

## HØRINGSSVAR

København, 25. marts 2009



# Om udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven

**Om 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).**

Ved brev af 19. december 2008 har Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration fremsendt ovennævnte udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven, idet ministeriet har anmodet om Amnesty Internationals eventuelle bemærkninger til lovudkastet.

Ved brev af 9. marts 2009 har Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration fremsendt forslaget på ny, idet ministeriet har oplyst, at der er foretaget visse ændringer i forhold til den oprindelige ordlyd, og anmodet om Amnestys bemærkninger til det reviderede forslag.

### 1 Generelle bemærkninger til udkastet.

Udkastet er en udmøntning af regeringens aftale med Dansk Folkeparti om udvisning af udlændinge. Udkastet indeholder en række forslag til markante udvidelser af adgangen til udvisning af udlændinge, som har permanent ophold i Danmark, og til at afvise nærmere bestemte udlændinge fra at indrejse i landet. De seneste tilføjelser til det oprindelige udkast hidrører fra regeringens nyligt præsenterede "bandepakke".

De væsentligste forslag er, at

- herboende udlændinge, som opføres på en EU- eller FN-sanktionsliste, skal have deres opholdstilladelse inddraget og udvises af landet, uanset længden af deres ophold og uanset den nærmere begrundelse for, at de er opført på sanktionslisterne.
- herboende udlændinge, som dømmes for overtrædelse af straffelovens §

136, om offentlig tilskyndelse til forbrydelser eller billigelse af forbrydelser mod staten (kap. 12 og 13), skal kunne udvises uanset længden af deres ophold i Danmark og uden hensyn til den konkret idømte strafs strenghed.

- udlændinge, som er dømt for vold efter straffelovens § 244 – som sædvanligvis omtales som "simpel vold" og som ifølge retspraksis dækker over alt fra relativt bagatelagtig vold som skub, benspænd, lussinger til egentlige slagsmål og overfald<sup>1</sup>, skal kunne udvises, uanset hvor længe de har boet i Danmark.
- udlændinge, som idømmes ubetinget fængselsstraf for ulovlig våbenbesiddelse (efter våbenloven) – også hvor våbenet opbevares på bopælen eller andre ikke offentligt tilgængelige steder – udvises, uanset længden af den konkret idømte straf og længden af udlændingens ophold i Danmark.
- de generelle krav til straffens længde (for alle straffelovsovertrædelser) i forhold til, hvor længe udlændingen har boet i Danmark, sænkes, således at domstolene f.eks. skal tage stilling til spørgsmål om udvisning, hvor en udlænding med mere end 9 års lovligt ophold i Danmark bag sig idømmes en ubetinget frihedsstraf på 3 år, hvor kravet efter de gældende regler er 4 års ubetinget fængsel, eller for flere forhold idømmes en straf på 1 år, hvor kravet tidligere var 2 års fængsel.
- længden af de tidsbegrænsede indrejseforbud, som følger en udvisning,

<sup>1</sup> Se Rigsadvokaten, januar 2004, om praksis efter straffelovens § 244-246.



forlænges fra henholdsvis 3 til 4 år, 5 til 6 år, og 10 til 12 år.

- straffen for at indrejse i strid med et indrejseforbud skærpes.

Overordnet set vækker udkastet bekymring, fordi det vil skabe retligt grundlag for en praksis, som kan være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og Den Internationale Konvention om Borgerlige og Politiske Rettighedsbestemmelser om retten til at forsvare sig mod enhver anklage ved en retfærdig rettergang og adgang til prøvelse af myndighedsbeslutninger om udvisning – og den proportionalitetsafvejning, som efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis skal foretages, hver gang det skal afgøres, om en udvisning af en udlænding er en rimelig og *forholdsmæssig* foranstaltning, når man sammenholder udlændingens tilknytning til Danmark og den samfundsmæssige interesse i at kunne udvise på grund af den begåede kriminalitet.

For det første fordi det – i forhold til udvisning af herboende udlændinge fordi de opføres på en FN eller EU sanktionsliste – indebærer en rent administrativ udvisningsadgang (ved siden af ordningen efter udlændingelovens § 25), som er uden de retsgarantier og uden den adgang til en uafhængig domstolsprøvelse og adgang til kontradiktion, som forudsættes i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og Den Internationale Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder.

