

Ministeren

Udlændinge- og Integrationsudvalget
Folketinget
Christiansborg
1240 København K



Udlændinge- og
Integrationsministeriet

Udlændinge- og Integrationsudvalget har den 1. marts 2018 stillet følgende spørgsmål nr. 1 til L 156 til udlændinge- og integrationsministeren, som hermed besvares.

Spørgsmål nr. 1 til L 156:

Ministeren bedes kommentere henvendelsen af 1/3-18 fra Institut for Menneskerettigheder, jf. L 156 - bilag 1.

Svar:

1. I henvendelsen af 1. marts 2018 fra Institut for Menneskerettigheder anmoder instituttet om foretræde for Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg i forbindelse med behandlingen af lovforslaget. Baggrunden for anmodningen er instituttets bekymring om, at lovforslagets retningslinjer ikke er tilstrækkeligt omfattende, hvilket ifølge instituttet begrænser deres praktiske anvendelighed. Institutet henviser i den forbindelse til instituttets høringssvar af 9. februar 2018 vedrørende lovforslaget.

Institut for Menneskerettigheder havde foretræde for Udlændinge- og Integrationsudvalget den 13. marts 2018, og instituttet har sendt det talepapir, der blev anvendt i den forbindelse, til Udlændinge- og Integrationsudvalget (bilag 5 til lovforslaget).

I anledning af høringssvaret og talepapiret kan følgende oplyses:

2. I lovforslaget er der på baggrund af Menneskerettighedsdomstolens praksis fastsat retningslinjer for, hvornår der for fire forskellige kategorier af kriminelle udlændinge, der begår visse former for kriminalitet, i almindelighed kan ske udvisning, uden at det med sikkerhed vil være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 8. Retningslinjerne tager udgangspunkt i den straf, som den pågældende idømmes, og der er desuden opstillet visse forudsætninger for, hvornår retningslinjerne kan anvendes.

Som det fremgår af pkt. 2.4.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, vil de opstillede retningslinjer ikke ændre på, at retten ved afgørelsen af, om udvisning

6. april 2018

Familiesammenføring
Slotsholmsgade 10
1216 København K

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

CVR-nr. 36977191

Sags nr. 2018 - 3831
Akt-id 383162

med sikkerhed vil være i strid med EMRK artikel 8 i den konkrete sag, skal foretage en samlet og konkret vurdering med udgangspunkt i de såkaldte Maslov-kriterier og øvrig praksis fra Menneskerettighedsdomstolen.

3. Det fremgår af høringsvaret og talepapiret, at instituttet anbefaler, at der i lovforslaget inkluderes yderligere praksis fra Menneskerettighedsdomstolen.

Som det fremgår af pkt. 2.1.2.5.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, er der et meget stort antal afgørelser fra Menneskerettighedsdomstolen på området for udvisning af kriminelle udlændinge. Beskrivelsen i lovforslaget er derfor begrænset til afgørelser, der er afsagt efter årtusindskiftet. Endvidere er gennemgangen begrænset til afgørelser, der belyser det strafniveau, hvor Domstolen inden for de enkelte kategorier som udgangspunkt accepterer, at udvisning kan ske uden at krænke EMRK artikel 8, eller som belyser de opstillede forudsætninger for, hvornår retningslinjerne kan anvendes.

Det bemærkes i den forbindelse, at Rigsadvokaten har udarbejdet forskellige værktøjer, som kan hjælpe og støtte anklagerne i deres forberedelse af udvisningssager, herunder oversigter over udvisningspraksis ved både Menneskerettighedsdomstolen og Højesteret. Oversigterne over udvisningspraksis er offentligt tilgængelige og opdateres løbende.

Endvidere bemærkes det, at der synes at være en bevægelse i Menneskerettighedsdomstolens nyeste praksis i retning af, at Domstolen har givet medlemsstaterne en større skønsmargin, og at der i proportionalitetsafvejningen synes at blive lagt større vægt end tidligere på hensynet til kriminalitetens art og grovhed eller den pågældendes kriminelle løbebane over for hensynet til udlændingen eller dennes eventuelle familie, således at ældre afgørelser ikke nødvendigvis kan tillægges samme betydning som nyere afgørelser ved vurderingen af, om udvisning efter en samlet og konkret vurdering af de relevante omstændigheder med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

4. Det fremgår herudover af høringsvaret og talepapiret, at instituttet anbefaler, at lovforslaget suppleres med nærmere beskrivelser af dels afgrænsningen af forudsætningerne for, at retningslinjerne kan anvendes, dels udvisningspraksis uden for retningslinjernes anvendelsesområde. Dette skyldes, at instituttet finder, at retningslinjerne efterlader en række spørgsmål, som lovforslaget ikke bidrager til at besvare.

