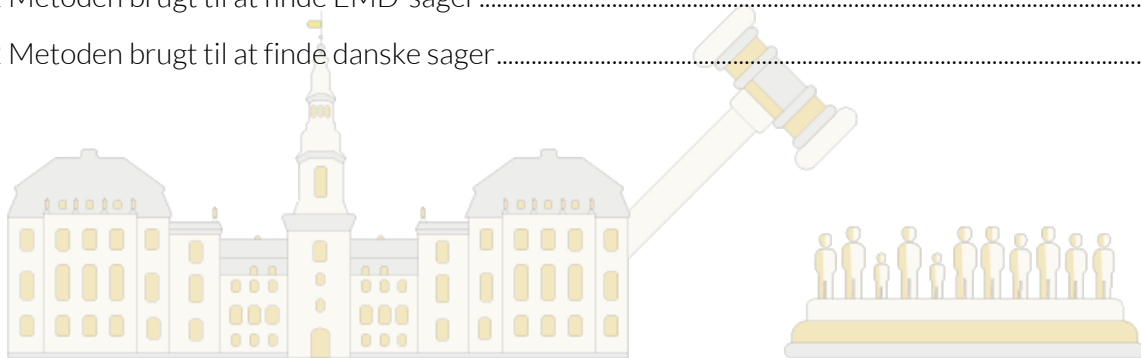


EMD'S BRUG AF ARTIKEL 8 I SAGER OM UDVISNING AF KRIMINELLE UDLÆNDINGE

Af Jacob Mchangama | 28. september 2017

Indhold:

Executive summary	2
1. Indledning	3
2. Dansk ret og EMRK artikel 8.....	3
3. Udviklingen i EMD's praksis i udvisningssager	4
4. Udviklingen i danske udvisningssager	9
Trykte domme.....	10
Samlet statistik over udvisninger	11
5. Konklusion	13
6. Metode	13
6.1 Metoden brugt til at finde EMD-sager	13
6.2 Metoden brugt til at finde danske sager	15



Om forfatteren:



Af direktør **Jacob Mchangama**

Jacob er direktør i Justitia og har udover sin cand.jur en mastergrad i menneskerettigheder og demokratisering fra European Inter University Centre med ophold i Venedig og Strasbourg. Jacob opnåede i 2007 sin advokatbestilling hos Plesner, hvor han sad i afdelingen for corporate finance og specialiserede sig i virksomhedsoverdragelser og private equity.

✉ Jacob@justitia-int.org

☎ +4524664220

🐦 @JMchangama

Executive summary

I forbindelse med Danmarks snarlige overtagelse af formandskabet i Europarådet har det været diskuteret blandt jurister og politikere, om Danmark skal forsøge at reformere Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) og dens "dynamiske fortolkning", der ifølge kritikere har medført, at EMD i for vidt omfang har tiltaget sig magt på bekostning af nationale parlamenter og regeringer. Et hyppigt emne for debat er EMD's konsekvenser for dansk udlændingeret, herunder navnlig Danmarks muligheder for at udvise kriminelle udlændinge.

Justitia har med henblik på at skabe større klarhed over udviklingen af EMD's praksis på udvisningsområdet foretaget en kvantitativ undersøgelse af EMD's domme om retten til privat- og familieliv i sager om udvisning af kriminelle udlændinge truffet siden 2007. Analysen indeholder også en undersøgelse af danske domme fra Karnovs database om udvisning af kriminelle udlændinge, hvor Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 8 er indgået i overvejelserne. Både EMD og danske domstole synes at godkende udvisninger i videre omfang end tidligere. I perioden 2012-2017 har EMD statureret *ikke-krænkelser* i mere end dobbelt så mange domme, som EMD har statureret *krænkelser*. I perioden 2007-2011 var der kun en beskedent overvægt af sager, hvor EMD staturerede ikke-krænkelser. I Danmark har stigningen i antal trykte domme, der resulterer i ubetingede udvisninger, været særlig kraftig fra 2014 til 2016. I samme periode er antallet af trykte domme med frifindelse for udvisning steget beskedent, mens antallet af domme med betingede udvisninger er steget moderat. Endelig inddrager analysen Udlændingestyrelsens statistik over danske udvisningssager med fokus på afgørelser truffet ved dom. Denne opgørelse viser en stigning i antallet af udvisninger ved dom, således at der i 2016 var 1.912 udvisninger ved dom mod 736 i 2007.

Den kvantitative gennemgang af EMD's praksis alene giver ikke et tilstrækkeligt sikkert grundlag for at vurdere, om udviklingen er udtryk for et bevidst og vedvarende kursskifte fra EMD i forhold til at give medlemsstaterne en større skønsmargin, når det gælder udvisning af kriminelle udlændinge. En sådan fortolkning er dog meget nærliggende, når EMD's vægtning af relevante kriterier i nyere domme tages i betragtning. Fortolkningen har samtidig støtte i nyere forskning på området. En mere omfattende kvalitativ gennemgang af nyere retspraksis ligger dog udenfor denne analyses fokus. Hvis det lægges til grund, at udviklingen i udvisningssager ved EMD er udtryk for et gradvist og vedvarende kursskifte, styrker det rationalet bag VLAK-regeringens ønske om gennem politisk pres at præge EMD i yderligere tilbageholdende retning. EMD's sandsynlige kursskifte indebærer således ikke et paradigmeskifte, så staterne frit og uden videre kan udvise kriminelle udlændinge. Et politisk ønske om at udvise markant flere kriminelle udlændinge ved eksempelvis i højere grad at udvise for mindre alvorlige forseelser eller i tilfælde, hvor udlændingen har særdeles stærk tilknytning til Danmark, vil kræve yderligere tilpasning fra EMD.

