



Til lovforslag nr. L 210

Folketinget 2010-11

Tillægsbetænkning afgivet af Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik den 21. juni 2011

Tillægsbetænkning

over

Forslag til lov om ændring af udlændingeloven

(Skærpede udvisningsregler)

[af integrationsministeren (Søren Pind)]

1. Udvalgsarbejdet

Lovforslaget blev fremsat den 30. maj 2011 og var til 1. behandling den 14. juni 2011. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik. Udvalget afgav betænkning den 17. juni 2011. Lovforslaget var til 2. behandling den 21. juni 2011, hvorefter det blev henvist til fornyet behandling i Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik.

Møder

Udvalget har, efter lovforslaget blev henvist til fornyet udvalgsbehandling, behandlet lovforslaget i 1 møde.

Spørgsmål

Udvalget har under den fornyede behandling af lovforslaget stillet 21 spørgsmål til integrationsministeren til skriftlig besvarelse, som denne har besvaret.

Høring

Udvalget afholdt den 20. juni 2011 en offentlig høring om lovforslaget. Programmet for høringen er omdelt på bilag 10.

2. Indstillinger og politiske bemærkninger

Et flertal i udvalget (V, S, DF, SF og KF) indstiller lovforslaget til *vedtagelse uændret*.

Socialdemokratiets og Socialistisk Folkepartis medlemmer af udvalget kan konstatere, at antallet af sager, hvor de tiltalte er herboende udlændinge, er relativt højt, og at domstolene dermed står med en ressourcemæssig udfordring. Da der er meget mindre praksis på området fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, vil en uændret bevilling til domstolene få den negative konsekvens, at der vil ske en forøgelse af sagsbehandlingstiden generelt, fordi flere sager nu vil skulle for et nævningeting, og fordi domstolene nu ikke blot skal tage stilling til skyldsspørgsmål, men også straf-

udmåling og eventuelt spørgsmålet om udvisning. Det vil være ressourcetungt og belastende for byretterne og til dels landsretten, indtil domstolene har etableret en praksis.

S og SF havde gerne set, at der med lovændringen var sikret de nødvendige bevillinger til domstolene, så vi kunne undgå forøgede sagsbehandlingstider. Det har S og SF desværre ikke kunnet få regeringen og Dansk Folkeparti med til, hvorfor S og SF vil bede regeringen om, at det forud for den kommende finanslovsaftale afdækkes, hvor stort domstolenes yderligere ressourcebehov vil være, ikke kun i forbindelse med dette lovforslag, men også indbefattet de øvrige tiltag i regeringens 2020-plan, således at det ressourcebehov kan medtages i de kommende forhandlinger.

På høringen om lovforslaget den 20. juni 2011 var der drøftelser af, hvilke konsekvenser lovforslaget får for antallet af udvisningssager ved domstolene, der alligevel ikke kan føre til udvisning, og af hvilken betydning lovforslaget får for ressourceforbruget ved domstolene. S og SF vil nøje følge udviklingen på dette felt for at sikre, at domstolene har de fornødne ressourcer, og at lovændringen ikke medfører en forøget sagsbyrde ved domstolene, uden at der i øvrigt kan ses nogen ændring i antallet af sager, hvor der rent faktisk træffes beslutning om udvisning.

S og SF er fortsat kritiske over for lov kvaliteten i lovforslaget og ønsker, at loven får tilføjet det ændringsforslag, som Institut for Menneskerettigheder har udarbejdet, og som S og SF har stillet til lovforslaget til 2. behandling. S og SF vil arbejde for, at den formulering indføres efter et folketingsvalg. I øvrigt ønsker S og SF også at føre den kriminelle lavalder tilbage til 15 år, hvilket også vil have betydning for konsekvenserne af dette lovforslag.

S og SF kan konstatere, at integrationsministeren flere gange har fejlludlagt lovforslagets reelle indhold og konsekvenser. S og SF er utilfredse med, at ministerens svar i folketingsalen under behandlingen af lovforslaget er på grænsen af at være i strid med de skriftlige svar, integrationsmi-

nisteren har afgivet til udvalget. S og SF oplever, at regeringen lader en meget trist tradition for en forhastet og karikeret lovbehandling på udlændingeområdet fortsætte.

