

⁽⁵³³⁾ Bl.a. følgende sager vedrører aftalerne, EF-Domstolen, sag C-18/90, *Office National de l'emploi mod Bahia Kziber*, 31. januar 1991 (samarbejdsaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Kongeriget Marokko, artikel 41, stk. 1, *allocation d'atteinte*, EFT 1978 L 264/2, erstattet af Euro-Middelhavs-associeringsaftalen med Marokko); EF-Domstolen, sag C-416/96, *El Yassini mod Secretary of State for the Home Department*, 2. marts 1999 (samarbejdsaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Kongeriget Marokko); og EF-Domstolen, sag C-438/00, *Deutscher Handballbund mod Kolpak*, 8. maj 2003 (Den Slovakiske Republik).

⁽⁵³⁴⁾ EF-Domstolen, sag C-416/96, *El Yassini mod Secretary of State for the Home Department*, 2. marts 1999, præmis 64, 65 og 67.

anlagdes i dens retspraksis vedrørende tyrkiske statsborgere ⁽⁵³⁵⁾ også analogt fandt anvendelse på marokkanske statsborgere, og dermed hvorvidt artikel 40 i EØF-Marokkoaftalen (senere afløst af Euro-Middelhavsaftalen med Marokko) indebar ansættelsessikkerhed 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 arbejdsvilkår og aflønning. Domstolen fastslog dog, at retspraksis vedrørende Ankaraaftalen med Tyrkiet kunne have fundet anvendelse på den pågældende sag. Ankaraaftalen 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 arbejdstagerens frie bevægelighed. Domstolen fastslog følgelig, at Det Forenede Kongerige ikke var udelukket fra at afslå at forlænge ansøgerens opholdstilladelse, selv om dette ville medføre, at hans ansættelse ophørte inden ansættelsesaftalens udløb. Domstolen påpegede endvidere, at forholdet ville have været et andet, hvis den pågældende medlemsstat havde inddrømmet den marokkanske statsborger »særlige rettigheder hvad angår udøvelsen af en beskæftigelse, der er mere vidtgående end dem, modtagermedlemsstaten har tildelt ham, hvad angår hans ophold«.

Eksempel: I sagen *Gattoussi* ⁽⁵³⁶⁾ 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-Middelhavsaftalen 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-Middelhavsaftalen 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 EU-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

⁽⁵³⁵⁾ EF-Domstolen, sag C-237/91, *Kazim Kus mod Landeshauptstadt Wiesbaden*, 16. december 1992, præmis 21-23 og 29.

⁽⁵³⁶⁾ EF-Domstolen, sag C-97/05, *Mohamed Gattoussi mod Stadt Rüsselsheim*, 14. december 2006, præmis 39.

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 mindre omfattende vis fastsætter artikel 23 i partnerskabs- og samarbejdsaftalen med Rusland⁽⁵³⁷⁾ vedrørende arbejdsforhold, at »[u]nder hensyntagen til de i 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«.

Eksempel: Sagen *Simutenkov*⁽⁵³⁸⁾ 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 ikkeforskelsbehandling fastsat i artikel 23 i partnerskabs- og samarbejdsaftalen 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 formålet med artikel 23, stk. 1, i partnerskabs- og samarbejdsaftalen.

9.2.7. Asylansøgere og flygtninge

I **EU-retten** kræver artikel 15 i [direktivet om modtagelsesforhold](#) (2013/33/EU), at EU-medlemsstaterne giver **asylansøgere** adgang til arbejdsmarkedet, hvis der ikke er truffet en afgørelse i første instans senest ni måneder fra datoen for indgivelsen af asylansøgningen (eller ét år for Irland for hvilke artikel 11 i 2003-udgaven af direktivet (2003/9/EF) fortsat finder anvendelse), hvis denne forsinkelse ikke kan tilskrives ansøgeren. Vilkårene for adgang til arbejdsmarkedet kan fastsættes

⁽⁵³⁷⁾ 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, seneste konsoliderede udgave af 1. april 2016), EFT 1997 L 327, s. 3.

⁽⁵³⁸⁾ EF-Domstolen, sag C-265/03, *Igor Simutenkov mod Ministerio de Educación y Cultura og Real Federación Española de Fútbol* [Store Afdeling], 12. april 2005, præmis 41.

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 tildeles samme adgang som 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 [Genèvekonventionen om flygtnings retsstilling](#). Direktivet forpligter også EU-medlemsstaterne til at sikre adgang til erhvervsuddannelse på samme vilkår som deres egne statsborgere.

9.2.8. Migranter i en ulovlig situation

I henhold til **EU-retten** er adgangen til mange sociale rettigheder afhængig af, at den pågældende er retmæssigt til stede eller bosat, i værtsstaten. EU vil forhindre, at økonomiske migranter ankommer til og opholder sig på området uden tilladelse. Den vigtigste foranstaltning er [arbejdsgiversanktionsdirektivet \(2009/52/EF\)](#): Det forbyder ansættelse af irregulære migranter fra lande uden for EU ved at indføre bødestraf for arbejdsgivere eller endda strafferetlige sanktioner i de mest alvorlige sager. Alle EU-medlemsstater, med undtagelse af Danmark og Irland, er bundet af direktivet. Direktivet har desuden til formål 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 (artikel 4). Arbejdsgivere, som kan påvise, at de har overholdt disse forpligtelser og har handlet i god tro, pålægges 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 hvor det konstateres, at de har irregulære migranter ansat, vil blive pålagt finansielle sanktioner, inklusive omkostningerne ved tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med irregulært ophold til deres hjemlande (artikel 5). De skal også betale udestående løn, skatter

og bidrag til sociale sikringsordninger. Arbejdsgivere kan idømmes strafferetlige sanktioner i de mest alvorlige tilfælde, såsom ved gentagne overtrædelser, ulovlig beskæftigelse af børn eller ansættelse 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 NGO'er (artikel 13). Direktivet lægger særlig vægt på håndhævelse af reglerne (f.eks. artikel 9, 10 og 14) (se [afsnit 3.3](#) om udstedelse af opholdstilladelser til ofre for særligt udnyttende arbejdsforhold, som samarbejder med retsvæsnet).

9.3. Uddannelse

Børns ret til uddannelse er beskyttet under flere internationale menneskerettighedsinstrumenter samt de komitéer, der overvåger [konventionen om barnets rettigheder](#), [den internationale konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder](#) og [den internationale konvention om afskaffelse af alle former for race-diskrimination](#). Disse komitéer har konsekvent fastslået, at konventionernes krav om ikkeforskelsbehandling også finder anvendelse på flygtninge, asylansøgere og migranter i regulære såvel som irregulære situationer.

I henhold til 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* ⁽⁵³⁹⁾ 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. EMD 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.

⁽⁵³⁹⁾ EMD, *Timishev mod Rusland*, nr. 55762/00 og 55974/00, 13. december 2005, præmis 64.

Eksempel: I sagen *Ponomaryovi mod Bulgarien* ⁽⁵⁴⁰⁾ fandt EMD, at et krav om betaling af gebyrer for en sekundær uddannelse, som var baseret på klagerens indvandrerstatus 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 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 udsende 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* ⁽⁵⁴¹⁾ fandt den 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 fastholde de positive virkninger af videregående uddannelse inden for den italienske økonomi.

I henhold til den europæiske socialpakt regulerer artikel 17 retten til uddannelse, og i forbindelse med 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, der opholder sig uretmæssigt i en deltagerstat, er omfattet af charterets personelle anvendelsesområde, jf. bilaget hertil, henviser ECSR til begrundelsen i sin afgørelse i sagen af 20. oktober 2009 om klage nr. 47/2008 Defence for Children International (DCI) mod Nederlandene (se bl.a. punkt 47 og 48) og fastholder, at adgang til uddannelse er afgørende for ethvert barns liv og udvikling. Nægtelse af adgang til uddannelse vil forværre sårbarheden for et barn med uretmæssigt ophold. Derfor er børn, uanset opholdsstatus, omfattet af det personelle anvendelsesområde af artikel 17, stk. 2. ESCR finder desuden, at et barns liv ville blive negativt påvirket af en nægtelse af adgang til uddannelse. Derfor fastslår ESCR, at de deltagende

⁽⁵⁴⁰⁾ EMD, *Ponomaryovi mod Bulgarien*, nr. 5335/05, 21. juni 2011, præmis 59-63.

⁽⁵⁴¹⁾ Den Europæiske Kommission for Menneskerettigheder, *Karus mod Italien* (dec.), nr. 29043/95, 20. maj 1998.

stater i henhold til chartrets artikel 17, stk. 2, har pligt til at sikre, at børn med uretmæssigt ophold på deres område har reel adgang til uddannelse som ethvert andet barn. ⁽⁵⁴²⁾

I henhold til EU-retten foreskriver artikel 14 i [EU's charter](#), at enhver har ret til uddannelse og »muligheden« for gratis at følge den obligatoriske undervisning. I henhold til afledt 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 udsat ⁽⁵⁴³⁾. For andre kategorier, såsom familiemedlemmer til EØS-statsborgere, flygtninge eller fastboende udlændinge, er videre rettigheder blevet kodificeret.

Under visse omstændigheder bevarer børn, som er tredjelandstatsborgere og børn af EØS-statsborgere, retten til fortsat ophold med henblik på at fortsætte eller gennemføre deres uddannelse, også efter at EØS-statsborgeren er afgået ved døden eller udrejst (artikel 12, stk. 3, i [direktivet om fri bevægelighed](#)). Disse børn har tillige ret til at blive ledsaget af den forælder, der har forældremyndigheden (artikel 12, stk. 3) ⁽⁵⁴⁴⁾. Endvidere drager børn af EØS-arbejdstagere, som er eller har været beskæftiget i en EU-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 direktivet om fri bevægelighed ⁽⁵⁴⁵⁾.

I medfør af artikel 22, stk. 1, i [flygtningekonventionen](#) samt EU's asyllovgivning har asylansøgende børn, personer tildelt flygtningestatus eller subsidiær beskyttelse, ret til uddannelse ⁽⁵⁴⁶⁾.

⁽⁵⁴²⁾ ECSR, *Conclusions 2011*, udtalelse om fortolkning af artikel 17, stk. 2.

⁽⁵⁴³⁾ Direktiv 2008/115/EF, EUT 2008 L 348/98, artikel 14, stk. 1.

⁽⁵⁴⁴⁾ Artikel 12, stk. 3, i [direktivet om fri bevægelighed](#) 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 2011 L 141/1) og særligt på EF-Domstolen, forenede sager C-389/87 og C-390/87, *G. B. C. Echernach og A. Moritz mod Minister van Onderwijs en Wetenschappen*, 15. marts 1989, og på EF-Domstolen, sag C-413/99, *Baumbast og R mod Secretary of State for the Home Department*, 17. september 2002.

⁽⁵⁴⁵⁾ EF-Domstolen, sag C-480/08, *Maria Teixeira mod London Borough of Lambeth og Secretary of State for the Home Department* [Store Afdeling], 23. februar 2010.

⁽⁵⁴⁶⁾ For information om asylansøgere, se [direktivet om modtagelsesforhold](#), EUT 2013 L 180/96, artikel 14; for information om flygtninge og indehavere af subsidiær beskyttelsesstatus, se [kvalifikationsdirektivet](#), EUT 2011 L 337/9, artikel 26-27.

I henhold til artikel 26 i [kvalifikationsdirektivet](#) skal EU's medlemsstater sikre, at personer med international beskyttelse tilbydes beskæftigelsesrelaterede uddannelsesmuligheder til voksne, som f.eks. erhvervsuddannelse, på betingelser svarende til dem, der gælder for landets egne borgere. Voksne, der har fået tildelt international beskyttelse, skal gives adgang til det almindelige uddannelsessystem eller uddannelse på samme betingelser som tredjelandstatsborgere med lovligt ophold (artikel 27).

Tredjelandstatsborgere, der er anerkendt som fastboende udlændinge i henhold til [direktivet om fastboende udlændinge](#) (se [afsnit 3.7](#)), nyder ligebehandling med EU-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).

9.4. Indkvartering

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](#).

I henhold til EMRK er der ingen ret til at erhverve sig en bolig, kun en ret til respekt for en bestående bolig ⁽⁵⁴⁷⁾. Indvandringskontrol, som begrænser en persons adgang til vedkommendes eget hjem, har været genstand for flere sager forelagt EMD.

Eksempel: I sagen *Gillow mod Det Forenede Kongerige* ⁽⁵⁴⁸⁾ fastslog EMD, at det udgjorde en krænkelse af artikel 8 i EMRK, at et britisk par, som havde arbejdet i udlandet i mange år, blev nægtet opholdstilladelse, der ville have givet dem mulighed for at vende tilbage for at bo i den bolig, som de ejede på Guernsey og havde opført 20 år tidligere.

Omend der ikke som sådan er noget ret til en bolig, har EMD behandlet sager, hvor medlemsstater ikke har tilbudt indkvartering, selv om de var forpligtede til det ved lov. I ekstreme situationer har EMD konkluderet, at nægtelsen var så alvorlig, at den

⁽⁵⁴⁷⁾ EMD, *Chapman mod Det Forenede Kongerige* [Storkammer], nr. 27238/95, 18. januar 2001.

⁽⁵⁴⁸⁾ EMD, *Gillow mod Det Forenede Kongerige*, nr. 9063/80, 24. november 1986, præmis 55-58.

udgjorde en krænkelse af artikel 3 i EMRK om forbud mod umenneskelig eller vanærende behandling. Omvendt fandt EMD ikke, at der var tale om en krænkelse af artikel 3 i EMRK, da klagerne ikke led materielle afsavn i et omfang, der sandsynligvis ville blive så alvorligt, at det ville være omfattet af artikel 3, og eftersom myndighederne ikke havde udvist ligegyldighed over for klagerne, i og med de havde tilbudt dem en mulighed for at forbedre deres situation ⁽⁵⁴⁹⁾.

Eksempel: I sagen *M.S.S. mod Belgien og Grækenland* ⁽⁵⁵⁰⁾ fandt EMD, at Grækenlands undladelse af på passende vis at sørge for asylansøgere i lyset af landets forpligtelser i henhold til EU-retten, resulterede i klagerens armod, nåede den tærskel, der var krævet for at udgøre en krænkelse af artikel 3 i EMRK.

Domstolen har været varsom med at gribe ind i medlemsstaternes ret til at fastsætte indrejsebetingelser, herunder når nyankomne migranter udelukkes fra at modtage offentlig boligstøtte.

Eksempel: Sagen *Bah mod Det Forenede Kongerige* ⁽⁵⁵¹⁾ 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 for en bolig« havde været diskriminerende. EMD afviste klagen. EMD fandt ingen vilkårlighed i afslaget på ansøgningen om et »prioriteret behov«, som udelukkende var begrundet i tilstedeværelsen af klagerens søn, hvis indrejsetilladelse til Det Forenede Kongerige udtrykkeligt var betinget af, at der ikke var nogen adgang 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 ham. Den lovgivning, der var stridspunktet i denne sag, forfulgte et legitimt formål, nemlig retfærdig

⁽⁵⁴⁹⁾ EMD, *N.T.P. m. fl. mod Frankrig*, nr. 68862/13, 24. august 2018, præmis 46-49.

⁽⁵⁵⁰⁾ EMD, *M.S.S. mod Belgien og Grækenland* [Storkammer], nr. 30696/09, 21. januar 2011. Se også EMD, *N.H. m.fl. mod Frankrig*, nr. 28820/13, 75547/13 og 13114/15, 2. juli 2020.

⁽⁵⁵¹⁾ EMD, *Bah mod Det Forenede Kongerige*, nr. 56328/07, 27. september 2011.

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 EMD i visse ganske særlige tilfælde har truffet afgørelse om foreløbige foranstaltninger i henhold til regel 39 i [procesreglementet](#) for at sikre, at asylsøgende familier blev givet husly, mens deres klage ved EMD var under behandling (se også [afsnit 3.4](#)) ⁽⁵⁵²⁾.

I henhold til den europæiske socialpagt 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 den europæiske socialpagt.

Retten til bolig (artikel 31 i den europæiske socialpagt) er nært forbundet med en række øvrige rettigheder i den (reviderede) den europæiske socialpagt: Artikel 11 om retten til sundhedsmæssig beskyttelse, artikel 13 om retten til social og sundhedsmæssig bistand, artikel 16 om familiens ret til social, juridisk og økonomisk beskyttelse, artikel 17 om børns og unge menneskers ret til social, juridisk og økonomisk beskyttelse og artikel 30 om retten til beskyttelse mod fattigdom og social udstødelse, som kan læses alene eller sammenholdt med artikel E om ikkeforskelsbehandling.

Eksempel: I sagen *FEANTSA mod Nederlandene* ⁽⁵⁵³⁾ fastslog ECSR, at retten til nøddindkvartering og til akut social bistand ikke er begrænset til personer tilhørende bestemte sårbare grupper, men at den også gælder personer i en meget udsat situation i overensstemmelse med princippet om at bevare deres menneskelige værdighed og beskyttelsen af deres grundlæggende rettigheder. ECSR fandt, at visse sociale rettigheder, der er direkte knyttet til retten til liv og menneskelig værdighed, er en del af »ufravigelige centrale« rettigheder, der beskytter menneskers værdighed. Disse rettigheder skal derfor garanteres for flygtninge og bør sikres for alle fordrevne personer.

⁽⁵⁵²⁾ EMD, *Afif mod Nederlandene* (dec.), nr. 60915/09, 24. maj 2011; EMD, *Abdilahi Abdulwahidi mod Nederlandene* (dec.), nr. 21741/07, 12. november 2013.

⁽⁵⁵³⁾ ECSR, *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) mod Nederlandene*, klage nr. 86/2012, begrundelse, 2. juli 2014.

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. 8, i den europæiske socialpagt ⁽⁵⁵⁴⁾. 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 den europæiske socialpagt ⁽⁵⁵⁵⁾.

Selv om bilaget til den europæiske socialpagt begrænser dets anvendelse til lovligt bosiddende statsborgere i de deltagende stater, har ECSR også anvendt specifikke bestemmelser i den reviderede den europæiske socialpagt på børn i en irregulær situation og understreget, at den europæiske socialpagt skal fortolkes i lyset af international menneskerettighedslovgivning.

Eksempel: I sagen *Defence for Children International (DCI) mod Nederlandene* ⁽⁵⁵⁶⁾ blev det hævdet, at nederlandsk lovgivning fratog børn, som opholdt sig uretmæssigt i Nederlandene, retten til bolig og dermed andre den europæiske socialpagt-rettigheder. ECSR fastslog, at den europæiske socialpagt ikke kunne fortolkes i et tomrum. Den europæiske socialpagt skulle i videst muligt omfang fortolkes i overensstemmelse med andre regler i international ret, som den europæiske socialpagt var en del af, 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 deltagende stater træffe foranstaltninger med henblik på at forhindre hjemløshed. Dette kræver, at en deltagende stat tilbyder husly, så længe børnene opholder sig inden for dens jurisdiktion, uanset børnenes opholdsstatus. Endvidere bør 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.

⁽⁵⁵⁴⁾ ECSR, *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) mod Frankrig*, klage nr. 63/2010, begrundelse, 28. juni 2011.

⁽⁵⁵⁵⁾ ECSR, *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) mod Italien*, klage nr. 58/2009, begrundelse, 25. juni 2010.

⁽⁵⁵⁶⁾ ECSR, *Defence for Children International (DCI) mod Nederlandene*, klage nr. 47/2008, begrundelse, 20. oktober 2009.

I henhold til EU-retten foreskriver artikel 1 i EU's charter 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 EU-medlemsstaternes sociale bistandssystemer. Derfor skal forskere, studerende, praktikanter, volontører, skoleelever og au pairer (direktivet om studerende og forskere, artikel 7, stk. 1, litra e)), før de tilladelse til indrejse i EU, fremlægge dokumentation for, at de råder over tilstrækkelige midler, således at de ikke bliver en urimelig byrde for værts-EU-medlemsstaten. Medlemsstaterne kan fastsætte lignende krav for familiemedlemmer til referencepersoner, som er tredjelandsstatsborgere (artikel 7, stk. 1, litra a)), i familiesammenføringsdirektivet).

Eksempel: I sagen *Kamberaj* ⁽⁵⁵⁷⁾ fastslog EU-Domstolen, at en national lov, der behandlede tredjelandsstatsborgere forskelligt fra EU-borgere med hensyn til boligstøtte, var i strid med artikel 11, stk. 1, litra d), i direktivet om fastboende udlændinge. Domstolen fastholdt navnlig, at EU-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, som med henblik på at bekæmpe social udstødelse og fattigdom »anerker 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 direktivet om fri bevægelighed 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 boliger ⁽⁵⁵⁸⁾. Dette finder ikke anvendelse på tredjelandsstatsborgere, der er familiemedlemmer til EU-borgere, som ikke har

⁽⁵⁵⁷⁾ EU-Domstolen, sag C-571/10, *Servet Kamberaj mod Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) m.fl.* [Store Afdeling], 24. april 2012.

⁽⁵⁵⁸⁾ 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 2002 L 114/6.

udøvet deres ret til fri bevægelighed, idet deres situation ikke er reguleret af EU-retten, men derimod af national ret. Økonomisk inaktive 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 direktivet om fri bevægelighed).

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 [direktivet om fastboende udlændinge](#).

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 [direktivet om bekæmpelse af menneskehandel](#)).

I henhold til [direktivet om modtagelsesforhold](#) 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, og som sikrer deres 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 [Dublinforordningen](#) (forordning (EU) nr. 604/2013).

Eksempel: I sagen *CIMADE* ⁽⁵⁵⁹⁾ afklarede EU-Domstolen, hvordan direktivet om modtagelsesforhold skal anvendes ved anmodninger om overførsler i henhold til Dublinforordningen. EU-Domstolen fastslog, at en medlemsstat, som søger at overføre en asylansøger i henhold til Dublinforordningen, er ansvarlig, også i økonomisk henseende, for at sikre, at asylansøgeren til fulde nyder de rettigheder, der tilkommer vedkommende i medfør af direktivet om modtagelsesforhold, indtil ansøgeren er blevet fysisk overført. Direktivet tilstræber, at den

⁽⁵⁵⁹⁾ 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; Se også 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.

menneskelige værdighed respekteres fuldt ud, og at anvendelsen af artikel 1 og 18 i EU's charter fremmes. Asylansøgere, som afventer en afgørelse efter Dublinforordningen, 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.

9.5. Sundhedspleje

I henhold til 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 privatliv⁽⁵⁶⁰⁾. 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, at den pågældende nægtes sundhedspleje, som ellers er blevet gjort tilgængelige for befolkningen generelt⁽⁵⁶¹⁾. I sager, hvor der »kun« er tale om medicinsk uagtsomhed, er staters forpligtelser begrænset til at indføre en passende lovramme, som tvinger hospitaler, både private og offentlige, til at træffe passende foranstaltninger til at beskytte patienters liv⁽⁵⁶²⁾. I forbindelse med migration er spørgsmål vedrørende sundhedspleje hovedsageligt blevet rejst efter EMRK i forbindelse med, at behov for sundhedspleje er blevet påberåbt som et værn mod udvisning. I ekstreme tilfælde kan dette aktualisere artikel 3 i EMRK (se [kapitel 4](#)).

I den europæiske socialpagt fastslår artikel 11 retten til sundhed, og artikel 13 fastslår retten til sundhedsmæssig bistand⁽⁵⁶³⁾. ECSR finder, at disse rettigheder finder anvendelse på migranter i en irregulær situation.

⁽⁵⁶⁰⁾ EMD, *Bensaid mod Det Forenede Kongerige*, nr. 44599/98, 6. februar 2001.

⁽⁵⁶¹⁾ EMD, *Powell mod Det Forenede Kongerige* (dec.), nr. 45305/99, 4. maj 2000.

⁽⁵⁶²⁾ EMD, *Lopes de Sousa Fernandes mod Portugal* [Storkammer], nr. 56080/13, 19. december 2017, præmis 186.

⁽⁵⁶³⁾ Se også den [europæiske konvention om social og sundhedsmæssig hjælp](#) (CETS nr. 14), 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. Der er kun 18 parter til denne konvention fra Europarådet, alle parter undtagen Tyrkiet og Det Forenede Kongerige er også med i EU. Den kunne undertegnes fra den 11. december 1953 og trådte i kraft den 1. juli 1954.

Eksempel: I sagen *International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) mod Frankrig* ⁽⁵⁶⁴⁾ hævdede FIDH, at Frankrig havde krænket retten til sundhedsmæssig bistand (artikel 13 i den reviderede europæiske socialpagt) 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 sundhedsydelse for migrantbørn i en irregulær situation. Rettighederne i den europæiske socialpagt gælder som udgangspunkt kun for udlændinge, som er statsborgere i andre deltagende stater, og som lovligt opholder sig eller arbejder regelmæssigt i den pågældende stat. ECSR har imidlertid understreget, at den europæiske socialpagt skal fortolkes formålsbestemt i overensstemmelse med principperne for individuel menneskelig værdighed, og at begrænsninger følgelig 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 den europæiske socialpagt, om end ikke alle rettigheder i den europæiske socialpagt kan udvides 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 »nødstilfælde og ved livstruende 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 bestemmelse 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 9.4).

I henhold til EU-retten indeholder **EU's charter** ikke nogen 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

⁽⁵⁶⁴⁾ ECSR, *International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) mod Frankrig*, 8. september 2004, klage nr. 14/2003, begrundelse. Se også ECSR, *European Committee for Home-Based Priority Action for the Child and the Family (EUROCEF) mod Frankrig*, klage nr. 114/2015, begrundelse, 24. januar 2018.

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 familiedlemmer 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 *direktivet om fri bevægelighed for EU-statsborgere*)⁽⁵⁶⁵⁾. De personer, som ønsker at bosætte sig i en anden medlemsstat på grundlag af, at de råder over tilstrækkelige midler, skal dokumentere, at de er omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici 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⁽⁵⁶⁶⁾, uanset om den pågældende er EØS-statsborger eller tredjelandstatsborger, når vedkommende besøger andre EØS-medlemsstater og Schweiz⁽⁵⁶⁷⁾. Komplekse regler regulerer den situation, hvor en person rejser til en anden medlemsstat med henblik på at modtage lægebehandling, der ydes af det offentlige⁽⁵⁶⁸⁾.