1. Indledning

Danmark overtager i perioden november 2017 til maj 2018 formandskabet for Europarådet, som EMD henhører under. Ifølge VLAK-regeringen er der i den forbindelse: "behov for at se kritisk på den måde, som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dynamiske fortolkning har udvidet rækkevidden af dele af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention".¹ Regeringen har bl.a. nedsat en *taskforce*, som skal vurdere mulighederne for en reform af EMD's dynamiske fortolkning. Det politiske ønske om reform er navnlig opstået som følge af den rolle EMRK – og EMD's fortolkning heraf – spiller på udlændingeområdet. Dette kom bl.a. til udtryk i debatten efter Højesterets afgørelse i 2016 i den såkaldte Levakovic-sag, hvor hensynet til beskyttelse af privat- og familieliv i EMRK artikel 8 betød, at en "gangster-boss" ikke kunne udvises på trods af 27 domme og i alt 10 års fængsel.² I et samråd den 10. februar 2017 udtalte justitsminister Søren Pape Poulsen (K) bl.a.: "Jeg har som justitsminister vanskeligt ved at forklare almindelige danskere, hvorfor hensynet til kriminelle udlændinges privatliv eller familieliv skal betyde, at vi ikke kan udvise dybt kriminelle fra Danmark".³

På den baggrund indeholder denne analyse en kvantitativ undersøgelse af antallet og udfaldet af domme og (tilgængelige) afgørelser afsagt af EMD vedrørende artikel 8 i sager om udvisning af kriminelle udlændinge i perioden 2007-2017. Analysen indeholder også en oversigt over de i Karnov trykte danske domme, hvor EMRK artikel 8 er indgået i vurderingen af udvisningspåstanden. Endelig medtager analysen Udlændingestyrelsens statistik over udviste udlændinge i perioden 2007 – 2016 med særligt fokus på udviklingen i antallet af kriminelle udlændinge, der er udvist ved dom, har fået en betinget udvisning eller er blevet frifundet for en påstand om udvisning. Det er analysens formål at bidrage til, at den verserende debat om Danmarks muligheder for at udvise kriminelle udlændinge, kan føres på et så solidt faktuel grundlag som muligt, når det gælder praksis fra EMD og danske domstole. Herunder, hvorvidt der er tegn på, at EMD har ændret sin praksis som følge af den kritik, der har været fremført fra politisk hold. Analysen indeholder derimod ikke en mere omfattende kvalitativ juridisk analyse af EMDs retspraksis i domme vedrørende udvisning af kriminelle udlændinge.

2. Dansk ret og EMRK artikel 8

De danske regler om udvisning af udlændinge, der dømmes for en forbrydelse, findes i udlændingelovens kapitel 4 (§§ 22-27 a). En grundlæggende betingelse for udvisninger er, at udvisningen ikke må være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Det mest relevante internationale regelsæt, når det drejer sig om udvisning af udlændinge, der ikke er EU-borgere, er EMRK, og i særdeleshed artikel 3 og 8.

¹ <https://www.regeringen.dk/nyheder/her-er-det-nye-regeringsgrundlag/>

² U.2016.2883, 12. maj 2016.

³ <https://www.information.dk/telegram/2017/02/pape-lover-opgoer-fortolkning-menneskerettigheder>

Artikel 3 forbyder umenneskelig behandling, hvilket også omfatter tilfælde, hvor udvisningen sker til hjemlande, hvor personen kan blive udsat for tortur eller nedværdigende og umenneskelig behandling. Artikel 8 beskytter retten til respekt for personens privat- og familieliv. Denne analyse omhandler alene artikel 8 og dens anvendelse i forhold til udvisning af kriminelle udlændinge.

Efter sin ordlyd beskytter artikel 8 ikke mod udvisning, og det var heller ikke en del af bestemmelsens formål, da den blev drøftet forud for vedtagelsen af EMRK. Artikel 8's relevans i disse sager er således et udslag af EMD's såkaldte "dynamiske fortolkning". Ifølge denne fortolkning skal EMRK afspejle sin samtid, hvorfor konventionens ordlyd og forarbejder ikke er afgørende for fortolkningen af de enkelte bestemmelser indhold og omfang. I 1970'erne – 20 år efter EMRK's indførelse – nåede EMD således frem til, at artikel 8 om privat- og familieliv var relevant i forhold til udsendelse af udlændinge, selv om medlemsstaterne tidligere havde afvist en sådan udvidelse af konventionen.⁴ I praksis er artikel 8 blevet fortolket således, at en udlænding, der er dømt for kriminalitet, ikke i alle tilfælde kan udvises fra den konventionsstat, hvor personen har stiftet familie eller på anden måde har knyttet stærke bånd. En sådan udvisning skal "være nødvendig i et demokratisk samfund", hvilket indebærer et proportionalitetskrav.

EMD har igennem retspraksis udviklet en række materielle kriterier, der skal lægges vægt på ved proportionalitetsvurderingen i udvisningssager, herunder forbrydelsens natur og alvor, længden af udlændingens ophold i opholdslandet og udlændingens familiesituation, herunder ægteskabet og evt. børn.⁵ I 2006 tilføjedes yderligere to punkter, nemlig børnenes interesser og velvære, herunder deres problemer i forælderenes oprindelsesland, samt de sociale, kulturelle og familiemæssige bånd til udvisningslandet sammenholdt med de tilsvarende bånd til oprindelseslandet.⁶ I 2008 lagde EMD desuden afgørende vægt på, hvorvidt den udviste var kommet til landet som et lille barn.⁷

3. Udviklingen i EMD's praksis i udvisningssager

Justitia har gennemgået samtlige domme og offentliggjorte afgørelser om udvisning af kriminelle udlændinge, som er blevet afsagt af EMD siden 2007, for at undersøge udviklingstendenser vedrørende antallet og udfaldet af artikel 8-sager om udvisning af kriminelle udlændinge.⁸ Med henvisning til bl.a. EMD's rolle i national udlændingeret blev der i 2011 og 2012 (Izmir og Brighton) taget flere initiativer til at få EMD til at anlægge en mindre dynamisk linje, så domstolen kun i "exceptionelle tilfælde" omgjorde nationale udvisningsafgørelser og i stedet lagde større vægt på den nationale skønsmargen.⁹ Et formål

⁴ Tidligste sager synes at være *X mod Vesttyskland*, 1974, *X mod Schweiz*, 1976 og *X og Y mod Vesttyskland*, 1977. Den første dom, hvor der blev fundet en krænkelse var i 1984, *Berrehab mod Holland*. Se i øvrigt Anders Henriksens analyse for Justitia EMRK, *den nationale interesse og det danske formandskab for Europarådet*, 2017: http://justitia-int.org/wp-content/uploads/2017/01/Analyse_EMRK-den-nationale-interesse-og-det-danske-formandskab-for-Europar%C3%A5det_16-01-2017.pdf

⁵ 54273/00: *Boultif mod Schweiz*, 2001, § 48.

⁶ 45410/99: *Üner mod Holland*, 2006, §§ 57-58.

⁷ 1638/03: *Maslov mod Østrig*, 2009, §§ 96-97 og 100-101.

