

Udlændinge- og Integrationsministeriet

KRONPRINSESSEGADE 28

1306 KØBENHAVN K

TLF. 33 96 97 98

DATO: 12.10.2022

SAGSNR.: 2022-3276

Høring om forslag til lov om ændring af udlændingeloven og forskellige andre love (Ændring af udvisningsreglerne samt indsættelse af reglerne om udvisning af udlændinge omfattet af EU-reglerne)

Ved brev af 21. september 2022 har Udlændinge - og integrationsministeriet anmodet Advokatrådet om eventuelle bemærkninger til ovennævnte lovforslag.

Advokatrådet skal i den anledning bemærke følgende:

1. Med lovforslaget ønskes et opgør med den gældende "trappetigeordning" i udlændingeloven, der indebærer, at jo længere tid en udlænding har opholdt sig i Danmark, desto længere straf/grovere forbrydelse, skal den pågældende have begået, for at kunne udvises. I stedet foreslås indført en bestemmelse i § 22, stk. 1, der giver hjemmel til at udvise alle udlændinge, der idømmes en ubetinget fængselsstraf. Endvidere foreslås det indført i § 22, stk. 2, at der etableres hjemmel til tillige ved betingede domme at udvise udlændinge, som har haft lovligt ophold i landet i maksimalt 5 år.

Efter lovforslaget vil en udlænding således i disse tilfælde skulle udvises medmindre det med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, jf. nugældende § 26, stk. 2, som videreføres (med enkelte tekniske ændringer).

Af de indledende bemærkninger til lovforslaget fremgår det blandt andet, at et af formålene med lovforslaget er at sende "et klart signal" i forhold til udlændinge, der begår kriminalitet i Danmark. Af bemærkningerne fremgår det endvidere, at det ikke er forventningen, at lovændringen vil føre til, at der sker markant flere udvisninger i praksis. Om baggrunden for denne vurdering henvises der i bemærkningerne til den i forvejen meget vide adgang til at udvise efter de danske regler, og at det i praksis allerede i dag oftest alene er Danmarks internationale forpligtelser, særligt Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) art. 8, der sætter grænsen for, hvornår der kan ske udvisning.

Advokatrådet skal hertil indledningsvis bemærke, at det synes uklart om, og i givet fald i hvilket mindre omfang, lovforslaget vil medføre nogen reel skærpelse i praksis. Der ses således ikke at være foretaget nogen juridisk eller statistisk undersøgelse af, hvornår og hvor ofte udvisning ikke sker som følge af manglende hjemmel i de danske regler.

For så vidt angår ønsket om at gøre op med trappestigeordningen skal Advokatrådet indledningsvis bemærke, at det naturligvis er op til lovgiver, hvordan et retsområde lovgivningsmæssigt bygges op.

Advokatsamfundet skal dog imidlertid bemærke, at trappestigeordningen er udtryk for et proportionalitetsprincip, hvor der på den ene side tages hensyn til længden af udlændingens ophold i Danmark, og på den anden side den begåede kriminalitet og hensynet til at forebygge kriminalitet i det danske samfund. Ordningen afspejler således den proportionalitetsafvejning, som – uanset om trappestigeordningen tages ud af udlændingeloven – også fremadrettet vil skulle foretages som en del af den afvejning, der følger af EMRK art. 8.

2. Af forarbejderne til lovforslaget fremgår det endvidere, at lovændringen vil medføre flere tilfælde, hvor der efter dansk ret vil være hjemmel til udvisning, og at der derfor i flere tilfælde end i dag, vil skulle ske domstolsprøvelse af, om der kan ske udvisning (jf. Danmarks internationale forpligtelser), eller om der i stedet skal meddeles en advarsel (hvor der ved en dom er sket frifindelse for udvisning).

Som konsekvens heraf, sammenholdt med det ovenfor anførte om, at grænserne for, hvornår der i dag kan ske udvisning i praksis i al væsentlighed skyldes EMRK art. 8 og ikke manglende hjemmel i udlændingeloven, forventes dette ifølge lovbemærkningerne at medføre, at flere udlændinge vil blive tildelt en advarsel om udvisning.

Videre vurderes det i bemærkningerne, at en advarsel kan få betydning i forhold til muligheden for, at der senere kan ske udvisning af en udlænding, ved en eventuel efterfølgende ny straffesag, idet en advarsel tillægges vægt ved vurderingen af, om det med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser at udvise.

Advokatrådet skal hertil indledningsvis bemærke, at det også på dette punkt synes uklart om, og i givet fald i hvilket omfang, lovforslaget vil have den anførte stigning i antallet af udvisningssager i praksis. Der ses således heller ikke i relation til dette område at være foretaget nogen juridisk eller statistisk undersøgelse.

Advokatrådet skal endvidere påpege, at såfremt lovforslaget som anført i forarbejderne vil føre til yderligere domstolsprøvelser, så vil dette bidrage yderligere til det sags- og ressourcepres, der aktuelt ses hos domstolene. Det skyldes, at der

med enhver straffesag med påstand om udvisning altid følger et ikke ubetydeligt tidsforbrug for samtlige aktører - både under sagens forberedelse og sagens behandling i retten. Domstolene har allerede på baggrund af de nugældende regler, og det stigende antal udvisningspåstande, som nedlægges af anklagemyndigheden i dag, givet udtryk for, at dette har medvirket til det øgede ressourcepres.^[1]

Advokatrådet bemærker endvidere, at der kan sættes spørgsmålstegn ved, om en advarsel, der meddeles standardmæssigt og i så vidt omfang, samt uden specifik kvalificering, har samme betydning i den proportionalitetsafvejning, der vil skulle foretages efter EMRK art. 8 under en senere straffesag, som en mere kvalificeret advarsel, hvor den pågældende udlænding reelt var i risiko for at blive udvist.

Advokatrådet bemærker i den forbindelse, at tilblivelsen af sanktionen "betinget udvisning" i 2006 oprindeligt var tiltænkt situationer, hvor en "udlænding i forbindelse med dom for strafbart forhold må antages at være tæt på at blive udvist" (vores understregning), jf. L 218 af 25. januar 2006, hvilket ikke længere kan siges at være en dækkende eller retvisende beskrivelse af, hvornår en udlænding skal meddeles en advarsel.

Tilsvarende kan der efter Advokatrådets opfattelse være en øget risiko for, at den præventive virkning af en advarsel udvandes – både for den enkelte og i befolkningen som helhed – i takt med, at sanktionen bliver en standardfølge af begået kriminalitet uden nogen nærmere kvalificering, og at advarslen således ikke længere, som anført i de oprindelige lovbemærkninger i 2006, bliver en "alvorlig påmindelse om, hvad konsekvensen af næste skridt på en kriminel løbebane vil være".

3. Med lovforslaget foreslås endvidere, at opholdsdirektivets artikel 27, stk. 1 og 2, artikel 28 og artikel 29, stk. 1 og 2 gennemføres i udlændingeloven.

Det fremgår af forarbejderne, at der ikke herved tilsigtes nogen ændring i gældende ret.

Advokatrådet har ingen bemærkninger hertil.

Med venlig hilsen

Andrew Hjuler Crichton
generalsekretær



[1] Se bl.a. artikel i Information den 3. august 2022:

https://www.information.dk/indland/2022/08/politikernes-stramninger-overbebyrdet-domstolene-pengene-slet-fulgt?lst_frnt.