

Notat



Udlændinge- og Integrationsministeriet

KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT

vedrørende

Forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Skærpede regler om udvisning af kriminelle udlændinge)

1. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Et udkast til lovforslaget har i perioden fra den 12. januar 2018 til den 9. februar 2018 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Advokatsamfundet, Amnesty Nu, Amnesty International, Børnerådet, Børns Vilkår, Centralorganisationernes Fællesudvalg CFU, Danes Worldwide, Danmarks Biblioteksforening, Danmarks Rederiforening, Danmarks Rejsebureau Forening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Socialrådgiverforening, Dansk Tyrkisk Islamisk Stiftelse, Danske Advokater, Danske Regioner, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Den Katolske Kirke i Danmark, DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Fredsfonden, FinansDanmark, Flygtningenævnet, Folkehøjskolernes Forening i Danmark, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Færøernes Landsstyre, HK/ Danmark, Indvandrermedicinsk Klinik, Odense Universitetshospital, Indvandreradgivningen, Institut for Menneskerettigheder, Kirkernes Integrationstjeneste, Kommunernes Landsforening, Landsforeningen Adoption og Samfund, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsorganisation af kvindekrisecentre, Mellempøkeligt Samvirke, Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre), PRO-Vest, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Red Barnet, Refugees Welcome, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Røde Kors, Rådet for Etniske Minoriteter, Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen, Samtlige byretter, SOS mod Racisme, Udlændingenævnet, UNHCR Regional Representation for Northern Europe, Work-live-stay southern Denmark, Ægteskab Uden Grænser, Ældresagen, Aarhus Erhverv / International Community og 3 F.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har modtaget høringssvar fra:

Advokatsamfundet, Amnesty International, Børnerådet, Danes Worldwide, Dansk Arbejdsgiverforening, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Den Katolske Kirke i Dan-

7. marts 2018

Familiesammenføring
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 6198 4000
Mail uim@uim.dk
Web www.uim.dk

CVR-nr. 36977191

Sagsbehandler
Niklas Velling Johansen

Tel. 61 98 34 12
Mail njo@uim.dk

Sags nr. 2017 - 15277
Akt-id 371676

mark, DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Flygtningenævnet, Færøernes Landsstyre, Institut for Menneskerettigheder, Kommunernes Landsforening, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Refugees Welcome, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Rådet for Etniske Minoriteter, samtlige byretter, SOS mod Racisme, Udlændingenævnet, Ældresagen og 3 F.

Danes Worldwide, Dansk Arbejdsgiverforening, Den Danske Dommerforening, Den Katolske Kirke i Danmark, Flygtningenævnet, Færøernes Landsstyre, Kommunernes Landsforening, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Rådet for Etniske Minoriteter, samtlige byretter, Udlændingenævnet, Ældresagen og 3 F har oplyst ikke at have bemærkninger til lovforslaget.

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter i de modtagne høringsvar.

Udlændinge- og Integrationsministeriets kommentarer til høringsvarene er anført i kursiv.

Bemærkninger af generel politisk karakter samt forslag og bemærkninger, der ikke vedrører lovforslaget, indgår ikke i høringsoversigten. Udlændinge- og Integrationsministeriet kan for en fuldstændig gennemgang af samtlige synspunkter henvise til høringsvarene, som er sendt til Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg.

2. Høringsvarene

2.1. Generelle bemærkninger

Advokatrådet bemærker, at lovforslaget i vidt omfang ses at være en kodificering af allerede gældende ret som fastslået af de danske domstole og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (EMD's) fortolkning af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 8. **Amnesty International** anfører, at forslagene til ændringer i sig selv er så små og detaljeorienterede, at det kan undre, at man har affattet et lovforslag for disse justeringer.

Datatilsynet bemærker, at det forudsættes, at persondataloven og regler udstedt i medfør heraf vil blive iagttaget i forbindelse med de behandlinger af personoplysninger, der vil ske som følge af lovforslagets bestemmelser. Datatilsynet forudsætter endvidere, at tilsynet bliver hørt over eventuelle bekendtgørelser, eller ændringer heraf, der skal udstedes i medfør af lov, i det omfang disse har betydning for beskyttelse af privatlivet i forbindelse med behandlingen af personoplysninger.

DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur og **Institut for Menneskerettigheder** anbefaler, 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. **DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur** foreslår, at der tydeligt henvises til, at lovforslaget ikke medfører en forringelse af den nuværende beskyttelse efter menneskerettighederne.

DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur, Refugees Welcome og **SOS mod Racisme** anfører, at lovforslaget kan føre til, at flere personer havner på "tålt ophold", og anbefaler, at lov-bemærkningerne tager stilling hertil. **Refugess Welcome** mener principielt, at udvisning kun bør anvendes over for personer med korte ophold og uden familie eller andre stærke bånd i Danmark. **SOS mod Racisme** anfører, at lovforslaget foreskriver, at også psykisk syge, der er indsat i forvaring, eller som har afsonet en tidsubestemt dom til psykiatrisk behandling, skal udvises efter endt ophold, uden at forholde sig til, at nogle psykisk syge mennesker vil være mere farlige, hvis de ikke får deres medicin.

Den 12. oktober 2017 afgav Udvisningsarbejdsgruppen fem anbefalinger til, hvordan der i højere grad kan ske udvisning af udlændinge, der deltager i rocker- og banderelaterede aktiviteter og kriminalitet. Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at anbefalingerne afdækker et yderligere rum for udvisning, og at det kan anvendes generelt over for kriminelle udlændinge. Med lovforslaget gennemføres de af arbejdsgruppens anbefalinger, som kræver lovændringer. Det foreslås for det første, at der fastlægges retningslinjer for, under hvilke omstændigheder kriminelle udlændinge i almindelighed kan udvises, uden at det med sikkerhed er i strid med EMRK artikel 8 om ret til respekt for privat- og familielivet. For det andet foreslås det, at ordningen med betinget udvisning tydeliggøres ved at indføre en egentlig advarselsordning uden prøvetid, og – som tillæg til arbejdsgruppens anbefaling – at terminologien om, at en udvisning gøres betinget, derfor forlades. En sådan advarsel skal i modsætning til den gældende ordning om betinget udvisning med en prøvetid være tidsubegrænset. Det betyder, at retsvirkningen af en advarsel ikke – som den nuværende ordning – er begrænset til en prøveperiode, men skal indgå i domstolens vurdering af, om der kan ske udvisning for et nyt strafbart forhold, uanset hvornår der foretages rettergangsskridt ved fortsat kriminalitet. Desuden kan en sådan advarsel – modsat den gældende ordning om betinget udvisning – tildeles alle udlændinge, herunder EU-borgere. For det tredje foreslås det, at der i udlændingeloven indføres hjemmel til at meddele indrejseforbud for en kortere periode end den, der følger af de nuværende regler, hvis et indrejseforbud for en kortere periode vil betyde, at der kan ske udvisning i tilfælde, hvor dette ellers vurderes med sikkerhed at være i strid med Danmarks internationale forpligtelser på grund af indrejseforbuddets længde.

Politiet, anklagemyndigheden og udlændingemyndighederne arbejder i øjeblikket på at gennemføre de af arbejdsgruppens anbefalinger, som ikke kræver lovændringer. Det drejer sig konkret om mulighederne for i videre omfang end i dag administrativt at afvise og udvise rockere og bandemedlemmer (alene) af hensyn til den offentlige orden, samt om udbredelse af best practice mellem de involverede myndigheder i en udvisningssag. Rigsadvokaten har i Rigsadvokatmeddelelsen, afsnittet om udvisning ved dom, fastsat nærmere retningslinjer for anklagemyndighedens behandling af sager om udvisning. Afsnittet vil blive revideret i overensstemmelse med lovforslaget og retningslinjerne heri. Rigsadvokaten reviderer og opdaterer herudover løbende de forskellige hjælpeværktøjer, som kan hjælpe og støtte anklagerne i deres forberedelse af sager om udvisning af kriminelle udlændinge. Rigsadvokaten har i den forbindelse blandt andet netop revideret oversigterne over udvisningspraksis fra henholdsvis Højesteret og EMD. Materialet er offentligt tilgængeligt på Rigsadvokatens hjemmeside.

I forlængelse af lovforslaget vil Justitsministeriet foretage de nødvendige ændringer i bekendtgørelse nr. 881 af 4. juli 2014 om behandling af personoplysninger i Det Centrale Kriminalregister (Kriminalregisteret) med senere ændringer. Justitsministeriet vil i den forbindelse inddrage Datatilsynet i det omfang, det måtte være relevant.

