



D A N S K R E T S P O L I T I S K F O R E N I N G

den 10. januar 2005.

HØRINGSUDTALELSE

fra

Dansk Retspolitisk Forening

Vedr.

høring fra Ministeriet fra Flygtninge, Indvandrere og Integration af 22.12.2005 m. svarfrist 11.1.2006 (j.nr. 2005/4000-65) over "Udkast til forslag til lov om ændring af udlændinge-loven (Betinget udvisning, skærpelse af udvisningsreglerne og reglerne om indrejseforbud m.v.)".

I anledning af det tilsendte udkast til lovforslag mv. skal Dansk Retspolitisk Forening (DRF) fremkomme med en række både almene og konkrete udtalelser:

**DRF's almene udtalelser – kritik af lovgivningspraksis:**

Til grund for det fremsendte ændringsforslag ligger oprindelig Lov nr. 226 af 8.6.1983.

I perioden fra 1983-1989 er loven ændret 3 gange dvs. hvert andet år.

I perioden fra 1990-2001 (inkl.) er loven ændret 25 gange eller 2,2 gange årligt.

I perioden fra 2002-2005 er loven ændret 26 gange eller knap 8 gange årligt.

Ændringerne efter 1989 er påvirkede af den ændrede politiske situation i Østeuropa og på Balkan og ændringerne efter 2001 er foranledigede af angrebet på World Trade Center den 11. september 2001 og er i vidt omfang led i regeringens terrorbekæmpelsespolitik.

9 af de 25 lovændringer fra 1989-2001 vedrørte spørgsmål om midlertidige opholdstilladelser ('til visse personer fra det tidligere Jugoslavien').

Lovændringerne efter 2001 har en langt mere blandet karakter, men vedrører i vidt omfang skærpelse og begrænsning af udlændinges rettigheder.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget til 1983-loven at sigtet med lovforslaget er

*"i første række at give udlændinge en øget retsbeskyttelse, navnlig de udlændinge, som har opnået en fastere tilknytning til landet..."*

*Justitsministeriet kan i den forbindelse ud fra retssikkerhedsmæssige hensyn tiltræde, at der bør gennemføres en trinmæssig begrænsning i udvisningsadgangen over for udlændinge, som gennem længere ophold har opnået en fastere tilknytning til landet, og at de humanitære hensyn, der allerede i dag tages i betragtning ved afgørelser i udvisningssager, bør fremgå af loven."*

Som det fremgår, er der især efter 2001 tale om en voldsomt stigende ændringshastighed af udlændingeloven.

Fra 2001 til 2005 benyttedes udlændingelovgivningen til opfølgning af regeringens såkaldte anti-terrorpakke og senest handlingsplanen for terrorbekæmpelse fra november 2005 – der også ligger bag det konkrete lovforslag.

Udlændinges adgang til indrejse og til ophold er således blevet skærpet betydeligt især i de senere år, imens adgangen til udvisning og afvisning er blevet lettet. Retsbeskyttelsen for udlændinge i Danmark og for udlændinge, der ønsker adgang til Danmark er således blevet svækket betydeligt siden den oprindelige lovs vedtagelse.

I 2002 indførtes/ændredes

- regler til gennemførelse af EU-forordning om fri bevægelighed for visumindehavere til længere ophold og Rådsdirektiv om gensidig anerkendelse af afgørelser om udsendelse af tredjelandsstatsborgere
- regler om frakendelse af dansk indfødsret erhvervet ved svig
- initiativer mod terrorisme som opfølgning på FNs Sikkerhedsråds resolution nr. 1371
- afskaffelse af de facto-flygtningebegrebet, effektivisering af asylsagsbehandling, skærpede betingelser for meddelelse af tidsbegrænset opholdstilladelse og stramning af betingelserne for familiesammenføring mv.
- forslag til Rådsdirektiv om definition af hjælp til ulovlig indrejse og transit mv. samt ophævelse af adgang til opsættende virkning ved påklage af visse afgørelser om administrativ udvisning af EU/EØS statsborgere
- ophævelse af lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien

I 2003 indførtes/ændredes

- regler vedr. behandling af sager vedr. uledsagede mindreårige asylansøgere
- skærpelse af udsendelsesforanstaltninger, effektivisering af sagsbehandlingen vedr. ansøgninger om humanitær opholdstilladelse mv.
- reform af aktiverings- og undervisningsindsatsen over for voksne asylansøgere mv. og af systemet vedrørende udbetaling af kontante ydelser til asylansøgere
- kvindelig omskæring
- retshjælpsordning i børnebortførelsessager
- lovens formål, udmelding af landstal, visitering, introduktionsprogrammet, tilbud, rådgivningsforpligtelse, finansiering og tidligere tidsbegrænset opholdstilladelse til velintegrederede udlændinge
- ændring af reglerne om tilknytningskrav v. ægtefællesammenføring og styrket indsats mod ægteskaber, der indgås mod eget ønske

I 2004 indførtes/ændredes

- ændring af reglerne om meddelelse af opholdstilladelse på grundlag af beskæftigelse som følge af EU-udvidelsen den 1. maj 2004
- ændring af reglerne om familiesammenføring med børn, herunder begrænsning af adgangen til familiesammenføring med børn for personer, der er dømt for seksuelle overgreb eller vold mv. mod børn, skærpelse af betingelserne for opholdstilladelse til udenlandske religiøse forkyndere mv., begrænsning af adgangen til ægtefællesammenføring for personer, der er dømt for vold mv. mod en tidligere ægtefælle eller samlever mv.
- skærpelse af straffniveauet for ulovlig beskæftigelse af udlændinge
- ændrede visumbetingelser, udvisning ved dom for ulovlig tvang i forbindelse med indgåelse af ægteskab, børnebortførelse eller menneskehandel samt afskæring af kontante ydelser til asylansøgere i åbenbart grundløs-hasteproceduren mv.

I 2005 indførtes/ændredes

- tilknytning til Eurodac-forordningen og Dublinforordningen på mellemstatsligt grundlag

- skærpet straf for ulovlig beskæftigelse, afskaffelse af madkasseordningen, styrkelse af oplysningsgrundlaget i sager om helbredsbetings humanitær opholdstilladelse, præcisering af Flygtningenævnets uafhængighed, fremhævelse af hensynet til familiens enhed, udvidelse af personkredsen, der kan modtage hjælp efter repatrieringsloven mv.
  - styrkelse af familiesammenførtes danskundlærning og fremrykket og intensiveret danskuddannelse til flygtninge
  - ændret udvælgelse af og styrket integrationsindsats over for kvoteflygtninge
  - konsekvensændringer som følge af kommunalreformen
  - forenkling, harmonisering og objektivering af reglerne for inddrivelse af gæld til det offentlige mv.
  - konsekvensrettelser s. flg. Af kommunalreformen
  - regional statsforvaltning
  - sagsomkostninger, retshjælp og fri proces
- (Kilde: Karnovs netudgave)

Lovændringerne har ikke blot svækket udlændinges retsstilling indholdsmæssigt. Loven er også ved de konstante ændringer konstant vokset, og den er blevet rodet og uoverskuelig (jfr. bl.a. også noterne til Karnovs kap. 7).

Loven var oprindeligt på 7 trykte sider, og i dag er den på 30 trykte sider, hvortil i Karnovs udgave kommer 84 siders tættrykte kommentarer altså i alt 114 sider.

Justitsministeriet har i 2005 udgivet en vejledning om lov kvalitet. Heraf fremgår det (s.12) af det er

*"en almindelig erfaring, at forholdsvis mange, men kortfattede, paragraffer og stykker mv. er væsentlig lettere at tilegne sig end færre, men mere omfattende. Som almindelig regel bør en paragraf sjældent omfatte mere end 3-4 stykker. I stedet bør det overvejes at dele den op i flere paragraffer".*

Det fremgår af samme vejledning, at der ikke kan angives noget fast princip for, om der skal vælges ændringslov eller ny hovedlov, men

*"Generelt kan det siges, at en ny hovedlov bør vælges, hvis de foreslåede ændringer bygger på principielle synspunkter, som er nye i forhold til den hidtidige lovgivning, og ændringerne berører et større antal af den gældende lovs bestemmelser. " (s.27)*

De gennemførte ændringer viser at hensynet til retsbeskyttelse af udlændinge ikke længere er det bærende bag den stærkt opsvulmede lov.

I den sammenhæng kan det også bemærkes, at den nugældende lov bekendtgørelse nr. 826 af 28.08.2005 i § 9 (om opholdstilladelse til udlændinge i ægteskab eller samlivslignende forhold) for øjeblikket indeholder **25 stykker!** Hertil kommer at § 9 er suppleret med §§ 9a-9f, § 42 er suppleret med §§42a-j og § 58 med §§58a-h.

