

Ministeren

Udlændinge- og Integrationsudvalget
Folketinget
Christiansborg
1240 København K



Udlændinge- og Integrationsministeriet

Udlændinge- og Integrationsudvalget har den 17. september 2019 stillet følgende spørgsmål nr. 158 (alm. del) efter ønske fra Jan E. Jørgensen (V) til udlændinge- og integrationsministeren, som hermed besvares.

Spørgsmål nr. 158:

Vil ministeren redegøre for, hvorvidt det vil være muligt og i overensstemmelse med såvel vore internationale forpligtelser som grundloven at udvise alle kriminelle udlændinge med afsæt i følgende model: »Alle kriminelle udlændinge skal udvises konsekvent efter første dom. Hvis de ikke rejser ud umiddelbart eller efter strafafsoning, skal de tages i varetægt, indtil deres udrejse kan arrangeres. Kriminelle udlændinge skal ikke have lov at færdes frit i samfundet. Nydanskere, som har fået tildelt indfødsret ved lov, mister indfødsretten og udvises, hvis de begår grov kriminalitet«. Der henvises til Nye Borgerliges hjemmeside, www.nyeborgerlige.dk/politik/udlaendingepolitik/

Svar:

Udvisning efter første dom

Det følger af udlændingeloven, at adgangen til udvisning af udlændinge som udgangspunkt afhænger af den idømte frihedsstrafs karakter og længde samt varigheden af udlændingens ophold her i landet.

En udlænding kan dog – uanset varigheden af opholdet her i landet – udvises, hvis den pågældende idømmes ubetinget frihedsstraf mv. for overtrædelse af nærmere angivne bestemmelser i navnlig straffeloven. Det drejer sig bl.a. om visse forbrydelser i familieforhold, seksualforbrydelser, forbrydelser mod liv og legeme og formueforbrydelser. Med frihedsstraf sidestilles anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, f.eks. dom til forvaring og dom til anbringelse i hospital for sindslidende.

Udlændinge, der ikke har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 5 år, kan endvidere udvises, hvis udlændingen idømmes betinget frihedsstraf.

15. marts 2020

Udlændinge- og
Integrationsministeriet

International Rekruttering
Slotsholmsgade 10
1216 København K

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

CVR-nr. 36977191

Sags nr. 2019 - 13697
Akt-id 1204285

Udlændinge skal udvises efter disse regler, medmindre udvisning *med sikkerhed* vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, jf. udlændingelovens § 26, stk. 2. Udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne, kan kun udvises i overensstemmelse med de principper, der efter EU-reglerne gælder for begrænsning af retten til fri bevægelighed.

Ved vurderingen af, om udvisning med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, er navnlig Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 8 om retten til privat- og familieliv relevant.

Det følger af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (EMD) praksis, at indgreb i udlændingens ret til privat- eller familieliv skal stå i rimeligt forhold til de formål, som indgrebet, f.eks. en udvisning, skal varetage. Denne proportionalitetsafvejning er i almindelighed afgørende for, om udvisning af en kriminel udlænding vil være forenelig med EMRK artikel 8. I proportionalitetsafvejningen indgår en række momenter, bl.a. kriminalitetens art og grovhed, varigheden af udlændingens ophold i bopælslandet, udlændingens familiesituation og alvorligheden af de vanskeligheder, udlændingens evt. ægtefælle og børn med sandsynlighed vil møde i det land, som udlændingen udvises til.

EMD har også understreget, at den vægt, der må lægges på de enkelte kriterier, nødvendigvis varierer efter den enkelte sags konkrete omstændigheder.

En ubetinget regel om, at udlændinge skal udvises efter første dom, dvs. uanset kriminalitetens art og grovhed, udlændingens forhold og sagens omstændigheder i øvrigt, vil på den baggrund være i strid med bl.a. EMRK artikel 8.

En ordning, hvor der sker udvisning af kriminelle udlændinge efter første dom, rejser ikke spørgsmål i forhold til grundloven.