⁸ For metode se nederst i analysen efter konklusionen

⁹ Der henvises her til Jacob Mchangamas artikel *Ny domstolspraksis åbner for flere udvisninger af kriminelle udlændinge* fra 28. november 2012, som kan læses her: <http://justitia-int.org/wp-content/uploads/2012/11/2012-11-28-Ny-domstolspraksis-%C3%A5bner-for-flere-udvisninger-af-kriminelle-udl%C3%A6ndinge.pdf>

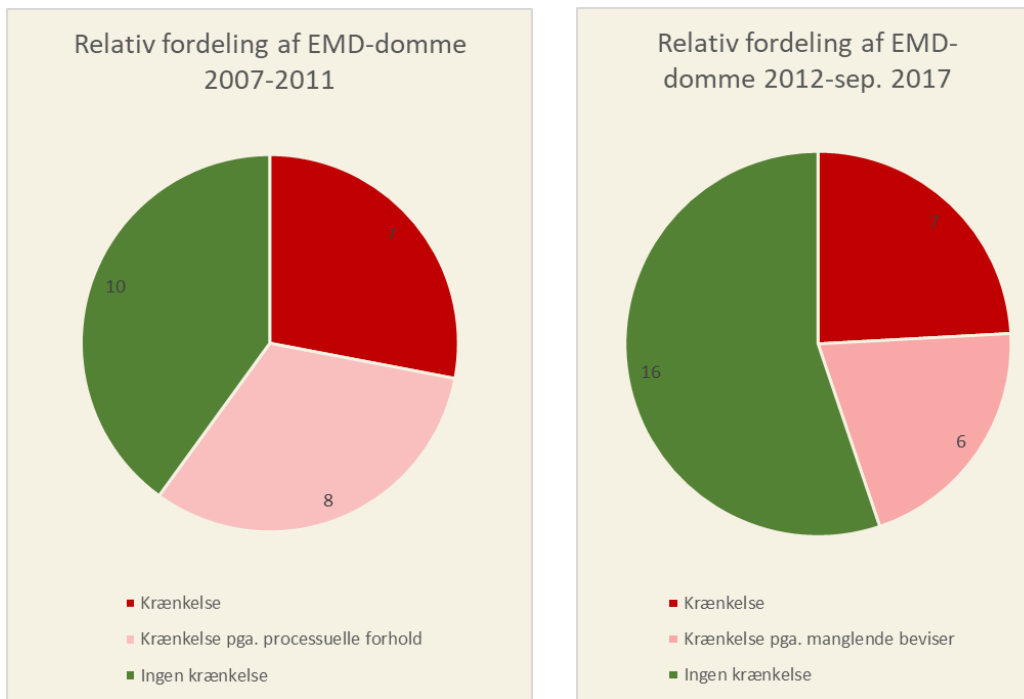
med analysen er således at vurdere, i hvor høj grad der har vist sig en ny tendens siden 2011. Den metode, der er blevet anvendt til at finde og udvælge sagerne, er nærmere beskrevet i afsnit 6, mens bilag 1 og 2 indeholder samtlige domme og afgørelser, der indgår i analysens datamateriale.

I en del af de domme, hvor EMD har konkluderet, at udvisning af en udlænding har udgjort en krænkelse af artikel 8, har straffesagen, der førte til udvisning, været ført i hemmelighed, f.eks. med henvisning til fortroligt efterretningsmateriale. I disse sager har hverken den udviste eller EMD har fået adgang til beviserne. Sådanne sager ender typisk med at EMD statuerer krænkelse allerede pga den mangelfulde proces, hvorfor disse sager ikke er sammenlignelige med de sager, hvor nationale domstole foretager en egentlig og offentlig vurdering af relevante kriterier. Derfor skelner analysen mellem oplyste sager (rødt) og uoplyste sager (lyserødt) i fig. 1 og 2.

Justitia har identificeret 54 EMD-domme om udvisning af kriminelle udlændinge afsagt fra 2007 og frem til skrivende stund – det vil sige over de sidste 10 år og ni måneder (fig. 1 og 2). Den seneste dom blev afsagt den 14. september 2017. Ud af disse 54 domme er 25 blevet afsagt i perioden 2007-2011, og 29 er blevet afsagt siden 2012. Umiddelbart kan man altså ikke sige, at EMD realitetsbehandler færre sager om udvisning end tidligere til trods for erklæringen vedtaget af Europarådets medlemmer i 2011 om, at EMD kun skulle blande sig i exceptionelle tilfælde.¹⁰ Som det fremgår i de følgende afsnit, er mængden af danske udvisningssager dog steget kraftigt, og hvis en lignende tendens findes i andre lande, kan dette være en medvirkende forklaring. Samtidig viser figurerne, at EMD på trods af at have realitetsbehandlet flere sager siden 2012, også i højere grad har givet medhold til de udvisende stater end de udviste udlændinge.

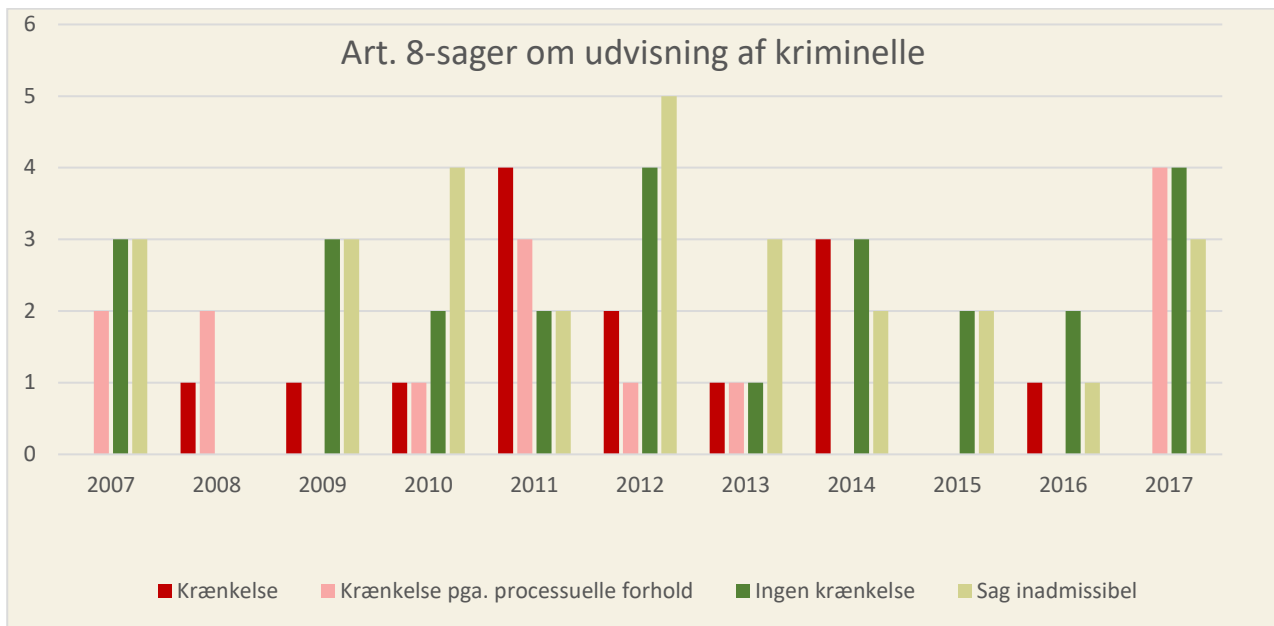
¹⁰ High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights organised within the framework of the Turkish Chairmanship of the Committee of Ministers of the Council of Europe. http://www.echr.coe.int/Documents/2011_Izmir_FinalDeclaration_ENG.pdf

