



RETSPOLITISK FORENING

HØRINGSSVAR

Til Udlændinge- og Integrationsministeriet

Høring til forslag til lov om ændring af udlændingeloven og forskellige andre love (skærpe af udvisningsreglerne m.v.)

Modtaget ved høringsbrev af 6. Januar 2025 - med svarfrist 3. Februar 2025

Svar fremsendt pr. mail til familiesammen@uim.dk med kopi til noaf@uim.dk.

Sagsnr. 2024 - 16475

Indledning

Dette høringssvar tager udgangspunkt i lovforslagets erklærede mål om at skærpe udvisningsreglerne for kriminelle udlændinge samt de tilhørende konsekvensændringer. Retspolitisk Forening vil især vurdere forslaget i lyset af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 8, nationale retssikkerhedsmæssige hensyn og proportionalitetsprincippet.

Overordnede betragtninger

Lovforslaget sigter mod at skærpe reglerne for udvisning af kriminelle udlændinge ved blandt andet at ophæve den nuværende trappestigeordning og reducere vægten af udlændingens opholdstid og tilknytning til Danmark i vurderingen af udvisning. Formålet er at styrke signalværdien af udvisningsinstituttet og øge den generelle afskrækkelse. Selvom intentionen om at sikre offentlig orden og bekæmpe kriminalitet er forståelig, må det konstateres, at lovforslaget rejser *alvorlige* retssikkerhedsmæssige og menneskeretlige problemstillinger.

1. Ophævelse af trappestigeordningen

Den foreslåede ophævelse af trappestigeordningen indebærer, at varigheden af en udlændings ophold i Danmark ikke længere skal indgå som et selvstændigt kriterium i vurderingen af, om der kan ske udvisning. Dette indebærer en radikal omlægning af en ordning, der har været central i dansk udlændingeret siden 1983.

Trappetigeordningen bygger på proportionalitetsprincippet, som sikrer, at udlændinge med længerevarende ophold og stærk tilknytning til Danmark nyder en højere grad af beskyttelse mod udvisning end udlændinge med kortere ophold. Ophævelsen af denne ordning vil svække proportionalitetsafvejningen og kan medføre uproportionale indgreb, især i forhold til såkaldte *settled migrants*, der har levet størstedelen af deres liv i Danmark og har begrænset tilknytning til deres oprindelsesland.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har i adskillige afgørelser, herunder *Maslov mod Østrig* og *Savran mod Danmark*, fastslået, at varigheden af ophold i et land er et centralt element i proportionalitetsvurderingen efter EMRK artikel 8. Ophævelsen af trappetigeordningen risikerer derfor at bringe Danmark i konflikt med sine internationale forpligtelser.

Selvom lovforslaget sigter mod at afskaffe trappetigeordningen, vil de underliggende principper, som ordningen bygger på, fortsat være gældende, da de er forankret i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (EMD) praksis. EMD har konsekvent fastslået, at varigheden af en udlændings ophold i værtslandet, graden af integration samt sociale og familiemæssige bånd skal indgå i proportionalitetsvurderingen ved afgørelser om udvisning. Dette fremgår blandt andet af *Maslov mod Østrig* (2008), hvor Retten i præmis 68-76 understregede, at udvisning af en person, der er vokset op i værtslandet, kun kan ske i ekstraordinære tilfælde af meget alvorlig kriminalitet. Retten betonedede her, at en udlændings varige ophold i landet skaber en berettiget forventning om beskyttelse mod udvisning.

Ligeledes i *Üner mod Nederlandene* (2006) fastslog EMD i præmis 57-58, at proportionalitetsvurderingen skal omfatte kriterier som længden af opholdet, udlændingens alder ved ankomsten, graden af social og kulturel integration, og alvoren af den kriminalitet, der danner grundlag for udvisningen. Her blev det understreget, at længerevarende ophold reducerer statens mulighed for at udvise udlændingen, medmindre der er tale om en betydelig trussel mod den offentlige orden.

I *Jeunesse mod Nederlandene* (2014) præmis 103-108 blev familiemæssige hensyn vægtet tungt, herunder bånd til børn og ægtefæller, hvilket understreger, at beslutninger om udvisning ikke må tilsidesætte individets og familiens rettigheder under artikel 8 i EMRK. Retten fandt her, at længerevarende ophold og stærke familiemæssige bånd kan skabe en så tæt tilknytning til værtslandet, at udvisning vil være uproportional.