Frihedsberøvelse indtil udrejse

Udlændingelovens § 36 indeholder regler om administrativ frihedsberøvelse af udlændinge. Efter bestemmelsens stk. 1 skal politiet så vidt muligt frihedsberøve afviste asylansøgere og andre udlændinge med ulovligt ophold med henblik på at sikre deres tilstedeværelse i forbindelse med udsendelse. Dette indebærer, at der normalt skal ske frihedsberøvelse, medmindre frihedsberøvelsen vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Udlændingelovens § 36, stk. 5, indeholder desuden en hjemmel til at frihedsberøve en udlænding uden lovligt opholdsgrundlag med henblik på at motivere den pågældende til at medvirke til en udsendelse.

Det følger af EMRK artikel 5 om den personlige frihed, at der ikke kan indføres en ordning, hvorefter udlændinge konsekvent frihedsberøves, indtil de kan hjemsendes. Efter EMD's praksis er det en betingelse for at frihedsberøve en person med henblik på udsendelse, jf. EMRK artikel 5, litra f, at der er en reel udsigt til, at ud-

sendelsen kan gennemføres, jf. f.eks. afvisningsbeslutning af 4. oktober 2001 i sagen Agnissan mod Danmark.

Der kan være forskellige grunde til, at der ikke er reel udsigt til udsendelse, herunder eksempelvis at udlændingen er på tålt ophold, eller at hjemlandet ikke ønsker at samarbejde om eksempelvis udstedelse af rejsedokumenter.

Det følger desuden af udsendelsesdirektivets artikel 15, stk. 1, jf. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115, at medmindre andre tilstrækkelige og mindre indgribende foranstaltninger kan anvendes effektivt i det konkrete tilfælde, må medlemsstaterne kun frihedsberøve en tredjelandstatsborger, der er genstand for tilbagesendelsesprocedurer, for at forberede en tilbagesendelse og/eller gennemføre en udsendelse, navnlig når der er risiko for, at den pågældende vil forsvinde, eller den pågældende tredjelandsborger undviger eller lægger hindringer i vejen for forberedelsen af tilbagesendelses- eller udsendelsesprocessen. Enhver frihedsberøvelse skal desuden være af så kort varighed som muligt, må kun opretholdes, så længe udsendelsen er under forberedelse, og skal gennemføres med nødvendig omhu.

Det vurderes på den baggrund ikke at være foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser at indføre en bestemmelse, hvorefter kriminelle udlændinge, der udvises ved dom, konsekvent skal frihedsberøves frem til deres udsendelse.

En ordning, hvor der sker frihedsberøvelse af kriminelle udlændinge, der udvises ved dom, rejser ikke spørgsmål i forhold til grundloven.

Fortabelse af indfødsret ved grov kriminalitet

Det følger af indfødsretslovens § 8 B, stk. 1, at den, som dømmes for overtrædelse af en eller flere bestemmelser i straffelovens kapitel 12 (landsforræderi og andre forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed) og kapitel 13 (forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme m.v.), ved dom kan frakendes sin danske indfødsret, medmindre den pågældende derved bliver statsløs.

Det følger videre af indfødsretslovens § 8 B, stk. 2, at hvis en person i udlandet er straffet for en handling, der efter stk. 1 kan medføre frakendelse af dansk indfødsret, kan indfødsret frakendes i medfør af straffelovens § 11.

Endelig følger det af indfødsretslovens § 8 B, stk. 3, at den, som har udvist en handlemåde, som er til alvorlig skade for landets vitale interesser, kan fratages sin danske indfødsret af udlændinge- og integrationsministeren, medmindre den pågældende derved bliver statsløs.

Danmarks forpligtelser efter statsborgerretskonventionen og statsløsekonventionen indebærer, at det ikke er muligt at tage det danske statsborgerskab fra en person på grund af kriminalitet, hvis den pågældende derved bliver statsløs.