Supplering med flere nye paragraffer litreret a, b, etc. forekommer i følgende paragraffer: 2, 3, 4, 9, 11, 17, 18, 25, 27, 29, 32, 37, 40, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 53, 56, 58, 59.

Hvis Justitsministeriets opfattelse skal tages seriøst er det således på høje tid, at der udarbejdes forslag til en ny hovedlov, der kan tilvejebringe et mere

overskueligt grundlag til at vurdere retsområdet både for Folketinget, forvaltningen og borgerne.

Den nuværende lovgivningspraksis på området, især således som den har udviklet sig med de seneste års meget hyppige lovændringer undergraver både den klassiske retssikkerhed, forstået som forudsigelighed i retsanvendelsen for borgerne og den materielle retssikkerhed, der tilsigter at sikre borgerens (også den udenlandske borgers) værdighed.

Udenlandske medborgeres både formelle og materielle retssikkerhed trues både af lovgivningshastigheden, uoverskueligheden og den indholdsmæssige udhuling af deres rettigheder til at opnå ophold og bevare retten til opholdet.

DRF anser denne udvikling for meget uheldig for alle borgere i Danmark. En svækkelse af udvalgte (udenlandske) medborgeres og gruppers rettigheder kan let få konsekvenser for en accept af begrænsninger af alle borgers retssikkerhed. Kritikken af lovgivningens indhold er blevet fremført fra både udenlandsk og indenlandsk side igennem de seneste år. DRF ønsker hermed også at fremføre en kritik af selve lovgivningspraksis på området.

Der er tale om et lovgivningsindhold og en lovgivningspraksis, der undergraver i forvejen svage medborgeres retsstilling, og som i praksis i kraft af den hastige lovændring også undergraver både høringsinstitutioners, domstoles og folketingsmedlemmers indflydelse på området.

**DRF's konkrete kommentarer til "Udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Betinget udvisning, skærpelse af udvisningsreglerne og reglerne om indrejseforbud m.v.)"**

Lovforslaget har til formål at gennemføre de elementer i regeringsgrundlaget og regeringens integrationsaftale med Dansk Folkeparti, der angår udvisning af udlændinge.

Lovforslaget indeholder endvidere en delvis opfølgning bl.a. af regeringens handlingsplan for terrorbekæmpelse fra nov. 2005. Arbejdsgruppen anbefaler bl.a. i pkt. 37 (s.17) at der indføres særlige udvisningsregler for religiøse forkyndere.

Advokatrådet har i sin henvendelse (af 21.12.05) til regeringen om handlingsplan for terrorbekæmpelsen fremhævet at bekæmpelsen skal ske under en samtidig hensyntagen til befolkningens retssikkerhed og til de grundlæggende værdier. Advokatrådet henviser til en resolution vedtaget af sammenslutningen af europæiske advokatråd (CCBE). CCBEs udtalelse er vedlagt og fremhæver organisationens bekymring overfor tendensen i Europa til at bekæmpe terrorisme igennem forslag og anvendelser af sagsbetinget lovgivning. Denne lovgivning er ofte af tvivlsom kvalitet og har konsekvenser for det grundlag og de værdier europæisk civilisation hviler på.

**DRF tilslutter sig denne bekymring.**

Lovforslaget understøtter den tendens til svækkelse af udlændinges retssikkerhed, som har præget reguleringen på området ikke mindst siden 11.9.2001.

#### Lettere udvisningsadgang

Efter 1983-lovens § 22 kunne en udlænding, der havde haft ophold her i landet i 7 år kun udvises i tre tilfælde, nemlig aht. statens sikkerhed, ved vedholdende grov kriminalitet eller hvis udlændingen idømmes ubetinget straf af mindst 6 års fængsel og udlændingen under hensyn til arten eller grovheden af den begåede kriminalitet ikke bør forblive i landet.

Flygtninge blev efter 1983-loven sidestillet med udlændinge med 7 års ophold. Disse regler er stadig gældende. En udlænding, der har opholdt sig i landet i ½ år, har således efter den nugældende lov en stærk retsbeskyttelse mod udvisning.

§ 22 er senere blevet skærpet på en lang række områder. Særlig reglerne om udvisning af udlændinge på grund af kriminalitet har været genstand for løbende revision og skærpelse. Dette lovforslag svækker yderligere retsstillingen ved at stille krav om 9 års ophold (for udlændinge) under henvisning til de skærpede krav for opnåelse af statsborgerret. Desuden stilles der nu krav om 8 års ophold i landet for flygtninge (med opholdstilladelse efter §§ 7 eller 8).