For det andet, fordi forslaget om udvisning af personer, som dømmes for overtrædelse af § 244 om simpel vold, uanset hvor længe den dømte har boet i landet, og uanset om straffen blot er 60 dages fængsel, indebærer, at den proportionalitetsafvejning, som efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis *altid* skal foretages, når det afgøres, om en konkret straffedom bør medføre, at en udlænding med fast ophold i landet udvises, ikke længere skal foretages.

For det tredje, fordi forslaget om udvisning af personer, som offentligt opfordrer til forbrydelser eller offentligt billiger forbrydelser mod

staten (straffelovens § 136), uanset hvor længe de har boet i landet og uden hensyn til den konkrete forbrydelses grovhed, ligeledes er et afgørende brud med den proportionalitetsafvejning, som efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol altid skal foretages – og som de danske udvisningsregler – med den såkaldte trappestigemodel oprindeligt var en afspejling og en udmøntning af. Amnesty International sympatiserer selv sagt ikke med sådanne, strafbare udtalelser, men det er afgørende, at udvisningen er konkret begrundet.

For det fjerde fordi der – som en udløber af bandepakken - lægges op til, at personer, som idømmes en frihedsstraf for ulovlig våbenbesiddelse, skal udvises, selv ved helt korte straffe – f.eks. 14 dages fængsel - uanset hvor længe den dømte har opholdt sig i Danmark. Ved de helt korte frihedsstraffe kommer udvisningen til at virke som en uforholdsmæssig og diskriminerende tillægsstraf, som er langt mere indgribende end den egentlige straf, og som dermed let bliver et uforholdsmæssigt indgreb i strid med den proportionalitetsafvejning, som altid skal indgå i afgørelser om udvisning på grund af kriminalitet.

Amnesty International er bekymret over, at en vedtagelse af dette udkast vil skabe grundlag for *nye kategorier* af udvisninger – dels udvisninger uden nogen form for materiel prøvelse og kontradiktion (men i visse tilfælde alene en formel konstatering af, at en person/gruppe er "under undersøgelse" af myndighederne i et EU-land) – og dels udvisninger, hvor den konkrete idømte straf er så underordnet, at udvisningen ikke kan anses for at være "nødvendig for at sikre grundlæggende værdier i et demokratisk samfund".

Amnesty International finder på den baggrund, at nærværende udkast går imod nogle af de hensigter, som angiveligt lå bag nedsættelsen af Integrationsministeriets arbejdsgruppe vedrørende administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for landets sikkerhed.

Denne arbejdsgruppe fik blandt andet til opgave at fremkomme med forslag til en model, som kan styrke retssikkerheden i sager om



udvisning om udlændinge, som mistænkes for at være en fare for statens sikkerhed, herunder om retten til kontradiktion. Hensigten skulle blandt andet være at undgå, at de problemer, som den såkaldte tuneser-sag påviste i systemet, gentager sig i fremtiden. På den baggrund er det svært at forstå, hvorfor nærværende forslag ikke blev sat ind i den ramme og i en samlet og konsistent diskussion om retssikkerhed og bekæmpelse af terrorisme.

Arbejdsgruppen har nu afgivet betænkning og opstillet nogle modeller, som er forsøg på at styrke retssikkerheden (indføre uafhængig domstolskontrol) i sager om udvisning af terrorismistænkte. I det lys forekommer det selvmodsigende og inkonsekvent, at man vælger at fastholde forslaget om administrativ udvisning med henvisning til FN's og EU's terrorlister uden nogen form for henvisninger til arbejdsgruppens forslag.

Amnesty International skal derfor opfordre til, at denne del af udkastet tages af bordet. Det traditionelle forbehold, som anføres flere steder i bemærkningerne til udkastet – at udvisning ikke skal gennemføres, hvis de menneskeretlige konventioner, som Danmark har undertegnet, taler afgørende imod udvisningen – løser ikke de grundlæggende problemer, som udkastet vil medføre. Også forslagene om udvisning ved dom for overtrædelse af §§ 244 og 136 bør opgives, da de giver mulighed for en praksis som er i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Endelig bør også forslaget om udvisning for overtrædelse af våbenloven præciseres, således at det sikres, at der ikke skabes grundlag for en konventionsstridig praksis.

