

Dansk Afdeling/ Danish Section
Gammeltorv 8, 5. sal
DK-1457 København K

Integrationsministeriet
Att: Merete Milo
Holbergsgade 6
1057 København K
J.nr. 2005/4000-65

Tlf./Tel.: +45 33 45 65 65
Fax: +45 33 45 65 66
Email: amnesty@amnesty.dk
Web: www.amnesty.dk
Giro: 4 07 84 70

København, den 11. januar 2006

Amnesty Internationals høringssvar til lovforslag om ændring af udlændingeloven
(Betinget udvisning, skærpelse af udvisningsreglerne og reglerne om indrejseforbud)

Amnesty International har modtaget Integrationsministeriets lovforslag af 21. december 2005 og skal i den anledning bemærke følgende:

Generelle kommentarer til lovforslaget:

Formålet med regeringens lovforslag til ændring af udlændingeloven er en skærpelse af de gældende udvisningsregler, der skal gøre det muligt at udvise flere udlændinge end hidtil, bl.a. gennem indførelse af betinget udvisning. Lovforslaget bygger i høj grad på anbefalinger fra en arbejdsgruppe om betinget udvisning, som integrationsministeren nedsatte i juni 2005. Arbejdsgruppen har dog primært karakter af et embedsmandsudvalg, bortset fra deltagelsen af Advokatrådet. Det ville have været ønskeligt at også fagfolk fra f.eks. Institut for Menneskerettigheder, Dansk Flygtningehjælp samt Retsvidenskabeligt Institut ved Københavns Universitet havde været repræsenteret i arbejdsudvalget.

De danske udvisningsregler byggede som udgangspunkt på en såkaldt trappestigemodel, hvor udlændingens opholdsperiode i Danmark og udmålingen af den konkrete straf var bestemmende for, om der idømtes udvisning. Reglerne afspejlede således den konkrete proportionalitetsafvejning mellem statens interesser for beskyttelse mod grove forbrydelser fra udlændinge og borgerens ret til at forblive i det land, hvortil han eller hun har tilknytning. Denne trappestigemodel var bygget på konklusionerne i Udvisningsudvalget betænkning 1326/1997. Udlændingelovens § 22 nr. 4-6 giver dog adgang til udvisning ved særlige lovovertrædelser uanset strafudmålingen og den bryder således med principperne bag trappestigemodellen. Både med vedtagelsen af lov nr. 473 af 1. juli 1998 og ved senere skærper af udvisningsreglerne er der sket en voksende udvanding af trappestigemodellen.

Nærværende lovforslag udgør en yderligere underminering af trappestigemodellen. Blandt andet gennem indførelse af betinget udvisning, udvidelse af de enkeltforbrydelser, der kan give udvisning uanset den idømte straf, samt nedsættelsen af længden på en fængselsstraf fra 2 år til 1 ½ år som baggrund for udvisning for bestandigt. **Amnesty International mener derfor, at lovforslaget vil indebære en svækkelse af den proportionalitetsafvejning mellem forbrydelsens grovhed og den overlast udvisningen vil medføre for udlændingen, som Danmark er forpligtet til at**

udføre jf. den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) art. 8 samt gældende praksis fra den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Lovforslaget udgør desuden en alvorlig forringelse af flygtninges retssikkerhed, idet flygtninge, der har opholdt sig mindre end 8 år i Danmark vil blive sidestillet med andre udlændinge. **Amnesty finder det dybt kritisabelt, at flygtninge ikke længere vil nyde den samme beskyttelse mod udvisning som tidligere. Vi vurderer, at lovforslaget bringer Danmark på kant med hensigterne bag FN's Flygtningekonvention.** Flygtningekonventionens art. 32 giver stater mulighed for at udvise flygtninge, der udgør en fare for den nationale sikkerhed eller den offentlige orden og UNHCR har senere understreget, at dette kun kan ske ved ekstraordinære omstændigheder. Den relativt beskedne kriminalitet, som med lovforslaget vil kunne danne baggrund for, at en flygtning vil miste sin flygtningestatus, falder ikke ind under denne definition.

