

Notat

Retsudvalget
Folketinget
Christiansborg
1240 København K



Udlændinge- og Integrationsministeriet

25. november 2021

Udlændinge- og
Integrationsministeriet

Udsendelse
Slotsholmsgade 10
1216 København K

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

CVR-nr. 36977191

Sagsbehandler
Caroline Krogh

Tel. 61 98 33 12
Mail cakr@uim.dk

Sags nr. 2021 - 6149
Akt-id 1591151

Notat om de juridiske rammer i forhold til at effektuere udvisning af udvisningsdømte, afhængig af om der er tale om udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne, eller tredjelandsborgere

Som opfølgning på besvarelsen af REU alm. del – spm. 896 har Udlændinge- og Integrationsministeriet udarbejdet dette notat om de juridiske rammer i forhold til at effektuere udvisning af udvisningsdømte, afhængig af om der er tale om udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne, eller tredjelandsborgere.

Dette notat vedrører alene effektueringen af udvisningen af udvisningsdømte udlændinge, og således ikke udlændinge, der er administrativt udvist efter udlændingelovens regler. Det bemærkes, at udvisningsdømte udlændinge, der er på tålt ophold ikke kan udsendes tvangsmæssigt til hjemlandet eller opholdslandet.

Notatet indeholder alene en beskrivelse af de juridiske rammer i forhold til at effektuere udvisning af udvisningsdømte og således ikke en beskrivelse af den praktiske effektivering af udvisningsdømte, ligesom notatet heller ikke indeholder en beskrivelse af motivationsfremmende elementer.

Ved udlændinge omfattet af EU-reglerne forstås i notatet udlændinge, der er statsborgere i et andet EU/EØS-land eller Schweiz og deres familiemedlemmer, uanset nationalitet.

Ved tredjelandsborgere forstås i notatet udlændinge, der ikke er omfattet af EU-reglerne.

Hvor intet andet er anført gælder de samme regler for udlændinge omfattet af EU-reglerne og tredjelandsborgere.

Hjemrejselovens og udlændingelovens regler om udsendelse finder kun anvendelse på udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne, i det omfang det er foreneligt med EU-retten, jf. hjemrejselovens § 2 og udlændingelovens § 2, stk. 3.

I dansk ret er unionsborgere og deres familiemedlemmer, som befinder sig i en udsendelsessituation, dog i vidt omfang ligestillet med tredjelandstatsborgere, men udviste unionsborgere og deres familiemedlemmer undergives i praksis kun undtagelsesvist udsendelsesforanstaltninger mv. efter udlændingeloven. Dette skyldes, at der i mindre omfang forekommer udsendelseshindringer i forbindelse med udsendelse af udviste unionsborgere og deres familiemedlemmer sammenlignet med tredjelandstatsborgere.

1. Overførsel til afsoning i hjemlandet

1.1. EU-borgere mv.

Overførsel af udvisningsdømte udlændinge til afsoning i deres hjemland i EU – med undtagelse af de andre nordiske lande – sker på grundlag af reglerne i Rådets rammeafgørelse 2008/909/RIA af 27. november 2008 om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på domme i straffesager om idømmelse af frihedsstraffe eller frihedsberøvende foranstaltninger med henblik på fuldbyrdelse i Den Europæiske Union.

Det følger af rammeafgørelsen, at det modtagende land kan afslå at overtage fuldbyrdelsen af domme i en række tilfælde, herunder hvis der mangler at blive afsonet mindre end 6 måneder af straffen på tidspunktet for det pågældende lands modtagelse af dommen. Justitsministeriet rejser typisk sager om overførsel af udvisningsdømte udlændinge i alle tilfælde, hvor der resterer minimum 4½ måned til forventet prøveløsladelse. Det er i rammeafgørelsen forudsat, at en afgørelse om overførsel skal træffes senest 90 dage efter modtagelse af dommen og attesten, og at overførslen gennemføres senest 30 dage efter endelig afgørelse, jf. rammeafgørelsens betragtning 22 og artikel 12 og 15. Det er således forudsat i rammeafgørelsen, at en sag om overførsel kan tage 4 måneder.

De enkelte lande har implementeret rammeafgørelsen forskelligt. Det er ikke i rammeafgørelsen forudsat, at afgørelsen om overførsel skal træffes af en domstol. Det fremgår heller ikke af rammeafgørelsen, at der skal være klageadgang.

