



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Folketinget
Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K

Dato: 10. april 2013
Kontor: Statsrets- og Menneske-
retskontoret
Sagsbeh: Rikke Nørregaard
Sagsnr.: 2013-0030-1357
Dok.: 730283

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 667 (Alm. del), som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 15. marts 2013. Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Martin Henriksen (DF).

Morten Bødskov

/

Jens Teilberg Søndergaard

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Spørgsmål nr. 667 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg:

”Vil ministeren som opfølgning på samrådet i Retsudvalget den 14. marts 2013 oversende Retsudvalget en oversigt, der gennemgår de konventioner, herunder de enkelte dele af konventionerne, som forhindrer domstolene i at udvise kriminelle udenlandske bandemedlemmer?”

Svar:

Der gælder de samme internationale forpligtelser vedrørende udvisning af udenlandske bandemedlemmer på grund af strafbare forhold, som der gælder vedrørende udvisning af andre udlændinge.

Disse internationale forpligtelser er senest gennemgået i lovforslag nr. L180 om ændring af udlændingeloven (Revision af reglerne om tidsubegrænset opholdstilladelse, ændring af kravene til herboende udlændinge for opnåelse af ægtefællesammenføring, udvidelse af Flygtningenævnet, ændring af udvisningsreglerne og langtidsvisum til adoptivbørn), som blev fremsat den 26. april 2012. Følgende fremgår i den forbindelse af lovforslagets almindelige bemærkninger, jf. pkt. 5.3:

”Udvisning kan ikke finde sted, hvis det vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. I den forbindelse er Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med tilhørende tillægsprotokoller særlig relevant. FN’s Torturkonvention, FN’s Flygtningekonvention, FN’s konvention om borgerlige og politiske rettigheder og FN’s konvention om barnets rettigheder indeholder ligeledes relevante bestemmelser på dette område.

EMRK indeholder ikke regler, der direkte tager sigte på at regulere medlemsstaternes adgang til at udvise udlændinge på grund af et strafbart forhold. Nogle af konventionens bestemmelser har dog betydning i den forbindelse, navnlig EMRK artikel 3 og 8.

Efter EMRK artikel 3 må ingen underkastes tortur og ej heller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Bestemmelsen er absolut og tillader ikke nogen undtagelser. En udlænding kan således aldrig udsendes til et land, hvor den pågældende må antages at blive behandlet i strid med artikel 3.

Efter EMRK artikel 8, stk. 1, har enhver ret til respekt for blandt andet sit privat- og familieliv. Ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, medmindre det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder, jf. artikel 8, stk. 2.

I det omfang, der med en konkret afgørelse om udvisning foretages indgreb i udlændingens privat- og familieliv, skal staten påvise, at betingelserne for indgrebet er opfyldt, jf. artikel 8, stk. 2.

Det følger af EMDs praksis, at indgreb i udlændingens privat- og familieliv skal stå i rimeligt forhold til de formål, indgrebet (udvisningen) skal varetage (proportionali-

tetsafvejning). Denne proportionalitetsafvejning foretages på baggrund af en samlet og konkret vurdering af en række elementer.

Efter EMD's praksis vil det i almindelighed være proportionalitetsafvejningen, der er afgørende for, om en udvisning af en kriminel udlænding vil være forenelig med EMRK artikel 8. EMD har i sin nyere praksis angivet retningslinjer for proportionalitetsafvejningen, bl.a. med henblik på at vejlede de nationale domstole om anvendelsen af artikel 8 i udvisningssager og har i den forbindelse understreget, at den vægt, der må lægges på de enkelte kriterier, nødvendigvis varierer efter den enkelte sags konkrete omstændigheder, jf. *Maslov mod Østrig*, dom af 23. juni 2008, pr. 70. I den nævnte doms pr. 68 opregnes følgende kriterier:

- den begåede kriminalitets art og grovhed
- varigheden af den udvistes ophold i bopælslandet
- tiden efter den begåede kriminalitet og den pågældendes adfærd i denne periode
- de berørte personers statsborgerskab
- den udvistes familiesituation, herunder ægteskabets varighed og andre faktorer der viser familielivets effektivitet
- hvorvidt ægtefællen havde kendskab til kriminaliteten da forholdet blev etableret
- hvorvidt der er børn i ægteskabet og i så fald deres alder
- alvorligheden af de problemer den medfølgende ægtefælle i givet fald vil blive udsat for i den udvistes oprindelsesland
- børnenes bedste interesser og velbefindende, herunder navnlig alvorligheden af de vanskeligheder, som den udvistes børn med sandsynlighed vil møde i det land, som den udviste udvises til, og
- fastheden af sociale, kulturelle og familiemæssige bånd med værtslandet og med modtagerlandet.