Endvidere illustrerer *Boultif mod Schweiz* (2001) i præmis 48, hvordan konsekvenserne af udvisning for en udlændings privatliv og familieforhold skal vægtes mod statens interesse i at opretholde offentlig orden. Retten fastslog, at selv alvorlig kriminalitet ikke automatisk retfærdiggør udvisning, hvis udlændingen har stærke bånd til værtslandet.

Forslaget om at afskaffe trappetigeordningen risikerer derfor at skabe retssikkerhedsmæssige udfordringer, da danske domstole fortsat vil være forpligtede til at følge EMD's praksis og foretage en lignende proportionalitetsvurdering. Det betyder, at Danmark i praksis ikke kan ignorere de principper, som trappetigeordningen bygger på, da de allerede er indskrevet i EMD's retspraksis.

Afskaffelsen af trappetigeordningen kan desuden føre til en stigning i klager til EMD. Sager som *Čonka mod Belgien* (2002) og *Sharifi og andre mod Italien og Grækenland* (2014) viser, hvordan manglende individuel vurdering eller uproportionale udvisninger kan resultere i domsfældelse mod staten. I *Čonka* præmis 59-63 fastslog Retten, at kollektiv udvisning uden individuel vurdering

krænker EMRK, mens Sharifi i præmis 210-216 understregede, at manglende procedurale garantier udgør en krænkelse af artikel 4 i Protokol nr. 4.

Derudover kan sager som Moustahi mod Frankrig (2020) præmis 92-102, hvor børns tarv ikke blev inddraget i beslutningen om udvisning, føre til yderligere domsfældelser mod Danmark, hvis lignende situationer opstår som følge af en manglende trappetigeordning. EMD har konsekvent slået fast, at individuelle forhold, særligt når børn og langvarige ophold er involveret, kræver nøjagtig og omhyggelig vurdering.

I praksis vil danske domstole derfor skulle fortolke og anvende principperne fra EMD's retspraksis, selv hvis trappetigeordningen ophæves. Dette skaber ikke blot usikkerhed, men også risiko for, at Danmark pålægges yderligere byrder i form af klager til EMD og efterfølgende kritik for at tilsidesætte menneskerettigheder. For at undgå dette bør trappetigeordningen bevares, da den sikrer en systematisk og proportional tilgang til udvisningssager, der er i overensstemmelse med EMRK og EMD's praksis.

2. Begrænsning af proportionalitetsvurderingen

Lovforslaget begrænser domstolenes mulighed for at foretage en individuel og helhedsorienteret vurdering af udlændingens forhold. Ved at fastsætte, at udvisning skal ske, medmindre det med sikkerhed strider mod Danmarks internationale forpligtelser, risikerer loven at minimere vægten af andre relevante faktorer, som EMD har fastlagt som afgørende i proportionalitetsvurderinger.

Ifølge EMD's praksis skal vurderingen blandt andet omfatte:

1. Karakteren og grovheden af den begåede kriminalitet.
2. Varigheden af udlændingens ophold i Danmark.
3. Udlændingens sociale og kulturelle integration i Danmark.
4. Udlændingens tilknytning til oprindelseslandet.
5. Familienære hensyn, herunder børns tarv.

Ved at reducere domstolenes skønrum til alene at vurdere overensstemmelsen med internationale forpligtelser svækkes retssikkerheden. Dette kan resultere i afgørelser, der ikke tager tilstrækkeligt hensyn til individets særlige omstændigheder.

3. Risiko for uproportionale indgreb mod settled migrants

Forslaget har potentielt vidtrækkende konsekvenser for *settled migrants*, der er født og opvokset i Danmark eller har tilbragt størstedelen af deres liv her. Disse personer har ofte ingen eller minimal tilknytning til deres oprindelsesland. Uden trappetigeordningen og med en begrænset proportionalitetsvurdering risikerer denne gruppe at blive udsat for udvisning på baggrund af mindre alvorlig kriminalitet, hvilket kan udgøre en uproportional retsforfølgelse.