⁽⁵⁶⁵⁾ *Aftale om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde*, 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 som trådte i kraft den 1. juni 2002, EUT 2002 L 114/6.

⁽⁵⁶⁶⁾ *Forordning (EF) nr. 883/2004* af 29. april 2004, EUT 2004 L 166/1, artikel 19, stk. 1; EU-Domstolen, sag C-211/08, *Europa-Kommissionen mod Kongeriget Spanien* af 15. juni 2010, præmis 58 og 61.

⁽⁵⁶⁷⁾ 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, der erstatter bilag II til aftalen om koordinering af sociale sikringsordninger, EUT 2012 L 103/51.

⁽⁵⁶⁸⁾ 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 2001, 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* [Store Afdeling], 16. maj 2006.

I henhold til [familiesammenføringsdirektivet](#) kan det kræves, at referencepersonen 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 tredjelandsstatsborgere 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 [direktivet om fastboende udlændinge](#). 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 EU-værtsmedlemsstatens statsborgere med hensyn til social sikring, social bistand og social beskyttelse, som defineret i national lovgivning (artikel 11, stk. 1, litra d)). Det fremgår af direktivets betragtning 13, at »[b]egrænsningen af ligebehandlingen med hensyn til social bistand og social beskyttelse 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. De nærmere bestemmelser for tildeling af sådan bistand bør fastsættes efter national lovgivning«.

I henhold til artikel 19 i [direktivet om modtagelsesforhold](#) 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 der »sikres akut lægebehandling og absolut nødvendig behandling af sygdom« til personer, hvis udsendelse er blevet udsat, eller som er givet en frist for frivillig udrejse (artikel 14). Det samme gør sig gældende under frihedsberøvelse indtil udsendelse (artikel 16).

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 [direktivet om menneskehandel \(2011/36/EU\)](#)).

9.6. 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, og ydelser, 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.

I henhold til EMRK er der ingen udtrykkelig ret til social sikring eller social bistand. 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. EMD har forholdt sig kritisk over for stater, der har afvist at udbetale ydelser til lovligt bosiddende personer på det diskriminatoriske grundlag, at de ikke opfyldte et nationalitetskrav ⁽⁵⁶⁹⁾.

Eksempel: I sagen *Koua Poirrez mod Frankrig* ⁽⁵⁷⁰⁾ afviste myndighederne at tildele handicapydelse til en lovligt bosiddende migrant, fordi han hverken var fransk eller statsborger i et land, der havde indgået en gensidighedsaftale med Frankrig. EMD fastslog, at der skulle have været fremført meget tungtvejende begrundelser, for at EMD kunne betragte forskelsbehandling, der udelukkende var baseret på nationalitet, som forenelig med EMRK. EMD konkluderede, at klageren var blevet forskelsbehandlet, hvilket udgjorde en krænkelse af artikel 14 i EMRK læst i forening med artikel 1 i protokol nr. 1 om retten til uforstyrret nydelse af sin ejendom (se [afsnit 10.3](#)).

⁽⁵⁶⁹⁾ EMD, *Luczak mod Polen*, nr. 77782/01, 27. november 2007; EMD, *Fawsie mod Grækenland*, nr. 40080/07, 28. oktober 2010.

⁽⁵⁷⁰⁾ EMD, *Koua Poirrez mod Frankrig*, nr. 40892/98, 30. september 2003, præmis 41.

Eksempel: I sagen *Dhahbi mod Italien* (⁵⁷¹) afviste myndighederne at yde familietillæg til en tunesisk statsborger, der opholdt sig og arbejdede lovligt i Italien, fordi vedkommende ikke var statsborger i en EU-medlemsstat. EMD konkluderede, at klageren var blevet forskelsbehandlet, hvilket udgjorde en krænkelse af artikel 14 sammenholdt med artikel 8 i EMRK (⁵⁷²).

Eksempel: Sagen *Andrejeva mod Letland* (⁵⁷³) 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. EMD 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. Forbuddet mod forskelsbehandling i artikel 14 i EMRK var kun meningsfyldt, hvis klagerens situation i hver enkelt sag blev vurderet 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, f.eks. ved at erhverve en nationalitet, ville efterlade artikel 14 blottet for substans. EMD fastslog, at der var sket en krænkelse af artikel 14 i forening med artikel 1 i protokol nr. 1.

I disse eksempler var klagerne på alle andre områder sidestillet med statens egne statsborgere, ingen af klagerne befandt sig i en vanskelig indvandringssituation eller var genstand for begrænsninger med hensyn til adgang til offentlige midler.

Eksempel: Sagen *Weller mod Ungarn* (⁵⁷⁴) 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 barselsydelser 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. EMD fastslog, at der var sket en krænkelse af artikel 8 i EMRK i forening med artikel 14.

(⁵⁷¹) EMD, *Dhahbi mod Italien*, nr. 17120/09, 8. april 2014.

(⁵⁷²) Se også EMD, *Gaygusuz mod Østrig*, nr. 17371/90, 16. september 1996, præmis 46-50; EMD, *Koua Poirrez mod Frankrig*, nr. 40892/98, 30. september 2003, præmis 41.

(⁵⁷³) EMD, *Andrejeva mod Letland* [Storkammer], nr. 55707/00, 18. februar 2009, præmis 91.

(⁵⁷⁴) EMD, *Weller mod Ungarn*, nr. 44399/05, 31. marts 2009, præmis 36-39.

I henhold til den europæiske socialpakt 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 mennesker (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 den europæiske socialpakt anvendelse på migranter i en irregulær situation, hvilket er bekræftet i afgørelser truffet af ECSR ⁽⁵⁷⁵⁾.

I henhold til 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 EU-medlemsstater for tredjelandstatsborgere, der flytter inden for EU. For det andet er specifikke kategorier af tredjelandstatsborgere i henhold til afledt 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 [direktivet om fri bevægelighed](#) (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 EU-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) ⁽⁵⁷⁶⁾ med det grundlæggende princip, at EU-systemet er et system til koordinering, ikke harmonisering ⁽⁵⁷⁷⁾. Det har til formål at mindske de negative virkninger af at migrere mellem EU-medlemsstaterne ved at forenkle de administrative procedurer og sikre ligebehandling af personer, som flytter mellem medlemsstater, med en værtsmedlemsstats egne statsborgere.

⁽⁵⁷⁵⁾ ECSR, *Conference of European Churches (CEC) mod Nederlandene*, klage nr. 90/2013, begrundelse, 10. november 2014

⁽⁵⁷⁶⁾ Forordningen er blevet ændret ved [forordning \(EF\) nr. 988/2009](#), EUT 2009 L 284/43, [forordning \(EU\) nr. 1231/2010](#), EUT 2010 L 344/1, [forordning \(EU\) nr. 1244/2010](#), EUT 2010 L 338/35, [forordning \(EU\) nr. 465/2012](#), EUT 2012 L 149/4, [forordning \(EU\) nr. 1224/2012](#), EUT 2012 L 349/45, [forordning \(EU\) nr. 517/2013](#), EUT 2013 L 158/1, [forordning \(EU\) nr. 1372/2013](#), EUT 2013 L 346/27, [forordning \(EU\) 2017/492](#), EUT 2017 L 76/13, og senest [forordning \(EU\) 2019/1149](#), EUT 2019 L 186/21.

⁽⁵⁷⁷⁾ EF-Domstolen, sag C-21/87, *Borowitz mod Bundesversicherungsanstalt für Angestellte*, 5. juli 1988, præmis 23; EF-Domstolen, sag C-331/06, *Chuck mod Raad van Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank*, 3. april 2008, præmis 27.

Mens nogle rettigheder er eksportable, er andre ikke. [Forordning \(EF\) nr. 987/2009](#) (som ændret) ⁽⁵⁷⁸⁾ fastlægger de procedurer, der skal 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 sikringsydelse (forordning (EF) nr. 859/2003 og forordning (EU) nr. 1231/2010). Dette er betinget af, at tredjelandstatsborgerne i beskæftigelse er lovligt bosiddende på en EU-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 EU-medlemsstat.

b) Rettigheder for visse kategorier af tredjelandstatsborgere

Asylansøgere har ingen udtrykkelig ret til adgang til social bistand i henhold til [direktivet om modtagelsesforhold](#). Artikel 17 fastsætter dog generelle regler om tilgængeligheden af materielle modtagelsesforhold, og artikel 17, stk. 5, som ikke finder anvendelse på Irland, 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 forfatning ⁽⁵⁷⁹⁾.

I henhold til artikel 29 i det omarbejdede [kvalifikationsdirektiv](#) skal en EU-medlemsstat sikre, at flygtninge og personer, der er tildelt subsidiær beskyttelse, modtager »den nødvendige sociale bistand«, ligesom 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.

⁽⁵⁷⁸⁾ Forordningen er blevet ændret ved [forordning \(EF\) nr. 465/2012](#), EUT 2012 L 149/4, [forordning \(EU\) nr. 1224/2012](#), EUT L 2012 349/45 og [forordning \(EU\) nr. 1372/2013](#), EUT L 2013 346/27.

⁽⁵⁷⁹⁾ Tyskland, *Bundesverfassungsgericht*, 1 BvL 10/10 og 1 BvL 2/11, 18. juli 2012.

Eksempel: I sagen *Ayubi v. Bezirkshauptmannschaft Linz-Land* ⁽⁵⁸⁰⁾ fastslog EU-Domstolen, at national lovgivning er i strid med EU-retten, hvis den tilde-ler flygtninge med en tidsbegrænset opholdstilladelse i en EU-medlemsstat bistandsydelse, der er lavere end dem, som tildeles denne EU-medlemsstats statsborgere og flygtninge, der har en permanent opholdstilladelse i den nævnte medlemsstat.

Eksempel: I sagen *Alo og Osso* ⁽⁵⁸¹⁾ slog EU-Domstolen fast, at et bopælskrav, der pålægges en person med subsidiær beskyttelsesstatus, udgør en begrænsning af vedkommendes adgang til social bistand, jf. artikel 29 i kvalifikationsdirektivet, når en sådan foranstaltning ikke pålægges flygtninge, tredjelandsstatsborgere, der opholder sig lovligt i den pågældende EU-medlemsstat, eller statens egne statsborgere. EU-Domstolen accepterede imidlertid, at bopælsbegrænsninger, der pålægges med henblik på at fremme integration af personer med subsidiær beskyttelsesstatus, kan være tilladt i henhold til artikel 33 i kvalifikationsdirektivet (fri bevægelighed). Det er op til de nationale domstole at afgøre, om personer med subsidiær beskyttelsesstatus og andre tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold, der ikke underlægges et sådant bopælskrav, er i en objektivt set sammenlignelig situation.

Ifølge artikel 11, stk. 7, i [direktivet om menneskehandel](#) 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 [direktivet om fastboende udlændinge](#) er de, der har erhvervet status som fastboende udlændinge, berettiget til ligebehandling med værtsmedlemsstatens 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 sine familiemedlemmer uden social bistand fra den pågældende EU-medlemsstat (direktivets artikel 7, stk. 1, litra c)).

⁽⁵⁸⁰⁾ EU-Domstolen, sag C-713/17, *Ahmad Shah Ayubi v. Bezirkshauptmannschaft Linz-Land*, 21. november 2018.

⁽⁵⁸¹⁾ EU-Domstolen, forenede sager C-443/14 og C-444/14, *Kreis Warendorf mod Ibrahim Alo & Amira Osso mod Region Hannover* [Store Afdeling], 1. marts 2016.

I henhold til artikel 12, stk. 1, litra e), i [direktivet om kombinerede tilladelser](#) og artikel 14, stk. 1, litra e), i [direktivet om det blå EU-kort](#) skal arbejdstagere fra tredjelande med en kombineret tilladelse eller et blåt EU-kort have ret til ligebehandling med statsborgere for så vidt angår social sikring

Hovedpunkter

Generelle punkter i henhold til EU-retten og den europæiske socialpagt

- Det er normalt nødvendigt at have en anerkendt ret til indrejse eller ophold for at få adgang til økonomiske og sociale rettigheder (se [indledningen til dette kapitel](#)).
- Centrale dele af de sociale rettigheder skal ydes alle, som opholder sig på området (se henvisningerne til migranter i en irregulær situation i [afsnit 9.2-9.6](#)).
- 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 [indledningen til dette kapitel](#)).
- Mange af rettighederne i EU's charter er begrænset til statsborgere og personer, som er lovligt bosiddende i en EU-medlemsstat (se [afsnit 9.1](#)).
- Den europæiske socialpagt indeholder en række økonomiske og sociale rettigheder; nydelsen af disse rettigheder er principielt begrænset til statsborgere i en stat, der er part i den europæiske socialpagt, når de opholder sig på området for en anden stat, som er part i den europæiske socialpagt. ECSR har dog gjort nogle undtagelser med hensyn til boliger til børn (se [afsnit 9.4](#)) og sundhedspleje (se [afsnit 9.5](#)).
- Der skal være fremført meget tungtvejende begrundelser, for at EMD kunne betragte forskelsbehandling, der udelukkende var baseret på nationalitet, som forenelig med EMRK (se [afsnit 9.6](#)).

Økonomiske rettigheder i henhold til EU-retten

- Adgang til arbejdsmarkedet kan begrænses. Tredjelandstatsborgere har forskellig adgang til arbejdsmarkedet, det afhænger af, hvilken kategori de tilhører (se [afsnit 9.1](#)).
- Fra det tidspunkt en person arbejder, uanset om det er retmæssigt eller ej, skal de grundlæggende arbejdstagerrettigheder respekteres (se [afsnit 9.2](#)).
- Berettigede familiemedlemmer til EØS-statsborgere har samme ret til adgang til arbejdsmarkedet som statsborgerne i en EU-medlemsstat (se [afsnit 9.2.1](#)).

- Tyrkiske statsborgere drager fordel af stand still-klausulen i artikel 41 i tillægsprotokollen til Ankaraaftalen, som forhindrer stater i at pålægge dem nye byrder (se afsnit 9.2.4).
- Asylansøgere, hvis ansøgning endnu ikke er afgjort i første instans, skal gives adgang til arbejdsmarkedet senest ni måneder (et år i Irland) efter deres ansøgning om international beskyttelse (se afsnit 9.2.7).
- Direktivet om sanktioner mod arbejdsgivere sanktionerer dem, som beskæftiger illegale migranter, og det giver migranter, der misbruges, ret til at kræve tilbageholdt løn samt nogle andre beskyttelser (se afsnit 9.2.8).

Uddannelse (se afsnit 9.3)

- 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 tredjelandsstatsborgere og opholder sig i EU, inklusive migranter i en irregulær situation, hvis udsendelse er blevet udsat, er i henhold til afledt EU-ret berettiget til adgang til grundlæggende uddannelse.

Bolig (se afsnit 9.4)

- EU's charter om grundlæggende rettigheder anerkender og respekterer retten til social bistand og boligstøtte, der skal sikre en værdig tilværelse for alle, der ikke har tilstrækkelige midler. Den afledte EU-ret indeholder også særlige bestemmelser for tredjelandsstatsborgere, som er familiemedlemmer til EØS-statsborgere, fastboende udlændinge, 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 persons hjem, kan det rejse spørgsmål i henhold til artikel 8 i EMRK. Hvis personer ikke gives husly, kan det i ekstreme situationer rejse spørgsmål i henhold til artikel 3 i EMRK.
- Den europæiske socialpagt indrømmer en ret til bolig, der fungerer som en indgang til en række yderligere rettigheder.

Sundhedspleje (se afsnit 9.5)

- 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 statsborgere, hvorimod asylansøgere og migranter i en irregulær situation, hvis udsendelse er blevet udsat, er berettiget til akut sundhedspleje og absolut nødvendig behandling af sygdom.
- EMRK indeholder ingen specifikke bestemmelser vedrørende sundhedspleje, men EMD kan behandle klagemål af denne art under EMRK's artikel 2, 3 eller 8.
- Den europæiske socialpagt garanterer sundhedsmæssig bistand til migranter i en irregulær situation.

Social sikring og social bistand (se afsnit 9.6)

- 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 EU-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.
- Den europæiske socialpagt kræver, at social bistand personer med behov herfor, inklusive personer i en irregulær situation.

Yderligere retspraksis og materiale:

For at få adgang til yderligere retspraksis, se venligst [retningslinjerne](#) i denne håndbog. Yderligere materiale vedrørende de emner, der behandles i dette kapitel, kan findes i afsnittet »[Supplerende læsning](#)«.

10

Personer med særlige behov

| EU | Omhandlede emner | Europarådet |
|---|--------------------------|--|
| EU's charter, artikel 24 (børns rettigheder) | Uledsagede børn | Den europæiske socialpagt, artikel 17 (børns ret til social, juridisk og økonomisk beskyttelse) EMD, <i>Rahimi mod Grækenland</i> , nr. 8687/08, 2011 (uledsaget barneasylansøger frihedsberøvet i detentionscenter for voksne) |
| Dublinforordningen (forordning (EU) nr. 604/2013), artikel 8 EU-Domstolen, sag C-648/11, <i>MA, BT og DA</i> , 2013 (Dublinoverførsler) Direktivet om modtagelsesforhold (2013/33/EU), artikel 24 Direktivet om asylprocedurer (2013/32/EU), artikel 25 Kvalifikationsdirektivet (2011/95/EF), artikel 31 Tilbagesendelsesdirektivet (2008/115/EF), artikel 10 | Modtagelse og behandling | |
| Direktivet om asylprocedurer (2013/32/EU), artikel 25 | Aldersvurdering | Konventionen om bekæmpelse af menneskehandel, 2005, artikel 10, stk. 3 ECSR, <i>EUROCEF mod Frankrig</i> , klage nr. 114/2015, 2018 |

| EU | Omhandlede emner | Europarådet |
|--|---|---|
| <p>Direktivet om bekæmpelse af menneskehandel (2011/36/EU)</p> <p>Direktivet om ofre for menneskehandel (opholdstilladelser) (2004/81/EF)</p> <p>Direktivet om ofres rettigheder (2012/29/EU).</p> | <p>Ofre for menneskehandel</p> | <p>EMRK, artikel 4 (forbud mod slaveri og tvangsarbejde)</p> <p>EMD, <i>Rantsev mod Cypern og Rusland</i>, nr. 25965/04, 2010 (myndigheder forpligtet til at gennemføre en undersøgelse på eget initiativ)</p> <p>Konventionen om bekæmpelse af menneskehandel, 2005</p> |
| <p>Konventionen om rettigheder for personer med handicap (ratificeret af EU)</p> <p>Direktivet om modtagelsesforhold (2013/33/EU), artikel 19, 21 og 22</p> <p>Direktivet om asylprocedurer (2013/32/EU), artikel 14</p> | <p>Personer med handicap</p> | <p>Den europæiske socialpagt, artikel 15 (personer med handicaps ret til uafhængighed, social integration og deltagelse i samfundslivet)</p> |
| <p>Direktivet om modtagelsesforhold (2013/33/EU), artikel 25</p> <p>Direktivet om asylprocedurer (2013/32/EU), artikel 24</p> | <p>Ofre for tortur</p> | |
| <p>Direktivet om fri bevægelighed (2004/38/EF), artikel 13, stk. 2, litra c)</p> <p>Familiesammenføringsdirektivet (2003/86/EF), artikel 15, stk. 3</p> | <p>Ofre for kønsbaseret vold</p> | <p>EMD, <i>Opuz mod Tyrkiet</i>, nr. 33401/02, 2009 (vold i hjemmet)</p> <p>EMD, <i>R.D. mod Frankrig</i>, nr. 34648/14, 2016 (risiko for mishandling i tilfælde af udvisning)</p> <p>Konventionen om forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet (Istanbulkonventionen), 2011</p> |

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, f.eks. ved tilrettelæggelsen af modtagelse, eller når personer frihedsberøves. Sårbare personer er oplistet i artikel 21 i [direktivet om modtagelsesforhold](#) (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 fortegnelsen i direktivet om modtagelsesforhold er længere og ikkeudtømmende. I henhold til artikel 22 i direktivet om modtagelsesforhold skal EU-medlemsstaterne vurdere, om sårbare personer har særlige modtagelsesbehov. [Direktivet om asylprocedurer](#) (2013/32/EU) kræver, at EU-medlemsstaterne 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).

10.1. Uledsagede børn

Betegnelsen »uledsagede mindreårige« bruges til at beskrive personer under 18 år, som rejser ind på det europæiske område uden at være ledsaget af en voksen, der er ansvarlig for den pågældende i den modtagende stat (se [kvalifikationsdirektivet](#) (2011/95/EU), artikel 2, litra l)). Der er fastsat vigtige bestemmelser i EU-rettens asyl- og udlændingelovgivning, som adresserer deres situation, og som bliver gennemgået i dette afsnit.

EMRK indeholder ikke udtrykkeligt nogen bestemmelser, som angår uledsagede børn, 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 privatliv og familieliv eller artikel 2 i protokol nr. 1 om retten til uddannelse. EMD har fastslået, at staterne har et ansvar for at tage vare på uledsagede børn og for ikke at overlade dem til sig selv, når de løslades fra frihedsberøvelse ⁽⁵⁸²⁾.

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

⁽⁵⁸²⁾ EMD, *Rahimi mod Grækenland*, nr. 8687/08, 5. april 2011; EMD, *Sh.D. m.fl. mod Grækenland, Østrig, Kroatien, Ungarn Nordmakedonien, Serbien og Slovenien*, nr. 14165/16, 13. juni 2019.

menneskerettigheder, som skal anvendes uden hensyn til deres indvandrerstatus⁽⁵⁸³⁾. 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 (artikel 24, stk. 2), er dette princip ikke udtrykkeligt angivet i EMRK, men det formuleres jævnligt i EMD's retspraksis. Princippet understøtter også specifikke bestemmelser i EU-retten vedrørende uledsagede børn.

Den europæiske socialpagt refererer til børn, der er blevet adskilt fra deres familier, i artikel 17, stk. 1, litra c). I lighed med EMD har ECSR fremhævet, at stater, der er interesserede i at standse forsøg på omgæelse af deres indvandringsregler, ikke må fratage udenlandske børn, navnlig hvis de er uledsagede, den beskyttelse, som deres status berettiger til. De begrænsninger, som en stat indfører ved sin indvandringspolitik, skal derfor afstemmes med beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder⁽⁵⁸⁴⁾.

Eksempel: I sagen *EUROCEF mod Frankrig*⁽⁵⁸⁵⁾ konkluderede EMD, at artikel 31, stk. 2, i den europæiske socialpagt var blevet krænket på baggrund af mangler i Frankrigs ordning om husly til og vurdering af uledsagede børn. EMD slog desuden fast, at forsinkelse i udpegning af en ad hoc-værge for uledsagede børn, frihedsberøvelse af disse børn i venteområder og på hoteller, brug af knogleprøver til bestemmelse af deres alder samt hindringer for adgang til effektive retsmidler udgjorde en krænkelse af artikel 17, stk. 1, i den europæiske socialpagt.

10.1.1. Modtagelse og behandling

I henhold til EU-retten er specifikke bestemmelser vedrørende uledsagede børn indeholdt i asylinstrumenterne samt i [tilbagesendelsesdirektivet](#).

⁽⁵⁸³⁾ FN's Komité for Barnets Rettigheder har udformet supplerende vejledning om beskyttelse, pleje og passende behandling af uledsagede børn i sin [General Comment No. 6 \(2005\)](#).

⁽⁵⁸⁴⁾ ECSR, *Defence for Children International (DCI) mod Nederlandene*, klage nr. 47/2008, begrundelse, 20. oktober 2009. Komitéen fastslog, inter alia, at uledsagede børn nyder en ret til husly i henhold til artikel 31, stk. 2, i den europæiske socialpagt.

⁽⁵⁸⁵⁾ ECSR, *European Committee for Home-Based Priority Action for the Child and the Family (EUROCEF) mod Frankrig*, klage nr. 114/2015, begrundelse, 24. januar 2018.

Før behandlingen af uledsagede børn under asylproceduren overvejes, er det vigtigt at være klar over, hvilken stat der er ansvarlig for behandlingen af deres asylansøgning. Ifølge [Dublinforordningen](#) (forordning (EU) nr. 604/2013) skal ansøgninger fra uledsagede børn 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 Dublinforordningen, i tilfælde hvor familiemedlemmer indgiver separate ansøgninger i én medlemsstat. Endelig omhandler artikel 16 afhængige personer (se [afsnit 5.2](#)).

Hvis der ikke findes et familiemedlem, søskende eller en slægtning, er det den medlemsstat, hvor barnet har indgivet sin asylansøgning, der er ansvarlig, forudsat at dette tjener barnets tarv bedst (artikel 8).

Eksempel: I sagen *MA, BT og DA mod Secretary of State for the Home Department* ⁽⁵⁸⁶⁾ skulle EU-Domstolen afgøre, hvilken stat der var ansvarlig i en situation, hvor et uledsaget barn 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 barnet 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, hvorved barnets tarv skal komme i første række i alle handlinger vedrørende børn.

Uledsagede børn, som søger asyl, skal forsynes med en repræsentant, så snart de har ansøgt om asyl (artikel 24 i [direktivet om modtagelsesforhold](#) og artikel 25 i [direktivet om asylprocedurer](#)). Bestemmelserne foreskriver dog ikke, at en repræsentant skal udpeges fra det øjeblik, hvor et uledsaget barn opdages af myndighederne. Stater kan beslutte kun at udpege en værge eller både en værge og en juridisk repræsentant for at bistå asylansøgeren under asylproceduren samt for at sikre barnets trivsel, mens asylansøgningen behandles. I henhold til direktivet om asylprocedurer skal en repræsentant gives mulighed for at drøfte spørgsmål med barnet inden asylsamtalen og for at være til stede sammen med vedkommende under samtalen.