I *Boultif mod Schweiz*, dom af 2. august 2001 og *Amrollahi mod Danmark*, dom af 11. juli 2002, fandtes udvisningen uproportional, bl.a. af hensyn til ægtefælle og børn. De straffe, der var baggrund for udvisningen, var for *Boultif's* vedkommende 2 års fængsel for røverisk overfald, mens *Amrollahi* var idømt 3 års fængsel for narkotikasmugling. Det havde i denne sag afgørende betydning, at klagerens danske hustru ikke kunne forventes at følge med ham til Iran ved en udvisning. Selv om dette ikke ville være umuligt, ville det medføre alvorlige vanskeligheder, bl.a. fordi hustruen hverken kunne sproget eller havde personlige kontakter i landet. Hertil kom, at hustruens særbarn havde nægtet at flytte til Iran, jf. *Amrollahi*, pr. 39-41. Det ville således i praksis være umuligt for dem at opretholde familielivet uden for Danmark, hvorfor en gennemførelse af udvisningen ville udgøre krænkelse af artikel 8.

Selv om proportionalitetsafvejningen som nævnt altid vil være konkret, kan der på baggrund af EMD's praksis med nogen forenkling opstilles tre hovedkategorier af sager om adgangen til at udvise kriminelle udlændinge efter EMRK artikel 8:

(1) Tilfælde af grov kriminalitet, hvor der næsten uanset familiemæssig eller anden tilknytning til opholdslandet vil være vidtgående adgang til udvisning, såfremt udlændingen har blot et minimum af reel tilknytning til sit oprindelsesland. I sager af denne karakter, hvor der forelå ganske stærk familietilknytning til opholdslandet, er udvisning fundet forenelig med artikel 8 i bl.a. *Boughanemi mod Frankrig*, dom af 24. april 1996 (senest idømt 3 års fængsel for alfonseri med skærpene omstændigheder og tidligere domme for indbrudstyveri og overfald), *Bouchelkia mod Frankrig*, dom af 29. januar 1997 (5 års fængsel for voldtægt og tyveri), *Boujlifa mod Frankrig*, dom af 21. oktober 1997 (15 måneders fængsel for tyveri, 6 års fængsel for væbnet røveri og 1½ års fængsel for røveri), *Benhebbba mod Frankrig*, dom af 10. juli 2003 (2 års fængsel for narkotikakriminalitet samt tidsbegrænset indrejseforbud, tidligere 3

års delvist betinget fængsel for røveri og 9 måneders fængsel for indbrudstyveri), *Najafi mod Sverige*, afvisningsafgørelse af 6. juli 2004 (15 måneders fængsel for røveri og våbenbesiddelse og 10 års fængsel for narkotikakriminalitet), *Cömert mod Danmark*, afvisningsafgørelse af 10. april 2006 (3 års fængsel for seksuelle overgreb på klagerens datter samt trusler), *Lagergren mod Danmark*, afvisningsafgørelse af 16. oktober 2006 (3 års fængsel for narkotikakriminalitet og bankrøveri), *Üner mod Holland*, dom af 18. oktober 2006 (7 års fængsel for drab samt tidsbegrænset indrejseforbud) og *Kilic mod Danmark*, afvisningsafgørelse af 22. januar 2007 (to klagere idømt henholdsvis 8 og 10 års fængsel for drab og røverforsøg. Sagen er refereret i U 2005.1766 H. Begge var tidligere straffet for bl.a. vold), *Onur mod Storbritannien*, dom af 17. februar 2009 (4½ års fængsel for røveri samt indrejseforbud med mulighed for tidsbegrænsning og tidligere straffet for indbrudstyveri mv.), *Mbengeh mod Finland*, afvisningsafgørelse af 24. marts 2009 (4 års fængsel for narkotikakriminalitet samt indrejseforbud på 5 år. Klagerens hustru og barn kunne ikke forventes at følge ham til hjemlandet, men proportionalt i lyset af indrejseforbuddets længde), *Iyisan mod Storbritannien*, afvisningsafgørelse af 9. februar 2010 (13 års fængsel for narkotikakriminalitet. Klageren havde boet i Storbritannien i 38 år, men havde bevaret betydelige sociale, kulturelle og familiemæssige bånd til hjemlandet, ligesom hans hustru talte sproget) samt *Zuluaga m.fl. mod Storbritannien*, afvisningsafgørelse af 18. januar 2011 (10 års fængsel for narkotikakriminalitet. Klagerens kone og barns opholdstilladelser var afhængige af hans, og de havde alle bevaret en kulturel, sproglig og familiemæssig tilknytning til hjemlandet).