Et *mindretal* i udvalget (RV og EL) indstiller lovforslaget til *forkastelse*.

Radikale Venstres og Enhedslistens medlemmer af udvalget konstaterer, at nærværende lovforslag er blevet til som »betaling« til Dansk Folkeparti for at bryde deres løfte om ikke at forringe efterlønnen. Det er dybt tragisk, at man handler på den måde i politik.

Samtidig finder RV og EL det stærkt bekymrende, at et bredt flertal i Folketinget er villig til at give køb på grundlæggende retsprincipper og desuden vedtage en lovændring, som der er stor usikkerhed om den praktiske betydning af.

Integrationsministeren har ikke påvist nogen egentlig grund til at foretage ændringer af udlændingelovens § 26, stk. 2, idet ministeren ikke har kunnet vise eksempler på sager eller typer af sager, hvor ministeren mener, at pågældende personer skulle have været udvist, men hvor dette ikke er sket efter gældende regler. Derfor er de praktiske konsekvenser af lovforslaget og dets reelle rækkevidde usikker, selvom ministeren klart har bekræftet, at lovforslaget indfører nogle grundlæggende ændringer i udlændingelovgivningen. Ligesom ministeren har bekræftet, at lovforslaget vil føre til flere udvisninger og vil medføre en »procesrisiko« for, at Danmark bliver dømt ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Det er bekymrende, at Folketinget dermed ikke har nogen reel indsigt i konsekvenserne af lovforslaget, og denne problematik skærpes yderligere, idet der er meget sparsom praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, for så vidt angår udvisningssager, der vedrører personer med kortere ophold, eller som har begået mindre alvorlige lovovertrædelser.

RV og EL er desuden dybt bekymrede, fordi lovforslaget betyder, at der indføres omvendt bevisbyrde i sager vedrørende udvisning af kriminelle udlændinge. Det følger af lovforslagets ordlyd og ministerens svar, at lovforslaget vil medføre, at domstolene fremover kun skal undlade at udvise, hvis dette »med sikkerhed« er i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Dermed vil der ved tvivl om internationale konventioners rækkevidde skulle udvises uanset denne usikkerhed, og dermed vendes bevisbyrden, således at den anklagede/dømte og dennes forsvarer må påvise, at en udvisning ville være i strid med en given international konvention. Dermed fraviges det grundlæggende retsprincip om, at enhver tvivl skal komme den anklagede til gode, og i praksis vil dette betyde, at Danmark vil udvise f.eks. til tortur, når man ikke med sikkerhed kan sige, om der er risiko for dette, og at der dermed er stor risiko for overtrædelse af FN's torturkonvention. Denne fravigelse af grundlæggende retsstatsprincipper finder RV og EL stærkt kritisabel.

Ydermere mener RV og EL, at det er uhensigtsmæssigt, at udvisning fremover vil være en lovbestemt følge, hvis en ikkedansk statsborger idømmes frihedsstraf uanset frihedsstraffens varighed (her bortset fra nogle få typer sager, der ikke er omfattet af udvisningsreglerne, f.eks. færdselssager). Anklagemyndigheden skal fremover altid nedlægge påstand om udvisning uanset de konkrete omstændigheder og skal

således kun overveje, om der eventuelt skal være tale om betinget udvisning. Dette indskrænker domstolenes rolle og anklagemyndighedens objektivitet i arbejdet, jf. objektivitetsprincippet.

Samtidig mener RV og EL, at den mest hensigtsmæssige lovgivningsteknik indebærer, at man i dansk lovgivning tager stilling til den retstilstand, man ønsker skal være gældende. Ved vedtagelse af nærværende lovforslag bliver det altså dansk ret, at personer uden dansk statsborgerskab skal udvises, hvis de idømmes helt ned til bare syv dages fængsel. En udvisning i et sådant tilfælde vil reelt kun blive forhindret af internationale konventioner, og personen skal i stedet have en betinget udvisning. RV og EL mener, at det er udtryk for fejhed, når danske lovgivere ikke selv vil skrive i loven, hvilken retstilstand man ønsker i Danmark, men alene henviser til, at internationale konventioner skal beskytte. Selv børn ned til 14 år vil fremover skulle enten udvises eller have en betinget udvisning.