⁽⁵⁸⁶⁾ 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.

Enhver samtale med et uledsaget barn skal altid forestås af en person, der har det nødvendige kendskab til denne gruppes særlige behov (direktivet om asylprocedurer, artikel 25). Der er fastsat begrænsninger for behandlingen af ansøgninger fra uledsagede børn 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 børn 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 én uge til at forberede en anmodning til en domstol eller et domstolslignende organ om ret til at forblive på området, indtil klagesagen er afgjort.

Direktivet om modtagelsesforhold (artikel 24) foreskriver retningslinjer for den form for indkvartering, som skal tilvejebringes for uledsagede børn. De skal i henhold hertil anbringes hos voksne slægtninge, i en plejefamilie, i indkvarteringscentre med særlige faciliteter for børn eller i andre former for indkvartering, der er egnede til børn. Frihedsberøvelse af uledsagede børn 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 børn, kan anbringes i indkvarteringscentre for voksne asylansøgere, men kun hvis det er i overensstemmelse med deres tarv (denne betingelse finder ikke anvendelse på Irland, da den blev indført i det omarbejdede direktiv i 2013).

Artikel 24 i direktivet om modtagelsesforhold foreskriver endvidere, at søskende så vidt muligt ikke må skilles ad under hensyntagen til det pågældende barns tarv og navnlig til barnets alder og modenhed. Flytning af uledsagede børn fra ét indkvarteringssted til et andet skal begrænses til et minimum. Desuden foreskriver direktivet, at EU-medlemsstaterne skal forsøge at opspore den uledsagede børns familiedlemmer hurtigst muligt uden at bringe vedkommendes sikkerhed i fare. Endelig kræver direktivet, at personer, der arbejder med uledsagede børn, skal modtage passende undervisning.

Det omarbejdede [kvalifikationsdirektiv](#) indeholder særlige bestemmelser om uledsagede børn, som tildes flygtningestatus eller subsidier beskyttelsesstatus. EU-medlemsstaterne er pålagt at sikre, at uledsagede børn 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 børn og deres trivsel, eller en anden behørig repræsentant (artikel 31).

Artikel 31 i kvalifikationsdirektivet kræver endvidere, at EU-medlemsstaterne sikrer, at uledsagede børn, der tildeles asyl, anbringes hos voksne slægtninge, i en plejefamilie, i indkvarteringscentre med særlige faciliteter for børn eller i andre former for indkvartering, der er egnede for børn. 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 børn, som direktivet om modtagelsesforhold.

I henhold til artikel 10 i tilbagesendelsesdirektivet skal myndighederne i en EU-medlemsstat, inden et uledsaget barn 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 børn, 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) ⁽⁵⁸⁷⁾.

I henhold til EMRK har EMD fastlagt, at i sager om udenlandske børn, uanset om de er ledsagede eller uledsagede, er barnets yderst sårbare situation den afgørende faktor. Denne faktor har forrang for overvejelser vedrørende barnets status som illegale migrant. Den særligt alvorlige situation, som barnet måtte befinde sig i, og nationale myndigheders eventuelle manglende opfyldelse af en ordre om at beskytte ansøgeren, som er særligt sårbar på grund af vedkommendes alder, kan udgøre vanærende behandling og en krænkelse af konventionens artikel 3 ⁽⁵⁸⁸⁾.

⁽⁵⁸⁷⁾ For mere information, se FRA (2019), *Returning Unaccompanied Children: Fundamental rights considerations*, Publikationskontoret, Luxembourg, september 2019.

⁽⁵⁸⁸⁾ EMD, *Khan mod Frankrig*, nr. 12267/16, 28. februar 2019; EMD, *Sh.D. m.fl. mod Grækenland, Østrig, Kroatien, Ungarn, Nordmakedonien, Serbien og Slovenien*, nr. 14165/16, 13. juni 2019.

Eksempel: I sagen *Rahimi mod Grækenland* ⁽⁵⁸⁹⁾ var klageren et uledsaget afghansk barn, 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. EMD konkluderede, at de forhold, under hvilke klageren var frihedsberøvet, og den omstændighed, at myndighederne ikke tog vare på ham efter løsladelsen, havde udgjort vanærende behandling, som er forbudt i henhold til artikel 3. EMD fastslog, at respekt for barnets tarv indebærer, at andre anbringelsesmuligheder end frihedsberøvelse undersøges for uledsagede børn.

10.1.2. Aldersvurdering

I henhold til EU-retten tillader direktivet om asylprocedurer EU-medlemsstaterne at lade uledsagede børns alder fastslå ved en lægeundersøgelse, hvis der er tvivl om vedkommendes alder i forbindelse med behandlingen af asylansøgningen (artikel 25). I tilfælde hvor der anvendes lægeundersøgelser, skal EU-medlemsstaterne sikre, at uledsagede børn forinden underrettes om en sådan undersøgelse, og at de indvilliger heri. Emnet aldersvurdering er blevet stadig mere omdiskuteret i hele Europa. Eftersom børn 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 ⁽⁵⁹⁰⁾.

⁽⁵⁸⁹⁾ EMD, *Rahimi mod Grækenland*, nr. 8687/08, 5. april 2011. Se også EMD, *Abdullahi Elmi og Aweys Abubakar mod Malta*, nr. 25794/13 og 28151/13, 22. november 2016, og EMD, *Moustahi mod Frankrig*, nr. 9347/14, 25. juni 2020, præmis 65-67.

⁽⁵⁹⁰⁾ Se også Europarådet (2017), *Age assessment: Council of Europe member states' policies, procedures and practices respectful of children's rights in the context of migration*, Europarådet, Strasbourg; og EASO (2018), *Praktisk vejledning om aldersvurdering*, Publikationskontoret, Luxembourg.

I henhold til EMRK har EMD fastholdt, at en urimelig lang aldersvurderingsproces af personer, der næsten er voksne, ikke kan retfærdiggøres og rejser alvorlig tvivl om, hvorvidt myndighederne handlede i god tro, navnlig når en medlemsstat opgiver et lavt antal påståede migrationsbørn på et år ⁽⁵⁹¹⁾.

I henhold til andre af Europarådets instrumenter, foreskriver artikel 10, stk. 3, i [konventionen om bekæmpelse af menneskehandel](#) (menneskehandelskonventionen) ⁽⁵⁹²⁾ også en aldersvurdering, når der er usikkerhed om ofrets alder. Som understregget af Europarådets Ekspertgruppe til Bekæmpelse af Menneskehandel (GRETA), der overvåger gennemførelsen af menneskehandelskonventionen, skal aldersvurdering indgå i en omfattende vurdering, der tager højde for både en persons fysiske udseende og psykologiske modenhed. Sådanne vurderinger bør foretages på en sikker, børnevenlig og kønsfølsom måde og med respekt for den menneskelige værdighed. Tvivlen bør komme den pågældende til gode på en sådan måde, at personen i tilfælde af usikkerhed bliver betragtet som et barn ⁽⁵⁹³⁾.

Artikel 17 i den europæiske socialpagt fastslår børns og unge menneskers ret til social, juridisk og økonomisk beskyttelse.

Eksempel: I sagen *EUROCEF mod Frankrig* ⁽⁵⁹⁴⁾ analyserede ECSR brugen af knogleprøver til at fastslå alderen for uledsagede børn i Frankrig og fandt, at det var en krænkelse af artikel 17, stk. 1, i den europæiske socialpagt. ECSR fandt især brugen af knogleprøver irrelevant og usikker i lyset af de franske myndigheders overdrevne tillid til disse prøver, som dokumenteret i nationale og internationale kilder.

⁽⁵⁹¹⁾ EMD, *Abdullahi Elmi og Aweys Abubakar mod Malta*, nr. 25794/13 og 28151/13, 22. november 2016.

⁽⁵⁹²⁾ Europarådets konvention om bekæmpelse af menneskehandel, 2005 CETS nr. 197.

⁽⁵⁹³⁾ Europarådet (2016), *5th General Report on GRETA's Activities: Covering the period from 1 October 2014 to 31 December 2015*, Europarådet, Strasbourg; UNHCR (1997), »Guidelines on policies and procedures in dealing with unaccompanied children seeking asylum«.

⁽⁵⁹⁴⁾ ECSR, *European Committee for Home-Based Priority Action for the Child and the Family (EUROCEF) mod Frankrig* European Committee for Home-Based Priority Action for the Child and the Family (EUROCEF) mod Frankrig klage nr. 114/2015, begrundelse, 24. januar 2018.

10.2. Ofre for menneskehandel

Der bør foretages en sondring mellem menneskesmugling og menneskehandel. Smugling af migranter er en handling, der udføres mod en økonomisk eller anden materiel gevinst ved at medvirke til en persons irregulære indrejse i en stat, i hvilken den pågældende ikke er statsborger eller har fået fast opholdstilladelse ⁽⁵⁹⁵⁾.

I henhold til 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« ⁽⁵⁹⁶⁾. I menneskehandel indgår et element af tvang og intimidering, som ikke er en del af menneskesmugling.

I henhold til EMRK fastslog EMD, at menneskehandel falder inden for anvendelsesområdet af artikel 4 i EMRK, som forbyder slaveri og tvangsarbejde ⁽⁵⁹⁷⁾. Medlemsstaterne har en positiv forpligtelse til at træffe effektive foranstaltninger til beskyttelse af ofre og potentielle ofre for menneskehandel samt strafferetlige foranstaltninger til afstraffelse af menneskehandlere ⁽⁵⁹⁸⁾. For mere information, se også afsnit 3.3.

Eksempel: I sagen *Rantsev mod Cypern og Rusland* ⁽⁵⁹⁹⁾ fastslog EMD, at det var vigtigt, at et offer for menneskehandel ikke behøvede at anmode om at blive identificeret som et offer for menneskehandel, eller at menneskehandlen blev efterforsket. Myndighederne er forpligtede til af egen drift at iværksætte dette, når der er mistanke om en strafbar handling af en sådan karakter.

⁽⁵⁹⁵⁾ 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, 2000, artikel 3.

⁽⁵⁹⁶⁾ Europarådets konvention om bekæmpelse af menneskehandel, CETS nr. 197, artikel 4; direktiv 2011/36/EU, EUT 2011 L 101/1, artikel 2, stk. 1.

⁽⁵⁹⁷⁾ EMD, *Rantsev mod Cypern og Rusland*, nr. 25965/04, 7. januar 2010, præmis 282-286.

⁽⁵⁹⁸⁾ EMD, *L.E. mod Grækenland*, nr. 71545/12, 21. januar 2016; EMD, *Chowdury m.fl. mod Grækenland*, nr. 21884/15, 30. marts 2017; *L.O. mod Frankrig* (dec.), nr. 4455/14, 26. maj 2015; EMD, *V.F. mod Frankrig* (dec.), nr. 7196/10, 29. november 2011.

⁽⁵⁹⁹⁾ EMD, *Rantsev mod Cypern og Rusland*, 7. januar 2010, nr. 25965/04, præmis 288.

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 deltagende 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 skal vedtage de foranstaltninger, der måtte være nødvendige for at hjælpe ofrene med at restituere sig (artikel 12).

I henhold til EU-retten definerer **direktivet om bekæmpelse af menneskehandel (2011/36/EU)** menneskehandel på samme måde som Europarådets menneskehandelskonvention. I henhold til direktivet skal EU-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). Disse bistands- og støtteforanstaltninger omfatter udpegelse af en værge eller repræsentant for barneofret, så snart myndighederne identificerer barnet (artikel 14); afhøring af barneofret uden ophold og om muligt af den samme person (artikel 15); og en varig løsning baseret på barnets tarv i sager, hvor et uledsaget barn er offer for menneskehandel (artikel 16).

Direktivet om bekæmpelse af menneskehandel 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 proceduremæssig sikring 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 traumatisering (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 (direktivet om modtagelsesforhold, artikel 21 og 22).

Artikel 9 i direktivet om ofres rettigheder (2012/29/EU) kræver, at EU's medlemsstater yder støttetjenester til ofre for kriminalitet, herunder ofre for menneskehandel. Dette omfatter relevante oplysninger og rådgivning samt følelsesmæssig og så vidt muligt psykologisk bistand ⁽⁶⁰⁰⁾.

Både EU-retten og Europarådets retsorden omhandler sårbarhed og juridisk status for ofre for menneskehandel, efter at menneskehandlen er blevet opdaget. Direktivet om menneskehandel (opholdstilladelser) (2004/81/EF) kræver, at EU-medlemsstaterne udsteder en midlertidig opholdstilladelse til ofre for menneskehandel, som samarbejder med myndighederne. I medfør af artikel 14 i menneskehandelskonventionen kan ofre for menneskehandel få udstedt en fornyet opholdstilladelse, hvis deres personlige situation kræver det, eller hvis de skal forblive i landet for at samarbejde med myndighederne i efterforskningen af menneskehandlen. Dette emne er blevet behandlet i afsnit 3.3.

10.3. 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.

FN's konvention om handicappedes rettigheder (CRPD) ⁽⁶⁰¹⁾ fastlægger internationale standarder for personer med handicap. Artikel 5 i CRPD fastsætter principper om lighed og ikkediskrimination, 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«.

⁽⁶⁰⁰⁾ Se også FRA (2016), *Håndbog om europæisk lovgivning vedrørende adgang til klage*, Publikationskontoret, Luxembourg.

⁽⁶⁰¹⁾ De Forenede Nationer (2006), traktatserie vol. 2515, s. 3-192.

I henhold til EMRK er der ingen definition af handicap, men EMD har fastslået, at artikel 14 beskytter mod forskelsbehandling på grundlag af handicap ⁽⁶⁰²⁾. ESCR følger samme tilgang ved fortolkning af artikel 15 i den europæiske socialpagt (handicappedes rettigheder) ved at tilføje, at lige behandling af handicappede, uanset deres nationalitet, bør være en realitet, ikke kun i lovgivningen men også i praksis ⁽⁶⁰³⁾.

I henhold til EU-retten har Den Europæiske Union ratificeret CRPD og er derfor bundet af konventionen, som er indarbejdet i EU's retsorden. Artikel 21 i [direktivet om modtagelsesforhold](#) angiver, at EU-medlemsstaterne skal tage hensyn til sårbare personers særlige situation, herunder personer med handicap, ved gennemførelse af bestemmelserne vedrørende modtagelsesforhold. Deres særlige modtagelsesbehov skal vurderes, og der skal ydes passende støtte (artikel 21 og 22), herunder om nødvendigt passende psykiatrisk behandling (artikel 19). [Tilbagesendelsesdirektivet](#) inkluderer også personer med handicap i definitionen af sårbare personer (artikel 3, stk. 9), men der er ingen særlige bestemmelser vedrørende dem. Der er intet absolut forbud mod frihedsberøvelse af asylansøgere med handicap eller personer med handicap, der er genstand for tilbagesendelsesprocedurer, men hvis de frihedsberøves, skal der tages særligt hensyn til deres situation (artikel 16, stk. 3). Når der er tale om asylansøgere, kræver direktivet om modtagelsesforhold (artikel 11), at deres helbred, herunder deres mentale helbred, skal være et væsentligt anliggende for de nationale myndigheder.

I henhold til artikel 14, stk. 2, litra b), i [direktivet om asylprocedurer](#) 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.

10.4. Ofre for tortur

Som nævnt i indledningen til dette kapitel udgør ofre for tortur en gruppe af sårbare personer for hvilke, der gælder særlige garantier for behandling.

⁽⁶⁰²⁾ EMD, *Glor mod Schweiz*, nr. 13444/04, 30. april 2009; EMD, *Pretty mod Det Forenede Kongerige*, nr. 2346/02, 29. april 2002; EMD, *Koua Poirrez mod Frankrig*, nr. 40892/98, 30. september 2003.

⁽⁶⁰³⁾ ECSR, *Conclusions XIV-2 1998*, udtalelse om fortolkning af artikel 15.

I **henhold til EU-retten** indeholder artikel 25 i **direktivet om modtagelsesforhold** 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 gennemfører samtalen, have erhvervet generelt kendskab til problemer, der kan have negativ indvirkning på ansøgernes evne til at deltage i samtalen, især tegn på, at ansøgeren tidligere kan have været udsat for tortur (artikel 4, stk. 3, og artikel 14 i **direktivet om asylprocedurer**). Direktivet kræver også, at EU-medlemsstaterne yder ansøgere, som har været udsat for tortur, voldtægt eller andre former for grov vold, passende støtte under asylproceduren, 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 f.eks. 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). Bestemmelserne om ansøgere med behov for særlig proceduremæssig sikring blev indført ved omarbejdningen af direktivet i 2013 og finder derfor ikke anvendelse på Irland.

I tilbagesendelsesprocedurer skal der tages hensyn til de særlige behov hos ofre for tortur og andre former for grov vold, hvis udsendelsen udsættes, ellers hvis der indrømmes en frist for frivillig udrejse (artikel 14 i **tilbagesendelsesdirektivet**).

Direktivet om ofres rettigheder (2012/29/EU) indeholder en bred definition af begrebet. I henhold til artikel 2, stk. 1, litra a), er et offer »en fysisk person, som har lidt skade, herunder fysisk, psykisk eller følelsesmæssig skade eller økonomisk tab, som direkte er forvoldt ved en forbrydelse«. Direktivet omfatter således også ofre for tortur. Ofre omfatter familiemedlemmer til en person, hvis død direkte blev forvoldt ved en forbrydelse, og som har lidt skade som følge af personens død. Ofrets status er ikke betinget af ofrets opholdsstatus, statsborgerskab eller nationalitet (betragtning 10).

I **henhold til international ret** offentliggjorde FN's Komité mod Tortur opdaterede standarder for støtte til og beskyttelse af ofre for tortur i forbindelse med migration i 2018 ⁽⁶⁰⁴⁾. De fastslog nogle centrale elementer til at sikre, at ofre for tortur får den nødvendige beskyttelse og støtte.

10.5. Ofre for kønsbaseret vold

En særlig kategori af ofre for grove forbrydelser omfatter personer, som har været udsat for vold i hjemmet. Vold kan også forekomme mod ansatte, der udfører arbejde i hjemmet ⁽⁶⁰⁵⁾.

I **henhold til EMRK** har EMD 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 integritet ⁽⁶⁰⁶⁾. Domstolen har desuden prøvet en række sager med påstande om forskellige former for kønsrelateret forfølgelse som værn mod udvisning ⁽⁶⁰⁷⁾.

I 2011 vedtog Europarådet **konventionen til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet (Istanbulkonventionen)** ⁽⁶⁰⁸⁾. Det er det første gældende 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. Med Istanbulkonventionen bliver det muligt at give migrantkvinder en uafhængig opholdstilladelse, hvis deres opholdsstatus afhænger af deres mishandlende ægtefælle eller partner (artikel 59), og konventionen kræver, at landene sikrer, at kønsbaseret vold mod kvinder kan anerkendes som en form for

⁽⁶⁰⁴⁾ FN's Komité mod Tortur, *General comment No. 4 (2017) on the implementation of article 3 of the Convention in the context of article 22*.

⁽⁶⁰⁵⁾ 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 (2011), *Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States*, Publikationskontoret, Luxembourg og FRA (2018), *Out of Sight: Migrant women exploited in domestic work*, Publikationskontoret, Luxembourg.

⁽⁶⁰⁶⁾ EMD, *Opuz mod Tyrkiet*, nr. 33401/02, 9. juni 2009, præmis 160.

⁽⁶⁰⁷⁾ EMD, *M.M.R. mod Nederlandene* (dec.), nr. 64047/10, 24. maj 2016; EMD, *R.D. mod Frankrig*, nr. 34648/14, 16. juni 2016; EMD, *A.A. m.fl. mod Sverige*, nr. 14499/09, 28. juni 2012; EMD, *Sow mod Belgien*, nr. 27081/13, 19. januar 2016.

⁽⁶⁰⁸⁾ Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet (Istanbulkonventionen), 2011, CETS nr. 210.

forfølgelse, som omhandlet i [Genèvekonventionen af 1951](#) (artikel 60). Den bekræfter også forpligtelsen til at overholde princippet om *non-refoulement*, herunder for ofre for vold mod kvinder (artikel 61) ⁽⁶⁰⁹⁾.

Eksempel: I sin afgørelse *U-III-557/2019* ⁽⁶¹⁰⁾ accepterede den kroatiske forfatningsdomstol en klage fra en afvist asylsøgende kvinde fra Irak. For at understøtte sin anmodning havde klageren i første omgang kun påstået krig i sit hjemland, men hun forklarede på et senere tidspunkt, at hun var offer for vold i hjemmet, og at hun, hvis hun blev returneret til Irak, risikerede yderligere mishandling eller død fra hendes tidligere mand eller hendes bror, og at en af de to nødvendigvis ville blive anset for hendes væрге. I lyset af sagens omstændigheder samlet set, herunder alvoren af hendes traumatisering og sårbarhed, godtog forfatningsdomstolen, at klageren havde været for flov over og for bange til umiddelbart at henholde sig til forholdet om vold i hjemmet i hendes oprindelige asylsamtale, fordi samtalen blev gennemført af to mænd. I den nye sag pålagde forfatningsdomstolen myndighederne at give klageren mulighed for at godtgøre hendes personlige situation og individuelle risiko i henhold til opdaterede fakta om situationen for kvinder, der er ofre for vold i hjemmet i Irak, og deres mulighed for at flytte til et andet sted inden for landet.

I henhold til EU-retten er ofre for vold i hjemmet, som er tredjelandsstatsborgere og familiemedlemmer til EØS-statsborgere, i henhold til [direktivet om fri bevægelighed](#) berettigede til en selvstændig opholdstilladelse ved skilsmisse eller ophør af et registreret partnerskab (artikel 13, stk. 2, litra c)). For familiemedlemmer til referencpersoner, 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.

⁽⁶⁰⁹⁾ Europarådet (2019), *Gender-Based Asylum Claims and Non-refoulement: Articles 60 and 61 of the Istanbul Convention*, Europarådet, Strasbourg.

⁽⁶¹⁰⁾ Kroatien, forfatningsdomstolen (*Ustavni sud Republike Hrvatske*), afgørelse nr. U-III-557/2019, 11. september 2019.

Hovedpunkter

- Barnets tarv skal komme i første række ved alle handlinger, som vedrører børn (se afsnit 10.1).
- I henhold til EU-retten har uledsagede børn, der søger asyl, ret til at få bistand fra en repræsentant (se afsnit 10.1.1).
- Inden for EU-retten tillader direktivet om asylprocedurer, at EU-medlemsstater lader uledsagede børneasylansøgere alder fastslå ved en lægeundersøgelse, hvis der er tvivl om, hvorvidt det pågældende er barn eller ej, men EU-medlemsstaterne skal overholde visse garantier (se afsnit 10.1.2).
- 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 menneskehandel (se afsnit 10.2).
- Både EMRK og EU-retten beskytter mod forskelsbehandling på grund af handicap. Personer med handicap anses også for sårbare personer i henhold til EU's migrationslovgivning, og deres særlige behov, herunder behov relateret til deres mentale sundhed, skal tages i betragtning i asyl- og tilbagesendelsesprocedurer (se afsnit 10.3).
- I henhold til EU-retten har ofre for tortur, voldtægt eller andre former for grove forbrydelser ret til særlig proceduremæssig sikring, hvis disse kræves for en retfærdig og effektiv asylprocedure (se afsnit 10.4 og 10.5).
- 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 10.1.1 og 10.5).

Yderligere retspraksis og materiale:

For at få adgang til yderligere retspraksis, se venligst [retningslinjerne](#) i denne håndbog. Yderligere materiale vedrørende de emner, der behandles i dette kapitel, kan findes i afsnittet »Supplerende læsning«.

Supplerende læsning

Følgende udvalg af referencer omfatter publikationer fra internationale organisationer, forskere, ikkestatslige organisationer samt EMD og FRA. Listen over supplerende læsning er opdelt i ni brede kategorier (generel litteratur, asyl- og flygtningelovgivning, migranter i en irregulær situation og tilbagesendelse, frihedsberøvelse, fri bevægelighed i EU, børn, personer med handicap, grænseforvaltning og store IT-systemer i EU samt 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

Chetail, V. (2019), *International Migration Law*, Oxford University Press, Oxford.

Europarådet, Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (2020), *Practical Guide on Admissibility Criteria*, Europarådet, Strasbourg.

FRA (2018), *Fundamental Rights Report 2018*, Publikationskontoret, Luxembourg.

FRA (2019), *Fundamental Rights Report 2019*, Publikationskontoret, Luxembourg.

FRA (2020), *Fundamental Rights Report 2020*, Publikationskontoret, Luxembourg.

FRA og Europarådet (2016), *Håndbog om europæisk lovgivning vedrørende adgang til klage, administrativ rekurs og domstolsprøvelse*, Publikationskontoret, Luxembourg.

FRA og Europarådet (2018), *Håndbog om europæisk lovgivning om ikkeforsølsbehandling – 2018-udgave*, Publikationskontoret, Luxembourg.

FRA, Europarådet og Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (2018), *Håndbog om europæisk databeskyttelseslovgivning*, 2018-udgave, Publikationskontoret, Luxembourg.

Frigo, M., et al. (2014), *Migration and International Human Rights Law: A practitioners' guide*, opdateret udgave, Den Internationale Juristkommission, Genève.

Hailbronner, K. og Thym, D. (eds.) (2016), *EU Immigration and Asylum Law: A commentary*, 2. udgave, C. H. Beck/Hart/Nomos, Munich/Oxford/Baden-Baden.

Ktistakis, Y. (2016), *Protecting migrants under the European Convention on Human Rights and the European Social Charter*, 2. udgave, Europarådets publikation, Strasbourg.

Opeskin, B., Perruchoud, R. og Redpath-Cross, J. (eds.) (2012), *Foundations of International Migration Law*, Cambridge University Press, Cambridge.

Peers, S. (2016), *EU Justice and Home Affairs Law*, 4. udgave, Oxford University Press, Oxford.

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*, UNCHR's repræsentation ved de europæiske institutioner, Strasbourg

Asyl- og flygtningelovgivning

EASO (2016), *Exclusion: Articles 12 and 17 Qualification Directive (2011/95/EU) – A Judicial Analysis*, Publikationskontoret, Luxembourg.

