

EMRK's beskyttelse af kriminelle udlændinge

European human rights protection of criminal aliens

af THEBIEHA NAGENDIRAM og CAMILLA MANDRUP RASMUSSEN

Udlændingelovens § 26, stk. 2, udgør den yderste grænse for, hvornår udvisning af kriminelle udlændinge kan ske. Bestemmelsen indebærer, at danske domstole skal inddrage Danmarks internationale forpligtelser ved vurderingen af udvisningsspørgsmålet. I denne forbindelse er artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention om retten til respekt for familie- og privatliv af særlig relevans. Inden for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis ses der en ny tendens, hvorved staterne overlades en bredere skønsmargin ved udvisningsspørgsmålet. Denne bredere skønsmargin er udtryk for en ny tendens, der til dels kan tilskrives de kontraherende staters kritik af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, som blandt andet har fundet udtryk i de politiske erklæringer vedtaget af Europarådets kontraherende stater.

Denne afhandling undersøger, i hvilket omfang Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 beskytter kriminelle udlændinge mod udvisning henset til den nye tendens i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols prøvelsesintensitet.

Afhandlingens konklusion er, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har imødekommet de kontraherende staters ønske om et større demokratisk råderum i udvisningssager i henhold til proportionalitetsvurderingen efter artikel 8 (2) i form af en bredere skønsmargin. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols prøvelsesintensitet kan sammenholdes med de danske domstoles prøvelse af skønsmæssige forvaltningsafgørelser efter Grundlovens § 63. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols prøvelse er dog mere intensiv, når den sikkerhedsventil, der er etableret i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, træder i kraft.

Indholdsfortegnelse

Abstract	3
1 Indledning	4
2 Problemformulering	5
3 Afgrænsning	5
4 Metode	6
5 Udlænderrettens retskilder	6
5.1 Nationale retskilder	6
5.2 Internationale retskilder	7
5.2.1 Mellemstatslige menneskerettighedskilder	7
6 Udvisningsbegrebet	7
7 Kort om udvisningsreglerne i et historisk perspektiv	8
7.1 Retssstillingen forud for udlændingeloven af 1983	8
7.2 Udlændingeloven af 1983	8

7.3	<i>Brud med trappestimodelen</i>	9
7.4	<i>Lovændringerne af UDL § 26, stk. 2</i>	9
7.5	<i>Særskilte bemærkninger til lovændringen i 2018</i>	9
8	Udlændingelovens udvisningsregler	10
8.1	<i>Udvisningsreglerne</i>	10
8.2	<i>Kompetence</i>	12
8.3	<i>Udvisningsbegrundende hensyn</i>	12
8.4	<i>Udvisningsbegrænsende hensyn</i>	13
8.4.1	<i>Indledende bemærkninger</i>	13
8.4.2	<i>Udvisningsbegrænsende hensyn efter UDL § 26, stk. 1</i>	13
8.4.3	<i>UDL §§ 26 a og 26 b som udvisningsbegrænsende hensyn</i>	14
8.4.4	<i>Udvisningsbegrænsende hensyn efter UDL § 26, stk. 2</i>	15
9	Danmarks internationale forpligtelser	15
9.1	<i>Indledende bemærkninger til EMRK og forholdet til dansk ret</i>	15
9.2	<i>Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol</i>	15
9.3	<i>EMRK artikel 8</i>	17
9.3.1	<i>Indledende bemærkninger</i>	17
9.3.2	<i>Beskyttelsesværdigt privat- og/eller familieliv</i>	18
9.3.2.1	<i>Hvad forstås ved begrebet privatliv?</i>	19
9.3.2.2	<i>Hvad forstås ved begrebet familieliv?</i>	20
9.3.3	<i>Indgreb i retten til privat- og familieliv</i>	20
9.3.4	<i>Legitimering af indgreb. Artikel 8 (2)</i>	21
9.3.4.1	<i>Er indgrebet lovligt (hjemmelskravet)?</i>	21
9.3.4.2	<i>Forfølger indgrebet et legitimt formål?</i>	21
9.3.4.3	<i>Er indgrebet ”nødvendigt i et demokratisk samfund” (proportionalitet)?</i>	21
10	Udvisningspraksis fra EMD	23
10.1	<i>Indledende bemærkninger</i>	23
10.2	<i>Udlændinge, der er født og opvokset i opholdslandet eller kommet dertil som mindreårige og ikke har stiftet familie</i>	24
10.2.1	<i>Indledende bemærkninger</i>	24
10.2.2	<i>Krænkelser</i>	24
10.2.3	<i>Ikke-krænkelser</i>	24
10.2.4	<i>Anvendelse af retningslinjerne i lovforslag L 156</i>	28
10.3	<i>Udlændinge, der er født og opvokset i opholdslandet eller kommet dertil som mindreårige og har stiftet familie</i>	30
10.3.1	<i>Indledende bemærkninger</i>	30
10.3.2	<i>Krænkelser</i>	30
10.3.3	<i>Ikke-krænkelser</i>	31
10.3.4	<i>Anvendelse af retningslinjerne i lovforslag L 156</i>	34
10.4	<i>Udlændinge, der er kommet til opholdslandet som voksne og ikke har stiftet familie</i>	35
10.4.1	<i>Indledende bemærkninger</i>	35
10.4.2	<i>Ikke-krænkelser</i>	35
10.4.3	<i>Anvendelse af retningslinjerne i lovforslag L 156</i>	37
10.5	<i>Udlændinge, der er kommet til opholdslandet som voksne og har stiftet familie</i>	37
10.5.1	<i>Indledende bemærkninger</i>	37
10.5.2	<i>Ikke-krænkelser</i>	37
10.5.3	<i>Krænkelser</i>	40

10.5.4	Anvendelse af retningslinjerne i lovforslag L 156	42
10.6	Opsummering.....	42
11	Den nye tendens.....	43
11.1	Indledende bemærkninger.....	43
11.2	Subsidiaritetsprincippet og staternes skønsmargin	44
11.3	EMD's forandringsproces	45
11.3.1	Interlaken-, Izmir-, og Brighton-erklæringerne.....	46
11.3.2	Bruxelles- og København-erklæringerne	48
11.4	Er EMD's nye tendens et udslag af EMD's dynamiske fortolkningsstil?	50
11.5	Erklæringernes betydning for EMD's praksis.....	51
11.6	Sikkerhedsventilen	59
11.6.1	Indledende bemærkninger	59
11.6.2	Prøvelsen ved de danske domstole kontra EMD's prøvelse	59
11.6.3	Sikkerhedsventilen i EMD's praksis	61
11.7	Dansk retspraksis i lyset af EMD's nye tendens.....	65
11.7.1	Tankeeksperiment.....	65
11.7.2	Ny tendens i dansk ret?	70
11.8	Opsummering.....	71
12	Forholdet mellem EMD og det politiske niveau.....	72
13	Konklusion	74
14	Litteraturliste	75
14.1	Juridisk litteratur (alfabetisk inddelt).....	75
14.2	Juridiske artikler (alfabetisk inddelt)	76
14.3	Erklæringerne (kronologisk inddelt)	77
14.4	Praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (alfabetisk inddelt).....	78
14.5	Lovforslag og betænkninger (kronologisk inddelt).....	81
14.6	Love, traktater og tillægsprotokoller (kronologisk inddelt).....	82
14.7	Praksis fra danske domstole (kronologisk inddelt).....	82
14.8	Øvrige kilder (Links) (alfabetisk inddelt)	83

Abstract

In recent years the legislator's intention with the amendments of the Aliens Act is to allow expulsion to the greatest extent possible. This accords with the contemporary political debate criticising the European Court of Human Rights (the Court) for interfering in internal affairs and consequently restricting the states' national immigration policies. Thus, the purpose of this thesis is to examine how Denmark's international obligations limit the possibilities of deporting criminal aliens. This assessment is based on section 26 (2) of the Aliens Act, according to which a criminal alien cannot be deported if it is contrary to Denmark's international obligations. In this context article 8 of the European Convention on Human Rights (ECHR) is of great relevance.

Firstly, the thesis seeks to establish the Danish expulsion rules, after which ECHR art. 8 and its impact on cases regarding expulsion are dealt with through an analysis of case-law from the Court. Secondly, the thesis focuses on a new tendency within the Court's case law, and how it affects the approach of the Court in different circumstances as well as its impact on Danish case law. Lastly, the relation between the Court and the political level is discussed. In continuation hereof, the thesis also deals with the impact of the political pressure, to which the Court has been exposed through several high-level conferences.

The new tendency within the Court's case law is evident from the Court's more reluctant approach, and the changed weighting of the criteria set out in the Court's case law in expulsion cases. The Court's reluctance demands the national decision-making process to be more thorough and calls for the national courts to substantiate their decisions.

The new tendency within the Court's case-law is partly attributed to the political reform process of the Court set in motion by the contracting states. The declarations adopted by the contracting states have seen to influence the Court's case law. The analysis shows a shift in the Court's case law since the initiation of the Interlaken process, and especially since 2016 with the Court's judgement in *Salem v Denmark* (2016).

The Court has become well aware of its subsidiary role. It leaves a wide margin of appreciation to the contracting states as long as the national decisions appear to have struck a fair balance between the interests of the applicant and the prevention of disorder or crime. The thesis also illustrates the significant shift in the Court's approach when such fair balance has not been struck or when a decision appears to be "arbitrary or manifestly unreasonable". In such cases, the Court's approach is intensified, which seems to act as a "safety net". The Court has on several occasions reiterated that the state's margin of appreciation goes hand in hand with European supervision. This entails that the Court can be obliged to interfere in certain circumstances.

1 Indledning

Udlændingeområdet er et politisk følsomt område, der ofte giver anledning til adskillige lovændringer og politiske diskussioner. Ved lov nr. 469 af 14. maj 2018 blev udlændingelovens¹ § 26, stk. 2, genstand for endnu en lovændring, hvis formål var en yderligere skærpelse af bestemmelsen, hvorefter de danske domstole ved udvisningsspørgsmålet skulle gå helt til kanten af Danmarks internationale forpligtelser, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.²

Menneskerettighederne udgør således en begrænsning for den politiske handlefrihed og rejser endvidere spørgsmål om forholdet mellem national selvbestemmelse og international kontrol. I de senere år ses det, både i Danmark og flere andre europæiske lande, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol³ har været undergivet kritik fra forskellige aktører, herunder politikere og nationale domstole. Fra dansk side er denne kritik navnlig rettet mod begrænsninger i staternes udvisningsadgang som følge af EMRK art. 8. Det er i denne debat ofte blevet fremhævet, at EMD burde overlade staterne en større skønsmargin, hvilket synes at være en ny tendens inden for EMD's retspraksis.

¹ En henvisning til denne lov skal forstås som en henvisning til LBKG 2020-10-22 nr. 1513, og loven vil herefter blive betegnet UDL.

² Herefter EMRK.

³ Herefter EMD.

Kritikken har endvidere fundet udtryk i en række erklæringer, som Europarådets medlemsstater siden 2010 har vedtaget. Erklæringerne har bl.a. til formål at tildele de kontraherende stater en større skønsmargin, navnlig på udlændingeområdet, når sagerne bliver indbragt for EMD. Dette skete senest med København-erklæringen fra 2018.

I lyset af de ovenstående aktiviteter på udvisningsområdet på nationalt og internationalt plan er det fundet relevant at undersøge, i hvilken udstrækning EMRK art. 8 beskytter kriminelle udlændinge mod udvisning, og hvilken betydning den nye tendens har for EMD's udvisningspraksis.

Specialet er udarbejdet i et samarbejde mellem Thebieha Nagendiram og Camilla Mandrup Rasmussen. Til trods for at det fremgår af indholdsfortegnelsen, hvem der er ansvarlig for hvilke afsnit, er specialet udarbejdet efter en ligevægtig fælles indsats.

2 Problemformulering

I henhold til UDL § 26, stk. 2, danner Danmarks internationale forpligtelser den yderste grænse for, hvornår kriminelle udlændinge kan udvises. Med vores speciale ønsker vi at undersøge, hvilke grænser for udvisning Danmarks internationale forpligtelser sætter i praksis. Dette vil navnlig være med fokus på EMRK art. 8.

Vi vil med andre ord beskrive, fortolke og analysere, i hvilken udstrækning EMRK beskytter kriminelle udlændinge mod udvisning samt udviklingen i denne beskyttelse i lyset af den nye tendens i EMD's prøvelse, herunder hvilke faktorer, der har betydning for EMD's prøvelsesintensitet. Dette vil ske på baggrund af en analyse af praksis fra EMD, erklæringerne vedtaget af Europarådets medlemsstater og dansk praksis. I den forbindelse undersøges det spændingsforhold, der er mellem international ret og det nationale niveau, som er opstået som følge af kritik rettet mod EMD og de politiske erklæringer vedtaget af Europarådets medlemsstater.

I forlængelse heraf bemærkes, at EMD afsiger et stort antal relevante domme vedrørende udvisning hvert år, ligesom dommene fra EMD ofte er konkret begrundede og særligt i tidligere sager indeholdt en afvejning af forskellige hensyn og omstændigheder. Disse forhold kan vanskeliggøre en fastlæggelse af retspraksis på udvisningsområdet, og specialet skal derfor læses i lyset heraf.

3 Afgrænsning

Specialet afgrænses til at behandle udvisning af kriminelle udlændinge. Dette indebærer, at specialet afgrænses til de tilfælde, hvor der er tale om udvisning ved dom i henhold til UDL §§ 22-24 på grund af kriminalitet. Det bør dog hertil anføres, at der i UDL §§ 25-25 b er hjemmel til administrativ udvisning af udlændinge, der opholder sig i Danmark. Adgangen til at udvise administrativt vil herefter ikke blive omtalt yderligere.

Dernæst vil afhandlingen fokusere på grænserne for udvisning efter EMRK art. 8 samt udviklingen af disse grænser inden for EMD's praksis. Den særlige beskyttelse af EU-borgere mod udvisning er nærmere reguleret i opholdsdirektivet, der fortolkes i overensstemmelse med EU's Charter om Grundlæggende Rettigheders art. 7, der afspejler EMRK art. 8.⁴ Disse særlige regler, der gælder i relation til udlændinge omfattet af EU-reglerne, vil herefter ikke blive berørt.

⁴ Christoffersen, U2019B.287, s. 2.

I henhold til EMRK art. 8, er afhandlingen afgrænset til at angå retten til privat- og familieliv, idet alene disse rettigheder har praktisk relevans i udvisningssager. Det bemærkes endvidere, at EMRK art. 3 ligeledes kan være af relevans i udvisningssager. Art. 3 indeholder et absolut forbud mod, at en kontraherende stat udsætter individer inden for dens territorium for tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling, ligesom bestemmelsens ekstraterritoriale virkning forbyder en kontraherende stat at udsende en udlænding til et land, hvor vedkommende kan blive udsat for sådanne overgreb. Højesteret har imidlertid i bl.a. *U 2016.3235 H* og *U 2018.769 H* anført, at art. 3 indgår ved den fornyede prøvelse af udvisningen, der skal foretages af udlændingemyndighederne efter UDL § 31 forud for udsendelsen. EMD har i sin praksis fastslået, at art. 3 endvidere udgør et værn mod udsendelse af udlændinge på grund af disses helbredstilstande og de generelle forhold i oprindelseslandet.⁵ I det omfang der er tale om helbredsmæssige forhold, indgår bl.a. overvejelser om behandlingsmulighederne mv. i det land, hvor udlændingen udsendes til efter afsoning, i den fornyede vurdering/prøvelse efter UDL §§ 50 og 50 a, der foretages op til udsendelsen.⁶

Udsendelsesspørgsmålet og vurderingen heraf vil ikke blive behandlet yderligere i dette speciale, ligesom EMRK art. 3 ikke vil blive omtalt yderligere. Andre helbredsmæssige forhold, der ikke opfylder tærsklen i art. 3, kan efter omstændighederne have karakter af privatlivsforhold i relation til art. 8, og indgår derfor i proportionalitetsvurderingen efter art. 8(2) samt vurderingen efter UDL § 26, stk. 2.⁷

Til belysning af problemstillingen anvendes praksis fra EMD, ligesom dansk retspraksis vil blive inddraget i det omfang det vurderes at være relevant. Lovforslag L 156 af d. 28. februar 2018 og de heri indeholdte retningslinjer vil i øvrigt blive behandlet, når det findes relevant i forhold til specialets problemformulering. Specialet behandler derfor ikke udtømmende alle bemærkninger, der kan knyttes til lovforslag L 156.⁸

4 Metode

Nærværende speciale har til formål at beskrive, fortolke, systematisere og analysere gældende ret i udvisningssager med fokus på udvisning af kriminelle udlændinge, herunder hvilken beskyttelse disse nyder i lyset af den nye tendens. Specialet tager således udgangspunkt i den almindelige retsdogmatiske metode. Analysen foretages herudover på baggrund af almindelige anerkendte fortolkningsprincipper og retskilder.⁹

5 Udlændingerettens retskilder

5.1 Nationale retskilder

Udlændingerettens retskilder er mangeartede og er ofte genstand for ændringer som følge af den politiske aktivitet på udlændingeområdet. Det er derfor relevant at sondre mellem de nationale retskilder og de internationale retskilder. Den vigtigste nationale retskilde i udlændingeretten er UDL, der regulerer de fleste forhold vedrørende udlændinge.¹⁰

⁵ Oprindelseslandet anvendes som en betegnelse for det land, hvori udlændingen forventes at tage ophold efter udvisningen.

⁶ Dette blev fastslået for første gang i *D mod Storbritannien* (1997), hvor EMD konkluderede, at det ville udgøre en krænkelse af EMRK art. 3 at udsende klager, der var i terminalstadiet af AIDS, til sit oprindelsesland, hvor det var usikkert om klager kunne modtage medicinsk behandling og pleje. Se endvidere Ersbøll, m.fl. (2021), s. 623-624 og 629.

⁷ Se *Khan mod Tyskland* (2015), præmis 35.

⁸ Lovforslag L 156 af 28. februar 2018 vil i nærværende speciale blive omtalt som lovforslag L 156.

⁹ Evald (2016), s. 13.

¹⁰ Ved begrebet *udlænding* forstås en person uden dansk statsborgerskab.

I de seneste år har der på udlændingeområdet været en tendens, hvor der i større omfang end hidtil indsættes skønsmæssige lovbestemmelser i lovgivningen. Det indebærer, at udlændingemyndighederne ofte vil være overladt et vist spillerum ved afvejningen af de relevante kriterier, ligesom de skønsmæssige lovbestemmelser ofte vil være normeret i forarbejderne og andre administrative forskrifter, der skal udfylde de skønsmæssige bestemmelser. Den omstændighed, at lovbundne afgørelser erstattes af administrative skøn, vil ofte mindske forudsigeligheden, om end reglerne kan siges at blive mere fleksible.¹¹

Der kan i den forbindelse drages paralleller til UDL § 26, stk. 2. Til trods for at bestemmelsen vanskeligt kan kvalificeres som en egentlig skønsbestemmelse, kan bestemmelsen dog siges at være "skønspregt", hvor selve skønnet ligger i det forbehold, der kommer til udtryk i ordlyden "*... medmindre dette med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser*", og den deri implicitte henvisning til praksis fra EMD. Der er tale om et retligt bundet skøn, idet skønnet er stærkt normeret i bl.a. lovforslag L 156 og de heri indeholdte retningslinjer.

5.2 Internationale retskilder

5.2.1 Mellemstatslige menneskerettighedskilder

Indledningsvist bør det bemærkes, at der også findes overstatslige retskilder i form af EU-retskilder. Men af de grunde, der er anført i afsnit 3, vil disse retskilder ikke blive omtalt yderligere.

Der findes herudover en række mellemstatslige retskilder hidrørende fra FN og Europarådet. FN's Torturkonvention,¹² FN's Flygtningekonvention¹³, FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder¹⁴ og FN's konvention om barnets rettigheder¹⁵ kan have betydning på udlændingeområdet.

I regi af Europarådet har særligt EMRK, herunder konventionens art. 8, betydning i udvisnings-sager.¹⁶ EMRK kan siges at være et produkt af de grusomheder og krænkelse, som Europa gennemlevede og var vidne til særligt under 2. verdenskrig.¹⁷

6 Udvisningsbegrebet

Begrebet "udvisning" skal i UDL's forstand forstås som en afgørelse i form af en dom, kendelse eller anden administrativ beslutning, der medfører, dels at en udlændings ret til at opholde sig i landet bortfalder, dels at udlændingen ikke uden tilladelse på ny kan indrejse og opholde sig her i landet (indrejseforbud), jf. UDL § 32.¹⁸

Folkeretlige regler tilsiger, at den danske stat har ret til at kontrollere, hvornår udlændinge skal have adgang til at tage ophold i Danmark, ligesom udgangspunktet også er, at den danske stat

¹¹ Jacobsen, m.fl. (2017), s. 20.

¹² FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf af d. 10. december 1984.

¹³ FN's konvention om flygtninges retsstilling af d. 28. juli 1951.

¹⁴ FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder af d. 16. december 1966.

¹⁵ FN's konvention om barnets rettigheder af d. 20. november 1989.

¹⁶ Starup (2012), s. 42-43.

¹⁷ Kjølbros, Juristen, nr. 5, 2017, s. 152.

¹⁸ Ersbøll, m.fl. (2021), s. 543.

selv kan afgøre, om en udlænding skal udvises. Danmarks internationale forpligtelser, herunder EMRK, anfægter ikke denne grundlæggende folkeretlige ret for staterne, men de internationale forpligtelser har derimod indflydelse på, under hvilke betingelser en udvisning kan ske.¹⁹

Af EMRK tillægsprotokol nr. 4, art. 3, fremgår en vigtig begrænsning i staternes ret til at udvise, idet der gælder et forbud mod udvisning af egne statsborgere.²⁰ Konventionens tillægsprotokol nr. 7, art. 4, omhandlende forbud mod dobbelt strafferetsfølgning anfægter heller ikke staternes ret til at udvise.²¹ Bestemmelsen er således kun til hinder for, at den pågældende bliver udsat for flere strafforfølgninger, men er ikke til hinder for, at den pågældende bliver pålagt andre ikke-strafferetlige sanktioner, såsom udvisning.²²

EMD har tillige i dommen *Üner mod Holland (2006)* anført, at udvisning skal ses som en præventiv foranstaltning.²³ I nyere tid begrundes udvisningsadgangen således med retshåndhævelses- og retsbeskyttelsessynspunktet, hvor det i førstnævnte indgår i vurderingen, om den begåede kriminalitet er så grov, at udlændingens fortsatte tilstedeværelse i opholdslandet anses for uønsket.²⁴ Retsbeskyttelseshensynet tager sigte på at beskytte det danske samfund mod eventuel ny kriminalitet.²⁵

7 Kort om udvisningsreglerne i et historisk perspektiv

7.1 Retsstillingen forud for udlændingeloven af 1983

Udvisningsreglerne har været ændret mange gange i løbet af det 20. århundrede. Før den første reform, der kom med 1983-loven, beskrives retstilstanden sådan, at udvisning af udlændinge kunne ske, hvis det var begrundet af hensyn til statens sikkerhed, kriminalitet, ulovligt ophold eller af ordensmæssige grunde. Kompetencen til udvisning tilkom den politimyndighed, som var bemyndiget hertil af justitsministeren med Justitsministeriet som klageinstans.

Folketingets Ombudsmand fremkom med kritiske bemærkninger til de dagældende udvisningsregler i 1976 og 1977, som førte til, at Justitsministeriet i 1997 bl.a. nedsatte et udvalg, hvilket resulterede i 2 betænkninger²⁶ indeholdende administrative retningslinjer for udvisning og et udkast til en ny udlændingelov, der blev vedtaget i 1983.²⁷

7.2 Udlændingeloven af 1983

Samlet set indebar 1983-loven en kompetenceomlægning, hvorved kompetencen tilkom domstolene, der i forbindelse med en straffesag skulle træffe afgørelse om udvisning i tilfælde af alvorlig kriminalitet. Loven betød også, at udvisningsreglerne blev bygget op efter en såkaldt "trappestigemodel", som indebar, at jo længere tid udlændingen lovligt havde opholdt sig i landet, desto alvorligere kriminalitet skulle der foreligge før udvisning kunne retfærdiggøres. Loven indeholdt endvidere en ikke udtømmende opregning af humanitære hensyn, som skulle indgå i afvejningen af udvisningsspørgsmålet.²⁸

¹⁹ Ersbøll, m.fl. (2021), s. 544.

²⁰ Tillægsprotokol af d. 16. september 1963.

²¹ Tillægsprotokol af d. 22. november 1984.

²² Baumbach (2014), s. 168-169.

²³ *Üner mod Holland*, præmis 56.

²⁴ Ved opholdsland forstås det land, hvori udlændingen har opholdt sig, og udvises fra som følge af begået kriminalitet.

²⁵ Ersbøll, m.fl. (2021), s. 559.

²⁶ Bet. 882/1979 og bet. 968/1982.

²⁷ Ersbøll, m.fl. (2021), s. 547.

²⁸ Ersbøll, m.fl. (2021), s. 548.

Den omstændighed, at udvisningsreglerne blev bygget op efter trappestigemodellen, indebar en form for indbygget proportionalitetsafvejning i udvisningsreglerne, hvorved der skulle være et rimeligt forhold mellem på den ene side udlændingens personlige forhold, herunder længden af opholdet i Danmark, og på den anden side udlændingens strafbare handling. Denne trappestigemodel danner også i et væsentligt omfang grundlag for udvisningsreglerne i dag.²⁹

7.3 Brud med trappestigemodellen

I 1996 skete der ved lov nr. 1052 af 11. december 1996 en ændring af udvisningsreglerne, idet der blev indført en adgang til at udvise udlændinge ved narkokriminalitet, uanset opholdets længde og opholdsgrundlagets art. Dette var det første brud på trappestigemodellen. Denne lovændring indebar indførelsen af nye regler i UDL § 22, nr. 4 og § 26, stk. 2. Udgangspunktet var herefter, at der skulle ske udvisning efter § 22, nr. 4, medmindre dette kunne undlades hvis de humanitære hensyn i § 26, stk. 1, talte afgørende herimod. Der var således tale om en nydannelse på udlændingeområdet med en videregående udvisningsadgang til følge, ligesom lovændringen indebar en anderledes vægtning af § 26-hensynene.

Samlet set kan ændringerne af udvisningsreglerne groft beskrives således, at udvisningsbestemmelsen i UDL § 22 er blevet udvidet ved forskellige lovændringer gennem årene.³⁰ Disse lovændringer og de yderligere brud med trappestigemodellen vil blive omtalt nærmere i afsnit 8.1.

7.4 Lovændringerne af UDL § 26, stk. 2

Det fremgår af UDL § 26, stk. 2, at en udlænding skal udvises efter §§ 22-24 og 25, medmindre dette med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Ved en lovændring i 2012³¹ udgik ordene "*med sikkerhed*", men udtrykket er siden blevet genindsat ved en lovændring i 2016,³² hvorefter reglen fik samme ordlyd svarende til formuleringen præsenteret ved lovændringen i 2011.³³ Hensigten bag lovændringen var et ønske om, at flere kriminelle udlændinge skulle udvises.³⁴

7.5 Særskilte bemærkninger til lovændringen i 2018

I 2018 var udlændingeområdet endnu en gang genstand for en lovændring med skærpede regler om udvisning til følge. Dette skete med lovforslag L 156, der senere resulterede i en ændring af UDL § 26, stk. 2, ved lov nr. 469 af 14. maj 2018. Udlændinge- og Integrationsministeriet var af den opfattelse, at der var yderligere rum for udvisning, uden dette med sikkerhed ville stride mod Danmarks internationale forpligtelser. Det var intentionen bag lovforslaget, at dette rum skulle udnyttes, således at der kunne ske udvisning i større omfang end hidtil. Denne ambition skulle gennemføres ved hjælp af, at der i bemærkningerne til § 26, stk. 2, fastsættes retningslinjer for, hvornår en udlænding normalt vil kunne udvises, mens ordlyden af § 26, stk. 2, forblev uændret.³⁵

²⁹ Se nærmere herom i afsnit 8.1.

³⁰ Ersbøll, m.fl. (2021), s. 550-551.

³¹ Dette skete ved lov nr. 569 af 18. juni 2012.

³² Dette skete ved lov nr. 1744 af 27. december 2016.

³³ Dette skete ved lov nr. 758 af 29. juni 2011.

³⁴ Ersbøll, m.fl. (2021), s. 554-556.

³⁵ Lovforslag, L 156, pkt. 1.

En anden skærpelse bestod i at indføre hjemmel til at meddele indrejseforbud for en kortere periode, hvilket antoges at udvide råderummet for udvisning.³⁶ Det indebar endvidere en skærpelse at forlade terminologien om betinget udvisning, jf. UDL § 24 b, til fordel for indførelsen af advarselsordningen. Advarselsordningen indebærer, at en udlænding, der begår kriminalitet, men ikke kan udvises som følge af Danmarks internationale forpligtelser, tildeles en advarsel.³⁷ Det fremgår ligeledes af EMD's praksis, at den omstændighed, at en udlænding tidligere var blevet advaret om konsekvenserne ved ny kriminalitet, indgår som et skærpende moment i proportionalitetsvurderingen efter EMRK art. 8.³⁸

8 Udlændingelovens udvisningsregler

8.1 Udvisningsreglerne

Reglerne om udvisning findes i UDL kapitel 4, hvoraf det fremgår, at udvisning kan ske:

- som følge af kriminalitet (UDL §§ 22-24 a),
- af hensyn til statens sikkerhed mv. (UDL § 25),
- som følge af visse ordensmæssige hensyn (UDL § 25 a),
- eller hvis udlændingen opholder sig i landet uden fornøden tilladelse hertil (UDL § 25 b).

Udvisningsreglerne bygger som udgangspunkt på trappestigemodellen.³⁹ Udvisningsmuligheden beror herefter på længden af udlændingens lovlige ophold⁴⁰ kombineret med den begåede kriminalitet samt den konkret forskyldte straf. Der skelnes mellem 3 kategorier af udlændinge under hensyntagen til varigheden af deres ophold.

- *Udlændinge med lovligt ophold i 9 eller 8 år.*⁴¹ Disse kan, efter § 22, nr. 1-3, udvises, såfremt udlændingen idømmes mindst 3 års ubetinget frihedsstraf.⁴² Der kan endvidere ske udvisning, hvis der idømmes mindst 1 års ubetinget fængsel, hvis der er tale om straf for flere strafbare forhold⁴³ eller hvis vedkommende tidligere er idømt en ubetinget frihedsstraf her i landet.⁴⁴
- *Udlændinge med lovligt ophold i mere end de seneste 5 år.* Disse kan, udover de i § 22 nævnte grunde, udvises efter § 23, såfremt udlændingen idømmes mindst 1 års ubetinget frihedsstraf. Der kan endvidere ske udvisning, hvis der idømmes mindst 6 måneders ubetinget fængsel, hvis der er tale om straf for flere strafbare forhold, eller hvis vedkommende tidligere er idømt en ubetinget frihedsstraf her i landet.

³⁶ Starup, EU-ret & Menneskeret, nr. 3, 2018, s. 5.

³⁷ Ersbøll, m.fl. (2021), s. 597-598.

³⁸ Ndidi mod Storbritannien (2017), præmis 81.

³⁹ Se nærmere om trappestigemodellen i afsnit 7.2.

⁴⁰ Ved udtrykket *lovligt ophold* forstås at en udlænding opholder sig i landet, fordi vedkommende har visum efter UDL § 4, opholdstilladelse efter UDL §§ 6-9, eller hvor der ikke stilles krav om opholdstilladelse eller visum, jf. UDL §§ 1-3 og § 5, stk. 2. Længden af det lovlige ophold udregnes efter UDL § 27. Se Karnovs noter til § 22, herunder note 546 (senest besøgt d. 16. maj 2021).

⁴¹ Kravet om 8 års ophold gælder for flygtninge/udlændinge med opholdstilladelse efter UDL § 7 eller § 8, stk. 1 eller stk. 2.

⁴² Formuleringen "frihedsstraf" vil i det følgende blive anvendt, således at det omfatter "frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse".

⁴³ Det er efter forarbejderne til bestemmelsen i § 22, nr. 2, et krav, at der for mindst to af de samtidigt pådømte strafbare forholdes vedkommende skal være tale om overtrædelser, der isoleret set ville medføre en ubetinget frihedsstraf.

⁴⁴ I overensstemmelse med princippet i straffelovens § 84, stk. 3, ophører gentagelsesvirkningen, når der er forløbet 10 år, efter den tidligere straf er udstået, hvorfor det kræves, at den tidligere dom ikke er afsagt for mere end 10 år siden.

- *Udlændinge med ophold i op til 5 år.* Disse er efter § 24 karakteriseret som ”*andre udlændinge*” og kan, udover de grunde, der er nævnt i §§ 22 og 23 udvises, hvis vedkommende idømmes betinget eller ubetinget frihedsstraf.

Nogle af udvisningshjemlerne bryder med trappestigemodellen, idet der efter UDL § 22, nr. 4-9, er skærpet udvisningshjemmel for de særlige kriminalitetsformer, der er oplistet i bestemmelserne. Det vil sige, at en udlænding, der idømmes ubetinget frihedsstraf for en af de oplyste kriminalitetsformer, kan udvises, uanset opholdets længde og opholdsgrundlagets art, jf. UDL § 23, nr. 1 og § 24, nr. 1. Dette bevirker, at den praktiske betydning af trappestigemodellen er blevet mindre.

Der er efter § 22, nr. 4, skærpet udvisningshjemmel ved idømmelse af ubetinget frihedsstraf for narkokriminalitet i form af overtrædelse af lov om euforiserende stoffer, straffelovens § 191 eller § 290 om hæleri, når udbyttet er opnået ved narkokriminalitet. Udvisningsadgangen er ikke betinget af, om der er tale om såkaldte hårde stoffer som f.eks. heroin, kokain, amfetamin og ecstasy. Det er heller ikke afgørende, om der er tale om gentagne salg.⁴⁵ Det er blot tilstrækkeligt, at der foreligger en overtrædelse af narkotikalovgivningen med en ubetinget frihedsstraf til følge.

Der er endvidere udvidet udvisningsadgang, hvis en udlænding idømmes ubetinget frihedsstraf for menneskesmugling efter straffelovens § 125 a og UDL § 59, stk. 8. Idømmelse af en bødestraf efter UDL § 59, stk. 8, i sager om bistand om ulovligt ophold eller ulovligt arbejde, vil ikke kunne føre til udvisning efter UDL § 22, nr. 5.⁴⁶

Efter UDL § 22, nr. 6, kan der ske udvisning, såfremt en udlænding idømmes ubetinget frihedsstraf for overtrædelse af de i bestemmelsen oplyste straffelovsbestemmelser. Bestemmelserne dækker over mange forskelligartede kriminalitetsformer, herunder bl.a. overtrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13 om forbrydelser mod statens sikkerhed og terrorisme, personfarlig kriminalitet, særlig grov berigelseskriminalitet samt groft hærværk m.v.

UDL § 22, nr. 7, indeholder en særskilt udvisningshjemmel for udlændinge, der dømmes for at tvinge nogen til at indgå ægteskab mod eget ønske efter straffelovens §§ 260 eller 266.

UDL § 22, nr. 8, indeholder ligeledes en særskilt udvisningshjemmel ved idømmelse af ubetinget frihedsstraf for overtrædelse af straffelovens § 192 a, § 10, stk. 1, i lov om våben og eksplosivstoffer, § 59, stk. 4, i bekendtgørelse nr. 1444 af 1. december 2016 om våben og ammunition m.v. eller § 7 i lov om knive og blankvåben m.v. Det er uden betydning for udvisningsadgangen, hvor længe udlændingen har boet i Danmark og hvor lang en frihedsstraf, der idømmes.