Overførsel af domfældte til afsoning i et af de andre nordiske lande (Finland, Island, Norge og Sverige) sker på grundlag af konvention om overgivelse for strafbare forhold mellem de nordiske lande af 15. december 2005.

1.2. Tredjelandsborgere

Overførsel af domfældte til afsoning i lande, som er medlem af Europarådet, sker på grundlag af Europarådets konvention af 21. marts 1983 om overførsel af domfældte.

For andre lande end EU-lande og de nordiske lande, jf. afsnit 1.1. ovenfor, og de lande som ikke har tiltrådt Europarådets konvention, kan Danmark anmode hjemlandet om at modtage den dømte til afsoning efter principperne i Europarådets konvention. Det forudsætter bl.a. modtagerlandets accept og samarbejde.

Overførsel af udvisningsdømte tredjelandsborgere kan i øvrigt ske, hvis der er indgået en bilateral aftale mellem Danmark og det pågældende land om overførelse af udvisningsdømte til afsoning i hjemlandet. Danmark har indgået sådanne aftaler med enkelte lande.

2. Prøveløsladelse med henblik på straksudsendelse

Det følger af straffelovens § 38, stk. 1, at når to tredjedele af straffetiden, dog mindst 2 måneder, er udstået, afgør justitsministeren eller den, han bemyndiger dertil, om den dømte skal løslades på prøve. Prøveløsladelse er forudsat som et regelmæssigt led i fuldbyrdelse af fængselsstraffe på 2 måneder eller derover.

Ifølge straffelovens § 38, stk. 4, er det en forudsætning for løsladelse på prøve, at den dømtes forhold ikke gør løsladelsen utilrådelig.

Løsladelse på prøve kan efter straffelovens § 38, stk. 2, ske tidligere, når særlige omstændigheder taler derfor, og den dømte har udstået halvdelen af straffetiden, dog mindst 2 måneder. Det kan for eksempel være tilfældet ved udvisningsdømte, der er udvist med et tidsbegrænset indrejseforbud eller er udvist med indrejseforbud gældende for bestandig.

Det er dog for det første en forudsætning for prøveløsladelse af udvisningsdømte efter afsoning af halvdelen af straffen, at den dømte i øvrigt vil kunne løslades på prøve i henhold til straffelovens § 38, stk. 1, hvilket betyder, at prøveløsladelse ikke må skønnes utilrådelig.

Det er for det andet en forudsætning for prøveløsladelse af udvisningsdømte efter afsoning af halvdelen af straffen, at den pågældendes udvisning kan gennemføres umiddelbart efter prøveløsladelsen. Foreligger der en retlig hindring for at gennemføre udvisningen, f.eks. hvis den indsatte har indgivet ansøgning om

opholdstilladelse i Danmark, og den indsatte efter udlændingeloven har ret til at opholde sig her i landet, mens ansøgningen om opholdstilladelse behandles, kan der ikke ske prøveløsladelse efter afsoning af halvdelen af straffen. Foreligger den retlige hindring for at gennemføre udvisningen fortsat, når den indsatte har udstået 2/3 af straffetiden, men er betingelserne for løsladelse efter straffelovens § 38, stk. 1, til stede, vil prøveløsladelse efter denne bestemmelse kunne ske på dette tidspunkt.

Der vil således, som det fremgår ovenfor, ikke kunne ske prøveløsladelse af udvisningsdømte på halv tid, hvis udvisningen ikke kan effektueres straks ved løsladelsen.

Det gælder i øvrigt, at der kan ske prøveløsladelse af udenlandske indsatte, som skal udvises med indrejseforbud, mod udlændingens eget ønske (tvangsprøveløsladelse) efter udståelse af halvdelen af straffen, forudsat at prøveløsladelsen ikke skønnes utilrådelig, og at udvisningen kan effektueres umiddelbart efter prøveløsladelsen.

Som nævnt ovenfor er det bl.a. en forudsætning for, at der kan ske prøveløsladelse af udvisningsdømte efter afsoning af halvdelen af straffen, at prøveløsladelse ikke må skønnes utilrådelig.

Det betyder, at der ikke må være en væsentlig risiko for recidiv til ikke-bagatelagtig kriminalitet, som ikke formodes at kunne begrænses ved tilsyn og eventuelle særvilkår. Om kriminaliteten kan betragtes som bagatelagtig beror på en konkret vurdering. I denne vurdering indgår kriminalitetens art, tidligere kriminalitet og den indsattes personlige forhold. Længden af den straf, som kan idømmes, vil ikke i sig selv være afgørende for, om kriminaliteten kan betragtes som bagatelagtig, men vil sammen med kriminalitetens art være et moment, der indgår i vurderingen.

Afgørelsen om prøveløsladelse skal, når sagen er tilstrækkeligt oplyst, træffes ud fra en samlet afvejning af alle omstændigheder, som taler enten for eller imod prøveløsladelse. Ved denne vurdering skal der i alle tilfælde foretages en konkret og aktuel utilrådelighedsvurdering, hvor der skal tages stilling til, hvor stor vægt de forskellige omstændigheder skal tillægges i den aktuelle sag. Der er således ikke mulighed for at fastlægge, at visse momenter altid vil føre til, at prøveløsladelse enten meddeles eller nægtes.

Det vil dog i utilrådelighedsvurderingen typisk bl.a. indgå med særlig vægt, hvis den dømte er tidligere straffet, herunder for ligeartet kriminalitet, og hvis den pågældende hurtigt er recidiveret til ny kriminalitet.

Kriminalitetens art, altså hvilken type kriminalitet den pågældende er dømt for, vil også indgå som et moment i utilrådelighedsvurderingen. Kriminalitetens art vil således have en vis betydning for bedømmelsen af risikoen for ny kriminalitet. Risikoen for tilbagefald til personfarlig kriminalitet vil med større vægt tale mod prøveløsladelse end risiko for tilbagefald til (ikke professionel) berigelseskriminalitet. Herudover vil den dømtes forhold under indsættelsen indgå i vurderingen, i det omfang disse kan give anledning til at formode, at der risiko for recidiv til fornyet kriminalitet. Der kan her f.eks. være tale om ny kriminalitet begået under indsættelsen, herunder kriminalitet begået under udgang mv. eller grove disciplinære forhold, herunder misbrug af euforiserende stoffer.

3. Strafafbrydelse med henblik på straksudsendelse

Det følger af straffuldbyrdslovens § 75 a, stk. 1, at fuldbyrdelsen af fængselsstraffen afbrydes, hvis Hjemrejsestyrelsen bestemmer, at en udlænding, som er idømt fængselsstraf i op til 4 måneder eller er idømt fængselsstraf for overtrædelse af hjemrejselovens § 12, stk. 2-4, eller § 13, stk. 2 eller 4, og som i den forbindelse er udvist af landet, skal udsendes straks.

Med bestemmelsen afbrydes straffuldbyrdsen for en udlænding, der afsoner en straf for overtrædelse af opholds-, melde- eller underretningspligten, uanset straffens længde, eller en ubetinget fængselsstraf på op til 4 måneder for andre lovovertrædelser, hvorved udlændingen samtidig er blevet udvist, når afbrydelsen er begrundet i, at der kan ske straksudsendelse af udlændingen.

Ordningen indebærer, at der kan ske strafafbrydelse, selvom udlændingen ikke opfylder den tidsmæssige betingelse for prøveløsladelse, jf. ovenstående afsnit 2. Ordningen kan således finde anvendelse fra tidspunktet for endelig dom og frem til løsladelse efter udståelse af straf.

Afbrydelse af straffuldbyrdsen kan dog ikke ske, hvis hensynet til retshåndhævelsen eller andre særlige omstændigheder taler herimod. Det kan eksempelvis tale imod retshåndhævelsen at strafafbryde, hvis en udlænding er dømt for kvalificeret vold, seksualforbrydelser, forbrydelser som led i organiseret kriminalitet eller bandekriminalitet eller andre forbrydelser, hvor der er særligt tungtvejende hensyn til ofrene og deres pårørende, der medfører at udlændingen bør afsoner sin straf, selvom udlændingen efterfølgende skal udsendes.

Andre særlige omstændigheder, der kan tale imod strafafbrydelse med henblik på straksudsendelse kan navnlig være f.eks. forhold af politimæssig eller retsforfølgingsmæssig karakter, herunder hvis der verserer en anden straffesag mod pågældende, eller hvis pågældende skal vidne i verserende straffesag, eller

hvis der er særlige forhold om den pågældende udlænding, der bør tages i betragtning som f.eks. sikkerhedsmæssige hensyn.

Straffuldbyrdelsen vil skulle genoptages eller, såfremt straffuldbyrdelsen ikke tidligere har været påbegyndt, iværksættes, hvis udlændingen efter udsendelsen – uanset et eventuelt indrejseforbud – på ny uden lovligt grundlag opholder sig her i landet inden for 5 år, jf. straffuldbyrdelseslovens § 77, stk. 2.

