

Justitias høringssvar til udkast til lov om ændring af udlændingeloven, hjemrejseloven, straffuldbyrdelsesloven, straffeloven og repatrieringsloven (Skærpelse af regler om udvisning, indførelse af elektronisk kontrol (GPS-fodlænke) og styrkelse af repatrieringsordningen og hjemrejsestøtten)

Indledningsvis vil Justitia takke Udlændinge- og Integrationsministeriet for at have accepteret en forlængelse af høringsfristen grundet valgudskrivelsen.

Lovforslagets indhold

Lovforslaget indeholder en række tiltag om udvisning af udlændinge. Justitia vil i dette høringssvar indskrænke sig til kun at kommentere på forslaget om at skærpe reglerne for udvisning ved at indsætte et nyt § 26, stk. 3, i udlændingeloven.

Denne bestemmelse vil medføre, at en udlænding skal udvises *”hvis udlændingen idømmes en ubetinget fængselsstraf af mindst 1 års varighed for grov vold, seksuelt overgreb, organiseret kriminalitet, menneskesmugling, narkotikakriminalitet eller anden lignende alvorlig kriminalitet, medmindre ganske særlige hensyn taler afgørende derimod, jf. dog § 26 b”*. Henvisningen til § 26 b medfører, at ændringen ikke får betydning for personer omfattet af EU-reglerne. De nye udvisningsregler foreslås anvendt for lovovertrædelser, der finder sted efter den 1. maj 2026.

Det følger allerede af den nuværende retstilstand, at udlændinge, der idømmes ubetinget fængselsstraf, skal udvises, medmindre dette *”med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtigelser”*, jf. udlændingelovens § 22, stk. 1, jf. § 26, stk. 2. Det er dermed alene Danmarks internationale forpligtigelser, der i dag sætter grænsen for udvisning, når en person idømmes ubetinget fængselsstraf. I praksis er det især Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), som den kommer til udtryk gennem Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (EMD) praksis, der sætter grænser for udvisninger.

Formålet med lovforslaget er således at kunne udvise i større omfang end den hidtidige praksis fra EMD har givet grundlag for. Baggrunden for lovforslaget er en fællesudtalelse underskrevet af 27 af Europarådets 46 medlemslande. I denne udtalelse bl.a. *”I overensstemmelse med principperne i denne udtalelse er det afgørende, at balancen mellem individets rettigheder og de legitime formål opregnet i Konventionens artikel 8 bliver justeret, så der lægges mere vægt på karakteren og grovheden af den begåede kriminalitet, mens der lægges mindre vægt på den kriminelle udlændings sociale, kulturelle og familiemæssige tilknytning til værtslandet og til landet, der udvises til. Formålet med denne rebalancering er at sikre, at vi ikke længere ser tilfælde, hvor udlændinge dømt for alvorlig kriminalitet, herunder grov vold, seksuelle overgreb, organiseret kriminalitet og menneskesmugling samt narkotikasmugling, ikke kan udvises.”*

Det fremgår af lovforslaget, at det på baggrund af denne udtalelse er regeringens forventning, at *”Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (EMD) fortolkning af EMRK på udvisningsområdet vil udvikle sig i retning af, at flere kriminelle udlændinge vil kunne udvises”*. Derfor ændres dansk lovgivning, så den følger fælleserklæringen i stedet for at følge hidtidig praksis ved EMD.

Det fremgår desuden af lovforslaget, at *"der fortsat vil skulle foretages en proportionalitetsvurdering, men at denne vil skulle foretages i overensstemmelse med principperne i fællesudtalelsen, som de udmøntes i lovforslaget [...]".* Det medfører, at hensynet til den begåede kriminalitets art og alvor som altovervejende hovedregel vil skulle tillægges udslagsgivende vægt, selv når tungtvejende hensyn taler imod udvisning, samt at *"EMD's hidtidige praksis om EMRK artikel 8 i udvisningssager ikke skal tillægges afgørende vægt ved proportionalitetsafvejningen".*

Ifølge lovforslaget vil udvisning dog stadig kunne undlades, hvis *"ganske særlige hensyn taler afgørende derimod"*. Dette vil som det helt klare udgangspunkt kun være tilfældet, hvis alle øvrige relevante kriterier efter EMD's praksis – udover kriminalitetens art og alvor – entydigt taler for, at der ikke skal ske udvisning. Det fremgår samtidig af lovforslaget, at *"hvis det – når EMD konkret har haft anledning til at forholde sig til udvisningssager, som ved nationale domstole er afgjort på baggrund af lignende nationale ordninger – måtte vise sig, at EMD's fortolkning af EMRK artikel 8 på udvisningsområdet ikke fuldt ud udvikler sig som forventet, vil der ikke eller kun i mindre omfang kunne ske udvisning efter den foreslåede ordning"*.