UDL § 22, nr. 9, er indsat ved L 2020 349 som følge af strafskærpelsen i straffelovens § 81 d af en lang række former for kriminalitet, såfremt lovovertrædelsen har baggrund i eller sammenhæng med COVID-19. Af forarbejderne fremgår det, at der indføres hjemmel til, at en udlænding, på trods af varigheden af udlændingens ophold og uanset den pågældendes opholdsgrundlag, efter en konkret vurdering kan udvises, hvis den pågældende idømmes ubetinget frihedsstraf. Det følger endvidere af § 4, stk. 4, i L 2020 340, at bestemmelsen i UDL § 22,

⁴⁵ Ersbøll, m.fl. (2021), s. 569.

⁴⁶ Ersbøll, m.fl. (2021), s. 572.

nr. 9, er omfattet af en solnedgangsklausul, der indebærer, at bestemmelsen automatisk ophæves den 1. januar 2022.⁴⁷ Det er af justitsministeren blevet anført, at denne udvidelse af udvisningsreglerne alene vil have meget begrænset praktisk betydning, hvorfor det må anses som et udtryk for symbolpolitik.⁴⁸

Der er endvidere en særlig administrativ udvisningsadgang for religiøse forkyndere, idet bestemmelsen i UDL § 25 c indebærer, at religiøse forkyndere mv. kan udvises, såfremt de dømmes for overtrædelse af bestemmelserne i straffelovens kapitel 12 og 13 eller straffelovens §§ 136, 266, 266 a eller 266 b. Bestemmelsen finder i praksis anvendelse, selv om der alene er tale om bødestraf.⁴⁹

8.2 Kompetence

Kompetencen til at træffe afgørelse om udvisning på grund af kriminalitet er henlagt til domstolene, der, såfremt anklagemyndigheden har nedlagt påstand herom, ved dommen skal vurdere, hvorvidt udvisning kan ske som følge af den begåede kriminalitet, og i bekræftende fald også indrejseforbuddets varighed, jf. UDL § 49. I tilfælde af bagatelagtig kriminalitet begået af udlændinge på korttidsophold kan der i vist omfang træffes afgørelse om udvisning ved administrativ beslutning. Herudover er kompetencen til at bestemme udvisning henlagt til Udlændingestyrelsen.⁵⁰

Anklagemyndigheden skal ved deres vurdering af, hvorvidt der skal nedlægges udvisningspåstand, indlede med en vurdering af, om det kriminelle forhold kan begrunde udvisning i henhold til de materielle betingelser opstillet i UDL §§ 22-24 eller § 25 c. Kun i de situationer, hvor det er anklagemyndighedens vurdering, at udvisning med sikkerhed ikke vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, skal der nedlægges udvisningspåstand. Ved denne vurdering skal anklagemyndigheden inddrage Danmarks internationale konventioner.⁵¹ Anklagemyndigheden har mulighed for at indhente en udtalelse fra Udlændingestyrelsen eller Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI), forinden der nedlægges påstand om udvisning, jf. UDL § 57, stk. 1, 1. pkt.

Domstolene foretager ved deres vurdering ligeledes en todelt prøvelse: prøvelsens første led indebærer en objektiviseret prøvelse af, hvorledes forholdet er omfattet af en af udvisningsgrundene. Det vil sige en vurdering af, hvorvidt der er hjemmel til udvisning. Alle UDL's udvisningsregler er formuleret således, at udvisning "*kan*" ske, når visse nærmere angivne betingelser er opfyldt. Formuleringen "*kan*" indebærer, at det beror på en konkret vurdering, hvorvidt udvisning kan ske. Denne vurdering er en subjektiv proportionalitetsvurdering, hvor der tages hensyn til udlændingens tilhørsforhold til det danske samfund samt til en række momenter, der kan gøre udvisning særligt belastende. Med andre ord indebærer prøvelsens andet led, at der skal foretages en afvejning mellem hensynene i UDL § 24 a og § 26. Der kan herefter ske udvisning i sager, hvor retten finder, at både de objektive og subjektive krav er opfyldt.

8.3 Udvisningsbegrundende hensyn

Det følger af UDL § 24 a, at der ved afgørelse om udvisning ved dom skal lægges vægt på, om udvisning må anses for særlig påkrævet på grund af

- *grovheden af den begåede kriminalitet,*

⁴⁷ Se Karnov, note 35 til L 2020 349 (senest besøgt d. 16. maj 2021).

⁴⁸ Ersbøll, m.fl. (2021), s. 582.

⁴⁹ Ersbøll, m.fl. (2021), s. 568.

⁵⁰ Ersbøll, m.fl. (2021), s. 560 og 564.

⁵¹ Se Udlændinge- og Integrationsudvalget 2019-20, endeligt svar på spørgsmål 471.

- *længden af den idømte frihedsstraf,*
- *den fare, skade eller krænkelse, der var forbundet med den begåede kriminalitet,*
- *tidligere domme for strafbart forhold,*
- *at udlændingen er tildelt en advarsel efter § 24 b,*
- *at kriminaliteten er begået af flere i forening, eller*
- *at kriminaliteten er særligt planlagt eller led i omfattende kriminalitet.*

UDL § 24 a, nr. 1-4, blev indsat i 2006 og er ved lov blevet genstand for yderligere tilføjelser.⁵² Dette skete senest ved lov nr. 469 af 14. maj 2018, der indsatte § 24 b, hvorefter udlændinge, der på grund af Danmarks internationale forpligtelser ikke kan udvises, i stedet tildeles en advarsel, hvorefter § 24 a, nr. 5, blev tilføjet.⁵³

Ved lov nr. 469 af 14. maj 2018 ændrede § 24 a ordlyd, således at ordene “*navnlig efter § 22, nr. 4-8*” blev ophævet. Denne ophævelse indebærer, at der i alle sager om udvisning skal vurderes, om udvisning må anses for særlig påkrævet på grund af de hensyn opregnet i den nævnte bestemmelse.⁵⁴

Med bestemmelsen var formålet at præcisere de hensyn, som skulle indgå i domstolenes proportionalitetsafvejning. Bestemmelsen kan dog ikke siges at tilføje noget nyt. De opregnede hensyn skulle under alle omstændigheder indgå i domstolenes proportionalitetsafvejning, som allerede inden bestemmelsens tilblivelse kunne betragtes som udvisningsbegrundende hensyn. Der er således snarere tale om en kodificering af nogle af de hensyn, der også taler for udvisning inden for rammerne af EMRK art. 8.⁵⁵

8.4 Udvisningsbegrænsende hensyn

8.4.1 Indledende bemærkninger

UDL § 26, stk. 1, regulerer hvilke hensyn, der skal inddrages ved afgørelse om udvisning efter UDL §§ 25 a - 25 c, mens UDL § 26, stk. 2, regulerer spørgsmålet om udvisning af kriminelle udlændinge.⁵⁶ Helt generelt skal § 26 sikre, at afgørelser om udvisning lever op til Danmarks internationale forpligtelser, da domstolene gives en vejledning om relevante humanitære hensyn.⁵⁷

8.4.2 Udvisningsbegrænsende hensyn efter UDL § 26, stk. 1

Eftersom specialets fokus er udvisning af kriminelle udlændinge, vil der alene blive anført nogle korte bemærkninger til § 26, stk. 1. Bestemmelsens ordlyd er følgende:

Ved afgørelsen om udvisning efter §§ 25 a-25 c skal der tages hensyn til, om udvisningen må antages at virke særlig belastende, navnlig på grund af

- 1) udlændingens tilknytning til det danske samfund,*
- 2) udlændingens alder, helbredstilstand og andre personlige forhold,*
- 3) udlændingens tilknytning til herboende personer,*
- 4) udvisningens konsekvenser for udlændingens herboende nære familiemedlemmer, herunder i relation til hensynet til familiens enhed,*

⁵² Det skete ved lov nr. 429 af 10. maj 2006.

⁵³ Nr. 6 om kriminalitet begået af flere i forening blev indsat ved lov nr. 486 af 12. juni 2009. Nr. 7 vedrørende særlig planlagt/omfattende kriminalitet blev indsat ved lov nr. 758 af 29. juni 2011.

⁵⁴ Ersbøll, m.fl. (2021), s. 567.

⁵⁵ Starup (2012), s. 447-448.

⁵⁶ Se Karnovs noter til § 26, stk. 1, note 587 (senest besøgt d. 16. maj 2021).

⁵⁷ Se Karnovs noter til § 26, stk. 1, note 586 (senest besøgt d. 16. maj 2021).

- 5) *udlændingens manglende eller ringe tilknytning til hjemlandet eller andre lande, hvor udlændingen kan ventes at tage ophold, og*
- 6) *risikoen for, at udlændingen uden for de i § 7, stk. 1 og 2, eller § 8, stk. 1 og 2, nævnte tilfælde vil lide overlast i hjemlandet eller andre lande, hvor udlændingen kan ventes at tage ophold.*

Bestemmelsen indeholder nogle udvisningsbegrænsende hensyn, der har betydning for proportionalitetsafvejningen, når det skal vurderes, om udvisning i det konkrete tilfælde skal ske. Der er ikke tale om en udtømmende opregning af udvisningsbegrænsende hensyn, jf. ordet “*navnlige*” i bestemmelsens ordlyd. Der skal i alle tilfælde foretages en konkret vurdering af, hvorvidt de nævnte hensyn medfører, at udvisning skal undlades.

Det bør dog bemærkes, at selvom bestemmelsens ordlyd er begrænset til udvisning efter §§ 25 a – 25 c, er de nævnte hensyn også af betydning i andre udvisningstilfælde. De opregnede hensyn er nemlig udtryk for hensyn, som EMD generelt tillægger vægt i udvisningssager i relation til proportionalitetsvurderingen efter EMRK art. 8 (2).⁵⁸

For så vidt angår det første kriterium om *udlændingens tilknytning til det danske samfund* kan det anføres, at det følger af EMD’s praksis, at der skal foreligge tungtvejende grunde for at retfærdiggøre udvisning af en udlænding, der er født i opholdslandet eller indrejst dertil som mindreårige.⁵⁹ I *A.W. Khan mod Storbritannien (2010)* var klager indrejst til Storbritannien som 3-årig. EMD anførte følgende vedrørende klagers stærke tilknytning til Storbritannien i relation til proportionalitetsafvejningen:⁶⁰

*“..having particular regard to the length of time that the applicant has been in the United Kingdom and his very young age at the time of his entry, the lack of any continuing ties to Pakistan, the strength of his ties with the United Kingdom, and the fact that the applicant has not reoffended following his release from prison in 2006, the Court finds that the applicant’s deportation from the United Kingdom would not be proportionate to the legitimate aim pursued and would therefore not be necessary in a democratic society.”*⁶¹

8.4.3 UDL §§ 26 a og 26 b som udvisningsbegrænsende hensyn

I medfør af bestemmelsen i UDL § 26 a, skal der ved afgørelse om udvisning tages særligt hensyn til, om de udvisningsbegrundende hensyn er en følge af, at udlændingen har været udsat for menneskehandel, og om dette forhold taler imod udvisning. I medfør af bestemmelsen skal udlændinge, der har været genstand for menneskehandel alene udsendes og ikke udvises af Danmark med indrejseforbud.⁶²

Bestemmelsen finder både anvendelse i forbindelse med udvisning ved dom og administrativ udvisning. Anvendelsen af bestemmelsen forudsætter, at omstændighederne, der kan begrunde udvisning, relaterer sig til, at vedkommende har været udsat for menneskehandel. Bestemmelsen udgør et supplement til den konkrete vurdering, som skal foretages i udvisningssager.⁶³

⁵⁸ Se Karnovs noter til § 26, stk. 1, note 586 (senest besøgt d. 16. maj 2021).

⁵⁹ Se nærmere afsnit 10.2 og 10.3.

⁶⁰ Dommen er nærmere behandlet i afsnit 10.3.2.

⁶¹ *A.W. Khan mod Storbritannien (2010)*, præmis 50.

⁶² Starup (2012), s. 449.

⁶³ Ersbøll, m.fl. (2021), s. 651.

Efter bestemmelsen i UDL § 26 b vedrørende udvisning af EU-borgere, kan der kun udvises i overensstemmelse med de principper, der efter EU-reglerne gælder for begrænsning af retten til fri bevægelighed. Bestemmelsen anses i praksis for at være overflødig, idet dens indhold allerede følger af UDL § 2, stk. 3, hvorefter lovens begrænsninger kun finder anvendelse på EU-borgere i det omfang, at det er foreneligt med EU-reglerne. Disse regler omtales ikke yderligere.

8.4.4 Udvisningsbegrænsende hensyn efter UDL § 26, stk. 2

Det følger af bestemmelsen, at udvisning skal ske efter §§ 22-24 og § 25, *medmindre dette med sikkerhed* vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. Ved internationale forpligtelser er det nærliggende at nævne EMRK med de dertilhørende tillægsprotokoller.⁶⁴

EMRK art. 8 regulerer ikke direkte spørgsmålet om medlemsstaternes adgang til at udvise. Alligevel har bestemmelsen fået betydning ved udvisningssager gennem praksis fra EMD. Det skal ses i lyset af, at udvisning normalt vil udgøre et indgreb i den pågældendes privat- og/eller familieliv.⁶⁵ Som følge af, at UDL § 26, stk. 2, navnlig udfyldes af EMRK, der sætter den yderste grænse for, hvornår udvisning af kriminelle udlændinge kan ske, vil omdrejningspunktet i det følgende særligt være en belysning af EMRK art. 8 og en analyse af praksis fra EMD.

9 Danmarks internationale forpligtelser

9.1 Indledende bemærkninger til EMRK og forholdet til dansk ret

Indledningsvist bør det anføres, at dette afsnit på ingen måde tilsigter en udtømmende redegørelse af EMRK og forholdet til dansk ret. I 1950 blev EMRK vedtaget for at beskytte menneskerettighederne og blev i 1953 ratificeret af Danmark, hvorefter EMRK blev folkeretligt bindende.⁶⁶ Danmark inkorporerede i 1992 EMRK i dansk ret ved lov.⁶⁷ Fra dette tidspunkt blev konventionen grundet det dualistiske retssystem formelt en bestanddel af dansk ret og gælder således på lovs niveau.

EMRK's rettigheder tilkommer som udgangspunkt alle individer, herunder også udlændinge, jf. konventionens art. 1, der fastslår, at staten skal sikre EMRK's rettigheder og friheder for "*enhver person*" under statens jurisdiktion. Dette indebærer en ubetinget folkeretlig forpligtelse for staterne til overholdelse af konventionen, ligesom EMRK ligeledes forpligter staterne til at sikre individets rettigheder.⁶⁸

9.2 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol

EMRK adskiller sig fra andre konventioner ved etableringen af et effektivt håndhævelsessystem, som består af en kommission (EMK), en domstol (EMD) og Ministerkomitéen.⁶⁹ EMD er konventionens kontrolorgan, hvis formål efter EMRK art. 19 er at sikre, at medlemsstaterne opfylder forpligtelserne efter EMRK og de dertilhørende tillægsprotokoller.

EMD's kompetence udstrækker sig til alle sager vedrørende fortolkningen og anvendelsen af EMRK og de dertil knyttede tillægsprotokoller.⁷⁰ EMD må kun optage en sag til behandling,

⁶⁴ Der kan henvises til afsnit 5.2.1, hvor de relevante menneskerettighedskilder behandles.

⁶⁵ Starup (2012), s. 429-430.

⁶⁶ Rytter (2019), s. 54.

⁶⁷ Dette skete ved lov nr. 285 af 29. april 1992.

⁶⁸ Rytter (2019), s. 54.

⁶⁹ Lorenzen, m.fl. (2003), s. 9.

⁷⁰ Se EMRK art. 32 (1).

når visse nærmere angivne betingelser i art. 35 er opfyldt, herunder bl.a., at alle nationale retsmidler er udtømt. EMD har dermed en central rolle som det organ, der autoritativt fortolker og udfylder de menneskeretlige normer, navnlig i kraft af den omfattende praksis, der afsiges hvert år af EMD samt dens dynamiske, frie og formålsorienterede fortolkningsstil, som er karakteristisk for EMD.⁷¹

EMD har i sin tidligere praksis haft en mere tilbageholdende rolle i sin tilgang til EMRK. EMD tog udgangspunkt i ordlyden af de forskellige bestemmelser i EMRK og indfortolkede ikke nye rettigheder i dem.⁷² Med EMD's udtalelse i dommen *Tyrer mod Storbritannien (1978)*, præmis 31, ændrede EMD denne tidligere praksis:

“The Court must also recall that the Convention is a living instrument which, as the Commission rightly stressed, must be interpreted in the light of present-day conditions.”

EMD har efterfølgende udviklet sin forståelse af EMRK i et sådant omfang, at der ikke findes mange områder af samfundslivet, der ikke påvirkes af disse fortolkninger. EMD's dynamiske fortolkningsstil adskiller sig fra de danske domstoles retsanvendelse. Det skal ses i lyset af, at danske domstole tillægger bestemmelsens ordlyd, forarbejder og øvrige retskilder væsentlig betydning ved fortolkning af lovgivningen. Ved fortolkningen af bestemmelser, der overlader domstolene et skøn, vil domstolene tage højde for lovens forarbejder og lovgivningsmagts intentioner. EMD's dynamiske fortolkninger tager hverken udgangspunkt i ordlyden af bestemmelserne i konventionen, eller de forudsætninger, som de kontraherende parter havde ved konventionens indgåelse.⁷³

EMD er ikke formelt bundet af dens tidligere praksis, men praksis fra EMD indtager en betydelig rolle i forbindelse med fortolkningen og anvendelsen af EMRK, idet EMD gennem sin retspraksis fastslår, videreudvikler og præciserer de generelle principper, der fremgår af EMRK, og som de kontraherende stater er forpligtet til at overholde.⁷⁴ Dette kan eksemplificeres gennem EMD's praksis på udvisningsområdet, hvor EMD i sine præmisser i afgørelserne *Boultif mod Schweiz (2001)*, *Üner mod Holland (2006)* og *Maslov mod Østrig (2008)* har oplyst en række momenter, der skal indgå i vurderingen af, om udvisningen er forenelig med EMRK art. 8.⁷⁵

Der er endvidere hjemmel i konventionens art. 35 (3)(a) til at afvise en klage, hvor det påklagede forhold enten falder uden for EMRK's anvendelsesområde, eller er åbenbart ugrundet. Når EMD modtager en klage, indleder dommerne med at beslutte, om sagen skal afvises eller realitetsbehandles.⁷⁶

Art. 46 fastslår endvidere den bindende virkning af EMD's domme over for klager og den domfældte stat, idet bestemmelsen foreskriver de kontraherende parters forpligtelse til at rette

⁷¹ Rytter (2019), s. 57.

⁷² Af denne årsag har Jonas Christoffersen og Mikael Rask Madsen i U2015B betegnet EMD som *den diplomatiske domstol*.

⁷³ Andersen, Juristen nr. 3, 2017, s. 81-82.

⁷⁴ Evald (2016), s. 131.

⁷⁵ Se i øvrigt afsnit 9.3.4.3.

⁷⁶ Sådanne beslutninger kan træffes af enten en enkelt dommer, en komité bestående af 3 dommere eller et kammer bestående af 7 dommere.

sig efter EMD's endelige domme. En dom anses efter art. 44 for at være endelig, når der er tale om en dom afsagt af Storkammeret.⁷⁷ Dette indebærer, at en fældende dom forpligter den krænkende stat til at indrette sig efter dommen. Dette betyder, at den krænkende stat er forpligtet til at genoprette klagers situation, men også at den pågældende stat kan være forpligtet til en generel ændring af retstilstanden ved lovændringer, f.eks. ved ophævelse eller vedtagelse af lovbestemmelser. Det kan f.eks. medføre, at regeringens ønskede udlændingepolitik hindres.⁷⁸

På baggrund heraf kan det antages, at EMD's anvendelse af EMRK har betydelig indflydelse på de kontraherende staters nationale lovgivning og retspraksis, idet de risikerer at blive stillet til ansvar ved EMD, hvis EMD's praksis ikke følges. Såfremt EMD finder, at der foreligger en krænkelse af EMRK eller tillægsprotokollerne, tilkendes der ofte erstatning i henhold til art. 41.

9.3 EMRK artikel 8

9.3.1 Indledende bemærkninger

Som allerede anført beskytter EMRK art. 8 retten til respekt for privat- og familieliv, og bestemmelsen vil derfor ofte spille en central rolle ved udvisning af kriminelle udlændinge. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

1. Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.

2. Ingen offentlig myndighed kan gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, undtagen for så vidt det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres ret og frihed.

Det beskyttelsesværdige gode efter art. 8 (1) er privatliv, familieliv, hjem og korrespondance. EMD har anlagt en bred fortolkning af disse rettigheder.

Beskyttelsen efter art. 8 består i en negativ forpligtelse for staten, dvs. retten til ikke-indgreb, således at staten ikke må foretage uberettigede indgreb. Dog har EMD tillige fortolket art. 8, således at den også omfatter positive forpligtelser for staten, hvilket indebærer, at staten skal foretage visse aktive foranstaltninger for at beskytte borgere mod konventionskrænkelser begået af andre borgere.⁷⁹ Den positive forpligtelse kan siges at være indbygget i art. 8, da ”*respekt*” for privat- og familieliv kun kan være reel, hvis staterne faktisk sikrer disse rettigheder.⁸⁰ EMD har i flere domme haft anledning til at komme med udtalelser om forholdet mellem den positive og negative forpligtelse og anførte følgende i dommen *Dickson mod Storbritannien* (2007):

⁷⁷ En dom afsagt af kammeret anses for endelig, såfremt parterne ikke anmoder om at sagen henvises til Storkammeret, eller såfremt der ikke er anmodet herom inden for 3 måneder efter dommens afsigelse, eller såfremt anmodningen afvises af Storkammeret.

⁷⁸ Disse synspunkter er nærmere behandlet i afsnit 11 og 12.

⁷⁹ Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights (2020), s. 8, præmis 4.

⁸⁰ Kjølbros (2020), s. 887 og Baumbach (2014), s. 354.

“...In addition to this primarily negative undertaking, there may be positive obligations inherent in an effective respect for private and family life. These obligations may involve the adoption of measures designed to secure respect for private and family life even in the sphere of the relations of individuals between themselves. The boundaries between the State’s positive and negative obligations under Article 8 do not lend themselves to precise definition. The applicable principles are nonetheless similar. In particular, in both instances regard must be had to the fair balance to be struck between the competing interests...”⁸¹

Sondringen mellem statens positive og negative forpligtelse er derfor ikke altid relevant. I visse tilfælde kan sondringen dog have betydning. Såfremt der er tale om statens negative forpligtelse skal den strukturerede test i art. 8 (2) være opfyldt. I tilfælde af statens positive forpligtelsen kan der siges at foreligge en mere ustruktureret afvejning, da der ikke på samme måde er opregnede betingelser, som skal være opfyldt. Det kan efter omstændighederne føre til, at staterne er overladt en bredere skønsmargin.⁸²

Udvisningsafgørelser er omfattet af staternes negative forpligtelser, men beskyttelsen af retten til privat- og familielivet er ikke absolut. Det fremgår af art. 8 (2), at indgreb i retten til privat- og familielivet kan ske, såfremt det har hjemmel i lov, forfølger et anerkendelsesværdigt formål og er nødvendigt i et demokratisk samfund (krav om proportionalitet). Ikke ethvert indgreb kan således kvalificeres som en krænkelse, hvorfor det afgørende er, om indgrebet lever op til testen i art. 8 (2). Det skal derfor først vurderes, om der foreligger et beskyttelsesværdigt privat- og/eller familieliv, og om den foreliggende foranstaltning (udvisningsdommen) udgør et indgreb i individets rettighed. Dernæst skal det undersøges om dette indgreb kan legitimeres.

9.3.2 Beskyttelsesværdigt privat- og/eller familieliv

Den enkelte stat har efter folkeretlige regler en anerkendt ret til at kontrollere udlændinges indrejse og ophold på dets territorium.⁸³ Dette gælder uanset om en udlænding kom til opholdslandet i en meget ung alder, eller måske endda blev født der.⁸⁴ Det er tillige anerkendt, at en stat kan udvise kriminelle udlændinge, såfremt dette sker under iagttagelse af bl.a. EMRK art. 8.⁸⁵

Det relevante tidspunkt for vurderingen af om der foreligger et beskyttelsesværdigt familie- og/eller privatliv, er tidspunktet hvor den endelige nationale afgørelse om udvisning foreligger. Modsætningsvist vil et privat- og/eller familieliv, som er etableret i tidsrummet mellem den nationale afgørelse om udvisning og EMD’s afgørelse, ikke tillægges betydning i vurderingen. Dette skal ses i lyset af, at klager på dette tidspunkt ikke kan have en berettiget forventning om at forblive i opholdslandet.⁸⁶

Der kan bl.a. henvises til *M.E. mod Danmark (2014)*, hvor klagers påstand om en krænkelse af art. 8 ikke blev taget til følge.⁸⁷ Vedrørende den omstændighed at klager i mellemtiden havde fået en ny kæreste, med hvem han tillige havde fået et barn, udtalte EMD følgende:

⁸¹ Dickson mod Storbritannien (2007), præmis 70.

⁸² Kjølbros (2020), s. 887-888.

⁸³ Se bl.a. Maslov mod Østrig, præmis 68.

⁸⁴ Se Üner mod Holland, præmis 54-60.

⁸⁵ Kjølbros (2020), s. 1014.

⁸⁶ Kjølbros (2020), s. 1013-1014.

⁸⁷ Dommen er nærmere behandlet i afsnit 10.3.3.

“The applicant and his new wife therefore knew that their family life in Denmark would from the outset be precarious and they could not legitimately expect the applicant’s deportation order to be revoked on the basis of a fait accompli due to their marriage or their having a child together.”⁸⁸

9.3.2.1 Hvad forstås ved begrebet privatliv?

Begrebet privatliv fortolkes bredt af EMD, og det er ikke muligt at give en udtømmende definition af, hvad der er privatliv i art. 8’s forstand.⁸⁹ Begrebet omfatter bl.a. moralsk, fysisk og psykisk integritet, personlig autonomi,⁹⁰ indgreb i form af ransagning,⁹¹ beslaglæggelse og telefonaflytning.⁹² Begrebet omfatter derfor ikke kun de traditionelle forestillinger om hjem og privatliv.

Artikel 8 beskytter endvidere retten til at etablere og udvikle relationer med andre mennesker og omverdenen. EMD har i den anledning også fastslået, at de sociale bånd, der udvikles mellem ”settled migrants”⁹³ og det samfund, hvori de er bosat, konstituerer et privatliv i art. 8’s forstand.⁹⁴ Det betyder, at relationer mellem personer, herunder relationer mellem familiemedlemmer, også er omfattet af begrebet privatliv. Det har særligt betydning, når relationen mellem familiemedlemmerne ikke kan kvalificeres som et familieliv i art. 8’s forstand.⁹⁵ EMD har i den forbindelse tidligere anført, at forholdet mellem forældre og voksne børn eller mellem voksne søskende ikke konstituerer et familieliv i art. 8’s forstand, medmindre yderligere elementer af afhængighed kan godtgøres.⁹⁶ Retten til privatliv kan således fungere som en form for opsamlingsrettighed.⁹⁷

Ved vurderingen af, om der foreligger et beskyttelsesværdigt privatliv i udvisningssager, er det navnlig relevant at undersøge de sociale, kulturelle og familiemæssige bånd til opholdslandet.⁹⁸ EMD kigger på en flerhed af momenter. I den anledning er det af relevans, om udlændingen er født og opvokset i Danmark, om udlændingen har boet det meste af sit liv i Danmark, herunder om der er tale om sammenhængende eller uafbrudte perioder, om den pågældende har arbejdet eller uddannet sig i Danmark.⁹⁹

⁸⁸ M.E. mod Danmark (2014), præmis 81.

⁸⁹ Se bl.a. Pretty mod Storbritannien (2002), hvor EMD anførte, at begrebet ”privatliv” er et bredt udtryk, som ikke kan siges at være udtømmende, jf. præmis 61.

⁹⁰ Se bl.a. Christine Goodwin mod Storbritannien (2002), hvor manglende accept af en persons kønsskifte og manglende konsekvent juridisk opfølgning på et kønsskifte udgjorde en krænkelse af art. 8.

⁹¹ Se bl.a. Niemietz mod Tyskland (1992), hvor ransagning af klagers advokatkontor var et indgreb omfattet af art. 8. I sagen udgjorde indgrebet en krænkelse af art. 8.

⁹² Se bl.a. Khan mod Storbritannien (2000), hvor installering af aflytningsudstyr uden samtykke udgjorde en krænkelse af art. 8.

⁹³ Herved forstås en udlænding, der lovligt har opholdt i opholdslandet størstedelen af sin barndom og/eller ungdom.

⁹⁴ Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights (2020), s. 63, præmis 272.

⁹⁵ Kjølbros (2020), s. 859.

⁹⁶ Se Ezzouhdi mod Frankrig (2001), præmis 34, og Levakovic mod Danmark (2018), præmis 35.

⁹⁷ Rytter (2019), s. 214-215.

⁹⁸ Se nærmere om de øvrige kriterier i afsnit 9.3.4.3.

⁹⁹ Kjølbros (2020), s. 1011.

9.3.2.2 Hvad forstås ved begrebet familieliv?

Begrebet familieliv er et autonomt EMRK-begreb, der ikke indbefatter en ret til at stifte familie, men forudsætter, at der foreligger et eksisterende familieliv før forholdet er omfattet af art. 8.¹⁰⁰ Kernen i begrebet familieliv er retten til at familien kan leve sammen, så forholdet mellem familiemedlemmerne kan udvikle sig på sædvanlig vis, og således at familiemedlemmerne kan nyde godt af hinandens selskab, uden indblanding fra de offentlige myndigheder.¹⁰¹

Det er i den forbindelse relevant at sondre mellem familieliv og familierelationer, da sidstnævnte ikke nødvendigvis er omfattet af begrebet familieliv, selvom der endda er tale om nære relationer. Det skal ses i lyset af, at familieliv som udgangspunkt omfatter den traditionelle kernefamilie. Der er dog en sammenhæng mellem familierelationer og familieliv, da der er en formodning for familieliv ved nære slægtninge.

Det er derfor væsentligt at undersøge, om der faktisk består et familieliv (*de factor*), hvilket EMD særligt vil undersøge i mangel af juridisk anerkendelse mellem parterne (*de jure*).¹⁰² Ved vurderingen af, om der består et faktisk familieliv, er det relevant om udlændingen bor sammen med den person, som der påstås at være et familieliv med, f.eks. ved samlevende par har varigheden af forholdet, og om parret har fået børn sammen betydning for vurderingen.

Endvidere har det betydning, om familiemedlemmerne er statsborgere i opholdslandet, om udlændingen har børn i opholdslandet, og tilsvarende om udlændingen har forældremyndigheden over børnene eller samvær/kontakt med disse.¹⁰³ Såfremt udlændingen har begrænset kontakt og samvær med sit barn vil hensynet til familielivet med dette barn veje mindre tungt i proportionalitetsvurderingen i henhold til art. 8 (2).¹⁰⁴ Samlet set kan det anføres, at familielivet ikke alene baseres på den biologiske og/eller den juridiske relation, men også *de facto* relationen.¹⁰⁵

Såfremt den udvisningsdømte udlænding er ugift, barnløs eller har voksne børn, og der ikke i øvrigt består et beskyttelsesværdigt familieliv i opholdslandet, er det afgørende om der i stedet består et beskyttelsesværdigt privatliv i art. 8's forstand. EMD foretager generelt en helhedsvurdering ved undersøgelsen af, om der består et familieliv, hvori de faktiske, biologiske og retlige bånd indgår i vurderingen. Det vil ligeledes afhænge af en konkret vurdering, om der ved afgørelsen skal lægges vægt på udlændinges familieliv, privatliv eller begge dele.¹⁰⁶

9.3.3 Indgreb i retten til privat- og familieliv

Det er ikke enhver foranstaltning, der udgør et indgreb i retten til respekt for familie- og/eller privatliv. Indgrebet kræver en vis intensitet for at udgøre et indgreb i EMRK's forstand, ligesom foranstaltningen skal berøre individet direkte.¹⁰⁷ Et indgreb i form af en konkret udvisningsdom vil berøre en udlænding så intensivt og direkte, at udvisningen normalt vil udgøre et indgreb i udlændingens ret til privat- og/eller familieliv beskyttet af EMRK art. 8.¹⁰⁸

¹⁰⁰ Kjølbro (2020), s. 875 og Marckx mod Belgien (1991), præmis 31.

¹⁰¹ Marckx mod Belgien (1991), præmis 31, og Olsson mod Sverige (no 1) (1988), præmis 59.

¹⁰² Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights (2020), s. 65, præmis 276.

¹⁰³ Mehemi mod Frankrig (1997), præmis 27 og Kjølbro (2020), s. 1011-1012.

¹⁰⁴ Se bl.a. M.E mod Danmark (2014), præmis 80.

¹⁰⁵ Der kan henvises til K og T mod Finland (2001), hvor EMD i præmis 150 anfører nogle bemærkninger til familielivsdefinitionen.

¹⁰⁶ Kjølbro (2020), s. 1012-1013.

¹⁰⁷ Rytter (2019), s. 215.

¹⁰⁸ Starup (2012), s. 429-430.

Stater er berettiget til at iværksætte foranstaltninger over for kriminelle for at beskytte samfundet under forudsætning af, at indgrebet er i overensstemmelse med de i art. 8 (2) opstillede betingelser. Endelig har EMD også fastslået, at staterne har en vis skønsmargin (certain margin of appreciation) i forbindelse med vurderingen af, om der er behov for indgreb i konventionens rettigheder.

9.3.4 Legitimering af indgreb. Artikel 8 (2)

9.3.4.1 Er indgrebet lovligt (hjemmelskravet)?

EMRK forudsætter, at ethvert indgreb i individets rettigheder har hjemmel i national ret. Udvisningen skal med andre ord have hjemmel i dansk lov. Dette legalitetskrav indebærer endvidere, efter principperne opstillet i præmis 49 i *Sunday Times mod Storbritannien (no 1)* (1976), at retsgrundlaget skal være tilgængeligt for udlændingen, samt at retsgrundlaget har den fornødne klarhed og forudsigelighed.

9.3.4.2 Forfølger indgrebet et legitimt formål?

Udvisningen skal forfølge et legitimt formål. Disse legitime formål er udtømmende opregnet i art. 8 (2) som værende ”den nationale sikkerhed”, ”den offentlige tryghed”, ”landets økonomiske velfærd”, ”forebyggelse af uro eller forbrydelse”, ”sundheden”, ”sædeligheden” eller ”hensynet til andres ret og frihed”. Selvom hensynene i art. 8 (2) er udtømmende, er hensynene bredt formuleret, ligesom hensynene i nogen grad overlapper hinanden.¹⁰⁹ Udvisning af kriminelle udlændinge henføres i praksis under det anerkendelsesværdige formål om forebyggelse af uro eller forbrydelse.

9.3.4.3 Er indgrebet ”nødvendigt i et demokratisk samfund” (proportionalitet)?

Udvisningen skal kunne retfærdiggøres som værende nødvendig i et demokratisk samfund, hvorfor der skal foretages en konkret afvejning af hensynet til udlændingens privat- og/eller familieliv over for hensynet til statens forebyggelse af uro og forbrydelse.¹¹⁰ Denne afvejning er oftest genstand for vanskeligheder i praksis.

I *Boultif mod Schweiz* (2001) og *Üner mod Holland* (2006) har EMD opstillet relevante kriterier til brug for vurderingen af, om en udvisning er nødvendig i et demokratisk samfund.¹¹¹ EMD har i dommen *Maslov mod Østrig* (2008) sammenfattet kriterierne fra de førnævnte domme og tilføjet yderligere kriterier af betydning for proportionalitetsvurderingen med henblik på at lette anvendelsen af art. 8 i udvisningssager. Det følger af lovforslag L 156, at domstolene ved afgørelsen af, om udvisning med sikkerhed vil være i strid med art. 8, skal anvende Maslov-kriterierne, samt at domstolene med afsæt heri skal foretage en samlet og konkret vurdering.¹¹² Dommen er som følge heraf et centralt præjudikat, idet både de danske domstole og EMD henviser til Maslov-kriterierne i proportionalitetsvurderingen efter art. 8 (2), ligesom lovforslag L 156 tager udgangspunkt i disse.