4. Varetægtsfængsling

Det følger af hjemrejselovens § 14, stk. 1, at en udlænding kan varetægtsfængsles, når der er bestemte grunde til at anse varetægtsfængsling for nødvendig for at sikre udlændingens tilstedeværelse under sagen og under eventuel appel, indtil den pågældende kan udsendes som følge af en eventuel beslutning om udvisning, og når mindst en af følgende betingelser er opfyldt:

- 1) Udlændingen ikke har fast bopæl her i landet, og der er begrundet mistanke om, at udlændingen har begået en lovovertrædelse, der kan medføre udvisning ved dom.
- 2) Udlændingen er indrejst i strid med et indrejseforbud.

Varetægtsfængsling efter hjemrejselovens § 14, stk. 1, finder anvendelse i tilfælde, hvor udvisning på grund af strafbart forhold skal ske ved dom i forbindelse med straffesagens behandling, og hvor der er behov for en særlig hjemmel til sikring af udlændingens tilstedeværelse under straffesagen, under en eventuel appel, og indtil dommens bestemmelser om udvisning efter endelig dom kan fuldbyrdes.

Bestemmelsen indebærer, at en varetægtsfængsling kan opretholdes, indtil der kan ske fuldbyrdelse af en udvisning ved dom. Fuldbyrdelse af en dom om udvisning indebærer, at udlændingens udsendelse skal varetages af Hjemrejsestyrelsen og om nødvendigt med politiets bistand, jf. hjemrejselovens § 1. En udvist udlænding kan således varetægtsfængsles efter at have afsonet eventuel straf, så længe den pågældendes udsendelsessag er under forberedelse, og fremdriften af udsendelsen sikres med den fornødne omhu.

Det følger af hjemrejselovens § 14, stk. 2, at en udlænding, som har indgivet ansøgning om opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7, og som er udvist ved endelig dom efter udlændingelovens §§ 22-24, kan varetægtsfængsles med henblik på at sikre asylansøgerens udsendelse som følge af beslutningen om udvisning.

Udlændingen vil således kunne varetægtsfængsles efter endelig dom og efter endt afsoning, og indtil asylansøgeren enten opnår opholdstilladelse efter reglerne om asyl (udlændingelovens § 7), opholdstilladelse på andet grundlag eller kan udsendes af landet. Opnår udlændingen efterfølgende asyl, vil der ikke kunne ske varetægtsfængsling efter bestemmelsen, og den pågældende udlænding vil således skulle løslades.

Der kan ikke ske varetægtsfængsling efter bestemmelsen i hjemrejselovens § 14, stk. 2, hvis det er overvejende sandsynligt, at den pågældende på baggrund af en bestemt nationalitet eller befolkningsgruppe vil få opholdstilladelse efter reglerne om asyl (udlændingelovens § 7).

Varetægtsfængsling vil altid skulle ske efter en konkret og individuel vurdering af den pågældendes forhold. Der vil således skulle tages stilling til, om betingelserne for varetægtsfængsling efter hjemrejselovens § 14, stk. 2, er opfyldt på det tidspunkt, hvor udlændingen søger asyl efter endelig dom, eller når en asylansøger, der afsoner for et kriminelt forhold, nærmer sig endt afsoning. Til brug herfor indhenter Hjemrejsestyrelsen en udtalelse fra Udlændingestyrelsen eller Flygtningenævnet.

Det følger af hjemrejselovens § 14, stk. 3, 2. pkt., at der altid fastsættes en frist for varetægtsfængslingens eller foranstaltningens længde, når denne træder i stedet herfor og alene er iværksat med henblik på udsendelse som følge af beslutning ved endelig dom om udvisning.

Bestemmelsen indebærer, at retten altid skal fastsætte en frist for varetægtsfængslingens længde, idet fængslingen sker med henblik på udsendelse, som følge af bestemmelsen om udvisning.

Der er ikke fastsat en øvre grænse for varigheden af varetægtsfængslingen, og den afhænger derfor af de konkrete omstændigheder.

Ved fastsættelse af fristen for varetægtsfængslingens længde har Højesteret bl.a. lagt vægt på, hvor lang tid varetægtsfængslingen indtil videre har varet, den udmålte strafs længde, længden af en eventuel reststraf, udlændingens eventuelt manglende medvirken med hensyn til f.eks. id-oplysninger, om Hjemrejsestyrelsen og andre relevante myndigheder fremmer sagen med fornøden omhu, samt om der er reel udsigt til udsendelse.