Europarådet (2019), *Gender-based asylum claims and non-refoulement: Articles 60 and 61 of the Istanbul Convention*, Europarådet, Strasbourg.

Europarådets menneskerettighedskommissær (2017), *Realising the right to family reunification of refugees in Europe: Issue paper*, Europarådet, Strasbourg.

Europarådets Ministerkomité (2009), *Guidelines on human rights protection in the context of accelerated asylum procedures*, vedtaget den 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 about asylum procedures: The asylum-seeker perspective*, Publikationskontoret, Luxembourg.

FRA (2010), *Access to Effective Remedies: The asylum-seeker perspective*, Publikationskontoret, Luxembourg.

FRA (2015), *Fundamental rights implications of the obligation to provide fingerprints for Eurodac*, Publikationskontoret, Luxembourg.

Gammelthoft-Hansen, T. (2011), *Access to Asylum: International refugee law and the globalisation of migration control*, Cambridge University Press, Cambridge.

Goodwin-Gill, G. S. og McAdam, J. (2007), *The Refugee in International Law*, Oxford University Press, Oxford.

Hathaway, J. C. (2005), *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, Cambridge.

Hathaway, J. C. og Foster, M. (2014), *The Law of Refugee Status*, 2. udgave, Cambridge University Press, Cambridge.

Mole, N. and Meredith, C. (2010), *Human Rights Files, No. 9: Asylum and the European Convention on Human Rights*, 5. udgave, Europarådet, Strasbourg.

UNHCR (2010), *Improving Asylum Procedures: Comparative analysis and recommendations for law and practice – key findings and recommendations*, FN's Højkommissariat for Flygtninge, Bruxelles.

UNHCR (2019), *Handbook on procedures and criteria for determining refugee status and guidelines on international protection*, HCR/1P/4/ENG/REV.4, UNHCR, Genève.

UNHCR og Europarådet (2013), *Protecting refugees*.

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*, Europarådet, Strasbourg.

Europa-Parlamentet, Temaafdelingen for Borgernes Rettigheder og Konstitutionelle Anliggender (2018), *Fit for Purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants: 2018 update*.

Europarådets Ministerkomité (2005), *Twenty guidelines on forced return*, vedtaget den 4. maj 2005.

FRA (2011), *Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States*, Publikationskontoret, Luxembourg.

FRA (2011), *Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union*, Publikationskontoret, Luxembourg.

FRA (2015), *Cost of Exclusion from Healthcare – The case of migrants in an irregular situation*, Publikationskontoret, Luxembourg.

FRA (2018), *Out of Sight: Migrant women exploited in domestic work*, Publikationskontoret, Luxembourg.

Lutz, F. (2010), *The Negotiations on the Return Directive*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen.

Lutz, F. og Mananashvili, S. (2016), »Return Directive 2008/115/EC« i Hailbronner, K. og Thym, D. (eds.), *EU Immigration and Asylum Law: A commentary*, 2. udgave, C. H. Beck/Hart/Nomos, Munich/Oxford/Baden-Baden, s. 658-763.

Moraru, M., Cornelisse, G. og De Bruycker, P. (eds.) (2020), *Law and judicial dialogue on the return of irregular migrants from the European Union*, Hart Publishing, Oxford.

Frihedsberøvelse

EASO (2019), *Detention of applicants for international protection in the context of the Common European Asylum System – Judicial analysis*, Publikationskontoret, Luxembourg.

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 Højkommissariat for Flygtninge, Legal and Protection Policy Research Series, april.

Europarådet, Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (2020), *Guide on Article 5 of the European Convention on Human Rights: Right to liberty and security*, Europarådet, Strasbourg.

Europarådets Ministerkomité, (2006, 2020), *Recommendation Rec(2006)2-rev on the European Prison Rules*, vedtaget den 11. januar 2006 og omarbejdet og ændret den 1. juli 2020.

Europarådets Ministerkomité (2019), *Practical Guidance on Alternatives to Immigration Detention: Fostering Effective Results*, Doc. CM(2019)147.

Europarådets Parlamentariske Forsamling (2010), *Report Doc. 12105, Resolution 1707 (2010) og Recommendation 1900 (2010) on the detention of asylum seekers and irregular migrants in Europe*.

European Law Institute (2017), *Detention of asylum seekers and irregular migrants and the rule of law*, Wien.

FRA (2010), *Detention of third-country nationals in return procedures*, Publikationskontoret, Luxembourg.

FRA (2015), »Alternatives to detention for asylum seekers and people in return procedures«.

FRA (2017), *European legal and policy framework on immigration detention of children*, Publikationskontoret, Luxembourg.

FRA (2019), *Update of the 2016 FRA Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the hotspots set up in Greece and Italy*, udtalelse – 3/2019 [Hotspots Update], Wien.

International Detention Coalition (2015), *There Are Alternatives: A handbook for preventing unnecessary immigration detention*, revideret udgave, International Detention Coalition, Melbourne.

Fri bevægelighed i EU

FRA (2018), *Making EU Citizens' Rights a Reality: National courts enforcing freedom of movement and related rights*, Publikationskontoret, Luxembourg.

Guild, E., Peers, S. og Tomkin, J. (eds.) (2019), *The EU Citizenship Directive: A commentary*, 2. udgave, Oxford University Press, Oxford.

Rogers, N., Scannell, R. og Walsh, J. (2012), *Free movement of persons in the enlarged European Union*, 2. udgave, Sweet & Maxwell, London.

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.

FRA (2011), *Juridisk beskyttelse af personer med sindslidelser i henhold til loven om ikkeforskelsbehandling*, Publikationskontoret, Luxembourg.

Børn

EASO (2018), *Praktisk vejledning om aldersvurdering*, Anden udgave, Publikationskontoret, Luxembourg.

Europarådet (2018), *How to convey child-friendly information to children in migration: A handbook for frontline professionals*, Europarådet, Strasbourg.

Europarådet (2019), *Promoting child-friendly approaches in the area of migration: Standards, guidance and current practices*, Europarådet, Strasbourg.

Europarådet (2020), *Family reunification for refugee and migrant children: Standards and promising practices*, Europarådet, Strasbourg.

Europarådets Parlamentariske Forsamling (2011), *Recommendation 1969 (2011) on unaccompanied children in Europe: issues of arrival, stay and return*, vedtaget den 15. april 2011.

FN's Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR) (2018), *Guidelines on assessing and determining the best interests of the child*, UNHCR.

FRA (2018), *Age assessment and fingerprinting of children in asylum procedures: Minimum age requirements concerning children's rights in the EU*, Publikationskontoret, Luxembourg.

FRA (2019), *Returning unaccompanied children: fundamental rights considerations*, Publikationskontoret, Luxembourg.

Grænseforvaltning og EU's store IT-systemer

Europarådet (2017), *Guidelines on the protection of individuals with regard to the processing of personal data in a world of Big Data*, Europarådet, Strasbourg.

FRA (2014), *Fundamental Rights at Land Borders: Findings from selected European Union border crossing points*, Publikationskontoret, Luxembourg.

FRA (2017), *Fundamental rights and the interoperability of EU information systems: Borders and security*, Publikationskontoret, Luxembourg.

FRA (2018), *Under Watchful Eyes: Biometrics, EU IT systems and fundamental rights*, Publikationskontoret, Luxembourg.

FRA (2018), *How the Eurosur Regulation affects fundamental rights*, Publikationskontoret, Luxembourg.

Molnár, T. (2014), »Regulating local border traffic in the European Union« i Szabó, M., Láncoş, P. L. og Varga, R. (eds.), *Hungarian yearbook of international law and European law 2013*, Eleven International, Haag, s. 451-474.

Statsløse personer

European Network on Statelessness (n.d.), »Statelessness Index«.

UNCHR (2012), *Guidelines on Statelessness No. 4: Ensuring every child's right to acquire a nationality through Articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness*, UNHCR.

UNHCR (2014), *Handbook on Protection of Stateless Persons*, UNHCR, Genève.

UNHCR (2020), *Guidelines on Statelessness No. 5: Loss and deprivation of nationality under Articles 5-9 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness*, UNHCR.

Online kilder

| Kilder | Webadresse |
|--|---|
| FN | |
| FN's særlige rapportør for migranternes menneskerettigheder | https://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/SRMigrants/Pages/SRMigrantsIndex.aspx |
| FN's særlige rapportør om tortur og anden grusom, umenneskelig eller vanærende behandling eller straf | http://www.ohchr.org/EN/Issues/Torture/SRTorture/Pages/SRTortureIndex.aspx |
| FN's Underkomité til Forebyggelse af Tortur og anden Grusom, Umenneskelig eller Vanærende Behandling eller Straf | www.ohchr.org/EN/HRBodies/OPCAT/Pages/OPCATIntro.aspx |
| Retspraksis fra FN-traktatorganer | https://juris.ohchr.org |
| Refworld (UNHCR-database over flygtningelovgivning) | https://www.refworld.org/ |
| FN's Migrationsnetværk | http://migrationnetwork.un.org/ |
| Internationale traktater deponeret hos FN's generalsekretær | http://treaties.un.org |
| Europarådet | |
| EMD | www.echr.coe.int |
| EMD's database over retspraksis HUDOC | http://hudoc.echr.coe.int |
| EMD's bibliotek | https://www.echr.coe.int/Library |
| EMD's samling af faktablade | https://www.echr.coe.int/factsheets |
| EMD's informationsmeddelelser om retspraksis | https://www.echr.coe.int/factsheets |
| Den Europæiske Komité til Forebyggelse af Tortur og Umenneskelig eller Vanærende Behandling eller Straf (CPT) | http://www.cpt.coe.int/ |

| | |
|--|---|
| Europarådets menneskerettighedskommissær | http://www.coe.int/en/web/commissioner |
| Den europæiske socialpagt | https://www.coe.int/en/web/european-social-charter |
| Den Europæiske Komité for Sociale Rettigheders afgørelser og konklusioner | https://hudoc.esc.coe.int |
| Ekspertgruppen til Bekæmpelse af Menneskehandel (GRETA) | https://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking |
| Europarådets generalsekretærs særlige repræsentant på området migration og flygtninge | https://www.coe.int/en/web/special-representative-secretary-general-migration-refugees/special-representative |
| Europarådets ekspertgruppe for indsatsen mod vold mod kvinder og vold i hjemmet (GREVIO) | https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/grevio |
| Europarådets ekspertråd om NGO-lovgivning | https://www.coe.int/en/web/ingo/expert-council |
| European Network on Statelessness | https://www.statelessness.eu/ |
| EU | |
| Den Europæiske Unions Domstol (CURIA) | https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/en/ |
| Kvartalsvise oversigter og EU-Domstolens domme og verserende sager om asyl, grænser og indvandring | https://cmr.jur.ru.nl/cjeu/ |
| Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO) | https://euaa.europa.eu/ |
| EASO's uddannelsesprogram | https://euaa.europa.eu/training |
| Generaldirektoratet for Migration og Indre Anliggender | https://ec.europa.eu/home-affairs/index_en |
| Det Europæiske Migrationsnetværk | https://ec.europa.eu/home-affairs/networks/european-migration-network-emn_en |
| EU's indvandringsportal | http://ec.europa.eu/immigration |
| Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA) | http://fra.europa.eu |
| Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex) | http://frontex.europa.eu |
| Den Europæiske Unions Agentur for den Operationelle Forvaltning af Store It-systemer inden for Området med Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed (eu-LISA) | https://www.eulisa.europa.eu/ |
| EU's kontor for traktater | http://ec.europa.eu/world/agreements/default.home.do |
| Det offentlige onlineregister over ægte identitetspapirer og rejselegitimation (PRADO) | https://www.consilium.europa.eu/prado/en/prado-start-page.html |

| | |
|---|--|
| Det Europæiske Migrationsnetværk, platform for statsløshed | https://ec.europa.eu/home-affairs/ what-we-do/networks/european_ migration_network/expert-groups_en/ platform-statelessness_en |
| Det Europæiske Råd for Flygtninge og Personer i Eksil (ECRE) | http://www.ecre.org/ |

Fortegnelse over retspraksis

Retspraksis fra EU-Domstolen

| | |
|--|----------|
| <i>A og S mod Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie</i> , C-550/16, 12. april 2018 | 197 |
| <i>A, B og C mod Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie</i> [Store Afdeling], forenede sager C-148/13 til C-150/13, 2. december 2014..... | 153 |
| <i>A.S. mod Slovenien</i> [Store Afdeling], C-490/16, 26. juli 2017 | 166 |
| <i>Abdon Vanbraekel m.fl. mod Alliance nationale des mutualités chrétiennes</i> (ANMC), C-368/98, 12. juli 2001 | 289 |
| <i>Aboubacar Diakité mod Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides</i> , C-285/12, 30. januar 2014 | 115 |
| <i>Abubacarr Jawo mod Bundesrepublik Deutschland</i> [Store Afdeling], C-163/17, 19. marts 2019..... | 165 |
| <i>Achughbabian mod Préfet du Val-de-Marne</i> [Store Afdeling], C-329/11, 6. december 2011 | 222, 226 |
| <i>Adala Bero mod Regierungspräsidium Kassel og Ettayebi Bouzalmate mod</i> <i>Kriesverwaltung Kleve</i> [Store Afdeling], forenede sager C-473/13 og C-514/13, 17. juli 2014..... | 243 |
| <i>Ahmad Shah Ayubi mod Bezirkshauptmannschaft Linz-Land</i> , C-713/17, 21. november 2018 | 295 |
| <i>Aissatou Diatta mod Land Berlin</i> , C-267/83, 13. februar 1985..... | 201 |
| <i>Alexander Hengartner og Rudolf Gasser mod Landesregierung Vorarlberg</i> , C-70/09, 15. juli 2010 | 268 |
| <i>Altun mod Stadt Böblingen</i> , C-337/07, 18. december 2008..... | 98 |
| <i>Andrea Francovich mod den Italienske Republik</i> , C-479/93, 9. november 1995..... | 24 |

| | |
|---|----------|
| <i>Atiqullah Adil mod Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, C-278/12 PPU, 19. juli 2012</i> | 41 |
| <i>Aydin Salahadin Abdulla m.fl. mod Bundesrepublik Deutschland</i> [Store Afdeling], forenede sager C-175/08, C-176/08, C-178/08, C-179/08, 2. marts 2010 | 126 |
| <i>Aziz Melki og Selim Abdeli</i> [Store Afdeling], forenede sager C-188/10 og C-189/10, 22. juni 2010 | 41 |
| <i>Bahtiyar Fathi mod Predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite, C-56/17, 4. oktober 2018</i> | 113 |
| <i>Bashar Ibrahim (C-297/17), Mahmud Ibrahim m.fl. (C-318/17), Nisreen Sharqawi, Yazan Fattayrji, Hosam Fattayrji (C-319/17) mod Bundesrepublik Deutschland, Bundesrepublik Deutschland mod Taus Magamadov (C-438/17)</i> [Store Afdeling], forenede sager C-297/17, C-318/17, C-319/17 og C-438/17, 19. marts 2019 | 166 |
| <i>Bashir Mohamed Ali Mahdi, C-146/14 PPU, 5. juni 2014</i> | 214, 230 |
| <i>Baumbast og R mod Secretary of State for the Home Department, C-413/99, 17. september 2002</i> | 280 |
| <i>Borowitz mod Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, C-21/87, 5. juli 1988</i> | 293 |
| <i>Brahim Samba Diouf mod Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, C-69/10, 28. juli 2011</i> | 157 |
| <i>Bundesrepublik Deutschland mod Touring tours and Travel GmbH og Sociedad de Transportes SA, forenede sager C-412/17 og C-474/17, 13. december 2018</i> | 41 |
| <i>Bundesrepublik Deutschland mod B og D</i> [Store Afdeling], forenede sager C-57/09 og C-101/09, 9. november 2010 | 133 |
| <i>Bundesrepublik Deutschland mod Kaveh Puid</i> [Store Afdeling], C-4/11, 14. november 2013 | 164 |
| <i>Bundesrepublik Deutschland mod Y og Z</i> [Store Afdeling], forenede sager C-71/11 og C-99/11, 5. september 2012 | 113 |
| <i>C.K. m.fl. mod Slovenien, C-578/16, 16. februar 2017</i> | 165 |
| <i>Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-La-Neuve mod Moussa Abdida</i> [Store Afdeling], C-562/13, 18. december 2014 | 140 |
| <i>Chuck mod Raad van Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank, C-331/06, 3. april 2008</i> | 293 |
| <i>CIMADE, 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, C-179/11, 27. september 2012</i> | 286 |
| <i>Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides mod Mostafa Lounani</i> [Store Afdeling], C-573/14, 31. januar 2017 | 134 |

| | |
|---|---------------|
| <i>Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), Istituto Nazionale Confederale Assistenza (INCA) mod Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Interno, Ministero dell'Economia e delle Finanze, C-309/14, 2. september 2015</i> | 93 |
| <i>Deborah Lawrie-Blum mod Land Baden-Württemberg, C-66/85, 3. juli 1986</i> | 268 |
| <i>Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland mod Rådet for Den Europæiske Union [Store Afdeling], C-482/08, 26. oktober 2010</i> | 67 |
| <i>Deutscher Handballbund mod Kolpak, C-438/00, 8. maj 2003</i> | 274 |
| <i>Digital Rights Ireland Ltd mod Minister for Communications, Marine and Natural Resources m.fl. og Kärntner Landesregierung m.fl. [Store Afdeling], forenede sager C-293/12 og C-594/12, 8. april 2014</i> | 68, 74 |
| <i>Dirk Ruffert mod Land Niedersachsen, C-346/06, 3. april 2008</i> | 269 |
| <i>El Yassini mod Secretary of State for the Home Department, C-416/96, 2. marts 1999</i> | 274 |
| <i>Eran Abatay m.fl. og Nadi Sahin mod Bundesanstalt für Arbeit, forenede sager C-317/01 and C-369/01, 21. oktober 2003</i> | 96 |
| <i>Essent Energie Productie BV mod Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, C-91/13, 11. september 2014</i> | 96 |
| <i>ET Agrokonsulting-04-Velko Stoyanov mod Izpálnitelen direktor na Darzhaven fond 'Zemedelie'-Razplashtatelna agentsia, C-93/12, 27. juni 2013</i> | 77 |
| <i>Europa-Kommissionen mod Kongeriget Nederlandene, C-508/10, 26. april 2012</i> | 94 |
| <i>Europa-Kommissionen mod Kongeriget Spanien, C-211/08, 15. juni 2010</i> | 289 |
| <i>Europa-Parlamentet mod Rådet for Den Europæiske Union [Store Afdeling], C-540/03, 27. juni 2006</i> | 195 |
| <i>FMS m.fl. mod Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság og Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, forenede sager C-924/19 PPU og C-925/19 PPU, 14. maj 2020</i> | 130, 211, 232 |
| <i>Foto-Frost mod Hauptzollamt Lübeck-Ost, sag 314/85, 22. oktober 1987</i> | 24 |
| <i>Franovich og Bonifaci m.fl. mod den Italienske Republik, forenede sager C-6/90 og C-9/90, 19. november 1991</i> | 245 |
| <i>G. B. C. Echternach og A. Moritz mod Minister van Onderwijs en Wetenschappen, forenede sager C-389/87 og 390/87, 15. marts 1989</i> | 280 |
| <i>George Karim mod Migrationsverket [Store Afdeling], C-155/15, juni 2016</i> | 162 |
| <i>Georgios Orfanopoulos m.fl. og Raffaele Oliveri mod Land Baden-Württemberg, forenede sager C-482/01 og C-493/01, 29. april 2004</i> | 143, 145 |
| <i>Gerardo Ruiz Zambrano mod Office national de l'emploi (ONEm) [Store Afdeling], C-34/09, 8. marts 2011</i> | 144, 188 |

| | |
|--|----------|
| <i>H. T. mod Land Baden-Württemberg</i> , C-373/13, 24. juni 2015 | 134 |
| <i>Hassen El Dridj, alias Soufi Karim</i> , C-61/11 PPU, 28. april 2011 | 214 |
| <i>Hava Genc mod Land Berlin</i> , C-14/09, 4. februar 2010 | 271 |
| <i>Hristo Gaydarov mod Director na Glavna direktsia 'Ohranitelna politisia' pri Ministerstvo na vatrehnite raboti</i> , C-430/10, 17. november 2011 | 143 |
| <i>Igor Simutenkov mod Ministerio de Educación y Cultura og Real Federación Española de Fútbol [Store Afdeling]</i> , C-265/03, 12. april 2005 | 276 |
| <i>Ismail Derin mod Landkreis Darmstadt-Dieburg</i> , C-325/05, 18. juli 2007 | 272 |
| <i>J. N. mod Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie [Store Afdeling]</i> , C-601/15 PPU, 15. februar 2016 | 216, 218 |
| <i>Janko Rottman mod Freistaat Bayern [Store Afdeling]</i> , C-135/08, 2. marts 2010 | 100 |
| <i>K. mod Bundesasylamt [Store Afdeling]</i> , C-245/11, 6. november 2012 | 163 |
| <i>K. mod Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie og H. F. mod Belgische Staat [Store Afdeling]</i> , forenede sager C-331/16 og 366/16, 2. maj 2018 | 143 |
| <i>K. mod Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie</i> , C-18/16, 14. september 2017 | 216 |
| <i>K.A. m.fl. mod Belgische Staat [Store Afdeling]</i> , C-82/16, 8. maj 2018 | 190 |
| <i>Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet for Den Europæiske Union og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber [Store Afdeling]</i> , forenede sager C-402/05 P og C-415/05 P, 3. september 2008 | 24 |
| <i>Kazim Kus mod Landeshauptstadt Wiesbaden</i> , C-237/91, 16. december 1992 | 275 |
| <i>Kerly del Rosario Martinez Silva mod Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) og Comune di Genoa</i> , C-449/16, 21. juni 2017 | 263 |
| <i>Khadija Jafari and Zainab Jafari mod Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl [Store Afdeling]</i> , C-646/16, 26. juli 2017 | 166 |
| <i>KM (Jamaica) mod Secretary of State for the Home Department [Store Afdeling]</i> , C-165/16, 14. november 2017 | 218 |
| <i>Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Kongeriget Spanien [Store Afdeling]</i> , C-503/03, 31. januar 2006 | 191 |
| <i>Kreis Warendorf mod Ibrahim Alo & Amira Osso mod Region Hannover [Store Afdeling]</i> , forenede sager C-443/14 og C-444/14, 1. marts 2016 | 295 |
| <i>Kreshnik Ymeraga m.fl. mod Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration</i> , C-87/12, 8. maj 2013 | 144 |
| <i>Land Baden-Württemberg mod Panagiotis Tsakouridis [Store Afdeling]</i> , C-145/09, 23. november 2010 | 143 |

| | |
|--|----------|
| <i>Laval un Partneri Ltd mod Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1 Byggettan and Svenska Elektrikerförbundet</i> [Store Afdeling], C-341/05, 18. december 2007 | 269 |
| <i>Leyla Ecem Demirkan mod Bundesrepublik Deutschland</i> [Store Afdeling], C-221/11, 24. september 2013 | 96 |
| <i>LH v. Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal</i> , C-564/18, 19. marts 2020 | 130 |
| <i>Liselotte Hauer mod Land Rheinland-Pfalz</i> , sag 44/79, 13. december 1979 | 25 |
| <i>M mod Ministerstvo vnitra; X og X mod Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides</i> [Store Afdeling], forenede sager C-391/16, C-77/17 og C-78/17, 14. maj 2019 | 111 |
| <i>M. G. og N. R. mod Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie</i> , C-383/13, 10. september 2013 | 240 |
| <i>M. M. mod Minister for Justice, Equality and Law Reform m.fl.</i> , C- 277/11, 22. november 2012 | 152 |
| <i>M.A. m.fl.</i> , C-661/17, 23. januar 2019 | 46 |
| <i>Maria Teixeira mod London Borough of Lambeth and Secretary of State for the Home Department</i> [Store Afdeling], C-480/08, 23. februar 2010 | 280 |
| <i>Mario Vicente Micheletti m.fl. mod Delegación del Gobierno en Cantabria</i> , C-369/90, 7. juli 1992 | 100 |
| <i>Marjan Noorzia mod Bundesministerin für Inneres</i> , C-338/13, 17. juli 2014 | 195 |
| <i>Mary Carpenter mod Secretary of State for the Home Department</i> , C-60/00, 11. juli 2002 | 187 |
| <i>Maximilian Schrems mod Data Protection Commissioner</i> [Store Afdeling], C-362/14, 6. oktober 2015 | 77 |
| <i>Mehmet Arslan mod Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie</i> , C-534/11, 30. maj 2013 | 215, 216 |
| <i>Mehmet Soysal og Ibrahim Savatli mod Bundesrepublik Deutschland</i> , C-228/06, 19. februar 2009 | 97 |
| <i>Mehrdad Ghezelbash mod Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie</i> [Store Afdeling], C-63/15, 7. juni 2016 | 162 |
| <i>Meki Elgafaji og Noor Elgafaji mod Staatssecretaris van Justitie</i> [Store Afdeling], C-465/07, 17. februar 2009 | 115 |
| <i>Metock m.fl. mod Minister for Equality, Justice and Law Reform</i> [Store Afdeling], C-127/08, 25. juli 2008 | 187, 195 |
| <i>Migrationsverket mod Nurije Kastrati m.fl.</i> , C-620/10, 3. maj 2012 | 163 |
| <i>Mimoun Khachab mod Subdelegación del Gobierno en Álava</i> , C-558/14, 21. april 2016 | 191 |