Maslov mod Østrig (2008) omhandlede udvisning af en 17-årig bulgarer, der var indrejst til Østrig som 6-årig med sine forældre og to søskende. På udvisningstidspunktet havde klager haft lovligt ophold i Østrig i 12 år og boede på udvisningstidspunktet med sine forældre. Klager havde begået en lang række kriminelle forhold, da han var 14-15 år gammel. De kriminelle

¹⁰⁹ Baumbach (2014), s. 193.

¹¹⁰ Kjølbro (2020), s. 1014.

¹¹¹ Boultif mod Schweiz (2001), præmis 48 og Üner mod Holland (2006), præmis 57.

¹¹² Lovforslag L 156, pkt. 2.4.1.

forhold indbefattede indbrudstyveri, afpresning og legemsbeskadigelse, hvorved klager blev idømt 18 måneders delvis betinget fængsel og 15 måneders fængsel for indbrudstyveri.

Det udslagsgivende i dommen var klagers unge alder på gerningstidspunktet samt det faktum, at den begåede kriminalitet hovedsageligt var af ikke-voldelig karakter. Klagers begrænsede tilknytning til Bulgarien, og varigheden af indrejseforbuddet på 10 år indgik ligeledes i proportionalitetsvurderingen.¹¹³ Af disse grunde fandt EMD's flertal på 16 dommere, at udvisningen var uproportionel og derfor udgjorde en krænkelse af art. 8.¹¹⁴ I dommen opstillede EMD følgende kriterier til brug for proportionalitetsvurderingen:

- *Den begåede kriminalitets art og grovhed.*
- *Varigheden af udlændingens ophold i bopælslandet.*
- *Tiden efter den begåede kriminalitet og den pågældendes adfærd i denne periode.*
- *De berørte personers statsborgerskab.*
- *Udlændingens familiesituation, herunder ægteskabets varighed og andre faktorer, der viser familielivets effektivitet.*
- *Hvorvidt ægtefællen havde kendskab til kriminaliteten, da forholdet blev etableret.*
- *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 af de vanskeligheder, som udlændingens børn med sandsynlighed vil møde i det land, som udlændingen udvises til.*
- *Fastheden af sociale, kulturelle og familiemæssige bånd med værtslandet og med modtagerlandet.*¹¹⁵

Disse kriterier gælder uanset, om den pågældende er kommet til opholdslandet som voksen, er født der, eller er indrejst dertil i en meget ung alder. De ovenfor nævnte kriterier er ikke udtryk for en udtømmende opremsning over forhold, som EMD tillægger vægt.¹¹⁶ Andre momenter, eksempelvis om den pågældende tidligere er tildelt en advarsel eller om vedkommende har været på ferie i oprindelseslandet, kan også inddrages i vurderingen.

Hvilken vægt, der skal knyttes til de respektive kriterier, vil uundgåeligt variere alt efter sagens konkrete omstændigheder.¹¹⁷ EMD anfører tillige, at den udvisningsdømtes alder kan spille en rolle ved proportionalitetsvurderingen. Ved vurderingen af Maslov-kriteriet om *den begåede kriminalitetens art og grovhed*, kan det tillægges betydning, om kriminaliteten er begået af den pågældende som ung eller som voksen.¹¹⁸ EMD indskræper, at der skal foreligge tungtvejende grunde, såfremt opholdslandet ønsker at udvise en udlænding, der er født i landet eller har tilbragt næsten hele barndommen og ungdommen i opholdslandet.¹¹⁹

¹¹³ Maslov mod Østrig (2008), præmis 99 og 100.

¹¹⁴ Den dissenterende dommer var uenig med flertallets proportionalitetsvurdering. Det blev påpeget, at det i proportionalitetsafvejningen skulle indgå, at klager efter nogle år kunne anmode om at få udvisningsafgørelsen ændret med henvisning til, at han ikke havde begået yderligere kriminalitet, samt at Bulgarien i mellemtiden var blevet medlem af EU.

¹¹⁵ Maslov mod Østrig (2008), præmis 68 og 71.

¹¹⁶ Starup, EU-ret & Menneskeret, nr. 3, 2018, side 7.

¹¹⁷ Maslov mod Østrig (2008), præmis 70.

¹¹⁸ Maslov mod Østrig (2008), præmis 72.

¹¹⁹ Maslov mod Østrig (2008), præmis 75. Der kan derfor siges at gælde et skærpet proportionalitetskrav for udlændinge omfattet af tilfældegrupperne nævnt i afsnit 10.2 og 10.3.

I dommens præmis 71 fremhævede EMD endvidere relevante kriterier til brug i tilfælde, hvor den person, som skal udvises, er en ung voksen, der endnu ikke har stiftet sin egen familie. Disse kriterier er følgende:

- *Den begåede kriminalitets art og grovhed.*
- *Varigheden af udlændingens ophold i opholdslandet.*
- *Tiden efter den begåede kriminalitet og den pågældende adfærd i denne periode.*
- *Fastheden af sociale, kulturelle og familiemæssige bånd med opholdslandet og med modtagerlandet.*

For så vidt angår den begåede kriminalitets art og grovhed, kan det udledes af praksis, at EMD ser med alvor på bl.a. salg af narko,¹²⁰ seksuelt misbrug af børn, voldtægt, drab, røveri, overfald og anden kriminalitet, som er rettet mod andres fysiske integritet.¹²¹ Disse typer af kriminalitet vil veje tungt i proportionalitetsafvejningen. Endvidere vil straffens længde have betydning, da denne afspejler alvoren af forbrydelsen, ligesom den omstændighed, at den udvisningsdømte udlænding tidligere har begået kriminalitet og dennes recidivitet, spiller ind ved denne vurdering.¹²²

Det kan også være relevant at inddrage længden af indrejseforbuddet i proportionalitetsvurderingen. Et indrejseforbud for bestandig vil åbenlyst udgøre et større indgreb i udlændinges privat- og/eller familieliv, og i visse tilfælde vil art. 8 kræve et tidsbegrænset indrejseforbud.¹²³

10 Udvisningspraksis fra EMD

10.1 Indledende bemærkninger

Til belysningen af hvorvidt udvisning af en udlænding kan retfærdiggøres efter EMRK art. 8 (2), vil relevant udvisningspraksis fra EMD blive behandlet. Omdrejningspunktet i det følgende vil være proportionalitetsafvejningen i udvisningssager, herunder om en eventuel udvisning vil være nødvendig i et demokratisk samfund. Nogle af de anførte domme vil efterfølgende blive brugt til at belyse en ny tendens inden for EMD's praksis.¹²⁴ Det er således nødvendigt at behandle nogle udvalgte udvisningssager fra EMD for at kunne belyse, hvilken betydning den nye tendens har for fremtidig udvisningspraksis.

Analysen vil tage udgangspunkt i fire tilfældegrupper. Opdelingen i disse fire hovedkategorier skyldes, at disse kan udledes af forarbejderne til lovforslag L 156. Opdelingen i lovforslag L 156 foretages på baggrund af EMD's praksis, hvor disse tilfældegrupper er et udtryk for en forenkling af udvisningspraksis og afvejning af Maslov-kriterierne over for hinanden.¹²⁵ Opdelingen belyser endvidere det straffniveau, hvor EMD som udgangspunkt accepterer udvisning, uden at der foreligger en krænkelse af art. 8. Det bør dog bemærkes, at proportionalitetsafvejningen efter art. 8 (2) altid vil bero på en konkret vurdering ud fra sagens omstændigheder.

¹²⁰ Se Dalia mod Frankrig (1998), præmis 54, hvor EMD henviser til den destruktive virkning stoffer har på samfundet, og hvor EMD samtidig udviser sympati over for medlemsstaternes ønske om at sanktionere lovovertrædelser af en sådan art.

¹²¹ Lovforslag L 156, pkt. 2.1.2.4.2.

¹²² Kjølbro (2020), s. 1015-1016.

¹²³ Kjølbro (2020), s. 1018.

¹²⁴ Se nærmere afsnit 11.5.

¹²⁵ Lovforslag L 156, pkt. 2.1.2.5.1.

10.2 Udlændinge, der er født og opvokset i opholdslandet eller kommet dertil som mindreårige og ikke har stiftet familie¹²⁶

10.2.1 Indledende bemærkninger

EMD har udtalt, at ”*very strong reasons are required to justify the deportation of settled migrants*”.¹²⁷ Personer med langvarige ophold nyder en bedre beskyttelse, idet det kræver tungtvejende grunde at retfærdiggøre udvisning af denne persongruppe, da disse har tilbragt hele eller størstedelen af deres barndom og/eller ungdom i opholdslandet. Dette gælder i særlig grad, når det langvarige ophold har varet siden deres tidlige barndom. Denne tilfældegruppe af udvisningsdømte udlændinge har antageligvis større tilknytning til opholdslandet, og dermed normalt et beskyttelsesværdigt privatliv i art. 8's forstand.

10.2.2 Krænkelser

A.A. mod Storbritannien (2011) omhandlede udvisning af en nigeriansk statsborger, der som 15-årig blev idømt 4 års afsoning i en ungdomsinstitution for voldtægt af en 13-årig pige. Klager kom som 13-årig til Storbritannien, hvor hans mor og to søskende boede. Efter afsoning af 1 år og 10 måneder af fængselsstraffen blev klager prøveløsladt på grund af god opførsel. EMD lagde vægt på, at klager havde opholdt sig i Storbritannien i 7 år efter sin løsladelse, uden at myndighederne havde iværksat foranstaltninger til at fremme udvisningen.¹²⁸ Der var i sagen tale om en grov kriminalitetsart, som EMD ser med alvor på.

Det havde betydning for proportionalitetsvurderingen, at klager var mindreårig på gernings-tidspunktet, idet EMD understregede, at der skulle tages hensyn til barnets bedste i vurderingen.¹²⁹ Den omstændighed, at klager var mindreårig udelukkede ikke i sig selv udvisning, da dette måtte vægtes over for Maslov-kriteriet om tiden efter den begåede kriminalitet og den pågældendes adfærd i denne periode.¹³⁰ Siden den begåede kriminalitet havde klager gennemført en uddannelse, fået tilknytning til arbejdsmarkedet og havde i øvrigt holdt sig kriminalitetsfri. På baggrund heraf blev klager ikke betragtet som kriminalitetstruet.¹³¹ EMD påpegede, at klager havde tilbragt en væsentlig del af sin barndom i Nigeria, men ikke havde besøgt landet i 11 år og ikke havde kontakt til sin derboende far.¹³² Samlet set konkluderede EMD, at udvisningen ville være uproportional i forhold til at forebygge uro og forbrydelser efter art. 8 (2), og statuerede herefter enstemmigt en krænkelse af art. 8.

10.2.3 Ikke-krænkelser

I afvisningsafgørelsen *Miah mod Storbritannien (2010)* var klager født i Bangladesh og indrejst til Storbritannien som 11-årig.¹³³ Klager havde siden en alder af 16 år begået en lang række kriminelle forhold, som indbefattede indbrudstyveri og tyveri, og var senest idømt 1 års fængsel for tyveri, som resulterede i udvisningsdommen. Klager hævdede, at udvisningen var i strid

¹²⁶ Dommen *Maslov mod Østrig (2008)* er behandlet nærmere i afsnit 9.3.4.3, og omtales således ikke yderligere i dette afsnit.

¹²⁷ *Balogun mod Storbritannien (2012)*, præmis 53.

¹²⁸ *AA mod Storbritannien (2011)*, præmis 61.

¹²⁹ *A.A. mod Storbritannien (2011)*, præmis 60, hvorefter inddragelse af hensynet til barnets bedste indebærer en forpligtelse til at fremme vedkommendes reintegration i samfundet, hvilket ikke kan opnås ved at udvise vedkommende, og dermed afskære den mindreårige fra vedkommendes sociale og familiære bånd.

¹³⁰ *AA mod Storbritannien (2011)*, præmis 68.

¹³¹ *A.A. mod Storbritannien (2011)*, præmis 62.

¹³² *A.A. mod Storbritannien (2011)*, præmis 91.

¹³³ Der kan henvises til afsnit 9.2 om betydningen af afvisningsafgørelser.

med hans rettigheder efter art. 8. Storbritannien anførte hertil, at klager havde tilbragt sin barndom og formative år i Bangladesh, og at klager ikke havde haft arbejde i Storbritannien, hvorfor Storbritannien var af den overbevisning, at klager ville kunne etablere sig i Bangladesh.¹³⁴

I proportionalitetsafvejningen i henhold til art. 8 (2) anførte EMD, at klager havde størstedelen af sine kulturelle, sociale og familiemæssige relationer til Storbritannien fremfor Bangladesh. På trods heraf fandt EMD, at klager havde en vis form for tilknytning til oprindelseslandet. EMD lagde endvidere vægt på, at klagers mor og andre familiemedlemmer fortsat boede i Bangladesh, ligesom klager kunne tale sproget. Af disse grunde fandt EMD ikke, at Storbritannien havde overtrådt sin skønsmargin, og afviste herefter klagen.

EMD anførte dog, at den idømte fængselsstraf på 1 år var i den lavere ende af skalaen for, hvornår der kunne foreligge en formodning til fordel for udvisning.¹³⁵ Af den grund ville sagen formentlig ikke have fået samme udfald, såfremt klager var født i Storbritannien. Dommen illustrerer, at tilfældegruppen dækker over et bredt spektrum af personer, da der er forskel på en udlænding, som er født i opholdslandet og en udlænding, der er indrejst i en mere moden alder. Der stilles større krav til udvisning af udlændinge, der er født i opholdslandet, både med hensyn til arten af den begåede kriminalitet og den idømte straf. Dette gælder navnlig, når vedkommende, bortset fra statsborgerskabet, alene har en begrænset tilknytning til oprindelseslandet.

Afgørelsen *Khan mod Danmark* (2021) vedrørte udvisning af en 32-årig pakistansk statsborger efter idømmelse af tre måneders fængsel med et indrejseforbud på 6 år som følge af trusler om vold mod en politibetjent under dennes arbejde i en visitationszone. Klageren havde ingen børn eller ægtefælle, men var født og opvokset i Danmark, hvor hans forældre og søskende ligeledes var bosat. Klager havde en lang kriminalitetshistorik og havde afsonet i alt omkring 10 års fængsel. Klager var tillige leder af den nu opløste gruppering, *Loyal To Familia*. EMD bemærkede, at Højesteret havde foretaget en grundig afvejning af relevante Maslov-kriterier og havde været opmærksom på, at udvisning af en udlænding, der er født og opvokset i Danmark, kræver særligt tungtvejende grunde.¹³⁶

Vedrørende Maslov-kriteriet om sociale, kulturelle og familiemæssige bånd med opholdslandet og oprindelseslandet anførte EMD, at klager blev anset for at være dårligt integreret i det danske samfund på grund af manglende uddannelse og manglende tilknytning til arbejdsmarkedet. Tilknytningen til Danmark var dog fortsat væsentlig stærkere end tilknytningen til Pakistan, som han kun havde besøgt i forbindelse med ferier, ligesom han kun var i besiddelse af begrænsede sproglige kompetencer til at kunne begå sig i Pakistan.¹³⁷

På den anden side vægtes kriteriet om den begåede kriminalitets art og grovhed samt klagers kriminalitetsmønster, idet der var tale om personfarlig kriminalitet, herunder sager om grov vold med døden til følge og andre typer af kriminalitet rettet mod andres fysiske integritet, som EMD ser med alvor på.¹³⁸

¹³⁴ Miah mod Storbritannien (2010), præmis 4.

¹³⁵ Miah mod Storbritannien (2010), præmis 25.

¹³⁶ Khan mod Danmark (2021), præmis 63.

¹³⁷ Khan mod Danmark (2021), præmis 78.

¹³⁸ Klager var dømt for i alt 13 forhold siden 2003, som bl.a. omfattede overtrædelse af våbenlovgivningen, vold, trusler mod vidner samt overtrædelse af lov om euforiserende stoffer.

EMD bemærkede endvidere, at klagers privatliv i Danmark ville kunne genoptages i 2024, og at klager i mellemtiden ville kunne opretholde kontakten med sine forældre og søskende via telefon og andre elektroniske kommunikationsmidler.¹³⁹ I forlængelse heraf udtalte EMD, at det afgørende ikke var den senest begåede kriminalitet, der begrundede udvisningen, men at vurderingen beroede på den samlede kriminalitet, herunder om klageren var kriminalitets-truet.¹⁴⁰ Dommen er et illustrativt eksempel på, at når de nationale domstole har foretaget en grundig afvejning, skal der foreligge væsentlige grunde før EMD vil tilsidesætte de nationale domstoles vurdering.¹⁴¹

Det interessante ved dommen er, at klager blev udvist efter idømmelsen af en forholdsvis mild dom på 3 måneders fængsel til trods for at være født og opvokset i Danmark. Dette skal navnlig ses i lyset af udtalelsen i den før omtalte dom *Miah mod Storbritannien (2010)*, hvor idømmelsen af 12 måneders fængsel var i den lavere ende af skalaen for, hvornår der kunne foreligge en formodning til fordel for udvisning. Dette moment blev ligeledes fremhævet i dommer Lars Hjortnæs' dissens ved sagens behandling i Højesteret i *U 2019.751 H*. Dommer Lars Hjortnæs kunne ikke tilslutte sig flertallets votum, idet han meget overbevisende redegjorde for, at der i følge hans overbevisning, måtte foreligge et mindstekrav til grovheden af den senest begåede kriminalitet i relation til udvisning af udlændinge, der er født/opvokset i opholdslandet. Den senest begåede kriminalitet fandtes ifølge Hjortnæs at være et udtryk for en spontan - ikke forud planlagt - reaktion på en konkret visitation, som alene resulterede i en kortere fængselsstraf. Dernæst var den begåede kriminalitet ikke et led i konflikten mellem grupperingen *Loyal To Familia* og andre grupperinger, og var i øvrigt ikke ifølge Hjortnæs en fortsættelse af den pågældendes hidtidige faste kriminalitetsmønster.

Hertil anførte EMD, at der ikke stilles nogen minimumskrav til længden af den idømte straf eller grovheden af den kriminalitet, som automatisk vil medføre udvisning. Den vægt, som de enkelte kriterier tillægges, vil endvidere bero på individuelle vurderinger i de enkelte sager.¹⁴²

EMD kunne ikke udelukke, at en udvisningsafgørelse kunne være uforenelig med art. 8, såfremt den senest begåede kriminalitet isoleret set ikke anses for meget alvorlig, navnlig hvor den pålagte straf er mild. Der skulle også tages højde for medlemsstaternes forskellige tilgange i udvisningssager.¹⁴³ Efter en samlet vurdering fandt EMD, at udvisningen ikke udgjorde en krænkelse af art. 8.

I lighed med *Khan mod Danmark (2021)* kan også nævnes dommen *Munir Johana mod Danmark (2021)*, hvis præmisser er sammenlignelige. I dommen skulle EMD ligeledes vurdere, om der forelå tungtvejende grunde for at udvise klager. Den konkrete sag vedrørte udvisning af en 25-årig irakisk statsborger, som var kommet til Danmark som 4-årig. Klager var senest blevet idømt 6 måneders fængsel for vold, men havde i øvrigt en række domme bag sig for bl.a. overtrædelse af lov om euforiserende stoffer og yderligere voldsforhold. Klager havde forældre og søskende i Danmark, men blev ikke vurderet til at have et beskyttelsesværdigt familieliv i art. 8's forstand, idet klager ikke havde børn eller ægtefælle.

¹³⁹ Khan mod Danmark (2021), præmis 79 og 80.

¹⁴⁰ Khan mod Danmark (2021), præmis 70.

¹⁴¹ Der kan i den forbindelse henvises til afsnit 11.6.

¹⁴² Khan mod Danmark (2021), præmis 68.

¹⁴³ I nogle stater træffes der administrativ afgørelse om udvisning på baggrund af udlændingens samlede kriminalitetshistorik, hvorimod det i andre lande er domstolene, der i forbindelse med den senest begåede kriminalitet vurderer, hvorvidt den pågældende skal udvises.

I relation til Maslov-kriteriet om fastheden af sociale, kulturelle og familiemæssige bånd med oprindelseslandet, anførte EMD med henvisning til Højesterets præmisser, at klager ikke havde familie i Irak, og aldrig havde besøgt oprindelseslandet. Det blev oplyst, at klager havde sproglige færdigheder til at kunne begå sig i Irak, ligesom at klager i kraft af sin familie i Danmark havde fået kendskab til irakiske skikke og kultur. I henhold til Højesterets præmisser accepterede EMD, at klagers personlige og kulturelle bånd med Danmark blev vurderet til at være ”*far stronger*” end klagers bånd til Irak, men det blev anerkendt, at klager ikke ville være helt ude af stand til at etablere sig i Irak.¹⁴⁴

Omdrejningspunktet i sagen var ligeledes kriteriet om den begåede kriminalitets art og grovhed. Med henvisning til *Miah mod Storbritannien* (2010) bemærkede EMD, at de nationale domstole var berettigede til at lægge vægt på klagers kriminalitetsmønster og klagers uvillighed til at følge og indordne sig efter dansk lovgivning. Til trods for at udvisningen blev anset for at være ”*considerably burdensome*” grundet klagers stærke tilknytning til Danmark, var udvisningen ikke uproportionel.¹⁴⁵

Det havde betydning for proportionalitetsvurderingen, at klager tidligere var blevet betinget udvist to gange, samt at klager kunne genoptage privatlivet efter udløbet af indrejseforbuddet på 6 år. Da de nationale domstole havde foretaget en grundig afvejning af relevante kriterier, fandtes der ikke grundlag for at statuere krænkelse af art. 8.

Denne tilfældegruppe nyder samlet set en vis beskyttelse, da den omfattede persongruppe er født og opvokset i opholdslandet eller kommet dertil som mindreårige, men beskyttelsen er ringere end den for tilfældegruppen nævnt i afsnit 10.3, idet der oftest ikke er noget beskyttelsesværdigt familieliv at inddrage i vurderingen. Det kan udledes af ovenfor nævnte udvisningspraksis, at det for proportionalitetsvurderingen har betydning, om udlændingen er velintegreret i opholdslandet, herunder om vedkommende har arbejde eller uddannelse. Dernæst har den pågældendes samlede tilknytning til oprindelseslandet og kriminalitetshistorik, herunder relevante forstraffe, samt om vedkommende anses for at være aktuelt kriminalitetstruet, betydning for vurderingen efter art. 8 (2).

I *Levakovic mod Danmark* (2018) blev en 31-årig kroatisk statsborger udvist af Danmark efter idømmelse af 5 års fængsel for røveri til trods for, at den udvisningsdømte ikke havde nogen tilknytning til Kroatien udover statsborgerskabet, idet klager aldrig havde været i Kroatien, ikke havde familie i landet og heller ikke talte sproget.

Derimod havde klager boet i Danmark siden han var 9 måneder gammel, ligesom hele hans familie, herunder forældre og søskende, også boede i Danmark. Afgørelsen kan sammenholdes med afgørelsen *A.A mod Storbritannien* (2011), hvor EMD tillagde det betydning, at klager ikke længere havde tilknytning til Nigeria. Det talte endvidere for udvisning i *Miah mod Storbritannien* (2010) og *Khan mod Danmark* (2021), at klagerne havde en form for tilknytning til oprindelseslandet. EMD anførte hertil i *Levakovic mod Danmark* (2018):

“...making an overall assessment, that although the applicant had no ties to Croatia, due to his criminal past, which included two convictions for three robberies committed when he was an adult, the nature and seriousness of the crimes committed, namely a robbery in a private home and an armed bank robbery, both

¹⁴⁴ Munir Johana mod Danmark (2021), præmis 62.

¹⁴⁵ Munir Johana mod Danmark (2021), præmis 60.

committed during the probation period for the most recent suspended expulsion order, and the fact that the applicant had twice violated the conditions for suspended expulsion orders, there were such very serious reasons justifying expulsion.”¹⁴⁶

Som det fremgår af dommens præmis 42, blev klagers kriminelle løbebane, arten og grovheden af kriminaliteten tillagt betydelig vægt ved vurderingen af udvisningsspørgsmålet, selvom klager kom til opholdslandet som spæd. Dette indebar, at der, på trods af klagers manglende tilknytning til Kroatien, samlet set forelå tungtvejende grunde for udvisning sammenholdt med sagens øvrige omstændigheder.

Dommen må anses for et grænsetilfælde, hvilket ligeledes fremgår af særudtalelsen til dommen afgivet af dommerne Bianku og Lemmens.¹⁴⁷ Disse udtrykte betænkeligheder ved udvisningen på grund af den manglende tilknytning til Kroatien, men tilsluttede sig alligevel, at der ikke forelå en krænkelse af art. 8. Denne betænkelighed skal ses i lyset af, at EMD i tidligere udvisningssager har tillagt det afgørende betydning i relation til art. 8, om klager havde nogen tilknytning til oprindelseslandet.¹⁴⁸ Det blev påpeget af de nævnte dommere, at:

*“If Denmark is not responsible for the applicant’s acts, even if he lived there for nearly his whole life, the same is all the more true for any other State, with which the applicant would have no ties at all.”*¹⁴⁹

Dette synspunkt har tidligere været fremhævet af andre dissenterende dommere i forrige sager, herunder bl.a. *Beldjoudi mod Frankrig* (1992) og *Boujlifa mod Frankrig* (1997), vedrørende udvisning af “settled migrants”, men dette kan ikke anses for at være et juridisk argument, men snarere et politisk spørgsmål.¹⁵⁰ Sagen illustrerer endvidere en ny tendens i EMD’s tilgang til udvisningssager, hvor EMD overlader større skønsmargin til staterne.¹⁵¹

10.2.4 Anvendelse af retningslinjerne i lovforslag L 156

I lovforslag L 156 anfører Udlændinge- og Integrationsministeriet i relation til denne tilfældegruppe, at udvisning bør ske, når udlændingen idømmes en fængselsstraf på minimum 1 års fængsel¹⁵² for de kriminalitetsformer, som EMD ser med alvor på. Ved straffe tæt på 1 års fængsel betinger ministeriet udvisning af, om den pågældende tidligere er straffet ved idømmelse af fængselsstraf.¹⁵³ Det er ikke udelukket, at der kan ske udvisning, selv om disse forudsætninger ikke er til stede.

Det anføres af Peter Starup, at retningslinjerne for så vidt angår udvisning ved straffe tæt på 1 års fængsel, er formuleret en anelse for stramt. Det medfører ifølge Starup, at udlændinge, der alene har begået forholdsvis beskeden kriminalitet og i øvrigt ikke har et kriminalitetsmønster, risikerer udvisning, såfremt de danske domstole ikke anvender retningslinjerne med varsomhed. Han bemærker endvidere, at de i lovforslaget nævnte sager alle relaterer sig til udlændinge,

¹⁴⁶ Levakovic mod Danmark (2018), præmis 42.

¹⁴⁷ Næser m.fl., Juristen nr. 6 (2020), s. 274.

¹⁴⁸ Se A.W. Khan mod Storbritannien (2010), præmis 42 og 50. Dommen er nærmere beskrevet i afsnit 10.3.2.

¹⁴⁹ Levakovic mod Danmark (2018), Dommer Bianku og dommer Lemmens særudtalelse, præmis 5.

¹⁵⁰ Levakovic mod Danmark (2018), Dommer Bianku og dommer Lemmens særudtalelse, præmis 5.

¹⁵¹ Se afsnit 11.5, hvor Levakovic mod Danmark (2018) også bliver behandlet mere udførligt.

¹⁵² Eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse.

¹⁵³ Lovforslag L 156, pkt. 2.4.2.1.

der tidligere er blevet straffet, jf. eksempelvis henvisningen til dommen *Miah mod Storbritanien* (2010).¹⁵⁴

De to nylige afsagte domme fra EMD, *Munir Johana mod Danmark* (2021) og *Khan mod Danmark* (2021), tyder på, at domstolene sænker barren for, hvornår der kan ske udvisning sammenholdt med retningslinjerne. I de nævnte sager skete udvisningen efter idømmelse af fængselsstraffe på henholdsvis 6 måneders og 3 måneders fængsel, hvilket ikke kan anses for at "ligge tæt på 1 års fængsel". I begge sager forelå der omfattende forstraffe af betydning, hvilket indgik med betydelig vægt i proportionalitetsafvejningen. Afgørelserne supplerer således retningslinjerne for så vidt angår sager, hvor den senest begåede kriminalitet er mild, og den tidligere begåede kriminalitet er meget alvorlig.¹⁵⁵

Retningslinjerne anvendes således ikke slavisk af de danske domstole, hvorfor det kan tænkes, at de danske domstole kan fravige dem, såfremt der er holdepunkter for det i EMD's praksis. Det ses dog ikke på nuværende tidspunkt, at EMD, udover i *Khan mod Danmark* (2021), har accepteret udvisning af en klager omfattet af denne tilfældegruppe, hvor den senest begåede kriminalitet alene medførte 3 måneders fængsel. Dette vidner om, at EMD ikke tilsidesætter velargumenterede og grundige nationale afgørelser. Fremtidig praksis må vise, hvorvidt dommen generelt har rykket ved de retningslinjer, der er fastsat i forbindelse med denne tilfældegruppe.

Endvidere kan *Levakovic mod Danmark* (2018) også siges at være i overensstemmelse med retningslinjerne, idet klager blev idømt 5 års fængsel. Det bemærkes i relation til dommen, at EMD eksplicit tillagde klagers tidligere fængselsstraffe betydning i proportionalitetsvurderingen i henhold til art. 8 (2), således at der forelå "*such very serious reasons justifying expulsion*" i lyset af klagers kriminelle løbebane.¹⁵⁶ Praksis fra EMD efterlader generelt et indtryk af, at EMD tillægger det faktum, at udlændingen tidligere er straffet ved idømmelse af fængselsstraf større betydning end det fremgår af lovforarbejderne i henhold til retningslinjerne, hvilket også er tilfældet for udlændinge, der er idømt en fængselsstraf på minimum 1 års fængsel.¹⁵⁷

For så vidt angår lovforslag L 156, pkt. 2.1.2.4.4, vedrørende udlændingens tilknytning til oprindelseslandet, kan det udledes, at udlændingen skal have en reel tilknytning til oprindelseslandet.¹⁵⁸ Ud fra retspraksis i retningslinjerne kan det derfor synes overraskende, at klager i *Levakovic mod Danmark* (2018) blev udvist på trods af manglende tilknytning til Kroatien. Johan Næser betegner dette som en supplerende af retningslinjerne "*i en skærpente retning i forhold til den grad af tilknytning, der er påkrævet for at retfærdiggøre udvisning i relation til i hvert fald sammenlignelige sagsforhold.*"¹⁵⁹

¹⁵⁴ Starup, EU-ret & Menneskeret, nr. 3 (2018), s. 14.

¹⁵⁵ Næser, m.fl., EU & Menneskeret, nr. 1, 2021, s. 13

¹⁵⁶ Levakovic mod Danmark (2018), præmis 42.

¹⁵⁷ Der kan i øvrigt henvises til bemærkningerne i afsnit 10.3.4.

¹⁵⁸ Denne vurdering beror på en flerhed af momenter, herunder om klagers familiemedlemmer har venner og kontakter i oprindelseslandet, og om klager kan tale sproget.

¹⁵⁹ Næser m.fl., Juristen nr. 6, 2020, s. 275.

10.3 Udlændinge, der er født og opvokset i opholdslandet eller kommet dertil som mindreårige og har stiftet familie

10.3.1 Indledende bemærkninger

Da denne persongruppe er født og opvokset i opholdslandet eller kommet dertil som mindreårige og har stiftet familie, vil udlændinge omfattet af denne tilfældegruppe sædvanligvis nyde den bedste beskyttelse på grund af varigheden af opholdet og hensynet til familien.¹⁶⁰ Der skal således foreligge tungtvejende grunde for at kunne retfærdiggøre et indgreb efter art. 8.

10.3.2 Krænkelser

Mehemi mod Frankrig (1997) drejede sig om udvisning af en algerisk statsborger, der som 29-årig blev idømt 6 års fængsel for narkokriminalitet, i hvilken forbindelse han blev udvist fra Frankrig. EMD lagde vægt på, at klager var født i Frankrig, havde boet der i mere end 30 år og var velintegreret i det franske samfund, hvor han havde haft sin skolegang og havde tilknytning til arbejdsmarkedet.¹⁶¹ Hans forældre og søskende boede tillige i Frankrig.

Trods kriminalitetens art og grovhed samt fængselsstraffens varighed, der talte “...*heavily against him*”,¹⁶² fandt EMD, at det var uproportionelt at udvise klager, navnlig under hensyntagen til at klagers eneste tilknytning til Algeriet var hans statsborgerskab samt henvisningen til klagers italienske hustru og tre mindreårige børn, der var franske statsborgere.

Det vil ofte give anledning til særlige problemer i proportionalitetsvurderingen efter art. 8 (2), hvis klager har ægtefælle og børn i opholdslandet. Det skal ses i lyset af, at det kan forekomme indgribende for familien, og i visse tilfælde kan det være umuligt eller vanskeligt at etablere familielivet i oprindelseslandet sammen med den udviste.¹⁶³

I dommen hæftede EMD sig ved, at etablering i Italien ville udgøre en radikal omvæltning for klagers mindreårige børn.¹⁶⁴ Udvisningen udgjorde således et indgreb i både klagers familie- og privatliv. Til trods for at klager havde begået narkotikakriminalitet, som er en kriminalitetsform EMD ser med alvor på, og som ofte vejer tungt i proportionalitetsvurderingen, statuerede EMD enstemmigt en krænkelse af art. 8. Dommen er illustrerende for den beskyttelse udlændinge omfattet af denne tilfældegruppe nyder. Alvoren og karakteren af den begåede kriminalitet kunne således ikke stå alene under hensyntagen til, at klager er født i opholdslandet, ingen tilknytning har til oprindelseslandet og har sin nærmeste familie i opholdslandet.

På linje med *Mehemi mod Frankrig (1997)* kan også nævnes dommen *A.W. Khan mod Storbritannien (2010)*. Klager var en pakistansk statsborger, der indrejste til Storbritannien som 3-årig, hvor han ligeledes havde tilbragt sine formative år med skolegang, uddannelse og arbejde. Klager blev herefter udvist fra Storbritannien efter han som 28-årig blev idømt 7 års fængsel for narkokriminalitet. Under afsoningen etablerede han et forhold til en britisk kvinde, med hvem han senere fik en datter.¹⁶⁵ Efter 3 års afsoning blev han løsladt grundet god opførsel.

¹⁶⁰ Kjølbros (2020), s. 1019.

¹⁶¹ *Mehemi mod Frankrig (1997)*, præmis 31.

¹⁶² *Mehemi mod Frankrig (1997)*, præmis 37.

¹⁶³ Kjølbros (2020), s. 1016.

¹⁶⁴ *Mehemi mod Frankrig (1997)*, præmis 36.

¹⁶⁵ EMD tillagde ikke klagers forhold til den britiske kvinde afgørende betydning, jf. præmis 46 og 47. For så vidt angår det faktum, at klager først efter udvisningsdommen fik en datter, kan der henvises til præmis 34 og 35.