I forbindelse med udøvelsen af gældende lov om udvisning af kriminelle udlændinge, er der set en del eksempler på, at Højesteret har omgjort afgørelser om udvisning med henvisning til EMRK art. 8 og 3. Allerede i dag lægges det således over til domstolene at sikre, at Danmark overholder de internationale konventioner og lovforslagets bestemmelser vil forstærke denne tendens. **Amnesty International mener, at det bør sikres i selve lovgivningen, at udvisningerne ikke anvendes i strid med Danmarks internationale forpligtelser i forhold til retten til et familieliv som beskrevet i EMRK art. 8, og FN's konvention om civile og politiske rettigheder art. 17 samt forpligtelsen ifølge FN's Torturkonvention og FN's Flygtningekonvention til at garantere, at udlændinge ikke udvises til tortur eller fare for liv eller frihed.**

Amnesty International har følgende kommentarer til de enkelte områder i lovforslaget

3.1.1 Betinget udvisning

Med lovforslaget ønsker regeringen at indføre en mulighed for at idømme betinget udvisning, primært begrundet ud fra et kriminalpræventivt sigte.

Vi finder det dybt problematisk, at betinget udvisning ønskes anvendt i forbindelse med ungdomssanktion, der udelukkende retter sig mod børn under 18 år, med mindre dette administreres som en lempelse af udvisningsreglerne. Amnesty International finder det uacceptabelt, hvis børn under 18 år i yderligere grad vil kunne idømmes udvisning. Adskillelsen fra familien må anses for særligt belastende for denne aldersgruppe, og ifølge FN's Børnekonvention art. 9 skal den danske stat sikre, at barnet ikke adskilles fra sine forældre med mindre, det er til barnets bedste. I bemærkningerne til lovforslaget fremgår det, at der til understøttelse af det kriminalpræventive sigte skal udarbejdes informationsmateriale til den dømte og ved mindreårige ligeledes den dømtes familie. Amnesty er enig med regeringen i, at der skal informeres grundigt om konsekvenserne af betinget udvisning. Vi vil dog stille os tvivlende overfor om betinget udvisning vil have den ønskede præventive effekt. I den forbindelse vil vi gerne understrege, at i tilfælde, hvor den dømte er under 18 år, bør ikke alene familien underrettes, men der bør ligeledes iværksættes sociale støtteforanstaltninger således, at barnet støttes bedst muligt i bestræbelsen på at undgå fornyet kriminalitet og eventuel udvisning.

3.1.2.2. Hvornår udløses en betinget udvisning

Indførelsen af betinget udvisning betyder, at to mindre domme, der tidligere ikke ville have medført udvisning, nu vil komme til at resultere i udvisning. Amnesty International finder denne øgede adgang til udvisning yderst bekymrende, idet vi frygter, at en sådan udvisning ikke vil være proportional med forbrydelsens grovhed.

Der savnes desuden en præcisering af, hvornår en betinget udvisning vil blive udløst. I bemærkningerne til lovforslaget nævnes, at udvisning vil blive udløst i forbindelse med nye strafbare forhold, der ikke vil medføre udvisning efter gældende lov, men at udvisning ikke vil blive udløst ved strafbare forhold af mindre alvorlig karakter, der udelukkende takseres med korte frihedsstraffe (s. 17 og 34). Disse formuleringer fremstår uklare og det bør præciseres, hvilke strafbare forhold og hvilken straf ramme, der kan udløse udvisningen.

3.1.2.3. § 26 vurdering i forbindelse med betinget udvisning

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at en betinget udvisning vil kunne idømmes i situationer, hvor udlændingen ikke kan udvises på baggrund af den såkaldte § 26 vurdering, jf. udlændingelovens § 26, stk. 1. Ved en § 26 vurdering tages der hensyn til om en udvisning vil være særligt belastende for udlændingen og på den baggrund om en udvisning står i proportion til denne belastning og forbrydelsens grovhed. Det fremgår desuden, at en udlænding ikke i prøveperioden for den betingede udvisning kan forbedre sin retsstilling i forhold til en senere § 26 vurdering ved fornyet kriminalitet. Det betyder, at ændringer i udlændingens personlige forhold i løbet af den toårige prøveperiode ikke får betydning for, om der idømmes udvisning senere.

Amnesty International mener, at det er helt uacceptabelt at sætte vurderingen på standby i prøveperioden. § 26 vurderingen er med til at sikre, at udvisninger foregår i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtigelser og det må således forventes, at domstolene vil udføre vurderingen af udlændingens forhold ud fra vedkommendes nuværende situation og ikke den situation, der var gældende op til to år tidligere. Hvis en udlænding i løbet af prøveperioden er blevet gift eller har fået barn i Danmark skal dette inddrages i vurderingen, for at det kan afgøres om retten til familieliv bliver krænket.