Figur 1 og 2



Hvis man nøjes med at se på de (mørkerøde) sager, hvor EMD ikke har haft indvendinger i forhold til selve straffeprocessen, er der 7 sager med krænkelser af artikel 8 i hver af de to perioder. Relativt set er der dog sket en væsentlig udvikling, idet antallet af sager, hvor der ikke fandtes at være sket en krænkelse af artikel 8, er steget kraftigt, så der nu er mere end dobbelt så mange af disse sager, end sager der ender med krænkelse – når man ser bort fra krænkelser forårsaget pga. straffeprocessen (lyserøde). Figur 3 indeholder en oversigt over antallet og udfaldet af domme samt afgørelser siden 2007, hvor fordelingen er specificeret for hvert år. I perioden fra 2015-2017 har der alene været én krænkelse, der ikke skyldtes mangler i straffeprocessen.

Figur 3



Figur 3 viser også EMD's afgørelser om, at klagesager skal afvises, og som derfor ikke fører til dom (de lysegrønne søjler).¹¹ Reglerne for, hvordan beslutninger afsiges, fremgår af EMRK art. 26-29, men registreringen af beslutninger varierer.¹² Beslutninger om, at klage skal føre til en dom, vil typisk være indeholdt i de domme, som sagerne ender med.

Hvis alle afgørelser vedrørende klager over udvisninger på baggrund af kriminalitet blev medtaget, ville antallet af afviste klager givetvis være signifikant højere, og det ville have været muligt at konstatere, i hvor høj grad den samlede volumen af klager til EMD er steget. Af figur 3 ses det, at EMD har afvist flere sager siden 2012 (16 afvisninger) end de foregående fem år (12 afvisninger), hvilket også indikerer, at det øgede antal domme ikke nødvendigvis skyldes en forstærket vilje til at blande sig, men sandsynligvis snarere et højere antal nationale sager end tidligere. Dette afspejles også i de danske tal (se nedenfor – afsnit 4).

Spørgsmålet er, om denne udvikling illustrerer en tendens til, at EMD udviser en øget grad af tilbageholdenhed i forhold til at bremse udvisning af kriminelle udlændinge end tidligere, og om EMD dermed har overladt et større skøn til de nationale instanser, såfremt de inddrager og afvejer de af EMD opstillede kriterier. En sådan antagelse stemmer overens med konklusionen hos Mchangama i "Er der

¹¹ Når man klager til EMD, indleder EMD's dommere (enten en enkelt dommer, en komité bestående af tre dommere, eller et kammer bestående af 7 dommere) med at beslutte om ens sag skal afvises eller realitetsbehandles. Enkelte dommere og komitéer kan således beslutte at afvise en klage uden yderligere undersøgelse, hvis den er åbenbart grundløs, i hvilket tilfælde den normalt ikke vil være tilgængelig på EMD's database HUDOC. Derimod vil afgørelser, truffet af en kammerformation, og hvor en nøjere begrundelse har været påkrævet typisk være tilgængelige.

¹² Efter at have rettet henvendelse til EMD, om hvordan beslutninger registreres, fik Justitia følgende svar den 12. september 2017: "The Court decides on the procedure for each application, it's not systematically the same for each application, for some you can have both decision and judgment, for others just the judgment, and for some others several judgments (on merits, on Just satisfaction and Grand Chamber). So it depends how the Judges decide to proceed for each case."

sket en udvikling i Menneskerettighedsdomstolens praksis angående udvisning af kriminelle udlændinge?" i EU-ret & Menneskeret fra 2013.¹³ Ligesom antagelsen ligger på linje med en kommende forskningsartikel af professor Mikael Rask Madsen, der konkluderer, at medlemsstaterne i forhold til artikel 8 generelt er blevet tildelt en større skønsmargin, hvilket antages at skyldes, at EMD er blevet mere politisk lydør over for medlemsstaternes kritik.¹⁴

For denne tese taler også, at visse kriterier, der taler mod udvisning, synes at være blevet tillagt mindre vægt af EMD end tidligere. F.eks. kriteriet om barndom tilbragt i udvisningslandet, der f.eks. betød, at Maslov i 2008 ikke kunne udvises fra Østrig trods adskillige forbrydelser. I 2012 blev kosovoeren Shala udvist fra Schweiz for en tilsvarende række forbrydelser, selvom han var kommet til landet som 7-årig.¹⁵ I en helt ny dom fra september 2017, *Ndidi mod Storbritannien*, fandt EMD ikke, at det udgjorde en krænkelse at udvise en person, der var kommet til Storbritannien som 2-årig.¹⁶ Klageren var dømt for bl.a. vold, røveri og narkobesiddelse - ikke ulig fakta i Maslov-dommen. EMD lod heller ikke udvisningen bremse af, at Ndidi ikke havde begået nogen forbrydelser efter sin løsladelse i 2011, eller at han havde et barn med en britisk statsborger. I *Ndidi-sagen* fremhæver EMD herudover eksplicit staternes skønsmargin, og at EMD som hovedregel ikke bør tilsidesætte staternes skøn og proportionalitetsvurdering, hvor nationale myndigheder og domstole allerede har foretaget en sådan grundig vurdering med inddragelse af de kriterier, som EMD har udviklet. I den forbindelse henviser EMD til to danske afgørelser fra henholdsvis maj og juni 2017, hvor EMD afviste klager fra udviste udlændinge dømt for alvorlig kriminalitet som ubegrundede på trods af langvarige ophold i Danmark.¹⁷ I disse afgørelser lagde EMD til grund, at danske domstole havde foretaget en grundig afvejning af de relevante kriterier, som skal indgå i proportionalitetsvurderingen, og at dette skøn hverken var "arbitrary" eller "manifestly unreasonable". En standard som indikerer en særdeles tilbageholdende linje, og som så vidt ses ikke indgår i andre af de gennemgåede domme og afgørelser omfattet af denne analyse.¹⁸