(2) Tilfælde af mindre alvorlig, men dog ikke ubetydelig, eller eventuel gentagen kriminalitet, hvor udvisningsadgangen fortrinsvis vil bero på en nærmere vurdering af udlændingens relative tilknytning til opholdslandet og oprindelseslandet, herunder dennes familiesituation. Som eksempler kan nævnes *Jakupovic mod Østrig*, dom af 6. februar 2003 (10 ugers og senere 5 måneders betinget fængsel for indbrudstyveri samt tidsbegrænset indrejseforbud. Klageren havde traumatiske oplevelser i oprindelseslandet og ingen familie tilbage dér. Artikel 8 var krænket), *Yilmaz mod Tyskland*, dom af 17. april 2003 (3 års fængsel for overfald og tidligere 1 år og 10 måneders betinget fængsel for banderøveri og røverforsøg. Udvisning ikke i sig selv uproportional, men artikel 8 krænket på grund af det hertil knyttede permanente indrejseforbud), *Keles mod Tyskland*, dom af 27. oktober 2005 (otte straffedomme over en 10-årig periode, heraf fire for alvorlige færdselslovovertredelser. Klager havde afsonet 10 måneders fængselsstraf samt modtaget advarsel om udvisningsrisikoen. Udvisningen var ikke i sig selv uproportional, men artikel 8 krænket på grund af det permanente indrejseforbud), *Gomes mod Sverige*, afvisningsafgørelse af 7. februar 2006 (1½ års fængsel for systematisk og grov hustrumishandling. Klageren havde beskeden familiekontakt i opholdslandet. Udvisning med tidsbegrænset indrejseforbud var forenelig med artikel 8), *Andrews mod Storbritannien*, afvisningsafgørelse af 29. september 2009 (47 kriminelle forhold over 16 år, herunder indbrudstyveri, dokumentfalsk og trafikforseelser, samt at han opholdt sig ulovligt i landet i den væsentligste del af perioden. Familielivet var etableret og udbygget under det ulovlige ophold) samt *Miah mod Storbritannien*, afvisningsafgørelse af 27. april 2010 (gentagne tilfælde af tyveri og indbrud for at finansiere et narkotikamisbrug. Indrejste som 11-årig, blev misbruger som 16-årig, og begik de fleste forhold som ung voksen).

(3) Tilfælde, hvor udlændingens tilknytning til opholdslandet er særdeles stærk på grund af opvækst, langvarigt ophold, familiemedlemmer eller andre tilknytningsfaktorer, og hvor der derfor kun ved meget alvorlig kriminalitet vil foreligge så tungtvæjende grunde til udvisning, at proportionalitetskravet anses for opfyldt. Hvis kriminaliteten har været mindre alvorlig, eller der er forløbet længere tid uden recidiv, siden den blev begået, vil tilknytningen i sådanne tilfælde normalt føre til, at udvisning anses for uproportional, i hvert fald hvis denne er forbundet med langvarigt eller permanent indrejseforbud. Som eksempel på statueret krænkelse af artikel 8 kan nævnes: *Moustaquim mod Belgien*, dom af 18. februar 1991, *Beldjoudi mod Frankrig*, dom af 26. marts 1992, *Nasri mod Frankrig*, dom af 13. juli 1995, *Mehemi mod Frankrig*,

dom af 26. september 1997, *Boultif mod Schweiz*, dom af 2. august 2001, *Amrollahi mod Danmark*, dom af 11. juli 2002, *Yildiz mod Østrig*, dom af 31. oktober 2002. Artikel 8 var tillige krænkede i *Sezen mod Holland*, dom af 31. januar 2006 (4 års fængsel for narkotikakriminalitet. Der forelå særlige processuelle forhold og en mangelfuld vurdering af familiens tilknytning til oprindelseslandet) og *Maslov mod Østrig*, dom af 23. juni 2008 (18 måneders delvist betinget fængsel for indbrudstyveri, afpresning og legemsbeskadigelse og 15 måneders fængsel for indbrudstyveri. Klageren var udvist med tidsbegrænset indrejseforbud, hvilket blev anset for uproportionalt på grund af klagerens unge alder, kriminalitetens overvejende ikke-voldelige karakter samt særlige personlige forhold), *Mutlag mod Tyskland*, afvisningsafgørelse af 25. marts 2010 (2 år og 11 måneders fængsel for bl.a. grov vold idømt kort efter løsladelse fra afsoning af en dom på 1 år og 10 måneder for vold samt udvisning for bestandig vurderet proportionalt, uanset at klageren var født og opvokset i opholdslandet. Volden var eskalerende og klageren havde begrænset tilknytning til personer i opholdslandet og en vis tilknytning til hjemlandet), *Bousarra mod Frankrig*, dom af 23. september 2010 (5 års fængsel for narkotikakriminalitet, vold, tvang og våbenbesiddelse. Klageren havde ingen bånd til sit hjemland, som han forlod, da han var 3 uger gammel), *A. A. mod Storbritannien*, dom af 20. september 2011 (4 års fængsel for gruppevoldtægt begået, da han var 15 år gammel. Udvisning under henvisning til forebyggelse af kriminalitet blev anset for uproportional, da den først blev iværksat 7 år efter domsafsigelsen og 5 år efter løsladelse, og da klageren i mellemtiden havde taget studentereksamen og universitetsuddannelse og ikke havde begået ny kriminalitet) og *Emre mod Schweiz*, domme af 22. maj 2008 og 11. oktober 2010 (sammenlagt 18½ måneders fængsel, hvoraf en del var betinget, for bl.a. simpel og grov vold, overfald, tyveri, røveri, hærværk, hæleri, trusler mv. samt udvisning med indrejseforbud for bestandig/10 år, hvilket blev anset for uproportionalt på grund af klagerens unge alder, at han var indrejst som 6-årig, og at han havde begrænset tilknytning til hjemlandet).

