



Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og
Integration
E-mail: lovkontoret@inm.dk og sva@inm.dk

INSTITUT FOR
MENNESKERETTIGHEDER

STRANDGADE 56 · 1401 KØBENHAVN K
TLF. 32 69 88 88
FAX 32 69 88 00
CENTER@HUMANRIGHTS.DK
WWW.MENNESKERET.DK
WWW.HUMANRIGHTS.DK

DATO 12.01.09

J.NR.
540.60/19880

**J. nr. 2008/4000-98, Høring over forslag til lov om ændring af udlændinge-
loven (Skærpelse af udvisningsreglerne og reglerne om indrejseforbud, ude-
lukkelse m.v. af udlændinge opført på FN's og EU's sanktionslister)**

Institut for Menneskerettigheder har med e-mail af 19. december 2008 modtaget
udkast til ovennævnte lovforslag med anmodning om instituttets bemærkninger.

Instituttets væsentligste indsigelser angår anvendelsen af FN's og EU's sanktions-
lister på det udlændingeretlige område, men Institutet har også en række bemærk-
ninger til de dele af lovforslaget, der angår skærpelse af udvisningsreglerne.

1. Overordnet konklusion

Instituttet finder på baggrund af EF-domstolens og Højesterets praksis, at en
anvendelse af lovudkastets regler – under de nuværende sanktionsregimer – vil
kunne indebære klare krænkelse af udlændinges menneskerettigheder i medfør af
bl.a. den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK).

Vurderingen vanskeliggøres af, at lovudkastet ikke indeholder fyldestgørende
beskrivelser af sanktionsregimerne, når bortses fra EU's egne terrorrelaterede
sanktionslister (ét af fire sanktionssystemer), ligesom sanktionsregimerne kan
blive underkastet fremtidige forbedringer. Der er derfor behov for en betydeligt
grundigere beskrivelse af de forskellige sanktionsregimer.

Instituttet foreslår, at Integrationsministeren – endnu engang – lader bestemmel-
serne om sanktionslister m.v. udgå af lovforslaget inden fremsættelse og i stedet
nedsætter en arbejdsgruppe, der skal vurdere, om og i givet fald hvordan FN's og
EU's sanktionslister kan implementeres på det udlændingeretlige område, uden at
dette indebærer tilsidesættelse af fundamentale retssikkerhedsmæssige garantier.

Det har ifølge lovudkastet ikke været aktuelt at anvende sanktionslisterne, hvorfor
der ikke ses at foreligge noget aktuelt behov for nu at vedtage et regelsæt, der må
antages at være i så klar modstrid med fundamentale retsgarantier.



For god ordens skyld bemærkes, at der ikke ses at være noget til hinder for, at den i april 2008 nedsatte arbejdsgruppe om administrativ udvisning afslutter sit arbejde uden at tage særskilt stilling til anvendelsen af sanktionslisterne på det udlændingeretlige område, da sanktionslisterne efter gældende ret kun udgør ét indicum for, om en person kan anses for at være til fare for statens sikkerhed.

Hvis de foreslåede regler om anvendelse af sanktionslisterne imidlertid vedtages, vil anvendelsen af sanktionslisterne gribe ind i de øvrige regler om personer, der anses for en fare for statens sikkerhed, herunder navnlig reglerne om administrativ udvisning og prøvelsen heraf samt reglerne om opholds- og meldepligt i de tilfælde, hvor den pågældende opførte på en sanktionsliste vil ende på tålt ophold.

De øvrige skærpelse af udvisningsreglerne giver ikke Institutttet anledning til bemærkninger af menneskeretlig karakter.

2. Afgørelse over for udlændinge opført på EU's og FN's sanktionslister

Institutttet skal indledningsvis påpege, at lovudkastet kun i begrænset omfang kan begrundes med henvisning til Danmarks forpligtelser under FN eller EU. Danmark er forpligtet til at forhindre adgang og gennemrejse ("entry and transit") af personer på sanktionslisterne, men Danmark er ikke forpligtet til f.eks. at tilbagekalde en (permanent) opholdstilladelse og udsende en herboende udlænding.

Institutttet finder derfor, at det i lovforslaget skal angives, præcis hvilke elementer der er baseret på Danmarks internationale forpligtelser, og hvilke dele der hviler på regeringens ønske om at anvende sanktionslisterne i stedet for at foretage almindelige, bevismæssige vurderinger af grundlaget for indgreb i enkeltpersoners forhold m.v.

