



## NOTAT

Dato: 10. juni 2011  
Kontor: Udlændingelovskontoret  
J.nr.: 11/27781  
Sagsbeh.: AWH

### **Notat om de indkomne høringsvar vedrørende forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Skærpede udvisningsregler).**

#### **1. Indledning**

Integrationsministeriet hørte ved e-mail af 30. maj 2011 en række myndigheder og organisationer over forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Skærpede udvisningsregler).

Pr. dags dato har Dansk Flygtningehjælp, Domstolsstyrelsen, Flygtningenævnet, Foreningen af Udlændinge-retsadvokater, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Red Barnet, Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre, Rigsadvokaten og UNHCR afgivet bemærkninger til lovforslaget.

Danmarks Lejerforeninger, Dansk Arbejdsgiverforening, Danske Regioner, Den Danske Dommerforening, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Foreningen af Statsforvaltningsdirektører, KL, Københavns Byret, Præsidenten for Østre Landsret, Retslægerådet, Retten i Esbjerg, Retten i Glostrup, Retten i Helsingør, Retten i Herning, Retten i Hillerød, Retten i Hjørring, Retten i Holbæk, Retten i Holstebro, Retten i Horsens, Retten i Kolding, Retten i Lyngby, Retten i Nykøbing Falster, Retten i Næstved, Retten i Odense, Retten i Randers, Retten i Roskilde, Retten i Svendborg, Retten i Sønderborg, Retten i Viborg, Retten i Aalborg, Retten i Århus, Retten på Bornholm, Retten på Frederiksberg, Rigspolitiet, Rådet for Etniske Minoriteter og Sø- og Handelsretten har oplyst, at de ikke har bemærkninger til lovforslaget.

Følgende hørte myndigheder og organisationer har pr. dags dato (endnu) ikke afgivet bemærkninger til lovforslaget:

Advokatrådet, Akademikernes Centralorganisation, Amnesty Nu, Amnesty International, Bølligselskabernes Landsforening, Børnerådet, Danmarks Rederiforening, Danner, Dansk Byggeri, Dansk Psykiatrisk Selskab, Dansk Psykolog Forening, Dansk Retspolitisk Forening, Dansk Røde Kors, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Advokater, Den Danske Europabevægelse, Den Katolske Kirke i Danmark, Det Centrale Handicapråd, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Dommerfuldmægtigforeningen, Flygtninge Under Jordan, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Statsforvaltningsjurister, Frederiksberg Kommune, Færøernes Landsstyre, Håndværksrådet, Indvanderrådgivningen, Institut for Menneskerettigheder, Fredsonden, Landsforeningen Adoption og Samfund, Mellemfolkeligt Samvirke, Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre), Præsidenten for Vestre

Landsret, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, SOS mod Racisme, Trykkefrihedsselskabet og Ægteskab uden grænser.

I det følgende gengives hovedindholdet af de modtagne hørings svar med hensyn til forslagene i det fremsatte lovforslag og Integrationsministeriets bemærkninger hertil.

Bemærkninger af generel politisk karakter samt forslag og bemærkninger, der ikke vedrører det fremsatte forslag, indgår ikke i notatet. Integrationsministeriet kan for en fuldstændig gennemgang af samtlige indsendte synspunkter henvise til hørings svarene, som er sendt til Folketingets Integrationsudvalg samtidig hermed.

## **2. Generelle bemærkninger**

Dansk Flygtningehjælp og Landsforeningen af Forsvarsadvokater finder, at det er kritisabelt, at lovforslaget ikke har været sendt i høring forud for fremsættelsen for Folketinget. Landsforeningen finder herudover, at det er stærkt kritisabelt, at høringsfristen er så kort.

Red Barnet anfører, at den korte høringsfrist ikke har levnet mulighed for en dybere analyse af forslagens konsekvenser.