Efter den nugældende lovs § 23 kan udlændinge, der har haft lovligt ophold i mere end de sidste 3 år kun udvises under nærmere omstændigheder. Denne beskyttelse svækkes nu ved, at der stilles krav om at opholdet skal have varet i 5 år.

**Denne sammenhæng mellem skærpede krav til opnåelse af statsborgerret og lettere adgang til udvisning af udlændinge og flygtninge betyder en dobbelt svækkelse af udlændinges retssikkerhed.**

**DRF kan derfor ikke tilslutte sig denne skærpelse.**

**Sammenligningen mellem udlændinge og flygtninge fører desuden til en voldsom svækkelse af flygtnings retsbeskyttelse mod udvisning. Dette må DRF på det kraftigste afvise.**

#### Betinget udvisning

Lovforslaget lægger i §§24a og b op til lettere adgang til udvisning og til indførelse af en ny institution "betinget udvisning".

Forslaget om betinget udvisning stammer fra regeringsgrundlaget for VKII, hvor der iflg. Bemærkningerne til lovforslaget er anført følgende:

"En betinget udvisning vil være en klar advarsel til den kriminelle og vil samtidig kunne tjene som en alvorlig påmindelse til familien om, hvad konsekvensen af næste skridt ud på en kriminel løbebane vil være. En sådan advarsel vil forhåbentlig øge familiens opmærksomhed på problemet og hjælpe til at holde den dømte væk fra kriminalitet. Derfor vil regeringen undersøge muligheden for at indføre regler om betinget udvisning.

Det er hensigten, at den betingede udvisning skal kunne knyttes til en frihedsstraf i de tilfælde, hvor den tiltalte er tæt på en egentlig udvisning..."

Arbejdsgruppen, der har udarbejdet lovforslaget skriver, at en ordning af denne karakter vil udgøre en skærpelse af udvisningsområdet, og begrundet den kriminalpræventivt.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at "(B)etinget udvisning må aldrig erstatte udvisning. En udlænding må således ikke udvises betinget, hvis betingelserne for udvisning er til stede". Dette fremgår ikke af selve lovtæksten.

**DRF er af den opfattelse, at der her er tale om at der forsøges 'lovgivet gennem bemærkningerne', hvilket må afvises. Beslutning om udvisning og betinget udvisning træffes af domstolene.**

**DRF opfatter forslaget om indførelse af betinget udvisning som en yderligere svækkelse af udlændinges retsstilling. Det kriminalpræventive sigte med forslaget bør efter DRF's mening kunne tilgodeses på andre innovative måder. DRF foreslår i stedet en nærmere undersøgelse af, hvilke andre former for samarbejde med familierne, der vil kunne styrke dem til at medvirke til at holde de dømte fra kriminalitet.**

#### Skærpelse af reglerne om indrejseforbud

Forslaget vedrører udlændinge, der har begået kriminalitet og som ikke har haft ophold i landet i længere tid end de sidste seks måneder. Forslaget indebærer, at de, hvis de udvises ved dom, også får indrejseforbud på automatisk 5 år.

Bemærkningerne til dette forslag anfører:

Forslaget indebærer, at meddelelse af indrejseforbud i forbindelse med udvisning ved dom af en udlænding, som ikke har haft lovligt ophold her i landet i længere tid end de sidste seks måneder, *ikke længere følger det almindelige system i udlændingelovens §32 stk.2., hvorefter længden af indrejseforbud afhænger af den konkret forskyldte straf.* I stedet meddeles indrejseforbud altid for mindst 5 år. (fremhævet her)

**Forslaget er efter DRFs opfattelse udtryk for endnu en svækkelse af udlændinges retsstilling. DRF må kritisere, at der ikke længere vil finde en konkret vurdering sted af den begåede forbrydelse og lovovertræderens tilknytning til landet.**

**I det hele taget bærer også dette lovinitiativ et foruroligende præg af, at den dømmende magts kompetence efter princippet i grundlovens paragraf 3 om statsmagts tredeling går betænkeligt nær.**

**For så vidt angår de øvrige forslag har DRF ingen bemærkninger.**

Med venlig hilsen,

Bjørn Elmquist  
Formand

Hanne Petersen  
Bestyrelsesmedlem