Det bemærkes i den forbindelse indledningsvis, at hvis en situation ikke er omfattet af retningslinjerne, så vil det fortsat være sådan – som det også er tilfældet efter gældende ret – at den pågældende skal udvises, medmindre det med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, hvilket vil skulle vurderes i lyset af den seneste praksis fra Menneskerettighedsdomstolen.

Der henvises herudover til pkt. 4.1-4.3 nedenfor, som indeholder visse supplerende beskrivelser.

4.1. Instituttet anbefaler bl.a., at det defineres nærmere i lovforslaget, hvad der menes med "et vist minimum af tilknytning", og at der fastsættes retningslinjer for, hvordan domstolene skal forholde sig, hvis der ikke er en sådan tilknytning.

I lovforslaget er der bl.a. fastsat retningslinjer for, hvornår der i almindelighed kan ske udvisning af kriminelle udlændinge, der er født og opvokset i Danmark eller kommet hertil som mindreårige og har henholdsvis ikke har stiftet familie. En af forudsætningerne for, hvornår retningslinjerne kan anvendes, er for begge disse kategorier, at udlændingen skal have et vist minimum af tilknytning til det land, som den pågældende forventes at tage ophold i.

Der henvises i den forbindelse til pkt. 2.1.2.4.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger, som indeholder en gennemgang af, hvornår Menneskerettighedsdomstolen i sin praksis fra 2009 og frem til i dag har fundet, at en udlænding havde tilknytning til det land, som den pågældende måtte forventes at tage ophold i. Heraf fremgår bl.a., at Domstolen har fundet, at en udlænding havde tilknytning til det land, som den pågældende måtte forventes at tage ophold i, i en situation, hvor udlændingen havde opholdt sig de første fem år af sit liv i nationalitetslandet, og hvor det lod til, at udlændingen talte sproget nogenlunde. Domstolen har også fundet, at der var tilknytning i en situation, hvor nogle af en udlændings familiemedlemmer havde venner og kontakter i landet, så udlændingen ikke kunne anses for at være fuldstændig isoleret ved tilbagesendelse, og ved, at udlændingen talte sproget.

Som det fremgår af gennemgangen, skal der ikke meget til, før forudsætningen i retningslinjerne om, at udlændingen skal have et vist minimum af tilknytning, er opfyldt.

Det er imidlertid efter Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse vanskeligt at fastsætte et udgangspunkt for, hvornår der kan udvises i tilfælde, hvor der netop ikke er et sådant minimum af tilknytning, altså hvor alvorlig kriminalitet, der i givet fald skal være tale om. I den forbindelse bemærkes det dog, at det er Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at det ved proportionalitetsvurderingen – også når situationen falder uden for de opstillede retningslinjer – må antages, at hensynet til kriminalitetens art og grovhed og den pågældendes kriminelle løbebane må skulle tillægges større vægt end tidligere over for hensynet til udlændingen og dennes eventuelle familie.

4.2. Instituttet anbefaler desuden, at der fastsættes retningslinjer for, hvornår en kriminel udlænding, der har begået kriminalitet som mindreårig, i almindelighed kan udvises, uden at det er i strid med menneskerettighederne.

I lovforslaget er der bl.a. fastsat retningslinjer for, hvornår der i almindelighed kan ske udvisning af kriminelle udlændinge, der er født og opvokset i Danmark eller

kommet hertil som mindreårige og ikke har stiftet familie. En af forudsætningerne for, at retningslinjerne kan anvendes, er, at der ikke er tale om et strafbart forhold begået som mindreårig, hvilket vil sige, imens den pågældende er under 18 år.

Spørgsmål om betydningen af, at kriminaliteten er begået, mens udlændingen var mindreårig, er omtalt under pkt. 2.1.2.4.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Heraf fremgår det, at det forhold i visse tilfælde i praksis har haft afgørende betydning for, at den pågældende ikke kunne udvises, jf. f.eks. Maslov mod Østrig, dom af 23. juni 2008, hvor de forbrydelser, som den mindreårige udlænding havde begået, med en enkelt undtagelse, var af ikke-voldelig karakter.

