

Udlændinge- og Integrationsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
Danmark

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269
8888JCH@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 18/00148-2

uim@uim.dk og njo@uim.dk

HØRINGSSVAR VEDRØRENDE SKÆRPEDE REGLER OM UDVISNING AF KRIMINELLE UDLÆNDINGE

9. FEBRUAR 2018

Udlændinge- og Integrationsministeriet har ved e-mail af 12. januar 2018 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til lov om ændring af udlændingeloven (Skærpede regler om udvisning af kriminelle udlændinge).

Udkastet til lovforslaget er et led i regeringens ønske om at sikre, at kriminelle udlændinge udvises i videst muligt omfang. Regeringen nedsatte efter politisk aftale af marts 2017 den såkaldte "Udvisningsarbejdsgruppe", som skulle kigge på udvisning i rocker- og banderelaterede aktiviteter og kriminalitet. I oktober 2017 afgav arbejdsgruppen et notat med fem anbefalinger, som ifølge Udlændinge- og Integrationsministeriet generelt kan anvendes over for kriminelle udlændinge.

Udkastet har til formål at gennemføre de anbefalinger, som kræver lovændringer (anbefaling 2-4). Udkastet indeholder således forslag til retningslinjer for udvisning af kriminelle udlændinge ved dom, ændring af ordningen om betinget udvisning til en advarselsordning og ændringer i varigheden af indrejseforbud.

Derudover vil arbejdsgruppens anbefaling nr. 1 og 5 blive gennemført administrativt. Disse anbefalinger går på at afsøge, om der er videre adgang inden for gældende ret til i konkrete sager at ud- og afvise rockere og bandemedlemmer samt om udbredelse af 'best practice' mellem myndighederne.

Instituttet har følgende bemærkninger til udkastet:

1. SAMMENFATTENDE

Med udkastet opstilles en række retningslinjer for, hvornår kriminelle udlændinge i almindelighed kan udvises. Retningslinjerne skal fremover anvendes af de danske domstole i en række udvisningssager. Domstolene kan undlade at følge retningslinjerne – både til fordel og

ulempe for en udlænding – hvis det følger af Danmarks internationale forpligtelser.

Instituttet har i flere omgange peget på behovet for, at den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (EMD) praksis tydeliggøres, og finder det derfor positivt, at der i forarbejderne fastsættes retningslinjer, som dog stadig har respekt for internationale forpligtelser og domstolenes rolle.

Instituttet har dog en række anbefalinger, som særligt retter sig mod at sikre retningslinjernes praktiske anvendelighed:

- at EMD's praksis gøres lettere tilgængelig for praktikere, herunder borgere, anklagere, forsvarere og dommere, og at informationsmateriale løbende opdateres efterhånden som praksis udvikler sig.
- at der i lovforslaget og retningslinjerne inkluderes yderligere praksis dels fra før årtusindeskiftet, dels – og navnlig – alle domme, hvor EMD har fundet udvisning i strid med EMRK.
- at lovforslaget suppleres med nærmere beskrivelser af dels afgrænsningen af forudsætningerne for anvendelsen af retningslinjerne, dels udvisningspraksis uden for retningslinjernes anvendelsesområde, jf. til dels ovenfor afsnit 2.2.
- at der i lovforslaget tilføjes retningslinjer for udvisning af EU-borgere, samt at praksis gøres lettere tilgængeligt for praktikere og løbende opdateres, jf. også afsnit 2.1.

Derudover anbefaler instituttet, at alene tidligere betingede udvisninger anses som advarsler og kun i to år, og at tidligere påstande om (betinget) udvisning således ikke anses for advarsler.

2. RETNINGSLINJER FOR UDVISNING AF KRIMINELLE UDLÆNDINGE

Efter udlændingelovens § 26, stk. 2, skal en udlænding udvises efter §§ 22-24 og 25, medmindre dette med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, jf. dog § 26 b om EU-borgere.

Udkastets afsnit 2.4, særligt 2.4.2, indeholder på baggrund af arbejdsgruppens anbefalinger retningslinjer for, under hvilke omstændigheder kriminelle udlændinge i almindelighed kan udvises. De danske domstole skal fremover ved vurderingen af udvisning efter § 26, stk. 2, tage udgangspunkt i disse retningslinjer.

I udkastet opstilles fire kategorier baseret på, hvornår udlændingen kom til Danmark, og om pågældende har stiftet familie eller ej.

