



## KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT

### vedrørende

### forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Ændring af udvisningsreglerne m.v.) (L 49)

#### 1. Hørte myndigheder og organisationer m.v.

Et udkast til lovforslaget har i perioden fra den 3. oktober 2016 til den 31. oktober 2016 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Advokatsamfundet, Amnesty Nu, Amnesty International, Børnerådet, Børns Vilkår, CFU – Centralorganisationernes Fællesudvalg, Danes Worldwide, Danmarks Biblioteksforening, Danmarks Rederiforening, Danmarks Rejsebureau Forening, Danner, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Industri, Dansk Røde Kors, Dansk Socialrådgiverforening, Dansk Tyrkisk Islamisk Stiftelse, Danske Advokater, Danske Regioner, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Den Danske Europabevægelse, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Den Katolske Kirke i Danmark, DIGNITY, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Finansrådet, Flygtningenævnet, Folkehøjskolernes Forening i Danmark, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Fredsfonden, Færøernes Landsstyre, Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre), HK/Danmark, Indvandrermedicinsk klinik, Odense Universitetshospital, Indvandreradgivningen, Institut for Menneskerettigheder, Kirkernes Integrationstjeneste, KL, Landsforeningen Adoption & Samfund, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsorganisationen af Kvindekrisecentre, Mellempfolkeligt Samvirke, PRO-Vest, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Red Barnet, Refugees Welcome, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Rådet for Etniske Minoriteter, Samtlige byretter, SOS mod Racisme, Udlændingenævnet, UNHCR, Ægteskab uden Grænser og 3F.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har pr. 11. november 2016 modtaget svar fra:

Advokatsamfundet, Amnesty International, Børnerådet, Dansk Flygtningehjælp, Den Danske Dommerforening, Den Katolske Kirke i Danmark, DIGNITY, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Institut for Menneskerettigheder, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Retspolitisk Forening og UNHCR.

15. november 2016

Udlændinge-, Integrations-  
og Boligministeriet

Familiesammenføring m.v.  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

Tel. 7226 8400  
Mail [uibm@uibm.dk](mailto:uibm@uibm.dk)  
Web [www.uibm.dk](http://www.uibm.dk)

CVR-nr. 36977191

Sagsnr. 2016-10924

Præsidenten for Østre Landsret henviser til bemærkningerne fra Den Danske Dommerforening.

Danes Worldwide, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Socialrådgiverforening, Datatilsynet, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Færøernes Landsstyre, Københavns Byret, KL, Præsidenten for Vestre Landsret, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Rådet for Etniske Minoriteter, Udlændingenævnet og 3F har oplyst ikke at have bem rkn ng til lovforslaget.

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter i de modtagne høringssvar. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets kommentarer til høringssvarene er anført i kursiv.

Bem rkn ng af generel politisk karakter og bem rkn ng, der ikke vedrører lovforslaget, indgår ikke i h ringsoversigten. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet kan for en fuldstændig gennemg ng af samtlige synspunkter henvise til høringssvarene, som samtidig er sendt til Folketingets Udvalg for Udlændinge, Integration og Bolig.

## 2. Høringssvarene

### 2.1. Skærpet afvejning efter § 26, stk. 2

**Advokatsamfundet** bemærker, at lovforslaget ikke direkte forholder sig til, om der vil blive nedlagt påstand om udvisning i flere tilfælde end hidtil, og at der ikke i forbindelse med forslagets fremsættelse ses foretaget en analyse af, om domstolspraksis på udvisningsområdet i perioden fra den 1. juli 2011 til den 1. juli 2012 (hvor ordene ”med sikkerhed” indgik i lovtæksten i udlændingelovens § 24 b, stk. 1, § 24 b, stk. 3, 1. pkt., og § 26, stk. 2) førte til udvisning i videre omfang, end tilfældet er med den nugældende formulering, der har været gældende siden den 1. juli 2012. Det er Advokatrådets umiddelbare opfattelse, at der ikke vil kunne påvises en forskel, idet det altid vil være op til domstolene at foretage en hel konkret vurdering af, om udvisning vil være mulig inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser.