## 2 Konkrete bemærkninger

Ad § 1, 2. pkt. - forslag til ny udlændingelovens § 10, stk. 5 – om nægtelse af indregistreringskort, opholdskort eller opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 6-9.

Efter denne bestemmelse skal personer, som er opført på FN- eller EU-sanktionslister (rejsebegrænsninger), nægtes indrejse og opholdstilladelse efter både EU-reglerne og udlændingelo-

vens §§ 6-9. Det fremgår af bemærkningerne til udkastet, at listerne opdateres løbende af Rigspolitiet, og at der ikke foregår nogen materiel prøvelse i forbindelse med personer, grupper eller enheder, som er på disse lister. Kun hvis særlige grunde (eller særlige undtagelser) taler for det, kan de danske myndigheder undlade at nægte at meddele indrejsetilladelse eller opholdstilladelse. Da der ikke foregår en egentlig prøvelse af de underliggende forhold, som har affødt den pågældende persons opførelse på listen, men alene en formel prøvelse af, om personen står på listen, kan man med andre ord sige, at beslutningen om at nægte indrejse eller opholdstilladelse er rent mekanisk eller automatisk.

I den udstrækning, den person, som rammes af rejserestriktionerne, er afskåret fra at få prøvet de forhold, som ligger til grund for opførelsen på listen, kan den danske praksis komme i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions krav om, at enhver har ret til at forsvare sig mod sigtelser og ret til uafhængig, retlig prøvelse af forholdet, jf. artikel 6.

En afvisning på grænsen eller afslag på indrejse vil efter omstændighederne kunne være en krænkelse af den omfattede persons ret til familieliv efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, og på tilsvarende vis en krænkelse af herboende personers ret til familieliv.

Amnesty International skal opfordre til, at det udtrykkeligt angives, hvordan personer, grupper eller enheder, som opføres på FN's eller EU's sanktionslister, sikres effektive retsmidler, og herunder hvordan forslaget forholder sig til den almindelige adgang til at få prøvet øvrighedens grænser efter grundlovens § 63, og muligheden for at anlægge konkrete sager mod den danske stat ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Ad § 1, 4. pkt. - forslag til ny § 19, stk. 2, nr. 3, om inddragelse af opholdstilladelse og udvisning, når en person (eller gruppe eller enhed) opføres på FN eller EU sanktionsliste (begrænsninger med til hensyn til ind- og gennemrejse).



Udkastet er i sin helhed affattet således, at det forslag, som vedrører afslag på visum og indrejse til personer, som er opført på FN's eller EU's lister over personer med rejserestriktioner, fremstår som den væsentligste grund til forslaget.

Den vigtigste ændring er imidlertid ikke, at personer, som mistænkes for at være involveret i terrorrelateret virksomhed – i Danmark eller et andet land – kan nægtes indrejse. (Nægtelse af indrejse kan konkret være i strid med refoulementsforbuddet i FN's Flygtningekonvention, FN's Torturkonvention, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, ligesom det kan være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions bestemmelser om retten til familieliv).

Den vigtigste nyskabelse i denne sammenhæng – og som giver anledning til bekymring på grund af fraværet af retsgarantier, adgang til kontradiktion og retlig prøvelse - er forslaget til ny § 19, 7, 2. pkt. - om udvisning af herboende udlændinge, som opføres på EU's eller FN's sanktionslister med rejserestriktioner (over personer, som de deltagende stater har forpligtet sig til ikke at meddele visum eller indrejse på deres territorier).

Forslaget går stik imod de hensigter, som blev angivet at være blandt grundene til, at Integrationsministeriets arbejdsgruppe om administrativ udvisning af personer, som må anses for en fare for statens sikkerhed, blev nedsat: Et ønske om at styrke retssikkerheden og den uafhængige retlige kontrol i forbindelse med udvisning i sager om statens sikkerhed.

Bemærkningerne til udkastet gennemgår over mange sider de procedurer, som følges, når en person, en gruppe eller en enhed opføres på FN's eller EU's sanktionslister. Fælles for begge kategorier er, at der ikke foreskrives nogen form for retlig prøvelse eller blot semi-judiciell prøvelse, inden en person, en gruppe eller en juridisk enhed opføres på sådanne sanktionslister.