2.1 Indledende bemærkninger om de forskellige sanktionssystemer

Sanktionslisterne indebærer vedtagelse af målrettede sanktioner over for enkeltindivider i form af bl.a. indefrysning af økonomiske midler og – som i lovudkastet – begrænsninger i adgangen til ophold samt ind- og udrejse.

Institutttet kan tilslutte sig regeringens opfattelse af, at der skal gøres undtagelse fra sanktionsregimet, hvor "en udsendelse, en afvisning, et afslag på eller en inddragelse af et visum eller en opholdstilladelse vil være i strid med Danmarks internationale menneskeretlige forpligtelser." (s. 38).

Institutttet finder imidlertid, at en anvendelse af lovudkastets regler – under de nuværende sanktionsregimer – vil kunne indebære klare krænkelse af udlændinges rettigheder i medfør af bl.a. EMRK.

Regelsættet er – som det fremgår af lovudkastet – overordentligt kompliceret. Kort sagt vedtages sanktioner over for navngivne personer i overensstemmelse med fire forskellige sanktionsregimer:



- FN's sanktionslister over for personer knyttet til Taliban og Al Qaida
- FN's landespecifikke sanktionslister (Sierra Leone, Liberia, Den Demokratiske Republik Congo, elfenbenskysten, Sudan, Iran, Nordkorea, Syrien og Libanon)
- EU's sanktionslister over for øvrige terrorrelaterede personer
- EU's landespecifikke sanktionslister (Belarus/Hviderusland, Burma/Myanmar, Moldova, Zimbabwe, Iran og visse personer knyttet til det vestlige Balkan, s. 34)

De fire sanktionsregimer er underkastet forskellige regelsæt. En nærmere vurdering af lovudkastet forudsætter derfor en nærmere gennemgang af de fire forskellige sanktionssystemer.

Det vil føre for vidt at gå i detaljer med alle problemstillingerne i forhold til de forskellige sanktionsregimer. For at anskueliggøre problemstillingerne vil Institutet nøjes med at fremhæve to centrale og gennemgående problemstillinger:

1. Vedtagelse af sanktioner

Det fremgår af regeringens beskrivelse af EF-domstolens praksis (afsnit 3.2.2, side 34 f.), at EF-domstolen i flere tilfælde har fastslået, at Rådet har tilsidesat individers grundrettigheder ved at vedtage sanktioner (s. 29):

“... Domstolen [har] samtidig i de konkrete klagesager fastslået, at Rådet har tilsidesat de grundlæggende retsgarantier, der gælder som en del af fællesskabsrettens almindelige retsgrundsætninger, herunder retten til en effektiv domstolskontrol, til partshøring samt kravet til at meddele begrundelsen for den omhandlede foranstaltning til den berørte person eller enhed.”

Lovudkastet omtaler ikke nærmere EF-domstolens retspraksis, hvilket bør ske i lovforslaget, men Institutet kan oplyse, at EF-domstolens praksis angår både EU's egne lister og implementeringen af FN's lister.

EF-domstolens praksis er helt central, fordi FN's sanktionslister i praksis implementeres via EU og EF. EU's grundrettigheder begrænser derfor i alle tilfælde enten vedtagelsen af EU's egne personrelaterede sanktioner eller implementeringen af FN's personrelaterede sanktioner.

EF-domstolens praksis angår ikke anvendelsen på det udlændingeretlige område, men “de grundlæggende retsgarantier, der gælder som en del af fællesskabsrettens almindelige retsgrundsætninger”, og som EF-domstolen har anset for tilsidesat i sager om anvendelse af sanktioner, er baseret først og fremmest på EMRK. De samme grundlæggende retsgarantier vil derfor blive berørt, såfremt danske myndigheder træffer afgørelser på grundlag af sanktionslisterne.



Der vil i første række blive tale om processuelle krænkelse, idet den på en sanktionsliste opførte person ikke vil have adgang til aktindsigt i og kontradiktion over for det materiale, der har ligget til grund for beslutningen om at vedtage sanktioner overfor den pågældende.

Der vil dog også kunne blive tale om krænkelse af indholdsmæssige rettigheder. EF-domstolens retspraksis har omhandlet indgreb i ejendomsretten, fordi EF har kompetence til at regulere indefrysningen af økonomiske midler. Men når sanktionerne – som efter lovudkastet – anvendes til at begrænse ophold samt ind- og udrejse, vil det navnlig være retten til privat- og familieliv efter EMRK artikel 8, der vil blive krænkelse.