Af udkastet fremgår det, at retningslinjerne ikke ændrer ved, at domstolene i de konkrete sager skal foretage en samlet og konkret vurdering. Retningslinjer kan derfor fraviges, både hvis en udvisning efter retningslinjerne i den konkrete sag vil være i strid med Danmarks

internationale forpligtelser, og hvis en ikke-udvisning efter retningslinjerne alligevel ikke vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Retningslinjerne kan med andre ord fraviges både til fordel og ulempe for kriminelle udlændinge.

Instituttet har tidligere anbefalet, eksempelvis i instituttets analyse af december 2017 "Udvisning af kriminelle udlændinge", at lovgiver tydeliggør indholdet af Danmarks internationale forpligtelser.

Instituttet finder det positivt, at udkastet opstiller retningslinjer, som domstolene konkret skal fravige grundet Danmarks internationale forpligtelser. Retningslinjerne er således generelle og udkastet indeholder en respekt for domstolene rolle og Danmarks internationale forpligtelser.

Instituttet har dog en række bemærkninger, som særligt retter sig mod at sikre retningslinjernes praktiske anvendelighed.

2.1. ADGANG TIL OPDATERET VIDEN OM PRAKSIS

Det fremgår af udkastet, at formålet med retningslinjerne og de tilhørende nærmere bemærkninger om udvisningspraksis fra EMD og Højesteret er at gøre lovbemærkningerne mere praktisk anvendelige end tidligere lovforslags beskrivelser af udvisningspraksis.

Arbejdsgruppens fem anbefalinger omfatter ikke spørgsmålet om, hvordan domstole, myndigheder, advokater og borgere kan få rimelig nem adgang til opdateret indsigt i udvisningspraksis.

Instituttet vil derfor – i overensstemmelse med analysen af december 2017 – anbefale:

- at EMD's praksis gøres lettere tilgængelig for praktikere, herunder borgere, anklagere, forsvarere og dommere, og at informationsmateriale løbende opdateres efterhånden som praksis udvikler sig.

2.2. LOVUDKASTETS BESKRIVELSE AF PRAKSIS

Det fremgår af udkastets afsnit 2.1.2.5.1, at ministeriet ved beskrivelsen af praksis fra EMD blandt andet begrænser sig til afgørelser afsagt efter årtusindeskiftet.

Instituttet mener imidlertid, at gennemgangen af EMD's praksis i retningslinjerne bør være mere omfattende for i videre omfang at sikre retningslinjernes praktiske anvendelig.

Instituttet forstår udkastet således, at begrænsningen til nyere afgørelser skyldes praktiske årsager. Instituttet mener imidlertid, at der i lovforslaget bør inkluderes ældre praksis, både fordi der er tale om et meget begrænset antal domme, men også fordi det kan være med til at nuancere billedet og beskrive, hvor EMD's praksis er uklar.

Instituttet har identificeret ni yderligere ældre domme, der bør medtages i lovudkastet: Moustaquim (1991), Bouchelkia (1997), Dalia (1998), Benrachid (1998), Baghli (1999) og Djaid (1999). EMD fandt desuden krænkelser i Beldjoudi (1992), Nasri (1995) og Mehemi (1997). Der henvises til gennemgangen af praksis i instituttets analyse af december 2017.

Udkastet omtaler heller ikke en række domme efter årtusindeskiftet, hvor EMD fandt udvisning i strid med EMRK. Disse domme falder uden for kerneområdet for retningslinjerne og kan derfor belyse, hvordan danske domstole skal forholde sig, hvis forudsætningerne for retningslinjernes anvendelse ikke er opfyldt, jf. nærmere nedenfor.

Instituttet anbefaler derfor, at der i lovforslaget ligeledes medtages en omtale af følgende domme: Boulouf (2001), Amrollahi (2002), Sezen (2006), Udeh (2013), Kaplan (2014) og M.P.E.V. (2014) (se udkastets afsnit 2.4.2.4, kommet til værtslandet som voksne og har familie, og instituttets analyse afsnit 4.2) samt Beldjoudi (1992), Mehemi (1997), Yildiz (2002), Mokrani (2003), Keles (2005), og A.W. Khan (2010) (udkastets afsnit 2.4.2.2, født eller opvokset i værtslandet eller kommet til som mindreårige og har stiftet familie, og instituttets analyse afsnit 4.4).

Instituttet anbefaler derfor:

- at der i lovforslaget og retningslinjerne inkluderes yderligere praksis dels fra før årtusindeskiftet, dels – og navnlig – alle domme, hvor EMD har fundet udvisning i strid med EMRK.

2.3. UDBYGNING AF RETNINGSLINJERNE

Retningslinjerne med tilhørende beskrivelser af praksis har til formål at tydeliggøre navnlig EMD's praksis ved at beskrive nogle udgangspunkter i de forskellige kategorier, som gælder under betingelse af opfyldelsen af nogle konkrete forudsætninger eller betingelser.