Forslaget til ny § 19, 2, nr. 3, giver mulighed for administrativ udvisning af herboende udlændinge, alene fordi de pågældende er opført på

FN's og EU's sanktionslister over personer med rejserestriktioner – efter procedurer, som ikke indeholder nogen form for uafhængig retlig prøvelse eller tilsyn; og som i en række tilfælde har ført til fejl og ifølge bemærkningerne i adskillige tilfælde er blevet kritiseret for manglende retssikkerhed og gennemsigtighed af blandt andre EF-domstolen. Det fremgår ikke af bemærkningerne, hvordan man efter forslaget vil imødegå EF-domstolens kritik og sikre, at der ikke opstår nye tilfælde, hvor domstolen statuerer, at grundlæggende retsgarantier er tilsidesat.

Det fremgår heller ikke af bemærkningerne, hvorfor man har valgt at lade forslaget gå væsentligt videre, end hvad der umiddelbart kræves for at være med i det internationale samarbejde om FN's og EU's sanktionslister. Disse lister vedrører primært *ind- og gennemrejse* – dvs. visum og indrejsetilladelse, udstedelse af opholdstilladelse. Nærværende forslag nøjes imidlertid ikke med at lovgive om nægtelse af indrejse, dvs. en form for grænsekontrol. Forslaget går videre, derved at det vil indføre udvisning af udlændinge, som allerede har opholdt sig i landet i en årrække.

Udvisning fra Danmark skal efter bemærkningerne ske på grundlag af en rent formel konstatering, jf. bemærkningerne side 37, af, at en person er på listen, uden prøvelse af det materielle grundlag og kan alene undlades, hvis væsentlige menneskeretlige hensyn taler afgørende imod udvisningen.

Det fremgår af bemærkningerne, at myndighederne ved afgørelsen af, om inddragelse af opholdstilladelse og udvisning er et proportionalt indgreb i forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, skal se på, om indgrebet er *nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landet økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder*.

Alene denne prøvelse af, om en udvisning vil være en proportional foranstaltning i en konkret sag, vanskeliggøres af de procedurer, som



gælder for optagelse på FN's og EU's terrorlister.

Det beskrives bl.a. i bemærkningerne side 47 om EU's fælles holdning/2001/931/FUSP, "at personer og enheder, der er opført på listen (trykt som bilag til den fælles holdning) med regelmæssige mellemrum og mindst en gang hvert halve år underkastes en ny gennemgang for at sikre, at det **stadig er berettiget** (vores udhævning) at bevare personerne/enhederne på listen. Ændringer af bilaget foretages af Rådet med enstemmighed ved fælles holdninger."

Det fremgår videre, side 47, at "Rådet bestræber sig på at sikre, at de fysiske og juridiske personer m.v., der er anført på terrorlisten, beskrives så detaljeret, **at de pågældende med sikkerhed kan identificeres** (vores udhævning), og at andre med samme eller lignende navne umiddelbart kan udelukkes, jf. artikel 1, stk. 5, i den fælles holdning 2001/931/FUSP."

Efter Amnesty Internationals opfattelse viser de ovennævnte uddrag, at der er tale om en procedure, der på ingen måde yder samme beskyttelse og retssikkerhed som en domstolsprøvelse. Bemærkningerne beskriver en proces, snarere end et retligt instrument. EU-medlemsstaterne arbejder med en situation/afgørelsesform/sanktion, hvor der kan ske en "udvikling", som gør, at det *ikke længere* er berettiget at holde en person på sanktionslisten. En beslutning om at opføre en person/gruppe/enhed på en sanktionsliste har efter Amnestys opfattelse ikke en sådan karakter, at den kan lægges uprøvet til grund for en udvisning af en person med mangeårigt, lovligt ophold i Danmark.

Om de praktiske procedurer fremgår det i bemærkningerne side 32, at EU-medlemsstaterne har nedsat en arbejdsgruppe (Gruppen vedrørende Fælles Holdning 931), som skal behandle forslag om opførelse på og fjernelse fra sanktionslisten og forberede Rådets regelmæssige revision af listen.