Det bemærkes, at det fremgår af udlændingelovens § 50 a, stk. 1, at hvis udvisning er sket ved dom, hvorved en udlænding efter reglerne i straffelovens §§ 68-70 er dømt til forvaring eller anbringelse, træffer retten i forbindelse med en afgørelse efter straffelovens § 72 om ændring af foranstaltningen, der indebærer udskrivning fra hospital eller forvaring, samtidig bestemmelse om ophævelse af udvisningen, hvis udlændingens helbredsmæssige tilstand afgørende taler imod, at udsendelse finder sted.

Det bemærkes endvidere, at det fremgår af udlændingelovens § 49 a, at der forud for udsendelse af en udlænding, som har haft opholdstilladelse efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, og som er udvist ved dom, skal træffes afgørelse af Udlændingestyrelsen om, hvorvidt udlændingen kan udsendes, jf. udlændingelovens § 31, medmindre udlændingen samtykker i udsendelsen. En afgørelse om, at udlændingen ikke kan udsendes, jf. § 31, skal tillige indeholde afgørelse om meddelelse eller nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse efter § 7. Det er regeringens klare holdning, at udviste udlændinge er uønskede i Danmark, og at det forhold, at en kriminel udlænding eventuelt ikke for tiden kan udsendes af Danmark, ikke skal have indflydelse på vurderingen af, om den pågældende kan udvises. Lovforslaget er udformet i overensstemmelse hermed.

2.2. Retningslinjer for EMRK artikel 8-vurderingen i sager om udvisning af kriminelle udlændinge

Advokatrådet finder, at de i lovforslaget nævnte kategorier og bemærkningerne til, hvornår udvisning i almindelig bør ske, er udtryk for en meget forenklet opfattelse af retspraksis fra EMD. Det er vanskeligt at fastsætte udgangspunkter for, hvornår udvisning i almindelighed bør ske, da ingen sager ligner hinanden, og da sagerne kan variere betydeligt for så vidt angår kriminalitetens karakter og udlændingens tilknytning til henholdsvis Danmark og det land, hvor vedkommende er statsborger. Vurderingen af, hvorvidt udvisning er foreneligt med EMRK artikel 8, bør som hidtil kunne foretages frit af domstolene baseret på den enkelte sags faktiske omstændigheder og retspraksis fra bl.a. EMD.

DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur og Institut for Menneskerettigheder mener, at gennemgangen af praksis i retningslinjerne bør være mere omfattende.

DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur foreslår, at det præciseres, hvornår retningslinjerne kan fraviges i konkrete sager. Instituttet finder det betænkeligt, at regeringen ønsker at fastsætte regler for udvisning af kriminelle udlændinge uanset, at en sådan fastlæggelse i lovbemærkningerne indebærer en risiko for, at domstolene ved prøvelsen af en konkret sag vil kunne nå frem til, at det ikke efter EMRK er muligt at udvise den pågældende.

Institut for Menneskerettigheder finder det positivt, at udkastet opstiller retningslinjer, som indeholder en respekt for domstolenes rolle og Danmarks internationale forpligtelser. Det anbefales, at retningslinjerne suppleres med nærmere beskrivelser af anvendelsen af

retningslinjerne over for udvisningspraksis uden for retningslinjernes anvendelsesområde, samt at der tilføjes retningslinjer for udvisning af EU-borgere.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater anfører, at lovforslaget tilsigter en bestemt fortolkning af domstolspraksis, som løftes til lovniveau. Det er landsforeningens opfattelse, at fremgangsmåden er i strid med princippet i grundlovens § 3.

Retspolitisk Forening finder, at sigtet med lovforslaget er meget vidtgående, idet det tilsiger, at myndigheder og domstole skal udvise kriminelle i et omfang, der kun afgrænses af EMRK artikel 8's helt sikre minimumsindhold, og at forslaget må ses som udtryk for en manglende tillid eller kritisk holdning til EMD's virke og beslutninger i udvisningssager.