Det er således erkendt i lovforslaget, at der er en *"betydelig usikkerhed"* om, i hvilken udstrækning EMD vil tilpasse sin praksis og dermed også en betydelig usikkerhed om, hvorvidt Danmark vil blive dømt for overtrædelse af EMRK. Det er samtidig slået fast, at den nye bestemmelse ikke skal finde anvendelse, hvis den viser sig at være i strid med EMD's fremadrettede praksis.

Justitias anbefaling

Justitia anbefaler, at lovforslaget ikke fremsættes, før det er afklaret, om EMD ændrer sin praksis som forudsat af regeringen.

Begrundelsen for anbefalingen uddybes i de følgende afsnit:

Fællesudtalelsen er ikke bindende for EMD

Danmark har sammen med et flertal af medlemsstaterne i fællesudtalelsen udtrykt ønske om ændring af udvisningspraksis ved EMD. Selvom fællesudtalelsen ikke er juridisk bindende for EMD, er det selvfølgelig muligt, at EMD vil lytte til det politiske ønske. Der er imidlertid ikke på nuværende tidspunkt grundlag for at konkludere, at EMD har ændret eller vil ændre sin praksis på baggrund af fællesudtalelsen, herunder at en eventuel ny praksis ved EMD vil harmonere med lovforslaget. Samtidig kan et flertal af medlemsstaterne ikke gennemtrumfe en ændring af Konventionen, da dette som udgangspunkt kræver enighed mellem alle lande. I Danmark ville vi næppe selv acceptere, at et flertal af de øvrige lande ændrede fortolkningen af Konventionen uden vores godkendelse. Den rette proces må derfor være, at den danske regering afventer en eventuel ændring af EMD's praksis.

Lovforslaget nedbryder beskyttelsen af danskernes grundrettigheder

Den Europæiske Menneskerettighedskonventions betydning for det danske samfund kan ikke underdrives. Hele den danske befolknings centrale frihedsrettigheder, herunder retten til ytringsfrihed, retten til retfærdig rettergang, retten til liv samt forbuddet mod dødsstraf og tortur er langt bedre sikret i Konventionen end i den danske grundlov. Konkret beskytter EMRK's art. 8 også den danske befolknings ret til privatliv, hvilket bl.a. medfører en beskyttelse mod uproportional

overvågning, aflytning og kropsvistation. Det er derfor væsentligt at bevare Danmarks medlemskab i Konventionen, samt at Danmark opretholder sin opbakning til, at Konventionen skal overholdes.

Lovforslaget indebærer en væsentlig accept af, at Danmark kan blive dømt for overtrædelse af EMRK i nogle sager, hvilket strider mod Danmarks traditionelle tilgang om at undgå menneskerettighedsbrud. Denne nye tilgang negligerer alvoren af, at individer i årevis kan opleve at få deres rettigheder krænket. Det kan i den forbindelse ikke anses for tilstrækkeligt, at Danmark vil rette ind, hvis og når Danmark måtte blive dømt for menneskerettighedsbrud ved EMD. Målet må være at undgå menneskerettighedsbrud.

Hvis Danmark som et af Europas mest stabile retssamfund begynder at bruge konventionerne fleksibelt og taktisk, sender det et signal til andre stater om, at det er legitimt at gøre det samme på områder som ytringsfrihed, forsamlingsfrihed eller domstolenes uafhængighed. Den internationale menneskeretlige arkitektur er et fælles gode, og den fungerer kun, når stater – også når det er politisk uønsket – behandler reglerne som forpligtende, indtil de er ændret gennem de rette processer. Hvis lovforslaget vedtages, vil det således indebære en accept af, at både Danmark og andre medlemsstater vil kunne krænke grundlæggende rettigheder - også for ikke kriminelle og også på andre områder end EMRK artikel 8.

Lovforslaget medfører en årelang usikker retstilstand

På nuværende tidspunkt er det som nævnt uklart, om EMD vil ændre praksis, og hvor grænsen for den nye praksis i givet fald vil være. De mennesker, der vil blive udvist efter de nye danske regler, kan således risikere at blive forsøgskaniner i et juridisk eksperiment, hvis udfald først vil blive kendt, når en eller flere udviste udlændinge får prøvesager gennem de danske domstoleinstanser og videre til EMD i Strasbourg. En proces der formentlig kan vare 4-5 år.