Det er desuden højst sandsynligt, at mange flere vil være henvist til et liv på tålt ophold, hvis lovforslaget vedtages. Når flere udvises, og en del af dem ikke kan udsendes, f.eks. fordi de risikerer tortur, vil der være flere, der kommer på tålt ophold og dermed skal leve et liv, hvor man i et ukendt antal år skal opholde sig i Sandholmlejren, mens arbejde og uddannelse ikke er en mulighed. Dette gælder desuden også både flygtninge og udlændinge, der har haft ophold på et andet grundlag end asyl, f.eks. familiesammenføring eller via arbejdstilladelse, men som ikke kan sendes tilbage til deres hjemland, fordi de risikerer tortur eller anden forfølgelse.

Integrationsministeren og politikere fra flertallet for lovforslaget har flere gange henvist til, at det er muligt kan få prøvet sin sag ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, men en sådan langvarig proces kræver et stort overskud – ikke mindst økonomisk – at føre. Sagen skal gennem alle retsinstanser i Danmark og så bagefter videre til Menneskerettighedsdomstolen. Dette har i flere tilfældet været op til seks år og besværes yderligere af, at en klage til Menneskerettighedsdomstolen ikke automatisk har opsættende virkning, således at man ved vedtagelse af dette lovforslag kan risikere at blive udsendt til f.eks. Somalia eller Syrien, før klagesagen bliver behandlet. Dette betragter RV og EL som meget problematisk, idet det er grundlæggende i en retsstat, at man også i praksis kan få sin sag prøvet til fulde.

Som nævnt indebærer lovforslaget desuden, at udlændinge som minimum skal idømmes betinget udvisning, hvis internationale forpligtelser hindrer en egentlig udvisning. Dette har dog ikke i sig selv nogen retsvirkning, så længe de internationale forpligtelser forhindrer udvisning, og derfor har flere i debatten ikke ment, at det havde den store betydning, at rigtig mange nu skal idømmes betinget udvisning. Men for de mennesker, der bor i Danmark, og som hidtil har opfattet sig selv som en del af samfundet og så begår én fejl, f.eks. at bære en kniv på et offentligt sted, er det en anden sag. Det vil for de fleste opleves meget hårdt at få en betinget udvisning, fordi det jo betyder, at det danske samfund reelt har haft et ønske om, at man skulle udvises af Dan-

mark, selv om dette ikke var muligt. Mange vil formentlig opleve det, som om de er uønskede i Danmark.

RV og EL ønsker desuden at problematisere, at man med dette lovforslag i endnu et tilfælde skriver flygtningebegrebet ud af dansk lovgivning. Mindretallet mener, at det er essentielt at skelne mellem flygtninge og indvandrere, men dette er efterhånden kun tilfældet meget få steder i lovgivningen, og dermed er der ikke meget tilbage af ønsket om at beskytte nogle af de mest udsatte mennesker i denne verden, som er flygtet fra tortur og forfølgelse.

Sluttelig ønsker RV og EL at påpege, at lovforslaget vil medføre, at der fremover skal tages stilling til udvisning i stort set alle sager, hvor ikkedanske statsborgere idømmes frihedsstraf. Dette vil medføre et langt større ressourceforbrug ved domstolene, hvilket også har været pointeret i flere høringssvar. Der har været nævnt et skøn på omkring 400 sager om året, hvor der ikke tidligere har været taget stilling til en påstand om udvisning. Det kommer til at få konse-

kvenser for sagsbehandlingstiden i mange andre sager ved domstolene, idet regeringen har afvist at tilføje flere ressourcer.

Hensynet til ressourceforbruget er dog selvfølgelig subsidiært. RV og EL mener, at lovforslaget vil få massive konsekvenser for konkrete personer og samtidig gribe voldsomt ind i grundlæggende retsprincipper. Derfor vil RV og EL arbejde for at lovforslaget bliver ændret, når der kommer et nyt flertal.