**Amnesty International** anfører, at man må forstå forslaget således, at regeringen finder, at udlændingemyndighederne og/eller domstolene har en unødig eller utilbørlig udvidende fortolkning/vurdering af, hvornår det vil krænke Danmarks internationale forpligtelser, dvs. menneskerettighederne, at udvise udlændinge af landet.

**Børnerådet** anfører, at der med den foreslåede lovændring vil være en øget risiko for, at retspraksis vil udvikle sig sådan, at tvivlen ikke længere vil komme den tiltalte og dennes børn til gode.

**Den Danske Dommerforening** henholder sig til sit tidligere høringssvar af 9. maj 2011, da ordene ”med sikkerhed” første gang blev foreslået indsat i udlændingeloven. Den Danske Dommerforening bemærker, at lovforslaget ikke ændrer ved, at de internationale forpligtelser altid skal overholdes, og at det vil være op til domstolene at foretage en konkret vurdering af, om udvisning vil være mulig inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser.

**Den Katolske Kirke i Danmark** har ikke konkrete bem rkn ng til lovforslaget, men ønsker generelt at opfordre til, at retten til familieliv respekteres og værnes om som en helt central rettighed og bemærker, at et indgreb i denne rettighed kun bør ske, når tungtv gende grunde taler herfor.

**DIGNITY** forholder sig kritisk overfor et politisk ønske om at gå helt til kanten af, hvad Danmarks internationale menneskeretsforpligtelser tillader, og forventer, at det genindsatte krav om "med sikkerhed" ikke i praksis implementeres på en måde, som sår tvivl om Danmarks vilje til at beskytte udlændinge mod udsendelse til tortur og anden form for umenneskelig behandling.

**Foreningen af Udlænderadvokater** protesterer på det kraftigste mod den foreslåede ændring og anfører, at enhver tvivl om, hvorvidt en udvisning er i strid med konventionerne, bør fortolkes til fordel for udlændingen, samt at in dubio pro reo-princippet også bør gælde i udlænderretten. Foreningen af Udlænderadvokater anfører, at regeringen ved på ny at indsætte ordene "med sikkerhed" har brudt med et meget fundamentalt princip i strafferetsplejen om, at enhver tvivl skal komme den sigtede/tiltalte til gode. Det er Foreningens opfattelse, at Danmark derved bryder med en hævdvunden retstradition.

**Landsforeningen af Forsvarsadvokater** anfører, at udvisning beror på en konkret vurdering af en lang række konkrete omstændigheder og altid kun vil kunne ske under hensyn til Danmarks internationale forpligtelser. Landsforeningen af Forsvarsadvokater bemærker i den forbindelse, at lovforslaget ikke ændrer ved, at de internationale forpligtelser altid skal overholdes, og at det vil være op til domstolene at foretage en konkret vurdering af, om udvisning vil være mulig inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser.

**Retspolitisk Forening** ser lovforslaget som udtryk for kritik af domstolenes håndtering og domme i sager om udvisning (ubetinget eller betinget) af strafdømte udlændinge og indstiller til, at forslaget om at indsætte "med sikkerhed" ikke fremsættes. Retspolitisk Forening vurderer, at genindførelsen af ordene "med sikkerhed" med henblik på at opnå, at flere udvises, ikke får det forventede udfald, men tværtimod stiller dommerne i en "presset situation", da det ikke med "absolut" sikkerhed i tvivlstilfælde kan fastslås, om en dom/afgørelse med sikkerhed ikke krænker konventioner/traktater. Ifølge Retspolitisk Forening skal dommerne såvel i dag som efter lovforslaget sammenfattende vurdere udvisningsspørgsmålet i relation til de relevante konventioner/traktater, hvorfor lovforslaget intet ændrer herved. Retspolitisk Forening anfører videre, at lovforslaget i 2012 om at fjerne ordene "med sikkerhed" bl.a. indeholdt den bemærkning, at fjernelsen ikke ville have nogen reel betydning, og at dette skyldes, at den tidligere tilføjede vending "med sikkerhed" var og burde være uden effekt med hensyn til at opnå den stramning af udvisningsreglerne, som også i sin tid havde været tilsigtet. Retspolitisk Forening finder, at det med tydelighed viser, at den slags lovgivningsmæssige krumspring er overflødige og bør undgås i respekt for princippet om statsmagtens tredeling.