| | |
|---|--------------|
| <i>Minister van Buitenlandse Zaken mod K. og A., C-153/14, 9. juli 2015</i> | 192 |
| <i>Minister voor Immigratie en Asiel mod X, Y og Z mod Minister voor Immigratie en Asiel, forenede sager C-199/12, C-200/12 og C-201/12, 7. november 2013</i> | 114 |
| <i>Ministerio Fiscal mod VL, C-36/20 PPU, 25. juni 2020</i> | 45, 217 |
| <i>Mohamad Zakaria, C-23/12, 17. januar 2013</i> | 40 |
| <i>Mohamed Ali Ben Alaya mod Bundesrepublik Deutschland, C-491/13, 10. september 2014</i> | 271 |
| <i>Mohamed Gattoussi mod Stadt Rüsselsheim, C-97/05, 14. december 2006</i> | 275 |
| <i>Mohamed M'Bodj mod État Belge [Store Afdeling], C-542/13, 18. december 2014</i> | 114 |
| <i>Mohammed Bilali mod Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, C-720/17, 23. maj 2019</i> | 110 |
| <i>Mostafa Abed El Karem El Kott m.fl. mod Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal [Store Afdeling], C-364/11, 19. december 2012</i> | 127 |
| <i>Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX) mod Etat belge, C-459/99, 25. juli 2002</i> | 187 |
| <i>MP mod Secretary of State for the Home Department [Store Afdeling], C-353/16, 24. april 2018</i> | 115 |
| <i>Murat Dereci m.fl. mod Bundesministerium für Inneres [Store Afdeling], C-256/11, 15. november 2011</i> | 144 |
| <i>Murat Polat mod Stadt Rüsselsheim, C-349/06, 4. oktober 2007</i> | 145 |
| <i>N. S. mod Secretary of State for the Home Department og M. E. m.fl. mod Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform [Store Afdeling], forenede sager C-411/10 og C-493/10, 21. december 2011</i> | 26, 164, 286 |
| <i>Naima Dogan mod Bundesrepublik Deutschland, C-138/13, 10. juli 2014</i> | 272 |
| <i>Natthaya Dülger mod Wetteraukreis, C-451/11, 19. juli 2012</i> | 98, 202 |
| <i>Nawras Bolbol mod Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal [Store Afdeling], C-31/09, 17. juni 2010</i> | 110, 127 |
| <i>O. og S. mod Maahanmuuttovirasto og Maahanmuuttovirasto mod L., forenede sager C-356/11 og C-357/11, 6. december 2012</i> | 189 |
| <i>Office National de l'emploi mod Bahia Kziber, C-18/90, 31. januar 1991</i> | 274 |
| <i>Oguz mod Secretary of State for the Home Department, C-186/10, 21. juli 2011</i> | 96, 97 |
| <i>Ömer Nazli, Caglar Nazli og Melike Nazli mod Stadt Nürnberg, C-340/97, 10. februar 2000</i> | 145 |
| <i>P. og S. mod Commissie Sociale Zekerheid Breda og College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amstelveen, C-579/13, 3. juli 2015</i> | 94 |

| | |
|---|-------------------|
| <i>P.I. mod Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid</i> [Store Afdeling], C-348/09, 22. maj 2012 | 143 |
| <i>Petar Aladzhev mod Zamestnik director na Stolichna direktsia na vatreshnite raboti kam Ministerstvo na vatreshnite raboti</i> , C-434/10, 17. november 2011 | 143 |
| <i>Pilar Allué og Carmel Mary Coonan m.fl. mod Università degli studi di Venezia and Università degli studi di Parma</i> , forenede sager C-259/91, C-331/91 og C-332/91, 2. august 1993 | 268 |
| <i>Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie mod Salah Al Chodor m.fl.</i> , C-528/15, 15. marts 2017 | 217 |
| <i>Prefet des Pyrenees-Orientales mod Abdelaziz Arib</i> [Store Afdeling], C-444/17, 19. marts 2019 | 42 |
| <i>Productores de Música de España (Promusicae) mod Telefónica de España SAU</i> , sag C-275/06, 29. januar 2008 | 66 |
| <i>Rahmanian Koushkaki mod Bundesrepublik Deutschland</i> [Store Afdeling], C-84/12, 19. december 2013 | 34 |
| <i>Recep Tetik mod Land Berlin</i> , C-171/95, 23. januar 1997 | 98, 271 |
| <i>Relu Adrian Coman m.fl. mod Inspectoratul General pentru Imigrări and Ministerul Afacerilor Interne</i> [Store Afdeling], C-673/16, 5. juni 2018 | 185 |
| <i>Rhimou Chakroun mod Minister van Buitenlandse Zaken</i> , C-578/08, 4. marts 2010 | 93 |
| <i>Roland Rutili mod Ministre de l'intérieur</i> , C-36/75, 28. oktober 1985 | 145 |
| <i>Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov)</i> [Store Afdeling], C-357/09 PPU, 30. november 2009 | 91, 215, 230, 232 |
| <i>Secretary of State for the Home Department mod Rahman m.fl.</i> [Store Afdeling], C-83/11, 5. september 2012 | 186, 195 |
| <i>Seda Küçükdeveci mod Swedex GmbH & Co. KG</i> [Store Afdeling], C-555/07, 19. januar 2010 | 77 |
| <i>Séline Affum mod Préfet du Pas-de-Calais</i> [Store Afdeling], C-47/15, 7. juni 2016 | 222 |
| <i>Servet Kamberaj mod Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) m.fl.</i> [Store Afdeling], C-571/10, 24. april 2012 | 285 |
| <i>Shajin Ahmed mod Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal</i> , C-369/17, 13. september 2018 | 134 |
| <i>Shamim Tahir mod Ministero dell'Interno, Questura di Verona</i> , C-469/13, 17. juli 2014 .. | 94 |
| <i>Shirley McCarthy mod Secretary of State for the Home Department</i> , C-434/09, 5. maj 2011 | 188 |
| <i>Soufiane El Hassani mod Minister Spraw Zagranicznych</i> , C-403/16, 13. december 2017 | 35 |

| | |
|--|---------|
| <i>Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid mod A m.fl.</i> , C-70/18, 3. oktober 2019..... | 97 |
| <i>Staatssecretaris van Justitie mod Mangat Singh</i> , C-502/10, 18. oktober 2012 | 92 |
| <i>Staatssecretaris van Justitie mod Tayfun Kahveci og Osman Inan</i> , forenede sager C-7/10 og C-9/10, 29. marts 2012 | 98 |
| <i>State of Netherlands mod Ann Florence Reed</i> , C-59/85, 17. april 1986 | 191 |
| <i>Straffesag mod Abdoul Khadre Mbaye</i> , C-522/11, 21. marts 2013 | 221 |
| <i>Straffesag mod Artur Leymann and Aleksei Pustovarov</i> , C-388/08 PPU, 1. december 2008..... | 152 |
| <i>Straffesag mod Gjoko Filev og Adnan Osmani</i> , C-297/12, 19. september 2013 | 37, 221 |
| <i>Straffesag mod Md Sagor</i> , C-430/11, 6. december 2012 | 221 |
| <i>Straffesag mod Mossa Ouhrami</i> , C-225/16, 26. juli 2017 | 37 |
| <i>Straffesag mod Skerdjan Celaj</i> , C-290/14, 1. oktober 2015 | 221 |
| <i>Süleyman Eker mod Land Baden-Württemberg</i> , C-386/95, 29. maj 1997 | 271 |
| <i>Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége mod Oskar Shomodi</i> , C-254/11, 21. marts 2013 | 43 |
| <i>Tele2 Sverige AB mod Post- og telestyrelsen og Secretary of State for the Home Department mod Tom Watson m.fl.</i> [Store Afdeling], forenede sager C-203/15 og C-698/15, 21. december 2016..... | 77 |
| <i>Telefonica SA mod Europa-Kommissionen</i> [Store Afdeling], C-274/12 P, 19. december 2013..... | 24 |
| <i>The Queen mod IAT og Surinder Singh, ex parte Secretary of State for the Home Department</i> , C-370/90, 7. juli 1992..... | 187 |
| <i>The Queen mod Secretary of State for the Home Department, ex parte Abdulnasir Savas</i> , C-37/98, 11. maj 2000 | 96 |
| <i>The Queen mod Secretary of State for the Home Department, ex parte: Manjit Kaur, procesdeltager: Justice</i> , C-192/99, 20. februar 2001 | 100 |
| <i>The Queen, på vegne af MA m.fl. mod Secretary of State for the Home Department</i> , C-648/11, 6. juni 2013 | 303 |
| <i>The Queen, på vegne af Yvonne Watts mod Bedford Primary Care Trust og Secretary of State for Health</i> [Store Afdeling], C-372/04, 16. maj 2006..... | 289 |
| <i>The Queen, Veli Tum og Mehmet Dari mod Secretary of State for the Home Department</i> , C-16/05, 20. september 2007..... | 96 |
| <i>Thi Ly Pham mod Stadt Schweinfurt, Amt für Meldewesen und Statistik</i> [Store Afdeling], C-474/13, 17. juli 2014..... | 243 |
| <i>Tjebbes m.fl. mod Minister van Buitenlandse Zaken</i> [Store Afdeling], C-221/17, 12. marts 2019 | 101 |

| | |
|--|----------|
| <i>Unibet (London) Ltd, Unibet (International) Ltd mod Justitiekanslern</i> [Store Afdeling], C-432/05, 13. marts 2007 | 77 |
| <i>Wilber López Pastuzano mod Delegación del Gobierno en Navarra</i> , C-636/16, 7. december 2017 | 142 |
| <i>X mod Belgische Staat</i> , C-302/18, 3. oktober 2019 | 93 |
| <i>X. og X. mod État belge</i> [Store Afdeling], C-638/16 PPU, 7. marts 2017 | 34 |
| <i>Yoshikazu Iida mod Stadt Ulm</i> , C-40/11, 8. november 2012 | 144, 189 |
| <i>Zhu mod Chen mod Secretary of State for the Home Department</i> , C-200/02, 19. oktober 2004 | 188 |
| <i>Zuheyr Frayeh Halaf mod Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerskia savet</i> , C-528/11, 30. maj 2013 | 164 |
| <i>ZZ mod Secretary of State for the Home Department</i> [Store Afdeling], C-300/11, 4. juni 2013 | 143 |

Retspraksis fra EFTA-Domstolen

| | |
|---|-----|
| <i>Arnulf Clauder</i> , sag E-4/11, 26. juli 2011 | 196 |
|---|-----|

Retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMRD)

| | |
|--|-------------------------|
| <i>A. m.fl. mod Det Forenede Kongerige</i> [Storkammer], nr. 3455/05, 19. februar 2009 | 212, 218, 224, 227, 229 |
| <i>A.A. m.fl. mod Sverige</i> , nr. 14499/09, 28. juni 2012 | 313 |
| <i>A.A. mod Det Forenede Kongerige</i> , nr. 8000/08, 20. september 2011 | 125, 180, 204 |
| <i>A.A. mod Schweiz</i> , nr. 58802/12, 7. januar 2014 | 121 |
| <i>A.A.M. mod Sverige</i> , nr. 68519/10, 3. april 2014 | 123 |
| <i>A.M. m.fl. mod Frankrig</i> , nr. 24587/12, 12. juli 2016 | 236 |
| <i>Abdilahi Abdulwahidi mod Nederlandene</i> (dec.), nr. 21741/07, 12. november 2013 | 283 |
| <i>Abdolkhani og Karimnia mod Tyrkiet</i> , nr. 30471/08, 22. september 2009 | 154, 156, 241 |
| <i>Abdulaziz, Cabales og Balkandali mod Det Forenede Kongerige</i> , nr. 9214/80, 9473/81 og 9474/81, 28. maj 1985 | 32 |
| <i>Abdullahi Elmi og Aweys Abubakar mod Malta</i> , nr. 25794/13 og 28151/13, 22. november 2016 | 306, 307 |
| <i>Afif mod Nederlandene</i> (dec.), nr. 60915/09, 24. maj 2011 | 283 |
| <i>Ahmed mod Østrig</i> , nr. 25964/94, 17. december 1996 | 86, 111 |
| <i>Airey mod Irland</i> , nr. 6289/73, 9. oktober 1979 | 171, 173 |
| <i>Al Husin mod Bosnien-Hercegovina</i> (nr. 2), nr. 10112/16, 25. juni 2019 | 223, 231 |
| <i>Al-Jedda mod Det Forenede Kongerige</i> [Storkammer], nr. 27021/08, 7. juli 2011 | 218 |

| | |
|--|--------------|
| <i>Al-Saadoon og Mufdhi mod Det Forenede Kongerige</i> , nr. 61498/08, 2. marts 2010..... | 117 |
| <i>Al-Zawatia mod Sverige</i> (dec.), nr. 50068/08, 22. juni 2010..... | 252 |
| <i>Amie m.fl. mod Bulgarien</i> , nr. 58149/08, 12. februar 2013..... | 229 |
| <i>Amrollahi mod Danmark</i> , nr. 56811/00, 11. juli 2002..... | 204 |
| <i>Amuur mod Frankrig</i> , nr. 19776/92, 25. juni 1996..... | 44, 213, 225 |
| <i>Anakomba Yula mod Belgien</i> , nr. 45413/07, 10. marts 2009..... | 194 |
| <i>Anayo mod Tyskland</i> , nr. 20578/07, 21. december 2010..... | 171 |
| <i>Andrejeva mod Letland</i> [Storkammer], nr. 55707/00, 18. februar 2009..... | 292 |
| <i>Antwi m.fl. mod Norge</i> , nr. 26940/10, 14. februar 2012..... | 204 |
| <i>Aristimuño Mendizabal mod Frankrig</i> , nr. 51431/99, 17. januar 2006..... | 99 |
| <i>Armani Da Silva mod Det Forenede Kongerige</i> [Storkammer], nr. 5878/08, 30. marts 2016..... | 255, 257 |
| <i>Asady m.fl. mod Slovakiet</i> , nr. 24917/15, 24. marts 2020..... | 137 |
| <i>Assem Hassan Ali mod Danmark</i> , nr. 25593/14, 23. oktober 2018..... | 203, 205 |
| <i>Aswat mod Det Forenede Kongerige</i> , nr. 17299/12, 16. april 2013..... | 120 |
| <i>Auad mod Bulgarien</i> , nr. 46390/10, 11. oktober 2011..... | 233 |
| <i>Austin m.fl. mod Det Forenede Kongerige</i> [Storkammer], nr. 39692/09, 40713/09 og 41008/09, 15. marts 2012..... | 212 |
| <i>Avotinš mod Letland</i> [Storkammer], nr. 17502/07, 23. maj 2016..... | 27 |
| <i>Azimov mod Rusland</i> , nr. 67474/11, 18. april 2013..... | 89, 225 |
| <i>B.A.C. mod Grækenland</i> , nr. 11981/15, 13. oktober 2016..... | 154 |
| <i>Babar Ahmad m.fl. mod Det Forenede Kongerige</i> , nr. 24027/07 og 3 andre, 10. april 2012..... | 120 |
| <i>Bader og Kanbor mod Sverige</i> , nr. 13284/04, 8. november 2005..... | 116 |
| <i>Bah mod Det Forenede Kongerige</i> , nr. 56328/07, 27. september 2011..... | 262, 282 |
| <i>Bajsultanov mod Østrig</i> , nr. 54131/10, 12. juni 2012..... | 192 |
| <i>Balogun mod Det Forenede Kongerige</i> , nr. 60286/09, 10. april 2012..... | 203 |
| <i>Beldjoudi mod Frankrig</i> , nr. 12083/86, 26. marts 1992..... | 205 |
| <i>Bensaid mod Det Forenede Kongerige</i> , nr. 44599/98, 6. februar 2001..... | 287 |
| <i>Berrehab mod Nederlandene</i> , nr. 10730/84, 21. juni 1988..... | 202 |
| <i>Biao mod Danmark</i> [Storkammer], nr. 38590/10, 24. maj 2016..... | 197 |
| <i>Bigaeva mod Grækenland</i> , nr. 26713/05, 28. maj 2009..... | 266 |
| <i>Bilalova m.fl. mod Polen</i> , nr. 23685/14, 26. marts 2020..... | 236 |
| <i>Bistieva m.fl. mod Polen</i> , nr. 75157/14, 10. april 2018..... | 236 |

| | |
|--|------------------------|
| <i>Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi mod Irland</i> [Storkammer], nr. 45036/98, 30. juni 2005 | 20 |
| <i>Boultif mod Schweiz</i> , nr. 54273/00, 2. august 2001 | 203, 205 |
| <i>Bouyid mod Belgien</i> [Storkammer], nr. 23380/09, 28. september 2015 | 256 |
| <i>Branko Tomašić m.fl. mod Kroatien</i> , nr. 46598/06, 15. januar 2009 | 255 |
| <i>C.G. m.fl. mod Bulgarien</i> , nr. 1365/07, 24. april 2008..... | 156, 170 |
| <i>Ceesay mod Østrig</i> , nr. 72126/14, 16. november 2017..... | 244 |
| <i>Chahal mod Det Forenede Kongerige</i> , nr. 22414/93, 15. november 1996..... | 229 |
| <i>Chapman mod Det Forenede Kongerige</i> [Storkammer], nr. 27238/95, 18. januar 2001 | 281 |
| <i>Chowdury m.fl. mod Grækenland</i> , nr. 21884/15, 20. marts 2017..... | 87, 308 |
| <i>Collins og Akaziebie mod Sverige</i> (dec.), nr. 23944/05, 8. marts 2007 | 123 |
| <i>Čonka mod Belgien</i> , nr. 51564/99, 5. februar 2002..... | 138, 157, 228, 238 |
| <i>D. mod Det Forenede Kongerige</i> , nr. 30240/96, 2. maj 1997..... | 119 |
| <i>Dalea mod Frankrig</i> (dec.), nr. 964/07, 2. februar 2010..... | 38 |
| <i>Darraj mod Frankrig</i> , nr. 34588/07, 4. november 2010..... | 252 |
| <i>Darren Omoregie m.fl. mod Norge</i> , nr. 265/07, 31. juli 2008..... | 192 |
| <i>Dbouba mod Tyrkiet</i> , nr. 15916/09, 13. juli 2010 | 239, 241 |
| <i>De Souza Ribeiro mod Frankrig</i> [Storkammer], nr. 22689/07, 13. december 2012 | 160 |
| <i>De Tommaso mod Italien</i> [Storkammer], nr. 43395/09, 23. februar 2017 | 212 |
| <i>Demir og Baykara mod Tyrkiet</i> [Storkammer], nr. 34503/97, 12. november 2008..... | 265 |
| <i>Dhahbi mod Italien</i> , nr. 17120/09, 8. april 2014..... | 292 |
| <i>Dougoz mod Grækenland</i> , nr. 40907/98, 6. marts 2001..... | 225, 243 |
| <i>El Ghatet mod Schweiz</i> , nr. 56971/10, 8. november 2016 | 199 |
| <i>El Morsli mod Frankrig</i> (dec.), nr. 15585/06, 4. marts 2008..... | 40 |
| <i>Enukidze og Girgvliani mod Georgien</i> , nr. 25091/07, 26. juli 2011..... | 255 |
| <i>F.G. mod Sverige</i> [Storkammer], nr. 43611/11, 23. marts 2016..... | 88, 116, 121, 123, 124 |
| <i>Faruk Rooma Alam mod Danmark</i> (dec.), nr. 33809/15, 6. juni 2017 | 20 |
| <i>Fawsie mod Grækenland</i> , nr. 40080/07, 28. oktober 2010..... | 291 |
| <i>Finogenov m.fl. mod Rusland</i> , nr. 18299/03 og 27311/03, 20. december 2011 | 255 |
| <i>Finucane mod Det Forenede Kongerige</i> , nr. 29178/95, 1. juli 2003..... | 258 |
| <i>Foka mod Tyrkiet</i> , nr. 28940/95, 24. juni 2008..... | 212 |
| <i>G.R. mod Nederlandene</i> , nr. 22251/07, 10. januar 2012..... | 172, 194 |
| <i>Gaygusuz mod Østrig</i> , nr. 17371/90, 16. september 1996..... | 262, 292 |

| | |
|---|--------------------|
| <i>Gayratbek Saliev mod Rusland</i> , nr. 39093/13, 17. april 2014 | 129 |
| <i>Gebremedhin [Gaberamadhien] mod Frankrig</i> , nr. 25389/05, 26. april 2007 | 158 |
| <i>Genovese mod Malta</i> , nr. 53124/09, 11. oktober 2011 | 102 |
| <i>Georgia mod Rusland (I)</i> [Storkammer], nr. 13255/07, 3. juli 2014..... | 137 |
| <i>Gillow mod Det Forenede Kongerige</i> , nr. 9063/80, 24. november 1986..... | 281 |
| <i>Giuliani og Gaggio mod Italien</i> [Storkammer], nr. 23458/02, 24. marts 2011 | 254 |
| <i>Glor mod Schweiz</i> , nr. 13444/04, 30. april 2009 | 311 |
| <i>Guzzardi mod Italien</i> , nr. 7367/76, 6. november 1980 | 212 |
| <i>H. og B. mod Det Forenede Kongerige</i> , nr. 70073/10 og 44539/11, 9. april 2013..... | 117 |
| <i>H.A. m.fl. mod Grækenland</i> , nr. 19951/16, 28. februar 2019 | 228 |
| <i>H.A. mod Grækenland</i> , nr. 58424/11, 21. januar 2016 | 230 |
| <i>H.L. mod Det Forenede Kongerige</i> , nr. 45508/99, 5. oktober 2004..... | 212 |
| <i>Hasanbasic mod Schweiz</i> , nr. 52166/09, 11. juni 2013..... | 205 |
| <i>Hida mod Danmark (dec.)</i> , nr. 38025/02, 19. februar 2004..... | 128, 136 |
| <i>Hirsi Jamaa m.fl. mod Italien</i> [Storkammer], nr. 27765/09, 23. februar 2012... 48, 137, 159 | |
| <i>Hode og Abdi mod Det Forenede Kongerige</i> , nr. 22341/09, 6. november 2012 | 197 |
| <i>Hoti mod Kroatien</i> , nr. 63311/14, 26. april 2018..... | 83, 102 |
| <i>I. mod Sverige</i> , nr. 61204/09, 5. september 2012 | 124 |
| <i>I.M. mod Frankrig</i> , nr. 9152/09, 2. februar 2012 | 161 |
| <i>İlhan mod Tyrkiet</i> [Storkammer], nr. 22277/93, 27. juni 2000..... | 256 |
| <i>Ilias og Ahmed mod Ungarn</i> [Storkammer], nr. 47287/15, 21. november 2019 | 44, 132, 213 |
| <i>İlınseher mod Tyskland</i> [Storkammer], nr. 10211/12 og 27505/14, 4. december 2018.... | 241 |
| <i>Ismoilov m.fl. mod Rusland</i> , nr. 2947/06, 24. april 2008..... | 129, 135 |
| <i>J.K. m.fl. mod Sverige</i> [Storkammer], nr. 59166/12, 23. august 2016 | 119, 123, 124, 129 |
| <i>J.N. mod Det Forenede Kongerige</i> , nr. 37289/12, 19. august 2016..... | 241 |
| <i>J.R. m.fl. mod Grækenland</i> , nr. 22696/16, 25. januar 2018 | 212, 226, 239 |
| <i>Jeunesse mod Nederlandene</i> [Storkammer], nr. 12738/10, 3. oktober 2014 | 198, 203 |
| <i>K.A.B. mod Sverige</i> , nr. 886/11, 5. september 2013..... | 118 |
| <i>K2 mod Det Forenede Kongerige</i> , nr. 42387/13, 7. februar 2017 | 101 |
| <i>Kanagaratnam m.fl. mod Belgien</i> , nr. 15297/09, 13. december 2011..... | 235 |
| <i>Karassev mod Finland (dec.)</i> , nr. 31414/96, 12. januar 1999..... | 101 |
| <i>Kaya mod Tyrkiet</i> , nr. 22729/93, 19. februar 1998 | 255 |
| <i>Kebe m.fl. mod Ukraine</i> , nr. 12552/12, 12. januar 2017 | 46 |

| | |
|--|--|
| <i>Khan</i> mod Frankrig, nr. 12267/16, 28. februar 2019..... | 305 |
| <i>Khanh</i> mod Cypern, nr. 43639/12, 4. december 2018..... | 243 |
| <i>Khlaifia m.fl.</i> mod Italien [Storkammer], nr.16483/12, 15. december 2016..... | 138, 160, 238, 241 |
| <i>Khudoyorov</i> mod Rusland, nr. 6847/02, 8. november 2005..... | 227 |
| <i>Kiyutin</i> mod Rusland, nr. 2700/10, 10. marts 2011..... | 91 |
| <i>Koua Poirrez</i> mod Frankrig, nr. 40892/98, 30. september 2003..... | 291, 292, 311 |
| <i>Kučera</i> mod Slovakiet, nr. 48666/99, 17. juli 2007..... | 256 |
| <i>Kudła</i> mod Polen [Storkammer], nr. 30210/96, 26. oktober 2000..... | 156, 157 |
| <i>Kudzovič</i> mod Slovenien (dec.), nr. 60723/00, 17. marts 2005..... | 101 |
| <i>Kurić m.fl.</i> mod Slovenien [Storkammer], nr. 26828/06, 26. juni 2012..... | 95 |
| <i>L.E.</i> mod Grækenland, nr. 71545/12, 21. januar 2016..... | 308 |
| <i>L.M. m.fl.</i> mod Rusland, nr. 40081/14, 40088/14 og 40127/14, 15. oktober 2015..... | 118 |
| <i>L.O.</i> mod Frankrig (dec.), nr. 4455/14, 26. maj 2015..... | 308 |
| <i>Leander</i> mod Sverige, nr. 9248/81, 26. marts 1987..... | 69 |
| <i>Liu</i> mod Rusland, nr. 42086/05, 6. december 2007..... | 83 |
| <i>Lobanov</i> mod Rusland, nr. 16159/03, 16. oktober 2008..... | 245 |
| <i>Longa Yonkeu</i> mod Letland, nr. 57229/09, 15. november 2011..... | 228 |
| <i>Lopes de Sousa Fernandes</i> mod Portugal [Storkammer], nr. 56080/13, 19. december 2017..... | 287 |
| <i>Louled Massoud</i> mod Malta, nr. 24340/08, 27. juli 2010..... | 233 |
| <i>Luczak</i> mod Polen, nr. 77782/01, 27. november 2007..... | 291 |
| <i>M. m.fl.</i> mod Bulgarien, nr. 41416/08, 26. juli 2011..... | 223 |
| <i>M.A. m.fl.</i> mod Litauen, nr. 59793/17, 11. december 2018..... | 46 |
| <i>M.A.</i> mod Cypern, nr. 41872/10, 23. juli 2013..... | 138 |
| <i>M.A.</i> mod Frankrig, nr. 9373/15, 1. februar 2018..... | 111 |
| <i>M.A.</i> mod Schweiz, nr. 52589/13, 18. november 2014..... | 123 |
| <i>M.E.</i> mod Danmark, nr. 58363/10, 8. juli 2014..... | 141 |
| <i>M.K. m.fl.</i> mod Polen, nr. 40503/17, 42902/17 og 43643/17, 23. juli 2020..... | 46, 137 |
| <i>M.M.R.</i> mod Nederlandene (dec.), nr. 64047/10, 24. maj 2016..... | 313 |
| <i>M.N. m.fl.</i> mod Belgien [Storkammer], nr. 3599/18, 5. maj 2020..... | 34 |
| <i>M.S.</i> mod Det Forenede Kongerige, nr. 24527/08, 3. maj 2012..... | 235 |
| <i>M.S.S.</i> mod Belgien og Grækenland [Storkammer], nr. 30696/09, 21. januar 2011..... | 132, 154, 156, 159, 164, 167, 168, 172, 235, 244, 252, 282 |
| <i>M.Y.H.</i> mod Sverige, nr. 50859/10, 27. juni 2013..... | 130 |