I proportionalitetsafvejningen lagde EMD særligt vægt på kriminalitetens art og grovhed, herunder at kriminalitetens grovhed kom til udtryk ved idømmelsen af en fængselsstraf på 7 år. Dette moment vejede tungt i proportionalitetsafvejningen i henhold til art. 8 (2). Alligevel fandt EMD, at der forelå en krænkelse af art. 8, idet klager ikke havde en tilknytning til oprindelseslandet sammenholdt med varigheden af klagers ophold i opholdslandet, herunder at klager kom til Storbritannien i en ung alder og tilknytningen til klagers forældre og søskende, der havde helbredsmæssige problemer.¹⁶⁶ EMD inddrog også, at klager ikke tidligere havde begået kriminalitet af grov beskaffenhed i Storbritannien og siden løsladelsen havde afholdt sig fra at begå yderligere kriminalitet.¹⁶⁷ Ud fra disse momenter var udvisningen uproportionel, og udgjorde dermed en krænkelse af art. 8.

Som det vil fremgå af afsnit 10.3.3 og nærmere uddybet i afsnit 11.5, vil hensynet til klagers familie og hensynet til klagers tilknytning til oprindelseslandet ikke nødvendigvis være udslagsgivende i proportionalitetsafvejningen i nyere praksis. Der skal således udvises påpasselighed med at tillægge dommene *Mehemi mod Frankrig (1997)* og *A.W. Khan mod Storbritannien (2010)* stor præjudikatværdi, men dommene er illustrerende for udviklingen i den beskyttelse, som udlændinge omfattet af denne tilfældegruppe har gennemgået.

10.3.3 Ikke-krænkelse

I afvisningsafgørelsen *Alam mod Danmark (2017)* udgjorde det ikke en krænkelse af art. 8 at udvise en 31-årig pakistansk kvinde, som senest var idømt 16 års fængsel for drab, brandstiftelse og røveriforsøg.

Klager påstod med henvisning til art. 8, at udvisningen ville adskille hende fra sine børn på henholdsvis 9 og 13 år, som var født i Danmark, og sin nye mand. Klager havde en stærk tilknytning til Danmark, idet hun kom hertil som 2-årig, hvorfor hun havde haft sin opvækst, skolegang og uddannelse i Danmark. Klagers mor og størstedelen af klagers søskende boede tillige Danmark, og de havde opnået dansk statsborgerskab.

EMD bemærkede dog, at klager havde bevaret et reelt tilknytningsforhold til Pakistan som følge af ophold, ferie og familie i Pakistan, samt kendskab til pakistansk kultur, skikke og sprog.¹⁶⁸ EMD's tærskel af, hvor stærk en tilknytning udlændingen må antages at have til oprindelseslandet, var meget lav henset til grovheden af klagers begåede kriminalitet.¹⁶⁹

Den omstændighed, at klager havde indgået et nyt ægteskab efter endelig udvisningsdom, blev ikke tillagt betydning ved proportionalitetsafvejningen.¹⁷⁰ Hensynet til klagers børn var mindre tungtvejende i den foreliggende sag, da disse ville fylde 18 år inden klager havde afsonet sin straf.¹⁷¹

EMD fandt, at de nationale domstole havde foretaget en grundig vurdering af klagers personlige forhold med inddragelse af relevante Maslov-kriterier, ligesom de nationale domstoles afgørelse ikke fandtes at være vilkårlig eller åbenbart urimelig.¹⁷²

¹⁶⁶ Khan mod Danmark (2021), præmis 43.

¹⁶⁷ A.W. Khan mod Storbritannien (2010), præmis 50.

¹⁶⁸ Alam mod Danmark (2017), præmis 18 og 33.

¹⁶⁹ Ersbøll, m.fl. (2021), s. 638.

¹⁷⁰ Alam og Danmark (2017), præmis 36 og afsnit 9.3.2.

¹⁷¹ Alam mod Danmark (2017), præmis 34.

¹⁷² Alam mod Danmark (2017), præmis 33 og 35.

I *Mehemi mod Frankrig (1997)* og *A.W. Khan mod Storbritannien (2010)* havde det væsentlig betydning ved proportionalitetsafvejningen, om klagerne havde tilknytning til oprindelseslandet. I dommen *Alam mod Danmark (2017)* accepteres udvisning af en udlænding til trods for, at klager kom til opholdslandet som 2-årig, idet den begåede kriminalitet og klagers tilknytning til oprindelseslandet var tilstrækkelig alvorlig og stærk.

Udvisning kan således være retfærdiggjort til trods for, at klager har ægtefælle og børn i opholdslandet, såfremt sagens øvrige omstændigheder vejer tungere i proportionalitetsafvejningen.

Til denne tilfældegruppe kan også nævnes *Ndidi mod Storbritannien (2017)*, hvor der ikke blev statueret en krænkelse af art. 8. I dommen gav EMD således Storbritannien medhold i udvisning af en nigeriansk statsborger efter idømmelse af 7 års fængsel for narkotikakriminalitet. Klager var indrejst til Storbritannien som 2-årig. Klager havde et barn med en britisk statsborger, som konstituerede et beskyttelsesværdigt familieliv i art. 8's forstand. Med henvisning til klagers kriminelle løbebane, som bl.a. omfattede narkotikakriminalitet, voldsforbrydelser og røveri, fastslog EMD, at hensynet til at forebygge uro og forbrydelser vejede tungere end hensynet til klagers langvarige ophold og privat- og familieliv.¹⁷³

Sammenholdt med regeringens retningslinjer bør der i sager som denne ske udvisning, når der idømmes 1 års fængsel eller strengere straf for blandt andet narkotikakriminalitet og såfremt der er bevaret en vis minimumstilknytning til oprindelseslandet.¹⁷⁴ På trods heraf må sagen anses for at være speciel, idet klager siden sin prøveløsladelse i 2011 havde afholdt sig fra at begå ny kriminalitet. Dette var udtryk for klare tegn på rehabilitering, selvom EMD i præmis 81 anførte, at der ikke forelå ændrede forhold, der kunne føre til en ændret proportionalitetsvurdering. Dommen blev afsagt med dissens, således at 1 ud af 7 dommere var af den overbevisning, at klager havde rehabiliteret sig i en sådan grad, at udvisningen ville udgøre en krænkelse af art. 8. Det blev påpeget, at flertallet havde set fuldstændigt bort fra det faktum, at der var forløbet 10 år siden det kriminelle forhold blev begået. I denne tidsperiode havde klager ikke begået ny kriminalitet, og havde ligeledes tilstræbt at reintegrere sig.¹⁷⁵ Dommer Turkovic anførte bl.a. følgende:

*“His conduct shows genuine dissociation from his crime. All these factors have an important impact on the assessment of the risk which the applicant poses to society.”*¹⁷⁶

Til støtte for sin argumentation henviste dommer Turkovic til dommen *A.A mod Storbritannien (2011)*, hvor det blev bemærket, at staterne til støtte for deres udvisningspåstande i relation til udlændinge omfattet af tilfældegrupperne i afsnit 10.2 og 10.3 skulle anføre yderligere argumenter for, at den pågældende vil forvolde uro og forbrydelse.

“Any other approach would render the protection of the Convention theoretical and illusory by allowing Contracting States to expel applicants months, even

¹⁷³ Ndidi mod Storbritannien (2017), præmis 80. Dommen vil blive omtalt nærmere i afsnit 11.5.

¹⁷⁴ Starup, EU- og Menneskeret, nr. 3 (2018), s. 8.

¹⁷⁵ Den dissenterende dommer henviste til en undersøgelse foretaget af Langan PA m.fl., der viser, at recidivrisikoen falder betydeligt, hvis den pågældende ikke begår nye lovovertrædelser 3 år efter løsladelsen.

¹⁷⁶ Ndidi mod Storbritannien (2017), Dommer Turkovic's dissens, præmis 3.

years, after a final order had been made notwithstanding the fact that such expulsion would be disproportionate having regard to subsequent developments."¹⁷⁷

Der henvises ligeledes til overvejelserne i *A.W Khan mod Storbritannien (2010)*, hvor EMD i dommen anførte følgende:

*"... having particular regard to the length of time that the applicant has been in the United Kingdom and his very young age at the time of his entry, the lack of any continuing ties to Pakistan, the strength of his ties with the United Kingdom, and the fact that the applicant has not reoffended following his release from prison in 2006, the Court finds that the applicant's deportation from the United Kingdom would not be proportionate to the legitimate aim pursued and would therefore not be necessary in a democratic society."*¹⁷⁸

Det kan således udledes af ovenstående, at recidivtilbøjeligheden indgår i proportionalitetsafvejningen efter art. 8 (2). Dommen *Ndidi mod Storbritannien (2017)* tyder på, at klager skal kunne påvise ekstraordinære ændringer i sine personlige forhold før EMD vil lade det indgå i proportionalitetsvurderingen. Det bør herefter overvejes, hvorvidt afgørelsen i *Ndidi mod Storbritannien (2017)* har tilsidesat *A.W Khan mod Storbritannien (2010)* og *A.A mod Storbritannien (2011)*, således at det ikke længere spiller en særlig rolle, om den pågældende holder sig kriminalitetsfri.

I *M.E. mod Danmark (2014)* blev klager, som var statsløs palæstinenser, som 24-årig udvisningsdømt efter idømmelse af en 7-årig fængselsstraf for narkotikakriminalitet. Klager havde i øvrigt en lang række domme bag sig, som indbefattede menneskehandel, vold, trusler mod vidner samt overtrædelse af våbenlovgivningen. EMD anførte på den ene side, at klager indrejste til Danmark som 7-årig og havde 2 mindreårige børn fra to tidligere forhold. På den anden side var kontakten til børnene begrænset, ligesom at klager blev vurderet til at være dårligt integreret i det danske samfund på grund af manglende uddannelse og ingen tilknytning til arbejdsmarkedet.

Klager blev tillige anset for at have en vis tilknytning til Syrien, idet han talte og forstod arabisk, hans mor og øvrige familiemedlemmer fortsat var bosiddende i Syrien, samt at han tidligere havde tilbragt perioder i Syrien.¹⁷⁹ EMD tog ligeledes den begåede kriminalitets art og grovhed i betragtning, hvorefter EMD fandt, at de danske domstole havde foretaget en afbalanceret afvejning mellem hensynet til beskyttelse af klagers privat- og familieliv på den ene side og hensynet til forebyggelse af uro og forbrydelser på den anden side.¹⁸⁰ Af disse grunde var der ikke sket en krænkelse af art. 8.

Sammenfattende kan det anføres, at *Mehemi mod Frankrig (1997)*, *A.W. Khan mod Danmark (2010)*, *Ndidi mod Storbritannien (2017)* og *M.E. mod Danmark (2014)* er faktisk sammenlignelige. De nævnte sager vedrørte alle narkotikakriminalitet og idømmelse af langvarige fængselsstraffe på henholdsvis 6, 7, 7 og 7 års fængsel. Ud fra en umiddelbar betragtning kan det således synes overraskende, at udfaldet ikke var ens i de nævnte sager. I den anledning bør det bemærkes, at der er tale om konkret begrundede afgørelser.

¹⁷⁷ *A.A mod Storbritannien (2011)*, præmis 67.

¹⁷⁸ *A.W. Khan mod Storbritannien (2010)*, præmis 50.

¹⁷⁹ *M.E. mod Danmark (2014)*, præmis 78-80.

¹⁸⁰ *M.E. mod Danmark (2014)*, præmis 77 og 82.

I *M.E. mod Danmark (2014)* og *Ndidi mod Storbritannien (2017)* tillægges hensynet til den pågældendes kriminelle løbebane større betydning end hensynet til klager og dennes familie. I de øvrige domme var klagerne ikke ude i et kriminalitetsmønster, ligesom de var velintegrerede i deres opholdslande og ikke havde nogen større tilknytning til deres oprindelseslande.

En anden begrundelse for de forskellige udfald i dommene afsagt i henholdsvis år 1997, 2010, 2017 og 2014 er, at de kan være et udtryk for en ny tendens i EMD's praksis.¹⁸¹ EMD anfører i nyere praksis tillige, at udvisning af en forælder, der ikke er statsborger i opholdslandet, er en konsekvens af en strafferetlig dom. Afgørelsen vedrører derfor i første række gerningsmanden, hvorfor andre hensyn efter omstændighederne kan veje tungere end hensynet til den pågældendes familieliv.¹⁸²

10.3.4 Anvendelse af retningslinjerne i lovforslag L 156

Det fremgår af lovforslag L 156, at udlændinge omfattet af denne tilfældegruppe i almindelighed bør udvises, såfremt udlændingen idømmes 2 års fængsel. Udvisningen forudsætter dog, at udlændingen har et vist minimum af tilknytning til det land, som den pågældende må forventes at tage ophold i. Det er endvidere som udgangspunkt en betingelse, at det ikke er umuligt for udlændingens familie at følge med den pågældende til oprindelseslandet. Ved straffe, der ligger tæt på to års frihedsstraf, er det som udgangspunkt også en forudsætning for udvisning, at udlændingen tidligere er blevet idømt en frihedsstraf.¹⁸³

Samlet set kan det ud fra ovenstående afgørelser konkluderes, at retningslinjerne findes at være i overensstemmelse med udvisningspraksis fra EMD, således at udvisning sædvanligvis bør ske ved idømmelse af mindst 2 års fængsel. Klagerne i de afgørelser, der er fremhævet for denne tilfældegruppe, blev alle idømt mindst 6 års fængsel.

EMD tillægger dog generelt det faktum, at udlændingen tidligere er straffet væsentlig vægt i proportionalitetsafvejningen, uanset varigheden af den sidst idømte fængselsstraf. Klagerne havde hverken i dommen *Mehemi mod Frankrig (1997)* eller dommen *A.W. Khan mod Storbritannien (2010)* relevante forstraffe. I dommene *Ndidi mod Storbritannien (2017)* og *M.E. mod Danmark (2014)* var klagerne derimod tidligere blevet straffet og havde i øvrigt en kriminalitetshistorik. Den omstændighed har bl.a. resulteret i, at disse afgørelser adskiller sig fra *Mehemi mod Frankrig (1997)* og *A.W. Khan mod Storbritannien (2010)*.

Det er således relevant, om udlændingen er idømt en frihedsstraf for alvorlig kriminalitet i alle tilfælde, og ikke alene når udlændingen idømmes en fængselsstraf tæt på 2 års fængsel. Til trods for, at det beskrevne i forarbejderne ikke kan siges at være forkert, kunne det med fordel være præciseret i forarbejderne for en mere dækkende retsstilling. EMD tillægger forudsætningen om, at det som udgangspunkt ikke må være umuligt for udlændingens familie at følge med den pågældende til oprindelseslandet, varierende betydning.¹⁸⁴

I dommen *Mehemi mod Frankrig (1997)* blev det tillagt betydning, at etablering i Italien ville udgøre en radikal omvæltning for klagers mindreårige børn. I nyere domme har EMD tillagt det betydning, at kontakten til de tilbageværende familiemedlemmer kunne opretholdes på anden vis, f.eks. via telefon eller andre kommunikationsmidler. I afvisningsafgørelsen *Yurdaer*

¹⁸¹ Den nye tendens er omtalt nærmere i afsnit 11.

¹⁸² Se bl.a. *Jeunesse mod Holland (2014)*, præmis 109, og *Assem Hassan Ali mod Danmark (2018)*, præmis 56.

¹⁸³ Lovforslag L 156, pkt. 2.4.2.2.

¹⁸⁴ Nielsen, RETTID 2019, s. 26-27.

mod Danmark (2018), anførte EMD i dommens præmis 29, at klager, bortset fra økonomiske begrænsninger, ikke havde påpeget nogle hindringer for, at familien kunne besøge klager i Tyrkiet, eller at familien kunne opretholde kontakten via telefon eller internet. Ud fra en samlet vurdering fandt EMD, at de danske domstole havde foretaget en nøje vurdering af modsatrettede hensyn, herunder inddraget klagers familieliv, og afviste som følge heraf at behandle klagen.¹⁸⁵ Denne forskel i tilgangen til vurderingen af opretholdelsen af familielivet kan endvidere tilskrives den nye tendens i EMD's praksis.¹⁸⁶

10.4 Udlændinge, der er kommet til opholdslandet som voksne og ikke har stiftet familie

10.4.1 Indledende bemærkninger

Udlændinge omfattet af denne tilfældegruppe anses for at nyde mindst beskyttelse, og dermed er der videre adgang til at udvise disse, idet denne personkreds er indrejst til opholdslandet som voksne, hvorfor hensynet til deres beskyttelsesværdige privatliv ikke er særligt tungtvejende. Endvidere er der sædvanligvis ikke et familieliv at tage hensyn til, da udlændingen ikke har stiftet familie.¹⁸⁷ Praksis til belysning af denne tilfældegruppe er begrænset, idet der ikke siden årtusindskiftet er afsagt domme af EMD, hvor der er statueret krænkelse.¹⁸⁸ På baggrund heraf er der udvalgt 2 domme, der er illustrerende for den begrænsede beskyttelse, som udlændinge omfattet af denne tilfældegruppe, nyder.

10.4.2 Ikke-krænkelser

Dalia mod Frankrig (1998) vedrørte en algerisk statsborger, der indrejste til Frankrig som 18-årig for at blive familiesammenført med sine forældre og søskende. Efter 19 års ophold i Frankrig blev klager idømt en fængselsstraf på 1 år for besiddelse og videresalg af heroin, der resulterede i udvisning. EMD tillagde det betydning, at klager havde bevaret tilknytningen til oprindelseslandet i form familiemæssige relationer og sprogkunderskaber.¹⁸⁹

Henset til kriminalitetens art og grovhed fandt EMD at udvisningen var proportionel.¹⁹⁰ Den omstændighed, at klager fødte et barn i Frankrig, kunne ikke tillægges vægt i proportionalitetsafvejningen, idet klager på daværende tidspunkt opholdt sig illegalt i Frankrig.¹⁹¹ Der forelå derfor ikke en krænkelse af art. 8. Dommen var ikke enstemmig, idet dommerne De Meyer, Bernhardt og Levits gjorde gældende, at udvisningen ikke var proportionel:

*“Even if it is reasonable to consider that the exclusion order made against her in 1985 was justified at the time, it was certainly no longer so in 1994. (...) The applicant had had nothing more to do with the drugs world and her presence in France, where she lives with her family and child, no longer prejudiced public order in any way.”*¹⁹²

Dette resultat kan sammenholdes med afgørelsen i *A.W. Khan mod Storbritannien (2010)* fra tilfældegruppen med udlændinge, der er født/opvokset i opholdslandet eller kommet dertil som

¹⁸⁵ Yurdaer mod Danmark (2018), præmis 30.

¹⁸⁶ Se afsnit 11.

¹⁸⁷ Kjølbros (2020), s. 1031.

¹⁸⁸ Lovforslag L 156, pkt. 2.4.2.3.

¹⁸⁹ Dalia mod Frankrig (1998), præmis 53.

¹⁹⁰ Dalia mod Frankrig (1998), præmis 55.

¹⁹¹ Dalia mod Frankrig (1998), præmis 54.

¹⁹² Dalia mod Frankrig (1998), Dommer Me Meyer, Bernhardt and Levits' dissens.

mindreårige og har stiftet familie. I sagen indgik den omstændighed, at klager havde afholdt sig fra at begå kriminalitet, i proportionalitetsvurderingen. Flertallet i *Dalia mod Frankrig* (1998) inddrager denne omstændighed i proportionalitetsafvejningen, men tillægger det ikke afgørende vægt.¹⁹³ Dette kan være et udtryk for den forskelligartede beskyttelse, som de to tilfældegrupper nyder, idet der skal foreligge særligt tungtvejende grunde for at retfærdiggøre en udvisning af udlændinge, der er født og opvokset i opholdslandet og som har stiftet familie. Som allerede anført i afsnit 10.3.3 bør det overvejes om afgørelsen *Ndidi mod Storbritannien* (2017) har tilsidesat *A.W. Khan mod Storbritannien* (2010).

Tilsvarende havde klager i *Khan mod Tyskland* (2015) også haft et langvarigt ophold i opholdslandet forud for udvisningsdommen.¹⁹⁴ Klager blev udvist fra Tyskland efter en dom for drab på et tidspunkt, hvor klager havde opholdt sig i landet i 23 år. Da klager på gerningstidspunktet led af psykiske sygdomme, modtog klager behandling herfor i Tyskland. Klager blev ikke anset for at have et beskyttelsesværdigt familieliv med sin søn i art. 8's forstand, eftersom sønnen ikke var mindreårig, og da der ikke forelå et afhængighedsforhold mellem klager og sønnen.¹⁹⁵ Klager var endvidere blev skilt fra faren til sin søn.

Ud fra vurderingen af relevante Maslov-kriterier fandt EMD, at udvisningen ikke udgjorde en krænkelse af art. 8. Hertil fremhævede EMD grovheden af den begåede kriminalitet, klagers begrænsede sprogkunderskaber og sociale relationer i Tyskland, samt klagers mulighed for reintegration i Pakistan, da klager stadig var bekendt med kulturen og sproget.¹⁹⁶ EMD bemærkede endvidere, at klager kunne modtage behandling for sine psykiske sygdomme i Pakistan, ligesom hun ville kunne modtage pension.¹⁹⁷ Af disse grunde fandt flertallet, at der var blevet foretaget en balanceret afvejning af modstående interesser.

Den dissenterende dommer Zupančić kunne ikke tilslutte sig flertallets votum med henvisning til dommen *A.A. mod Storbritannien* (2011), hvis faktiske omstændigheder fandtes at være sammenlignelige med den foreliggende sag. Dommer Zupančić henviste i sin begrundelse til, at klager ikke havde begået ny kriminalitet i 11 år, samt at klager på gerningstidspunktet var utilregnelig som følge af sin sygdom. Af disse årsager fandt dommer Zupančić, at dommen var uforenelig med afgørelsen i *A.A. mod Storbritannien* (2011), idet klager, i overensstemmelse med EMD's øvrige praksis, ikke kunne anses for at udgøre en fare for "*the prevention of disorder or crime*".¹⁹⁸

De anførte domme illustrerer, at det ikke i sig selv er tilstrækkeligt, at klager har haft et langvarigt ophold i opholdslandet, da udvisning kan retfærdiggøres, såfremt kriminalitetens art, alvor og straffens varighed samt tilknytningen til oprindelseslandet taler for udvisning. Det skal sammenholdes med, at udlændinge omfattet af denne tilfældegruppe oftest vil have tilbragt en væsentlig del af deres liv i oprindelseslandet. Dette indebærer, at der ikke skal foreligge særligt tungtvejende grunde, som taler for udvisning, da tilfældegruppen nyder den mindste beskyttelse.

¹⁹³ *Dalia mod Frankrig* (1998), præmis 49.

¹⁹⁴ Sagen blev efterfølgende indbragt for Storkammeret, som ved afgørelse af 21. september 2016 besluttede, at sagen skulle slettes af EMD's sagsliste i henhold til art. 37 (1). Dette indebærer, at der er indgået et frivilligt forlig (friendly settlement) mellem klager og den indklagede stat, og at der afsiges dom, hvori EMD formelt anerkender indgåelsen af forliget og samtidig beslutter, at sagen skal slettes af EMD's sagsliste.

¹⁹⁵ *Khan mod Tyskland* (2015), præmis 50.

¹⁹⁶ *Khan mod Tyskland* (2015), præmis 45, 51 og 52.

¹⁹⁷ *Khan mod Tyskland* (2015), præmis 53.

¹⁹⁸ *Khan mod Tyskland* (2015), Dommer Zupančićs dissens, s. 17.

10.4.3 Anvendelse af retningslinjerne i lovforslag L 156

I lovforslag L 156 er der ikke for denne tilfældegruppe fastsat retningslinjer for, hvornår der i almindelighed bør ske udvisning i modsætning til de øvrige tilfældegrupper. Det anføres blot i lovforslagets pkt. 2.4.2.3, at der typisk vil være en vid adgang til at udvise, ligesom det konstateres, at EMD så vidt ses i alle tilfælde har accepteret udvisning af udlændinge omfattet af denne tilfældegruppe. Det anførte må siges at være i overensstemmelse med dommene *Dalia mod Frankrig* (1998) og *Khan mod Tyskland* (2015), idet dommene netop illustrerer den vide udvisningsadgang for udlændinge omfattet af denne tilfældegruppe.

10.5 Udlændinge, der er kommet til opholdslandet som voksne og har stiftet familie

10.5.1 Indledende bemærkninger

I denne tilfældegruppe vil varigheden af opholdet veje mindre tungt, da udlændinge omfattet af denne tilfældegruppe fortsat vil have en stærk tilknytning til oprindelseslandet som følge af deres sene indrejse, men derimod vil hensynet til familielivet ofte veje tungt.¹⁹⁹

10.5.2 Ikke-krænkelser

I *Krasniqi mod Østrig* (2017) var klager indrejst fra Kosovo i en alder af 19 år og havde desuden opholdt sig i Kosovo i en periode, da han var 22 og 23 år som følge af afvisning af hans asylansøgning. Herefter blev klager tildelt midlertidig opholdstilladelse, og han boede i de følgende 14 år i Østrig med sin ægtefælle og 3 ud af 4 af sine børn. Mellem årene 2003 og 2012 blev klager dømt ved 9 forskellige lejligheder for forskelligartet kriminalitet, herunder vold, indbrud, narkotikakriminalitet og grove trusler. Som følge af denne kriminalitet blev klager som 33-årig meddelt afgørelse om udvisning med indrejseforbud i 10 år i 2007. Denne afgørelse blev ikke effektueret før indtil i 2010, hvorefter det blev vurderet, at klager kunne udvises fra Østrig, da situationen i Kosovo var væsentlig forbedret med det resultat, at hans midlertidige beskyttelsesstatus blev inddraget. Klager blev herefter udsendt til Kosovo i januar 2013, og han gjorde i denne forbindelse gældende, at udvisningen var i strid med art. 8.

EMD vurderede, at klagers tilknytning til Østrig var stærk. Klager havde “*very strong family ties*” i Østrig med sin ægtefælle, 4 børn, sine forældre og søskende. Han var velintegreret, talte godt tysk og havde, bortset fra sin tid i fængsel, regelmæssig beskæftigelse, betalte underhold til det fjerde barn og understøttede således familien økonomisk.²⁰⁰ På den anden side fremhævede EMD arten og grovheden af den begåede kriminalitet, herunder at klager i alt havde afsonet 29 måneders fængsel.²⁰¹ I denne sammenhæng var det endvidere bemærkelsesværdigt, at klager begik yderligere kriminalitet efter 2007, hvor han blev meddelt afgørelsen om udvisning med indrejseforbud i 10 år. I forlængelse heraf anførte EMD, at det burde stå klager klart, at hans opholdsgrundlag var usikkert, og at yderligere kriminalitet kunne medføre udvisning.²⁰²

Klager og hans ægtefælle havde dog fortsat bevaret en tilknytning til Kosovo, idet begge talte sproget, og klagers far ejede en grund og butikker i Kosovo. Selvom EMD anerkendte, at udvisningen ville indebære vanskeligheder for familielivet, havde klager og hans ægtefælle fortsat visse sociale, kulturelle og sproglige bånd til oprindelseslandet.

¹⁹⁹ Kjølbros (2020), s. 1028.

²⁰⁰ *Krasniqi mod Østrig* (2017), præmis 53.

²⁰¹ *Krasniqi mod Østrig* (2017), præmis 51.

²⁰² *Krasniqi mod Østrig* (2017), præmis 52.

Det havde for proportionalitetsafvejningen også betydning, at klager kunne ansøge om tilladelse til at vende tilbage mindre end 5 år efter udvisningen.²⁰³ Ved vurderingen af de vanskeligheder, som udvisningen ville medføre for familien, havde EMD også tillagt det betydning, at kontakten til tilbageværende familiemedlemmer kunne opretholdes over telefonen, via internettet eller gennem besøg.²⁰⁴ Dette illustrerer ligeledes, at EMD i nyere praksis er tilbøjelig til at tillægge hensynet til udlændingens familieliv mindre vægt over for Maslov-kriteriet om kriminalitetens art og grovhed:

*”...as case-law has shown, in such cases the nature and seriousness of the offence committed or the offending history may outweigh the other criteria to be taken into account (see, for example, Üner, cited above, §§ 62-64, and Salem v. Denmark, no. 77036/11, § 76, 1 December 2016).”*²⁰⁵

På baggrund af ovenstående, navnlig den gentagne, delvist voldelige og dermed alvorlige karakter af klagers strafbare handlinger, fandt EMD, at udvisningen ikke udgjorde en krænkelse af art. 8.

I afvisningsafgørelsen *Hamesevic mod Danmark (2017)* fandt EMD, at udvisning med indrejseforbud for bestandig af klager på 42 år, som var statsborger i Bosnien-Hercegovina, ikke udgjorde en krænkelse af art. 8. Klager indrejste til Danmark som 23-årig og var senest idømt 3 års fængsel for våbensmugling. Klager havde fra et tidligere ægteskab 3 børn på henholdsvis 16, 18 og 19 år, der alle tre var danske statsborgere. Klager var efterfølgende blevet gift med en dansk statsborger, som ligeledes blev dømt under straffesagen, og som klager havde fået et mindreårigt barn med. For så vidt angik klagers 2 ældste børn, anførte EMD, at der ikke forelå et beskyttelsesværdigt familieliv, da der var tale om voksne børn, og at der i øvrigt ikke forelå et afhængighedsforhold mellem klager og de 2 ældste børn. Vedrørende klagers mindreårige børn, henviste EMD til, at familielivet kunne opretholdes gennem telefonopkald, besøg og øvrige kommunikationsmidler.²⁰⁶

I relation til kriminaliteten bemærkede EMD, at karakteren af den begåede kriminalitet kunne have medført alvorlige konsekvenser for andres liv, ligesom at klager tidligere havde været idømt betinget straf for overfald i 2007.²⁰⁷ Heroverfor bemærkede EMD, at klager havde opholdt sig 18 år i Danmark, været i beskæftigelse, men for en periode på 2 år forud for fængslingen modtog sociale ydelser.

Samlet set fandt EMD, at klager havde ”strong ties” til oprindelseslandet, idet klager var indrejst som 23-årig og derfor havde bevaret en vis tilknytning til oprindelseslandet og i øvrigt talte sproget. Klager havde endvidere været på ferie i oprindelseslandet 5 gange og havde haft planer om at erhverve ejendom der.²⁰⁸ I sine præmisser henviste EMD også til Vestre Landsrets dom af 20. januar 2015, hvor den nationale domstol tillagde det vægt, at klager og hans familie kunne fortsætte deres familieliv i oprindelseslandet, bl.a. fordi klagers børn kunne tale sproget, og klagers ægtefælle ligeledes var fra Bosnien.²⁰⁹ EMD fandt ikke grundlag for at tilsidesætte denne vurdering og fandt enstemmigt, at klagen skulle afvises som værende åbenbar grundløs.

²⁰³ Krasniqi mod Østrig (2017), præmis 54 og 56.

²⁰⁴ Krasniqi mod Østrig (2017), præmis 53 og 55.

²⁰⁵ Krasniqi mod Østrig (2017), præmis 48.

²⁰⁶ Hamesevic mod Danmark (2017), præmis 34.

²⁰⁷ Hamesevic mod Danmark (2017), præmis 32 og 33.

²⁰⁸ Hamesevic mod Danmark (2017), præmis 45.

²⁰⁹ Hamesevic mod Danmark (2017), præmis 42.

Afgørelsen viser, at den begåede kriminalitet i sig selv kan være så grov, at de kontraherende staters interesse i at udvise vejer tungere end det modstående hensyn til udlændingens familieleven.

I *Salem mod Danmark (2016)* blev en statsløs palæstinenser udvist til Libanon efter idømmelse af en dom på 6 års fængsel for narkotikakriminalitet. Klager indrejste til Danmark som 23-årig og havde forud for beslutningen om udvisning opholdt sig i Danmark i 18 år. Klager havde 8 børn i alderen mellem 5 og 16 år med sin tidligere ægtefælle, som var dansk statsborger med palæstinensisk oprindelse, og fra hvem han blev skilt kort tid efter udvisningsdommen. Med henvisning til byrettens og landsrettens betingede udvisning var klager af den overbevisning, at udvisningen ville udgøre en krænkelse af hans rettigheder efter art. 8 under hensyntagen til klagers 8 mindreårige børn. EMD fandt ikke, at udvisningen udgjorde en krænkelse.

I vurderingen lagde EMD, med henvisning til Højesterets dom, vægt på, at klager som ledende bandemedlem havde udøvet omfattende og organiseret narkotikakriminalitet i perioden 2006-2009, herunder salg og indsmugling af større mængder hash og kokain. Klager havde i øvrigt en kriminalitetshistorik, hvilket ligeledes illustreres ved, at klager var blevet dømt for 18 strafbare forhold.²¹⁰

For så vidt angik klagers tilknytning til opholdslandet, anførte EMD, at klager var dårligt integreret i det danske samfund, navnlig med henvisning til klagers dårlige sprogkunderskaber, manglende uddannelse samt manglende tilknytning til arbejdsmarkedet. Klager havde siden 2004 modtaget førtidspension. Klager havde bevaret sin tilknytning til Libanon, hvor hans mor og søster boede, og han selv havde boet indtil sit 23. år. Klager havde endvidere tilknytning til Syrien, hvor hans søster boede, og hvor klager selv havde været på ferie i 3 uger i 2007, 4 uger i henholdsvis 2008 og 2009. Endvidere havde klager forud for sin anholdelse overvejet at erhverve ejendom i Syrien til brug for disse ferier.²¹¹

Afslutningsvist bemærkede EMD, at klager ikke havde godtgjort, at der forelå forhindringer for, at børnene kunne besøge ham i Libanon eller i øvrigt opretholde kontakten via telefon eller internet.²¹² Det bør fremhæves, at EMD i præmis 76 tillige understregede, at udvisningsafgørelser i første række vedrører den dømte person, og at den idømte kriminalitet følgelig kan veje tungere end f.eks. hensynet til familielivet.²¹³ I denne konkrete sag fandtes klager ikke at være en central positiv person i hans børns liv, idet der også var overvejelser om anbringelse uden for hjemmet.

Krasniqi mod Østrig (2017), *Hamesevic mod Danmark (2017)* og *Salem mod Danmark (2016)* kan samlet siges at være et udtryk for en ændret vægtning af Maslov-kriterierne, idet der udvises større åbenhed for at acceptere, at familielivet kan opretholdes på trods af, at en forælder udvises. Som allerede anført, henviste EMD i afgørelserne til, at kontakten kunne opretholdes på anden vis. Dette må antages at være tilfældet, når tilknytningen mellem klager og dennes børn ikke vurderes at være stærk, eller samlivet mellem barn og forælder ikke anses for at være i barnets bedste interesse.²¹⁴

²¹⁰ Salem mod Danmark (2016), præmis 66.

²¹¹ Salem mod Danmark (2016), præmis 72.

²¹² Salem mod Danmark (2016), præmis 81.

²¹³ Ersbøll, m.fl. (2021), s. 635.

²¹⁴ Rytter, Juristen nr. 5, 2017, s. 169.

Maslov-kriteriet om børnenes bedste interesser og velbefindende indgik ligeledes i afvejningen i dommen *Assem Hassan Ali mod Danmark* (2018). I sagen var klager jordansk statsborger og var indrejst til Danmark som 20-årig. Klager havde 6 børn i alderen 7-14 år fra to tidligere ægteskaber. Alle 6 børn havde dansk statsborgerskab og boede hos deres mødre. Klager var senest idømt 5 års fængsel for at have indført kokain til Danmark fra Holland med henblik på videresalg. Klager blev på baggrund heraf udvist til Jordan med indrejseforbud for bestandig. Forud for denne dom var klager tidligere i 2006 idømt 1 års fængsel for overfald, trusler og narkokriminalitet. De nationale domstole fastslog ved kendelse, at der ikke forelå sådanne “væsentlige ændringer i udlændingens forhold,” således at betingelserne for at ophæve udvisningen efter UDL § 50 var opfyldt. Efter en gennemgang af Maslov-kriterierne fastslog EMD, at udvisningen ikke udgjorde en krænkelse af art. 8.