Det vil bero på den enkelte sags nærmere omstændigheder, om det kun er EMRK's processuelle regler, der finder anvendelse. Det vil f.eks. være tilfældet i en sag om nægtelse af visum til indrejse, hvis den pågældende ikke har familiemæssige grunde til indrejse i Danmark. Men hvis f.eks. sanktionslisten anvendes til at tilbagekalde en herboende udlændings opholdstilladelse og derefter udvise samt udsende den pågældende, vil retten til familieliv kunne være krænkelse, såfremt de processuelle rettigheder tilsidesættes og/eller såfremt det bevismæssige grundlag for sanktionen (og dermed udvisningen) er utilstrækkeligt.

Grundlovens § 63 finder anvendelse i alle tilfælde, jf. nærmere nedenfor.

Der er en vis usikkerhed forbundet med vurderingen af det foreliggende lovudkast, idet der så vidt ses ikke foreligger retspraksis fra EF-domstolen om de seneste ændringer af EU's regler om vedtagelse af EU's egne terrorrelaterede sanktioner, som er beskrevet i lovudkastet (s. 32 ff.).

Instituttet finder imidlertid på det foreliggende grundlag, at der ikke i tilstrækkelig grad er rådet bod på det afgørende problem, nemlig at det gældende sanktionsregime fortsat ikke sikrer adgangen til aktindsigt i og kontradiktion over for det bevismæssige grundlag for vedtagne sanktioner, hvilket kan umuliggøre en effektiv og uafhængig prøvelse af vedtagne sanktioner, jf. f.eks. EF-domstolens dom 3. september 2008 i sag C-402/05 og 415/05 P, Kadi og Al Barakat mod Rådet, præmis 344 og nærmere neden for om parallellen til Højesterets kendelser i de såkaldte Tuneser-sager af 2. juli 2008 og 19. november 2008 sammenholdt med beskrivelserne i lovudkastet (s. 33).

En tilsvarende vurdering må formentlig anlægges i forhold til de øvrige systemer, men vurderingen vanskeliggøres af lovudkastets overfladiske beskrivelser af systemerne:

- FN's regler og procedurer for vedtagelse af sanktioner er ikke beskrevet i lovudkastet (se side 27-28). EF-domstolen fastslog i Kadi-sagen udtrykkeligt, at de vedtagne forbedringer af sanktionsregimet var utilstrækkelige (præmis 320-326).



Systemerne bør beskrives grundigt i et endeligt lovforslag, således at Folketinget og offentligheden har adgang til – uden af skulle foretage egne, komplicerede og tidskrævende juridiske undersøgelser – at vurdere reglerne. Dette er meget væsentligt, fordi EU i praksis blot kopierer FN's lister. Det er derfor i praksis reglerne og procedurerne i FN-systemet, der er afgørende, når danske myndigheder skal træffe afgørelser på grundlag af sanktionslisterne i tilfælde, hvor FN har vedtaget sanktionerne.

- Reglerne om EU's egne, landespecifikke sanktioner bør ligeledes beskrives i lovforslaget, da disse procedurer vil komme til at styre danske myndigheders afgørelser.

2. Ophævelse af sanktion (“de-listing”)

Instituttet finder, at “de-listing” procedurerne bør beskrives nærmere i lovforslaget:

- FN's sanktionslister over for Taliban m.v. er søgt forbedret ved vedtagelse af en opfordring til, at FN's sanktionskomité på området sikrer “fair og clear” procedurer (s. 28, 3. afsnit, og s. 37), men efter Instituttets opfattelse er procedurerne i dag hverken “fair og clear” endsige uafhængige.
- FN's landespecifikke sanktionslister er søgt forbedret (s. 28, sidste afsnit), men der findes ingen adgang til uafhængig prøvelse af sanktionernes ophævelse, der i sidste ende kan bremses af de fem lande med vetoret i FN's Sikkerhedsråd.
- Undtagelser til EU's egne terrorrelaterede lister indrømmes så vidt ses af Rådet efter anmodning eller i forbindelse med den løbende revurdering af listerne.
- Hvad angår EU's landespecifikke lister skal meddelelse om undtagelse gives til Rådet. Hvis ét eller flere lande gør indsigelser, kan undtagelse alene indrømmes med kvalificeret flertal (s. 34, sidste afsnit).

Instituttet finder anledning til at fremhæve, at Danmark – før, under og efter medlemskabet af FN's Sikkerhedsråd – aktivt har arbejdet for en forbedring af FN's sanktionssystem, ligesom Danmark har støttet forbedringer af EU's sanktionssystem. Det er så vidt vides fortsat Danmarks udenrigspolitiske holdning, at sanktionssystemerne generelt ikke lever op til fundamentale retsgarantier.