| | |
|--|-------------------------|
| <i>Maaouia mod Frankrig</i> [Storkammer], nr. 39652/98, 5. oktober 2000..... | 155, 171 |
| <i>Mahdid og Haddar mod Østrig</i> (dec.), nr. 74762/01, 8. december 2005..... | 212 |
| <i>Makaratzis mod Grækenland</i> [Storkammer], nr. 50385/99, 20. december 2004..... | 254 |
| <i>Mamatkulov og Askarov mod Tyrkiet</i> [Storkammer], nr. 46827/99 og 46951/99, 4. februar 2005..... | 89, 141 |
| <i>Mannai mod Italien</i> , nr. 9961/10, 27. marts 2012..... | 111 |
| <i>Maslov mod Østrig</i> [Storkammer], nr. 1638/03, 23. juni 2008..... | 180 |
| <i>Mastromatteo mod Italien</i> [Storkammer], nr. 37703/97, 24. oktober 2002..... | 255 |
| <i>Mathloom mod Grækenland</i> , nr. 48883/07, 24. april 2012..... | 233 |
| <i>Matsiukhina og Matsiukhin mod Sverige</i> (dec.), nr. 31260/04, 21. juni 2005..... | 123 |
| <i>Matthews mod Det Forenede Kongerige</i> [Storkammer], nr. 24833/94, 18. februar 1999..... | 20 |
| <i>McCann m.fl. mod Det Forenede Kongerige</i> , nr. 18984/91, 27. september 1995..... | 254, 255, 257 |
| <i>Medvedyev m.fl. mod Frankrig</i> [Storkammer], nr. 3394/03, 29. marts 2010..... | 47 |
| <i>Mikolenko mod Estland</i> , nr. 10664/05, 8. oktober 2009..... | 215, 223, 231 |
| <i>Minjat mod Schweiz</i> , nr. 38223/97, 28. oktober 2003..... | 227 |
| <i>Mohammed Hussein m.fl. mod Nederlandene og Italien</i> (dec.), nr. 27725/10, 2. april 2013..... | 167 |
| <i>Mohammed mod Østrig</i> , nr. 2283/12, 6. juni 2013..... | 167 |
| <i>Moustahi mod Frankrig</i> , nr. 9347/14, 25. juni 2020..... | 138, 171, 238, 252, 306 |
| <i>Mubilanzila Mayeka og Kaniki Mitunga mod Belgien</i> , nr. 13178/03, 12. oktober 2006..... | 235, 242, 252 |
| <i>Muminov mod Rusland</i> , nr. 42502/06, 11. december 2008..... | 121, 125 |
| <i>Muskhadzhiyeva m.fl. mod Belgien</i> , nr. 41442/07, 19. januar 2010..... | 235 |
| <i>N. mod Det Forenede Kongerige</i> [Storkammer], nr. 26565/05, 27. maj 2008..... | 119, 241 |
| <i>N. mod Sverige</i> , nr. 23505/09, 20. juli 2010..... | 124 |
| <i>N.A. mod Det Forenede Kongerige</i> , nr. 25904/07, 17. juli 2008..... | 86, 118, 124, 137 |
| <i>N.A. mod Finland</i> , nr. 25244/18, 14. november 2019..... | 46 |
| <i>N.D. og N.T. mod Spanien</i> [Storkammer], nr. 8675/15 og 8697/15, 13. februar 2020..... | 137, 138, 139 |
| <i>N.H. m.fl. mod Frankrig</i> , nr. 28820/13, 75547/13 og 13114/15, 2. juli 2020..... | 168, 282 |
| <i>N.T.P. m. fl. mod Frankrig</i> , nr. 68862/13, 24. august 2018..... | 282 |
| <i>Nachova m.fl. mod Bulgarien</i> [Storkammer], nr. 43577/98 og 43579/98, 6. juli 2005 | 254 |
| <i>Nada mod Schweiz</i> [Storkammer], nr. 10593/08, 12. september 2012..... | 39 |
| <i>Nolan og K. mod Rusland</i> , nr. 2512/04, 12. februar 2009..... | 212, 213 |

| | |
|--|------------------------|
| <i>Novruk m.fl. mod Rusland</i> , nr. 31039/11 og fire andre, 15. marts 2016..... | 91 |
| <i>Nowak mod Ukraine</i> , nr. 60846/10, 31. marts 2011..... | 238 |
| <i>Nunez mod Norge</i> , nr. 55597/09, 28. juni 2011..... | 193 |
| <i>O.S.A. m.fl. mod Grækenland</i> , nr. 39065/16, 21. marts 2019 | 238 |
| <i>O'Donoghue m. fl. mod Det Forenede Kongerige</i> , nr. 34848/07, 14. december 2010 .. | 183 |
| <i>Omojudi mod Det Forenede Kongerige</i> , nr. 1820/08, 24. november 2009 | 180 |
| <i>Omwenyike mod Tyskland</i> (dec.), nr. 44294/04, 20. november 2007 | 85, 215 |
| <i>Onur mod Det Forenede Kongerige</i> , nr. 27319/07, 17. februar 2009 | 192 |
| <i>Opuz mod Tyrkiet</i> , nr. 33401/02, 9. juni 2009..... | 313 |
| <i>Oravec mod Kroatien</i> , nr. 51249/11, 11. juli 2017 | 242 |
| <i>Osman mod Det Forenede Kongerige</i> , nr. 23452/94, 28. oktober 1998..... | 255 |
| <i>Othman (Abu Qatada) mod Det Forenede Kongerige</i> , nr. 8139/09, 17. januar 2012 | 129, 141 |
| <i>Palushi mod Østrig</i> , nr. 27900/04, 22. december 2009..... | 244 |
| <i>Paposhvili mod Belgien</i> [Storkammer], nr. 41738/10, 13. december 2016..... | 119 |
| <i>Patrick Muzamba Oyaw mod Belgien</i> (dec.), nr. 23707/15, 4. april 2017 | 226 |
| <i>Peers mod Grækenland</i> , nr. 28524/95, 19. april 2001..... | 243 |
| <i>Phull mod Frankrig</i> (dec.), nr. 35753/03, 11. januar 2005..... | 40 |
| <i>Ponomaryovi mod Bulgarien</i> , nr. 5335/05, 21. juni 2011 | 279 |
| <i>Popov mod Frankrig</i> , nr. 39472/07 og 39474/07, 19. januar 2012 | 224, 235 |
| <i>Powell mod Det Forenede Kongerige</i> (dec.), nr. 45305/99, 4. maj 2000..... | 287 |
| <i>Pretty mod Det Forenede Kongerige</i> , nr. 2346/02, 29. april 2002 | 180, 311 |
| <i>Price mod Det Forenede Kongerige</i> , nr. 33394/96, 10. juli 2001 | 235 |
| <i>R.C. mod Sverige</i> , nr. 41827/0. 41827/07, 9. marts 2010 | 123, 124 |
| <i>R.D. mod Frankrig</i> , nr. 34648/14, 16. juni 2016..... | 313 |
| <i>Rachwalski og Ferenc mod Polen</i> , nr. 47709/99, 28. juli 2009..... | 256 |
| <i>Rahimi mod Grækenland</i> , nr. 8687/08, 5. april 2011..... | 301, 306 |
| <i>Ramadan mod Malta</i> , nr. 76136/12, 21. juni 2016 | 101 |
| <i>Ramsahai m.fl. mod Nederlandene</i> [Storkammer], nr. 52391/99, 15. maj 2007.. | 254, 257 |
| <i>Rantsev mod Cypern og Rusland</i> , nr. 25965/04, 7. januar 2010..... | 87, 213, 237, 242, 308 |
| <i>Riad og Idiab mod Belgien</i> , nr. 29787/03 og 29810/03, 24. januar 2008..... | 44, 213 |
| <i>Rodrigues da Silva and Hoogkamer mod Nederlandene</i> , nr. 50435/99, 31. januar 2006..... | 193, 202 |
| <i>Rusu mod Østrig</i> , nr. 34082/02, 2. oktober 2008..... | 228 |
| <i>Ryabikin mod Rusland</i> , nr. 8320/04, 19. juni 2008..... | 135 |

| | |
|--|-----------------------------|
| <i>S. og Marper mod Det Forenede Kongerige</i> [Storkammer], nr. 30562/04 og 30566/04, 4. december 2008..... | 69 |
| <i>S., V. og A. mod Danmark</i> [Storkammer], nr. 35553/12, 36678/12 og 36711/12, 22. oktober 2018..... | 227 |
| <i>S.D. mod Grækenland</i> , nr. 53541/07, 11. juni 2009..... | 235, 242, 243 |
| <i>S.F. m.fl. mod Bulgarien</i> , nr. 8138/16, 7. december 2017..... | 236 |
| <i>S.F. m.fl. mod Sverige</i> , nr. 52077/10, 15. maj 2012..... | 121, 124 |
| <i>S.P. mod Belgien</i> (dec.), nr. 12572/08, 14. juni 2011..... | 225 |
| <i>Saadi mod Det Forenede Kongerige</i> [Storkammer], nr. 13229/03, 29. januar 2008..... | 84, 219, 226, 227, 228, 239 |
| <i>Saadi mod Italien</i> [Storkammer], nr. 37201/06, 28. februar 2008..... | 111, 123, 125, 129, 135 |
| <i>Salah Sheekh mod Nederlandene</i> , nr. 1948/04, 11. januar 2007..... | 111, 117, 123 |
| <i>Saleck Bardi mod Spanien</i> , nr. 66167/09, 24. maj 2011..... | 171 |
| <i>Salem mod Danmark</i> , nr. 77036/11, 1. december 2016..... | 203 |
| <i>Savridin Dzhurayev mod Rusland</i> , nr. 71386/10, 25. april 2013..... | 89 |
| <i>Schembri mod Malta</i> (dec.), nr. 66297/13, 19. september 2017..... | 183 |
| <i>Segerstedt-Wiberg m.fl. mod Sverige</i> , nr. 62332/00, 6. juni 2006..... | 79 |
| <i>Sh.D. m.fl. mod Grækenland, Østrig, Kroatien, Ungarn, Nordmakedonien, Serbien og Slovenien</i> , nr. 14165/16, 13. juni 2019..... | 305 |
| <i>Shioshvili m.fl. mod Rusland</i> , nr. 19356/07, 20. december 2016..... | 252 |
| <i>Siatkowska mod Polen</i> , nr. 8932/05, 22. marts 2007..... | 172 |
| <i>Singh m.fl. mod Belgien</i> , nr. 33210/11, 2. oktober 2012..... | 123 |
| <i>Singh mod Tjekkiet</i> , nr. 60538/00, 25. januar 2005..... | 229 |
| <i>Slivenko mod Letland</i> [Storkammer], nr. 48321/99, 9. oktober 2003..... | 101 |
| <i>Soering mod Det Forenede Kongerige</i> , nr. 14038/88, 7. juli 1989..... | 111 |
| <i>Sow mod Belgien</i> , nr. 27081/13, 19. januar 2016..... | 313 |
| <i>Stamose mod Bulgarien</i> , nr. 29713/05, 27. november 2012..... | 39 |
| <i>Sudita Keita mod Ungarn</i> , nr. 42321/15, 12. maj 2020..... | 102 |
| <i>Sufi og Elmi mod Det Forenede Kongerige</i> , nr. 8319/07 og 11449/07, 28. juni 2011..... | 86, 118, 121, 124, 125, 129 |
| <i>Sultani mod Frankrig</i> , nr. 45223/05, 20. september 2007..... | 137 |
| <i>Suso Musa mod Malta</i> , nr. 42337/12, 23. juli 2013..... | 85, 220 |
| <i>T.M. m.fl. mod Rusland</i> , nr. 31189/15 og fem andre, 7. november 2017..... | 129 |
| <i>Tadzhibayev mod Rusland</i> , nr. 17724/14, 1. december 2015..... | 117 |
| <i>Tais mod Frankrig</i> , nr. 39922/03, 1. juni 2006..... | 257 |

| | |
|---|----------|
| <i>Tanlı mod Tyrkiet</i> , nr. 26129/95, 10. april 2001..... | 257 |
| <i>Tarakhel mod Schweiz</i> [Storkammer], nr. 29217/12, 4. november 2014..... | 129, 167 |
| <i>Tarariyeva mod Rusland</i> , nr. 4353/03, 14. december 2006..... | 257 |
| <i>Thuo mod Cypern</i> , nr. 3869/07, 4. april 2017..... | 125, 256 |
| <i>Timishev mod Rusland</i> , nr. 55762/00 og 55974/00, 13. december 2005..... | 278 |
| <i>Tomic mod Det Forenede Kongerige</i> (dec.), nr. 17837/03, 14. oktober 2003..... | 136 |
| <i>Tuquabo-Tekle m.fl. mod Nederlandene</i> , nr. 60665/00, 1. marts 2006..... | 199 |
| <i>Udeh mod Schweiz</i> , nr. 12020/09, 16. april 2013..... | 203, 205 |
| <i>Üner mod Nederlandene</i> [Storkammer], nr. 46410/99, 18. oktober 2006..... | 180, 203 |
| <i>V.F. mod Frankrig</i> (dec.), nr. 7196/10, 29. november 2011..... | 308 |
| <i>Vasylichuk mod Ukraine</i> , nr. 24402/07, 13. juni 2013..... | 256 |
| <i>Velikova mod Bulgarien</i> , nr. 41488/98, 18. maj 2000..... | 255, 257 |
| <i>Vilvarajah m.fl. mod Det Forenede Kongerige</i> , nr. 13163/87 og fire andre, 30. oktober 1991..... | 111, 137 |
| <i>Weber og Saravia mod Tyskland</i> , nr. 54934/00, 29. juni 2006..... | 69 |
| <i>Weller mod Ungarn</i> , nr. 44399/05, 31. marts 2009..... | 292 |
| <i>X. mod Schweiz</i> , nr. 16744/14, 26. januar 2017..... | 118 |
| <i>X. mod Sverige</i> , nr. 36417/16, 9. januar 2018..... | 253 |
| <i>Xhavara m.fl. mod Italien og Albanien</i> (dec.), nr. 39473/98, 11. januar 2001..... | 47 |
| <i>Yoh-Ekale Mwanje mod Belgien</i> , nr. 10486/10, 20. december 2011..... | 227, 235 |
| <i>Yonchev mod Bulgarien</i> , nr. 12504/09, 7. december 2017..... | 79 |
| <i>Yüksel Erdoğan m.fl. mod Tyrkiet</i> , nr. 57049/00, 15. maj 2007..... | 254 |
| <i>Z.A. m.fl. mod Rusland</i> , nr. 61411/15 og tre andre, 28. marts 2017..... | 44 |
| <i>Z.N.S. mod Tyrkiet</i> , nr. 21896/08, 19. januar 2010..... | 241 |

Retspraksis fra Den Europæiske Kommission for Menneskerettigheder

| | |
|--|-----|
| <i>Familien K. og W. mod Nederlandene</i> (dec.), nr. 11278/84, 1. juli 1985..... | 101 |
| <i>Karus mod Italien</i> (dec.), nr. 29043/95, 20. maj 1998..... | 279 |
| <i>Sorabjee mod Det Forenede Kongerige</i> (dec.), nr. 23938/94, 23. oktober 1995..... | 193 |

Retspraksis fra Den Europæiske Komité for Sociale Rettigheder (ECSR)

| | |
|---|-----|
| <i>Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) mod Frankrig</i> , klage nr. 63/2010, 28. juni 2011..... | 284 |
|---|-----|

| | |
|---|-------------------|
| <i>Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) mod Italien</i> , klage nr. 58/2009, 25. juni 2010..... | 284 |
| <i>Conference of European Churches (CEC) mod Nederlandene</i> , klage nr. 90/2013, 1. juli 2014..... | 265, 293 |
| <i>Defence for Children International (DCI) mod Belgien</i> , Klage nr. 69/2011, 23. oktober 2012..... | 92 |
| <i>Defence for Children International (DCI) mod Nederlandene</i> , klage nr. 47/2008, 20. oktober 2009..... | 92, 262, 284, 302 |
| <i>European Committee for Home-Based Priority Action for the Child and the Family (EUROCEF) mod Frankrig</i> , klage nr. 114/2015, 24. januar 2018... | 288, 302, 307 |
| <i>European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) mod Nederlandene</i> , klage nr. 86/2012, 2. juli 2014..... | 265, 283 |
| <i>European Roma and Travellers Forum mod Frankrig</i> , klage nr. 64/2011, 24. januar 2012..... | 139 |
| <i>International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) mod Frankrig</i> , klage nr. 14/2003, 8. september 2004..... | 92, 265, 288 |
| <i>Marangopoulos Foundation for Human Rights (MFHR) mod Grækenland</i> , klage nr. 30/2005, 6. december 2006..... | 267 |
| <i>Swedish Trade Union Confederation (LO) og Swedish Confederation of Professional Employees (TCO) mod Sverige</i> , klage nr. 85/2012, 3. juli 2013..... | 270 |

Retspraksis fra FN's Menneskerettighedskomité

| | |
|--|-----|
| <i>A mod Australien</i> , meddelelse nr. 560/1993, udtalelse af 30. april 1997..... | 227 |
| <i>Mann Singh mod Frankrig</i> , meddelelse nr. 1928/2010, udtalelse af 19. juli 2013..... | 41 |
| <i>Ranjit Singh mod Frankrig</i> , meddelelse nr. 1876/2009, udtalelse af 22. juli 2011..... | 41 |
| <i>Toussaint mod Canada</i> , meddelelse nr. 2348/2014, udtalelse af 24. juli 2018..... | 92 |

Retspraksis fra nationale domstole

| | |
|--|-----|
| Det Forenede Kongerige, <i>EM (Lebanon) mod Secretary of State for The Home Department</i> [2008] UKHL 64, 22. oktober 2008..... | 141 |
| Det Forenede Kongerige, <i>FGP mod Serco Plc & Anor</i> [2012] EWHC 1804 (Admin), 5. juli 2012..... | 256 |


| | |
|--|-----|
| Det Forenede Kongerige, Højesteret, <i>WL (Congo) 1 & 2 mod Secretary of State for the Home Department; KM (Jamaica) mod Secretary of State for the Home Department</i> [2011], UKSC 12, 23. marts 2011 | 218 |
| Frankrig, den øverste forvaltningsdomstol (<i>Conseil d'État</i>), <i>M. et Mme Forabosco</i> , nr. 190384, 9. juni 1999 | 37 |
| Frankrig, den øverste forvaltningsdomstol (<i>Conseil d'État</i>), <i>M. Ghevondyan</i> , nr. 356505, 4. juni 2012..... | 90 |
| Frankrig, den øverste forvaltningsdomstol (<i>Conseil d'État</i>), <i>M.A.</i> , nr. 334040, 1. juli 2011 | 121 |
| Frankrig, den øverste forvaltningsdomstol, (<i>Conseil d'État</i>), <i>M. Hicham B</i> , nr. 344411, 24. november 2010..... | 37 |
| Kroatien, forfatningsdomstolen (<i>Ustavni sud Republike Hrvatske</i>), afgørelse nr. U-III-557/2019, 11. september 2019 | 314 |
| Malta, forfatningsdomstolen (<i>Gurisdizzjoni Kostituzzjonali</i>), <i>Abdul Hakim Hassan Abdule Et mod Ministry tal-Gustizzja u Intern Et, Qorti Civili Prim'Awla (Gurisdizzjoni Kostituzzjonali)</i> , nr. 56/2007, 29. november 2011..... | 112 |
| Østrig, den østrigske forfatningsdomstol, (<i>Österreichische Verfassungsgerichtshof</i>), afgørelse G31/98, G79/98, G82/98, G108/98 af 24. juni 1998..... | 157 |
| Schweiz, Den schweiziske føderale højesteret, afgørelse <i>BGE 136 II 5</i> , 29. september 2009 | 187 |
| Tjekkiet, den tjekkiske forfatningsdomstol, (<i>Ústavní soud České republiky</i>), afgørelse nr. 9/2010, Saml., januar 2010 | 157 |
| Tyskland, <i>forbundsforfatningsdomstolen</i> , (<i>Bundesverfassungsgericht</i>), nr. 1 BvL 10/10 og 1 BvL 2/11, 18. juli 2012..... | 294 |

Hvordan man finder retspraksis fra de europæiske domstole

Menneskerettighedsdomstolen: HUDOC-databasen over retspraksis

HUDOC-databasen giver gratis adgang til EMD's 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.

Videovejledninger og brugerhåndbøger er tilgængelige via databasens **Help**-side. Ved at placere musemarkøren på  til højre for hvert søgeværktøj 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** øverst 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 øverst til højre på skærmen. I søgefeltet kan brugeren søge i en tekst ved at angive:

- et enkelt 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 feltet **Search**. 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), »boolesk søgning« (Boolean search).

Når søgeresultaterne vises, kan brugeren nemt begrænse dem ved hjælp af filtre i feltet **Filters** i venstre side af skærmen, f.eks. »Language« eller »State«. 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 fra 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 vanærende behandling eller straf i henhold til artikel 3 i EMRK.

- 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 EMD's retspraksis. For mere information, se »Language versions« i »Help«-afsnittet i HUDOC.

Den Europæiske Unions Domstol: CURIA-databasen

CURIA-databasen giver gratis adgang til EF-Domstolens og EU-Domstolens retspraksis (<http://curia.europa.eu>).

Søgemaskinen findes på alle officielle EU-sprog ⁽⁶¹¹⁾. **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.

⁽⁶¹¹⁾ Følgende sprog: fra før 30. april 2004: dansk, nederlandsk, engelsk, finsk, fransk, tysk, græsk, italiensk, portugisisk, spansk og svensk; fra 1. maj 2004: tjekkisk, estisk, ungarsk, lettisk, litauisk, polsk, slovakisk og slovensk; siden 1. januar 2007: bulgarsk og rumænsk; siden 30. april 2007; maltesisk; siden 31. december 2011: irsk. Midlertidige undtagelser er blevet fastsat ved *forordning (EF) nr. 920/2005* og *forordning (EU) nr. 1257/2010*. Afledt lovgivning, som er i kraft på tilslutningsdagen, oversættes til kroatisk og offentliggøres løbende i *specialudgaven af Den Europæiske Unions Tidende*.

Der findes et **Help-dokument** (<https://curia.europa.eu/common/juris/da/aideGlo-bale.pdf>). Der er en side med hjælp til hvert søgefelt. For at åbne hjælpesiden 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 knappen »Søg«. Søgning kan også foretages 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 **Fuldttekst-søgning** 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 – Personalesager (Sml. Pers.).

Feltet **Emne** kan bruges til at foretage mere emnespecifikke søgninger. Her skal brugeren klikke på ikonet til højre for feltet og vælge det/de relevante emne/emner på listen. Søgeresultaterne vises som en alfabetisk liste over udvalgte dokumenter, som vedrører de retlige spørgsmål, der er behandlet af Domstolen, Retten og Personaleretten samt i forslag til afgørelser fra generaladvokaterne.

Der findes flere værktøjer på CURIA-webstedet:

Sagsnumre (http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7045/): 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 indført i registret. Brugeren kan få vist en sag ved at klikke på sagsnummeret.

Systematisk oversigt over afgørelser (http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7046/): Dette afsnit 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.

Kommentarer til domme (http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7083/): Dette afsnit 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.

National retspraksis (http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7062/): 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.