For så vidt angik kriteriet om den begåede kriminalitets art og grovhed anførte EMD med henvisning til byrettens præmisser følgende:

*“...his involvement in the case was neither random nor insignificant. On the contrary, the crime was categorised as organised and consequently also characterised by professionalism. Due to its nature, the crime accordingly constitutes a major problem to Danish society.”*²¹⁵

Heraf fremgår det, at kriminaliteten blev tillagt betydelig vægt i proportionalitetsafvejningen. Endvidere havde kriteriet om fastheden af sociale, kulturelle og familiemæssige bånd med opholdslandet og oprindelseslandet betydning. I den forbindelse var det relevant, at klager talte arabisk, og havde begrænsede danske sprogkunderskaber, således at der i sagen blev anvendt en tolk. Endvidere havde klager aldrig været i beskæftigelse i Danmark, ligesom klager havde forældre og søskende i Jordan, som han også havde besøgt nogle år forinden.²¹⁶ Den omstændighed, at klager havde en intention om at blive gift igen med sin første ægtefælle, kunne ikke tillægges betydning, navnlig ud fra hensynet om at disse ikke kunne have berettigede forventninger om udøvelse af familielivet.²¹⁷

Disse hensyn skulle afvejes over for klagers 6 børns interesser og velbefindende. Klager fremhævede, at familien ville have vanskeligt ved at etablere familielivet i Jordan, navnlig som følge af klagers ældste barn, der led af Von Recklinghausens sygdom og mentalt ikke var alderssvarende. Hertil bemærkede EMD, at hensynet til barnets bedste ikke kunne udligne andre modstående hensyn henset til den begåede kriminalitets art og grovhed. Der var intet til hinder for, at i hvert fald 5 af klagers børn kunne besøge klager i Jordan, og at parterne kunne opretholde kontakten på anden vis.²¹⁸ Samlet set fandt EMD ikke, at udvisningsafgørelsen var i strid med art. 8.

10.5.3 Krænkelser

I forlængelse af bemærkningerne til *Assem Hassan Ali mod Danmark* (2018), er det også relevant at nævne *Kolonja mod Grækenland* (2016), idet der i sidstnævnte afgørelse blev statueret krænkelse af art. 8 til trods for, at afgørelserne på mange måder er faktuel sammenlignelige.

²¹⁵ *Assem Hassan Ali mod Danmark* (2018), præmis 46.

²¹⁶ *Assem Hassan Ali mod Danmark* (2018), præmis 49.

²¹⁷ *Assem Hassan Ali mod Danmark* (2018), præmis 50 og afsnit 9.3.2.

²¹⁸ *Assem Hassan Ali mod Danmark* (2018), præmis 52 og 62.

Kolonja mod Grækenland (2016) omhandlede en albansk statsborger, der blev udvist for bestandig efter 10 års ophold som følge af idømmelse af 7 års fængsel i 1999 for narkotikakriminalitet. Klager indrejste til Grækenland som 21-årig. Klager var gift med en græsk statsborger, med hvem han havde to børn, der også var græske statsborgere. Klagers søskende var ligeledes bosat i Grækenland. Klager blev prøveløsladt i december 1999, og blev i 2004 udsendt af Grækenland, men vendte dog ulovligt tilbage til Grækenland i 2007. I 2011 blev klager arresteret med henblik på at effektuere udsendelsen.²¹⁹

EMD tillagde det betydning, at klager havde opholdt sig i Grækenland i 20 år, således at kriminaliteten ikke skulle være den udslagsgivende faktor, idet klager ikke tidligere havde begået kriminalitet og ikke blev bedømt som værende kriminalitetstruet.²²⁰ Det må antages, at varigheden af indrejseforbuddet var afgørende for, at EMD statuerede krænkelse.²²¹ EMD anførte i den forbindelse, at et indrejseforbud for bestandig ikke stod i rimeligt forhold til det forfulgte formål.²²²

Dommen må anses for at være særlig og i følge Institut for Menneskerettigheder uforenelig med den øvrige praksis fra EMD. Det faktum, at det vurderes at være i klagers 6-årige søns bedste interesse ikke at udvise klager, er overraskende.²²³ Dette skal sammenholdes med, at barnet er født efter at klager blev udvist.²²⁴ Sagens øvrige omstændigheder, navnlig kriminalitetens alvor, opholdets manglende fasthed som følge af klagers ulovlige ophold i Grækenland, er alle omstændigheder, der sædvanligvis vejer tungt i proportionalitetsafvejningen.²²⁵ Dette var netop tilfældet i *Assem Hassan Ali mod Danmark (2018)*, hvor kriminalitetens art og grovhed vejede tungere end hensynet til klagers børn. Som følge heraf er præjudikatværdien af afgørelsen i *Kolonja mod Grækenland (2016)* formentlig svag. Det faktum, at klager i *Assem Hassan Ali mod Danmark (2018)* tidligere var blevet idømt en fængselsstraf på 1 år, havde formentlig medført, at der skulle mindre til for at retfærdiggøre udvisningen.

I sagen *Omojudi mod Storbritannien (2009)* blev en 46-årig nigeriansk statsborger udvist fra Storbritannien efter idømmelse af en dom på 15 måneders fængsel for seksuelt overgreb, efter han som vicevært havde rørt ved en kvindes bryster uden hendes samtykke. Klager indrejste som 22-årig til Storbritannien i 1982 som studerende. Klager var gift og havde 3 børn, hvoraf det ældste barn havde en 2-årig datter. Alle børn var britiske statsborgere. Klager var som 29-årig blevet idømt 4 års fængsel for tyveri og bedrageri, men denne dom blev ikke tillagt betydning af EMD, idet klager i mellemtiden var blevet tildelt permanent opholdstilladelse. I den mellemliggende periode på 16 år havde klager tillige afholdt sig fra at begå kriminalitet.²²⁶

EMD anførte, at der var tale om en ”*undoubtedly serious offence*”, særligt i betragtning af klagers stilling som vicevært, men det blev tillagt betydning, at den begåede kriminalitet ikke var i den alvorlige ende af spektret af seksualforbrydelser.²²⁷ Selvom klager og hans ægtefælle

²¹⁹ Kjølbro (2020), s. 1031.

²²⁰ *Kolonja mod Grækenland (2016)*, præmis 57.

²²¹ Lovforslag L 156, pkt. 2.1.2.5.5.

²²² *Kolonja mod Grækenland (2016)*, præmis 57.

²²³ *Kolonja mod Grækenland (2016)*, præmis 56.

²²⁴ Se bemærkningerne til afsnit 9.3.2.

²²⁵ Institut for Menneskerettigheder (2017), s. 37.

²²⁶ *Omojudi mod Storbritannien (2009)*, præmis 42.

²²⁷ *Omojudi mod Storbritannien (2009)*, præmis 44.

havde tilbragt deres formative år i Nigeria, havde de en væsentlig stærkere tilknytning til Storbritannien på grund af varigheden af deres ophold på 24 år samt deres familiemæssige bånd i opholdslandet.

Det blev påpeget, at klagers yngste børn på henholdsvis 17 og 18 år ikke var i en tilpasningsdygtig alder, hvorfor de ville møde vanskeligheder ved at følge med klager til Nigeria. Vedrørende klagers ældste barn ville det næsten være umuligt for denne at følge med klager til Nigeria. Endog henviste EMD til, at familien kunne opretholde kontakten med klager via brev, telefonisk kontakt og besøg til Nigeria, men en eventuel afbrydelse af familielivet ikke skulle undervurderes.²²⁸

Af disse årsager statuerede EMD, at der forelå en krænkelse af art. 8. Det udslagsgivende i EMD's afvejning havde formentlig været, at klager var idømt en straf af beskeden varighed sammenholdt med afgørelserne i *Hamesevic mod Danmark* (2017), *Salem mod Danmark* (2016), *Assem Hassan Ali mod Danmark* (2018) og *Kolonja mod Grækenland* (2016), hvor de respektive klagere senest blev idømt henholdsvis 3, 6, 5 og 7 års fængsel. En anden forklaring på, at EMD statuerede krænkelse, kan som anført i lovforslag L 156 også være, at der i den konkrete sag var tale om en hård straf i forhold til den begåede kriminalitet.²²⁹

10.5.4 Anvendelse af retningslinjerne i lovforslag L 156

For denne tilfældegruppes vedkommende anføres det i lovforslag L 156, at udvisning i almindelighed bør ske i de tilfælde, hvor en udlænding, der er kommet til Danmark som voksen og har stiftet familie, idømmes 1 års fængsel. Det er dog en forudsætning, at det ikke i praksis vil være umuligt for familien at følge med udlændingen til det pågældende land.

Som det dog fremgår af EMD's praksis i afsnit 10.5.3, henvises udlændinge til at opretholde kontakten til deres familie i opholdslandet på anden vis. I forlængelse heraf kan det antages, at det faktum, at udlændingens familie ikke kan følge med den udviste udlænding til oprindelseslandet, ikke tillægges betydelig vægt i nyere praksis fra EMD, såfremt familielivet kan oprettholdes på anden vis.

Ved straffe, der ligger tæt på 1 års fængsel, forudsætter det endvidere som udgangspunkt, at den pågældende tidligere er straffet og i den forbindelse er blevet idømt fængselsstraf.²³⁰ På dette punkt ligger de nævnte afgørelser i tråd med retningslinjerne.

10.6 Opsummering

Af analysen af de ovenfor nævnte domme kan det generelt udledes, hvilke hensyn EMD tillægger betydning ved proportionalitetsafvejningen, om end vægtningen heraf varierer alt efter hvilken tilfældegruppe, den udviste udlænding henhører under. Mange af de nævnte afgørelser er konkret begrundede, idet EMD foretager en individuel afvejning af de relevante Maslov-kriterier. Denne individuelle afvejning ses også i domme afsagt med dissens, hvor den dissenterende dommer ofte er uenig med flertallets vægtning af de enkelte Maslov-kriterier. Af den grund kan det være vanskeligt at udlede den præcise retsstilling og vægtningen af Maslov-kriterierne i de konkrete sager. Dette skal ses i lyset af EMD's funktion som "*a living instrument*," hvor konventionens bestemmelser skal følge den almindelige samfundsudvikling. Af-

²²⁸ Omojudi mod Storbritannien (2009), præmis 46.

²²⁹ Lovforslag L 156, pkt. 2.1.2.5.5.

²³⁰ Lovforslag L 156, pkt. 2.4.2.4.

vejningen mellem samfundets interesse i at udvise en kriminel udlænding, herunder hensyntagen til kriteriet om kriminalitetens art og grovhed, over for styrken af udlændingens personlige tilknytning og familiemæssige bånd til opholdslandet, er kernen i proportionalitetsvurderingen.

Udlændingens tilknytning til oprindelseslandet udgør et moment, der taler for udvisning, uden at dette er i strid med art. 8. I den forbindelse er udlændingens sproglige færdigheder af særlig betydning, idet det er en indikator for, om vedkommende kan begå sig eller kan etablere sig meningsfuldt i oprindelseslandet. Udlændinge, der er indrejst til opholdslandet som voksne, er følgelig ringere stillet på grund af, at de oftest har kendskab til oprindelseslandets sprog, kultur og skikke.²³¹ I visse tilfælde vil en begrænset tilknytning til oprindelseslandet kunne retfærdiggøre udvisning, såfremt den udvisningsbegrundende kriminalitet anses for at være tilstrækkelig alvorlig og grov. Udlændingen skal ikke nødvendigvis have større tilknytning til oprindelseslandet end opholdslandet, men skal blot have en vis tilknytning til oprindelseslandet, navnlig når der er tale om alvorlig kriminalitet.²³² I tilfælde af, at klagers familie ikke kan rejse med klager til oprindelseslandet, har EMD i nyere domme accepteret at hensynet til familiens enhed vil kunne opretholdes gennem besøg til oprindelseslandet samt kontakt til klager via elektroniske kommunikationsmidler.

Kriminalitetens art og grovhed spiller ligeledes en væsentlig rolle i EMD's udvisningspraksis, hvor recidivtilbøjeligheden og den pågældendes kriminalitetsmønster er afgørende.²³³ Det indgår også i vurderingen, om kriminaliteten er begået af en mindreårig.²³⁴

På den anden side vægtes den pågældendes tilknytning til opholdslandet. Der tages særligt hensyn til udlændinge, som er født eller opvokset i opholdslandet, da denne persongruppe i væsentlig udstrækning har haft sin opvækst i opholdslandet. Dette moment taler med stor styrke imod udvisning, men det kan ikke anses for en garanti for, at en udvisning aldrig vil kunne ske, hvis den begåede kriminalitet er tilstrækkelig grov.²³⁵

Endelig kan det konstateres, at forarbejderne til lovændringen af UDL § 26, stk. 2, fastsatte retningslinjer i væsentligt omfang kan anvendes efter hensigten uden at krænke art. 8.

11 Den nye tendens

11.1 Indledende bemærkninger

Som allerede antydnet i forrige afsnit ses der en tendens inden for EMD's udvisningspraksis, hvorved staterne overlades en bredere skønsmargin. Denne nye tendens vil være omdrejningspunktet i det følgende. Indledningsvist vil specialet redegøre for subsidiaritetsprincippet og staternes skønsmargin med henblik på at afklare princippernes indhold, der er en forudsætning for analysen af den nye tendens.

²³¹ Ersbøll, m.fl. (2021), s. 638.

²³² Se bl.a. *Munir Johana mod Danmark* (2021), hvor det anerkendes, at klager havde en større tilknytning til Danmark end Irak, men hvor klager samtidig havde en begrænset tilknytning til Irak i form af visse sproglige færdigheder samt kendskab til kultur og skikke.

²³³ I sagen *Omojudi mod Storbritannien* (2009) bemærkede EMD, at den begåede kriminalitet ikke var i den alvorlige ende af spektret af seksualforbrydelser. Heroverfor kan nævnes afvisningsafgørelsen *Alam mod Danmark* (2017), hvor grovheden af den begåede kriminalitet i form af et drab var udslagsgivende. Ligeledes var klagers kriminalitetsmønster afgørende i *Levakovic mod Danmark* (2018).

²³⁴ Se *A.A. mod Storbritannien* (2011).

²³⁵ Ersbøll, m.fl. (2021), s. 628.

Tendensen adskiller sig fra EMD's hidtidige praksis i udvisningssager, hvor EMD generelt foretog en indgående vurdering af de relevante kriterier og efterprøvelse af staternes interesse i at udvise, herunder om udvisningen kunne opfylde testen i art. 8 (2). Det ses i tidligere praksis, at EMD ikke henviste til staternes skønsmargin.²³⁶

I andre udvisningssager havde EMD blot henvist til, at staterne "*enjoy a certain margin of appreciation*" i vurderingen af, om indgrebet i retten til familie- og/eller privatliv er proportionelt uden at præcisere omfanget af den overladte skønsmargin.²³⁷ Det har derimod været usikkert, hvor stort et råderum, der overlades til staterne i udvisningssager.

11.2 Subsidiaritetsprincippet og staternes skønsmargin

Subsidiaritetsprincippet indebærer, at EMD indtager en subsidiær rolle i forbindelse med deres kontrol af staternes overholdelse af EMRK. Dette betyder, at det i første omgang er de nationale domstole, der påser overholdelsen af EMRK, herunder art. 8 i udvisningssager, jf. EMRK art. 1.²³⁸

EMD's subsidiære rolle udspringer af hensynet til nationale myndigheders direkte demokratiske legitimitet og den omstændighed, at de nationale domstole er bedre egnet til at vurdere nationale forhold, der kan have betydning i de enkelte sager.²³⁹ Af disse årsager vil EMD normalt i nyere praksis i højere grad respektere de nationale domstoles proportionalitetsafvejning i udvisningssager, medmindre afgørelsen fremstår som vilkårlig eller åbenbart urimelig, eller at der ikke er foretaget en tilstrækkelig "*balancing exercise*".²⁴⁰

Staternes skønsmargin skal ses som et element af EMD's anvendelse af subsidiaritetsprincippet. Dette blev fastslået i *Handyside mod Storbritannien (1976)* omhandlende udgivelsen af en bog med pornografisk indhold, hvor EMD bl.a. anførte:

*"...By reason of their direct and continuous contact with the vital forces of their countries, State authorities are in principle in a better position than the international judge to give an opinion on the exact content of these requirements as well as on the "necessity" of a "restriction" or "penalty" intended to meet them..."*²⁴¹

Som det fremgår, overlader EMD staterne et spillerum, inden for hvilket medlemsstaterne som udgangspunkt overlades en større frihed til at vælge den måde, hvorpå konventionens rettigheder bedst sikres. Dette spillerum udgør staternes skønsmargin.

Doktrinen om staternes skønsmargin er et fleksibelt instrument, da indholdet og omfanget heraf varierer alt efter den konkrete sag.²⁴² Rettighedens karakter, sagsområdet og begrundelsen for indgrebet har indflydelse på omfanget af den overladte skønsmargin. Stater vil ofte være overladt en bredere skønsmargin på følsomme områder, hvor der ikke er konsensus blandt de kontraherende stater. I *Handyside mod Storbritannien (1976)* blev Storbritannien overladt en bred

²³⁶ Se bl.a. A.W. Khan mod Storbritannien (2010), præmis 50.

²³⁷ Maslov mod Østrig (2008), præmis 76, og Rytter, Juristen nr. 5, 2017, s. 165-166.

²³⁸ Se *Handyside mod Storbritannien (1976)*, præmis 48, hvor EMD pointerede, at "*...The Convention leaves to each Contracting State, in the first place, the task of securing the rights and liberties it enshrines.*"

²³⁹ Rytter (2019), s. 116.

²⁴⁰ Kjølbro, Juristen nr. 5 2017, s. 151 og se nærmere afsnit 11.6.

²⁴¹ *Handyside mod Storbritannien (1976)*, præmis 48.

²⁴² Rytter (2019), s. 116.

skønsmargin, da der skulle foretages en afvejning mellem på den ene side ytringsfriheden efter EMRK art. 10 og på den anden side hensynet til den offentlige moral. I *Mennesson mod Frankrig* (2014) omhandlende manglende anerkendelse af et surrogati-arrangement, fandt EMD, at der ikke forelå en krænkelse af art. 8 i relation til klagers ret til familieliv i mangel af europæisk konsensus på området, både for så vidt angik lovligheden af surrogati-arrangementet samt den juridiske anerkendelse heraf.²⁴³ Der var således tale om et følsomt område, der rejste etiske spørgsmål, hvorfor EMD i sager som disse vil overlade en bredere skønsmargin til staterne.

I nyere praksis synes EMD tillige at anerkende en bredere skønsmargin i sager om udvisning af kriminelle udlændinge ud fra betragtninger om staternes suverænitet.²⁴⁴ Denne bredere skønsmargin, som EMD gennem de senere år har givet staterne på dette område, skal formentlig ses i lyset af det politiske pres, som EMD har været undergivet gennem forskellige erklæringer, vedtaget af Europarådets medlemsstater, der vil blive omtalt nedenfor.

11.3 EMD's forandringsproces

EMD er undergået en forandringsproces som følge af Europas og menneskerettighedernes udvikling. EMD's udvikling kan beskrives som et resultat af en magtbalance mellem dels national suverænitet og international ret, dels politik og jura.²⁴⁵ Europarådets medlemsstater har siden 2010 afholdt konferencer med henblik på at reformere EMD og EMRK, da førstnævnte var udfordret af det voksende antal sager og kritik fra de kontraherende stater.²⁴⁶

Gennem årene har EMD været genstand for kritik fra forskellige aktører, herunder bl.a. politikere, nationale domstole og professorer.²⁴⁷ Denne kritik er begrundet med, at EMD med sin dynamiske fortolkningsstil fremstår som en politisk instans, der begrænser de nationale politikeres råderum, navnlig i sager om udvisning.

Kritikken fra dansk side og det politiske ønske om en reform på området er navnlig udslag af konkrete danske domme, hvor Højesteret med henvisning til praksis fra EMD vurderede, at en udvisning ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.²⁴⁸ I forlængelse heraf udtalte forhenværende justitsminister Søren Pape i et samråd den 10. februar 2017 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."*²⁴⁹

På det internationale politiske plan kan nævnes, at den forhenværende britiske premierminister David Cameron op til vedtagelsen af Brighton-erklæringen i sin tale den 15. august 2011 udtrykte den britiske holdning til EMRK og EMD's fortolkningsstil. I sin tale udtalte David Cameron bl.a. følgende:

²⁴³ *Mennesson mod Frankrig* (2014), præmis 78-79. For så vidt angik retten til privatliv beskyttet af art. 8, fandt EMD, at der forelå en krænkelse.

²⁴⁴ Se bl.a. *Salem mod Danmark* (2016), præmis 82 og *Krasniqi mod Østrig* (2017), præmis 56.

²⁴⁵ Se nærmere afsnit 12.

²⁴⁶ Christoffersen m.fl., U.2015B.13, s. 8.

²⁴⁷ Kjølbros, Juristen nr. 5 2017, s. 153.

²⁴⁸ Hertil kan nævnes *Levakovic-sagen* (U 2016.2883 H), hvor Højesteret fandt, at udvisning ville være i strid med EMRK art. 8. På trods af at sagen aldrig blev indbragt for EMD, fremhæves den ofte i debatten om beskyttelsen efter art. 8 samt EMD's fortolkning heraf. Spørgsmålet om hvorvidt kritikken er berettiget bliver omtalt nærmere i afsnit 11.7.1. Se endvidere *Mchangama* (2017) s. 3.

²⁴⁹ Udkast til tale: Til besvarelse af samrådsspørgsmål I fra Folketingets Udenrigsudvalg d. 10. februar 2017.

“The truth is, the interpretation of human rights legislation has exerted a chilling effect on public sector organisations, leading them to act in ways that fly in the face of common sense, offend our sense of right and wrong, and undermine responsibility.”²⁵⁰

For så vidt angår kritik på det judicielle plan kan nævnes, at forhenværende højesteretspræsident Børge Dahl udtalte følgende:

“Kreativ judicial aktivisme sætter retssikkerheden under pres og kan på sigt blive en belastning for tilliden til domstolene og for domstolenes legitimitet.”²⁵¹

Som følge af denne utilfredshed har Europarådets stater i sluterklæringerne fra deres konferencer i Interlaken 2010, Izmir 2011, Brighton 2012, Bruxelles 2015 og København 2018 drøftet muligheden for at reformere EMRK og EMD, ligesom spørgsmålet om respekt for staternes skønsmargin blev drøftet.

Erklæringerne har karakter af politiske henstillinger og anbefalinger. Sådanne henstillinger kan efter omstændighederne indgå i fortolkningen af internationale traktater, hvilket følger af art. 31 (3)(a) og (b) i Wienerkonventionen om traktatretten.²⁵² Det er tvivlsomt, om henstillingerne har karakter af en *“efterfølgende aftale”* i Wienerkonventionens forstand. Til trods for at erklæringerne er juridisk uforpligtende for EMD, vil de følgende afsnit illustrere deres indvirkning på EMD's praksis. Det bør dog bemærkes, at det er de politiske kræfter i Europarådets 47 medlemslande, som råder over forandringsprocessen ved EMD, hvorfor spørgsmålet om EMD's udvikling er politisk.²⁵³ Det kommer til udtryk i de nedenfor omtalte erklæringer.

11.3.1 Interlaken-, Izmir-, og Brighton-erklæringerne

Reformprocessen blev indledt med Interlaken-erklæringen i 2010, hvor omfanget af subsidiaritetsprincippet og rækkevidden af staternes skønsmargin blev fremhævet. De nationale myndigheder fandtes som følge af deres direkte og vedvarende berøringsflade med nationale anliggender bedre egnede til at vurdere konkrete sager. EMD skulle derfor som udgangspunkt acceptere medlemsstaternes skønsmargin.²⁵⁴

Processen blev videreført med Izmir-erklæringen i 2011, som ligeledes fremhævede EMD's subsidiære karakter.²⁵⁵ Det blev fastslået, at:

“The Court is not an immigration Appeals Tribunal or a Court of fourth instance.”²⁵⁶

EMD skal således ikke fungere som appelinstans i udvisningssager, men derimod i højere grad respektere de nationale domstoles afgørelser, og alene gribe ind når der foreligger ekstraordinære omstændigheder. Det blev endvidere fremhævet, at:

²⁵⁰ <https://www.gov.uk/government/speeches/pms-speech-on-the-fightback-after-the-riots>

²⁵¹ Andersen, Juristen nr. 3 2017, s. 84.

²⁵² Wienerkonventionen af 23. maj 1969 om traktatretten. Se endvidere Andersen, Juristen nr. 3 2017, s. 91.

²⁵³ Christoffersen m.fl., U 2016B.392, s. 7.

²⁵⁴ Interlaken-erklæringen (2010), pkt. 9 b.

²⁵⁵ Mchangama, EU- & Menneskeret, 2013, s. 31.

²⁵⁶ Izmir-erklæringen (2011), pkt. A 3.

*"[the Member States] Invites the Court, when examining cases related to asylum and immigration, to assess and take full account of the effectiveness of domestic procedures and, where these procedures are seen to operate fairly and with respect for human rights, to avoid intervening except in the most exceptional circumstances."*²⁵⁷

Interlaken- og Izmir-erklæringerne var primært vedtaget som tekniske reformer rettet mod at løse problemet med det voksende antal sager ved EMD. Erklæringerne beskæftigede sig hovedsageligt med EMD's arbejdsform, hvilket kom til udtryk i Interlaken-erklæringens pkt. 6, der fremhævede behovet for at gennemføre en effektiv filtrering af de modtagne ansøgninger.

Først ved Brighton-erklæringen i 2012 ændrede reformprocessen karakter fra at være teknisk til at være politisk, idet der i perioden op til Brighton-erklæringens vedtagelse blev rettet kritik mod EMD.²⁵⁸

EMD's rolle og effektivitet var genstand for overvejelser i Brighton-erklæringen, med hvilken Europarådets 47 regeringer i fællesskab ønskede at flytte magten væk fra EMD og tilbage på det nationale niveau. Regeringerne udtrykte ligeledes utilfredshed med den dynamiske fortolkningsstil ved at fremhæve den manglende forudsigelighed, klarhed og sammenhæng i EMD's afgørelser.²⁵⁹ Brighton-erklæringen beskæftigede sig med forskellige elementer, og indeholdt i øvrigt en lang liste af forslag til forbedringer. Dette udtrykte et ønske om en strukturel forandring af EMD's generelle rolle.

Regeringerne påpegede endvidere behovet for, at EMD skulle lægge større vægt på subsidiaritetsprincippet/skønsmarginen, hvorved staternes gives større spillerum, samt at der skulle vedtages en streng holdning til åbenlyst ubegrundede sager, som skulle afvises mere konsekvent. Det blev fastslået, at medlemsstaterne:

*"Welcomes the development by the Court in its case law of principles such as subsidiarity and the margin of appreciation, and encourages the Court to give great prominence to and apply consistently these principles in its judgments."*²⁶⁰

Brighton-erklæringen var således et udtryk for den betydning, som de kontraherende stater til lægger subsidiaritetsprincippet og skønsmarginen. Herved opfordrede medlemsstaterne således EMD til at lægge stor vægt på disse principper og anvende dem i deres afgørelser.²⁶¹ I Brighton-erklæringens pkt. 12 B anføres bl.a.:

"Concludes that, for reasons of transparency and accessibility, a reference to the principle of subsidiarity and the doctrine of the margin of appreciation as developed in the Court's case law should be included in the Preamble to the Convention..."

²⁵⁷ Izmir-erklæringen (2011), pkt. A 3.

²⁵⁸ Christoffersen m.fl., U.2015B.13, s. 3 og 4.

²⁵⁹ Brighton-erklæringen (2012), pkt. 23.

²⁶⁰ Brighton-erklæringen (2012), pkt. 12 A.

²⁶¹ Kjølbros, Juristen nr. 5, 2017, s. 151.

Regeringerne besluttede endvidere at udarbejde et udkast til tillægsprotokol nr. 15, der foreskriver en indførelse af en udtrykkelig henvisning til subsidiaritetsprincippet og skønsmargin i EMRK's præambel. Det er herved tiltænkt, at EMD's tilbageholdenhed over for de nationale domstoles retspraksis øges. Vedtagelsen af tillægsprotokol nr. 15 understregede ligeledes vigtigheden af subsidiaritetsprincippet og staternes skønsmargin.²⁶² Denne ændring af EMRK's præambel udtrykker det, som medlemsstaterne ønskede at opnå med de vedtagne erklæringer, senest med København-erklæringen.

Indholdet af præamblen indgår i fortolkningen af EMRK efter art. 31 (1) i Wienerkonventionen, idet traktater skal fortolkes "*loyalt i overensstemmelse med den sædvanlige betydning, der måtte tillægges traktatens udtryk i deres sammenhæng og belyst af dens hensigt og formål*". Henvisningen til fortolkning af traktatens "*udtryk i deres sammenhæng*" indebærer, at traktatteksten skal ses i sin helhed, herunder med inddragelse af præamblen.²⁶³ Dette følger ligeledes af Wienerkonventionens art. 31 (2), hvorefter det eksplicit fremgår, at præamblen indgår i fortolkningen af en traktat.

11.3.2 Bruxelles- og København-erklæringerne

Bruxelles-erklæringen fra 2015 henviste tillige til staternes skønsmargin med et ønske om, at EMD vil "*remain vigilant in upholding the States Parties' margin of appreciation*." I erklæringen blev vigtigheden af en effektiv national implementering og fuldbyrdelse af EMD's domme fremhævet yderligere.²⁶⁴

Det bemærkes, at dommen *Salem mod Danmark* (2016) var den første indikation af staternes vide skønsmargin i udvisningssager efter vedtagelsen af Bruxelles-erklæringen. Denne praksis har været fulgt op med flere efterfølgende afgørelser fra 2017, herunder bl.a. *Hamesevic mod Danmark*, *Alam mod Danmark* og *Ndidi mod Storbritannien*.²⁶⁵ Dette tyder på, at de vedtagne erklæringer har haft en indflydelse på EMD's praksis på området for udvisning af kriminelle udlændinge. Heraf kan det udledes, at EMD ikke er utilbøjelig til at lade de nævnte erklæringer indgå ved dens anvendelse af EMRK.

I lighed med Brighton-erklæringen fra 2012 og Bruxelles-erklæringen fra 2015 anses København-erklæringen fra 2018 tillige at have en mere politisk karakter, idet det gennemgående træk havde været at sikre EMD's videre udvikling ved at tillægge staternes skønsmargin større betydning og styrke EMD's subsidiære rolle.²⁶⁶

København-erklæringen har ikke været et opgør med EMD's dynamiske fortolkningsstil på området for udvisning af kriminelle udlændinge, som der ellers var lagt op til af den danske regering. Den danske regering havde varslet, at Danmark ville bruge formandskabet for Euro-parådet i perioden fra november 2017 til maj 2018 til at kigge kritisk på EMRK's indflydelse i Danmark. I regeringsgrundlaget for VLAK-regeringen fra november 2016 anførtes det endvidere, at:

²⁶² Tillægsprotokol nr. 15 er på nuværende tidspunkt ratificeret af alle kontraherende medlemsstater, således den træder i kraft d. 1. august 2021.

²⁶³ Storgaard m.fl. (2019), s. 112.

²⁶⁴ Bruxelles-erklæringen (2015), pkt. 7, pkt. B og C.

²⁶⁵ Se afsnit 10.5 og 10.3 for sagernes konkrete omstændigheder og se afsnit 11.5 for sagernes betydning i relation til spørgsmålet om staternes skønsmargin.

²⁶⁶ København-erklæringen (2018), pkt. 31.

*”Der er behov for at se kritisk på den måde, som EMD’s dynamiske fortolkning har udvidet rækkevidden af dele af EMRK.”*²⁶⁷

I den endelige København-erklæring fremhæves betydningen af, at de kontraherende stater fuldbyrder EMD’s domme, ligesom at der i mangel heraf skal reageres *“in an open and determined manner.”*²⁶⁸ I forlængelse af Bruxelles-erklæringen, fremhæves også en effektiv national implementering af konventionen og de kontraherende staters ansvar herfor, ligesom EMD’s problemer med store sagsbunker ligeledes blev adresseret. Selvom initiativerne for at nedbringe EMD’s sagsbyrde med Interlaken-erklæringen delvist var opnået og antallet af klager som følge deraf var reduceret betydeligt, var der stadig behov for yderligere initiativer for at nedbringe sagsmængden.²⁶⁹

København-erklæringen lægger endvidere op til en øget dialog mellem EMD og medlemsstaterne. Herom udtalte Jonas Christoffersen, direktør for Institut for Menneskerettigheder, den 13. april 2018, følgende:

*”Så længe vi holder fast i Menneskerettighedsdomstolens autoritet og uafhængighed, så mener jeg, at dialog styrker menneskerettighederne. Det er en forudsætning for et velfungerende menneskerettighedssystem, at politikere og befolkninger i Europa bakker op om det. Derfor skal vi også have en dialog om menneskerettighederne.”*²⁷⁰

Samtidig kan en øget dialog mellem EMD og medlemsstaterne sætte spørgsmålstegn ved EMD’s uafhængighed, da dette åbner mulighed for at EMD udsættes for et politisk pres. Hertil anførte Trine Christensen, generalsekretær i Amnesty International, den 9. februar 2018, følgende:

*”Mange af forslagene vil styrke staternes mulighed for at udøve politisk påvirkning af domstolens arbejde, så nationale interesser spiller en større rolle, mens EMD skal holde sig i baggrunden. Dermed sender Danmark en åben invitation til lande med ondt i retssikkerheden, og som i forvejen har svært ved at efterleve domstolens afgørelser...”*²⁷¹

På baggrund heraf må det anses for nødvendigt, at EMD’s mulighed for efterprøvelse af de nationale afgørelser fastholdes på trods af overladelsen af en større skønsmargin. Såfremt det ikke er tilfældet, vil EMD’s domstolsbeskyttelse blive illusorisk. Dette harmonerer med subsidiaritetsprincippet, da subsidiaritetsprincippet ikke kun betyder, at EMD forholder sig mere tilbageholdende, men også at EMD griber ind, når de kontraherende stater ikke respekterer deres forpligtelser.

På udvisningsområdet har EMD i sin praksis fastslået, at de nationale domstole har et større spillerum, men at dette spillerum ikke er ubegrænset, idet EMD ikke vil være tilbageholdende, såfremt afgørelsen fremstår som vilkårlig eller åbenbart urimelig, eller såfremt den ikke er baseret på en grundig vurdering og nøje afvejning i overensstemmelse med de kriterier, der er

²⁶⁷ Se regeringsgrundlaget, Marienborgaftalen 2016, s. 55.

²⁶⁸ København-erklæringen (2018), pkt. 20.

²⁶⁹ København-erklæringen (2018), pkt. 14 og 43.

²⁷⁰ <https://menneskeret.dk/nyheder/koebenhavn-erklaering-skruer-dialog>

²⁷¹ [Regeringens forslag kan svække borgernes domstol | Amnesty International Danmark \(ritzau.dk\)](#)

fastlagt i EMD's praksis.²⁷² København-erklæringen kan ikke anses for en nydannelse i reformprocessen, men blot en videreførelse af den udviklingsproces, der allerede var iværksat med de øvrige erklæringer. Det er herefter tvivlsomt, hvilken selvstændig indvirkning København-erklæringen har haft på retsudviklingen.

Erklæringernes indvirkning på retspraksis vil blive undersøgt i det følgende med inddragelse af EMD's praksis på området for udvisning af kriminelle udlændinge. Forud herfor skal det vurderes, om der er hold i kritikpunkterne om den dynamiske fortolkning, herunder om den nye tendens inden for EMD's praksis på området for udvisning af kriminelle udlændinge kan siges at være et udslag af EMD's dynamiske fortolkning.