3.2 Uddybende bemærkninger om de menneskeretlige problemstillinger

Da der – som nævnt – skal gøres undtagelse fra sanktionsregimet, hvor “en udsendelse, en afvisning, et afslag på eller en inddragelse af et visum eller en opholdstilladelse vil være i strid med Danmarks internationale menneskeretlige forpligtelser.” (s. 38), vil Instituttet i det følgende nærmere uddybe de menneskeretlige problemstillinger.



Instituttet finder anledning til at fremhæve, at lovudkastet er en direkte parallel til reglerne om administrativ udvisning af personer, der anses for en fare for statens sikkerhed, idet lovudkastet bl.a. giver adgang til inddragelse af opholdstilladelse og derefter udsendelse af personer, der er opført på én af de nævnte sanktionslister.

Parallellen består i, at efter gældende dansk ret kan inddragelsen af opholdstilladelse og udvisning m.v. ske på grundlag af Integrationsministerens bestemmelse efter udlændingelovens § 45 b og underkastes domstolsprøvelse efter grundlovens § 63, ligesom frihedsberøvelser i den forbindelse kan domstolsprøves i medfør af udlændingelovens § 37, jf. herom Højesterets kendelse af 2. juli 2008 og 19. november 2008.

Hvis der er tale om personer, der anses for en fare for statens sikkerhed, vil man således fremover kunne undlade at følge proceduren i udlændingelovens § 45 b og i stedet anvende sanktionslisterne som grundlag for inddragelse af opholdstilladelser etc.:

“en tidsbegrænset eller tidsubegrænset opholdstilladelse altid ... inddrages, når udlændingen er opført på en sanktionsliste med indrejserestriktioner” (p. 43).

Det vil være muligt for danske eller udenlandske myndigheder at rette henvendelse til FN eller EU med anmodning om opførsel af en herboende udlænding på en sanktionsliste, hvorefter udlændingemyndighederne i Danmark vil kunne f.eks. inddrage opholdstilladelse og skride til udvisning alene på grundlag af sanktionslisterne. Dette kan også ske, uden af myndighederne i forbindelse med en konkret sag har foranlediget sanktionen vedtaget.

Hvad angår domstolsprøvelsen findes i lovudkastet alene en indirekte henvisning til, at en sag om optagelse på en sanktionsliste kan versere “i FN- eller EU-regi”, hvilket vil “indgå i sagen” i Danmark (s. 44).

I lyset af de seneste års debat om adgangen til domstolsprøvelse af administrative udvisninger vedtaget efter udlændingelovens § 45 b, finder Instituttet det særdeles overraskende, at hverken adgangen til domstolsprøvelse efter grundlovens § 63 eller adgangen til uafhængig prøvelse efter EMRK artikel 8, artikel 13 eller 7. tillægsprotokol artikel 1 er nævnt i lovudkastet. I tilfælde af frihedsberøvelse indtil udsendelse vil Domstolsprøvelse efter EMRK artikel 5, stk. 4, ligeledes være relevant.

Det må – efter EF-domstolens faste retspraksis og efter Højesterets kendelser af 2. juli 2008 og 19. november 2008 – antages, at de gældende sanktionsregimer endnu ikke lever op til de fundamentale retsgarantier, som den internationale menneskeret beskytter.



Afslutningsvis om sanktionslisterne bemærkes, at der i nogle tilfælde – f.eks. ved anvendelsen af FN's og EU's egne terrorsanktionslister – vil være et forholdvis oplagt sammenfald mellem sanktionslisterne og de gældende danske regler om administrativ udvisning af personer, der anses for en fare for statens sikkerhed. Men FN's og EU's sanktionslister er bredere og omfatter personer, der ikke kan anses for en fare i Danmark.

3. Skærpelse af udvisningsreglerne

Instituttet bemærker, at regeringen også i dette lovforslag fastslår, at udvisning ikke kan finde sted, hvis det vil være i strid med Danmarks Internationale forpligtelser.

Det bør i forbindelse med omtalen af EU-reglerne (afsnit 2.1.4.3, s. 12 f) anføres, at EF-domstolens praksis om udvisning af EU-borgere er beskeden, hvorfor der i højere grad på dette end mange andre områder vil kunne opstå behov for præudicielle forelæggelser. Det bør også omtales, at EF-domstolen ofte vil overlade den konkrete afvejning til nationale domstole, jf. f.eks. dom af 4. oktober 2007 i sag C-349/06, Polat.