EU-instrumenter og udvalgte aftaler

EU-instrumenter

| Forkortet titel | Titel |
|--|---|
| Asyl | |
| Dublinforordningen (EU) nr. 604/2013 | 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 (omarbejdning) (EUT L 180 af 29.6.2013, s. 31-59), berigtiget i EUT L 49 af 25.2.2017. |
| Dublinforordningen (EF) nr. 343/2003 | 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 50/1 af 25.2.2003, s. 1-10). |
| Gennemførelsesforordning til Dublinforordningen (EF) nr. 1560/2003 | Kommissionens forordning (EF) nr. 1560/2003 af 2. september 2003 om gennemførelsesforanstaltninger til Rådets forordning (EF) nr. 343/2003 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 222 af 5.9.2003, s. 3-23). |

| | |
|---|---|
| Eurodacforordningen (EU) nr. 603/2013 | 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 Eurodacoplysninger 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 af 29.6.2013, s. 1-30). |
| Eurodacforordningen (EF) nr. 2725/2000 | 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 af 15.12.2000, s. 1-10). |
| Direktivet om modtagelsesforhold (2013/33/EU) | Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/33/EU af 26. juni 2013 om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse (EUT L 180 af 29.6.2013, s. 96-116). |
| Direktivet om modtagelsesforhold (2003/9/EU) | Rådets direktiv 2003/9/EF af 27. januar 2003 om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne (EUT L 31 af 6.2.2003, s. 18-25). |
| Direktivet om asylprocedurer (2013/32/EU) | 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 af 29.6.2013, s. 60-95). |
| Direktivet om asylprocedurer (2005/85/EF) | Rådets direktiv 2005/85/EF af 1. december 2005 om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne (EUT L 326 af 13.12.2005, s. 13-34). |
| Kvalifikationsdirektivet (2011/95/EU) | Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidier beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT L 337 af 20.12.2011, s. 9-26). |
| Kvalifikationsdirektivet (2004/83/EF) | Rådets direktiv 2004/83/EF af 29. april 2004 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af en anden grund behøver international beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT L 304 af 30.9.2004, s. 12-23). |

| | |
|---|--|
| Direktiv om midlertidig beskyttelse (2001/55/EF) | Rådets direktiv 2001/55/EF af 20. juli 2001 om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og om foranstaltninger, der skal fremme en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelsen af disse personer og følgerne heraf (EFT L 212 af 7.8.2001, s. 12-23). |
| Menneskehandel | |
| Direktivet om bekæmpelse af menneskehandel (2011/36/EU) | 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 af 15.4.2011, s. 1-11). |
| Direktivet om ofre for menneskehandel (opholdstilladelser) (2004/81/EF) | Rådets direktiv 2004/81/EF af 29. april 2004 om udstedelse af opholdstilladelser til tredjelandsstatsborgere, 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 af 6.8.2004, s. 19-23). |
| Grænser og Schengen | |
| Forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt (EU) 2019/1896 | Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1896 af 13. november 2019 om den europæiske grænse- og kystvagt og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1052/2013 og (EU) 2016/1624 (EUT L 295 af 14.11.2019, s. 1-131). |
| Schengengrænsekodeksen (forordning (EU) nr. 2016/399) | Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (EUT L 77, 23.3.2016, s. 1-52). |
| Forordning (EU) nr. 610/2013 | 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 (Schengengrænsekodeks), konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen, 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 af 29.6.2013, s. 1-18). |
| Forordningen om søgrænser (EU) nr. 656/2014 | Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 656/2014 af 15. maj 2014 om regler for 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 189 af 27.6.2014, s. 93-107). |

| | |
|---|--|
| Forordningen om Schengen-evalueringmekanismen (EU) nr. 1053/2013 | Rådets forordning (EU) nr. 1053/2013 af 7. oktober 2013 om indførelse af en evaluerings- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengenreglerne og om ophævelse af Eksekutivkomitéens afgørelse af 16. september 1998 om nedsættelse af et stående udvalg for evaluering og anvendelse af Schengenreglerne (EUT L 295 af 6.11.2013, s. 27-37). |
| Afgørelse (EU) nr. 1105/2011 | Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 1105/2011/EU af 25. oktober 2011 om listen over rejsedokumenter, der giver indehaveren ret til at passere de ydre grænser, og som kan forsynes med et visum, og om oprettelse af en mekanisme til at opstille denne liste (EUT L 287 af 4.11.2011, s. 9-12). |
| Forordningen om lokal grænsetrafik (EF) nr. 1931/2006 | Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1931/2006 af 20. december 2006 om fastsættelse af regler for lokal grænsetrafik ved medlemsstaternes ydre landgrænser og om ændring af Schengen-konventionen (EUT L 405 af 30.12.2006, s. 1-22). |
| Direktivet om forhåndsoplysninger om passagerer (2004/82/EF) | Rådets direktiv 2004/82/EF af 29. april 2004 om transportvirksomheders forpligtelse til at fremsende oplysninger om passagerer (EUT L 261 af 6.8.2004, s. 24-27). |
| Direktivet om sanktioner mod transportvirksomheder (2001/51/EF) | 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 (EFT L 187 af 10.7.2001, s. 45-46). |
| EU's store IT-systemer | |
| Forordningen om interoperabilitet – politisamarbejde og retligt samarbejde, asyl og migration (EU) 2019/818 | Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/818 af 20. maj 2019 om fastsættelse af en ramme for interoperabilitet mellem EU-informationssystemer vedrørende politisamarbejde og retligt samarbejde, asyl og migration og om ændring af forordning (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 og (EU) 2019/816 (EUT L 135 af 22.5.2019, s. 85-135). |
| Forordningen om interoperabilitet – grænser og visum (EU) 2019/817 | Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/817 af 20. maj 2019 om fastsættelse af en ramme for interoperabilitet mellem EU-informationssystemer vedrørende grænser og visum og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 og (EU) 2018/1861, Rådets beslutning 2004/512/EF og Rådets afgørelse 2008/633/RIA (EUT L 135 af 22.5.2019, s. 27-84). |

| | |
|---|---|
| Forordningen om ECRIS-TCN (EU) 2019/816 | Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/816 af 17. april 2019 om oprettelse af et centralt system til bestemmelse af, hvilke medlemsstater der ligger inde med oplysninger om straffedomme afsagt over tredjelandsstatsborgere og statsløse personer (ECRIS-TCN) for at supplere det europæiske informationssystem vedrørende strafferegistre, og om ændring af forordning (EU) 2018/1726 (EUT L 135 af 22.5.2019, s. 1-26). |
| SIS-forordningen (EU) 2018/1862 | Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1862 af 28. november 2018 om oprettelse, drift og brug af Schengeninformationssystemet (SIS) på området politisamarbejde og strafferetligt samarbejde, om ændring og ophævelse af Rådets afgørelse 2007/533/RIA og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1986/2006 og Kommissionens afgørelse 2010/261/EU (EUT L 312 af 7.12.2018, s. 56-106). |
| SIS-forordningen om ind- og udrejsekontrol (EU) 2018/1861 | Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1861 af 28. november 2018 om oprettelse, drift og brug af Schengeninformationssystemet (SIS) på området ind- og udrejsekontrol, om ændring af konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen og om ændring og ophævelse af forordning (EF) nr. 1987/2006 (EUT L 312 af 7.12.2018, s. 14-55). |
| SIS-forordningen om tilbagesendelse (EU) 2018/1860 | Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1860 af 28. november 2018 om brug af Schengeninformationssystemet i forbindelse med tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT L 312 af 7.12.2018, s. 1-13). |
| SIS-forordningen (EF) nr. 1987/2006 | 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 af 28.12.2006, s. 4-23). |
| SIS-afgørelsen (2007/533/RIA) | Rådets afgørelse 2007/533/RIA af 12. juni 2007 om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II) (EUT L 205 af 7.8.2007, s. 63-84). |
| Rådets afgørelse 2013/158/EU | 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 Schengeninformationssystemet (SIS II) (EUT L 87 af 27.3.2013, s. 10-11). |
| Rådets afgørelse 2013/157/EU | 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 Schengeninformationssystemet (SIS II) (EUT L 87 af 27.3.2013, s. 8-9). |

| | |
|--|--|
| eu-LISA-forordningen (EU) 2018/1726 | Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1726 af 14. november 2018 om Den Europæiske Unions Agentur for den Operationelle Forvaltning af Store IT-Systemer inden for Området med Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed (eu-LISA) og om ændring af forordning (EF) nr. 1987/2006 og Rådets afgørelse 2007/533/RIA og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1077/2011 (EUT L 295 af 21.11.2018, s. 99-137). |
| ETIAS-forordningen (EU) 2018/1240 | Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1240 af 12. september 2018 om oprettelse af et europæisk system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse (ETIAS) og om ændring af forordning (EU) nr. 1077/2011, (EU) nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 og (EU) 2017/2226 (EUT L 236 af 19.9.2018, s. 1-71). |
| Forordningen om ind- og udrejssystemet (EU) 2017/2226 | Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/2226 af 30. november 2017 om oprettelse af et ind- og udrejssystem til registrering af ind- og udrejseoplysninger og oplysninger om nægtelse af indrejse vedrørende tredjelandstatsborgere, der passerer medlemsstaternes ydre grænser, om fastlæggelse af betingelserne for adgang til ind- og udrejssystemet til retshåndhævelsesformål og om ændring af konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen og forordning (EF) nr. 767/2008 og (EU) nr. 1077/11 (EUT L 327 af 9.12.2017, s. 20-82). |
| Europolfordningen (EU) 2016/794 | Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/794 af 11. maj 2016 om Den Europæiske Unions Agentur for Retshåndhævelsessamarbejde (Europol) og om erstatning og ophævelse af Rådets afgørelse 2009/371/RIA, 2009/934/RIA, 2009/935/RIA, 2009/936/RIA og 2009/968/RIA (EUT L 135 af 24.5.2016, s. 53-114). |
| Den generelle forordning om databeskyttelse (EU) 2016/679 | Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse) (EUT L 119 af 4.5.2016, s. 1-88). |
| Databeskyttelsesdirektivet vedrørende politi og strafferetlige myndigheder (EU) 2016/680 | Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/680 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med kompetente myndigheders behandling af personoplysninger med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af Rådets rammeafgørelse 2008/977/RIA (EUT L 119 af 4.5.2016, s. 89-131). |

| | |
|--|--|
| VIS-forordningen (EF) nr. 767/2008 | 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 af 13.8.2008, s. 60-81). |
| VIS-afgørelsen (2008/633/RIA) | Rådets afgørelse 2008/633/RIA af 23. juni 2008 om adgang til søgning i visuminformationssystemet (VIS) for de udpegede myndigheder i medlemsstaterne og for Europa-pol med henblik på forebyggelse, afsløring og efterforskning af terrorhandlinger og andre alvorlige straffbare handlinger (EUT L 218 af 13.8.2008, s. 129-136). |
| Visum | |
| Forordningen om visumlisten (EU) 2018/1806 | Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1806 af 14. november 2018 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 303 af 28.11.2018, s. 39-58). |
| Forordningen om visum til længerevarende ophold (EU) nr. 265/2010 | Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 265/2010 af 25. marts 2010 om ændring af konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen og forordning (EF) nr. 562/2006, hvad angår bevægelighed for indehavere af visum til længerevarende ophold (EUT L 85 af 31.3.2010, s. 1-4). |
| Visumkodeksen (forordning (EF) nr. 810/2009) | Forordning (EF) nr. 810/2009 om en fællesskabskodeks for visa (visumkodeks) (EUT L 243 af 15.9.2009, s. 1-58). |
| Forordningen om ændring af visumkodeksen (EU) 2019/1155 | Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1155 af 20. juni 2019 om ændring af forordning (EF) nr. 810/2009 om en fællesskabskodeks for visa (visumkodeks) (EUT L 188 af 12.7.2019, s. 25-54). |
| Forordningen om udformning af visa (EF) nr. 1683/95 | Rådets forordning (EF) nr. 1683/95 af 29. maj 1995 om ensartet udformning af visa (EFT L 164 af 14.7.1995, s. 1-4). |
| Irregulær migration og tilbagesendelse | |
| Forordningen om indvandringsforbindelses-officerer (omarbejdning) (EU) 2019/1240 | Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1240 af 20. juni 2019 om oprettelse af et europæisk netværk af indvandringsforbindelsesofficerer (EUT L 198 af 25.7.2019, s. 88-104). |
| Forordningen om EU-rejsedokumentet (EU) 2016/1953 | Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/1953 af 26. oktober 2016 om indførelse af et europæisk rejsedokument til brug ved tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold og om ophævelse af Rådets henstilling af 30. november 1994 (EUT L 311 af 17.11.2016, s. 13-19). |

| | |
|---|--|
| Arbejdsgiversanktionsdirektivet (2009/52/EF) | 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 af 30.6.2009, s. 24-32). |
| Tilbagesendelsesdirektivet (2008/115/EF) | 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 af 24.12.2008, s. 98-107). |
| Rådets beslutning 2004/573/EF | Rådets beslutning 2004/573/EF 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 261/28 af 6.8.2004, s. 28-35). |
| Rådets direktiv 2003/110/EF | Rådets direktiv 2003/110/EF af 25. november 2003 om bistand ved gennemrejse i forbindelse med udsendelse med fly (EUT L 321 af 6.12.2003, s. 26-31). |
| Direktivet om hjælp til ulovlig indrejse (2002/90/EF) | Rådets direktiv 2002/90/EF af 28. november 2002 om definition af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold (EFT L 328 af 5.12.2002, s. 17-18). |
| Direktivet om gensidig anerkendelse af afgørelser om udsendelser (2001/40/EF) | Rådets direktiv 2001/40/EF af 28. maj 2001 om gensidig anerkendelse af afgørelser om udsendelse af tredjelandstatsborgere (EFT L 149 af 2.6.2001, s. 34-36). |
| Rådets beslutning 2004/191/EF | Rådets beslutning 2004/191/EF af 23. februar 2004 om fastsættelse af kriterier og nærmere bestemmelser for udligning af de finansielle ubalancer, som følger af anvendelsen af direktiv 2001/40/EF om gensidig anerkendelse af afgørelser om udsendelse af tredjelandstatsborgere (EUT L 60, 27.2.2004, s. 55-57). |
| Rådets resolution om pro forma-ægteskaber (1997) | Rådets resolution af 4. december 1997 om foranstaltninger til bekæmpelse af pro forma-ægteskaber (EFT C 382 af 16.12.1997, s. 1-3). |
| Lovlig migration | |
| Direktivet om studerende og forskere (EU) 2016/801 | Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/801 af 11. maj 2016 om betingelserne for tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på forskning, studier, praktik, volontørtjeneste, elevudvekslingsprogrammer eller uddannelsesprojekter, og om pair-ansættelse (EUT L 132 af 21.5.2016, s. 21-57). |
| Direktivet om virksomhedsinterne udstationerede (2014/66/EU) | Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/66/EU af 15. maj 2014 om indrejse- og opholdsbetingelser for virksomhedsinternt udstationerede tredjelandstatsborgere (EUT L 157 af 27.5.2014, s. 1-22). |

| | |
|---|--|
| Direktivet om sæsonarbejdere (2014/36/EU) | Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/36/EU af 26. februar 2014 om betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på arbejde som sæsonarbejdere (EUT L 94 af 28.3.2014, s. 375-390). |
| Direktivet om kombinerede tilladelser (2011/98/EU) | Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/98/EU af 13. december 2011 om én enkelt ansøgningsprocedure for en kombineret tilladelse til tredjelandsstatsborgere 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 af 23.12.2011, s. 1-9). |
| Direktivet om det blå EU-kort (2009/50/EF) | Rådets direktiv 2009/50/EF af 25. maj 2009 om indrejse- og opholdsbetingelser for tredjelandsstatsborgere med henblik på højt kvalificeret beskæftigelse (EUT L 155 af 18.6.2009, s. 17-29). |
| Direktivet om fastboende udlændinge (2003/109/EF) | Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding (EUT L 16 af 23.1.2004, s. 44-53). |
| Direktiv 2011/51/EU | 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 (EUT L 132 af 19.5.2011, s. 1-4). |
| Familiesammenføringsdirektivet (2003/86/EF) | Rådets direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring (EUT L 251 af 3.10.2003, s. 12-18). |
| Forordningen om udformning af opholdstilladelser (EF) nr. 1030/2002 | Rådets forordning (EF) nr. 1030/2002 af 13. juni 2002 om ensartet udformning af opholdstilladelser til tredjelandsstatsborgere (EFT 157 af 15.6.2002, s. 1-7). |
| Forordning (EF) nr. 380/2008 | 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 af 29.4.2008, s. 1-7). |
| Forordning (EU) 2017/1954 | Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/1954 af 25. oktober 2017 om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1030/2002 om ensartet udformning af opholdstilladelser til tredjelandsstatsborgere (EUT L 286 af 1.11.2017, s. 9-14). |
| Fri bevægelighed, social sikring og lighed | |
| Forordningen om sikkerheden af identitetskort og opholdsdokumenter (EU) 2019/1157 | Europa-Parlamentets og Rådets forordning 2019/1157 af 20. juni 2019 om styrkelse af sikkerheden af unionsborgeres identitetskort og af opholdsdokumenter, der udstedes til unionsborgere og deres familiemedlemmer, som udøver deres ret til fri bevægelighed (EUT L 188 af 12.7.2019, s. 67-78). |

| | |
|--|---|
| Forordning (EU) nr. 492/2011/EU | Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 492/2011 af 5. april 2011 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen (EUT L 141 af 27.05.2011, s. 1-12). |
| Direktivet om erhvervs-mæssige kvalifikationer (2005/36/EF) | Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/36/EF af 7. september 2005 om anerkendelse af erhvervs-mæssige kvalifikationer (EUT L 255 af 30.9.2005, s. 22-142). |
| Kommissionens forordning (EU) nr. 623/2012 | 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 erhvervs-mæssige kvalifikationer (EUT L 180 af 12.7.2012, s. 9-11). |
| Forordningen om koordinering af de sociale sikringsordninger (EF) nr. 883/2004 | Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT L 166 af 30.4.2004, s. 1-123). |
| Forordning (EU) nr. 1231/2010 | 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 af 29.12.2010, s. 1-3). |
| Forordning (EU) nr. 465/2012 | 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 (EUT L 149 af 8.6.2012, s. 4-10). |
| Direktivet om fri bevægelighed (2004/38/EF) | 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 (EUT L 158 af 30.4.2004, s. 77-123). |
| Direktivet om racelighed (2000/43/EF) | Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse (EUT L 180 af 19.7.2000, s. 22-26). |
| Direktivet om udstationering af arbejdstagere (96/71/EF) | Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 96/71/EF af 16. december 1996 om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser (EFT L 018 af 21.1.1997, s. 1-6). |

Udvalgte aftaler

| Forkortet titel | Titel |
|--|--|
| Aftalen om Det Forenede Kongeriges udtræden | Aftale om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab, 24. januar 2020 (EUT L 29 af 31.1.2020, s. 7-187). |
| Aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Schweiz | 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 L 114 af 30.4.2002, s. 6-72). |
| Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde | Aftale om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, 2. maj 1992 (EFT 1 af 3.1.1994, s. 3-522). |
| Konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen fra 1985 | 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 af 22.9.2000, s. 19-62). |
| Ankaraprotokollen | 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 af 29.12.1972, s. 3-56). |

| | 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 | CH | IS | LI | NO | UK* | |
|--|------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|-----|---|
| Direktiv 96/71/EF om udstationering af arbejdstagere, senest ændret ved direktiv (EU) 2018/957 | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |

✓ = accepteret o = accepteret, men ikke de seneste ændringer * = ikke accepteret

Noter:

* Gældende for Det Forenede Kongerige indtil udløbet af overgangsperioden i henhold til udrædelsesaftalen

Schengenreglerne (herunder instrumenterne opført under "Grænser og Schengen", "Visum", "Irregulær migration og tilbagesendelse" og "EU's store IT-systemer")

For **Danmark** henvises til protokol (nr. 19) om Schengenreglerne som integreret i Den Europæiske Union, artikel 3 og protokol (nr. 22) om Danmarks stilling.
 For **Det Forenede Kongerige** henvises til protokol (nr. 21) om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling, hvad angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed/protokol (nr. 19) om Schengenreglerne som integreret i Den Europæiske Union, artikel 4; Rådets afgørelse 2000/365/EF af 29. maj 2000 om godkendelse af Det Forenede Kongeriges anmodning (EUT 2000 L 131, s. 43-47); og Rådets afgørelse 2004/926/EF af 22.12.2004 om iværksættelse af nogle af Schengen-reglerne i Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland (EUT 2004 L 395, s. 70-80). Se også Aftale om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udrædelse af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab, undertegnet den 24. januar 2020 trådt i kraft den 31. januar 2020 (EUT 2020 L 29, s. 7-187).

For **Irland** henvises til protokol (nr. 21) om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling, for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed; protokol (nr. 19) om Schengenreglerne som integreret i Den Europæiske Union, artikel 4; og Rådets afgørelse 2002/192/EF af 28. maj 2002 om anmodningen fra Irland om at deltage i visse bestemmelser i Schengen-reglerne (EUT 2002 L 64, s. 20-23).

For **Norge og Island** henvises til protokol (nr. 19) om Schengenreglerne 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, undertegnet den 18. maj 1999 og trådt i kraft den 26. juni 2000 (EUT 1999 L 176, s. 36-62); og Rådets afgørelse 1999/437/EC af 17.5.1999 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 (EUT 1999 L 176, s. 31-33).

For **Schweiz** henvises til Aftale mellem Den Europæiske Union, Det Europæiske Fællesskab og Det Schweiziske Forbund om Det Schweiziske Forbunds associering i gennemførelsen, anvendelsen og udviklingen af Schengenreglerne, undertegnet den 26. oktober 2004 med tråd i kraft den 1. marts 2008 (EUT 2008 L 53, s. 52-79) og Rådets afgørelse 2008/146/EC af 28.12.2008 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 Schengenreglerne (EUT 2008 L 53, s. 1-2).

For **Liechtenstein** henvises til 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 Schengenreglerne, undertegnet den 28. februar 2008 og tråd i kraft den 19. december 2011 (EUT 2011 L 160, s. 21-36).

Anvendelse af særlige instrumenter i medfør af Schengenreglerne

Dublin- og Eurodacforordningen

For **Danmark** henvises til 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 fingertryk med henblik på en effektiv anvendelse af Dublin-konventionen, undertegnet den 10. marts 2005 og tråd i kraft den 1. juli 2006 (EUT 2006 L 66, s. 38-43) og Rådets afgørelse 2006/1188/EF af 21.2.2006 (EUT 2006 L 66, s. 37); i medfør af artikel 3, stk. 2 i førnævnte aftale har Danmark den 4. juli 2013 meddelt Europa-Kommissionen, at landet vil anvende begge forordninger, med undtagelse af håndhævsesdelen i Eurodac, som forudsætter særskilte forhandlinger. Vedrørende adgang til retshåndhævelse henvises til Protokol til aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Kongeriget Danmark om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af

Pr. juli 2020 er **Cypern** endnu ikke tilsluttet SIS, og landet har en midlertidig undtagelse fra at tilslutte sig Schengenområdet.

Bulgarien og **Rumænien** har adgang til SIS i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde i medfør af SIS-afgørelse (2007/533/RIA) og Rådets afgørelse 2010/365/EU af 29.6.2010 om anvendelse af Schengenreglernes bestemmelser om Schengeninformationsystemet i Republikken Bulgarien og Rumænien. Siden august 2018 har **Bulgarien** og **Rumænien** benyttet SIS med henblik på at nægte indrejse eller ophold i Schengenområdet i overensstemmelse med Rådets afgørelse (EU) 2018/934 af 25.6.2018 (EUT 2018 L 165, s. 37-39).

Kroatien har fortsat visse begrænsninger i landets brug af SIS med henblik på nægtelse af indrejse eller ophold i Schengenområdet. Disse begrænsninger ophæves, så snart Kroatien bliver fuldt medlem af Schengenområdet. **Bulgarien, Kroatien** og **Rumænien** kan ikke foretage indberetninger, der omfatter hele Schengenområdet, om afslag på indrejse eller ophold i Schengenområdet, da de endnu ikke er en del af Schengenområdet.

VIS-forordningen

Danmark er ikke bundet af forordningen om visuminformationssystemet, men har tilsluttet sig VIS.

Irland og **Det Forenede Kongerige** deltager ikke i forordningen om visuminformationssystemet.

VIS finder ikke anvendelse på **Kroatien** og **Cypern** og finder kun delvist anvendelse på **Bulgarien** og **Rumænien** i henhold til Rådets afgørelse (EU) 2017/1908 af 12.10.2017 om anvendelse af visse bestemmelser i Schengenreglerne om visuminformationssystemet i Republikken Bulgarien og Rumænien (EUT 2017 L 269, s. 39-43).

Ind- og udrejsesystemet

Danmark er ikke bundet af EES-forordningen, men har tilsluttet sig EES pr. 24. oktober 2019.

Irland og **Det Forenede Kongerige** deltager ikke i EES-forordningen.

EES finder ikke anvendelse på **Kroatien** og **Cypern** og finder kun delvist anvendelse på **Bulgarien** og **Rumænien**.

ETIAS-forordningen

Danmark er ikke bundet af ETIAS-forordningen, men har tilsluttet sig ETIAS pr. 24. oktober 2019.

Irland og **Det Forenede Kongerige** deltager ikke i ETIAS-forordningen.

ECRIS-TCN-forordningen

ECRIS-TCN-forordningen finder ikke anvendelse på **Danmark**, hvorimod **Irland** og **Det Forenede Kongerige** kan vælge at tilslutte sig.

ECRIS-TCN-forordningen finder ikke anvendelse på **Island**, **Liechtenstein**, **Norge** og **Schweiz**.

Fri bevægelighed og social sikring

For **Liechtenstein**, **Island** og **Norge** henvises til bilag VI til aftalen om *Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde*, som ændret ved afgørelse af Det Blandede EØS-Udvalg nr. 76/2011 af 1.7.2011 (EUT 2011 L 262, s. 33-43) og nr. 18/2012 af 10.2.2012 (EUT 2012 L 161, s. 24).

For **Schweiz** henvises til bilag II til *Aftale om koordinering af sociale sikringsordninger*, som ajourført 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 af 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 konkrete instrumenter vedrørende fri bevægelighed og social sikring

Forordning (EU) nr. 1231/2010 gælder ikke for **Det Forenede Kongerige**, som dog fortsat er bundet af Rådets forordning (EF) nr. 859/2003 af 14.5.2003 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).

Direktivet om erhvervs-mæssige kvalifikationer (2005/36/EF) med undtagelse af afsnit II, gælder midlertidigt i **Schweiz**, jf. afgørelse nr. 2/2011 vedtaget af Det Blandede Udvalg EU – Schweiz, nedsat ved artikel 14 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) af 1999 (2011/702/EU) (EUT 2011 L 277, s. 20-35).

Direktivet om udstationerede arbejdstagere (96/71/EF) gælder ikke for **Schweiz**, som dog skal indføre 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 af 1999, undertegnet den 21. juni 1999 og trådt i kraft den 1. juni 2002 (EUT 2002 L 114, s. 6-72).