3.3.1 Skærpelse af Trappestigemodellen

Formålet med lovforslaget er at skærpe trappestigemodellen således, at en udlænding skal have opholdt sig flere år i Danmark for at opnå større beskyttelse mod udvisning, jf. udlændingelovens §§ 22 og 23. Lovforslaget indeholder ligeledes en bestemmelse om, at flygtninge og udlændinge med behov for beskyttelse, der har opholdt sig i Danmark i mindre end 8 år, nu skal sidestilles med andre udlændinge. I gældende lov er flygtninge uanset deres opholdsperiode i Danmark dækket af § 22, der giver den største beskyttelse mod udvisning. Det følger af lovforslaget, at flygtninge nu vil kunne udvises for mindre lovovertrædelser jf. udlændingelovens §§ 23, 24 og 25 a.

Amnesty frygter, at lovforslaget vil medføre en forringelse af flygtnings retsstilling i Danmark. Flygtninge har ophold i Danmark, fordi de har behov for beskyttelse og de må således forventes at have en berettiget frygt for forfølgelse, hvis de blev udvist til deres hjemland. Amnesty International mener, at flygtningenes særlige situation bør lægges til grund for, at de fortsat skal have den største beskyttelse mod udvisning. Amnesty International vil understrege, at en udvisning af en flygtning ifølge art. 32 i Flygtningekonventionen udelukkende bør finde sted under ekstraordinære omstændigheder og nøje overvejelse af alle forhold, herunder den skade det vil forvolde flygtnings nærmeste familie¹.

¹ Understreget i UNHCR's Eksekutivkomite konklusion nr. 7, 1977

Danmark er ifølge FN's Flygtningekonvention forpligtet til at beskytte flygtninge mod refoulement (art 33) og ifølge FN's konvention mod tortur art. 3 forpligtet til at sikre at udvisning ikke sker i tilfælde, hvor den udviste risikerer at blive udsat for tortur. Dette afspejles i udlændingelovens § 49 a, der medfører, at der skal udføres en vurdering af risiko i forbindelse med udvisning ved afsoningens afslutning.

Derfor anføres det i bemærkningerne til lovforslaget, at lovændringen i praksis kun vil få betydning i de tilfælde, hvor der er sket så store forandringer i flygtningens hjemland, at der ikke længere er risiko for forfølgelse (s.22). Amnesty International er dog bekymret for, at en række udlændinge med beskyttelsesbehov mister deres flygtningestatus som følge af lovforslaget. Af udlændingelovens § 10 stk. 3 følger: "En udlænding, som har rejseforbud jf § 32, stk. 1, i forbindelse med udvisning efter §§ 22-25, kan ikke gives opholdstilladelse efter §§ 7 og 8, medmindre særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, taler derfor". Der vil således være en række tilfælde, hvor udlændingen ikke kan genopnå sin opholdstilladelse efter §§ 7 eller 8 og således ikke længere har krav på de rettigheder, som følger af FN's Flygtningekonvention. Amnesty International frygter derfor, at lovforslaget vil resultere i en voksende gruppe af udlændinge på såkaldt "tålt ophold" og det er med undren, at vi konstaterer, at denne problemstilling ikke er drøftet i lovens bemærkninger.

Hvis resultatet af lovforslaget er, at flygtninge med behov for beskyttelse får frataget deres flygtningestatus for mindre forbrydelser, er det Amnestys vurdering, at Danmark kommer i modstrid med sine internationale forpligtigelser ifølge Flygtningekonventionen.

Det kan tilføjes, at Amnesty International har modtaget flere henvendelser fra udlændinge, der har mistet deres opholdsgrundlag som flygtninge i Danmark i forbindelse med en udvisningsdom og er i færd med at afsone deres dom. De beretter alle om, hvordan usikkerheden om det videre ophold i Danmark udgør en stor psykisk belastning, fordi de frygter for deres liv og sikkerhed ved en eventuel udvisning til hjemlandet. Flygtninge må som udgangspunkt forventes at have behov for beskyttelse, og derfor udgør en risiko for udvisning en langt større belastning for flygtninge end for andre udlændinge, idet den for flygtningen indebærer frygten for at miste liv eller frihed. Også derfor bør flygtninge fortsat nyde den største beskyttelse imod udvisning.