3.1 Indbringelse af flere udvisningssager for domstolene (Ad afsnit 2.3.1)

Det fremgår indledningsvis af lovudkastet, at formålet med ændringen er, "at domstolene i flere sager end hidtil tager stilling til, om begået kriminalitet skal medføre udvisning." Instituttet bemærker hertil, at anklagemyndigheden alene må nedlægge påstand om udvisning, såfremt anklagemyndigheden efter en objektiv vurdering finder, at domstolene vil give medhold i påstanden (objektivitetsprincippet).

Instituttet efterspørger en nærmere beskrivelse af, hvordan regeringen vil sikre sig, at anklagemyndighedens praksis om nedlæggelse af påstand om udvisning ensrettes, således at det undgås, at der i unødigt omfang og i strid med objektivitetsprincippet nedlægges påstand om udvisning.

Det bemærkes videre, at unødige udvisningspåstande må forventes at forøge antallet af retssager, fordi tiltalte sjældent vil tilstå, såfremt der nedlægges udvisningspåstand, idet risikoen for udvisning i praksis ofte vil være den væsentligste konsekvens af begået kriminalitet. Hensynet til anklagemyndighedens og domstolens ressourceforbrug taler derfor imod en ændring i udvidende retning af anklagemyndighedens praksis om nedlæggelse af udvisningspåstande. Hertil kommer hensynet til den berørte udlænding, der ikke unødigt bør udsættes for den psykiske belastning, som er en følge af unødige udvisningspåstande.

Uanset det i lovudkastet angivne formål – at domstolene skal tage stilling til flere sager – vil lovudkastet indebære en skærpelse af udvisningsreglerne. Instituttet finder, at formålet med loven bør præciseres.



Instituttet finder videre, at det er vanskeligt at vurdere den praktiske betydning af den foreslåede nedsættelse af den straf, der kan begrunde udvisning uden direkte anvendelse af trappestimodellen.

En gennemgang af Rigsadvokatens seneste "Oversigt over Højesterets praksis i sager om udvisning på grund af strafbart forhold" til og med oktober 2008 viser således, at udvisning allerede i dag er udelukket i mange af de af lovændringen omfattede tilfælde, fordi den begåede kriminalitet er utilstrækkelig til at opveje de øvrige hensyn i sagen.

3.2 Udvidelse af den særlige udvisningsadgang (Ad afsnit 2.3.2)

1. Hvad angår forslaget om udvidet udvisningsadgang i sager om tilskyndelse til forbrydelser m.v. (afsnit 2.3.2.1, s. 16 f.) finder Instituttet anledning til at minde om, at der skal foretages en proportionalitetsvurdering efter udlændingelovens § 26, stk. 2, og i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

2. Instituttet finder udvidelsen af den særlige udvisningsadgang til at omfatte almindelig vold efter straffelovens § 244 betænkelig, fordi strafniveauet for overtrædelse af straffelovens § 244 i langt de fleste tilfælde, hvor den herboende udlændinge har en længerevarende tilknytning til landet, vil være utilstrækkelig til at begrunde udvisning.

Der henvises til Højesterets domme i Ugeskrift for Retsvæsen 1999.1390 H og 1999.1394 H og til Rigsadvokatens seneste "Oversigt over Højesterets praksis i sager om udvisning på grund af strafbart forhold" til og med oktober 2008.

Instituttet efterspørger en nærmere beskrivelse af konkrete sager, hvor den foreslåede udvidelse af den særlige udvisningsadgang vil have betydning. Der henvises til bemærkningerne ad 2.3.1 ovenfor.

3.3 Kriminalitet begået af flere i forening (Ad afsnit 2.3.3)

Instituttet har ingen bemærkninger til forslaget, da det allerede efter gældende praksis er en skærpende omstændighed, at kriminaliteten er begået af flere i forening.

3.4 Indrejseforbuddets længde (Ad afsnit 2.3.4)

Instituttet finder, at en skærpelse af reglerne på dette punkt kan vise sig at være kontraproduktiv i forhold til ønsket om at øge antallet af udvisninger, idet Instituttet er enig med vurderingen fremsat af regeringens arbejdsgruppe, hvorefter en skærpelse af indrejseforbuddets længde "i sig selv" kan indebære, at udvisninger i konkrete tilfælde vil blive anset for uproportionale.

3.5 Udvisning af EU-borgere (Ad afsnit 2.3.5)

Instituttet forstår lovudkastets bemærkninger om udvisning af EU-borgere således, at lovudkastet ikke indeholder konkrete forslag om lovændringer.



Venligste hilsener

Jonas Christoffersen
Direktør, dr. jur