11.4 Er EMD's nye tendens et udslag af EMD's dynamiske fortolkningsstil?

Som specialet har belyst i afsnit 10, yder EMRK art. 8 om retten til respekt for privat- og/eller familieliv en vis beskyttelse af udlændinge mod udvisning, og sætter dermed visse grænser i de kontraherende staters frihed til at udvise disse. Den langvarige praksis fra EMD er i den danske debat blevet kritiseret som et eksempel på EMD's dynamiske fortolkningsstil. Det kan hertil nævnes, at forhenværende justitsminister Søren Pape var af den overbevisning, at EMD's dynamiske fortolkningsstil af menneskerettighederne hindrede regeringen i at føre den ønskede udlændingepolitik.²⁷³

Spørgsmålet er, om kritikken kan siges at være rettet mod EMD's dynamiske fortolkningsstil, eller om kritikken snarere bunder i medlemsstaternes utilfredshed med de praktiske konsekvenser, som anvendelsen af art. 8 i udvisningssager medfører.

Det er anført af Anders Henriksen, at det oprindeligt ikke var intentionen med EMRK art. 8, at denne skulle finde anvendelse i udvisningssager. Dette underbygger Henriksen med henvisning til EMD's tidlige praksis og konventionens forarbejder til tillægsprotokol nr. 4, der indeholder et forbud mod kollektiv udvisning af udlændinge. I den forbindelse blev spørgsmålet om individuel udvisning ikke reguleret, og et flertal af ekspertkomiteens medlemmer fandt, at dette skulle henhøre under staternes kompetence. Denne udtalelse udgjorde ikke en del af forarbejderne til art. 8 fra 1950, men fremkom under forberedelserne til tillægsprotokol nr. 4, hvorfor udtalelsens betydning for fortolkningen af art. 8 kan anses for tvivlsom.²⁷⁴ Ved anvendelse af den dynamiske fortolkning fandt EMD ifølge Henriksen fra midten af 70'erne, at art. 8 kunne yde beskyttelse mod udvisning.²⁷⁵

Heroverfor anfører Jens Elo Rytter, at det ud fra art. 8's ordlyd ikke synes overraskende, at udvisning af en udlænding kan udgøre et indgreb i vedkommendes ret til privat- og/eller familieliv, ligesom problemstillingen ikke omtales i forarbejderne. Hertil bemærker Rytter, at det heller ikke ses i EMD's udvisningspraksis, at EMD henviser til behovet for en dynamisk fortolkningsstil af art. 8 eller til behovet for en udvidende fortolkning for at sikre en effektiv rettighedsbeskyttelse. Det er dog muligt, at staterne ved vedtagelsen af art. 8 ikke havde været

²⁷² Se nærmere herom i afsnit 11.6.

²⁷³ [https://fyens.dk/artikel/pape-lover-opg%C3%B8r-med-fortolkning-af-menneskerettigheder-2017-2-10\(5\)](https://fyens.dk/artikel/pape-lover-opg%C3%B8r-med-fortolkning-af-menneskerettigheder-2017-2-10(5))

²⁷⁴ Efter Wienerkonventionen om traktatretten, art. 31(3) (a) og (b), kan "efterarbejder" have betydning ved fortolkningen, såfremt de har karakter af eller afspejler en efterfølgende aftale mellem de kontraherende stater om, hvordan en traktatbestemmelse skal forstås. Det er tvivlsomt, hvorvidt den foreliggende udtalelse har karakter af en sådan aftale. Se nærmere Rytter, Juristen nr. 5 2017, s. 164-165.

²⁷⁵ Henriksen, Juristen nr. 3, 2017, s. 104.

opmærksomme på bestemmelsens eventuelle indflydelse i sager om udvisning af udlændinge. Herefter konkluderede Rytter:

*“... at der ikke fortolkningsmæssigt er noget opsigtsvækkende, aktivistisk eller kritisabelt ved EMD’s fortolkning af EMRK artikel 8, hvorefter denne bestemmelse også omfatter beslutninger om udvisning af kriminelle udlændinge.”*²⁷⁶

EMD kan således ikke siges at have indfortolket en videre beskyttelse mod udvisning af kriminelle udlændinge, som ikke allerede kunne rummes inden for art. 8’s ordlyd. På baggrund heraf er det nærliggende at antage, at de førnævnte kritikpunkter i højere grad vedrører konkrete resultater fra EMD snarere end dens metodiske tilgang. Det kan derfor konkluderes, at den fortolkning, der er anlagt af EMD, ikke kan anses for vidtgående.

Som Jens Vedsted-Hansen bemærker, forekommer det ikke altid indlysende, hvad begrebet dynamisk fortolkning indebærer, ligesom begrebet tillige i daglig tale anvendes som udtryk for nye tendenser inden for EMD’s praksis, som de konkrete afgørelser fra EMD er et udtryk for.²⁷⁷

Det er således misvisende, at kritikken i den politiske debat eksplicit har været rettet mod den dynamiske fortolkning, når den i realiteten handler om staternes ønske om et større politisk råderum ved tildelingen af en bredere skønsmargin. Den misvisende kritik kan endvidere tilskrives den begrebsforvirring, der eksisterer mellem begreberne dynamisk fortolkning og staternes skønsmargin. Det kan samlet set konstateres, at omdrejningspunktet for den nye tendens ikke angår EMD’s dynamiske fortolkningsstil, navnlig en nyfortolkning af art. 8, men nærmere EMD’s sammenspil med de nationale domstole, herunder staternes *margin of appreciation*.

11.5 Erklæringernes betydning for EMD’s praksis

Formålet i det følgende er at undersøge, hvilken betydning de omtalte erklæringer har haft for EMD’s praksis på udvisningsområdet. Det skal med andre ord undersøges, hvorvidt der har vist sig en ny tendens i EMD’s praksis siden 2010 med Interlaken-erklæringens vedtagelse.

I en analyse foretaget af Jacob Mchangama blev udvisningspraksis fra EMD fra før 2012 sammenholdt med praksis fra 2012 med henblik på at vurdere, om det politiske pres i form af erklæringernes vedtagelse havde haft en indflydelse på EMD’s praksis. Ud fra analysen konkluderede Mchangama følgende:

*“Når EMD’s praksis fra før 2012 sammenlignes med praksis fra 2012 synes der at være en signifikant forskel i EMD’s tilgang i retning af større respekt for subsidiaritetsprincippet og den nationale skønsmargin.”*²⁷⁸

Det ovenstående synes at være tendensen i EMD’s praksis på trods af komplekse forhold i sammenligningsgrundlaget bl.a. i form af, at ingen sager er identiske, ligesom at der altid er tale om konkrete vurderinger i de enkelte sager.

Denne antagelse om en ændring af praksis eksemplificeres ifølge Mchangama yderligere af dommernes dissenser i afgørelserne fra 2012. Afgørelserne *Balogun mod Storbritannien* (2012) og *Samsonnikov mod Estland* (2012) blev afsagt med dommerstemmerne 5-2, ligesom

²⁷⁶ Rytter, Juristen nr. 5, 2017, s. 164-165.

²⁷⁷ Vedsted-Hansen, Juristen nr. 6, 2017, s. 239.

²⁷⁸ Mchangama, EU-ret & Menneskeret, 2013, s. 34.

mindretallet på 3 dommere i *Shala mod Schweiz (2012)* eksplicit udtalte, at flertallet afveg fra tidligere praksis. I denne forbindelse henviste mindretallet bl.a. til *A.W. Khan mod Storbritannien (2010)*, hvor EMD fremhævede det forhold, at klager havde boet størstedelen af sit liv i Storbritannien og ikke længere havde en reel tilknytning til oprindelseslandet som et moment, der talte for krænkelse af art. 8. De samme kriterier blev ikke tillagt afgørende vægt i afgørelserne fra 2012. Prøvelsestilgangen i *A.W. Khan mod Storbritannien (2010)* afspejlede ligeledes EMD's mere klassiske tilgang i form af en udførlig gennemgang af relevante Maslov-kriterier, hvorefter EMD fandt, at der forelå en krænkelse af art. 8.²⁷⁹ Den samme prøvelsestilgang kunne genfindes i de nævnte afgørelser fra 2012, men de enkelte kriterier blev ikke tillagt samme relative vægt.

Dissenserne i afgørelserne fra 2012 vidner endvidere om en uenighed om retstilstanden, men flertallets vurdering tyder på en udvikling i praksis.²⁸⁰ Afgørelserne fra 2012 udtrykte således en ændret vægtning af de kriterier, der er opstillet i EMD's praksis. Denne ændrede tilgang stemmer overens med henstillingen om tilbageholdenhed i Izmir-erklæringen, hvorefter EMD alene skal gribe ind under "*de mest exceptionelle omstændigheder*", samt Interlaken- og Brighton-erklæringernes øgede fokus på den nationale skønsmargin. Praksis efterfulgt af Brighton-erklæringen illustrerer, at EMD kan være lydhør over for Europarådets erklæringer ved sin anvendelse af EMRK i udvisningssager.

Den islandske dommer og sektionspræsident ved EMD, Robert Spano, konstaterede i en artikel fra 2014, at Brighton-, Interlaken- og Izmir-erklæringerne samt den heraf afledte tillægsprotokol nr. 15 med tilføjelsen af den direkte henvisning til subsidiaritetsprincippet i konventionens præambel havde skabt øget incitament for EMD til at udvikle sin praksis. I praksis efterfulgt af erklæringernes vedtagelse havde EMD ifølge Spano demonstreret en villighed til at rette sig efter velbegrundede nationale myndigheders afgørelser via sin tillempede prøvelsesadgang.²⁸¹

Spano omtalte i den forbindelse den næste fase af EMD's udvikling som "*the age of subsidiarity*", da staterne i lyset af de vedtagne erklæringer på visse områder gives en større skønsmargin end tidligere. Som et eksempel herpå fremhæves afgørelser, hvor de bagvedliggende nationale processer, herunder den parlamentariske beslutningsproces, ligeledes blev inddraget i vurderingen af, hvorvidt der forelå en krænkelse af konventionen.²⁸² Dette viser ligeledes, at EMD's tilbageholdenhed i høj grad afhænger af den nationale beslutningsproces og de nationale myndigheders evne til at træffe velbegrundede afgørelser.

Retsudviklingen flugter med Spanos synspunkter. Som allerede nævnt er *Salem mod Danmark (2016)* det første tydelige tegn på den nye tendens. I dommen fandt EMD enstemmigt, at udvisning af klager ikke var i strid med art. 8.

²⁷⁹ Dommen er behandlet mere udførligt i afsnit 10.3.2.

²⁸⁰ Mchangama, CEPOS, 2012, side 6.

²⁸¹ Spano, 2014, s. 491.

²⁸² Spano nævnte i denne forbindelse sagen *Animal Defenders International mod Storbritannien (2013)*, hvor de nationale myndigheder forud for vedtagelsen af den omtvistede lovgivning havde inddraget praksis fra EMD samt foretaget en dybdegående analyse af foreneligheden med konventionen. Dette var afgørende for, at EMD statuede, at der ikke forelå en krænkelse i sagen. Se Spano, 2014, s. 497 f., hvor afgørelsen er omtalt.

*“In the light of the above, the Court recognises that the Supreme Court carefully balanced the competing interests and explicitly took into account the criteria set out in the Court’s case-law, including the applicant’s family situation.”*²⁸³

EMD fandt ud fra en samlet vurdering, at Højesteret nøje havde afvejet de konkurrerende interesser og eksplicit havde taget hensyn til de kriterier, som EMD havde opstillet i sin praksis, ligesom EMD af denne årsag var tilbageholdende med at foretage sin egen skønsvurdering.²⁸⁴

Det er bemærkelsesværdigt, at afgørelsen i Højesteret var afsagt med dissens. Højesterets flertal på 6 dommere fandt, at klager havde en central og ledende rolle i udøvelsen af vedvarende, organiseret og grov narkotikakriminalitet. Herefter fandt flertallet, at klager, uanset hensynet til hans ægtefælle og 8 børn i Danmark, skulle udvises med indrejseforbud for bestandig. Den dissenterende dommer, Jytte Scharling, udtalte følgende:

*“Jeg finder imidlertid, at hensynene til hans otte mindreårige børn taler afgørende mod udvisning, jf. udlændingelovens § 26, stk. 2. Under hensyn til kriminalitetens alvor finder jeg, at T3 bør advares ved en betinget udvisning mod at begå yderligere kriminalitet, og at han derfor skal udvises betinget, jf. udlændingelovens § 24 b.”*²⁸⁵

At afgørelsen bevægede sig på kanten af art. 8, understreges yderligere af, at landsretten var delt 3-3 i udvisningsspørgsmålet, således at 3 dommere fra landsretten stadfæstede byrettens afgørelse om betinget udvisning. Alligevel fandt EMD enstemmigt, at der ikke forelå en krænkelse af art. 8. EMD’s afgørelse i *Salem mod Danmark (2016)* illustrerer ligeledes vanskeligheden ved at forudsige udfaldet af proportionalitetsvurderingen i henhold til art. 8 (2). EMD anførte følgende i sin samlede vurdering, hvor den tog hensyn til:

*“The sovereignty of member States to control and regulate the residence of aliens on their territory.”*²⁸⁶

Det var første gang EMD eksplicit tillagde staternes suverænitet på udlændingområdet afgørende betydning i proportionalitetsvurderingen.²⁸⁷

EMD’s tilbageholdende linje er fulgt op med senere afgørelser, herunder bl.a. *Krasniqi mod Østrig (2017)*, hvor EMD enstemmigt fandt, at sagen skulle afvises som værende åbenbar grundløs, og udtalte i den forbindelse følgende:

*“...The Court concludes that the authorities have not overstepped the margin of appreciation accorded to them in immigration matters by expelling the applicant.”*²⁸⁸

De ovenfor anførte afgørelser illustrerer, at EMD er villig til at give de kontraherende stater en vis skønsmargin i udvisningssager, om end der med afgørelserne fortsat bestod en usikkerhed

²⁸³ Salem mod Danmark (2016), præmis 82.

²⁸⁴ Henriksen, Juristen nr. 3, 2017, s. 105.

²⁸⁵ Se U 2012.225 H (T3), s. 23.

²⁸⁶ Salem mod Danmark (2016), præmis 82.

²⁸⁷ Rytter, Juristen nr. 5, 2017 s. 167.

²⁸⁸ Krasniqi mod Østrig (2017), præmis 56.

i, hvad skønsmarginen indebar, ligesom der var behov for en præcisering fra EMD's side. EMD fik efterfølgende anledning til at præcisere udtalelserne i afvisningsafgørelsen *Hamesevic mod Danmark* (2017), hvor EMD udtalte følgende:

*“The Court finds no grounds for concluding that such a finding was arbitrary or manifestly unreasonable.”*²⁸⁹

Med henvisning til landsrettens afgørelse om familiens mulighed for at etablere sig i oprindelseslandet konstaterede EMD, at landsrettens skøn hverken kunne betragtes som *“arbitrary”* eller *“manifestly unreasonable”*. Denne formulering indikerer en yderst tilbageholdende linje i EMD's prøvelse, der senere blev gentaget i *Alam mod Danmark* (2017), hvor denne standardformulering blev anvendt som grundlag for efterprøvelsen af den nationale udvisningsbeslutning.²⁹⁰ I lighed med afgørelsen i *Hamesevic mod Danmark* (2017) hæftede EMD sig ved, at de danske domstole havde foretaget en grundig afvejning af klagers personlige forhold samt modstående hensyn under inddragelse af relevante Maslov-kriterier. Herefter fandt EMD ikke grundlag for at tilsidesætte afvejningen, idet EMD om de danske domstoles resultat udtalte følgende:

*“Having regard to the above, the Court has no reason to call into question the conclusions reached by the domestic courts on the basis of the balancing exercise which they carried out. Those conclusions were neither arbitrary nor manifestly unreasonable.”*²⁹¹

De ovennævnte afgørelser er udtryk for en ændret vægtning af Maslov-kriterierne til fordel for staternes interesse i at udvise. Analysen i afsnit 10 illustrerer denne ændrede vægtning af hensynene i proportionalitetsafvejning i nyere praksis fra EMD. EMD tillægger det betydning, at opretholdelsen af familielivet kan ske gennem besøg til oprindelseslandet eller via telefonisk kontakt.²⁹² I visse tilfælde ses det også accepteret, at familien henvises til at følge med den kriminelle udlænding til oprindelseslandet.²⁹³ I sådanne sager kan Maslov-kriteriet om den begåede kriminalitets art og grovhed eller tidligere begået kriminalitet veje tungere end de øvrige hensyn, der skal inddrages i vurderingen.

Med henvisning til afgørelserne *Hamesevic mod Danmark* (2017) og *Alam mod Danmark* (2017) sammenfattede EMD i *Ndidi mod Storbritannien* (2017) udtrykkeligt indholdet af den nye prøvelsesstandard. I dommens præmis 76 anførte EMD nogle centrale bemærkninger vedrørende EMD's efterprøvelse i udvisningsafgørelser og statens skønsmargin:

“The requirement for “European supervision” does not mean that in determining whether an impugned measure struck a fair balance between the relevant interests, it is necessarily the Court’s task to conduct the Article 8 proportionality assessment afresh. On the contrary, in Article 8 cases the Court has generally understood the margin of appreciation to mean that, where the independent and impartial domestic courts have carefully examined the facts, applying the relevant human rights standards consistently with the Convention and its case-law,

²⁸⁹ *Hamesevic mod Danmark* (2017), præmis 43.

²⁹⁰ Indholdet af denne standardformulering er beskrevet nærmere nedenfor.

²⁹¹ *Alam mod Danmark* (2017), præmis 35.

²⁹² Se hertil bl.a. *Salem mod Danmark* (2016) præmis 81, *Krasniqi mod Østrig* (2017) præmis 63 og 65, *Hamesevic mod Danmark* (2017) præmis 34.

²⁹³ *Hamesevic mod Danmark* (2017) præmis 42.

*and adequately balanced the applicant's personal interests against the more general public interest in the case, it is not for it to substitute its own assessment of the merits (including, in particular, its own assessment of the factual details of proportionality) for that of the competent national authorities. The only exception to this is where there are shown to be strong reasons for doing so. 8. (...) Consequently, in two recent cases concerning the expulsion of settled migrants, the Court declined to substitute its conclusions for those of the domestic courts, which had thoroughly assessed the applicants' personal circumstances, carefully balanced the competing interests and took into account the criteria set out in its case law, and reached conclusions which were "neither arbitrary nor manifestly unreasonable" (see *Hameševic v. Denmark* (dec.), no. 25748/15, § 43, 16 May 2017 and *Alam v. Denmark* (dec.), no. 33809/15, § 35, 6 June 2017)."*²⁹⁴

Af denne præmis kan det udledes, at såfremt de nationale domstole

- grundigt har oplyst sagens omstændigheder, og
- nøje har afvejet de modstående hensyn under inddragelse af EMD's kriterier, vil EMD respektere en national afgørelse om udvisning,
- medmindre den fremstår som "vilkårlig eller åbenbart urimelig."

Denne prøvelsesstandard er efter sin ordlyd meget tilbageholdende i efterprøvelsen af de nationale udvisningsafgørelser, hvorved staternes råderum i sådanne afgørelser udvides. Kravet om vilkårlighed eller åbenbart urimelighed er formentlig den mest tilbageholdende prøvelsesstandard, der kan formuleres, idet EMD udelukkende efterprøver, hvorvidt de nationale domstole selv har foretaget proportionalitetsvurderingen under inddragelse af de relevante kriterier fastlagt i EMD's praksis.²⁹⁵ Dette er med andre ord et udtryk for, at EMD ikke nødvendigvis på ny er nødsaget til at foretage sin egen proportionalitetsafvejning og erstatte de nationale domstoles konklusion med sin egen for at vurdere, hvorvidt udvisningen er nødvendig i et demokratisk samfund.²⁹⁶

Som ovenfor anført afspejler de nævnte afgørelser, der er fra 2016 henholdsvis 2017, den indflydelse, som vedtagelsen af Bruxelles-erklæringen og de tidligere erklæringer har haft på EMD's praksis. Efter Bruxelles-erklæringens vedtagelse i 2015 ses en eksplicit ændring i EMD's tilgang i sager om udvisning af kriminelle udlændinge, hvorved EMD påtager sig en mere tilbageholdende rolle og herved cementerer det paradigmeskift, som de kontraherende stater har efterspurgt.

Præmisserne i *Ndidi mod Storbritannien* (2017) er blevet videreført i nyere praksis, hvor EMD synes at have formuleret en "standardformulering" vedrørende sin prøvelsestilgang ved spørgsmålet om, hvorvidt en udvisning kan retfærdiggøres efter EMRK art. 8 (2). Standardformuleringen lyder som følgende:

"Where the balancing exercise has been undertaken by the national authorities in conformity with the criteria laid down in the Court's case-law, the Court would require strong reasons to substitute its view for that of the domestic courts."

²⁹⁴ *Ndidi mod Storbritannien* (2017), præmis 76.

²⁹⁵ Rytter, *Juristen* nr. 5, 2017, s. 167-168.

²⁹⁶ Næser m.fl., *Juristen* nr. 6, 2020, s. 272.

Denne standardformulering anvendes bl.a. i præmis 45 i *Levakovic mod Danmark (2018)*, i præmis 35 i afvisningsafgørelsen *Mohammed mod Danmark (2018)*, i præmis 65 i *Munir Johana mod Danmark (2021)* og i præmis 81 i *Khan mod Danmark (2021)*, hvor EMD udtalte, at de danske domstole havde foretaget en grundig afvejning i overensstemmelse med de relevante kriterier fra EMD's praksis, hvorfor der ikke var grundlag for at tilsidesætte de nationale domstoles afgørelser. Standardformuleringens indhold er ligeledes gengivet København-erklæringens pkt. 28 (c).

Denne standardformulering udtrykkes under tiden forskelligt, men har det samme indhold desuagtet de forskellige formuleringer. Dette eksemplificeres gennem præmis 63 i *Assem Hassan Ali mod Danmark (2018)*, hvor EMD blot konstaterede, at de danske domstole, herunder byretten og landsretten, havde foretaget en grundig afbalancering af modstående interesser og udtrykkeligt inddraget relevante kriterier fra EMD's praksis. Heri ligger implicit, at der ikke forelå tilstrækkelig tungtvejende grunde ("*strong reasons*") for at tilsidesætte den nationale domstols afgørelse.

Dette paradigmeskifte, hvorved EMD indtager en mere tilbageholdende rolle, har medført, at den substantielle vurdering og den individuelle afvejning af konkrete Maslov-kriterier i de enkelte sager som udgangspunkt ikke efterprøves af EMD. Dette medfører øgede krav til de bagvedliggende nationale beslutningsprocesser og rammerne af de nationale domstoles udvisningsafgørelser. Dette kan navnlig udledes af den sikkerhedsventil, der ligger i prøvelsesstandarden, da EMD er forpligtet til at gribe ind, såfremt den nationale afgørelse fremstår som "vilkårlig eller åbenbart urimelig," eller såfremt de nationale domstole i øvrigt ikke har foretaget en grundig "*balancing exercise*". Denne prøvelsesstandard er sammenlignelig med de danske domstoles prøvelse af skønsmæssige forvaltningsafgørelser i henhold til Grundlovens § 63, hvilket vil blive omtalt nærmere nedenfor i afsnit 11.6.2.

Det anførte bekræfter endvidere, at EMD har efterkommet de kontraherende staters ønske om, at EMD indtager en mere subsidieret rolle, der allerede blev fremhævet med Izmir-erklæringens vedtagelse i 2011. EMD bliver således alene "aktiveret", når sådanne ovenfor nævnte omstændigheder foreligger, hvilket ligeledes skal ses i lyset af subsidiaritetsprincippet's tostrengede struktur, da det i flere afgørelser af EMD er blevet fremhævet, at overladelsen af en videre skønsmargin til staterne går hånd i hånd med europæisk kontrol ("*European supervision*").

København-erklæringens indflydelse på EMD's praksis kan bl.a. vurderes ud fra dommene *Levakovic mod Danmark (2018)* og *Assem Hassan Ali mod Danmark (2018)*. Afgørelserne kan anses for at videreføre nyere tendenser om øget subsidiaritet og en ændret vægtning af Maslov-kriterierne i EMD's prøvelse i udvisningssager. Klagerne i de respektive domme tilhører hver sin tilfældegruppe, som er skitseret ovenfor i afsnit 10.2 og 10.5, hvorfor klagerne ikke befandt sig i sammenlignelige situationer med hensyn til graden af beskyttelse efter EMRK art. 8.

For så vidt angik klager i *Levakovic mod Danmark (2018)*, havde denne tilbragt størstedelen af sit liv i Danmark, mens klager i *Assem Hassan Ali mod Danmark (2018)* indrejste til Danmark som 20-årig. Den afgørende forskel var dog, at der i sidstnævnte afgørelse var et beskyttelsesværdigt hensyn at tage til klagers 6 børn. Med forskellig retlige argumentationer i sine præmisser nåede EMD til det samme resultat i begge sager.

I *Levakovic mod Danmark (2018)* kvalificerede EMD ikke hvilken vægt, som de enkelte hensyn skulle tillægges i proportionalitetsvurderingen, idet dette i første omgang var overladt til

de nationale domstoles skøn. EMD bemærkede, at de danske domstole havde foretaget en grundig proportionalitetsvurdering, hvorfor EMD var tilbageholdende i sin prøvelse af den nationale udvisningsafgørelse, men EMD efterprøvede dog i et vist omfang de danske domstoles vurdering, og udtalte følgende herom:

*“...In the Court’s view, when assessing the “nature and seriousness” of the offences committed by the applicant, the national authorities were thus entitled to take the view that they attained a level of gravity warranting expulsion unless other counterbalancing criteria militated against imposing that measure in the light of the Court’s case-law...”*²⁹⁷

Et gemmegående træk ved afgørelsen var, at EMD henviste til de nationale domstoles afgørelser, og derved i højere grad betonede sagsbehandlingen frem for den konkret truffe afgørelse, idet EMD påså om de nationale domstole havde inddraget relevante kriterier fra EMD’s praksis. Dette er et markant udtryk for øget subsidiaritet.

Dette illustrerer ligeledes, at EMD ikke skal agere som fjerdeinstans organ, hvilket er i overensstemmelse med staternes ønske fremsat i Izmir-erklæringen og videreført med de øvrige erklæringer.²⁹⁸ EMD skal i stedet agere *“as a safeguard for individuals whose rights and freedoms are not secured at the national level”*.²⁹⁹

I *Assem Hassan Ali mod Danmark (2018)* foretog EMD en mere intensiv prøvelse sammenholdt med den førømtalte afgørelse. I dommen gennemgik EMD de relevante Maslov-kriterier i sin prøvelse, og konkluderede i præmis 63 med henvisning til bl.a. *Ndidi mod Storbritannien (2017)*, at de nationale domstole nøje havde afvejet de konkurrerende interesser med inddragelse af klagers familiesituation. Dommen bekræfter tendensen med den ændrede vægtning af Maslov-kriterierne, idet EMD med henvisning til *Salem mod Danmark (2016)* anførte, at hensynet til den begåede kriminalitets art og grovhed og tidligere begået kriminalitet kunne veje tungere end andre hensyn, herunder hensynet til den pågældendes familie. Den ændrede vægtning kom ligeledes til udtryk ved, at EMD bemærkede, at kontakten for 5 af klagers børn kunne opretholdes via besøg til oprindelseslandet, samt at kontakten til alle 6 børn kunne opretholdes på anden vis.³⁰⁰ I dommen fastholdt EMD således sin mere klassiske tilgang til udvisningssager, dog med en række nye elementer.³⁰¹

De to omtalte afgørelser er illustrerende for, at når de nationale domstole i tråd med standardformuleringen foretager en grundig afvejning af relevante hensyn, vil EMD ikke erstatte de nationale domstoles skøn med sit eget skøn. Af disse grunde var konventionens art. 8 ikke til hinder for udvisning. Forhenværende justitsminister Søren Pape udtalte med henvisning til de nævnte afgørelser i et debatindlæg i Kristelig Dagblad den 13. april 2019 følgende om København-erklæringens indflydelse på retspraksis:

“Tænk bare på den storkriminelle kroatiske statsborger Jura Levakovic og den jordanske statsborger Assem Hassan Ali, der begge havde klaget over deres udvisningsdomme. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fastholdt – i

²⁹⁷ Levakovic mod Danmark (2018), præmis 44.

²⁹⁸ Næser m.fl., Juristen nr. 6, 2020, s. 272-275.

²⁹⁹ København-erklæringen, pkt. 28 (a).

³⁰⁰ Assem Hassan Ali mod Danmark (2018), præmis 62.

³⁰¹ Næser m.fl., Juristen nr. 6, 2020, s. 274.

*afgørelser, som reflekterer København-erklæringen – at Danmark er i sin gode ret til at udvise de to.*³⁰²

Pape er således af den overbevisning, at København-erklæringen har gjort udvisning af kriminelle udlændinge lettere. Det er dog vanskeligt at påpege, hvilken selvstændig indflydelse København-erklæringen isoleret set har haft på EMD's praksis, idet København-erklæringen må ses i forlængelse af de tidligere vedtagne erklæringer, da alle erklæringer har en indbyrdes sammenhæng, og således kan siges at være medvirkende til den nye tendens. Illustrerende er også, at den første indikation på den nye tendens var *Salem mod Danmark (2016)*, der blev afsagt i forlængelse af Bruxelles-erklæringen.

Det kan ligeledes bemærkes, at der i afgørelserne *Khan mod Danmark (2021)* og *Munir Johana mod Danmark (2021)*, begge afsagt den 12. januar 2021, i præmis 81 henholdsvis 65 henvises eksplicit til subsidiaritetsprincippet. Afgørelserne ligger på linje med den nye tendens, der ses i EMD's afgørelser siden *Salem mod Danmark (2016)*.

I *Khan mod Danmark (2021)* videreføres EMD's tilbageholdende tilgang og EMD's øgede fokus på den bagvedliggende beslutningsproces. Dette kom til udtryk ved, at EMD forholdte sig til de hensyn, som Højesteret havde inddraget ved sin vurdering, ligesom der blev knyttet en bemærkning til dissensen i Højesteret. EMD henholdt sig blot til Højesterets vurdering, idet EMD efter en gennemgang af relevante Maslov-kriterier med henvisning til Højesterets præmisser bemærkede, at Højesteret "*properly took [the criterion "the length of the applicant's stay in the country from which he or she is to be expelled"] into account*" og "*duly took [the criterion "the time elapsed since the offence was committed and the applicant's conduct during that period"] into account*".³⁰³

Med henvisning til *Salem mod Danmark (2016)* og *Hamesevic mod Danmark (2017)* bemærkede EMD, at klager kunne opretholde kontakten til sine forældre og søskende gennem telefon, øvrige kommunikationsmidler eller besøg til oprindelseslandet.³⁰⁴ Det var første gang, at EMD henviste til, at kontakten kunne opretholdes på anden vis i sager, hvor der alene var tale om indgreb i klagers privatliv. Det er ikke overraskende, at dette princip udstrækkes til privatlivsrelationer, da det kan være relevant at opretholde kontakten til øvrige familiemedlemmer.³⁰⁵

Tilsvarende gør sig gældende i dommen *Munir Johana mod Danmark (2021)* hvis præmisser er sammenlignelige med *Khan mod Danmark (2021)*. I dommen bemærkede EMD bl.a. følgende:

*"It notes that all levels of court, including the Supreme Court, explicitly and thoroughly assessed whether the expulsion order could be considered to be contrary to Denmark's international obligations."*³⁰⁶

I overensstemmelse med København-erklæringens pkt. 28 (c) vil EMD ikke erstatte de nationale domstoles vurdering, når der er foretaget en grundig afvejning af modstående interesser, "*unless there are strong reasons for doing so*". Heri ligger den før omtalte sikkerhedsventil,

³⁰² <https://www.kristeligt-dagblad.dk/debatindlaeg/justitsministeren-koebenhavn-erklaering-har-gjort-udvisning-af-kriminelle-udlaendinge>

³⁰³ *Khan mod Danmark (2021)*, præmis 76 og 78.

³⁰⁴ *Khan mod Danmark (2021)*, præmis 80.

³⁰⁵ Næser m.fl., EU- & Menneskeret, nr. 1, 2021, s. 12.

³⁰⁶ *Munir Johana mod Danmark (2021)*, præmis 65.

der er medvirkende til at sikre en effektiv beskyttelse af menneskerettighederne. I det følgende vil indholdet af sikkerhedsventilen blive behandlet, samt hvilke konsekvenser, det har for EMD's prøvelsestilgang, at der ikke er foretaget en tilstrækkelig grundig vurdering af udvisningsspørgsmålet.

11.6 Sikkerhedsventilen

11.6.1 Indledende bemærkninger

Betegnelsen "sikkerhedsventilen" vil i nærværende speciale blive anvendt om den prøvelse, som EMD iværksætter, når den nationale udvisningsafgørelse fremstår som "vilkårlig eller åbenbart urimelig", eller såfremt de nationale domstole i øvrigt ikke har foretaget en grundig "*balancing exercise*".

Formålet med dette afsnit er at undersøge prøvelsesintensiteten i tilfælde, hvor sikkerhedsventilen bliver "aktiveret". Dette vil blive sammenholdt med dansk rets almindelig forvaltningsret, idet EMD's prøvelsestilgang i udvisningssager er sammenligning med de danske domstoles prøvelse af skønsmæssige forvaltningsafgørelser i henhold til Grundlovens § 63.

Indledningsvist vil de danske domstoles prøvelsestilgang i sager efter Grundlovens § 63 blive omtalt, hvorefter EMD's prøvelsestilgang i sager, hvor sikkerhedsventilen træder i kraft, undersøges. Dette vil ske ud fra en analyse af sager, hvor EMD fandt, at de nationale myndigheder ikke havde foretaget en tilstrækkelig grundig vurdering af udvisningsspørgsmålet med omhyggelig afvejning af de relevante hensyn ud fra de kriterier, der følger af EMD-praksis.

11.6.2 Prøvelsen ved de danske domstole kontra EMD's prøvelse

Hele forvaltningens virksomhed er omfattet af prøvelsesretten efter Grundlovens § 63, men prøvelsesintensiteten er varierende, alt efter om der foreligger prøvelseshæmmende eller prøvelsesfremmende faktorer. Ved prøvelseshæmmende faktorer forstås forhold, der har betydning for domstolenes prøvelsesintensitet i en retning, som mindsker domstolenes tilbøjelighed til at foretage en intensiv prøvelse af forvaltningsafgørelserne. I den almindelige forvaltningsret betragtes det som en prøvelseshæmmende faktor, at forvaltningsafgørelsen angår en lovbestemmelse, der er formuleret upræcist og dermed overlader forvaltningen et skøn.

Såfremt en forvaltningsmyndighed træffer afgørelse i henhold til en skønsbestemmelse, vil domstolene bl.a. efterprøve, om forvaltningsafgørelsen er baseret på saglige hensyn, om alle saglige hensyn er inddraget, om der er foretaget et pligtmæssigt skøn, og om lighedsgrundsætningen er overholdt. Hvis disse retlige krav er opfyldt, vil domstolene som udgangspunkt ikke gå nærmere ind i afvejningen af de saglige hensyn.³⁰⁷

For så vidt angår forhold, der kan fremme prøvelsesintensiteten, kan det anføres, at retlige mangler, såsom tilsidesættelse af magtfordrejningsgrundsætningen, der indeholder et forbud mod at inddrage usaglige eller uvedkommende hensyn i afvejningen, kan føre til en intensiveret prøvelse af forvaltningens afgørelser. Det er således naturligt, at domstolene fuldt ud efterprøver, om forvaltningen har anvendt saglige hensyn ved skønsudøvelsen. Såfremt der foreligger et usagligt hensyn, vil domstolsprøvelsen derfor blive intensiveret. Domstolene prøver derfor i et vist omfang den skønsmæssige afvejning i sådan en situation.³⁰⁸

³⁰⁷ Revsbech, m.fl. (2016), s. 407.

³⁰⁸ Revsbech, m.fl. (2016), s. 406-407 og 424.