Der kan endvidere henvises til Rigsadvokatens Meddelelse nr. 5/2006, senest rettet februar 2010, om behandlingen af sager mod udlændinge, hvor der er spørgsmål om udvisning på grund af strafbart forhold (http://www.rigsadvokaten.dk/media/RM_5-2006.pdf).

EMRK's tillægsprotokoller indeholder også bestemmelser, der kan have betydning for medlemsstaternes nationale udvisningsregler.

Artikel 3 i EMRK's tillægsprotokol 4 indeholder et forbud mod udvisning af egne statsborgere. Tillægsprotokollens artikel 4 indeholder et forbud mod kollektiv udvisning af udlændinge, og tillægsprotokol 6 indeholder et forbud mod at udlevere/udsende til en stat, der anvender dødsstraf.

Artikel 1 i EMRK's tillægsprotokol 7 indeholder en bestemmelse om, at en udlænding, der lovligt er bosiddende i en stats territorium, ikke kan udvises derfra, medmindre dette sker i medfør af en beslutning truffet i overensstemmelse med loven. Den pågældende skal have a) adgang til at fremkomme med sine bemærkninger mod udvisningen, b) at få sagen prøvet på ny, og c) med henblik herpå at være repræsenteret over for den kompetente myndighed eller en person eller personer udpeget af denne myndighed. En udlænding kan dog udvises inden udøvelsen af de a)-c) nævnte rettigheder, når dette er nødvendigt af hensyn til den offentlige orden eller begrundet i hensynet til den nationale sikkerhed.

FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder indeholder i artikel 12 et forbud mod vilkårlig nægtelse af retten til indrejse i eget land og i artikel 13 et krav om individuel prøvelse af en udlændings udvisningssag. Artikel 7 indeholder et forbud mod tortur samt anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Artikel 17 og artikel 23 beskytter retten til respekt for blandt andet familielivet.

FN's Torturkonventions artikel 3 indeholder et forbud mod at udvise til en stat, hvor der er vægtige grunde til at antage, at den pågældende vil være i fare for at blive underkastet tortur.

Efter FN's Flygtningekonventions artikel 32 må en flygtning, der lovligt befinder sig på en medlemsstats område, ikke udvises, undtagen af hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige orden. Artikel 33 indeholder et forbud mod udvisning og afvisning af en flygtning til sådanne områder, hvor vedkommendes liv eller frihed ville være truet på grund af hans race, religion, nationalitet, hans tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller hans politiske anskuelser. Bestemmelsen kan dog ikke påberåbes af en flygtning, som med rimelig grund må anses for en fare for det lands sikkerhed, i hvilket han befinder sig, eller som efter en endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må betragtes som en fare for samfundet i det pågældende land.

Efter artikel 3, stk. 1, i FN's Børnekonvention skal barnets tarv komme i første række i alle foranstaltninger vedrørende børn, hvad enten disse udøves af offentlige eller private institutioner for social velfærd, domstole, forvaltningsmyndigheder eller lovgivende organer. Efter artikel 9, stk. 3, skal deltagerstaterne respektere retten for et barn, der er adskilt fra den ene eller begge forældre, til at opretholde regelmæssig personlig forbindelse og direkte kontakt med begge forældre, undtagen hvis dette strider mod barnets tarv. Ved adskillelse som følge af blandt andet udvisning påhviler der deltagerstaten en række forpligtelser med henblik på at give oplysninger om det fraværende familiemedlems opholdssted, jf. artikel 9, stk. 4.

Især for så vidt angår Flygtningekonventionen og Børnekonventionen foreligger der ikke så omfattende og præcise fortolkningsbidrag, som det gælder med hensyn til EMRK, der nærmere angiver rækkevidden af de nævnte bestemmelser i forhold til staternes mulighed for at udvise udlændinge. Praksis ved FN's Torturkomité og Menneskerettighedskomité indeholder dog nogen vejledning om fortolkningen af Torturkonventionen og Konventionen om Borgerlige og Politiske Rettigheder.”