Samtidig har EMD også i tidligere sager afvist udvisning af kriminelle udlændinge, idet EMD lagde afgørende vægt på kriteriet om børn, hvis lovlige ophold og familieliv i landet ville blive krænket af en forælders afrejse.¹⁹ Imidlertid fandt EMD i december 2016, at Danmarks udvisning af Salem²⁰ – også kendt som Fiz Fiz – ikke udgjorde en krænkelse af EMRK artikel 8. Dette på trods af klagerens otte børn med dansk statsborgerskab. I *Salem*-dommen er det særligt værd at bemærke, at EMD i sin konklusion lægger vægt på, at Højesteret havde foretaget en grundig vurdering af de relevante kriterier, samt "the sovereignty of member States to control and regulate the residence of aliens on their territory".²¹ Så vidt

¹³ Jacob Mchangama "Er der sket en udvikling i Menneskerettighedsdomstolens praksis angående udvisning af kriminelle udlændinge?", EU-ret & Menneskeret nr. 1, Jurist- og Økonomforbundet, 2013, s. 26-37.

¹⁴ Rebalancing European Human Rights: Has the Brighton Declaration Engendered a New Deal on Human Rights in Europe? *Forthcoming in Journal of International Dispute Settlement* (Courts Working Paper Series No. 10

¹⁵ 52873/09: *Shala mod Schweiz*, 2012.

¹⁶ 41215/14: *Ndidi mod Storbritannien*, 2017.

¹⁷ Ibid. Para. 76 med henvisning til [25748/15: Hamesevic v. Denmark](#) (dec.) og [33809/15: Alam v. Denmark](#).

¹⁸ Ibid.

¹⁹ F.eks. 55597/99: *Nunez mod Norge*, 2011, 31956/05: *Hamidovic mod Italien*, 20121, 2020/09: *Udeh mod Schweiz*, 2013 og 32504/11: *Kaplan m.fl. mod Norge*, 2014.

²⁰ 77036/11: *Salem mod Danmark*, 2016.

²¹ Ibid. Para 82.

ses er der ikke tidligere artikel 8 domme (omfattet af denne analyses datasæt), hvor EMD i konklusionen så eksplicit tillægger medlemsstaternes suverænitet i udlændingspørgsmål afgørende betydning.²² *Salem*-dommens udfald viser også den meget konkrete og ikke altid forudsigelige vurdering i disse sager, eftersom Østre Landsret tidligere havde fundet, at udvisning ville være i strid med EMRK artikel 8. I Højesteret blev Fiz Fiz dømt til udvisning (dissens fra en dommer).

Det skal dog understreges, at kriterierne ikke er absolutte, og at hver sag, der føres for EMD, beror på særskilte og konkrete omstændigheder, hvorfor det er vanskeligt at konkludere noget generelt. Herudover lægger EMD ofte vægt på længden af en idømt udvisning, hvorfor et medhold til staten ikke altid betyder, at EMD har billiget en udvisning *for bestandig*. En tendens i forhold til flere eller færre udvisninger kan i teorien også betyde, at der i de seneste år har været en unormal stor del af sager med skærpente/lempende omstændigheder, der talte for/imod udvisning. Herudover optræder forskellige dommere i forskellige konstellationer, og det kan ikke udelukkes, at manglen på en stringent linje kan føre til uregelmæssige skøn. Endvidere vil større (og tilfældige) udsving på få år mærkbart ændre resultatet, da de data, som danner grundlag for nærværende analyse, alene vedrører en periode på 10 år. Samlet set synes det dog mest nærliggende at lægge til grund, at forøgelsen i antal domme i medlemsstaternes favør er signifikant og - set i sammenhæng med EMD's vægtning af de relevante kriterier i nyere domme samt nyere forskningsresultater - tyder på en ændret kurs hos EMD, snarere end blot at være udtryk en variation i sagernes konkrete omstændigheder. Kursændringens gennemslagskraft forudsætter dog en pligt for medlemsstaternes myndigheder og domstole til at foretage en selvstændig afvejning af de kriterier, som EMD har fastsat som afgørende i proportionalitetsvurderingen i udvisningssager. I sådanne tilfælde synes EMD mindre tilbøjelig til at sætte sit eget skøn i stedet for de nationale myndigheders.

4. Udviklingen i danske udvisningssager

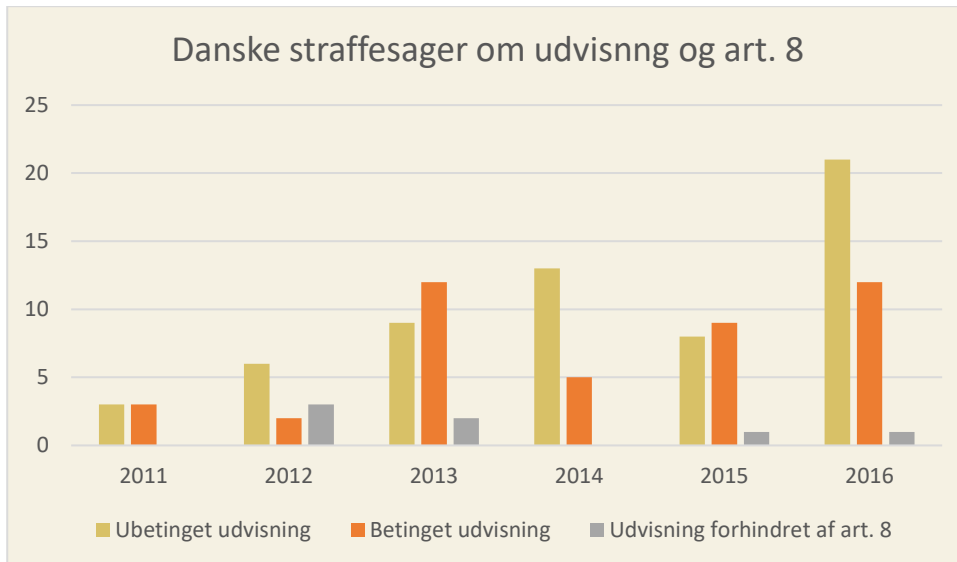
Justitia har også gennemgået danske sager om udvisning for at vurdere udviklingen, herunder om der eksisterer en udvikling svarerende til EMD's i dansk ret vedrørende artikel 8. Opgørelsen bygger på trykte domme om udvisning af kriminelle udlændinge, som Justitia har identificeret i Karnovs database²³ i perioden 2011 – 2016. Analysen inddrager også Udlændingestyrelsens statistik over omfanget af udviste udlændinge med fokus på de, der vedrører udvisning i perioden 2007-2016. For domme, der resulterer i betinget udvisning eller frifindelse for udvisning, findes der kun data for perioden 2013-2015.