Det fremgår videre side 32, at "Personer, grupper og enheder kan opføres på listen efter forslag fra medlemsstater eller tredjelande. Alle relevante oplysninger til støtte for forslag om

*opførelse på listen skal forelægges. Disse oplysninger sendes til medlemsstaternes delegationer med henblik på drøftelse i Gruppen vedrørende Fælles Holdning 931".*

Efter Amnesty Internationals opfattelse er denne beskrivelse dækkende for en hvilken som helst multilateral international drøftelse, men den ikke har noget til fælles med en uafhængig, retlig prøvelse og yder ikke den person, som er "under anklage", en dertil svarende retssikkerhed. Det fremgår videre af beskrivelsen af procedurerne, at det er tilstrækkeligt for at komme på listen, at en "retlig myndighed" eller "en anden myndighed" (dvs. en administrativ myndighed) har truffet afgørelse om at foretage en "undersøgelse" af den pågældende person, gruppe eller enhed. Der er således ikke krav om domfældelse ved en national domstol, eller blot om særligt bestyret eller begrundet mistanke om konkrete forhold, men blot om, at den pågældende er "under undersøgelse". Denne "myndighed", som omtales, kan være en politimyndighed eller efterretningstjeneste i et hvilket som helst EU-land. Man vil derfor kunne udvises uden, at det på noget tidspunkt konkretiseres, om der ville være konkret bevisgrundlag for en domfældelse, eller alene er tale om diffuse mistanker mod en eller flere personer (der f.eks. er på listen alene fordi de er medlemmer af en forening eller bevægelse, hvoraf visse medlemmer er yderliggående eller militante).

Udvisning af personer med mangeårigt ophold i landet bag sig på dette grundlag vil efter Amnesty Internationals opfattelse være i strid med de mest basale og væsentlige retsgrundsatninger om retten til effektive retsmidler, om retten til at kende og forsvare sig mod enhver anklage overfor en uafhængig og upartisk domstol, om uskyldsformodningen m.v.

Amnesty International skal derfor opfordre til, at denne del af udkastet opgives.

Ad § 1, 8. pkt. – forslag til ny § 22, nr. 6, om udvisning for straffedomme for overtrædelse af straffelovens §§ 136 og 244.

Efter forslaget skal der (medmindre bestemte hensyn taler *afgørende imod det*) ske inddra-



gelse af opholdstilladelse og udvisning af personer, som dømmes for såkaldt "simpel vold" efter straffelovens § 244, eller for offentlig opfordring til kriminalitet eller billigelse af forbrydelser mod staten, jf. straffelovens § 136, uanset, hvor længe udlændingen har levet i Danmark og uanset hvor alvorlig den konkrete straf er.

Med denne bestemmelse brydes der afgørende med den såkaldte "trappestimodel", som de danske regler om udvisning hidtil, (om end efterhånden med en lang række undtagelser) har været opbygget efter. Trappestimodelen har været udtryk for en proportionalitetsafvejning i udlændingeloven af, om udvisning er rimelig og proportional i lyset af den konkrete straffedom og udlændingens tilhørsforhold til Danmark.

Det er afvejningen af på den ene side individets ret til respekt for sit liv og privatliv, herunder tilknytningen til Danmark, dels opholdets længde, dels om udlændingen har familiemæssige og andre bånd til landet, og på den anden side, styrken af den interesse, som samfundet måtte have i at udvise det pågældende individ på grund af den begåede lovovertrædelse.

I 1997 udgav et ekspertudvalg under Indenrigsministeriet, den hidtil mest omfattende og grundige gennemgang af udvisningsreglerne, både de nationale regler og de internationale menneskerettighedskonventioner og praksis efter begge.

Udvalget havde deltagelse af repræsentanter for Indenrigsministeriet, Udlændingestyrelsen (nu: Udlændingetjenesten), Flygtningenævnet, dommerne, Rigspolitiet, Rigsadvokaten, Advokatrådet, Dansk Flygtningehjælp og Justitsministeriet, og udvalgets udlægning af de danske og de internationale regler om udvisning og menneskerettens regler derom tog udgangspunkt i en meget omfattende gennemgang af både dansk og international praksis.