På dette punkt kan der henvises til EMD's prøvelse i sager om udvisning af kriminelle udlændinge i henhold til EMRK art. 8 (2), hvor den kontraherende stat skal påvise, at betingelserne er opfyldt. Mens den fornødne lovhjemmel og det anerkendelsesværdige formål almindeligvis er til stede og ofte er ubestridt, vil proportionalitetsafvejningen, herunder vurderingen af om udvisningen er nødvendig i et demokratisk samfund, ofte være afgørende for foreneligheden med art. 8. EMD's prøvelse varierer ligeledes, idet prøvelsesintensiteten afhænger af, hvor grundige de nationale domstole har været i deres afgørelser.

Som det er anført i afsnit 11.5, tyder udviklingen i praksis på, at EMD har anlagt en mere tilbageholdende linje i sin prøvelse. Vurderingen efter EMRK art. 8 er en retlig vurdering, der indebærer en afvejning af alle relevante hensyn opstillet i EMD's praksis. Der overlades en bredere skønsmargin til de kontraherende stater, navnlig som følge af de forskellige erklæringer.³⁰⁹ De nationale domstole har således en vis skønsmargin i vurderingen af, hvorvidt et indgreb efter art. 8 er nødvendig i et demokratisk samfund, om udvisningen er proportionel og forfølger et legitimt formål. EMD har dog samtidig anført, at de nationale domstole skal anvende relevante kriterier, som EMD har fastslået i sin praksis. Der kan i den forbindelse henvises til udvisningssagen *Gablishvili mod Rusland* (2014), hvor EMD anførte følgende:

*“The Court’s task in exercising its supervisory function is not to take the place of the national authorities, but rather to review, in the light of the case as a whole, the decisions they have taken within their margin of appreciation. In so doing, the Court has to satisfy itself that the national authorities applied standards which were in conformity with the principles established in its case-law and, moreover, that they based their decisions on an acceptable assessment of the relevant facts. Indeed, it is settled case-law that the requirement under Article 8 § 2 that the interference be “necessary in a democratic society” raises a question of procedure as well as one of substance. The procedural safeguards available to the individual will be especially material in determining whether the respondent State has, when fixing the regulatory framework, remained within its margin of appreciation. In particular, the Court must examine whether the decision-making process leading to measures of interference was fair and such as to afford due respect to the interests safeguarded to the individual by Article 8.”*³¹⁰

Citatet er særdeles velegnet til at illustrere EMD's tilgang i udvisningssager. Den brede skønsmargin kommer i udvisningssager til udtryk ved, at de nationale domstoles skøn ikke erstattes, såfremt der er foretaget en grundig afvejning af relevante Maslov-kriterier.³¹¹ Dette betyder, at EMD i sin prøvelse ikke prøver alle forhold i dybden på grund af subsidiaritetsprincippet.

Ræsonnementet bag EMD's formulering af sikkerhedsventilen i form af betingelsen om vilkårlighed eller åbenbart urimelighed (“arbitrary or manifestly unreasonable”) er sammenligneligt med den forvaltningsretlige magtfordrejningslære. Udtrykket “arbitrary” kan sammenholdes med det forvaltningsretlige begreb usaglige hensyn indeholdt i magtfordrejningslæren. Grundsætningen om saglig forvaltning indeholder krav til forvaltningsafgørelsens materielle rigtighed og lovlighed. Det indebærer, at forvaltningsafgørelsen skal være båret af saglige hensyn eller præmisser, hvilket vurderes ud fra lovens formål, forarbejder og lovens indhold i øvrigt.³¹²

³⁰⁹ Se afsnit 11.3.1 og 11.3.2.

³¹⁰ *Gablishvili mod Rusland* (2014), præmis 48.

³¹¹ Se afsnit 9.3.4.3 for en nærmere gennemgang af Maslov-kriterierne.

³¹² Revsbech, m.fl. (2016), s. 225-226.

Afgørelsen *Alam mod Danmark* (2017) belyser dette synspunkt. I afgørelsen anførte EMD i præmis 35, at de nationale domstoles afgørelse ikke kunne betragtes som værende vilkårlig eller åbenbart urimelig. EMD fremhævede, at de nationale domstole havde inddraget relevante Maslov-kriterier, og på baggrund heraf foretaget en grundig vurdering af klagers personlige forhold og den begåede kriminalitets art og grovhed. EMD gik således ikke nærmere ind i de nationale domstoles afvejning af de saglige hensyn.³¹³

11.6.3 Sikkerhedsventilen i EMD's praksis

Spørgsmålet er herefter, hvilken betydning det har for EMD's prøvelse i udvisningssager, at sikkerhedsventilen bliver aktiveret. Dette spørgsmål vil blive besvaret ud fra en analyse af afgørelserne *Saber og Boughassal mod Spanien* (2018) og *I.M. mod Schweiz* (2019), hvor EMD fandt, at de nationale myndigheder ikke havde foretaget en tilstrækkelig grundig vurdering.

Saber og Boughassal mod Spanien (2018) omhandlede udvisning af 2 marokkanske statsborgere (herefter klager 1 og klager 2) efter idømmelse af strafferetlige domme. Begge klagere havde opnået midlertidig opholdstilladelse i Spanien, indtil de fik meddelt længerevarende opholdstilladelse.³¹⁴ Som følge af strafferetlige domme iværksatte de spanske myndigheder udvisningsproceduren over for klagerne. Klager 1 var senest blevet idømt 1 års betinget fængselsstraf for salg af narkotika, mens klager 2 senest var idømt 3 år og én dags fængselsstraf for narkotikahandel. Udvisningsafgørelserne var i første omgang ledsaget af et 4-årigt og et 10-årigt indrejseforbud for henholdsvis klager 1 og klager 2. Indrejseforbuddets varighed for klager 2's vedkommende blev efterfølgende nedsat af den nationale forvaltningsdomstol fra 10 til 3 år under hensyntagen til proportionalitetsprincippet og klagers personlige og familiemæssige forhold.³¹⁵

Begge klagere påstod, at de automatisk var blevet udvist i henhold til den spanske udlændingelovs § 57, stk. 2, alene på baggrund af deres strafferetlige domme, og uden at de spanske myndigheder havde inddraget hensynet til klagernes personlige forhold, herunder deres integration og familieband i Spanien. Klagerne gjorde gældende, at dette var i strid med deres rettigheder efter art. 8.

Den spanske regering anførte, at afvejningen mellem klagernes ret til privat- og/eller familieliv over for hensynet til forebyggelse af uro og forbrydelse allerede var foretaget af den spanske lovgivningsmagt i forbindelse med vedtagelsen af den spanske udlændingelovs § 57, stk. 2, hvorefter der skal ske udvisning af en udlænding, der er blevet fundet skyldig i en forsætlig strafbar handling, der straffes med frihedsberøvelse i over et år. Regeringen anførte endvidere, at klagernes personlige og familiemæssige situationer alene ville få betydning for proportionalitetsvurderingen ved fastsættelsen af varigheden af indrejseforbuddet.³¹⁶

EMD bemærkede, at klager 1 ikke havde stiftet egen familie, men hans mor og søskende boede i Spanien, hvilket ikke konstituerede et familieliv i henhold til art. 8, idet der ikke forelå nogen form for afhængighed mellem klager 1 og dennes familiemedlemmer. For så vidt angik klager 2, var denne blevet gift med en marokkansk statsborger, der var indrejst til Spanien som led i

³¹³ Afgørelsen er nærmere omtalt i afsnit 10.3 og 11.5.

³¹⁴ *Saber og Boughassal mod Spanien* (2018), præmis 43.

³¹⁵ *Saber og Boughassal mod Spanien* (2018), præmis 49.

³¹⁶ *Saber og Boughassal mod Spanien* (2018), præmis 34 og 35.

familiesammenføring, hvorfor det var muligt, at denne omstændighed ville medføre, at der eksisterede et familieliv efter art. 8. I sagen var det ikke muligt at fastslå den præcise alder, hvori klagerne ankom til Spanien. Det kunne dog ikke bestrides, at klagerne havde gået i skole i Spanien siden de var mindst 12 år gamle, ligesom klagerne havde fået den obligatoriske grundskoleuddannelse i Spanien. Under hensyntagen til varigheden af klagernes ophold i opholdslandet samt deres forhold til deres familiemedlemmer i Spanien, forelå der et indgreb i klagernes ret til respekt for privatliv i art. 8's forstand.³¹⁷

Herefter vurderede EMD, om udvisningsafgørelserne var nødvendige i et demokratisk samfund. Indledningsvist anførte EMD, at den ikke accepterede den spanske regerings anbringende om, at lovgivningsmagten allerede havde foretaget en "*balancing exercise*". Dette skal ses i lyset af, at kriteriet om den begåede kriminalitets art og grovhed alene er ét af de kriterier, der skal afvejes af de nationale domstole i vurderingen efter art. 8. EMD anførte endvidere, at den begåede lovovertrædelse isoleret set ikke kunne føre til den konklusion, at klagerne ikke havde sociale eller familiemæssige bånd til opholdslandet. De nationale domstole havde kun foretaget denne afvejning for så vidt angik varigheden af det meddelte indrejseforbud.³¹⁸

EMD anerkendte, at den begåede kriminalitet ikke var til klagernes fordel, men bemærkede samtidig, at de nationale domstole ikke havde undersøgt karakteren og alvoren af den konkrete begåede kriminalitet eller de øvrige kriterier, der er fastlagt i EMD's praksis. De nationale domstole havde således ikke taget højde for varigheden af klagernes ophold i opholdslandet, navnlig den omstændighed, at klagerne havde tilbragt deres formative år/ungdom i opholdslandet samt haft deres skolegang der. Der var heller ikke taget højde for klager 2's familiesituation eller kriteriet om fastheden af begge klageres sociale, kulturelle og familiemæssige bånd til henholdsvis oprindelseslandet og opholdslandet.

Af disse grunde fandt EMD, at de nationale domstole ikke havde afvejet alle relevante hensyn i overensstemmelse med de kriterier, som EMD havde fastslået i sin praksis, hvorfor der fandtes at være en krænkelse af art. 8.³¹⁹

Dommer Keller tilsluttede sig det synspunkt, at der havde været en krænkelse af art. 8, og fremkom med uddybende bemærkninger i dommens særudtalelse. Dommer Keller anførte, at dommen ikke skulle tages til udtryk for, at de nationale domstole havde overskredet sin skønsmargin, da det ville forudsætte, at der var udøvet et skøn. Fraværet af en sådan afvejning udgjorde en væsentlig overtrædelse af forpligtelserne i henhold til konventionen, hvilket var det afgørende for udfaldet af den foreliggende sag. Dette understreges yderligere af, at dommer Keller i sin særudtalelse henviste til afgørelserne *Baghli mod Frankrig* (1999) og *C. mod Belgien* (1996), hvis omstændigheder var faktuel sammenlignelige med klagernes i den foreliggende sag. I de nævnte afgørelser fandt EMD ikke, at der forelå en krænkelse af art. 8.³²⁰ Det kan indikere, at såfremt der på nationalt plan var foretaget en fuldstændig proportionalitetsafvejning, ville resultatet formentlig have været anderledes.

Dommen, herunder dommer Kellers særudtalelse, illustrerer, at forudsætningen for at staterne gives større skønsmargin er, at der foretages en reel og konkret afvejning. Dommen skal ikke tages til udtryk for, at udvisningen af klagerne nødvendigvis ville udgøre en krænkelse af art. 8. Den omstændighed, at de nationale domstole ikke havde foretaget en afvejning, og som følge

³¹⁷ Saber og Boughassal mod Spanien (2018), præmis 43.

³¹⁸ Saber og Boughassal mod Spanien (2018), præmis 48-49.

³¹⁹ Saber og Boughassal mod Spanien (2018), præmis 50 og 51.

³²⁰ Saber og Boughassal mod Spanien (2018), dommer Kellers særudtalelse, præmis 2-4.

deraf automatisk havde udvist klagerne i henhold til den nationale lovgivning uden at foretage en individuel vurdering, var afgørende for udfaldet.

Der kan endvidere drages paralleller til den forvaltningsretlige grundsætning om skøn under regel. I en prøvelse efter Grundlovens § 63 prøver de danske domstole, om en forvaltningsafgørelse indebærer en tilsidesættelse af forbuddet mod skøn under regel, og prøvelsen er relativ intensiv.³²¹ Den omtvistede spanske lovgivning i den konkrete sag afskar de nationale domstole fra at udøve et skøn, hvorved de nationale domstole ikke foretog det pligtmæssige skøn. Det behøver således ikke at være en tilsidesættelse af magtfordrejningslæren, der medfører en mere tilbundsgående prøvelse, da en tilsidesættelse af det pligtmæssige skøn også har en indvirkning på prøvelsestilgangen. Dette afspejles tillige i EMD's prøvelse i dommen, der ikke havde karakter af den klassiske prøvelsestilgang, men hvor EMD snarere indtog en mere fremtrædende og kritisk rolle. Dette kom navnlig til udtryk i dommens præmis 47 og 48, hvor EMD afviste regeringens anbringende, ligesom EMD afviste regeringens ræsonnement om, at en individuel vurdering af klagernes tilknytning til Spanien ikke skulle foretages i forbindelse med en afgørelse efter den spanske udlændingelovs § 57, stk. 2.

Tilsvarende i *I.M. mod Schweiz (2019)* fandt EMD, at der forelå en krænkelse af art. 8. Sagen omhandlede udvisning af en statsborger fra Kosovo efter idømmelse af 2 år og 3 måneders fængsel for voldtægt begået i 2003. Klager var indrejst til Schweiz som 29-årig og gjorde gældende, at der på grund af hans helbredstilstand bestod et afhængighedsforhold mellem klager og dennes/ham og hans? myndige børn. EMD fandt, at der forelå et indgreb i klagers ret til privat- og familieliv efter art. 8, idet EMD accepterede, at der forelå et sådant afhængighedsforhold mellem klager og dennes voksne børn.³²²

Det var herefter afgørende, hvorvidt indgrebet i klagers rettigheder efter art. 8 kunne siges at være nødvendigt i et demokratisk samfund. De nationale domstole fandtes at have foretaget en ufuldstændig proportionalitetsafvejning, idet der ikke var taget hensyn til Maslov-kriteriet om tiden efter den begåede kriminalitet og den pågældendes adfærd i denne periode. Hertil blev det bemærket, at lovovertrædelsen blev begået for 12 år siden, ligesom klagers helbred var forværret i denne periode. Kriteriet om fastheden af klagers sociale, kulturelle og familiemæssige tilknytning til opholdslandet og oprindelseslandet blev heller ikke inddraget i vurderingen. De nationale domstole havde således ikke foretaget en afvejning af samtlige hensyn, der er fastslået i EMD's praksis.

I forlængelse af det anførte til førnævnte afgørelse *Saber og Boughassal mod Spanien (2018)*, henviste EMD i præmis 77 i *I.M. mod Schweiz (2019)* til, at såfremt der var foretaget en grundig afvejning med inddragelse af alle relevante kriterier, ville EMD i tråd med subsidiaritetsprincippet være tilbøjelig til at acceptere de nationale domstoles udvisningsafgørelse. Dette kan suppleres af bemærkningerne i dommer Kellers særudtalelse til *I.M. mod Schweiz (2019)*, hvori det anførtes, at der fandtes at være momenter, der talte til fordel for statens ret til at udvise, herunder bl.a. grovheden af den begåede lovovertrædelse, klagers sene indrejse til opholdslandet, tilstedeværelsen af behandlingsmuligheder i oprindelseslandet og klagers begrænsede tyske sprogkundskaber.³²³

³²¹ Revsbech, m.fl., (2016), s. 403.

³²² *I.M. mod Schweiz (2019)*, præmis 62 og 63.

³²³ *I.M. mod Schweiz (2019)*, dommer Kellers særudtalelse, præmis 3 og 4.

De ovenfor nævnte afgørelser besvarer således ikke spørgsmålet, om hvorvidt staterne har overtrådt deres skønsmargin, da begge sager omhandler ufuldstændige proportionalitetsvurderinger, hvilket understøttes af dommer Kellers særudtalelse i førstnævnte afgørelse og EMD's eksplicitte henvisning til subsidiaritetsprincippet i sidstnævnte afgørelse. Det påpeger den nye tendens i EMD's retspraksis, idet afgørelserne formentlig ville have fået et andet udfald, såfremt staterne havde foretaget en fuldstændig proportionalitetsvurdering i lyset af subsidiaritetsprincippet og staternes skønsmargin.

Sammenfattende kan det anføres, at EMD's prøvelsestilgang i udvisningssager i henhold til art. 8 (2) kan sammenholdes med de danske domstoles prøvelse af forvaltningsafgørelser efter Grundlovens § 63. Begrænsninger i prøvelsen af forvaltningens skønudøvelse kommer til udtryk i afvejningen af saglige hensyn. Såfremt de kriterier, som forvaltningen lovligt kan indtage, ikke alle taler for samme resultat, må forvaltningen afveje kriterierne over for hinanden.³²⁴ De danske domstole prøver ikke denne afvejning, medmindre der er holdepunkter herfor, f.eks. i kraft af en retlig mangel. På tilsvarende vis vil EMD i lyset af den nye tendens ikke tilsidesætte de nationale domstoles afvejning af relevante Maslov-kriterier. Eksempelvis kan en klager ikke gøre gældende, at de nationale domstole har lagt for lidt vægt på et bestemt lovligt kriterium, såfremt de nationale domstole har foretaget en grundig "*balancing exercise*", og afgørelsen i øvrigt ikke fremstår som vilkårlig eller åbenbart urimelig. Det kan dog ikke afvises, at der undtagelsesvist vil kunne foreligge en situation, hvor der påviseligt er lagt for lidt vægt på et af de hensyn, der normalt tillægges stor vægt af EMD, f.eks. kriterieret om udlændingens tilknytning til opholdslandet. I sådanne situationer kan det tænkes, at den nationale afgørelse vil fremstå som åbenbart urimelig.

På nuværende tidspunkt findes der ikke eksempler på, at EMD har statueret krænkelse af art. 8 i udvisningssager, såfremt de nationale domstole har foretaget en nøje proportionalitetsafvejning af relevante kriterier fra EMD's praksis. Af denne årsag er det ikke muligt at klarlægge, hvad der skal til, før EMD finder, at der foreligger sådanne "*strong reasons*", at en national afgørelse kan tilsidesættes som værende vilkårlig eller åbenbart urimelig.³²⁵

Ovenstående viser, at sikkerhedsventilen består af minimum to kanaler, hvorefter sikkerhedsventilen vil blive aktiveret, såfremt 1) de nationale domstole ikke nøje har afvejnet de modstående hensyn under inddragelse af EMD's kriterier, eller 2) såfremt den nationale udvisningsafgørelse fremstår som vilkårlig eller åbenbart urimelig. Det kan til dels anføres, at der allerede ligger to kanaler i udtrykket vilkårlig eller åbenbart urimelig.

Såfremt EMD i tråd med standardformuleringen finder, at de nationale domstole har inddraget relevante Maslov-kriterier og foretaget en grundig afvejning heraf, bliver spørgsmålet herefter, om sikkerhedsventilens anden kanal bliver aktiveret. Afgørelserne i *Saber og Boughassal mod Spanien (2018)* og *I.M mod Schweiz (2019)* er eksempler på, at EMD overtager prøvelsen, da sikkerhedsventilens første kanal blev aktiveret, idet de nationale domstole havde foretaget ufuldstændige proportionalitetsafvejninger.

Som udgangspunkt vil sikkerhedsventilens anden kanal ikke være relevant at vurdere, såfremt sikkerhedsventilens første kanal er aktiveret. Dette kan eksemplificeres gennem de omtalte afgørelser, hvor EMD ikke vurderede, hvorvidt udvisningen af klagerne kunne siges at være vil-

³²⁴ Christensen (1988), s. 88.

³²⁵ Storgaard, m.fl. (2019), s. 331.

kårlig eller åbenbart urimelig, idet EMD statuerede krænkelse, allerede fordi sikkerhedsventilens første kanal var blevet aktiveret. Tværtimod tyder dommer Kellers særudtalelse i begge domme sammenholdt med den nye tendens på, at begge klagere kunne udvises, uden at dette i sig selv vil være i strid med EMRK.

Det kan tænkes, at såfremt EMD statuerede krænkelse i *Khan mod Danmark (2021)*, kunne det være sket med henvisning til, at sikkerhedsventilens anden kanal blev aktiveret. Dommer Lars Hjortnæs' dissens i Højesterets afgørelse i *U 2019.751 H* kan siges at være et udtryk for, at udvisningen ifølge Hjortnæs formentlig kunne tænkes at være åbenbart urimelig, og dermed udgøre en krænkelse af art. 8. Det skal navnlig ses i lyset af klagers senest begåede kriminalitet, der resulterede i en fængselsstraf på 3 måneder samt den begrænsede tilknytning til oprindelseslandet.³²⁶

11.7 Dansk retspraksis i lyset af EMD's nye tendens

11.7.1 Tankeeksperiment

Formålet med dette afsnit er at undersøge om tidligere nationale udvisningsdomme kan forventes få et andet resultat i lyset af den nye tendens, såfremt de var blevet afsagt på nuværende tidspunkt. Dette tankeeksperiment foretages ved at holde nogle ældre udvisningsdomme, hvor danske domstole har afvist udvisning med henvisning til EMRK art. 8, op mod nyere praksis fra EMD og Maslov-kriterierne.³²⁷

I dommen *U 2012.225 H (T1 og T2)* udviste Højesteret T1 og T2 betinget, idet forholdene nævnt i UDL § 26, stk. 1, ifølge Højesteret talte afgørende imod ubetinget udvisning, jf. UDL § 26, stk. 2. Det skal herefter vurderes om denne dom i dag kunne have fået et andet udfald uden at blive underkendt af EMD.

T1, der var en 20-årig armensk statsborger, indrejste til Danmark som 8-årig. T1 var tidligere straffet med fængsel i 6 måneder og blev under straffesagen idømt fængsel i 4 år og 6 måneder for bl.a. videresalg af kokain og heroin i betydeligt omfang. T1 havde en stærk tilknytning til Danmark, idet han havde haft en betydelig del af sin opvækst og skolegang her, ligesom hans mor og søster også boede i Danmark. T1 talte og skrev dansk, og måtte anses for at have stærke sociale, kulturelle og familiemæssige bånd til Danmark. For så vidt angik T1's tilknytning til Armenien var denne begrænset, idet T1 besad begrænsede sproglige kompetencer til at kunne begå sig i Armenien, ligesom T1 heller ikke havde været i Armenien siden sin indrejse til Danmark og ikke havde forbindelse med slægtninge i oprindelseslandet, herunder sin far.

T2, der var en 21-årig bosnisk statsborger, indrejste til Danmark som 3-årig sammen med sine forældre og lillebror. T2 var tidligere straffet ved 5 domme, herunder for bl.a. overtrædelse af straffelovens § 266, våbenloven samt bekendtgørelse om euforiserende stoffer, og blev under straffesagen idømt fængsel i 3 år og 6 måneder for bl.a. videresalg af kokain og heroin. T2 havde en stærk tilknytning til Danmark som følge af sit langvarige ophold, skolegang og familierelationer i landet. T2's tilknytning til oprindelseslandet var begrænset, da han ikke havde besøgt Bosnien siden sin udrejse, om end hans farmor var bosiddende der. Han talte og kunne skrive bosnisk.

³²⁶ Se nærmere om dommer Lars Hjortnæs' dissens i afsnit 10.2.3 og *Khan mod Danmark (2021)* er ligeledes yderligere omtalt i afsnit 11.5.

³²⁷ Dommene til dette afsnit er udvalgt på baggrund af Rytters artikel i *Juristen*, nr. 5, 2017, samt en analyse foretaget af Institut for Menneskerettigheder: "Udvisning af kriminelle udlændinge" (2017).

Byretten tog anklagemyndighedens udvisningspåstand til følge, mens landsretten valgte at udvise T1 betinget med dommerstemmerne 5-1 og frifandt T2 for påstanden om udvisning. Selv om Højesteret besluttede at udvise T1 og T2 betinget, kan det antages, at EMD i dag vil være tilbøjelig til at acceptere en ubetinget udvisning af T1 og T2 i lyset af EMD's nye tendens. Tankeeksperimentet bygger generelt på den forudsætning, at dansk retspraksis opfylder EMD's krav til en grundig vurdering og nøje balancering af de hensyn, der er fastlagt i EMD's praksis.³²⁸

T1 og T2 havde en væsentlig stærkere tilknytning til opholdslandet end oprindelseslandet, ligesom begge i et vist omfang beherskede sproget i det land, som de var statsborgere i, om end T1's armenske sprogkundskaber var ret begrænset.

I *Khan mod Danmark (2021)* og *Levakovic mod Danmark (2018)* accepterede EMD udvisning af klagerne, selv om klagerne havde en væsentlig stærkere tilknytning til Danmark end deres oprindelseslande. I lyset af disse domme bør det overvejes, om EMD i dag vil acceptere udvisning af T1 og T2, særligt henset til T2's kriminalitetsmønster. Kriteriet om den begåede kriminalitets art og grovhed kan efter omstændighederne veje tungere end andre hensyn. T1 og T2 var idømt langvarige frihedsstraffe for grov narkotikakriminalitet, som er en kriminalitetsform, som EMD ser med alvor på.³²⁹ T1 og T2 havde tillige en central rolle i forbindelse med den begåede kriminalitet, hvilket taler for udvisning.

De tiltalte er omfattet af tilfældegruppen beskrevet i afsnit 10.2, og nyder således en god beskyttelse grundet deres langvarige ophold, men denne tilfældegruppe har ikke et beskyttelsesværdigt familieliv i art. 8's forstand, hvorfor retten til privatliv er afgørende. Hertil kan det anføres, at T1 og T2 ganske vist beherskede det danske sprog og havde haft en betydelig del af deres opvækst i Danmark, men de tiltalte havde hverken færdiggjort en uddannelse eller haft tilknytning til arbejdsmarkedet. Kommunen havde endvidere opgivet at iværksætte hjælpeforanstaltninger over for begge tiltalte som følge af deres manglende medvirken hertil. Det bør herefter overvejes, hvor stor en vægt Maslov-kriteriet om fastheden af sociale, kulturelle og familiemæssige bånd med opholdslandet bør tillægges i proportionalitetsafvejningen i lyset af EMD's nye tendens.

Henset til det ovenfor nævnte og T1 og T2's muligheder for at kunne etablere sig i deres oprindelseslande, da de begge havde familie i oprindelseslandene og besad sproglige kompetencer til at kunne begå sig der, er det nærliggende at antage, at en ubetinget udvisning ville blive accepteret af EMD i dag. Dette kan sammenholdes med *Munir Johana mod Danmark (2021)*, præmis 62, hvorefter klagers tilknytning til oprindelseslandet på samme måde som T1 og T2 kunne kvalificeres som begrænset. EMD accepterede udvisning af klager i *Munir Johana mod Danmark (2021)*, uden at dette udgjorde en krænkelse af EMRK art. 8. Det vil ligeledes være i overensstemmelse med retningslinjerne i lovforslag L 156 at udvise T1 og T2.³³⁰

I *U 2013.2587 H* valgte Højesteret ligeledes at udvise tiltalte betinget med en prøvetid på 2 år efter afsoning, idet der måtte stilles strenge krav til den kriminalitet, der kunne føre til udvisning, samt den omstændighed, at der ikke i de tidligere sager mod tiltalte var nedlagt påstand om udvisning eller betinget udvisning.

³²⁸ Dette kan sammenholdes med de domme behandlet i afsnit 11.6.3.

³²⁹ Se nærmere herom i afsnit 9.3.4.3.

³³⁰ Lovforslag L 156, pkt. 2.4.2.1. Der kan tillige henvises til afsnit 10.2.4.

Sagen angik udvisning af en 35-årig tyrkisk statsborger, som var født og opvokset i Danmark, og som for en række forhold begået i en lang årrække var straffet ved 26 domme, og samlet idømt betinget og ubetinget frihedsstraffe i 16 år. Tiltalte blev senest idømt 2 års fængsel for besiddelse af en skarpladt pistol på åben gade. Tiltaltes mor og tre brødre boede i Danmark. Tiltaltes to børn på 5 og 6 år, som han havde ret til samvær med, boede hos deres mor i Belgien. Vedrørende tiltaltes tilknytning til Tyrkiet kunne det anføres, at han havde opholdt sig der i perioder i 1992, 1993 og 1998, ligesom han beherskede det tyrkiske sprog.

Både byretten med dommerstemmerne 2-1 og landsretten med dommerstemmerne 4-2 tog anklagemyndighedens påstand om udvisning til følge. Mindretallet i byretten og landsretten hæftede sig ved, at tiltalte ved den senest begåede kriminalitet og de tidligere domme ikke var blevet straffet for at påføre andre alvorlig personskade eller at bringe andres liv i fare. Dette anses efter EMD's praksis for en formildende omstændighed, idet der var tale om ikke-voldelige forbrydelser.³³¹ Der kan dog knyttes nogle bemærkninger til mindretallets begrundelse, da det ikke er rammende at antage, at tiltalte ikke havde bragt andres liv i fare, eftersom tiltalte ved flere lejligheder var blevet straffet for overtrædelser af våbenlovgivningen, og senest for besiddelse af en skarpladt pistol på offentligt tilgængelige steder.³³² Højesteret ændrede enstemmigt de tidligere instansers afgørelser, under hensyntagen til, at tiltalte var født i Danmark og havde haft sin opvækst og skolegang her i landet, hvorfor der måtte stilles meget strenge krav til den kriminalitet, der kunne føre til udvisning. Endvidere tillagde Højesteret det betydning, at der ikke i de tidligere sager mod tiltalte var nedlagt påstand om udvisning eller betinget udvisning.

Ud fra de ovenfor nævnte betragtninger, herunder henvisningen til *Khan mod Danmark (2021)*, *Levakovic mod Danmark (2018)* og *Munir Johana mod Danmark (2021)*, synes det nærliggende at antage, at EMD også i denne sag ville acceptere ubetinget udvisning af tiltalte i dag under hensyntagen til den begåede kriminalitets art og grovhed, tidligere kriminalitetsmønster og adskillige ophold i oprindelseslandet.

Tiltalte havde således en tilknytning til Tyrkiet udover sit statsborgerskab, idet han talte tyrkisk og havde været på flere besøg i Tyrkiet, heraf et længerevarende ophold i 7 måneder samt 6-7 ferierejser som barn. Tiltalte havde endvidere været gift med en tyrkisk statsborger, og det må herefter antages, at tiltaltes sproglige og kulturelle bånd til oprindelseslandet styrkes i kraft af sådant et ægteskab.

Vedrørende kriteriet om fastheden af tiltaltes sociale, kulturelle og familiemæssige bånd til Danmark kan det anføres, at han ikke havde nogen uddannelse udover skolegangen, eller nævneværdig tilknytning til arbejdsmarkedet, idet han havde modtaget kontanthjælp hele sit voksenliv.

Det følger bl.a. af *M.E mod Danmark (2014)*, at såfremt en udlænding har begrænset kontakt/samvær med sine børn, vil hensynet til disse veje mindre tungt i proportionalitetsvurderingen efter art. 8 (2). Det fremgår af *U 2013.2587 H*, at der allerede forinden en eventuel udvisningsdom forelå vanskeligheder ved praktiseringen af samværsretten som følge af den geografiske afstand og tiltaltes afsoninger. I nyere praksis ses også at EMD henviser til, at kontakten til familien ville kunne opretholdes gennem besøg og kontakt via telefon eller internet.³³³ Det er således nærliggende at antage, at hensynet til tiltaltes børn ikke vil indgå med betydelig vægt

³³¹ Maslov mod Østrig, præmis 84 og se afsnit 9.3.4.3.

³³² Starup, U.2014B.69, s. 3.

³³³ Se nærmere herom i afsnit 11.5.

i proportionalitetsafvejningen, da EMD formentlig vil hen vise til, at kontakten kan opretholdes på anden vis.

Højesteret tillagde det endvidere betydning, at tiltalte ikke tidligere var blevet advaret med betinget udvisning. Hertil bemærkede Jens Elo Rytter, at dette ikke kunne have haft afgørende vægt, idet det ikke blev tillagt betydning i *U 2012.225 H (T3)*.³³⁴ Hertil kan det bemærkes, at Rytters henvisning til *U 2012.225 H (T3)* er et tvivlsomt belæg for dette synspunkt, da T3's senest begåede kriminalitet var alvorligere, ligesom der var tale om forskellige typer af kriminalitet, hvorfor betydningen af manglende tidligere udvisningspåstande ikke uden videre kan overføres til *U 2013.2587 H*. Institut for Menneskerettigheder finder dog ligeledes, at fraværet af tidligere påstande om udvisning ikke var til hinder for udvisning henset til den gentagne og alvorlige kriminalitet.³³⁵

Allerede efter dommens afsigelse kritiserede Peter Starup i *U 2014B.69* resultatet i *U 2013.2587 H*, der ifølge Starup ligner en juridisk frihåndstegning. Starup var af den overbevisning, at der kunne ske udvisning af tiltalte uden krænkelse af konventionens art 8. Dette vurderede Starup ud fra relevant praksis fra EMD, som blev holdt op mod Højesterets afgørelse i *U 2013.2587 H*. Dissensen fra de tidligere instanser sammenholdt med Starups kommentar til dommen i *U 2014B.69* illustrerer, at afgørelsen i sin tid formentlig var på kanten af at være nødvendig for at undgå krænkelse af art. 8. En eventuel afgørelse om udvisning vil i dag formentlig ikke udgøre en krænkelse af art. 8.

Sammenholdt med dommene *U 2012.225 H (T1 og T2)* og *U 2013.2587 H*, synes det mere tvivlsomt, om en ubetinget udvisning af tiltalte i *U 2016.2883 H (Levakovic-sagen)* vil blive accepteret af EMD i dag.

U 2016.2883 H (Levakovic-sagen) omhandlede spørgsmålet om udvisning af en 46-årig kroa-tisk statsborger. Tiltalte indrejste til Danmark som 3-årig i 1972. Tiltaltes mor, søskende og hans fire børn boede i Danmark, ligesom tiltalte havde eneforældremyndigheden over sine 2 mindreårige børn, der ikke havde kontakt til deres mor, der var stofmisbruger. Tiltalte var senest idømt en fængselsstraf på 1 år og 6 måneder for besiddelse af en pistol med ammunition i et privat hjem, hvor tiltalte var gæst, samt trusler over for to unge mennesker, der var til stede i det pågældende hjem. Forud for den aktuelle sag var tiltalte straffet ved i alt 27 domme siden hans fyldte 18. år. Ved 23 af dommene var han blevet idømt fængselsstraf på i alt 10 år, der havde ført til afsoning af i alt 7 års fængsel. Det følger af UDL § 22, nr. 2, 3 og 8, at tiltalte skulle udvises, medmindre det ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, jf. UDL § 26, stk. 2. Denne vurdering blev bl.a. foretaget efter EMRK art. 8.³³⁶

Byretten ønskede, med henvisning til grovheden af tiltaltes aktuelle personfarlige kriminalitet, tidligere begået personfarlig kriminalitet og manglende integration at udvise tiltalte ubetinget med indrejseforbud i 12 år. Landsretten var delt i spørgsmålet om udvisning (3-3). Højesteret afviste ubetinget udvisning. I proportionalitetsvurderingen lagde Højesteret vægt på, at tiltalte havde opholdt sig i Danmark næsten hele sit liv, samt at hans familiemedlemmer og børn boede i Danmark. Endvidere tillagde Højesteret hensynet til tiltaltes mindreårige børn betydning, idet

³³⁴ Rytter, Juristen nr. 5 2017, s. 170,

³³⁵ Institut for Menneskerettigheder (2017) s. 30.