Kriminalitetens beskaffenhed kan imidlertid efter Menneskerettighedsdomstolens praksis medføre, at der kan ske udvisning, selv om udlændingen var mindreårig på gerningstidspunktet, jf. f.eks. Küleki mod Østrig, dom af 1. juni 2017, hvor Domstolen udtalte, at den kriminalitet, som en mindreårig udlænding havde begået, var af alvorlig og voldelig karakter. Den mindreårige udlænding var senest straffet med to et halvt års fængsel for røveri under skærpende omstændigheder.

Selv om kriminaliteten er begået af den kriminelle udlænding som mindreårig, betyder det således ikke, at den pågældende ikke kan udvises. I et sådant tilfælde vil retten fortsat skulle foretage en samlet og konkret vurdering efter EMRK artikel 8 under inddragelse af bl.a. Maslov-kriterierne og øvrig praksis fra Menneskerettighedsdomstolen.

Det er efter Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse vanskeligt at fastsætte et udgangspunkt for, hvornår der i almindelighed kan ske udvisning af kriminelle udlændinge, der har begået kriminaliteten som mindreårige. I den forbindelse bemærkes det dog, at det er Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at det ved vurderingen af betydningen af det forhold, at kriminaliteten er begået, mens udlændingen var mindreårig, må antages, at den rolle, som den pågældendes alder spiller i proportionalitetsafvejningen, vil skulle tillægges mindre vægt end tidligere over for hensynet til kriminalitetens art og grovhed eller den pågældendes kriminelle løbebane.

4.3. Instituttet anfører herudover, at der mangler retningslinjer for, hvordan man skal forstå forudsætningen om, at familien kan – eller ikke kan – forventes at flytte med udlændingen til det land, som den pågældende må forventes at tage ophold i.

I lovforslaget er der bl.a. fastsat retningslinjer for, hvornår der i almindelighed kan ske udvisning af kriminelle udlændinge, der er født og opvokset i Danmark eller kommet hertil som mindreårige og har stiftet familie, og for kriminelle udlændinge, der er kommet til Danmark som voksne og har stiftet familie. En af forudsætningerne for, at retningslinjerne kan anvendes, er for begge disse kategorier, at det ikke i praksis vil være umuligt for familien at følge med udlændingen til det land, som den pågældende må forventes at tage ophold i.

Spørgsmålet om betydning af alvorligheden af de vanskeligheder, den medfølgende familie vil blive udsat for i det land, som den pågældende må forventes at tage ophold i, er omtalt under pkt. 2.1.2.4.5 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Heraf fremgår det, at Menneskerettighedsdomstolen i tidligere praksis i visse tilfælde har fundet, at der ikke kunne udvises i sager, hvor det i praksis ville være umuligt for en udlændings familie at følge med til det land, som den pågældende måtte forventes at tage ophold i, jf. f.eks. Amrollahi mod Danmark, dom af 11. juli 2002.

Der synes imidlertid i den nyeste praksis fra Menneskerettighedsdomstolen i proportionalitetsafvejningen 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. Der vil således kunne være tilfælde, hvor kriminaliteten er så alvorlig, at den kriminelle udlænding kan udvises, selv om det i praksis vil være umuligt for udlændingens familie at følge med til det land, som den pågældende må forventes at tage ophold i, jf. f.eks. Salem mod Danmark, dom af 1. december 2016.

Ved vurderingen af de vanskeligheder, som udvisning af den kriminelle udlænding vil medføre for familien, har Menneskerettighedsdomstolen i visse situationer desuden tillagt det betydning, at kontakten til de tilbageværende familiemedlemmer kunne opretholdes over telefon/internet og/eller gennem besøg, jf. f.eks. Krasniqi mod Østrig, dom af 25. april 2017, præmis 53.

Det er efter Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse vanskeligt at fastsætte et udgangspunkt for, hvornår der i almindelighed kan ske udvisning af kriminelle udlændinge, hvis det i praksis vil være umuligt for udlændingens familie at rejse med til det land, som den pågældende må forventes at tage ophold i. I den forbindelse bemærkes det dog, at det er Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at det ved proportionalitetsvurderingen – også når situationen falder uden for de opstillede retningslinjer – må antages, at hensynet til kriminalitetens art og grovhed og den pågældendes kriminelle løbebane må skulle tillægges større vægt end tidligere over for hensynet til udlændingen og dennes eventuelle familie.

Inger Støjberg

/

Jesper Gori