På baggrund af denne gennemgang foreslog udvalget en model, som efter udvalgets opfattelse var i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og Den

Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis i sager om forholdet mellem individets og statens rettigheder i udvisningssager.

Modellen omtales som trappestimodelen, hvor udvisning kræver konkret domfældelse for grovere og grovere kriminalitet, jo længere tid, den dømte har opholdt sig i landet. Jo længere ophold, jo længere fængselsstraffe for at kunne udvise.

Folketinget vedtog dengang en model, som tog udgangspunkt i trappestimodelen, men gjorde nogle få undtagelser, idet man vedtog, at nogle bestemte, meget grove forbrydelser – som samfundet har en indlysende og stærk interesse i at beskytte sig imod – kan give grundlag for udvisning, uanset hvor længe den dømte har opholdt sig i landet, og uanset længden af den konkrete idømte straf. Blandt sådanne undtagelser kan nævnes narkokriminalitet.

Siden er der tilføjet en lang række undtagelser, som for en dels vedkommende har været primært begrundet i et ønske om at signalere, at samfundet ser med meget strenge øjne på en given kriminalitetsform. Man har dog med en vis rimelighed gennemgående kunnet argumentere for, at der var tale om *alvorlig kriminalitet*, hvor det var nødvendigt i et demokratisk samfund at udvise den dømte for at beskytte væsentlige værdier som lov og orden og samfundets sikkerhed.

Med forslaget om at udvise udlændinge, som dømmes for overtrædelse af straffelovens § 136, uanset de ulovlige ytringers konkrete grovhed, og udlændinge, som dømmes for straffelovens § 244, om simpel vold, uanset at bestemmelsen dækker over skub, benspænd, slag med flad hånd, værtshusslagsmål og i det hele taget vold, hvor gerningsmanden ikke har haft forsæt til at forårsage mærker eller skader, og som kan medføre straffe ned til 30-60 dages fængsel, har man forladt både trappestimodelen og princippet om, at den begåede kriminalitet konkret skal udgøre en trussel mod lov og orden og sikkerhed i samfundet af en sådan styrke, at udvisning er nødvendig for at beskytte et demokratisk samfund.





Den væsentligste ændring i forhold til gældende ret er, som det ses, at kravet om, at der skal være en afvejning mellem udlændingens tilknytning til Danmark og samfundets interesse i at kunne udvise – på grundlag af forbrydelsens grovhed – nu er forladt. Kun hvor internationale forpligtelser (og de såkaldte § 26-hensyn) taler afgørende imod det, skal udvisning undlades.

Udvisning på grundlag af en straffedom på 60 dages fængsel vil kunne fremstå som en uforholdsmæssig tillægsstraf, som alene rammer bestemte grupper i befolkningen, og som – i lyset af den relativt bagatelagtige kriminalitet, som der lægges op til at ramme – vil have karakter af indirekte diskrimination.

Også udvisning for ulovlige ytringer efter straffelovens § 136 vil efter omstændighederne få karakter af en uforholdsmæssig tillægsstraf, som langt overgår den egentlige straf, og som alene rammer bestemte grupper. Det er efter Amnesty Internationals opfattelse væsentligt, at uanset hvor usympatiske offentlige opfordringer til kriminalitet eller billigelse af forbrydelser mod staten kan forekomme, så bør spørgsmålet om udvisning altid bero på en konkret vurdering af den strafbare udtalelses skadelighed – som denne kommer til udtryk i den konkrete udmålte straf.

Efter Amnesty Internationals opfattelse vil denne del af forslaget give mulighed for en praksis, som er i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention på en række punkter. Amnesty International skal på den baggrund opfordre til, at forslaget opgives.

#### Ad § 1, 10. pkt., om udvisning ved ubetinget frihedsstraf for overtrædelse af våbenloven.

Efter forslaget skal der træffes afgørelse om udvisning i sager, hvor der idømmes frihedsstraf for overtrædelse af våbenloven – uanset hvor længe den dømte har levet i Danmark, og uanset længden af den konkrete frihedsstraf. Kun hvor bestemte hensyn (jf. Danmarks internationale forpligtelser) taler afgørende imod udvisning, kan den efter bemærkningerne til forslaget undlades.

