

**HØRING VEDR. L 210
(LOVFORSLAG OM SKÆRPEDE
UDVISNINGSREGLER)**

Mandag den 20. juni 2011 kl. 10.00 - 12.00
i vær. 1-133

**Hvor langt kan danske domstole gå i fortolkningen af
Menneskerettighederne i udvisningsager?**

1. Indledning

Udgangspunkter for lovforslaget er, at det skal respektere menneskerettighederne, og derfor har IMR i og for sig ingen substansbemærkninger. Men vi har forskellige tekniske bemærkninger angående dels udformningen af § 26, dels ”med sikkerhed”-betingelsen i § 26.

2. Udformningen af § 26

IMR har foreslået en mere hensigtsmæssige udformning af § 26, som et mindretal i udvalget har foreslået indsat i loven. Flertallet vil holde sig til regeringens forslag.

Det er ikke et politiske, men et retsteknisk spørgsmål, der kort sagt går ud på følgende: hvordan spilder vi mindst tid på at nå frem til en afgørelse om at udvise eller ikke udvise. Det letteste er at skrive loven klart – det besværligste er at skrive loven uklart.

Regeringen vil skrive, at man skal undlade udvisning, hvis det med sikkerhed er i strid med menneskeretten. Men regeringen vil ophæve de kriterier, der de sidste 15 år har guidet domstolene og som findes i § 26.

De hensyn, der styrer domstolene og dermed anklagemyndigheden, skal fjernes fra loven. Det gør loven uklar. Regeringen vil kun bevare i lovtæksten de kriterier, der i særlig grad taler for at udvise.

I dag har vi § 24 a, der i særlig grad taler for udvisning, og så har vi § 26, stk. 1, der er de almindelige kriterier. IMR foreslår i al sin enkelthed, at begge bestemmelser bevares.

Regeringen har i et svar til udvalget bemærket, at vores forslag ikke gengiver de 10 kriterier, der fremhæves i lovforslaget. Dertil er kun at sige, at det er rigtigt, men at lovens 6 kriterier er bedre formuleret end EMD's 10 kriterier, og at lovens 6 kriterier de sidste 15 år har fungeret som velfungerende og brede kriterier, der har kunnet rumme EMD's 10 kriterier.

Jeg ved ikke, hvor meget mine tidligere kolleger i Østre Landsret om lidt vil hat lyst til at sige om den tekniske udformning af loven, men det er min erfaring fra mit forholdsvis korte ophold i landsretten og fra mit arbejdsliv i øvrigt, at det er ganske praktisk, at loven afspejler den retsanvendelse, der skal finde sted – ikke mindst, når lægdommere skal følge med rund om bordet.

3. Domstolenes anvendelse af menneskerettighederne

Jeg vil nu vende mig mod det centrale spørgsmål, nemlig de danske domstoles anvendelse af menneskerettighederne i udvisningssager.

Regeringen lægger med lovforslaget op til, at der skal foretages en ny og anderledes regulering af danske domstoles anvendelse af menneskerettighederne, og såfremt Folketinget tilslutter sig et sådant forslag.

Som lovforslaget er formuleret, lægges der op til to ændringer, nemlig dels kravet i loven om ”sikkerhed” for krænkelse af menneskerettighederne, dels kravet i lovforslaget, om at udvisning er en hovedregel.

For at forstå, hvad jeg ser i lovforslaget, er det nødvendigt at gå tilbage til inkorporeringen af EMRK i dansk ret i 1992. Dengang blev to hovedforudsætninger formuleret igen og igen. For det første skulle

lovgivningsmagten tage ansvaret for at sikre overensstemmelse mellem dansk lovgivning og EMRK, og for det andet skulle danske domstole være tilbageholdende med fortolkningen af EMRK.

Første gang, så vidt jeg ved, at disse forudsætninger for alvor blev sat på en prøve, var på udvisningsområdet. SR-regeringen foreslog i 1996 med den såkaldte pusherlov, at alle udlændinge, der blev idømt frihedsstraf for narkotikakriminalitet, skulle udvises, uanset hvilken straf de fik, og uanset hvor længe de havde været i Danmark, dog således at menneskeretten skulle respekteres.

Det betød kort sagt, at lovgiver lagde ansvaret fra sig og skød det over på anklagemyndigheden og i sidste ende domstolene, der måtte finde sine fødder ved anvendelsen af menneskerettighederne op udvisningsområdet.

Det sket i en lang række retssager fra 1997 og årene derefter, og i ganske mange sager måtte Højesteret ændre landsretternes afgørelser, fordi de var i strid med menneskerettighederne.