*Integrationsministeriet* skal hertil samlet bemærke, at ministeriet principielt er enig i, at høringsfristen, der udgjorde 10 dage, er kort, men at hørings svar, som modtages efter udløbet af høringsfristen, fremsendes til Folketinget. Det bemærkes herudover, at lovforslaget blev sendt i høring samtidig med fremsættelsen. Det har henset til tidspunktet for indgåelsen af den bagvedliggende aftale ikke været muligt at sende lovforslaget i høring på et tidligere tidspunkt. Høringsfristen er fastsat således, at hørings svar og kommenteret høringsoversigt er sendt til Folketinget inden 1. behandlingen af lovforslaget.

Rigsadvokaten anfører, at Rigsadvokaten har noteret sig, at Integrationsministeriet over for Rigsadvokaten har oplyst, at det ved lovforslaget er forudsat, at Udlændingesservice fremover i sine udtalelser til anklagemyndigheden til brug for straffesager, hvor der er grundlag for en påstand om udvisning, herunder betinget udvisning, vil udtale sig om udlændingens forhold i relation til Danmarks internationale forpligtelser.

*Integrationsministeriet* har ingen bemærkninger hertil.

## **3. Skærpet afvejning efter § 26, stk. 2**

### **3.1. Generelle bemærkninger**

Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre anfører, at det ikke af lovforslaget fremgår, hvorledes det absolutte forbud mod tortur i torturkonventionens artikel 3 bør fortolkes. Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre anfører endvidere, at dette bør præciseres, idet vurderingen skal indeholde en vurdering både af menneskerettighedssituationen i det land, hvortil udvisning i givet fald vil ske, samt en konkret afvejning af den pågældendes risiko for tortur.

*Integrationsministeriet* skal hertil samlet bemærke, at lovforslaget indeholder en gennemgang af relevante internationale konventioner. Integrationsministeriet bemærker herudover, at domstolene allerede efter gældende ret i sager vedrørende udvisning skal inddrage internationale konventioner og praksis efter disse konventioner.

### **3.2. Udtrykket ”med sikkerhed”.**

Dansk Flygtningehjælp opfordrer til, at formuleringen ”med sikkerhed” ændres, så de danske domstole i højere grad gives mulighed for at fortolke rækkevidden af Danmarks internationale forpligtelser, så det sikres, at Danmark ikke udsender mennesker til situationer, der indebærer en risiko for liv eller sikkerhed.

Foreningen af Udlændingeretsadvokater finder, at lovforslaget fratager domstolene den egentlige bevisbedømmelse samtidig med, at udtrykket ”med sikkerhed” er en fravigelse af det anvendte princip in dubio pro reo, idet en vurdering af rækkevidden af de internationale forpligtelser ikke vil komme udlændingen til gode.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater finder, at der er tale om en særdeles uhensigtsmæssig lovgivningsteknik, hvor domstolene af lovgiver henvises til at søge støtte for praksis i internationale afgørelser. Landsforeningen anfører endvidere, at det ville være procesbesparende at få afklaret reglerne ved de danske domstole frem for, at et antal sager vil ende ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, der vil have anledning til at undre sig over lovforslagets formuleringer i forhold til konventionskrænkelser.

Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre anfører, at det ikke følger af lovforslaget eller bemærkningerne hertil, hvad der præcist ligger i ordvalget ”med sikkerhed” i forhold til overholdelsen af Danmarks internationale forpligtelser. Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre finder, at det bør præciseres, hvorledes ordvalget skal forstås, og om der med dette ordvalg er tale om en skærpet konkret vurdering, og efter hvilke kriterier vurderingen skal foretages.

*Integrationsministeriet* skal hertil samlet bemærke, at lovforslaget ikke ændrer ved, at de internationale forpligtelser altid skal overholdes. Det vil også i tilfælde, hvor der kan være usikkerhed om rækkevidden af de internationale forpligtelser, være op til domstolene at foretage en konkret vurdering af, om udvisning vil være mulig inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser, under henvisning til at lovgivers udtrykkelige ønske er, at udvisning skal ske i videst muligt omfang.

### **3.3. Forholdet til EU-retten**

Landsforeningen af Forsvarsadvokater anfører, at dette forslag drejer sig om forholdet til EU-retten, men at dette forhold ikke er tilstrækkeligt grundigt behandlet i bemærkningerne.