²² Samme formulering anvendes i den senere 55470/10 *Salija mod Schweiz*, afsagt 10. januar 2017, og findes også i andre sager vedrørende eks. artikel 8, men altså så vidt ses ikke i udvisningssager.

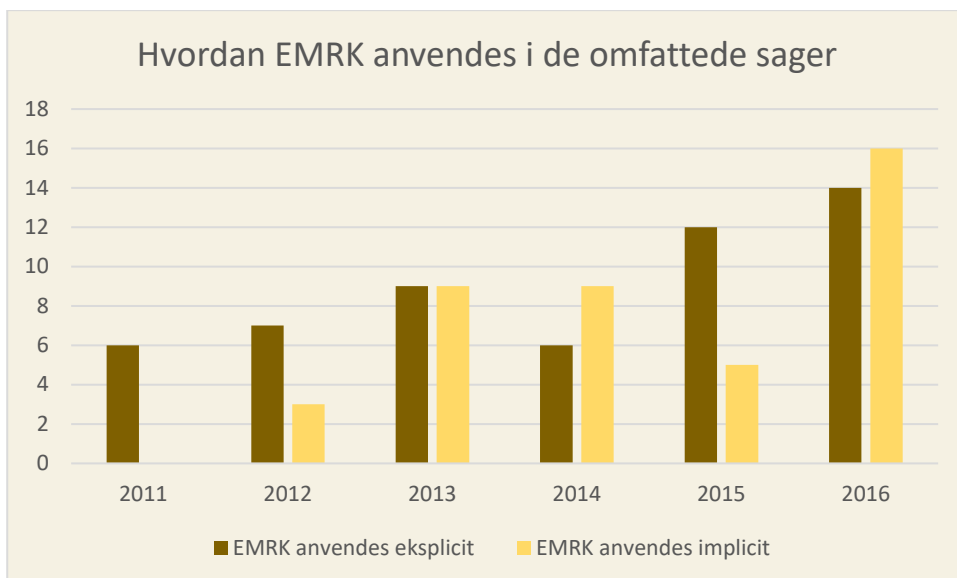
²³ Karnov søgningen omfatter Ugeskrift for Retsvæsen og Tidsskrift for Kriminalret, men ikke eksempelvis Domme i Kriminelle Sager.

Trykte domme

Figur 4



Figur 5



Figur 4 viser fordelingen af straffesager, hvor en udenlandsk statsborger er blevet fundet skyldig i en forbrydelse, og anklagemyndigheden har påstået udvisning. I disse sager skal domstolene, som nævnt ovenfor, udvise, medmindre det er i strid med internationale forpligtelser. Sagerne omhandler enten eksplicit EMRK artikel 8, eller det følger af sagens omstændigheder, at domstolen ved at anvende udtrykket "internationale forpligtelser" reelt henviser til EMRK artikel 8 – se figur 5.

Det bemærkes, at disse to grafer ikke giver et fuldstændigt overblik, eftersom Karnov alene indeholder de mest principielle domme – f.eks. findes der ingen byretsdomme, som ikke er anket, ligesom Karnov heller ikke indeholder samtlige relevante landsretsdomme. Se i øvrigt metodeafsnittet (afsnit 6).

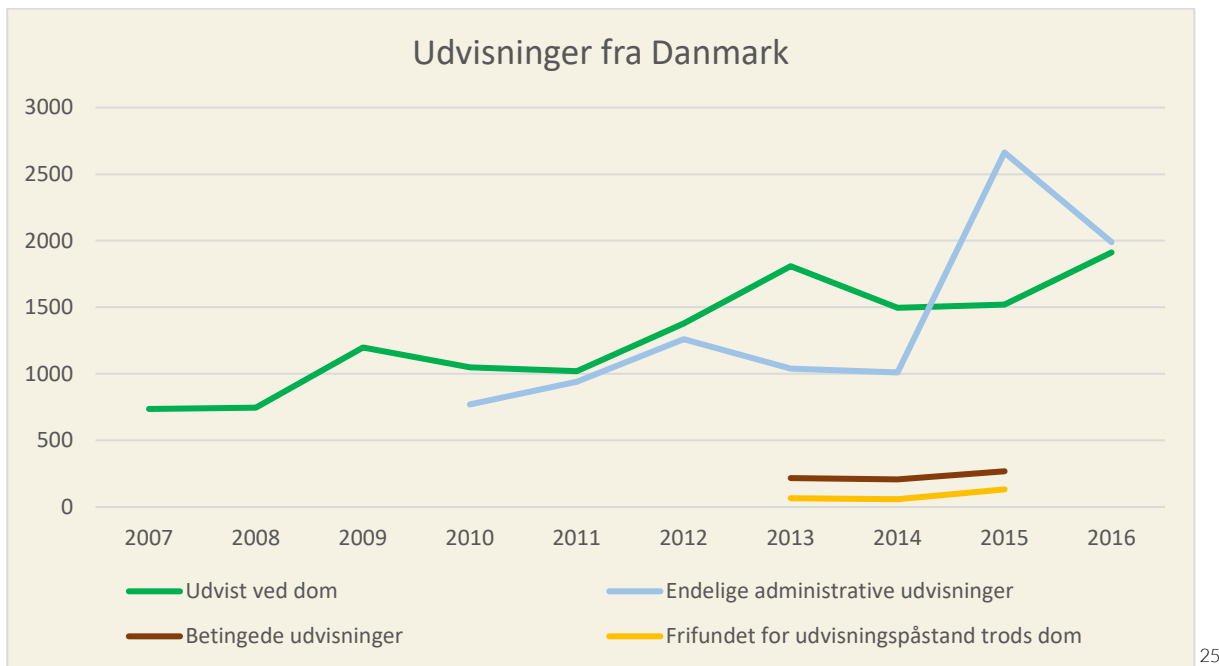
Figur 4 viser en betydelig stigning i antallet af både (trykte) udvisningssager, samt i andelen af (trykte) sager, der ender med udvisning ved dom i forhold til frifindelse for udvisning. Der er dog også sket en markant stigning i antallet af (trykte) betingede udvisningssager, hvilket vil sige sager, hvor netop hensynet til artikel 8 ofte fører til, at en udvisning ikke kan effektueres. Det meget lave antal frifindelser for udvisningspåstande kunne foranledige til at konkludere, at danske domstole kun i helt exceptionelle tilfælde helt frifinder kriminelle udlændinge for udvisning med henvisning til EMRK artikel 8. Dette er dog en forhastet konklusion, eftersom figur 4 og 5, som nævnt ovenfor, alene indeholder trykte domme og dermed ikke byretsdomme eller utrykte landsretsdomme. Der findes i anklagemyndighedens database flere domme, herunder navnlig byretsdomme, som ikke er blevet trykt, og som heller ikke indgår i figur 4 og 5.²⁴