3.3.2 – 3.4 Udvidelse af den særlige udvisningsadgang

Lovforslaget udvider den særlige udvisningsadgang, således at det bliver muligt at udvise ved en række nye delikter uden at tage hensyn til den konkrete strafudmåling, jf. lovforslagets § 1 nr. 5. Med udvidelsen af den særlige udvisningsadgang sker der en udvanding af den trappestigemodel, som er med til at sikre proportionalitet imellem forbrydelsens grovhed, strafudmålingen og udlændinges opholdsperiode i Danmark. Udvisning af flygtninge og andre udlændinge, der har opholdt sig i Danmark i en længere årrække, vil ofte få karakter af en "dobbelts Straf", der ikke kan anses for proportional i forhold til flygtninges særlige baggrund og til den tilknytning, de øvrige udlændinges langvarige ophold har skabt.

Det kan anføres, at de nylige begrænsninger af muligheden for at opnå dansk indfødsret understreger problemet med "dobbelts Straf". Et større antal udlændinge må fremover forventes at opholde sig i en lang årrække i Danmark uden at kunne opnå dansk statsborgerskab. Amnesty International finder det problematisk, hvis en voksende gruppe udlændinge efter lang tids ophold i Danmark fortsat vil kunne blive udvist ved et så omfattende antal delikter uden hensyn til strafudmålingen.

3.5 – 3.6 Fremhævelse af hensynet til offeret, almensikkerheden og præventive hensyn i udvisningsreglerne

Med lovforslaget ønsker regeringen at understrege, at domstolene skal lægge vægt på forbrydelsens grovhed og hensynet til offeret og almensikkerheden i udvisningssager jf. lovforslaget § 1 nr. 7. Lovforslagets § 1, nr. 9 skærper udlændingelovens § 26, stk. 2, således at udvisning ifølge § 22 nr. 4-7 og § 25 nu ”skal” ske, medmindre de i § 26 stk. 1 nævnte forhold taler afgørende derimod. Formålet med denne skærpelse er at understrege, at vurderingen af udvisningens belastning for udlændingen jf. § 26 stk. 1 kun undtagelsesvist skal føre til udeladelse af udvisning.

Amnesty International er som udgangspunkt enig i, at der skal lægges vægt på forbrydelsens grovhed, almensikkerheden og hensynet til offeret ved domsafgørelser i forbindelse med kriminalitet. Dette synes allerede at være domstolenes praksis og giver sig udslag i den konkrete strafudmåling. Vi finder det bekymrende, at lovforslaget indeholder en yderligere vægtning af disse forhold i forbindelse med udvisningssager, idet vi frygter, at der vil ske en svækkelse af udlændingens rettigheder ved den konkrete proportionalitetsafvejning i forbindelse med § 26 vurderingen. Samme bekymring rejser lovforslagets § 1 stk. 9, hvor indskærpelsen af, at udvisning ”skal” finde sted, risikerer at underminere § 26 vurderingen.

3.7 – 3.8 Skærpelse af reglerne om indrejseforbud

Lovforslaget indebærer at udlændinge med ophold i under 6 måneder skal udvises i minimum 5 år uanset længden af den idømte betingede eller ubetingede frihedsstraf jf. lovforslaget § 1, nr. 11. Det tilføjes dog i bemærkningerne, at en udlænding, der har ”opnået en vis tilknytning til Danmark, f.eks. ved at have stiftet familie her i landet, ikke normalt vil blive udvist på baggrund af beskeden kriminalitet”. Denne forsikring om, at der fortsat skal finde en proportionalitetsafvejning sted selvom udlændingen kun har opholdt sig kort tid i Danmark, hilser Amnesty velkommen. Vi stiller os dog kritiske overfor denne lovgivning i bemærkninger, lovgrundlaget bør fremgå af selve lovteksten. Vi savner en præcisering i selve lovteksten af, hvad der skal opfattes som beskeden kriminalitet, når udmålingen af straf ikke kan anvendes som målestok og finder idet hele taget formuleringen uklar. Vil der være tilfælde, hvor en udlænding med tilknytning til Danmark skal udvises for beskeden kriminalitet, og hvad skal afgøre dette?

Lovforslaget indeholder ligeledes en øget adgang til at udvise for bestandigt, idet en frihedsstraf på 1 ½ år nu skal kunne udløse en sådan udvisning, hvor der forudsættes en frihedsstraf på 2 år i gældende lov jf. lovforslagets § 1, nr. 10. Igen rejser dette bekymring for, om der opretholdes en proportionalitetsafvejning. Generelt stiller Amnesty International sig kritisk overfor det ønske om at administrere så tæt på kanten af de internationale konventioner som muligt, der er styrende for lovforslaget.

Med venlig hilsen
Amnesty International, Dansk Afdeling

Hanne Pilegaard
Chef for Politisk-juridisk afdeling

Stinne Lyager Bech
Flygtningekoordinator