*Integrationsministeriet* skal hertil bemærke, at lovforslaget har til formål at skærpe udlændingelovens regler om udvisning af udlændinge. Udlændingelovens regler om udvisning omfat-

ter for det første udlændinge, der ikke er omfattet af EU-reglerne, og hvor en afgørelse om udvisning derfor ikke rejser spørgsmål om forholdet til EU-retten. For så vidt angår udlændinge, der er omfattet af EU-retten, bemærkes det, at der, som det fremgår af lovforslagets afsnit 2.1.3.3., ingen regler er i dansk lovgivning, der særskilt regulerer udvisning af EU-borgere. Udgangspunktet er derfor, at udlændingelovens almindelige regler finder anvendelse. EU-reglerne om fri bevægelighed m.v. sætter imidlertid grænser for medlemsstaternes adgang til at udvise EU-borgere og deres familiemedlemmer. Det er der taget højde for i udlændingelovens § 2, stk. 3, hvorefter reglerne om bl.a. udvisning kun finder anvendelse på udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne, i det omfang det er foreneligt med disse regler.

#### **4. Skærpelse af reglerne om betinget udvisning.**

Landsforeningen af Forsvarsadvokater anfører, at bestemmelsen om betinget udvisning kun har fundet sparsom anvendelse, fordi Danmarks internationale forpligtelser ofte er til hinder for udvisning. Landsforeningen anfører endvidere, at anvendelsen af betinget udvisning efter lovforslaget må antages at blive endnu mere sparsom, idet domstolene i deres vurdering vil inddrage det forhold, at såfremt der idømmes betinget udvisning, vil den pågældende risikere ubetinget udvisning, hvis den pågældende begår ny kriminalitet, også selvom der er tale om bagatelagtig kriminalitet.

*Integrationsministeriet* skal hertil bemærke, at det foreslås at skærpe ordningen om betinget udvisning således, at udlændinge, der ikke er blevet udvist, fordi dette med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, altid skal udvises betinget. Der er således ikke – som anført af Landsforeningen af Forsvarsadvokater – tale om, at domstolene kan undlade at idømme betinget udvisning ud fra en vurdering af, om ny kriminalitet kan medføre udvisning. Det bemærkes endvidere, at udvisning af en udlænding, der tidligere er idømt betinget udvisning, og som i prøvetiden begår ny kriminalitet, forudsætter, at der er tale om kriminalitet, som kan give anledning til udvisning efter udlændingelovens §§ 22-24.

#### **5. Kriminalitet, der er særligt planlagt eller led i omfattende kriminalitet, skal anses som en skærpene omstændighed ved udvisning.**

Landsforeningen af Forsvarsadvokater finder, at der er tale om en uklar bestemmelse, som vil kræve en indgående fortolkning af domstolene. Landsforeningen henviser i den forbindelse til, at det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at bestemmelsen skal finde anvendelse ved banderelateret kriminalitet, uden at dette er klart defineret.

*Integrationsministeriet* skal hertil bemærke, at lovforslaget i afsnit 2.4 indeholder en nærmere beskrivelse af bestemmelsens anvendelsesområde. Som det fremgår heraf anvendes formuleringen "at gerningen er særligt planlagt eller led i omfattende kriminalitet" i straffelovens § 81, nr. 3. Det er på den baggrund ministeriets opfattelse, at der er tale om et begreb, hvis indhold allerede er kendt.

#### **6. Forholdet til Flygtningekonventionen**

Dansk Flygtningehjælp finder det vigtigt at understrege, at flygtninge har særligt behov for beskyttelse i forhold til udlændinge generelt. Dansk Flygtningehjælp anfører i den forbindelse, at som lovforslaget er udformet, skelnes der ikke mellem flygtninge og andre udlændinge, førend udvisningsbeslutningen er truffet af domstolen, og udlændingen står over for at skulle udsendes tvangsmæssigt til hjemlandet. Dansk Flygtningehjælp finder, at lovforslagets skærpede udvisningsregler risikerer at medføre, at flere flygtninge ender på tålt ophold, hvilket næppe kan karakteriseres som værende omfattet af Flygtningekonventionens artikel 32.