**UNHCR** bemærker, at eftersom enhver udvisning af asylansøgere og flygtninge skal være i overensstemmelse med internationale forpligtelser, er UNHCR positive over for, at lovforslaget tydeliggør Danmarks forpligtelser. UNHCR er videre af den holdning, at "med sikkerhed" reelt ikke har indflydelse på Danmarks forpligtelser i forhold til international lov, men risikerer at give anledning til misforståelse af kriterierne for udvisning. Af den grund anbefaler UNHCR, at "med sikkerhed" ikke indsættes i udlændingelovens § 26, stk. 2.

*Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skal hertil samlet bemærke, at det er regeringens ønske, at flere kriminelle udlændinge skal udvises. Lovforslaget ændrer ikke ved, at de internationale forpligtelser skal overholdes, og at udlændingelovens bestemmelser skal anvendes i overensstemmelse med domstolenes og udlændingemyndighedernes pligt til i forbindelse med en afgørelse om udvisning at inddrage hensyn og praksis, der følger af Danmarks internationale forpligtelser. I de tilfælde, hvor der kan være usikkerhed om rækkevidden af de internationale forpligtelser, vil det være op til domstolene og myndigheder-*

ne at vurdere konkret, om udvisning vil være mulig inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser. Det er lovgivers udtrykkelige ønske, at udvisning efter udlændingelovens §§ 22-24 (dvs. udvisning ved dom for kriminalitet, der kan begrunde udvisning i forbindelse med en straffedom, der indebærer frihedsstraf) eller 25 (dvs. administrativ udvisning i tilfælde, hvor udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed, eller udlændingen må anses for en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed) skal ske, medmindre det med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Med indsættelsen af ordene "med sikkerhed" er det således regeringens ønske at inddrage, at hovedreglen i udvisningssager er, at der skal ske udvisning, og at udvisning alene skal undlades, hvis det med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser at udvise. I så fald skal der udvises betinget.

## 2.2 Forholdet til Danmarks internationale forpligtelser

**Amnesty International** anfører, at der efter gældende praksis ikke kan træffes afgørelse om udvisning og udsendelse, hvis det må anses for godtgjort eller sandsynliggjort, at en asylansøger/flygtning risikerer at blive udsat for forfølgelse i sit hjemland, og at såfremt Udlændingestyrelsen eller Flygtningenævnet finder, at risikoen for forfølgelse i hjemlandet er sandsynliggjort, vil det anses for "med sikkerhed" at stride mod menneskerettighederne at udvise/udsende vedkommende. Tærsklen for, hvornår der skal gives beskyttelse mod forfølgelse, ændres ifølge Amnesty International således ikke ved indsættelsen af "med sikkerhed".

*Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skal bemærke, at der i den danske udlændingelov sondres mellem afgørelser om udvisning og afgørelser om udsendelse.*

*I forbindelse med afgørelser om udvisning foretager domstolene en vurdering af på den ene side kriminalitetens art og straffens længde, og på den anden side, om der er forhold, der taler imod udvisning. I denne vurdering inddrager domstolene relevante internationale konventioner.*