Der kan allerede efter den gældende udlændingelov udvises ved dom for ulovlig våbenbesiddelse efter straffelovens § 192a. Straffelovens § 192a, stk. 1, taler om ulovlig våbenbesiddelse under særligt skærpende omstændigheder, og § 192a, stk., 2, forskriver, at *"våben eller eksplosivstoffer, som på grund af deres særdeles farlige karakter er egnet til at forvolde betydelig skade, straffes med fængsel indtil 6 år."*

Når man ser på strafammerne og på kravene om, at der skal være tale om "særligt skærpende omstændigheder" eller våben, som "på grund af deres særdeles farlige karakter er egnet til at volde betydelig skade", fremgår det, at der tale om kvalificerende omstændigheder, hvor den strafbare besiddelse foregår på en måde, som giver begrundet formodning om, at der tillige er forsæt til i givet fald at *anvende* de ulovlige våben på en særdeles farlig måde.

Ulovlig våbenbesiddelse "under særligt skærpende omstændigheder", jf. straffelovens § 192a, stk.1, betyder først og fremmest at den dømte har båret våben på sig på offentligt tilgængelige steder, hvilket konkretiserer og forøger risikoen for fare- eller skadeforvoldelse betydeligt.

Ulovlig våbenbesiddelse efter våbenloven straffes med bøde, eller fængsel indtil 4 måneder – og under skærpende omstændigheder indtil 2 år. Ulovlig våbenbesiddelse efter bekendtgørelse nr. 449 af 9. juni 2005 straffes ligeledes med bøde, fængsel indtil 4 måneder og under skærpende omstændigheder med fængsel indtil 2 år.

Allerede, når man sammenholder strafammerne i straffelovens § 192a og våbenloven, er det åbenbart, at de kriminelle handlinger, som straffes efter straffelovens § 192a, er betydeligt alvorligere, farligere og udtryk for en anden grad af forsæt i forhold til *anvendelse* af de ulovligt besiddede våben. Det er på den baggrund også mere indlysende, at domfældelse efter straffelovens § 192a, må kunne medføre udvisning, selv efter meget lange ophold i Danmark, og at en sådan afgørelse om at udvise kan være udtryk for en proportionalitetsafvejning mellem samfundets interesse i at udvi-



se på grund af den begåede kriminalitet på den ene side, og den dømtes tilknytning til landet på den anden.

Den markant lavere straf ramme (i våbenloven med tilhørende bekendtg.), og det forhold, at man har placeret disse forskrifter uden for straffeloven, afspejler, at de situationer, som straffes ved våbenloven og bekendtgørelse nr. 449, ikke rummer samme konkrete risiko for alvorlig fare- eller skadeforvoldelse, som ulovlig våbenbesiddelse efter straffelovens § 192a.

At der skal ske udvisning (medmindre bestemte grunde taler afgørende imod) for overtrædelse af våbenloven og bekendtgørelse nr. 449 – uanset hvor lang (eller kort) den konkrete idømte frihedsstraf er, og uanset hvor længe den dømte har boet her i landet, dvs. også ved ganske korte frihedsstraffe – betyder, at man fraviger proportionalitetsprincippet – og at man vil udvise i situationer, hvor den ulovlige våbenbesiddelse ikke nødvendigvis er udtryk for farlig kriminalitet, eller at der er begrundet formodning om forsæt til alvorlig, fremtidig kriminalitet, til *anvendelse* af de pågældende våben.

Dette ses også derved, at det i bemærkningerne, side 23, anføres, at der også skal kunne ske udvisning i situationer, hvor den ulovlige besiddelse sker på steder, som ikke er offentligt tilgængelige – dvs. på bopælen o.lign. Det vil sige i situationer, hvor våbnene ikke medfører umiddelbar risiko for fare- eller skadeforvoldelse., og man ikke nødvendigvis kan antage, at der foreligger forsæt til om nødvendigt at *anvende* våbnene.

Efter Amnestys opfattelse vil udvisning for ulovlig våbenbesiddelse – hvor der alene straffes med helt kortvarige frihedsstraffe – kunne være i strid med proportionalitetsgrundsatningen og udgøre en diskriminerende tillægsstraf, som ikke står i rimeligt forhold til den idømte frihedsstraf. Amnesty International skal derfor opfordre til, at denne del af forslaget opgives eller præciseres på en sådan måde, at det sikres, at kun tilfælde af våbenbesiddelse, som konkret medfører mere end helt korte frihedsstraffe, kan resultere i efterfølgende udvisning.