I forhold til personer, som måtte have dobbelt statsborgerskab, kan det bemærkes, at statsborgerretskonventionen udtømmende fastsætter, i hvilke situationer en stats lovgivning må indeholde regler om fortabelse af statsborgerskab. I forhold til kriminalitet følger det af statsborgerretskonventionens artikel 7, stk. 1, at fortabelse kun kan komme på tale i tilfælde af en handlemåde, som er til alvorlig skade for den kontraherende stats vitale interesser.

Den forklarende rapport til statsborgerretskonventionen indeholder alene begrænsede bidrag til den nærmere forståelse af formuleringen "handlemåde, som er til alvorlig skade for den kontraherende stats vitale interesser" i artikel 7, stk. 1, litra d. Det er således alene anført, at bestemmelsen omfatter landsforræderi og andre handlinger rettet mod statens vitale interesser (f.eks. arbejde for en udenlandsk efterretningstjeneste), mens almindelig kriminalitet ikke er omfattet, hvor alvorlig den end måtte være.

På den baggrund er det vurderingen, at en indførelse af en ordning, hvorefter dansk statsborgerskab frakendes eller fortages på baggrund af almindelig kriminalitet, ikke være forenelig med statsborgerretskonventionen.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har til brug for besvarelsen indhentet et bidrag fra Justitsministeriet, som har oplyst følgende:

"Retten til statsborgerskab er ikke udtrykkeligt omtalt i EMRK, men fratagelse af statsborgerskab kan i visse tilfælde rejse spørgsmål i forhold til EMRK artikel 8, der bl.a. beskytter retten til respekt for privatlivet.

EMD har således i flere sager fundet, at EMRK artikel 8 yder en vis beskyttelse både i forhold til tildeling og fratagelse af statsborgerskab. Ved vurderingen af, om en fratagelse af statsborgerskab er i strid med EMRK artikel 8, har Domstolen vurderet, om fratagelsen var vilkårlig, og hvilke konsekvenser fratagelsen har for den pågældende, herunder om fratagelsen fører til statsløshed. EMRK artikel 8 må herefter som udgangspunkt antages at beskytte mod fratagelse af statsborgerskab i tilfælde, hvor den pågældende ikke har statsborgerskab i et andet land eller er berettiget hertil.

En undtagelsesfri regel om frakendelse eller fortabelse af dansk statsborgerskab i tilfælde, hvor en naturaliseret dansk statsborger begår grov kriminalitet, ville desuden ikke kunne gennemføres inden for rammerne af beskyttelsen af retten til privat- og familielivet i EMRK artikel 8, hvis den pågældende herved mister sit opholdsgrundlag i Danmark.

EMRK artikel 14 har følgende ordlyd:

"Nydelsen af de i denne konvention anerkendte rettigheder og friheder skal sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller ethvert andet forhold."

Anvendelsesområdet for EMRK artikel 14 er begrænset derved, at bestemmelsen er accessorisk til konventionens øvrige bestemmelser.

Ved vurderingen af, om en fratagelse af statsborgerskab er i strid med artikel 14, skal artikel 14 sammenholdes med artikel 8, hvorefter artikel 14 får det indhold, at den knæsætter en lighedsgrundsætning med hensyn til nydelsen af retten til respekt for privatlivet mv.

EMD's dom af 24. maj 2016 i sagen Biao mod Danmark tog stilling til, hvorvidt en ordning, der undtog personer, der havde været danske statsborgere i 28 år, og personer, der var født og opvokset i Danmark eller kommet hertil som mindre børn og havde opholdt sig lovligt i Danmark i 28 år, fra at opfylde tilknytningskravet, var forenelig med EMRK artikel 14, jf. artikel 8. EMD statuerede, at ordningen medførte en forskelsbehandling, der alene – eller i afgørende grad – baserede sig på etnisk oprindelse, og at den kun kunne retfærdiggøres på baggrund af meget tungtvejende grunde.

