



Integrationsministeriet
E-mailes til lovkontoret@inm.dk og
sve@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 13/3-09

J.NR.
540.60.20380

Høring over revideret udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Skærpelse af udvisningsreglerne og reglerne om indrejseforbud, udelukkelse m.v. af udlændinge opført på FN's og EU's sanktionslister)

1. Baggrund

Institut for Menneskerettigheder har med e-mail af 9. marts 2009 modtaget revideret forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Skærpelse af udvisningsreglerne og reglerne om indrejseforbud, udelukkelse m.v. af udlændinge opført på FN's og EU's sanktionslister) med anmodning om Institutts bemærkninger.

Lovudkastet blev oprindeligt sendt i høring den 19. december 2008, og Instituttet har med høringssvar af 12. januar 2009 kommenteret det daværende udkast til forslag til ændringer i udlændingeloven. Høringssvaret vedhæftes dette høringssvar som fil. Det nu fremsendte reviderede udkast indeholder imidlertid - udover tekniske ændringer - en skærpelse af udvisningsreglerne ved overtrædelse af våbenlovgivningen samt en skærpelse af strafferammen for indrejse i strid med et indrejseforbud. Disse nye forslag til ændringer behandles nedenfor under punkterne 3 og 4.

2. Institutts bemærkninger til lovudkast, sendt i høring den 19. december 2008

Instituttet henviser til sit høringssvar af 12. januar 2009 vedrørende de tidligere foreslåede ændringer til udlændingeloven. Bemærkningerne vedrører følgende:

Særligt vedrørende udelukkelse m.v. af udlændinge opført på EU's og FN's sanktionslister

Instituttet finder, at en anvendelse af lovudkastets regler, hvorefter udlændinge, der er opført på FN's og EU's sanktionslister med rejserestriktion, kan udelukkes fra ophold og afvises ved indreisen, vil kunne indebære klare krænkelse af udlændinges menneskerettigheder i medfør af bl.a. Den Europæiske



Menneskerettighedskonvention (EMRK). Disse krænkelser kan vedrøre såvel processuelle som materielle rettigheder.

Instituttet fremhæver, at lovforslaget 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 efterfølgende udsendelse af personer, der er opført på én af de nævnte sanktionslister.

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

Instituttet minder om, at Højesteret i juli 2008 fandt, at frihedsberøvelse i de såkaldte ”Tuneser-sager” ikke kunne ske uden fremlæggelse af konkrete beviser for domstolene. EF-domstolen har tilsvarende i flere tilfælde fastslået, at grundlæggende retsgarantier, herunder retten til effektiv domstolskontrol, partshøring samt begrundelseskravet, er tilsidesat i forbindelse med vedtagelse af sanktioner.

Det fremgår af lovforslaget, at EF-domstolen har anset retsgarantierne for utilstrækkelige, men Integrationsministeriet vil alligevel anvende sanktionslisterne til bl.a. udvisning.

Der er efter Instituttets opfattelse er der fortsat ikke i tilstrækkelig grad rådet bod på det afgørende problem, nemlig at de gældende sanktionssystemer fortsat ikke sikrer adgang til aktindsigt i og kontradiktion over for det bevismæssige grundlag for vedtagne sanktioner, hvilket kan umuliggøre en effektiv og uafhængig prøvelse af vedtagne sanktioner.

Instituttet foreslår på denne baggrund, at bestemmelserne om sanktionslister m.v. udgår af lovforslaget, og at Integrationsministeren nedsætter en arbejdsgruppe til vurdering af, hvorledes FN’s og EU’s sanktionslister kan implementeres på det udlændingeretlige område, uden at dette indebærer tilsidesættelse af fundamentale retssikkerhedsmæssige garantier.

Såfremt Integrationsministeriet opretholder lovforslaget, vil Instituttet anmode ministeriet om at beskrive, præcis hvordan ministeriet vil sikre overholdelsen af de retssikkerhedsgarantier, som EF-domstolen i flere tilfælde har anset for krænket i forbindelse med vedtagelse af sanktioner?



Instituttet bemærker, at der – uden at dette fremgår tydelig af lovforslaget – er forskel på de processuelle regler, der følges i de forskellige sanktionsregimer i EU og FN, hvorfor ministeriets redegørelse bør sondre mellem de forskellige ordninger.

Lovudkastet kan efter instituttets opfattelse kun i begrænset omfang begrundes med henvisning til Danmarks forpligtelser under FN eller EU. Institutter finder derfor, at Integrationsministeriet bør angive, 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.

Særligt vedrørende skærpelse af udvisningsreglerne:

Anklagemyndigheden skal i overensstemmelse med objektivitetsprincippet kun nedlægge påstand om udvisning, hvis der objektivt set er grundlag for at antage, at domstolene vil følge udvisningspåstanden. Anklagemyndigheder har imidlertid i mange tilfælde nedlagt påstand om udvisning, hvorefter domstolene måtte frifinde for udvisning.

Instituttet efterspørger en nærmere beskrivelse af, hvordan regeringen vil sikre sig en ensartet praksis vedrørende anklagemyndighedens påstande om udvisning, således at unødvendige påstande herom undgås.

For så vidt angår forslaget om udvidelse af den særlige udvisningsadgang efter udlændingelovens § 22 i sager, hvor udlændinge dømmes for tilskyndelse til forbrydelser eller offentlig billigelse af terrorrelaterede handlinger, finder Instituttet anledning til at erindre om, at der skal foretages en proportionalitetsvurdering efter udlændingelovens § 26, stk. 2, og at en udvisning skal være i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, herunder EMRK artikel 8.

Instituttet finder endvidere udvidelsen af den særlige udvisningsadgang efter udlændingelovens § 22 til også at omfatte almindelig vold efter straffelovens § 244 betænkelig. Strafniveauet for overtrædelse af straffelovens § 244 vil i langt de fleste tilfælde, hvor den herboende udlænding har en længerevarende tilknytning til landet, være utilstrækkeligt til at begrunde udvisning.

Særligt vedrørende skærpelse af længden af indrejseforbud

Instituttet finder, at en skærpelse af reglerne på dette punkt kan indebære, at udvisninger i konkrete tilfælde vil blive anset for uproportionale.

3. Skærpelse af adgangen til at udvise for overtrædelse af våbenlovgivningen



Det nu fremsendte lovforslag indeholder en skærpelse af adgangen til at udvise udlændinge i forbindelse med domme for overtrædelse af våbenlovgivningen.

Straffen for overtrædelse af våbenlovgivningen blev senest skærpet ved L 2008 500 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og våbenloven (Styrkelse af indsatsen mod ulovlige skydevåben og knive på offentligt tilgængelige steder).

Instituttets bemærkninger til lovudkastet fremgår af notat af 22. april 2008, der vedhæftes som fil, hvori bl.a. konkluderedes følgende:

- De foreslåede strafskærpelse bestemmelser fandtes ikke at krænke menneskeretlige forpligtelser, idet de begrænsninger, der følger af EMRK, forudsattes respekteret.
- Instituttet anbefalede i forhold til børn og unge en forebyggende indsats på området vedrørende ulovlige våben, særligt knive.
- Antallet af udlændinge på såkaldt "tålt ophold" forventedes at stige som følge af den udvidede udvisningsadgang, jf. herved udlændingelovens § 31, hvorefter der ikke kan ske udsendelse, hvis udlændingen risikerer tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har indrømmet den enkelte stat en forholdsvis vid skønsmargin med hensyn til beslutninger om udvisning på baggrund af kriminalitet.

I sager, hvor en udvisning anses for nødvendig i et demokratisk samfund, vil der imidlertid som oftest være tale om en fængselsstraf udmålt i år. Det forudsætter, at udlændingen har et familie- eller privatliv i udvisningsstaten, idet en udvisning i sådanne tilfælde vil kunne udgøre et indgreb i retten til familieliv efter artikel 8. Ifølge domstolens praksis bør forskellige kriterier indgå ved afgørelsen af, om en udvisning er proportional, og der kan henvises til det i bemærkningerne side 10 f. anførte. Både beslutningen om udvisning og et indrejseforbuds varighed skal udgøre et forholdsmæssigt indgreb. Der kan derfor forekomme tilfælde, hvor en udvisning er i overensstemmelse med konventionen, men indrejseforbudets varighed bør tidsbegrænses, se f.eks. *Yilmaz mod Tyskland*¹.

Domspraksis viser, at EMD tillægger kriminalitetens art og udlændingens tilknytning til bopælslandet over for fravær af tilknytning til statsborgerland særligt stor betydning, ligesom det forhold, at der er tale om unge lovovertrædere også tillægges stor betydning. I *Maslov-dommen*² fandtes det at udgøre en krænkelse af

¹ Dom af 17.04.2003

² Maslov mod Østrig, dom af 23.06.2008 fra storkammeret som appelinstans, §§ 77-101, dommerstemmerne 16-1.



artikel 8, at en 18-årig bulgarsk statsborger blev udvist som følge af to domme på sammenlagt 2 år og 9 måneder vedrørende brugstyveri, indbrud, afpresning og overfald. Klager var indrejst som 5-årig og havde boet i Østrig i 12 år. Han var henholdsvis 14 og 15 år, da han begik kriminaliteten, og han havde ikke begået kriminalitet i de ca. 18 måneder, der var gået fra løsladelse til udsendelse. Han havde ikke bevaret tilknytning til Bulgarien og kunne hverken læse eller skrive bulgarsk. Hans familie boede i Østrig. Der lagdes vægt på, at der med en enkelt undtagelse ikke var tale om personfarlig kriminalitet. I dommens § 85 henvises bl.a. til, at meget alvorlige forbrydelser kan begrunde udvisning af mindreårige forbrydere, herunder sagerne *Hizir Kilic mod Danmark* og *Ferhat Kilic mod Danmark*³.