Instituttet finder, at retningslinjerne – på trods af hensigten med at gøre beskrivelserne mere praktisk anvendelige – efterlader en række spørgsmål, som udkastet dermed ikke bidrager til at besvare.

For det første kan peges på spørgsmålet om de særlige typer af kriminalitet, som retningslinjerne finder anvendelse på. I udkastets afsnit 2.4.1 nævnes eksempler på kriminalitetens art, som EMD hidtil har set på med særlig alvor. Retningslinjerne nævner derimod ikke nærmere, hvilke straffelovsbestemmelser der sigtes imod, ligesom opremsningen formentlig ikke kan anses for udtømmende. Eksempelvis kan det overvejes, om brandstiftelse, som efter omstændighederne kan anses for personfarlig kriminalitet, men som ikke er omfattet af retningslinjerne, bør nævnes.

For det andet fremhæves udlændingens tilknytning til hjemlandet flere gange som et væsentlig forudsætning for anvendelsen af retningslinjerne. Eksempelvis i afsnit 2.4.2.1 om udlændinge født/opvokset i Danmark, eller som er kommet til Danmark som mindreårige, og som ikke har stiftet familie, hvor udgangspunktet er udvisning, hvis pågældende har fået et års fængsel. Det forudsætter dog blandt andet, at udlændingen har "et vist minimum af tilknytning" til hjemlandet. Det defineres imidlertid ikke nærmere, hvad der menes med "et vist minimum af tilknytning".

For det tredje er der ikke retningslinjer for sager, hvor udlændingen har begået kriminaliteten som mindreårig, da det opstilles som en forudsætning for anvendelsen af retningslinjerne, at der ikke er tale om kriminalitet begået som mindreårig, jf. eksempelvis afsnit 2.4.2.1. Instituttet er af den opfattelse, at der også kan opstilles retningslinjer for denne gruppe. Der henvises i den forbindelse til afsnit 4.6 i instituttets analyse af december 2017.

For det fjerde tager retningslinjerne ikke sigte på udvisning af EU-borgere, jf. afsnit 2.4 nedenfor.

Endelig for det femte fremgår det ikke af retningslinjerne, hvordan EMD's praksis er i de mange tilfælde, hvor forudsætningerne for anvendelsen af retningslinjerne ikke er opfyldte. Hvad er for eksempel udgangspunktet, hvis der ikke er tale om de særlige kriminalitetsformer, hvis familien kun vanskeligt kan rejse med den udviste til dennes hjemland, eller hvis udlændingen ikke har et vist minimum af tilknytning til hjemlandet.

Instituttet anbefaler derfor:

- at lovforslaget suppleres med nærmere beskrivelser af dels afgrænsningen af forudsætningerne for anvendelsen af retningslinjerne, dels udvisningspraksis uden for retningslinjernes anvendelsesområde, jf. til dels ovenfor afsnit 2.2.

2.4. UDVISNING AF EU-BORGERE

Det følger af udlændingelovens §§ 2, stk. 3, og 26 b, at udlændinge, som er omfattet af EU-reglerne, kun kan udvises i det omfang, det er foreneligt med EU-retten.

Betinget udvisning har siden 2012 ikke fundet anvendelse over for EU-borgere. Med udkastet foreslås det dog, at den nye advarselsordning om betinget udvisning ligeledes finder anvendelse overfor EU-borgere. Idet udvisningsreglerne skal anvendes i overensstemmelse med EU-retten, har instituttet ikke bemærkninger hertil.

Udkastet indeholder dog ikke nærmere retningslinjer for, hvornår EU-borgere kan udvises.

Instituttet anbefaler:

- at der i lovforslaget tilføjes retningslinjer for udvisning af EU-borgere, samt at praksis gøres lettere tilgængeligt for praktikere og løbende opdateres, jf. også afsnit 2.1.

3. ADVARSELSORDNING

Udlændingelovens § 24 b indeholder regler om betinget udvisning, som har en prøvetidsperiode på to år. Ordningen blev indført i 2006 og skulle ifølge ordlyden anvendes, hvis ” [...] der ikke findes at være **fuldt tilstrækkeligt grundlag** for at udvise den pågældende [...]” [vores fremhævelse], jf. L 429 af 10. maj 2006. Af forarbejderne fremgår videre, at der skulle betinget udvises, ” [...] hvor en udlænding i forbindelse med dom for strafbart forhold må antages at være **tæt på** at blive udvist.” [vores fremhævelse], jf. LFF 128 af 25. januar 2006, afsnit 3.1.2.1.

I 2011 blev bestemmelsen ændret, hvorefter betinget udvisning skulle (og skal i dag) anvendes, hvis ”der ikke er grundlag for at udvise den pågældende”. Af forarbejderne fremgik det, at ”[...] udlændinge, der ikke er blevet udvist, fordi dette med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, **altid** skal udvises betinget.” [vores fremhævelse], jf. LFF nr. 210 af 30. maj 2011, afsnit 2.3.

Med andre ord skulle betinget udvisning fra 2006 til 2011 således alene anvendes, hvis pågældende var tæt på udvisning. Siden 2011 har ordningen dog skullet anvendes i alle situationer, hvor en person ikke kunne udvises – også hvis den pågældende var langt fra at blive udvist.

Med udkastet foreslås det at indføre en ny advarselsordning uden prøvetid. Ifølge den nye advarselsordning skal en udlænding, som ikke kan udvises på grund af Danmarks internationale forpligtelser, advares om, at hvis pågældende begår ny kriminalitet, vil den tidligere advarsel ved en ny vurdering af udvisning skulle tillægges vægt. En advarsel skal fremgå af dommen, og dommeren skal vejlede pågældende om advarslens betydning. En advarsel vil ikke have en prøvetid, men det fremgår af udkastet, at dens vægt falder over tid.

Instituttet har ingen bemærkninger til selve spørgsmålet om en advarselsordning, som fremover skal tillægges selvstændig vægt i en senere udvisningsvurdering.

Det fremgår imidlertid af udkastet, at ikke kun tidligere betingede udvisninger, men også tidligere påstande om udvisning fremover skal anses som en advarsel, der skal tillægges selvstændig vægt.

Instituttet har den opfattelse, at ændringen dermed, hvis det vedtages i sin nuværende form, kan medføre en vis skærpelse af udvisningspraksis med tilbagevirkende kraft, og at forholdet mellem den kommende

advarselsordning og de tidligere regler om udvisning og betinget udvisning er uklart.

Ifølge udkastets § 2, stk. 3, skal en tidligere betinget udvisning anses som en advarsel i to år. En betinget advarsel udløber derfor også fremover efter to år og kan ikke herefter tillægges selvstændig vægt. Det er i god overensstemmelse med de nuværende regler, hvor en betinget udvisning gælder i en prøvetid på to år.

Som instituttet forstår udkastets afsnit 3.1.1.2 og 3.4.1, vil også en tidligere påstand om udvisning fremover skulle anses som en advarsel. Spørgsmålet om den fremtidige betydning af tidligere nedlagte påstande får imidlertid alene selvstændig betydning, hvis en påstand om udvisning ikke har ført til en betinget udvisning.

Da betinget udvisning siden 2011 har været en obligatorisk retsfølge i tilfælde, hvor udvisning ikke kunne ske, får spørgsmålet om betydningen af nedlagte påstande derfor selvstændig betydning i sager fra perioden 2006-2011, hvor der blev nedlagt påstand om udvisning, men hvor den pågældende kunne frifindes både for udvisning og for betinget udvisning. Tilsvarende gælder i sager om EU-borgere, der ikke efter de nugældende regler kan idømmes betinget udvisning.

Udkastet er begrundet i, at Udlændinge- og Integrationsministeriet har læst Højesterets praksis således, at Højesteret har tillagt manglende påstande om udvisning betydning til fordel for udlændingen i afvejningen, fordi en påstand må anses for en advarsel. En påstand om udvisning kan derfor ifølge ministeriet allerede i dag siges at være en advarsel.

Såfremt udkastet tages for pålydende, skal en tidligere påstand om udvisning betragtes som en advarsel, selv om den pågældende blev frifundet, hvorimod en samtidig betinget udvisning ikke skal tælle som en advarsel, hvis prøvetiden på to år er udløbet.

Reglerne ville med andre ord for eksempel betyde, at en betinget udvisning fra 2015 ikke i 2018 skal anses som en advarsel, hvorimod en påstand om udvisning fra 2009, der førte til frifindelse for udvisning og betinget udvisning, efter lovændringens ikrafttræden i 2018 skal anses som en advarsel (dog med faldende vægt over tid).

Instituttet finder det således betænkeligt, at tidligere påstande om (betinget) udvisning fremover skal tælle som advarsler og anbefaler:

- at alene tidligere betingede udvisninger anses som advarsler og kun i to år.

Der henvises til ministeriets sagsnr. 2017-15277.

Med venlig hilsen

Jonas Christoffersen

DIREKTØR