Bilag 2: Anvendelse af udvalgte Europaråds-instrumenter

Gyldighed af udvalgte instrumenter under Europarådet efter EU-medlemsstat

| | 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 | I alt ud af 27 medlemsstater |
|--|------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|------------------------------|
| EMRK | 10 | 11 | 10 | 10 | 10 | 9 | 11 | 12 | 10 | 10 | 11 | 11 | 10 | 11 | 9 | 11 | 11 | 9 | 13 | 8 | 11 | 12 | 10 | 12 | 11 | 12 | 10 | 9 | 27 |
| Protokol nr. 1 til EMRK (ejendom, uddannelse osv.) | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Protokol nr. 4 til EMRK (frihed til valg af opholdssted, forbud mod kollektiv udvisning af udlændinge osv.) | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 26 |
| Protokol nr. 6 til EMRK (afskaffelse af dødsstraf) | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 27 |
| Protokol nr. 7 til EMRK (procedurermæssig sikring vedr. udvisning af udlændinge) | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 25 |
| Protokol nr. 12 til EMRK (diskrimination) | u | u | ✗ | u | u | u | u | ✗ | u | u | ✓ | u | ✗ | u | u | u | u | ✗ | u | u | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | u | 10 | |
| Protokol nr. 13 til EMRK (afskaffelse af dødsstraf) | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 27 |
| Europæisk konvention om social og sundhedsmæssig hjælp (1953) | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | 14 | |
| Den europæiske bosættelseskonvention (1955) | u | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | u | ✗ | ✗ | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | 9 | |
| Den europæiske konvention om statsborgerret (1997) | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | u | ✗ | ✓ | u | u | ✗ | u | u | ✗ | u | u | u | u | u | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | 13 | |
| Konvention om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger (1981) | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 27 |

✓ = Stat, som er part/gyldende u = underregnet ✗ = ikke underregnet

| 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 | I alt ud af 27 medlemsstater |
|---|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|------------------------------|
| Antal ratificeringer/ tiltrædelser i alt | 10 | 11 | 10 | 10 | 9 | 11 | 12 | 10 | 10 | 11 | 11 | 10 | 11 | 9 | 11 | 11 | 9 | 13 | 8 | 11 | 12 | 10 | 12 | 11 | 12 | 10 | 9 | |
| Protokol om ændring af konvention om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger (2018) | u | u | ✓ | u | u | u | u | u | u | u | u | u | ✓ | u | u | u | u | u | u | u | ✓ | u | u | × | u | u | u | 4 |
| Konventionen om indsættelse af menneskehandel (2005) | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 27 |
| Konventionen til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet (2011) | ✓ | ✓ | u | ✓ | u | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | u | ✓ | u | u | ✓ | u | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | u | 21 |

✓ = Stat, som er part/gældende u = undertegnet x = ikke undertegnet

Gyldighed af udvalgte instrumenter under Europarådet efter andre lande i Europarådet

| | Land | AD | AL | AM | AZ | BA | CH | GE | IS | LI | MC | MD | ME | MK | NO | RS | RU | SM | TR | UA | UK | I alt ud af 20 medlemsstater | |
|---|---|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|------------------------------|----|
| | | 10 | 11 | 8 | 7 | 11 | 7 | 10 | 11 | 8 | 8 | 9 | 11 | 11 | 12 | 11 | 5 | 10 | 10 | 10 | 8 | | |
| | Antal ratificeringer/ tiltrædelser i alt | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 20 |
| EMRK | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 18 |
| Protokol nr. 1 til EMRK (ejendom, uddannelse osv.) | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | u | ✓ | ✓ | ✓ | u | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 17 |
| Protokol nr. 4 til EMRK (frihed til valg af opholdssted, forbud mod kollektiv udvisning af udlændinge osv.) | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | x | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | u | ✓ | ✓ | u | ✓ | 19 |
| Protokol nr. 6 til EMRK (afskaffelse af dødsstraf) | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | u | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 19 |
| Protokol nr. 7 til EMRK (procedurermæssig sikring vedr. udvisning af udlændinge) | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | x | ✓ | 19 |
| Protokol nr. 12 til EMRK (diskrimination) | | ✓ | ✓ | ✓ | u | ✓ | x | ✓ | u | u | x | u | ✓ | ✓ | u | ✓ | u | ✓ | ✓ | ✓ | x | ✓ | 10 |
| Protokol nr. 13 til EMRK (afskaffelse af dødsstraf) | | ✓ | ✓ | u | x | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 17 |
| Europæisk konvention om social og sundhedsmæssig hjælp (1953) | | x | x | x | x | x | x | x | ✓ | x | x | x | x | x | ✓ | x | x | x | ✓ | x | ✓ | ✓ | 4 |
| Den europæiske bosættelseskonvention (1955) | | x | x | x | x | x | x | x | u | x | x | x | x | x | ✓ | x | x | x | ✓ | x | ✓ | ✓ | 3 |
| Den europæiske konvention om statsborgerskabet (1997) | | x | ✓ | x | x | ✓ | x | x | ✓ | x | x | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | x | u | x | x | ✓ | x | ✓ | 8 |
| Konvention om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger (1981) | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 20 |
| Protokol om ændring af konvention om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger (2018) | | u | x | u | x | x | u | x | u | u | x | x | x | u | u | ✓ | u | u | x | x | u | 1 | |
| Konventionen om inddrivelse af menneskehandel (2005) | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | x | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 19 |
| Konventionen til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet (2011) | | ✓ | ✓ | u | x | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | u | u | u | u | ✓ | ✓ | x | ✓ | ✓ | u | u | u | ✓ | 13 |

✓ = Stat, som er part/gældende u = undertegnet x = ikke undertegnet

Bilag 3: Tilslutning til bestemmelserne i ESC

Accept af ESC-bestemmelser af andre lande i Europarådet, som har ratificeret ESC

| EU-land | ESC (1996) | | | | | | | | | | | | | ESC (1961) og tillægsprotokol af 1988 | | | | | | | | | | | | | |
|--|------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|---------------------------------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| | AT | BE | BG | CY | EE | FI | FR | HU | IE | IT | LT | LV | MT | NL | PT | RO | SE | SI | SK | CZ | DE | DK | EL | ES | HR | LU | PL |
| Accepteret i alt | 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 |
| Artikel 1 – retten til arbejde | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | o | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Artikel 2 – rimelige arbejdsvilkår | o | ✓ | o | o | o | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | o | ✓ | ✓ | o | o | ✓ | ✓ | ✓ | o | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | o | o |
| Artikel 3 – sikre og sunde forhold under arbejdet | ✓ | ✓ | ✓ | o | o | o | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | o | o | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Artikel 4 – rimelig løn | o | ✓ | o | o | o | o | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | o | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | o | ✓ | ✓ | o | o | o | ✓ | ✓ | ✓ | o | o |
| Artikel 5 – retten til at organisere sig | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Artikel 6 – retten til at føre kollektive forhandlinger | o | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | o | o |
| Artikel 7 – børns og unge menneskers ret til beskyttelse | o | ✓ | ✓ | o | o | o | o | o | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | o | ✓ | ✓ | ✓ | o | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | o | o |
| Artikel 8 – erhvervsrådgivning for beskæftigede kvinders ret til beskyttelse | o | ✓ | ✓ | o | ✓ | o | ✓ | o | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | o | ✓ | ✓ | ✓ | o | ✓ | ✓ | o | o | o | ✓ | o | o | o | o |
| Artikel 9 – erhvervsvejledning | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | o | o | o | o | o | o | o | o |
| Artikel 10 – faglig uddannelse | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | o | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | o | ✓ | ✓ | ✓ | o | ✓ | ✓ | o | o | o | o | o | o | o | o |
| Artikel 11 – sundhedsmæssig beskyttelse | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | o | ✓ | ✓ | o | o | o | o | o | o | o | o |
| Artikel 12 – social tryghed | ✓ | ✓ | o | ✓ | ✓ | ✓ | o | ✓ | ✓ | ✓ | o | o | o | ✓ | ✓ | ✓ | o | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Artikel 13 – social og sundhedsmæssig bistand | ✓ | ✓ | o | o | o | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | o | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | o | ✓ | o | o | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | o | o |

✓ = accepteret

o = delvist accepteret

✗ = ikke accepteret

| | | ESC (1996) | | | | | | | | | | | | | ESC (1961) og tillægsprotokol af 1988 | | | | | | | | | | | | | |
|------------------|---|------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|---------------------------------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| EU-land | | AT | BE | BG | CY | EE | FI | FR | HU | IE | IT | LT | LV | MT | NL | PT | RO | SE | SI | SK | CZ | DE | DK | EL | ES | HR | LU | PL |
| Accepteret i alt | | 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 |
| Artikel 14 – | nytte af sociale velfærdsforanstaltninger | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | o |
| Artikel 15 – | personer med handicap | o | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | o | ✓ | o | o | o | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ |
| Artikel 16 – | beskyttelse af familien | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Artikel 17 – | beskyttelse af børn og unge | ✓ | ✓ | o | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | o | ✓ | o | ✓ | ✓ | o | ✓ | o | o | o | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | o |
| Artikel 18 – | arbejde på andre parter territorium | o | o | ✗ | ✓ | o | o | ✓ | ✗ | ✓ | o | o | o | o | o | ✓ | o | ✓ | o | o | o | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | o |
| Artikel 19 – | beskyttelse og bistand til vandrede arbejdere | o | o | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | o | o | o | o | o | ✓ | o | ✓ | o | o | o | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Artikel 20 – | forbud mod forskelsbehandling på grund af køn | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ |
| Artikel 21 – | information og høring | ✗ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ |
| Artikel 22 – | deltagelse i forbedring af arbejdsforhold | ✗ | ✓ | ✓ | o | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ |
| Artikel 23 – | social beskyttelse af ældre | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ |
| Artikel 24 – | beskyttelse ved ophør af beskæftigelse | ✗ | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ |
| Artikel 25 – | beskyttelse ved arbejdsgivers insolvens | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ |
| Artikel 26 – | værdighed på arbejdspladsen | o | o | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Artikel 27 – | arbejdstagere med familiefpligtelser | o | ✗ | o | o | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | o | ✓ | ✓ | ✓ | o | ✓ | ✓ | o | ✓ | o | o | o | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | o | o |
| Artikel 28 – | beskyttelse af arbejderrepræsentanter | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |

✓ = accepteret
o = delvist accepteret
✗ = ikke accepteret

| ESC (1996) | | | | | | | | | | ESC (1961) og tilfølgelsesprotokol af 1988 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|----|----|----|----|----|----|----|----|----|--|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| EU-land | AT | BE | BG | CY | EE | FI | FR | HU | IE | IT | LT | LV | MT | NL | PT | RO | SE | SI | SK | CZ | DE | DK | EL | ES | HR | LU | PL |
| Accepteret i alt | 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 |
| Artikel 29 – høringer ved kollektive afskedigelsesprocedurer | x | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | x | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Artikel 30 – beskyttelse mod fattigdom og social udstødelse | x | ✓ | x | x | x | ✓ | ✓ | x | ✓ | ✓ | x | ✓ | x | ✓ | ✓ | x | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Artikel 31 – boliger | x | x | x | x | x | ✓ | ✓ | x | x | ✓ | 0 | 0 | x | ✓ | ✓ | x | ✓ | ✓ | x | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | x |

✓ = accepteret
 0 = delvist accepteret
 x = ikke accepteret

Noter: Felter markeret med gult angiver medlemsstater, der kun har ratificeret ESC af 1996

Accept af ESC-bestemmelser af andre lande i Europa-rådet, som har ratificeret ESC

| ESC (1996) | | | | | | | | | | | | | | | ESC (1961) og tilfølgelsesprotokol af 1988 | | | | | | | | | |
|---|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|--|----|--|--|--|--|--|--|--|--|
| IKKE-EU-land | AD | AL | AM | AZ | BA | GE | MD | ME | MK | NO | RS | RU | TR | UA | IS | UK | | | | | | | | |
| Accepteret i alt | 19 | 18 | 13 | 18 | 16 | 12 | 16 | 18 | 16 | 22 | 25 | 19 | 27 | 24 | 13 | 14 | | | | | | | | |
| Artikel 1 – retten til arbejde | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | | | | | | |
| Artikel 2 – rimelige arbejdsvilkår | ✓ | ✓ | 0 | x | ✓ | 0 | ✓ | 0 | ✓ | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | | | | |
| Artikel 3 – sikre og sunde forhold under arbejdet | ✓ | ✓ | 0 | x | x | x | 0 | ✓ | 0 | 0 | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | | | | | | |
| Artikel 4 – rimelig løn | ✓ | ✓ | 0 | ✓ | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | ✓ | ✓ | 0 | 0 | 0 | ✓ | 0 | | | | | | | | |
| Artikel 5 – retten til at organisere sig | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | x | ✓ | ✓ | ✓ | | | | | | | | |
| Artikel 6 – retten til at føre kollektive forhandlinger | x | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | x | ✓ | ✓ | ✓ | | | | | | | | |
| Artikel 7 – børns og unges menneskers ret til beskyttelse | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 0 | 0 | 0 | 0 | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | x | 0 | | | | | | | | |

✓ = accepteret
 0 = delvist accepteret
 x = ikke accepteret

| | ESC (1996) | | | | | | | | | | | | | ESC (1961) og tillægsprotokol af 1988 | | | | |
|--|------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|---------------------------------------|----|----|--|--|
| | AD | AL | AM | AZ | BA | GE | MD | ME | MK | NO | RS | RU | TR | UA | IS | UK | | |
| IKKE-EU-land | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Accepteret i alt | 19 | 18 | 13 | 18 | 16 | 12 | 16 | 18 | 16 | 22 | 25 | 19 | 27 | 24 | 13 | 14 | | |
| Artikel 8 – erhvervs-mæssigt beskæftigede kvinders ret til beskyttelse | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 0 | ✓ | ✓ | ✓ | 0 | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | x | 0 | | |
| Artikel 9 – erhvervsvejledning | ✓ | x | x | ✓ | ✓ | x | ✓ | ✓ | x | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | x | ✓ | | |
| Artikel 10 – faglig uddannelse | ✓ | x | x | x | x | 0 | x | 0 | x | ✓ | 0 | ✓ | ✓ | ✓ | x | ✓ | | |
| Artikel 11 – sundhedsmæssig beskyttelse | ✓ | ✓ | x | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | |
| Artikel 12 – social tryghed | ✓ | x | 0 | x | 0 | 0 | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 0 | ✓ | x | ✓ | 0 | | |
| Artikel 13 – social og sundhedsmæssig bistand | ✓ | x | 0 | x | 0 | x | 0 | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | x | ✓ | x | ✓ | ✓ | | |
| Artikel 14 – nytte af sociale velfærdsforanstaltninger | ✓ | x | 0 | ✓ | ✓ | ✓ | x | ✓ | x | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | |
| Artikel 15 – personer med handicap | ✓ | x | 0 | x | x | 0 | 0 | ✓ | 0 | ✓ | ✓ | 0 | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | |
| Artikel 16 – beskyttelse af familien | x | x | x | ✓ | ✓ | x | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | |
| Artikel 17 – beskyttelse af børn og unge | ✓ | x | ✓ | x | ✓ | 0 | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 0 | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | |
| Artikel 18 – arbejde på andre parter territorium | 0 | x | ✓ | x | x | ✓ | 0 | x | x | x | ✓ | 0 | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | |
| Artikel 19 – beskyttelse og bistand til vandrende arbejdere | 0 | ✓ | ✓ | x | x | ✓ | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | ✓ | x | x | ✓ | | |
| Artikel 20 – forbud mod forskelsbehandling på grund af køn | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | x | x | | |
| Artikel 21 – information og høring | x | ✓ | x | ✓ | ✓ | x | ✓ | x | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | x | x | | |

✓ = accepteret

0 = delvist accepteret

x = ikke accepteret

ESC (1961) og
tilføjesprotokol
af 1988

| | ESC (1996) | | | | | | | | | | | | | | | | ESC (1961) og tilføjesprotokol af 1988 | | | |
|--|------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|--|--|--|--|
| | AD | AL | AM | AZ | BA | GE | MD | ME | MK | NO | RS | RU | TR | UA | IS | UK | | | | |
| IKKE-EU-land | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Accepteret i alt | 19 | 18 | 13 | 18 | 16 | 12 | 16 | 18 | 16 | 22 | 25 | 19 | 27 | 24 | 13 | 14 | | | | |
| Artikel 22 – deltagelse i forbedring af arbejdsforhold | x | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | x | x | x | x | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | x | x | | | | |
| Artikel 23 – social beskyttelse af ældre | ✓ | x | x | x | ✓ | x | x | ✓ | x | ✓ | ✓ | x | ✓ | ✓ | x | x | | | | |
| Artikel 24 – beskyttelse ved ophør af beskæftigelse | x | ✓ | ✓ | ✓ | x | x | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | | |
| Artikel 25 – beskyttelse ved arbejdsgivers insolvens | x | ✓ | x | x | x | x | x | x | x | ✓ | ✓ | x | ✓ | x | ✓ | ✓ | | | | |
| Artikel 26 – værdighed på arbejdspladsen | ✓ | ✓ | x | ✓ | x | ✓ | ✓ | o | ✓ | x | ✓ | x | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | | |
| Artikel 27 – arbejdstagere med familieførligeheder | x | x | ✓ | ✓ | x | ✓ | o | o | o | o | x | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | | |
| Artikel 28 – beskyttelse af arbejderrepræsentanter | x | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | x | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | | |
| Artikel 29 – høringer ved kollektive afskedigelsesprocedurer | x | ✓ | x | ✓ | x | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | x | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | | |
| Artikel 30 – beskyttelse mod fattigdom og social udsiddelse | ✓ | x | x | x | x | x | x | x | x | ✓ | ✓ | x | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | | |
| Artikel 31 – boliger | o | x | x | x | x | x | x | x | x | ✓ | x | x | ✓ | o | ✓ | ✓ | | | | |

✓ = accepteret o = delvist accepteret x = ikke accepteret

Notes: Felter markeret med gult angiver stater, der kun har ratificeret ESC af 1996

Bilag 4: Tilslutning til udvalgte FN-konventioner

EU-medlemsstaterne – accept af udvalgte FN-konventioner

| 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 | I alt ud af 27 |
|---|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----------------|
| Antal ratificeringer/ tiltrædelser i alt | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 15 |
| Flytningekonventionen | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 27 |
| Statsløsekonventionen | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 24 |
| Konventionen om begrænsning af statsløshed | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | u | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 21 |
| ICED | ✓ | ✓ | u | u | ✓ | ✓ | u | ✓ | ✓ | ✓ | u | ✓ | u | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | u | ✓ | ✓ | ✓ | u | u | u | u | u | u | 13 |
| ICCPR | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 27 |
| ICESCR | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 27 |
| CEDAW | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 27 |
| CAT | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 27 |
| CAT – OP | ✓ | u | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | u | u | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | u | u | 23 |
| CRC | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 27 |
| CRC – OP1 (væbnet konflikt) | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 27 |
| UNTOC | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 27 |
| UNTOC – OP1 (menneskesmugling) | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | u | u | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 26 |
| UNTOC – OP2 (menneskehandel) | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 27 |
| CRPD | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 27 |

✓ = Stat, som er part/gældende u = undertegnet x = ikke undertegnet

Land i Europarådet – accept af udvalgte FN-konventioner

| Land | AD | AL | AM | AZ | BA | CH | GE | IS | LI | MC | MD | ME | MK | NO | RS | RU | SM | TR | UA | UK | I alt ud af 20 | |
|--|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----------------|----|
| Antal ratificeringer/tiltrædelser i alt | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Flytningekonventionen | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 18 |
| Statsløsekonventionen | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 15 |
| Konventionen om begrænsning af statsløshed | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 12 |
| ICED | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 8 |
| ICERD | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 20 |
| ICESCR | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 20 |
| CEDAW | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 19 |
| CAT | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 20 |
| CAT – OP | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 16 |
| CRC | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 20 |
| CRC – OP1 (væbnet konflikt) | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 20 |
| UNTOC | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 20 |
| UNTOC – OP1 (menneskesmugling) | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 18 |
| UNTOC – OP2 (menneskehandel) | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 19 |
| CRPD | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 19 |

✓ = stat, som er part/gældende u = undertegnet x = ikke undertegnet

- Flytningekonventionen – FN's konvention om flytninges retsstilling (1951)
- Statsløsekonventionen – FN's konvention om statsløse personers retsstilling (1954)
- Konventionen om begrænsning af statsløshed – FN's konvention om begrænsning af statsløshed (1961)
- ICED – Den internationale konvention om beskyttelse af alle former for racediskrimination (1965)
- ICERD – Den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder (1966)
- ICESCR – Den internationale konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (1966)
- CEDAW – Konventionen for afskaffelse af alle former for diskrimination imod kvinder (1979)
- CAT – Konventionen mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (1984)
- CAT – OP – Valgfri protokol til CAT (2002)
- CRC – Konventionen om barnets rettigheder (1989)
- CRC – OP 1 – Valgfri protokol til CRC om børns inddragelse i væbnede konflikter (2000)
- UNTOC – FN's konvention om grænsoverskridende organiseret kriminalitet (2000)
- UNTOC – OP 1 – Protokol om bekæmpelse af menneskesmugling til lands, ad søvejen og ad luftvejen (2000)
- UNTOC – OP 2 – Protokol forebyggelse, bekæmpelse og retsforfølgning af menneskehandel, særlig handel med kvinder og børn (2000)
- CRPD – Konventionen om rettigheder for personer med handicap (2006)

Bilag 5: Landekoder anvendt i bilagene

| Kode | Land | Kode | Land |
|------|---------------------|------|------------------------|
| AD | Andorra | LI | Liechtenstein |
| AL | Albanien | LT | Litauen |
| AM | Armenien | LU | Luxembourg |
| AT | Østrig | LV | Letland |
| AZ | Aserbajdsjan | MC | Monaco |
| BA | Bosnien-Hercegovina | MD | Moldova |
| BE | Belgien | ME | Montenegro |
| BG | Bulgarien | MT | Malta |
| CH | Schweiz | NL | Nederlandene |
| CY | Cypern | MK | Nordmakedonien |
| CZ | Tjekkiet | NO | Norge |
| DE | Tyskland | PL | Polen |
| DK | Danmark | PT | Portugal |
| EE | Estland | RO | Rumænien |
| EL | Grækenland | RS | Serbien |
| ES | Spanien | RU | Rusland |
| FI | Finland | SE | Sverige |
| FR | Frankrig | SI | Slovenien |
| GE | Georgien | SK | Slovakiet |
| HR | Kroatien | SM | San Marino |
| HU | Ungarn | TR | Tyrkiet |
| IE | Irland | UA | Ukraine |
| IS | Island | UK | Det Forenede Kongerige |
| IT | Italien | | |

En stor mængde yderligere oplysninger om Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder er tilgængelige på internettet. De kan tilgås via FRA's websted på fra.europa.eu.

Yderligere oplysninger om Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis findes på Domstolens websted: 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 EU-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 gratis at konsultere uddrag af nyligt udgivne hovedpublikationer eller fuldtekstversioner af visse officielle dokumenter.

Oplysninger om samt fuldtekstversioner af Europarådets konventioner findes på Traktatkontorets websted: <http://conventions.coe.int/>.

Sådan kontakter du EU

Personligt fremmøde

Der findes flere hundrede Europe Direct-centre i hele EU. Find adressen på dit nærmeste center online (european-union.europa.eu/contact-eu/meet-us_da).

Kontakt via telefon eller skriftligt

Europe Direct er en tjeneste, der besvarer spørgsmål om EU. Kontakt Europe Direct:

- på gratisnummer: 00 800 6 7 8 9 10 11 (visse operatører tager betaling for disse opkald)
- på følgende nummer: +32 22999696
- skriftligt: european-union.europa.eu/contact-eu/write-to-us_da.

Sådan finder du oplysninger om EU

Online

Oplysninger om EU er tilgængelige på alle EU's officielle sprog på Europawebstedet (european-union.europa.eu).

EU-publikationer

Du kan finde eller bestille EU-publikationer på op.europa.eu/da/publications. Du kan bestille flere eksemplarer af de gratis publikationer ved at kontakte Europe Direct eller dit lokale kontakttcenter (european-union.europa.eu/contact-eu/meet-us_da).

EU-ret og relaterede dokumenter

Du kan nemt få adgang til EU's juridiske oplysninger (herunder al EU-ret siden 1951) på alle officielle EU-sprog i EUR-Lex-databasen (eur-lex.europa.eu).

Åbne data fra EU

Portalen data.europa.eu giver adgang til åbne datasæt fra EU's institutioner, organer og agenturer. Dataene kan downloades og genanvendes gratis til både kommercielle og ikkekommercielle formål. Portalen giver også adgang til en stor mængde datasæt fra de europæiske lande.

Den europæiske menneskerettighedskonvention og Den Europæiske Unions lovgivning udgør en stadig vigtigere ramme for beskyttelse 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 oftere og oftere anmodet om at fortolke bestemmelserne i EU-retten på dette område. Den tredje udgave af denne håndbog, der er opdateret frem til juli 2020, fremlægger denne EU-lovgivning og retspraksis fra de to europæiske domstole på en lettilgængelig måde. Håndbogen er tiltænkt aktører inden for retsvæsenet, anklagere, indvandringsmedarbejdere og ikkestatslige organisationer i EU's og Europarådets medlemsstater.

**FRA – DEN EUROPÆISKE UNIONS AGENTUR FOR GRUNDLÆGGENDE
RETTIGHEDER**

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Østrig
Tlf. +43 (1)58030-0 – Fax +43 (1)58030-699
fra.europa.eu
facebook.com/fundamentalrights
linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency
twitter.com/EURightsAgency



Den Europæiske Unions
Publikationskontor

**DEN EUROPÆISKE MENNESKERETTIGHEDSDOMSTOL
EUROPARÅDET**

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
twitter.com/ECHR_CEDH

ISBN 978-92-871-9797-9 (Europarådet)
ISBN 978-92-9489-283-6 (FRA)