*Forud for selve udsendelsen af en udlænding, der har haft opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7 eller 8 (asyl), og som er udvist ved dom, træffes der afgørelse om, hvorvidt udlændingen kan udsendes, jf. udlændingelovens § 31, der bl.a. indeholder et forbud mod refoulement, dvs. udsendelse til asylrelevant forfølgelse eller tortur mv. Findes udlændingelovens § 31 at være til hinder for udsendelse, skal der træffes afgørelse om, hvorvidt udlændingen kan meddeles opholdstilladelse efter §§ 7 eller 8, eller om udlændingen er udelukket herfra på grund af den begåede kriminalitet. Er dette tilfældet, forbliver udlændingen i Danmark på såkaldt tålt ophold.*

**DIGNITY** indstiller til, at lovbemærkningerne til lovforslaget ligeledes henviser til, at domstolene bør inddrage relevant praksis fra FN's Torturkomité og FN's Menneskerettighedskomité for at sikre overholdelse af Danmarks internationale menneskeretsforpligtelser.

*Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skal hertil bemærke, at forholdet til internationale konventioner er beskrevet nærmere i lovforslagets afsnit 2.4.*

*Ministeriet bemærker, at udtalelser fra FN's Menneskerettighedskomité og FN's Torturkomité m.v. er ikke-bindende i retlig henseende.*

### 2.2.1. Forholdet til Flygtningekonventionen

**Dansk Flygtningehjælp** finder, at lovforslaget er udtryk for en manglende respekt for Danmarks internationale forpligtelser på det menneskeretlige område, og at dette er

yderst beklageligt. Dansk Flygtningehjælp finder det videre yderst beklageligt, at der med lovforslaget åbnes op for, at der i tvivlstilfælde kan ske udvisning af flygtninge og andre udlændinge i strid med Flygtningekonventionen eller andre internationale forpligtelser. Dansk Flygtningehjælp anfører videre, at der i Flygtningekonventionen blev indsat særlige regler af hensyn til de meget alvorlige konsekvenser, som udvisning kan have for en flygtning, og at udvisning af flygtninge derfor kun bør ske i exceptionelle tilfælde, herunder af hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige orden. Dansk Flygtningehjælp anfører videre, at det almindelige refolementsforbud i konventionen kun kan fraviges for flygtninge, der med rimelig grund må anses for en fare for landets sikkerhed, eller som efter endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må betragtes som en fare for samfundet. Dansk Flygtningehjælp er således af den overbevisning, at udvisning af en flygtning på grund af mindre alvorlig kriminalitet vil være i strid med Flygtningekonventionen, og i det omfang udvisning af en flygtning ikke opfylder kravet om hensyn til statens sikkerhed eller den offentlige orden, vil der maksimalt kunne blive tale om betinget udvisning.

**DIGNITY** ønsker at påpege vigtigheden af at fastholde en fortolkning og konkret anvendelse af non-refoulement-princippet og foreslår på den baggrund, at lovbemærkningerne tydeligt fastslår, at lovforslaget ikke medfører en forringelse af den nuværende beskyttelse mod udsendelse til tortur m.v.

**UNHCR** udtrykker bekymring over, at den nye udformning af udlændingeloven vil give adgang til en videre fortolkning af muligheden for udvisning. Udvisning efter de danske regler risikerer at være i modstrid med international lov, herunder Flygtningekonventionen. UNHCR finder således, at de foreslåede ændringer af de danske udlændingeregler medfører et bredere anvendelsesområde i forhold til udvisning end tilfældet er for Flygtningekonventionens artikel 32 og 33 (2).

*Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skal hertil samlet bemærke, at det på baggrund af regeringens ønske om, at flere kriminelle udlændinge skal udvises, foreslås, at ordene "med sikkerhed" indsættes i udlændingelovens § 26, stk. 2, således at der fremover altid skal ske udvisning efter §§ 22-24 og 25, medmindre dette med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Der foreslås ikke hermed ændringer i de kriminalitetsformer mv., der kan begrunde udvisning efter udlændingelovens §§ 22-24 og 25. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet finder således ikke, at de foreslåede ændringer af udlændingeloven er for vidtgående i forhold til Flygtningekonventionens artikel 32 og 33.*

*Det bemærkes endvidere, at der i udlændingeloven sondres mellem udvisning og udsendelse. For yderligere se bemærkninger ovenfor pkt. 2.2.*

*Det følger af udlændingelovens § 31, stk. 1, at en udlænding ikke må udsendes til et land, hvor den pågældende risikerer dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land. Bestemmelsen er gældende for enhver udlænding. Ved anvendelsen af bestemmelsen forudsættes det, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis efterleves. Udlændingelovens § 31, stk. 2, indeholder desuden et refolementsforbud, der sikrer, at der ikke sker udsendelse i strid med artikel 33 i Flygtningekonventionen. Der foreslås ingen ændringer af udlændingelovens § 31.*

### **2.2.2. Forholdet til FN's Børnekonvention**

**Børnerådet** finder det afgørende, at der i sagsbehandlingen inddrages internationale konventioner, særligt FN's Børnekonvention, da det vil have afgørende betydning for et barn, at afgørelsen ikke strider mod barnets rettigheder. Børnerådet bemærker videre, at Dan-

marks forpligtelser efter FN' Børnekonvention fører til, at hensynet til barnets bedste skal vægtes højest, herunder skal enhver tvivl komme barnet til gode. I forhold til klageadgang anfører Børnerådet endvidere, at det er helt afgørende, at de relevante klageinstanser i Danmark inddrager principperne i FN's Børnekonvention, når en klage behandles.

*Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skal hertil bemærke, at FN's Børnekonvention er en del af Danmarks internationale forpligtelser. FN's Børnekonvention indgår således ved vurderingen af afgørelser om udvisning. Der henvises til lovforslagets afsnit 2.4.2.*

### **2.3. Øvrige bemærkninger**

**Amnesty International** anfører, at det ikke klart fremgår, hvad det nærmere er for en retstilstand, som søges opnået ved den foreslåede ændring.

**Institut for Menneskerettigheder** anfører, at Institutet tilbage i 2011 var kritisk over for tilføjelsen af "med sikkerhed" og i den forbindelse pegede på, at lovforslaget ikke indeholdt den fornødne vejledning til de retsmyndigheder og øvrige aktører, samt at det ikke var tilstrækkeligt præciseret, hvilke ændringer lovforslaget i praksis måtte antages at indebære. Institutet henviser herved til sit høringssvar af 13. juni 2011. Institut for Menneskerettigheder bemærker videre, at hovedreglen i dansk ret i dag er, at der skal ske udvisning, og undtagelsen er, at der ikke skal udvises, hvis internationale forpligtelser forhindrer dette, og at myndighederne derfor – også fremover – skal foretage en konkret fortolkning af, om udvisning kan ske. Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at lovforslaget enten ikke fremsættes og vedtages, eller at forslaget præciseres, således at lovgivningsmagten tydeliggør, hvordan domstolens udvisningspraksis kan skærpes. Institut for Menneskerettigheder mener ikke, at det foreliggende lovudkast indeholder konkrete henvisninger til, i hvilke sager eller sagskategorier lovgiver mener, at der fremover i videre omfang end hidtil skal ske udvisning. Institutet finder det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at lovgivningen ikke tydeligt foreskriver, hvordan det tilsigtede mål skal nås, og at lovforslaget kan være med til at undergrave tilliden til domstolene, hvis domstolene kritiseres for ikke at udvise i tilstrækkelig grad, uden at lovgiver redegør nærmere for, hvor og hvordan dette forekommer.

*Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skal samlet hertil bemærke, at det ikke er hensigten med lovforslaget at indføre mere præcise anvisninger for, i hvilke konkrete tilfælde der skal udvises. Domstolene skal fortsat foretage et skøn. Men det understreges med lovforslaget, at der skal udvises, hvis domstolens skønsudøvelse munder ud i, at udvisning ikke med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.*

### **3. Lovforslaget**

Der er foretaget enkelte præciseringer af lovforslagets bemærkninger i forhold til det udkast til lovforslag, som blev sendt i høring. Der er herudover også foretaget mindre ændringer af lovteknisk og korrekturmæssig karakter.