Flygtningesnævnet bemærker, at nævnet går ud fra, at der med lovforslaget ikke er tilsigtet en ændring af den nuværende kompetencefordeling mellem domstolene og asylmyndighederne, hvorefter det i sager, hvor en udlænding er udvist, er Udlændingesservice og Flygtningesnævnet, der i givet fald skal tage stilling til, hvorvidt udlændingelovens § 31, herunder Danmarks internationale asylrelevante forpligtelser, er til hinder for, at den pågældende kan udsendes til hjemlandet.

UNHCR finder, at de foreslåede ændringer af udlændingelovens regler om udvisning er for vidtgående i forhold til Flygtningekonventionens artikel 32 for så vidt angår udvisning af flygtninge. UNHCR henviser i den forbindelse til, at ikke enhver form for kriminalitet kan berettige udvisning hverken i relation til konventionens artikel 32 om udvisning eller artikel 33 (2) om non-refoulement.

*Integrationsministeriet* skal hertil samlet bemærke, at der ikke med lovforslaget foretages ændringer i de kriminalitetsformer, der kan begrunde udvisning efter udlændingelovens §§ 22-24.

Integrationsministeriet er således ikke enig med UNHCR i, at de foreslåede ændringer af udlændingeloven er for vidtgående i forhold til Flygtningekonventionens artikel 32. Særligt for så vidt angår forholdet til refoulementsforbuddet i Flygtningekonventionens artikel 33 bemærkes, at udlændingelovens § 31, stk. 2, indeholder et refoulementsforbud, der sikrer, at der ikke sker udsendelse i strid med artikel 33 i Flygtningekonventionen. Der foretages ikke ændringer i udlændingelovens § 31.

Integrationsministeriet skal i øvrigt 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 herudover afgørelse om, hvorvidt udlændingen kan udsendes, jf. udlændingelovens § 31, der bl.a. indeholder et refoulementsforbud, jf. ovenfor. Såfremt udlændingelovens § 31 findes at være til hinder for udsendelse, skal der træffes afgørelse om, hvorvidt udlændingen kan meddeles opholdstilladelse.

delse 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.

## **7. Forholdet til Børnekonventionen.**

Red Barnet anfører, at lovforslaget samlet set skaber risici for krænkelse af de rettigheder børn har ifølge Børnekonventionen.

*Integrationsministeriet* bemærker hertil, at Børnekonventionen som en del af Danmarks internationale forpligtelser i afgørelser om udvisning skal inddrages i domstolens vurdering af, hvorvidt udvisning skal ske.

## **8. Lovforslagets økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige.**

Domstolsstyrelsen finder, at lovforslaget vil medføre en merbelastning af domstolene og Procesbevillingsnævnet, som generelt vil kunne føre til stigende sagsbehandlingstider. Domstolsstyrelsen henviser i den forbindelse til, at lovforslaget indebærer, at der i flere straffesager end i dag vil skulle tages stilling til spørgsmålet om udvisning, og at disse sager er tidskrævende, fordi domstolene bl.a. skal tage stilling til, om udvisningen vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Domstolsstyrelsen henviser endvidere til, at afgørelser om udvisning i forbindelse med straffesager langt oftere bliver anket til landsretterne end domme i straffesager i almindelighed, og at en væsentlig større andel af sager om udvisning erfaringsmæssigt bliver søgt indbragt for Højesteret ved ansøgning til Procesbevillingsnævnet.

*Integrationsministeriet* skal hertil bemærke, at de økonomiske konsekvenser af lovforslaget forventes afholdt inden for de eksisterende økonomiske rammer.

## **9. Øvrige bemærkninger.**

Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre anfører, at brugen af diplomatiske garantier kategorisk skal afvises i udvisningssager.

*Integrationsministeriet* bemærker, at lovforslaget ikke omhandler anvendelsen af diplomatiske garantier.