Med hensyn til en udvisnings konventionsmæssige implikationer i relation til beskyttelsen af familielivet viser dansk domspraksis, at ikke mindst betydningen af den særlige vægtningsregel i udlændingelovens § 26, stk. 2, har givet anledning til problemer. Således har Højesteret i flere tilfælde fastslået, at reglen må forstås og anvendes inden for de rammer og med de begrænsninger, som artikel 8 og de dertil knyttede afgørelser fra EMD opstiller, herunder ikke mindst kravet til indgrebets proportionalitet. Der kan herved henvises til bl.a. UfR.1999.1390 H og UfR.1999.1394 H. Her statuerede Højesteret med henvisning til EMRK art. 8 og det deraf flydende proportionalitetskrav, at en udtalelse i forarbejderne til udlændingelovens § 26, stk. 2, om, at det med denne bestemmelse ønskes markeret, at undladelse af udvisning i de § 22, nr. 4, omhandlede tilfælde kun undtagelsesvist kan finde sted, "ikke kan tillægges selvstændig betydning". Højesteret anførte videre i den seneste af dommene, at udvisning - navnlig i lyset på grund af den pågældendes langvarige ophold i Danmark - kun kunne "komme på tale", såfremt "... den begåede narkotikakriminalitet er af en sådan grovhed, at den pågældende idømmes en langvarig fængselstraf eller nu flere gange er idømt fængselstraffe af betydelig længde."

En gennemgang af Rigsadvokatens seneste "Oversigt over Højesterets praksis i sager om udvisning på grund af strafbart forhold" til og med oktober 2008 viser, at udvisning må antages udelukket i mange af de af lovændringen omfattede tilfælde, fordi den proportionalitetsvurdering, som skal foretages efter udlændingelovens § 26, stk. 2 og EMRK artikel 8, vil beskytte imod udvisning.

Instituttet forventer på denne baggrund, at lovforslaget alene vil få beskeden virkning. Instituttet efterspørger imidlertid på denne baggrund en nærmere beskrivelse af, i hvilke konkrete sager den foreslåede udvidelse af den særlige udvisningsadgang forventes at få betydning.

4. Skærpelse af strafferammen for indrejse i strid med et indrejseforbud

Forslaget tilsigter en væsentlig skærpelse af straffen for indrejse i strid med et indrejseforbud. Det fremgår af bemærkningerne til denne bestemmelse, se siderne 24

³ Domme af 22.01.2007



og 58, at straffen i førstegangstilfælde forventes at være en beskeden ubetinget fængselsstraf eller bøde.

Det er Instituttets vurdering, at den foreslåede strafskærpelse vil kunne foretages med respekt for menneskeretlige forpligtelser, herunder det almindelige proportionalitetsprincip.

5. Menneskerettighedsfremmende bemærkninger

Instituttet er bekendt med, at den foreslåede adgang til skærpelse af udvisningsmulighederne udgør en del af den af regeringen primo marts 2009 fremlagte "Bandepakke".

På baggrund af lovforslagets udvidede udvisningsadgang på bl.a. området for simpel vold og nu også ulovlige våben, herunder ulovlige knive, er det instituttets anbefaling, at den forebyggende indsats på området, særligt i forhold til unge udlændinge, bør intensiveres og opprioriteres. Instituttet henviser herved til sit tidligere høringssvar af 22. april 2008.

Dette kan efter Instituttets opfattelse ske i form af en målrettet holdningsbearbejdelse af unge. En sådan holdningsbearbejdelse bør ske i et samarbejde mellem kommuner, skoler og lokalt politi samt lokale SSP-medarbejdere.

Instituttet finder slutteligt anledning til at henvise til Børnekonventionens artikel 40, hvoraf bl.a. fremgår, at ethvert barn, der mistænkes eller anklages for eller er fundet skyldig i at have begået strafbart forhold, har ret til at blive behandlet på en måde, der er i overensstemmelse med fremme af barnets værdighed og værdi, som styrker barnets respekt for andres menneskerettigheder og fundamentale frihedsrettigheder, og som tager barnets alder og ønskeligheden af at fremme, at barnet resocialiseres og påtager sig en konstruktiv rolle i samfundet. Af FN's retningslinjer til forebyggelse af ungdomskriminalitet af 14. december 1990 (45/112- The Riyadh Guidelines) fremgår bl.a. af punkterne 22.-24. (vedrørende uddannelse), at unge skal informeres om loven, deres rettigheder og ansvar i forhold til loven, men at uddannelsessystemet især skal være opmærksomt på unge, som er i en udsat social position, og at der i den forbindelse bør udvikles forebyggelsesprogrammer, uddannelsesmateriale og andre værktøjer til brug for en sådan forebyggelse.

Der henvises til ministeriets j.nr. 2008/4000-98.

Med venlig hilsen

Jonas Christoffersen
Direktør