Liberal Alliance, Kristendemokraterne, Inuit Ataqatigiit, Siumut, Tjóðveldi og Sambandsflokkurin var på tidspunktet for tillægsbetænkningens afgivelse ikke repræsenteret med medlemmer i udvalget og havde dermed ikke adgang til at komme med indstillinger eller politiske udtalelser i tillægsbetænkningen.

En oversigt over Folketingets sammensætning er optrykt i tillægsbetænkningen.

Karsten Lauritzen (V) Karen Jespersen (V) fmd. Eyvind Vesselbo (V) Troels Christensen (V) Peter Skaarup (DF)

Martin Henriksen (DF) Jesper Langballe (DF) Carina Christensen (KF) Naser Khader (KF) Henrik Dam Kristensen (S)

Maja Panduro (S) Ole Hækkerup (S) Sophie Hæstorp Andersen (S) Astrid Krag (SF) nfm. Meta Fuglsang (SF)

Marianne Jelved (RV) Johanne Schmidt-Nielsen (EL)

Liberal Alliance, Kristendemokraterne, Inuit Ataqatigiit, Siumut, Tjóðveldi og Sambandsflokkurin havde ikke medlemmer i udvalget.

Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	46	Liberal Alliance (LA)	4
Socialdemokratiet (S)	45	Kristendemokraterne (KD)	1
Dansk Folkeparti (DF)	24	Inuit Ataqatigiit (IA)	1
Socialistisk Folkeparti (SF)	23	Siumut (SIU)	1
Det Konservative Folkeparti (KF)	17	Tjóðveldi (T)	1
Radikale Venstre (RV)	9	Sambandsflokkurin (SP)	1
Enhedslisten (EL)	4	Uden for folketingsgrupperne (UFG)	2

Oversigt over bilag vedrørende L 210 omdelt efter afgivelse af betænkning

Bilagsnr. Titel

10	Program for høring 20/6-11
11	Betænkning
12	Udkast til tillægsbetænkning
13	Institut for Menneskerettigheders talepapir fra høringen den 20/6-11

Oversigt over spørgsmål og svar vedrørende L 210 stillet efter afgivelse af betænkning

Spm.nr. Titel

67	Spm. om stigende sagsbehandlingstid, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
68	Spm. om løbende orientering af udvalget om udviklingen i sagsbehandlingstiderne, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
69	MFU spm. om retspsykiatriske patienter, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
70	MFU spm. om personer med udviklingshæmning, som har familie i Danmark, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
71	MFU spm. om risiko for tortur, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
72	MFU spm. om bevisbyrden for internationale konventioners rækkevidde, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
73	MFU spm. om domstolenes tvivl om rækkevidden af en given international forpligtelse, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
74	MFU spm. om udvisning til tortur, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
75	MFU spm. om, at der er tale om en skærpelse af vurderingen efter udlændingelovens § 26, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
76	MFU spm. om betinget udvisning, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
77	MFU spm. om et skøn over, hvor mange personer ministeren regner med vil komme på tålt ophold, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
78	MFU spm. om udvisning bliver en lovbestemt følge, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
79	MFU spm. om konkrete eksempler på sager, hvor der efter gældende lovgivning ikke er idømt udvisning, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
80	MFU spm., om et barn på 14 år skal have en betinget udvisning, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
81	MFU spm. om besiddelse af en kniv kan give betinget udvisning, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå

- 82 MFU spm., om flygtningekonventionens artikel 32 forhindrer, at en flygtning kan idømmes en betinget udvisning, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 83 MFU spm. om, hvorvidt ministeriet i forarbejdet til dette lovforslag har været opmærksom på to højesteretsdomme, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 84 MFU spm., om der er andre lande, der også er gået bort fra at have nationale regler om udvisning, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 85 MFU spm. om, hvor mange udlændinge der i dag idømmes frihedsstraf, og i hvor mange af disse sager, der i dag rejses spørgsmål om udvisning, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 86 MFU spm. om, hvornår en udvist udlænding kan ende på tålt ophold, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 87 MFU spm., om betinget udvisning har noget reelt indhold, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå