



JUSTITS MINISTERIET

Dato: 18. juni 2024
Sagsnr.: 2024-06216
Dok.: 3307633

UDKAST TIL TALE

til kontorchefen til brug for teknisk gennemgang af
konventioner på udlændingeområdet

[Indledning]

Tak for ordet.

Jeg vil lægge ud med kort at sige nogle generelle ting om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Derefter vil jeg berøre nogle af de bestemmelser i konventionen, som har størst betydning på udlændingeområdet.

[Kort om EMRK]

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention blev undertegnet af Danmark i 1950 og trådte i kraft i 1953. Konventionen blev efterfølgende inkorporeret i dansk ret ved lov i 1992. Inkorporeringen betyder, at konventionen er en del af dansk ret.

Danmark har med konventionen forpligtet sig til at respektere visse grundlæggende menneskerettigheder over for enhver person. I Danmark er alle personer således som udgangspunkt beskyttet – både danske og udenlandske statsborgere og statsløse personer.

[Klageadgangen]

Konventionen giver mulighed for at klage til Menneskerettighedsdomstolen i Strasbourg, hvis man mener, at en offentlig myndighed har krænket en eller flere af de rettigheder, der er beskyttet efter konventionen.

Det er en forudsætning for at kunne klage, at den pågældende er ”offer” og har udtømt de nationale retsmidler. [Det kan f.eks. være en højesteretsdom, en afgørelse fra Flygtningenævnet eller et afslag på tredjeinstansbevilling fra Procesbevillingsnævnet.]

Hvis Menneskerettighedsdomstolen når frem til, at Danmark har krænket konventionen, vil Danmark være forpligtet til at bringe krænkelsen til ophør og råde bod på de heraf følgende konsekvenser.

[Det er som udgangspunkt overladt til staterne selv – under overvågning af Europarådets Ministerkomité – at vurdere, hvilke foranstaltninger der skal træffes til opfyldelse af staternes forpligtelser, forudsat at disse er forenelige med dommens konklusioner. I visse tilfælde kan genoptagelse af en sag om f.eks. udvisning, der er afsluttet ved de nationale domstole, være en passende foranstaltning til at råde bod på en krænkelse.]

[Positive og negative forpligtelser]

Der sondres i forhold til konventionen mellem statens positive og negative forpligtelser.

Denne sondring er udtryk for, at konventionen ikke kun skal beskytte mod statens indgreb, men at der også kan udledes positive pligter af konventionens bestemmelser for at opnå en effektiv beskyttelse af de pågældende rettigheder. Derved kan konventionen pålægge staten

pligter til at træffe foranstaltninger til beskyttelse af individet i forholdet mellem private.

Ved vurderingen af, om staten har en positiv forpligtelse, skal der foretages en afvejning af samfundets generelle interesser over for individets. Her har staterne en betydelig skønsmargin.

[Absolutte rettigheder vs. rettigheder, der kan underkastes begrænsninger]

Der sondres også mellem absolutte rettigheder og rettigheder, der kan underkastes begrænsninger.

Som eksempel på en absolut rettighed kan nævnes konventionens artikel 3, der fastsætter et forbud mod tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, og som f.eks. er relevant i forhold til udsendelse af udviste udlændinge. Det absolutte forbud betyder, at der f.eks. aldrig må ske udsendelse af en udlænding til et land, hvor det må antages, at den pågældende vil blive udsat for en behandling i strid med artikel 3.

De fleste rettigheder i konventionen er dog relative. Det betyder, at de kan underlægges begrænsninger med henblik på at beskytte andres rettigheder eller for at sikre samfundsmæssige behov. Det gælder f.eks. artikel 8 om retten til respekt for privat- og familieliv, som f.eks. er relevant i forhold til udvisning af kriminelle udlændinge.

Ved vurderingen af, om et indgreb i en sådan rettighed kan gennemføres inden for konventionen, skal tre betingelser være opfyldt:

For det første skal indgrebet være foreskrevet ved lov – dvs. have hjemmel i national lovgivning.

For det andet skal indgrebet varetage et eller flere anerkendelsesværdige formål. De enkelte rettigheder i konventionen opregner udtømmende de hensyn, som kan begrunde en sådan begrænsning. Det kan f.eks. være hensynet til at forebygge uro eller forbrydelse.

For det tredje skal det vurderes, om indgrebet er nødvendigt i et demokratisk samfund for at opnå det eller de omhandlede formål. Man kan også sige, at indgrebet skal være egnet og proportionalt. Det betyder, at der skal foretages en vurdering af, om indgrebet er egnet til at opnå de angivne formål, og om det står i rimeligt forhold til de formål, som det skal varetage.

[Udvisning – EMRK artikel 8]

Jeg vil nu vende mig mod nogle af de bestemmelser i konventionen, som har størst betydning på udlændingeområdet. Et af de områder, hvor konventionen har stor betydning, er i relation til udvisning.

Det er i praksis navnlig konventionens artikel 8, der sætter visse begrænsninger for medlemsstaternes

mulighed for at udvise kriminelle udlændinge. Efter artikel 8, stk. 1, har enhver ret til respekt for bl.a. sit privat- og familieliv.

Som jeg var inde på for et øjeblik siden, er artikel 8 dog ikke en absolut rettighed. Det indebærer, at der vil kunne gøres indgreb i retten under forudsætning af, at indgrebet er i overensstemmelse med loven, varetager et anerkendelsesværdigt formål og er nødvendigt i et demokratisk samfund, herunder er egnet og proportionalt.

Det betyder i forhold til udvisning, at en konkret afgørelse om udvisning af en kriminel udlænding vil skulle opfylde disse betingelser. Det indebærer bl.a., at domstolene skal vurdere, om udvisningen er proportional.

Det er i almindelighed proportionalitetsvurderingen, der er afgørende for, om en udvisning vil være forenelig med artikel 8. Denne proportionalitetsvurdering skal foretages på baggrund af en samlet og konkret vurdering af en række elementer.

Menneskerettighedsdomstolen har i sin dom af 23. juni 2008 i sagen *Maslov mod Østrig* opregnet en række retningslinjer, som indgår i proportionalitetsvurderingen. Det følger af dommens præmis 68, at der bl.a. skal lægges vægt på:

- Den begåede kriminalitets art og grovhed.
- Varigheden af udlændingens ophold.
- Udlændingens familiesituation, herunder ægteskabets varighed og andre faktorer, der viser familielivets effektivitet.
- Hvorvidt der er børn i ægteskabet og i så fald deres alder.
- Alvorligheden af de vanskeligheder, den medfølgende ægtefælle med sandsynlighed vil møde i det land, som udlændingen udvises til.
- Børnenes bedste interesser og velbefindende, herunder navnlig alvorligheden og de vanskeligheder, som udlændingens børn med sandsynlighed vil møde i det land, som udlændingen udvises til.

Den vægt, der må lægges på de enkelte kriterier, varierer efter den enkelte sags konkrete omstændigheder.

Hvis der er tale om en sag om en ung person, som endnu ikke selv har stiftet sin egen familie, vil det primært være relevant at lægge vægt på:

- 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.
- Fastheden af sociale, kulturelle og familiemæssige bånd med værtslandet og med modtagerlandet.

Personens alder spiller også en rolle. F.eks. må det tages i betragtning ved vurderingen, om kriminaliteten er begået af den pågældende som ung eller voksen. Der skal foreligge meget tungtvejende grunde for at retfærdiggøre en udvisning, når der er tale om fastboende udlændinge, der er født i landet eller indrejst som børn og har tilbragt det meste af deres barndom og ungdom i landet.

Menneskerettighedsdomstolen overlader en vis skønsmargin til de nationale domstole, når de skal foretage proportionalitetsafvejningen efter konventionens artikel 8. Menneskerettighedsdomstolen må på denne baggrund forventes at være tilbageholdende med at sætte sin vurdering af udvisningssagen i stedet for de nationale domstoles vurdering, hvis de nationale domstole 1) omhyggeligt har undersøgt faktum, 2) har anvendt de relevante menneskerettighedsstandarder i overensstemmelse med konventionen og Menneskerettighedsdomstolens praksis og 3) i tilstrækkelig grad har afvejet klagers interesse over for de mere generelle samfundsinteresser i sagen.

De danske myndigheder har pligt til i forbindelse med en afgørelse om udvisning at inddrage de hensyn, der følger af Danmarks internationale forpligtelser, herunder EMRK artikel 8. Det følger således af udlændingelovens § 26, stk. 2, at en udlænding altid skal udvises, medmindre dette med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Det kan i øvrigt oplyses, at Menneskerettighedsdomstolen i en række domme har tillagt længden af et indrejseforbud betydning ved proportionalitetsafvejningen efter konventionens artikel 8, herunder om det er meddelt tidsbegrænset eller for bestandig.

Højesteret har i nyere praksis fundet, at et tidsbegrænset indrejseforbud på 6 år i sager, der vedrører udvisning af udlændinge, der er opvokset i Danmark eller kommet dertil som mindreårige, er proportionalt. [Tidligere blev der ofte meddelt et indrejseforbud i 12 år eller for bestandigt.]