Med lovforslaget foreslås det som noget nyt, at de danske domstoles anvendelse af udlændingelovens § 26, stk. 2, fremover tager udgangspunkt i retningslinjer, der er fastsat af lovgiver i lovbemærkningerne til bestemmelsen. Retningslinjerne tager sigte på de kriminalitetsformer, som EMD ser med alvor på, og er udformet med udgangspunkt i den straf, som udlændingen idømmes i den konkrete sag, hvor der skal tages stilling til udvisningsspørgsmålet. Retningslinjerne skal navnlig ses i sammenhæng med, at der i den nyeste praksis fra EMD i proportionalitetsafvejningen synes at blive lagt større vægt end tidligere på kriminalitetens art og grovhed eller den pågældendes kriminelle løbebane over for hensynet til udlændingen og dennes familie. De opstillede retningslinjer vil ikke ændre på, at retten ved afgørelsen af, om udvisning med sikkerhed vil være i strid med EMRK artikel 8 i den konkrete sag skal foretage en samlet og konkret vurdering. Retningslinjerne vil derfor skulle fraviges, hvis de vil føre til en udvisning, som med sikkerhed er i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Da EMRK artikel 8 i alle tilfælde indebærer en afvejning, er der en risiko for, at de danske domstole og EMD i forbindelse med prøvelse af en konkret sag om en kriminel udlænding, som i overensstemmelse med retningslinjerne ellers vil skulle udvises, vil kunne nå frem til, at det ikke efter EMRK artikel 8 er muligt at udvise den pågældende efter en samlet og konkret vurdering af de relevante omstændigheder.

Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at retningslinjerne og gennemgangen af retspraksis i lovforslaget giver et fuldt oplyst og tilstrækkeligt grundlag for domstolenes vurdering af udvisningsspørgsmålet i konkrete sager.

Det er ikke i strid med princippet om magtfordeling i grundlovens § 3, at lovgivningsmagten (Folketinget og regeringen i forening) fastsætter generelle retningslinjer for, hvornår kriminelle udlændinge i almindelighed kan udvises, uden at det med sikkerhed er i strid med EMRK artikel 8. Det bemærkes i øvrigt, at domstolene uanset retningslinjerne i hver enkelt sag vil skulle foretage en konkret vurdering af, om udvisning med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.3 og 2.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger samt til bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 4.

2.3. Ny advarselsordning til tydeliggørelse af ordningen om betinget udvisning

Advokatrådet og Amnesty International anfører, at udvisningsreglerne i praksis allerede anvendes på den foreslåede måde.

Foreningen af Udlændingeretsadvokater finder det betænkeligt og uacceptabelt, hvis lovforslaget betyder, at en advarsel skal tillægges en sådan betydning, at den kan tilside-sætte eller omgå proportionalitetsafvejningen og dermed åbne op for flere udvisninger. Det anføres endvidere, at der med forslaget, der modsat den gældende ordning også omfatter EU-borgere, vil være en fare for, at man overtræder de principper, som efter EU-reglerne gælder for begrænsning af retten til fri bevægelighed. Foreningen bifalder, at en advarsel tildeles ved domsafsigelse, og at dommeren skal vejlede om betydningen heraf.

Institut for Menneskerettigheder forstår forslaget sådan, at ikke kun tidligere domme om betinget udvisning, men også tidligere påstande om udvisning, der ikke førte til dom, fremover skal anses som en advarsel, der skal tillægges selvstændig vægt, og finder, at dette kan medføre en vis skærpelse af udvisningspraksis med tilbagevirkende kraft.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater er betænkelig ved en tidsbegrænset advarselsordning og henstiller, at der indsættes en tidsmæssig begrænsning af en advarsel. Det anføres, at det må betegnes som et fundamentalt retssikkerhedsprincip, at den domfældte forstår og kan overskue konsekvenserne af sin dom, og at dansk ret helt overvejende er præget af tidsbegrænsning vedrørende sanktioners gentagelsesvirkning. **Retspolitisk Forening** anfører, at der er tale om en markant skærpelse, da en advarsel efter forslaget har længevarende/permanent virkning, mens en betinget udvisning i dag bortfalder efter en tidsbestemt periode.

Præsidenten for Østre Landsret og Præsidenten for Vestre Landsret finder, at forholdet mellem udlændingelovens § 26, stk. 2, og udlændingelovens § 26 b bør klargøres i bemærkningerne.