Samlet statistik over udvisninger

Figur 6 illustrerer Udlændingestyrelsens statistik over det samlede antal udvisninger (ved dom eller administrativt). Der er (endnu) ikke offentliggjort nogen samlet årsredegørelse for udvisning i 2016, ligesom statistiske oplysninger fra årene før 2013 ikke indeholder opgørelser over antallet af betingede udvisninger og frifindelser for udvisningspåstande, der kan give et indtryk af EMRK's indflydelse. For 2016 findes der alene tal for antal udlændinge, der er blevet udvist ved dom (1.912) og antal udlændinge, der er blevet udvist administrativt (1.990), men derimod ikke for antallet af betingede udvisninger og frifindelser for udvisning, ligesom antallet af domme ikke kan brydes ned på anvendelsen af specifikke hjemler i udlændingeloven, som det kan for årene 2013-2015.

²⁴ F.eks. er sagerne AM2016.11.15B i byretten og AM2016.11.30Ø ikke på Karnov, selvom de er i Anklagemyndighedens database. De to eksempler handler om hhv. en nigerianer, der blev udvist for bestandig for narkosmugling, og en gambianer, der ligeledes blev udvist for bestandig for røveri, trusler m.m.

Figur 6



25

Som det ses af figur 6, er antallet af udvisninger besluttet ved dom mere end fordoblet over de sidste 10 år, fra 736 domsudvisninger i 2007 til 1.912 i 2016. Der er således tale om langt flere domme end i figur 4 og 5 ovenfor. De trykte domme udgør således alene en mindre andel af det samlede antal domme. Antallet af administrative udvisninger er også steget kraftigt de seneste 10 år, om end der er sket et fald fra 2015 til 2016. En administrativ udvisning vil sige, at afgørelsen er truffet af Udlændingestyrelsen og ikke en domstol.²⁶ En væsentlig svaghed ved statistikken i udvisningsredegørelserne i forhold til denne analyses fokus er dog, at det ikke fremgår, hvorvidt EMRK artikel 8 har været inddraget eller afgørende i de pågældende sager. Eftersom hovedreglen er, at udlændinge, der begår alvorlig kriminalitet, skal udvises, må det dog antages, at EMRK artikel 8 har været afgørende i en række af de 268 sager i år 2015, hvor der alene er blevet idømt betinget udvisning og de godt 132 sager samme år, hvor den dømte udlænding er blevet frifundet for udvisning.²⁷ Herudover er det også relevant at påpege, at opgørelsen ikke viser antallet af sager, hvor anklagemyndigheden vælger ikke at nedlægge påstand om udvisning af

²⁵ Kilde: Udlændingestyrelsen/Udlændingeministeriet

²⁶ Administrative udvisninger kan træffes, fordi en udlænding, der har befundet sig i landet i under 6 måneder har begået mindre alvorlig berigelses- eller narkotikakriminalitet, men typisk vil grunden alene være ulovligt ophold i landet. Det kan f.eks. oplyses, at der i 2015 ud af i alt 2663 administrative udvisninger var 224, der var begrundet i kriminalitet. Da administrative udvisninger udelukkende rammer udlændinge, hvis ophold i Danmark enten har været under et halvt år eller ulovligt, vil det i praksis sjældent være relevant at se på EMRK art. 8, da de udviste ikke har haft lejlighed til at stifte bånd til Danmark. Det kan dog i visse tilfælde være relevant, hvis udlændingen har en familie med opholdstilladelse i Danmark.

²⁷ Herunder 67 udlændinge, som ifølge Udlændingestyrelsen havde begået særlig alvorlig kriminalitet, jf. Udvisningsredegørelsen for 2015, s. 22-23. Det fremgår desuden af redegørelsens s. 20, at der i 2015 ud af i alt 1520 udviste blev udvist 187 udlændinge, som ifølge Udlændingestyrelsen havde begået særlig alvorlig kriminalitet, herunder 18 som havde opholdt sig i landet i over 8 år, samt 5, der havde opholdt sig i landet i mellem 5 og 8 år.

kriminelle udlændinge ud fra en forhåndsvurdering af, at udvisning vil udgøre en krænkelse af EMRK artikel 8.

Der er fra 2013 til 2015 sket en mindre stigning i antallet af frifindelser for udvisningspåstande, fra 66 i 2013 til 132 i 2015. Det er ikke muligt at se, hvor mange der tidligere blev frifundet for udvisning eller udvist betinget.

Ligeledes ses antallet af betingede udvisninger efter udlændingelovens § 24 b at være steget en smule fra 217 i 2013 til 268 i 2015. Man kan i den anledning overveje, om EMD's lavere antal domme mod staterne skyldes, at de nationale domstole har anlagt en mere EMRK-konform linje, hvor staterne undlader udvisning for at undgå, at sagen bliver indbragt for EMD. Dermed ville det øgede antal sager i Strasbourg, der giver medhold til staterne ikke (blot) skyldes, at EMD har ændret linje, men at nationale domstole er blevet mere varsomme med at udfordre EMD. Dette spørgsmål kræver dog en selvstændig redegørelse at klarlægge den eventuelle betydning af.

5. Konklusion

Der ses at være en stigning i antallet af sager om udvisning både for EMD og danske domstole, ligesom både EMD og danske domstole synes at godkende udvisninger i videre omfang end tidligere.

Den kvantitative gennemgang alene giver ikke et tilstrækkeligt sikkert grundlag for at vurdere, om udviklingen ved EMD er udtryk for et bevidst og vedvarende kursskifte fra EMD. En sådan fortolkning er dog meget nærliggende, når EMD's vægtning af relevante kriterier i nyere domme tages i betragtning og har i øvrigt støtte i nyere forskning på området. Hvis det lægges til grund, at udviklingen i udvisningssager ved EMD er udtryk for et gradvist og vedvarende kursskifte, styrker dette det rationale, som ligger til grund for VLAK-regeringens ønske om at forsøge at præge EMD i yderligere tilbageholdende retning via et politisk pres. EMD's sandsynlige kursskifte indebærer således ikke et paradigmeskifte. Et politisk ønske om at udvise markant flere kriminelle udlændinge ved eksempelvis i højere grad at udvise for mindre alvorlige forseelser, eller i tilfælde hvor udlændingen har særdeles stærk tilknytning til Danmark, vil kræve yderligere tilpasning fra EMD.