En ordning, hvorved alene ved lov naturaliserede udlændinge fratages statsborgerskabet ved grov kriminalitet, vil efter artikel 14, jf. artikel 8, efter omstændighederne ligeledes kunne anses for forskelsbehandling på baggrund af etnisk oprindelse, idet danske statsborgere, der har erhvervet dansk statsborgerskab ved fødslen, i langt overvejende grad vil være af etnisk dansk oprindelse, mens de danske statsborgere, som har erhvervet dansk statsborgerskab ved naturalisation, og som vil blive ramt af den ordning, der spørges til, i langt overvejende grad vil have en anden etnicitet end dansk.

Erhvervelse af dansk indfødsret er reguleret i grundlovens § 44, som bestemmer, at dansk indfødsret kun kan erhverves ved lov. Fortabelse af dansk indfødsret er imidlertid ikke reguleret i grundloven.

Efter grundlovens § 70 kan ingen på grund af sin trosbekendelse eller afstamning berøves adgang til den fulde nydelse af borgerlige og politiske rettigheder eller unddrage sig opfyldelsen af nogen almindelig borgerpligt.

Bestemmelsen indebærer et forbud mod diskrimination med bl.a. afstamning som kriterium for så vidt angår adgangen til nydelse af bor-

gerlige eller politiske rettigheder. Udtrykket "rettigheder" skal ikke forstås snævert, men må betegne enhver fordelagtig retsposition.

Bestemmelsen beskytter mod direkte og indirekte forskelsbehandling. Beskyttelsen gælder således ikke kun, hvor der udtrykkeligt forskelsbehandles på grund af afstamning (direkte diskrimination), men antages også at gælde, selvom der formelt set ikke forskelsbehandles på grund af afstamning, men dog på grund af forhold, der er så nøje forbundet hermed, at resultatet faktisk bliver meget nær det samme (indirekte diskrimination).

Rækkevidden af det i grundlovens § 70 indeholdte forbud mod forskelsbehandling på baggrund af afstamning er omdiskuteret i den juridiske litteratur.

Jens Elo Rytter, *Individets grundlæggende rettigheder*, 3. udgave (2019), side 444, anfører om spørgsmålet, at udtrykket omfatter "en persons race, hudfarve og nationale eller etniske oprindelse (begrebet omfatter derimod ikke nationalitet, dvs. statsborgerskab)".

Jens Peter Christensen m.fl., *Grundloven med kommentarer* (2015), side 415-416, anfører imidlertid:

"Udtrykket »afstamning«, der blev indsat i 1953-grundloven under indtryk af antisemitismen før og under anden verdenskrig, omfatter race, jf. bl.a. Julius Bomholts bemærkninger under folketingsbehandlingen (Rigsdagstidende 1952-53, Folketinget Forhandlingerne sp. 2665)."

Af Forfatningskommissionens betænkning af 1953, side 77, fremgår det, at et mindretal i forbindelse med grundlovsrevisionen i 1953 foreslog, at en bestemmelse om, at enhver har krav på at nyde de i grundloven indeholdte rettigheder og friheder uden forskelsbehandling af nogen art på grund af race, farve, køn, sprog, religion, politisk eller anden anskuelse, national eller social oprindelse, formueforhold, fødsel eller anden samfundsmæssig stilling, blev indført.

Flertallet foreslog derimod alene en beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af trosbekendelse. Under udvalgsbehandlingen i Folketinget blev beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af afstamning tilføjet til bestemmelsen. Om baggrunden herfor henvises til Jens Peter Christensen m.fl., a.st.

Det er på den anførte baggrund Justitsministeriets opfattelse, at en ordning, hvorved alene ved lov naturaliserede udlændinge frakendes statsborgerskabet og udvises ved grov kriminalitet, ikke vil være ba-

seret på afstamning i den ovenfor beskrevne forstand, og at ordningen således ikke vil rejse spørgsmål i forhold til grundlovens § 70.”

Mattias Tesfaye

/

Moya-Louise Lindsay-Poulsen