I den mellemliggende periode forventes danske domstole at skulle dømme efter reglerne i lovforslaget, selvom det måske senere viser sig, at disse regler helt eller delvist er i strid med EMRK, hvilket de danske domstole herefter skal indrette deres praksis efter. Det skaber en situation, hvor danske domstole i årevis kan være usikre på, om deres afgørelser er udtryk for den reelle retstilstand, og hvor de dømte i årevis kan være i tvivl om det endelige udfald af deres sag.

Danmark kan og bør afvente verserende sager ved EMD

Begrundelsen for, at lovforslaget fremsættes nu, mens det fortsat er usikkert, om EMD's praksis vil ændre sig, er i lovforslaget formuleret således: *"En sådan udvikling vil i praksis alene komme til udtryk i konkrete afgørelser, hvis EMD forelægges sager, hvor der er sket udvisning i tilfælde, som ikke er fuldt ud i overensstemmelse med den hidtidige praksis fra EMD".*

Ifølge lovforslaget er det altså nødvendigt at ændre de danske regler for at få testet, om EMD ændrer sin praksis i overensstemmelse med fællesudtalelsen. Dette synes dog ikke helt korrekt. De danske udvisningsregler går allerede til grænsen af Konventionen, og derfor indbringes der jævnligt sager mod Danmark for EMD. F.eks. verserer i øjeblikket 5 sager mod Danmark om udvisningsspørgsmål.¹

¹ Jf. Justitsministeriets Notits af 20. januar 2026 om domme mv. afsagt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og udtalelser fra FN's komitéer mod Danmark fra 1. januar 2025 til og med 31. december 2025, s. 10, tilgængelig her: <https://www.ft.dk/samling/20251/almdel/UUI/bilag/43/3131600.pdf>

De spænder bredt over forskellige former for kriminalitet (røveri, narkotika, vold, økonomisk kriminalitet), forskellige grader af tilknytning til Danmark (født i Danmark, kommet hertil som barn, kommet hertil som voksen) og forskellige strafflængder (fra seks måneder og op til tre års fængsel).

Det må antages, at EMD i en eller flere af disse sager, eller i lignende sager mod andre lande, vil få mulighed for at tage stilling til deres praksis efter fællesudtalelsen. Regeringen kan afvente afgørelsen af disse sager, inden der gennemføres en lovændring.

Lovforslaget kan potentielt sabotere Danmarks skønsmargin

Lovforslaget risikerer at føre til, at selv udvisninger, som ville være i orden efter den hidtidige praksis, ender med at blive tilsidesat af EMD. Dette skyldes, som også beskrevet i lovforslaget, at EMD først og fremmest foretager en vurdering af, hvorvidt de danske domstole har foretaget en grundig vurdering af udvisningen i overensstemmelse med de kriterier, som er fastlagt i EMD's praksis. EMD er således tilbageholdende med at sætte sin egen vurdering af udvisningsspørgsmålet i stedet for de danske domstoles, hvis EMD kan se, at de danske domstole allerede har foretaget en selvstændig vurdering af udvisningsspørgsmålet i lyset af de af EMD udviklede kriterier. I den situation skal der væsentlige grunde til, før EMD selv foretager en ny vurdering. Udgangspunktet er således, at EMD stoler på, at de danske domstoles vurdering – hvis den er foretaget i overensstemmelse med kriterierne fastlagt i EMDs praksis – er korrekt. Dette kaldes for staternes skønsmargin.

Hvis lovforslaget gennemføres vil EMD imidlertid for alle udvisninger foretaget efter de nye danske regler automatisk kunne konkludere, baseret på bestemmelsens forarbejder, at de danske domstoles vurdering ikke er sket ud fra gældende EMD praksis. Som citeret ovenfor fremgår det af lovforslaget, at *"der fortsat vil skulle foretages en proportionalitetsvurdering, men at denne vil skulle foretages i overensstemmelse med principperne i fællesudtalelsen, som de udmøntes i lovforslaget [...]".* Dermed vil EMD være nødt til selv at foretage vurderingen af, hvorvidt det er i overensstemmelse med EMD's praksis at udvise, da de ikke vil kunne konstatere, at de danske domstole allerede har foretaget en sådan vurdering. Det betyder at EMD vil foretage en vurdering i sager, hvor danske domstole efter den hidtidige retstilstand ville have haft en skønsmargin til selv at vurdere. Dermed risikerer Danmark i flere sager at blive dømt for overtrædelse af konventionen. Potentielt kan EMD endda finde, at Danmark har overtrådt konventionen allerede fordi, at de danske domstole ikke har foretaget en legitim proportionalitetsvurdering.

Med venlig hilsen
Mikele Schultz-Knudsen
Juridisk Chef, Justitia Danmark

og

Birgitte Arent Eiriksson
Direktør, Justitia Danmark

JUSTITIA

E-mail: info@justitia-int.org

<http://www.justitia-int.org>