Det har været diskuteret, om Højesteret - og derefter de øvrige instanser – er gået for langt, men som vi skriver i vores hørings svar har ingen på overbevisende måde kunne pege på uoverensstemmelser mellem Højesterets og EMD's retspraksis.

Alligevel vil regeringen nu som en nyhed indsætte i udlændingeloven et krav om, at udvisning kun skal undlades, hvis det ”med sikkerhed” er i strid med menneskeretten. Det er meget svært at læse det som andet end en kritik af, at domstolene er gået for langt, ganske enkelt fordi der ikke i dansk jura opereres med et krav om sådan ”sikkerhed”.

Vi har i hørings svaret beskrevet, hvordan den almindelige sprogbrug er hos danske jurister, så når

regeringen foreslår noget andet, må man være opmærksom på, om det tilsigter nogen ændring.

Men det er uklart for mig, hvad regeringen egentlig vil opnå, idet at integrationsministerens svar på udvalgets spørgsmål ikke er særlig præcise.

Spørgsmål nr. 61 går på, at

”Ministeren bedes fremkomme med eksempler, hvor regeringen mener, at domstolene er gået for vidt i fortolkningen af anvendelsen af Danmarks internationale forpligtelser.”

Svar:

”Der henvises til besvarelsen af spørgsmål 19.”

I spørgsmål nr. 19 bedes ministeren

”... redegøre for, i hvilke hidtidige afgørelser domstolene vurderes at have undladt udvisning, selv om der ikke – i regeringens øjne – var ”sikkerhed” for, at dette var påkrævet efter Danmarks internationale forpligtelser”

Svar:

”Domstolene anvender den til enhver tid gældende ret. Lovforslaget indebærer, at udvisning fremover kun kan undlades, hvis udvisning med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Der henvises endvidere til besvarelsen af spørgsmål nr. 4.”

Med andre ord giver regeringen ikke eksempler på, at danske domstole er gået for langt.

I spørgsmålet nr. 4 bedes ministeren

”... uddybe, hvordan domstolene skal forstå begrebet, at det ”med sikkerhed” skal være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.”

Svar:

”Efter forslaget vil den klare hovedregel i udvisningssager være, at udlændinge, der idømmes frihedsstraf for begået kriminalitet, udvises. Lovforslaget ændrer ikke ved, at de internationale forpligtelser skal overholdes, og det vil også i tilfælde, hvor der kan være

usikkerhed om rækkevidden af de internationale forpligtelser, være op til domstolene at foretage en konkret vurdering af, om udvisning vil være mulig inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser, under henvisning til at lovgivers udtrykkelige ønske er, at udvisning skal ske i videst muligt omfang.”

Med andre ord bliver sikkerhedskravet nu til et spørgsmål om, hvad der er den klare hovedregel. Det vil jeg vende tilbage til om lidt, men jeg vil gerne gå lidt nærmere ind i dette med sikkerhed.

For i spørgsmål nr. 5 hedder det:

”Betyder lovforslaget og begrebet, at det ”med sikkerhed” skal være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, at såfremt der ikke foreligger en dom fra Menneskeretsdomstolen eller EU-domstolen, der er nøjagtig magen til den sag, den danske domstol skal afgøre, så er der ikke sikkerhed for, at en udvisning er i strid med de internationale forpligtelser, eller er der et rum for, at de danske domstole selv kan foretage en fortolkning af de internationale forpligtelser?”

Svar af 16. juni 2011:

”Som det fremgår af besvarelsen af spørgsmål nr. 4, vil det være op til domstolene at foretage en konkret vurdering af, om udvisning vil være mulig inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser.”

Det svar må vel nærmest læses som en afvisning af, at der kræves en sag ”nøjagtig magen til”.

Men måske kan vi komme det lidt nærmere, når ministeren i **spørgsmål nr. 57** bedes:

”... redegøre for, hvordan domstolene skal forholde sig, hvis der ikke er en international praksis, der giver grundlag for sikre konklusioner angående rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser.”

Svar:

”Som det fremgår af besvarelsen af spørgsmål nr. 4, vil det være op til domstolene at foretage en konkret

vurdering af, om udvisning vil være mulig inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser.”

Det svar er lidt overraskende, for man skulle vel tro, at hvis der ikke er grundlag for sikre konklusioner, så er udvisning ikke ”med sikkerhed” i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Men regeringen fastholder hele vejen i gennem, at domstolene som hidtil skal foretage konkrete vurderinger. Der gives ikke eksempler på, at domstolene er gået for vidt, og der er ikke antydninger af, at domstolene skal ændre kurs.

Mit eneste forbehold på dette punkt er, hvad der står både i lovforslaget og i svaret på spørgsmål 4, nemlig at ”Efter forslaget vil den klare hovedregel i udvisningsager være, at udlændinge, der idømmes frihedsstraf for begået kriminalitet, udvises.”