6. Metode

6.1 Metoden brugt til at finde EMD-sager

Alle EMD-sager, der indgår i analysen, er fundet på EMD's digitale database HUDOC, som rummer alle domme, som EMD har afsagt. Som det nævnes i analysen, gives der dog ikke et udtømmende billede af alle EMD's beslutninger, idet beslutninger om at afvise åbenbart grundløse sager ikke indgår. Herudover varierer det, hvordan beslutninger registreres. Typisk er imødekomme beslutninger om, at sagen skal

behandles, indeholdt i den endelige domstekst, medmindre sagen af andre grunde ikke fører til dom – f.eks. fordi der indgås forlig.

På HUDOC blev der søgt på ordet 'expulsion', hvorefter søgeresultaterne blev filtreret ved at vælge artiklen '8'. Sproget blev filtreret til engelsk, sådan at den samme sag ikke optrådte flere gange i forskellige oversættelser. Sager, der kun findes på fransk, er dog også taget med.

Alle identificerede domme og afgørelser afsagt siden den 1. januar 2007 er omfattet i skemaet.

Der tages forbehold for sager, som reelt drejer sig om udvisning af kriminelle, men hvor ordet 'expulsion' ikke bruges i hverken teksten eller som nøgleord. Der tages også forbehold for, at der kan nå at blive afsagt flere domme og beslutninger i 2017. Søgningen blev foretaget den 12. september 2017, og *Ndidi mod Storbritannien*, der er blevet afsagt efter denne dato, er medtaget efterfølgende.

Det var desuden nødvendigt at træffe et konkret skøn om hvilke af søgeresultaterne, der var relevante. Denne analyse omhandler sager, hvor en ikke-statsborger er blevet udvist eller står til udvisning på grund af kriminalitet. I den forbindelse blev følgende søgeresultater sorteret fra:

- Sager, hvor ordet 'expulsion' indgik tilfældigt og i øvrigt sager, der var klart materielt irrelevante. Blandt sager, der falder under denne kategori, er *Boutagni mod Frankrig*, hvor EMD konkluderede, at en deportationsordre ikke udgjorde en krænkelse, eftersom Frankrig havde lovet aldrig at effektuere den.
- Sager, som reelt ikke drejede sig om artikel 8.
- Sager, hvor der alene var tale om udvisning pga. manglende opholdstilladelse osv., eller hvor den relevante forbrydelse udelukkende var forbundet med selve forsøget på at komme ind i landet eller at blive i landet, som f.eks. brug af falsk ID (f.eks. *Antwi mod Norge*, 2012). Altså sager, hvor udlændingen selv uden forbrydelsen var uden ret til at være i landet.
- Sager, hvor den begåede forbrydelse blev begået før, udlændingen kom til udvisningslandet, f.eks. sager om krigsforbrydere (f.eks. *Naibzav mod Holland*, 2013); sager, hvor udlændingen er blevet begæret udleveret af hjemlandet eller et tredje land (f.eks. *King mod Storbritannien*, 2010). Medtaget er til gengæld en beslutning i en sag, hvor udlændingen efter at være kommet til udvisningslandet midlertidigt var udrejst for at deltage i terror. Ligeså er sagerne *Mawaka mod Holland*, 2010, og *Udeh mod Schweiz*, 2013, hvor udlændingene mistede deres opholdstilladelse på baggrund af kriminalitet, de blev dømt for i nabolandene, efter de havde forladt deres hjemland, medtaget.

6.2 Metoden brugt til at finde danske sager

Justitia har foretaget følgende søgninger på Karnov:

- "art* 8" udvisning
- "artikel 8" udvisning familieliv
- "udlændingelovens § 26" familieliv
- "udlændingelovens § 26, stk. 2" "internationale forpligtelser" tilknytning

Af søgeresultaterne har Justitia udtaget de strafferetlige sager, hvor der blev nedlagt påstand om udvisning mod en udenlandsk tiltalt. I første omgang er inddraget de sager, hvor der eksplicit henvises til EMRK og artikel 8. I mange tilfælde nævner domstolen herudover kun "internationale forpligtelser" uden at specificere, hvilken konkret international forpligtelse det gælder. Det har derfor været nødvendigt at skønne ud fra omstændighederne, om EMRK artikel 8 indgik implicit. Sager, hvor domstolen har taget udgangspunkt i risikoen i hjemlandet snarere end tilknytningen til Danmark, er blevet frasorteret, fordi de må antages at dreje sig om EMRK artikel 3. Sager, hvor den tiltalte er EU-borger, er det formodet, at det drejer sig om EU's opholdsdirektiv snarere end EMRK, hvorfor sagerne er blevet sorteret fra. I én sag (TfK2014.993), hvor udvisningen blev gjort betinget af hensyn til internationale forpligtelser, fremgik det ikke, hvilket land den dømte var fra, hvorfor den ikke blev taget med. En anden sag (U2014.122H) om udlevering af en rwandisk krigsforbryder er frasorteret. Sager om tyrkere er taget med, uanset om der henvises til associationsaftalen mellem Tyrkiet og EU, som i visse tilfælde giver tyrkiske arbejdstagere yderligere opholdsrettigheder, end de har i henhold til EMRK.

Flere personer, der i samme sag bliver mødt med udvisningspåstand, medregnes hver især. Medtiltalte, der ikke påstås udvist, fremgår dog ikke.

Det er sandsynligt, at der er flere relevante sager på Karnov, men for ikke at få et uforholdsmæssigt stort antal irrelevante søgeresultater, er der ikke foretaget en bredere søgning. Herudover skal der tages forbehold for de domme, som slet ikke kan findes på Karnov, herunder byretsdomme, som ikke ankes. Et mere fuldstændigt billede kræver således en gennemgang af både Karnov og Anklagemyndighedens Vidensdatabase, og dennes domme vedrørende udvisning.²⁸

²⁸

<https://vidensbasen.anklagemyndigheden.dk/Soeg?term=udvisning&page=1&resultViewName=List&sortName=Relevans&descending=true¤tTab=default&includeHistorical=false>