Ad § 1, 5., 6., 7., 11., 12. og 13. pkt. – om forslag om generelle sænkelse af udlændingelovens krav til længden af de konkret udmålte fængselsstraffe i forhold til den dømtes opholdstid, hvor spørgsmålet om udvisning skal tages under konkrete overvejelser.

Efter bemærkningerne er hensigten med de foreslåede ændringer, at anklagemyndigheden i forbindelse med flere straffesager end i dag skal nedlægge påstand om udvisning efter endt afsoning af en straffedom. Det er vanskeligt at fastsætte, hvor grænsen går, hvornår udlændingelovens generelle regler om proportionalitetsafvejningen mellem en konkret idømt straf og længden af den dømtes ophold i Danmark uden videre kan anses for at være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions regler om forholdet mellem beskyttelsen af den enkelte borger, og samfundets berettigede interesse i at kunne udvise kriminalitetsdømte udlændinge.

Udkastet lægger imidlertid op til, at der skal tages udtrykkelig stilling til, om en kriminalitetsdømt udlænding skal udvises, selv ved relativt beskedne straffedomme over udlændinge, som har opholdt sig i Danmark i mange år. I forhold til den balance (proportionsafvejning), som det daværende Udvisningsudvalg i sin betænkning nr. 1326 af 1997 pegede på som udtryk for en rimelig afvejning i henhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions regler, er det tvivlsomt, om de foreslåede regler er i overensstemmelse med menneskeretten. De forhold, hos den dømte, som taler imod udvisning, må nødvendigvis få en tilsvarende tungere vægtning i de sager, hvor der er tale om relativt beskedne straffe over for lange ophold og stærk tilknytning til Danmark.

Ad § 1, 16., 17., 18., 19., 20. og 21. pkt. – om forlængelse af de faste, tidsbegrænsede indrejseforbud (hvor der ikke meddeles indrejseforbud for bestandigt).

Efter forslaget skal de faste, tidsbegrænsede indrejseforbud forlænges med et år. Det er tvivlsomt, om en sådan relativt, beskeden, generel forlængelse i sig selv kan medføre, at en udvisning går fra at være en forholdsmæssig foranstaltning til en uforholdsmæssig for-





anstaltning. Man kan muligvis forestille sig, at der vil være grænsetilfælde, hvor det forlængede forbud vil være uforholdsmæssigt.

Efter Amnesty Internationals opfattelse har denne stramning primært karakter af signallovgivning. Spørgsmålet, om en given udvisning opleves som unødigt belastende og måske direkte uforholdsmæssig (og dermed i strid med Danmarks internationale forpligtelser), afgøres næppe af, om det medfølgende indrejseforbud er 10-årigt eller 12-årigt.

Ad § 1, 14. pkt. – om at anse det for en skærpende omstændighed i forbindelse med en afgørelse om udvisning, at den begåede kriminalitet er begået af flere i forening.

Efter Amnesty Internationals opfattelse vil tilstedeværelsen af dette kriterium ofte falde sammen med, at der er tale om grovere og gentagen kriminalitet i forhold til enkeltpersoners kriminalitet. Amnesty International tror ikke, at bestemmelsen vil få større selvstændig betydning, og har på den baggrund ikke bemærkninger til denne del af forslaget.

Ad § 1, 25. pkt. om skærpelse af straffen for at indrejse i strid med et tidligere meddelt indrejseforbud.

Strafframmen for indrejse i strid med et tidligere meddelt indrejseforbud foreslås hævet fra bøde og fængsel indtil 6 måneder til bøde og fængsel indtil 2 år.

Det fremgår af bemærkningerne, side 24, at straffastsættelsen for indrejse i strid med et tidligere meddelt indrejseforbud skal afgøres efter en konkret vurdering, hvor domstolene skal inddrage samtlige sagens omstændigheder og anvende det almindelige proportionalitetsprincip. På den baggrund har Amnesty ikke bemærkninger til dette forslag.

Amnesty International, den 25. marts 2009.