Med lovforslaget foreslås det, at ordningen med betinget udvisning tydeliggøres ved at indføre en egentlig advarselsordning uden prøvetid. Af samme grund forlades terminologien om, at en udvisning er betinget. Med forslaget tydeliggøres det således, at det skal indgå som et skærpende element i afvejningen af, om udvisning fortsat med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, at en udlænding tidligere er tildelt en advarsel om, at fortsat kriminalitet kan føre til udvisning, og at udvisning efter omstændighederne kan anses for særlig påkrævet på grund af, at den pågældende udlænding er tildelt en sådan advarsel. Dette gælder, uanset hvornår et nyt strafbart forhold måtte blive begået. Dette er en betydelig skærpelse i forhold til prøvetiden på 2 år i dag. Det er dog samtidig klart, at den vægt, der kan lægges på en advarsel, falder med tiden. Tildeles udlændingen en advarsel, foreslås det, at retten i forbindelse med dommens afsigelse skal vejlede udlændingen om betydningen heraf.

Den foreslåede bestemmelse i § 2, stk. 3, medfører, at en dom om betinget udvisning på grund af en lovovertrædelse begået før lovens ikrafttræden inden for prøvetiden for den betingede udvisning har samme virkning som en advarsel. Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker hertil, at der ikke med lovforslaget er tilsigtet nogen ændringer i dom-

stolenes vurdering af betydningen af en tidligere påstand om udvisning eller tidligere dom om betinget udvisning, hvor prøvetiden er udløbet.

Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at den foreslåede ændring af udvisningsreglerne er i overensstemmelse med EU-retten. Det bemærkes i den forbindelse, at ministeriet i lyset af høringssvarene fra præsidenterne for Østre og Vestre Landsret under afsnit 9 i de almindelige bemærkninger har præciseret forholdet mellem udlændingelovens § 26, stk. 2, og udlændingelovens § 26 b.

Der henvises i øvrigt til pkt. 3.3, 3.4 og 9 i lovforslagets almindelige bemærkninger, samt til bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 1-3, og § 2, stk. 3.

2.4 Varigheden af indrejseforbud

Advokatrådet anfører, at indrejseforbud af kort varighed efter omstændighederne vil kunne udgøre en krænkelse af Danmarks internationale forpligtelser, herunder Børnekonventionen, og bemærker, at Danmark er underlagt andre internationale forpligtelser end EMRK artikel 8, og at udvisning, herunder varigheden af et indrejseforbud, tillige skal være i overensstemmelse med disse internationale forpligtelser.

Foreningen af Udlændingeretsadvokater finder det bekymrende, at lovændringen i praksis betyder, at der kan ske flere udvisninger, og bemærker, at forslaget har til formål at omgå Danmarks internationale forpligtelser i henhold til den proportionalitetsvurdering, som domstolene skal foretage. Foreningen finder, at loven kan komme til at "ramme for bredt", idet udlændinge, der kun har begået mindre alvorlig kriminalitet, og som ikke har nogen kriminel løbebane, vil kunne udvises, hvilket kan have uforholdsmæssigt store konsekvenser for familien.

Med lovforslaget foreslås det, at der fremover kan meddeles indrejseforbud af kortere varighed end fastsat i udlændingelovens § 32, stk. 2 og 3, hvis det betyder, at der dermed kan ske udvisning i en sag, hvor dette ellers med sikkerhed ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Hvis et indrejseforbud af kortere varighed vil betyde, at der kan ske udvisning, hvor dette ellers med sikkerhed er i strid med Danmarks internationale forpligtelser, vil varigheden af indrejseforbuddet i alle tilfælde skulle afkortes, så der i videst muligt omfang udvises, når dette ikke med sikkerhed er i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Det helt klare udgangspunkt vil fortsat være, at indrejseforbuddets varighed fastsættes automatisk på baggrund af den idømte frihedsstraf. Det er således alene i tilfælde, hvor varigheden af et indrejseforbud vil have selvstændig og afgørende betydning for, om udvisning med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, at der kan meddeles indrejseforbud af kortere varighed.

Det forudsættes, at den foreslåede bestemmelse i lovforslaget administreres i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Der henvises i øvrigt til pkt. 4.3 og 4.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger samt til bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 5.

3. Lovforslaget

Der er foretaget en række mindre lovtekniske ændringer og mindre redaktionelle justeringer og ændringer, herunder en præcisering i afsnit 9 i de almindelige bemærkninger vedrørende forholdet mellem udlændingelovens § 26, stk. 2, og udlændingelovens § 26 b, i forhold til det udkast til lovforslag, der blev sendt i høring.