I *Savran mod Danmark* understregede Storkammeret, at udvisning af en *settled migrant* kræver en nøje afvejning af tilknytning til Danmark og oprindelseslandet samt individets sociale, kulturelle og familiemæssige bånd. Lovforslaget risikerer at tilsidesætte denne type afvejning.

4. Konsekvenser for børn og familier

Lovforslaget tager ikke tilstrækkeligt hensyn til børns tarv, selvom dette er en central menneskeretlig forpligtelse i henhold til FN's Børnekonvention, EU-retten, dens Charter og EMRK artikel 8. Udvisning af en forælder kan have alvorlige konsekvenser for børn, der risikerer at miste kontakten med en primær omsorgsperson eller blive tvunget til at flytte til et land, hvor de ikke har sproglige, sociale eller kulturelle bånd.

I *Maslov mod Østrig* og andre relevante afgørelser har EMD understreget, at børns tarv skal indgå som et afgørende element i vurderingen af proportionaliteten af en udvisning.

5. Forholdet til Danmarks internationale forpligtelser

Selvom lovforslaget erklærer, at udvisning skal ske inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser, er det uklart, hvordan disse forpligtelser vil blive operationaliseret i praksis. Særligt er det uklart, hvordan proportionalitetskravet i EMRK artikel 8 vil blive håndteret, hvis trappestigeordningen ophæves.

Desuden synes lovforslaget at udelukke hensyn til udlændingens rehabiliteringspotentiale og sociale reintegration, hvilket er et centralt element i EMD's proportionalitetsafvejning. Dette overser lovgiver, hvilket i sig selv ikke burde være en faktor der overses, trods de afvejninger og inddragelse af EMD praksis som fremgår af lovforslaget. Der ønskes derfor på den baggrund, at lovgiver kaster blikket tilbage på lovforslaget og ser på de afgørelser EMD har afsagt, herunder *Hirsi Jamaa og andre mod Italien* (2012) præmis 115, *Nasri mod Frankrig* (1995) præmis 44-46, *Üner mod Nederlandene* (2010) præmis 58-59 og *Mamatkulov og Askarov mod Tyrkiet* (2005) præmis 69-70 og anden praksis, som er blevet fremhævet gennem fremstillingen af fhv. vicepræsident for EMD, Jon Fridrik Kjølbro, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere.

Afsluttende bemærkninger

Lovforslaget markerer et markant skift i dansk udlændingeret og indebærer betydelige retssikkerhedsmæssige og menneskeretlige udfordringer. For at sikre, at Danmark fortsat lever op til sine internationale forpligtelser og respekterer retsstatsprincipperne, hvor det:

anbefales at bevare trappestigeordningen som en del af proportionalitetsvurderingen, da den sikrer en rimelig balance mellem hensynet til offentlig orden og udlændingens rettigheder.

anbefales at sikre, at domstolene fortsat har et bredt skønrum til at vægte alle relevante forhold, herunder udlændingens individuelle og familiemæssige situation, i overensstemmelse med EMD's praksis.

anbefales at indføre særlige regler, der sikrer en mere omfattende beskyttelse af *settled migrants* mod udvisning, herunder krav om en dybdegående vurdering af deres tilknytning til Danmark og manglende bånd til oprindelseslandet.

anbefales, at der i loven indarbejdes en pligt til altid at foretage en konkret vurdering af børns tarv i forbindelse med udvisningssager, og at dette moment tillægges afgørende vægt.

anbefales at fastlægge klare retningslinjer for, hvordan Danmarks internationale forpligtelser, herunder proportionalitetskravet, skal integreres i den konkrete vurdering af udvisningssager.

Opsummeret:

1. Bevare trappestigeordningen som en del af proportionalitetsvurderingen.
2. Sikre domstolene et bredt skønrum til at vægte individuelle hensyn.
3. Styrke beskyttelsen af *settled migrants* og børn i udvisningssager.
4. Operationalisere Danmarks internationale forpligtelser gennem klare og transparente retningslinjer.

Den nuværende tilgang vil styrke retsstaten og sikre, at udvisning ikke anvendes som en automatisk foranstaltning, men som en individuel vurdering baseret på rimelighed og proportionalitet, og dermed ikke vanskeliggør den nuværende proces som domstolene har, da tilgangen fortsat vil være som den er, baseret på EMRK og EMD praksis.

31. Januar 2025

Darjan Afandi

Medlems af RPFs høringspanel