Og så er vi tilbage ved de to Højesteretsdomme, vi har nævnt i vores høringsvar. SR-regeringen ville stramme udvisningsreglerne i sager om narkotikakriminalitet.

I oktober 1996 fremsatte man derfor et lovforslag indeholdende en ny § 26, stk. 2, som har overlevet indtil nu. I loven henviser man ikke direkte til de internationale forpligtelser, men i de specielle bemærkninger til den ny § 27, stk. 2, hedder det blandt andet:

”De ... nævnte hensyn til udlændingens familiemæssige tilknytning til Danmark vil således i givet fald tale mod udvisning, i det omfang dette følger af internationale forpligtelser, jf. art. 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.”

Det er det samme, regeringen siger nu, bortset fra at det nu står i selve loven og får tilføjet et tilsyneladende overflødigt ”med sikkerhed”.

I lovforslaget skriver man også, hvad der skal være hovedreglen, og hvad der skal være undtagelsen:

”Udvisning vil ikke kunne finde sted, hvis dette er i strid med Danmarks internationale forpligtelser... Der foreslås indsat en ny bestemmelse i § 26, stk. 2. Baggrunden herfor er, at det ønskes markeret, at undladelse af udvisning i de i § 22, nr. 4, omhandlede tilfælde kun undtagelsesvis kan finde sted. ... Narkotikaforbrydelser må anses for at være en kriminalitet af en sådan grov og samfundsfarlig karakter, at hensynene nævnt i den gældende § 26 kun undtagelsesvis skal tillægges afgørende betydning ved en afgørelse om udvisning.”

Det minder ganske utrolig meget om formuleringen i L 210: ”Efter forslaget vil den klare hovedregel i udvisningssager således være, at udlændinge, der idømmes frihedsstraf for begået kriminalitet, udvises. Udvisning kan kun undlades, hvis udvisning med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.”

Det er derfor vi i vores høringssvar peger på Højesterets domme fra foråret 1999, hvori Højesteret tager afstand fra hovedregel/undtagelses-tankegangen i lovforslaget fra 1996. Jeg henviser til vores høringssvar side 10-11.

Kort sagt er det min konklusion, at regeringen i lovforslaget lægger op til en ændring af domstolenes rolle dels ved at formulere et krav om ”sikkerhed” som betingelse for domstolenes anvendelse af internationale menneskerettigheder, dels ved at fremhæve udvisning som ”den klare hovedregel”, og at regeringen i svarene til udvalget træder vande og undlader at pege på konkrete tilsigtede ændringer. Hvordan domstolene vil forholde sig til lovforslaget, ved vi af gode grunde ikke.

4. Kvalitetssikring

Afslutningsvis vil jeg sige noget helt kort om kvalitetssikring.

Sporene fra 1996 skræmmer, fordi så mange retssager måtte føres for at afklare udvisningsniveauet. Siden 1996

har man flere gange udvidet anvendelsesområdet af § 26, stk. 2, til at omfatte en række andre kriminalitetsformer nævnt i § 22, nr. 4-8. Det er gået nogenlunde derud af, men det ganske mange sager har været forbi Højesteret og landsretterne, og det samme må man forudse vil ske den kommende tid. Fælles for § 22-sagerne er, at de ligger i den alvorligere ende, da det er en betingelse for at falde inden for § 22.

Hovedindholdet af L 210 er at udvide de internationale minimumsniveau til hele § 22 og § 23 og § 24. Loven skal træde i kraft næste fredag den 1. juli 2001, hvilket indebærer, at anklagemyndigheden rundt omkring i landet skal begynde at bruge loven i alle mulige og umulige sager om stort og småt – uden anden vejledning fra lovgivningsmagts side end den meget generelle beskrivelse af de internationale forpligtelser i lovforslaget.

Hvis der ikke hurtigst muligt udarbejdes fra centralt hold forholdsvis grundig vejledning til anklagemyndigheden (og dermed også oversigter, domstolene kan skele til), så vil der i alle politikredse sidde fuldmægtige og bide i blyanten, når de skal nedlægge påstande. Den sikreste vej ud af kattepinen er at påstå ikke blot betinget udvisning, men udvisning og så se, hvad domstolene finder på. Dommerne skal så sidde og bladere i EMD's talrige domme, ligesom forsvarsadvokaterne skal i gang med at søge information på internettet og andre steder.

Det er ikke et afgørende argument for ikke at vedtage stramningen, men tiden er et problem og behovet for at sikre kvaliteten af anklagemyndighedens - og domstolenes – praksis er mærkbart.

Jeg takker for opmærksom og beklager mit tidsforbrug, som dog ikke oversteg det varslede.