[Nærmere om EMRK artikel 3]

Konventionens artikel 3 har betydning i relation til udsendelse. Det absolutte forbud i artikel 3 indebærer bl.a., at der aldrig må ske udsendelse af en udlænding til et land, hvor det må antages, at den pågældende vil blive udsat for behandling i strid med bestemmelsen, [dvs. hvor den pågældende risikerer dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land.]

Vurderingen af, om en given behandling er udtryk for tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling i strid med artikel 3, beror ifølge

Menneskerettighedsdomstolens praksis på en konkret vurdering.

For at der kan være tale om behandling i strid med bestemmelsen kræves, at behandlingen overstiger en vis alvorstærskel ("minimum level of severity"). I vurderingen indgår bl.a. behandlingens varighed, fysiske og psykiske indvirkninger på offeret og eventuelt også offerets køn, alder og helbredstilstand.

Efter konventionens artikel 3 kan en udlændings helbredsmæssige forhold endvidere være til hinder for udsendelse. Efter Menneskerettighedsdomstolens praksis kan det således udgøre en krænkelse bl.a. at udsende en person, der lider af alvorlig fysisk eller psykisk sygdom til et hjemland, hvor udlændingen ikke kan tilbydes pasnings- og behandlingsmuligheder.

Der skal dog foreligge ekstraordinære omstændigheder, før udsendelse af en alvorligt syg person vil udgøre en krænkelse af artikel 3. Det vil ikke være tilstrækkeligt, at behandlingsstandarden i hjemlandet generelt er ringere, eller at behandlingen er forbundet med betydelige økonomiske omkostninger.

[Nærmere om EMRK artikel 9 og 14]

En anden rettighed, der ofte også har stor betydning på udlændingeområdet, er konventionens artikel 9 om retten til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed.

Artikel 9 har bl.a. betydning ift. religiøst begrundet beklædning og symboler, islamiske bønnekald, religiøst begrundede ønsker om særlige diæter og rituel omskæring.

Hvorvidt en begrænsning af religionsfriheden kan gennemføres inden for rammerne af artikel 9 afhænger – ligesom for så vidt angår artikel 8 – af, om der ligger anerkendelsesværdige hensyn til grund for begrænsningen, og om begrænsningen er egnet og proportional i forhold til det forfulgte formål, som jeg har været mere detaljeret inde på tidligere.

Konventionens artikel 9 vil i forhold til udlændingeområdet ofte være relevant i sammenhæng med diskriminationsforbuddet i konventionens artikel 14. Det vil f.eks. være tilfældet, hvis et påtænkt indgreb i religionsfriheden primært retter sig mod en bestemt religion.

Artikel 14 indeholder et forbud mod usaglig forskelsbehandling. Det indebærer, at personer i sammenlignelige situationer som udgangspunkt skal behandles ens. Bestemmelsen omfatter både direkte og indirekte diskrimination.

En forskelsbehandling er diskriminatorisk – og dermed i strid med artikel 14 – hvis den ikke er objektivt og sagligt begrundet. Heri ligger omvendt, at forskelsbehandling er lovlig, hvis den varetager et anerkendelsesværdigt

formål, og der er proportionalitet mellem det anvendte middel og det formål, der søges realiseret.

Domstolen indrømmer konventionsstaterne en vis skønsmargin ved vurderingen af, om og i hvilket omfang forskelsbehandling i ellers sammenlignelige situationer kan begrundes. Omfanget af denne skønsmargin varierer afhængigt af de nærmere omstændigheder, emneområdet og baggrunden.

Der kræves dog meget vægtige grunde, for at Domstolen ville kunne anse forskelsbehandling alene på grundlag af nationalitet for forenelig med konventionen [, jf. f.eks. dom af 16. september 1996, *Gaygusuz mod Østrig*]. I bl.a. dom af 24. maj 2016, *Biao mod Danmark*, har Domstolen endvidere fastslået, at ingen forskelsbehandling baseret alene eller i afgørende grad på en persons etniske oprindelse kan begrundes i et nutidigt demokratisk samfund, og at der må anføres tvingende eller meget tungtvejende grunde for at begrunde indirekte forskelsbehandling på baggrund af etnisk oprindelse.

Anvendelsesområdet for artikel 14 er som nævnt begrænset derved, at bestemmelsen alene finder anvendelse i sammenhæng med konventionens øvrige bestemmelser. Det er dog ikke en betingelse for, at artikel 14 finder anvendelse, at den materielle rettighed i sig selv er krænket.

[Afslutning]

Jeg håber, at min gennemgang har bidraget til en forståelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions betydning på udlændingeområdet, og ellers står vi klar til at besvare de spørgsmål, I måtte have.

Tak for ordet, som jeg nu vil give videre til Udlændinge- og Integrationsministeriet.