³³⁶ Højesteret henviste endvidere til EU-opholdsdirektivets art. 28, stk. 3, litra a, samt praksis fra EU-domstolen. Dette vil ikke blive omtalt yderligere, jf. afsnit 3.

børnene ikke havde forbindelse til deres mor, og børnene ville have vanskeligheder ved at opretholde kontakten til tiltalte efter en eventuel udvisning. Afslutningsvist bemærkede Højesteret, at tiltalte havde begrænset tilknytning til Kroatien. Af disse grunde vurderede Højesteret, at trods tiltaltes kriminelle løbebane ville udvisningen være et uproportionelt indgreb henset til, at der heller ikke tidligere var nedlagt påstand om udvisning eller betinget udvisning.³³⁷

På den ene side kan det anføres, at det udslagsgivende for Højesterets vurdering var hensynet til tiltaltes mindreårige børn, idet tiltalte havde et reelt forhold til sine børn, der også besøgte tiltalte regelmæssigt i fængslet og var glade for disse besøg. Det havde ligeledes haft betydning, at børnene ingen kontakt havde til deres mor, og tiltalte af disse grunde reelt var børnenes eneste forælder. Det forhold, at tiltaltes børn efter landsrettens dom blev anbragt uden for hjemmet uden samtykke fra tiltalte, ændrede ifølge Højesteret ikke ved denne vurdering.³³⁸

Anklagemyndighedens dispositioner i tidligere straffesager var ligeledes afgørende i proportionalitetsvurderingen, navnlig den omstændighed, at der ikke tidligere var blevet nedlagt påstand om hverken betinget eller ubetinget udvisning. I en parentetisk bemærkning på dommens side 11 fremhævede Højesteret, at:

“Der har ikke tidligere været nedlagt påstand om udvisning eller betinget udvisning over for T (efter de regler, der var gældende, da han begik de forhold, som han blev dømt for i 2011, kunne der ske betinget udvisning i tilfælde, hvor en udlænding i forbindelse med en dom for strafbart forhold måtte antages at være tæt på at blive udvist).”

Den ovenfor citerede præmis tyder på, at såfremt der tidligere var nedlagt påstand om betinget udvisning, ville denne påstand med betydelig sandsynlighed være blevet taget til følge af domstolene.³³⁹

Der forelå således konkrete omstændigheder i sagen, der forhindrede udvisning. Som anført i afsnit 11.3 er kritikken af EMD navnlig et udslag af konkrete danske domme, herunder *Levakovic-sagen*, der har fået stor medieomtale som værende et “skræmmebillede” for, hvordan art. 8 hindrer udvisning af kriminelle udlændinge. Dommen er dog næppe et godt belæg for art. 8’s omfattende rækkevidde i udvisningssager som følge af sagens konkrete omstændigheder.³⁴⁰

På den anden side kan det ikke med sikkerhed afvises, at EMD i dag ville acceptere en udvisning af tiltalte. Det skal ses i lyset af det i afsnit 11.5 anførte, hvorved EMD indtager en mere tilbageholdende rolle i kraft den bredere skønsmargin, som EMD har tildelt staterne. Nyere praksis fra EMD viser, at den begåede kriminalitets art og grovhed og tidligere begået kriminalitet efter omstændighederne kan veje tungere end hensynet til den kriminelle udlændings familieliv. Endvidere har EMD i sin nyere praksis henvist til, at kontakten med den udviste vil kunne opretholdes gennem besøg til oprindelseslandet fra dennes familie, telefonisk kontakt eller kontakt via andre kommunikationsmidler. Disse synspunkter kan med fordel overføres til *Levakovic-sagen*. For så vidt angik tiltaltes privat- og familieliv, kan det anføres, at selv om tiltalte havde haft et langvarigt ophold i Danmark, havde denne ikke en uddannelse eller i øvrigt haft tilknytning til arbejdsmarkedet og blev anset for at være en massivt recidiverende kriminel

³³⁷ U 2016.2883 H, s. 11.

³³⁸ Rytter, Juristen nr. 5 2017, s. 171.

³³⁹ Vedsted-Hansen, Juristen nr. 6, 2017, s. 244.

³⁴⁰ Vedsted-Hansen, Juristen nr. 6, 2017, s. 243.

udlænding. Endvidere var tiltaltes forhold til sine børn problematisk, hvilket fremhæves af udtalelsen fra de sociale myndigheder under straffesagen, hvorefter børnene havde adfærdsproblemer samt et behov for stabile rammer.

Eva Smith er af den overbevisning, at Højesteret med fordel med henvisning til en dynamisk fortolkning og praksis fra EMD kunne vælge at udvise tiltalte, og at *“beslutningen var næppe blevet underkendt af EMD i lyset af de seneste domme herfra”*.³⁴¹ Hertil kan nævnes *Ndidi mod Storbritannien (2017)*, hvor EMD accepterede udvisningen af klager, selv om vedkommende var indrejst til Storbritannien som 2-årig. EMD tillagde klagers kriminelle løbebane afgørende betydning, da klager, ligesom tiltalte i *Levakovic-sagen*, havde begået personfarlig kriminalitet, hvilket vejede tungere end hensynet til klagers langvarige ophold og hensynet til klagers nyfødte barn.

Af disse grunde kan der således anføres vægtige grunde, der i dag ville kunne retfærdiggøre udvisning. EMD ville formentlig i lyset af ovenstående acceptere udvisning af tiltalte, såfremt de danske domstole havde inddraget alle relevante hensyn og foretaget en fuldstændig proportionalitetsafvejning.

11.7.2 Ny tendens i dansk ret?

Den nye tendens, der kan spores hos EMD, antages også at have betydning for dansk retspraksis på udvisningsområdet. Med UDL § 26, stk. 2, har lovgiver pålagt de danske domstole at gå til kanten af, hvad Danmarks internationale forpligtelser tillader. Det skal herefter vurderes, om danske domstole i nyere domme har skærpet sin udvisningspraksis.

I *U 2018.2041 H* udviste Højesteret en 36-årig cambodiansk statsborger, der senest var idømt 4 års fængsel for voldtægt, med et indrejseforbud for bestandig. Højesteret ændrede herved landsrettens dom.

Tiltalte var to gange tidligere idømt fængsel i henholdsvis i 1 år og 3 måneder og 3 år for voldtægt. Tiltalte blev i den forbindelse betinget udvist. De to seneste voldtægter havde tiltalte begået i prøvetiden. Tiltalte var kommet til Danmark som 6-årig i 1988, hvorfor det krævede tungtvejende grunde at udvise tiltalte. Tiltaltes forældre og tre søskende boede i Danmark, ligesom tiltalte havde to mindreårige børn på 9 og 11 år, om end kontakten til disse kun havde været begrænset og sporadisk.

Til trods for, at tiltaltes personlige og kulturelle bånd til Danmark var stærkere end tilknytningen til oprindelseslandet, fandt Højesteret, at hensynet til kriminalitetens art og grovhed samt dens gentagne karakter vejede tungere end de hensyn, som talte imod udvisning. Højesteret tiltrådte i den forbindelse landsrettens vurdering, hvorefter der var betydelig risiko for, at tiltalte også fremover ville begå personfarlig kriminalitet, navnlig i lyset af, at tiltalte på ny begik voldtægt i prøvetiden mindre end et år efter løsladelsen fra afsoning af den seneste dom.

I tråd med den nye tendens og praksis hos EMD, bemærkede Højesteret, at selvom tiltalte ikke havde været i Cambodias siden han kom til Danmark og hverken havde familie eller venner der, kunne tiltalte delvis sproget, og i kraft af sin familie og sine herboende cambodianske venner tillige havde et vist kendskab til cambodiansk skik og kultur, hvorfor tiltalte ikke var helt uden forudsætninger for at kunne klare sig i oprindelseslandet. For så vidt angik tiltaltes mindreårige

³⁴¹ Smith, Juristen nr. 2 2018, s. 75. Se afsnit 11.4 vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt den nye tendens er et udslag af EMD's dynamiske fortolkningsstil.

børn anførte Højesteret, at børnene kunne besøge tiltalte i Cambodia, og at kontakten ville kunne opretholdes via telefon og internet.

Højesterets præmisser og argumentation er på linje med den nye tendens og praksis fra EMD, herunder *Salem mod Danmark* (2016), *Ndidi mod Storbritannien* (2017) og disses efterfølgere.

³⁴² I *Ndidi mod Storbritannien* (2017) accepterede EMD udvisning af en klager, der kom til Storbritannien som 2-årig, selvom klagers eneste tilknytning til oprindelseslandet var sproget og nogle slægtninge. EMD accepterede også, at familielivet kunne opretholdes gennem familiens besøg til oprindelseslandet og/eller via telefon og internet, hvilket særligt gælder, såfremt tilknytningen mellem klager og dennes børn ikke vurderes at være stærk.³⁴³

Højesteretsdommen *U 2018.2041 H* er således et udtryk for, at kriminaliteten i sig selv kan være så grov, at hensynet til udlændingens familieliv vejer mindre tungt, hvilket er i overensstemmelse med den nye tendens. Dette er tilfældet, såfremt den kriminelle udlænding ikke vurderes at være uden forudsætninger for at kunne begå sig i oprindelseslandet, f.eks. i form af besiddelse af sprogkundskaber, kendskab til kultur og skikke og fjernere slægtninge. Den nye tendens ses ligeledes afspejlet i øvrig dansk praksis, herunder bl.a.: *U 2015.2513 H*, *U 2017.1762 H*, *U 2017.1769 H*, *U 2018.3837 H*, *U 2019.944 H*, *U 2019.1594 H* og *U 2020.132 H*.³⁴⁴

Dommene illustrerer, at udvisningssager ved de danske domstole konsekvent bliver 1) oplyst grundigt, og 2) afgjort på baggrund af en grundig afvejning af relevante kriterier fra EMD's praksis. Det afgørende bliver herefter, hvorvidt 3) udvisning kan anses for "vilkårlig eller åbenbart urimelig". Grænsen herfor er endnu ikke klarlagt i praksis.³⁴⁵ Danske domstole synes således at have skærpet sin udvisningspraksis i overensstemmelse med den nye tilbageholdende linje ved EMD.

11.8 Opsummering

På baggrund af det ovenstående kan det udledes, at EMD har undergået en forandringsproces, hvilket navnlig skal ses i lyset af de vedtagne erklæringer, senest med vedtagelsen af Københavnerklæringen, der har haft til formål at påvirke EMD's praksis. Det er imidlertid vanskeligt at udsondre, hvilken konkret betydning de enkelte erklæringer har haft for udviklingen i EMD's praksis, eftersom erklæringerne kan siges at være en fortsættelse af hinanden. Dog er det mere ukompliceret at udsondre Brighton-erklæringens selvstændige betydning, idet forandringsprocessen hermed ændrede karakter fra at være teknisk til at være politisk. Allerede i 2012 i lyset af Brighton-erklæringen kunne Jacob Mchangama spore en ændret tilgang i EMD's praksis, ligesom *Salem mod Danmark* (2016) var den første tydelige indikation på den nye tendens. Det kan endvidere ses i en kvantitativ analyse foretaget af Justitia den 28. september 2017, at EMD i højere grad end tidligere giver medlemsstaterne medhold i udvisningsspørgsmålet, idet bl.a. antallet af sager, hvor der ikke er sket en krænkelse af art 8, er steget kraftigt.³⁴⁶

³⁴² Der kan her henvises til afsnit 11.5 for en mere udførlig gennemgang.

³⁴³ *Ndidi mod Storbritannien* (2017), præmis 78, 80 og 81. Se hertil Rytter (2019), s. 251-252.

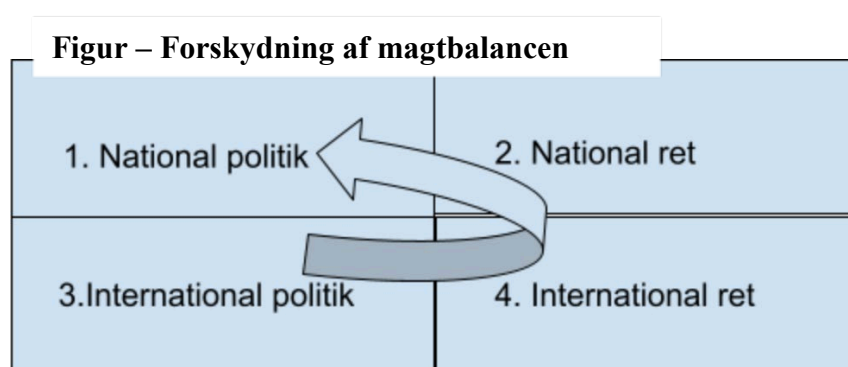
³⁴⁴ Sagernes faktiske omstændigheder omtales ikke yderligere, idet *U 2018.2041 H* findes at være illustrerende for den nye tendens' betydning i dansk ret. Det kan hertil anføres, at alle de tiltalte i de omtalte domme, henhører under den tilfældegruppe, der er behandlet i afsnit 10.2. Udvisning af de tiltalte blev accepteret på trods af, at de tiltalte var født eller kommet til Danmark som mindreårige, hvorfor dommene er illustrerende for den samme tendens.

³⁴⁵ Rytter, Juristen nr. 5 2017, s. 169-170.

³⁴⁶ Mchangama, Justitia, 2017, s. 5-8.

Ud fra analysen i dette afsnit kan det konkluderes, at staterne indrømmes en bredere skønsmargin end tidligere, ligesom der er en anden vægtning af Maslov-kriterierne. Det indebærer, at EMD indtager en mere tilbageholdende rolle i sin prøvelse af indbragte udvisningssager, men det er en central forudsætning, at de nationale domstole har foretaget en rimelig afvejning på baggrund af EMD's kriterier. Såfremt dette ikke er tilfældet, vil EMD's prøvelse være tilbunds-gående, hvilket navnlig illustreres af dommene behandlet i afsnit 11.6.3. EMD's prøvelse i udvisningssager er på mange måder sammenlignelig med domstolsprøvelsen af skønsmæssige forvaltningsafgørelser efter Grundlovens § 63. Som følge af den nye tendens skal der udvises påpasselighed med at tillægge afgørelser fra før 2016 stor præjudikatværdi i forbindelse med proportionalitetsvurderingen i henhold til art. 8(2).³⁴⁷ Det ses endvidere, at den nye tendens ved EMD ligeledes kan spores i dansk ret, navnlig ved, at udvalgte ældre danske udvisningsdomme formentlig ville have fået et andet udfald i dag.

12 Forholdet mellem EMD og det politiske niveau



I det følgende bliver forholdet mellem EMD og det politiske niveau diskuteret. Denne diskussion tager udgangspunkt i ovenstående figur, der illustrerer en bevægelse af magtbalancen væk fra international ret og hen mod national politik.³⁴⁸

Der er en kompleks sammenhæng mellem figurens fire bokse. Hertil kan nævnes, at der er et sammenspil mellem boks 1 og boks 4, for så vidt angår den kritik, som de nationale politikere har fremført i relation til EMD's praksis efter konventionens art. 8 i udvisningssager. Som allerede antydnet i afsnit 11.3, er erklæringerne udtryk for politiske reformer på det internationale politiske niveau (boks 3), der har til formål at forskyde magtbalancen væk fra EMD (boks 4) og tilbage til det nationale niveau (boks 1 og 2), således at medlemsstaterne i større omfang får kontrol over deres udlændingepolitik.

Spændingsforholdet mellem EMD og det politiske niveau kom navnlig til udtryk i udkastet til København-erklæringen og den kritik, som udkastet var genstand for. Claus von Barnekow, Danmarks forhenværende ambassadør ved Europarådet, kritiserede udkastet, idet målet bl.a. var at opfylde regeringens nationale dagsorden om udvisning af kriminelle udlændinge og at opnå en højere grad af politisk kontrol med EMD.³⁴⁹ Amnesty International udtalte endvidere,

³⁴⁷ Storgaard, m.fl. (2019), s. 331.

³⁴⁸ Denne figur er inspireret af den figur, der kan findes i U 2015B.13, s. 2.

³⁴⁹ <https://www.altinget.dk/artikel/kronik-dansk-formandskab-kan-underminere-menneskerettighederne>.

at der bag udkastet til København-erklæringens indhold fandtes spor af den “indenrigspolitiske dagsorden.”³⁵⁰

Formuleringen og sprogbruget i udkastet til København-erklæringen kan anses for at være en anelse “kommanderende” over for EMD. I en udtalelse vedrørende udkastet til København-erklæringen opsummerer EMD rollefordelingen mellem de forskellige aktører, ligesom EMD tilkendegiver at afholde sig fra at kommentere på sprogbruget i udkastet.³⁵¹ Det kan siges at være uhensigtsmæssigt, at politiske kræfter henvender sig til EMD i en sådan tone uden samtidig at foretage en konventionsændring.

Erklæringerne kan betragtes som uforpligtende politiske signaler, om end erklæringerne ikke af den årsag er virkningsløse. Dette illustreres af den nye tendens, hvorved EMD indtager en mere tilbageholdende rolle og overlader staterne en større margin of appreciation. Pilen på figuren viser den forandringsproces, som EMD har undergået ved at følge de politiske signaler og ved justering af sin kurs. EMD har herved imødekommet de kontraherende staters ønske, hvilket ligeledes fremgår af København-erklæringens pkt. 31, hvorefter den igangværende udvikling ønskes videreført af medlemsstaterne.

Hertil kan det anføres, at EMD i sin praksis hverken henviser til erklæringerne eller deres indhold i forhold til den øgede anvendelse af staternes skønsmargin. Praksis fra EMD tyder derimod på, at overladelsen af en bredere skønsmargin har været en naturlig forlængelse af EMD’s egen praksis. Eksempelvis fremgår det af *Ndidi mod Storbritannien (2017)*, præmis 76, at kravet om europæisk kontrol i art. 8-sager generelt indebærer, at de nationale domstoles vurdering ikke erstattes med EMD’s, såfremt der er foretaget en grundig “*balancing exercise*”. Det efterlader et indtryk af, at anvendelsen af margin of appreciation er et resultat af EMD’s egen praksis, og således er uafhængig af tilblivelsen af erklæringerne og deres indhold.

Spørgsmålet er herefter, hvordan fremtidsscenariet vil se ud, herunder om der er grænser for den politiske påvirkning, som EMD er genstand for. Overladelsen af en større skønsmargin til medlemsstaterne og den deraf følgende lavere prøvelsesintensitet ved EMD’s prøvelse, vil kunne forringe dennes mulighed for en effektiv håndhævelse af EMRK. Den eksisterende grænse for den politiske påvirkning findes i sikkerhedsventilens forskellige kanaler.³⁵² Det kan tænkes, at EMD ikke vil lade sig påvirke af politiske signaler i tilfælde, hvor sikkerhedsventilen bliver aktiveret.

Dette kan sammenholdes med erfaringerne fra retningslinjerne i lovforslag L 156. Ligesom erklæringerne anvendes som et styringsmiddel, hvorpå medlemsstaterne kan styre EMD og dens prøvelsestilgang, kan retningslinjerne i lovforslag L 156 siges at være en måde, hvorpå den danske lovgivningsmagt forsøger at styre de danske domstole. Af analysen foretaget i afsnit 10 fremgår, at de danske domstole ikke anvender retningslinjerne slavisk, såfremt der er videre mulighed for at udvise ud fra EMD’s praksis. På samme måde må det formodes, at EMD’s tilgang ændres til trods for de politiske opfordringer i erklæringerne, såfremt sikkerhedsventilen aktiveres. Dette skal ses i lyset af, at overladelsen af større skønsmargin går hånd i hånd med europæisk kontrol.

³⁵⁰<https://via.ritzau.dk/pressemeddelelse/regeringens-forslag-kan-svaekke-borgernes-domstol?publishingId=5566305&releaseId=12258438>

³⁵¹ Opinion on the draft Copenhagen Declaration, pkt. 4 og 7.

³⁵² Se nærmere herom i afsnit 11.6.3.

13 Konklusion

Gennem de senere år har der været fremsat et ønske fra bl.a. Europarådets medlemsstaters side om et større demokratisk råderum i udvisningssager, da menneskerettighederne har udgjort en begrænsning for den politiske handlefrihed. EMD har gennem sin praksis, som er belyst i afsnit 10 og 11, tillagt subsidiaritetsprincippet øget betydning i proportionalitetsafvejning i henhold til EMRK art. 8 (2).

Af domsanalysen i afsnit 10 kan det udledes, hvilke hensyn der er udslagsgivende i proportionalitetsvurderingen, herunder vurderingen af om udvisningen vil være nødvendig i et demokratisk samfund. I tråd med den nye tendens ses der at være en ændret vægtning af Maslov-kriterierne, hvorefter hensynet til den begåede kriminalitets art og grovhed samt udlændinges tidligere kriminalitetsmønster efter omstændighederne kan veje tungere end hensynet til udlændingens familie eller øvrige hensyn, der taler imod udvisning. Endvidere ses det i nyere praksis fra EMD, at udlændingen henvises til at opretholde kontakten med familien i opholdslandet via telefon, internet og besøg, uanset hvilken tilfældegruppe udlændingen er omfattet af.

Ud fra domsanalysen i afsnit 11, kan det endvidere konkluderes, at EMD indrømmer staterne en større skønsmargin end tidligere ved spørgsmålet om, hvorvidt en udvisning er et proportionelt indgreb i henhold til art. 8 (2). Staternes skønsmargin (margin of appreciation) minder om prøvelsesintensitet i forvaltningsretlig forstand, da EMD's prøvelse på visse punkter er sammenlignelig med de danske domstoles prøvelse af skønsmæssige forvaltningsafgørelser i henhold til Grundlovens § 63. EMD foretager således en mere tilbageholdende prøvelse, såfremt de nationale domstole 1) grundigt har oplyst sagens omstændigheder, og 2) nøje har afvejnet de modstående hensyn under inddragelse af EMD's kriterier, 3) medmindre den fremstår som "vilkårlig eller åbenbart urimelig." Sammenfattende kan det siges, at EMD's prøvelsestilgang intensiveres, såfremt en af sikkerhedsventilens kanaler aktiveres. Det faktum, at staterne overlades en større skønsmargin, medfører på den anden side, at der stilles større krav til de nationale domstoles begrundelser i udvisningssager. Dette er belyst i afsnit 11.6.3 via de to omtalte domme, hvor mangler i de nationale beslutningsprocesser i høj grad var bidragende til, at EMD statuerede krænkelse af art. 8.

Den nye tendens og udviklingen af EMD's behandling af udvisningssager tyder på, at EMD er lydhør over for de politiske signaler, som medlemsstaterne giver udtryk for i erklæringerne. EMD henviser dog ikke selv til erklæringerne som begrundelse for den bredere skønsmargin, som EMD anser som en naturlig forlængelse af sin egen praksis. Dette er udtryk for det spændingsforhold, der findes mellem EMD og det politiske niveau. Der er intet til hinder for, at EMD er genstand for international politisk kritik og debat, så længe det ikke har indflydelse på EMD's uafhængighed, hvilket i så fald ville udmønte sig i, at rettighederne beskyttet i EMRK vil blive illusoriske.

Erklæringerne skal ikke anvendes som et led i nyfortolkning af art. 8, men skal i stedet anvendes til at justere EMD's prøvelsestilgang i udvisningssager, da den nye tendens ikke kan anses for at være et udslag af EMD's dynamiske fortolkningsstil som belyst i afsnit 11.4.

Denne nye tendens er endvidere et udtryk for en øget betoning af subsidiaritetsprincippet, hvilket tillige har haft indflydelse på dansk praksis. Tankeeksperimentet i afsnit 11.7.1 illustrerer ligeledes udviklingen i EMD's praksis, idet de behandlede danske Højesteretsdomme forventes at få et andet udfald, såfremt de var afsagt i dag. Det vidner om, at EMD er undergået en forandringsproces, hvor udvisning accepteres i højere grad end tidligere. Det kan herefter konkluderes, at der i dag er en anden form for menneskeretlig beskyttelse af kriminelle udlændinge

sammenholdt med tidligere, hvorefter beskyttelsen består i sikkerhedsventilens forskellige kanaler.

14 Litteraturliste

14.1 Juridisk litteratur (alfabetisk inddelt)

- | | |
|------------------------|---|
| Baumbach (2014) | Baumbach, Trine: <i>Strafferet og menneskeret</i> , Karnov Group, 1. udgave, 2014 |
| Christensen (1988) | Christensen, Bent: <i>Forvaltningsret. Domstolsprøvelse af forvaltningsakter</i> , Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave, 1988 |
| Ersbøll, m.fl. (2021) | Ersbøll, Eva, Gunnar Homann, Eddie Omar Rosenberg Khawaja, Nels Henrik-Larsen, Ulla Iben Nørgaard, Bettina Spang og Jens Vedsted-Hansen: <i>Udlændingeret</i> , Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 4. udgave, 2021 |
| Evald (2016) | Evald, Jens: <i>Juridisk teori, metode og videnskab</i> , Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave, 2016 |
| Jacobsen, m.fl. (2017) | Jacobsen, Bjørn Dilou, Niels Henrik Larsen, Nina Marie Lassen, Jesper Lindholm og Jens Vedsted-Hansen.: <i>Udlændingeret</i> , Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 4. udgave, 2017 |
| Kjølbro (2020) | Kjølbro, Jon Fridrik: <i>Den Europæiske Menneskerettighedskonvention: For praktikere</i> , Djøfs Forlag 5. udgave, 2020 |
| Lorenzen, m.fl. (2003) | Lorenzen, Peer, Jonas Christoffersen, Nina Holst Christensen, Jens Vedsted-Hansen, Sten Schaumburg-Müller og Peter Vedel Kessing: <i>Den Europæiske Menneskerettighedskonvention: med kommentarer</i> , Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udgave, 2003 |
| Revsbech, m.fl. (2016) | Revsbech, Karsten, Jens Garde, Jørgen Albæk Jensen, Orla Friis Jensen, Helle Bødker Madsen og Søren Højgaard Mørup: <i>Forvaltningsret - almindelige emner</i> , Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 6. udgave, 2016 |
| Rytter (2019) | Rytter, Jens Elo: <i>Individets grundlæggende rettigheder</i> , Karnov Group, 3. udgave, 2019 |
| Starup (2012) | Starup, Peter: <i>Grundlæggende udlændingeret 1</i> , Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave, 2012 |

Storgaard, m.fl. (2019) Storgaard, Louise Halleskov, Ole Terkelsen og Jens Vedsted-Hansen: *Folkeret og menneskerettigheder*, Karnov Group, 1. udgave, 2019

14.2 Juridiske artikler (alfabetisk inddelt)

- Andersen, Juristen, nr. 3, 2017 Andersen, Mads Bryde: "Menneskerettighedsdomstolens dynamiske fortolkninger som retspolitiske problem", Juristen, nr. 3, 2017
- Christoffersen, U2019B.287 Christoffersen, Jonas: "Udvisning af EU-borgere på grund af kriminalitet", U2019B.287
- Institut for Menneskerettigheder, 2017 Christoffersen, Jonas: "Udvisning af kriminelle udlændinge", Institut for Menneskerettigheder, 2017
- Christoffersen, m.fl. U2015B.13 Christoffersen, Jonas og Mikael Rask Madsen: "Menneskerettighedsdomstolens fortid, nutid og fremtid: Hvilke veje blæser vindene efter Brighton-erklæringen?", U2015B.13
- Kjølbro, Juristen, nr. 5, 2017 Kjølbro, Jon Fridrik: "Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol: Praktiske udfordringer, juridiske udfordringer og et spørgsmål om legitimitet", Juristen, nr. 5, 2017
- Henriksen, Juristen, nr. 3, 2017 Henriksen, Anders: "For et balanceret dansk formandskab for Europarådet - EMRK som national interesse", Juristen, nr. 3, 2017
- Mchangama, EU- & Menneskeret 2013 Mchangama, Jacob: "Er der sket en udvikling i Menneskerettighedsdomstolens praksis angående udvisning af kriminelle udlændinge?", EU-ret & Menneskeret, nr. 1, 2013
- Mchangama Justitia, 2017 Mchangama, Jacob: "EMD's brug af artikel 8 i sager om udvisning af kriminelle udlændinge" Justitia, 2017 http://justitia-int.org/wp-content/uploads/2018/02/Analyse_EMDs-brug-af-art.-8-i-sager-om-udvisning-af-kriminelle-udlændinge_28-09-2017.pdf
- Mchangama, CEPOS, 2012 Mchangama, Jacob: "Ny domstolspraksis åbner for flere udvisninger af kriminelle udlændinge" CEPOS, 2012 <http://justitia-int.org/wp-content/uploads/2012/11/2012-11-28-Ny-domstolspraksis-åbner-for-flere-udvisninger-af-kriminelle-udlændinge.pdf> (senest besøgt d. 5. april 2021)

Nielsen, RETTID, 20129	Nielsen, Louise Bitz: “ <i>Udlændingelovens § 26, stk. 2 i lyset af EMRK art. 8</i> ”, RETTID 2019/Cand.jur.-specialeafhandling 21
Næser, m.fl. Juristen, nr. 6, 2020	Næser, Johan og Mikkel Lindberg Laursen: “ <i>Udvisning på grund af strafbart forhold – Levakovic mod Danmark og Assem Hassan Ali mod Danmark</i> ”, Juristen, nr. 6, 2020
Næser, m.fl. EU & Menneskeret, 2021	Næser, Johan og Mikkel Lindberg Laursen: “ <i>Subsidiaritet og skønsmargin i udvisningssager – Khan mod Danmark</i> ”, EU-ret & Menneskeret, nr. 1, 2021
Rytter, Juristen, nr. 5, 2017	Rytter, Jens Elo: “ <i>Udvisning af kriminelle udlændinge og EMRK art. 8: Menneskerettighedsdomstolen knæsetter bred skønsmargin for staterne</i> ”, Juristen, nr. 5, 2017
Smith, Juristen, nr. 2, 2018	Smith, Eva: “ <i>Højesteret og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention</i> ”, Juristen, nr. 2, 2018
Spano, 2014	Spano, Robert: “ <i>Universality or Diversity of Human Rights?: Strasbourg in the Age of Subsidiarity.</i> ”, Human Rights Law review, 2014, volume 14.
Starup, U2014B.69	Starup, Peter: “ <i>Juridisk frihåndstegning? – en kommentar til U 2013.2587 H</i> ”, U2014B.69.
Starup, EU- & Menneskeret, nr. 3, 2018	Starup, Peter: “ <i>Fremtidig udvisningspraksis efter lov nr. 469/2018: lovgivning gennem ”retningslinjer”</i> ” EU- & Menneskeret, nr. 3, 2018
Vedsted-Hansen, Juristen, nr. 6, 2017	Vedsted-Hansen, Jens: “ <i>Danske udfordringer af det europæiske menneskerettighedssystem</i> ”, Juristen, nr. 6, 2017

14.3 Erklæringerne (kronologisk inddelt)

Interlaken-erklæringen	High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights Interlaken Declaration 19 February 2010. https://www.echr.coe.int/Documents/2010_Interlaken_FinalDeclaration_ENG.pdf
Izmir-erklæringen	High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights, Izmir Declaration 26-27 April 2011.

	https://www.echr.coe.int/Documents/2011_Izmir_FinalDeclaration_ENG.pdf
Brighton-erklæringen	High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights, Brighton Declaration, 19-20 April 2012. https://www.echr.coe.int/Documents/2012_Brighton_FinalDeclaration_ENG.pdf
Bruxelles-erklæringen	High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights, Brussels Declaration, 27 March 2015. https://www.echr.coe.int/Documents/Brussels_Declaration_ENG.pdf
Udkast til København-erklæringen	Draft Copenhagen Declaration, 5 February 2018. https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/nyheder/draft_copenhagen_declaration_05.02.18.pdf
EMD's udtalelse vedrørende udkastet til København-erklæringen.	Opinion on the draft Copenhagen Declaration, 19 February 2018. https://www.echr.coe.int/Documents/Opinion_draft_Declaration_Copenhagen%20ENG.pdf
København-erklæringen	High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights, Copenhagen Declaration, 12-13 April 2018. https://rm.coe.int/copenhagen-declaration/16807b915c

14.4 *Praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (alfabetisk inddelt)*

A.A. mod Storbritannien:	Dom af 20. september 2011, <i>A.A. mod Storbritannien</i> (sag 8000/08)
ADI mod Storbritannien:	Dom af 22. april 2013, <i>Animal Defenders International mod Storbritannien</i> (sag 4876/08)
Alam mod Danmark:	Dom af 6. juni 2017, <i>Alam mod Danmark</i> (sag 33809/15)
Amrollahi mod Danmark:	Dom af 11. juli 2002, <i>Amrollahi mod Danmark</i> (sag 56811/00)
Assem Hassan Ali mod Danmark:	Dom af 23. oktober 2018, <i>Assem Hassan Ali mod Danmark</i> (sag 25593/14)

A.W. Khan mod Storbritannien:	Dom af 12. januar 2010, <i>A.W. Khan mod Storbritannien</i> (sag 47486/06)
Baghli mod Frankrig:	Dom af 30. november 1999, <i>Baghli mod Frankrig</i> (sag 34374/97)
Balogun mod Storbritannien:	Dom af 10. april 2012, <i>Balogun mod Storbritannien</i> (sag 60286/09)
Beldjoudi mod Frankrig:	Dom af 26. marts 1992, <i>Beldjoudi mod Frankrig</i> (sag 12083/86)
Boujlifa mod Frankrig:	Dom af 21. oktober 1997, <i>Boujlifa mod Frankrig</i> , (sag 25404/94)
Boultif mod Schweiz:	Dom af 2. august 2001, <i>Boultif mod Schweiz</i> (sag 54273/00)
C. mod Belgien:	Dom af d. 7. august 1996, <i>C. mod Belgien</i> (sag 21794/93)
Christine Goodwin mod Storbritannien:	Dom af 11. juli 2002, <i>Christine Goodwin mod Storbritannien</i> (sag 28957/95)
D mod Storbritannien:	Dom af 2. maj 1997, <i>D mod Storbritannien</i> (sag 30240/96)
Dalia mod Frankrig:	Dom af 19. februar 1998, <i>Dalia mod Frankrig</i> (sag 154/1996/773/974)
Dickson mod Storbritannien:	Dom af 10. januar 2007, <i>Dickson mod Storbritannien</i> (sag 44362/04)
Ezzouhdi mod Frankrig:	Dom af 13. februar 2001, <i>Ezzouhdi mod Frankrig</i> (sag 47160/99)
Gablishvili mod Rusland:	Dom af 26. juni 2014, <i>Gablishvili mod Rusland</i> (sag 39428/12)
Hamesevic mod Danmark:	Dom af 16. maj 2017, <i>Hamesevic mod Danmark</i> (sag 25748/15)
Handyside mod Storbritannien:	Dom af 7. december 1976, <i>Handyside mod Storbritannien</i> (sag 5493/72)
I.M. mod Schweiz:	Dom af 9. april 2019, <i>I.M. mod Schweiz</i> (sag 23887/16)
Jeunesse mod Holland:	Dom af 3. oktober 2014, <i>Jeunesse mod Holland</i> (sag 12738/10)

K og T mod Finland:	Dom af 12. juli 2001, <i>K og T mod Finland</i> (sag 25702/94)
Khan mod Danmark:	Dom af 12. januar 2021, <i>Khan mod Danmark</i> (sag 26957/19)
Khan mod Storbritannien:	Dom af 12. maj 2000, <i>Khan mod Storbritannien</i> (sag 35394/97)
Khan mod Tyskland:	Dom af 23. april 2015, <i>Khan mod Tyskland</i> (sag 38030/12)
Kolonja mod Grækenland:	Dom af 19. maj 2016, <i>Kolonja mod Grækenland</i> (sag 49441/12)
Krasniqi mod Østrig:	Dom af 25. april 2017, <i>Krasniqi mod Østrig</i> (sag 41697/12)
Levakovic mod Danmark:	Dom af 23. oktober 2018, <i>Levakovic mod Danmark</i> (sag 7841/14)
Marckx mod Belgien:	Dom af 29. november 1991, <i>Marckx mod Belgien</i> (sag 6833/74)
Maslov mod Østrig:	Dom af 23. juni 2008, <i>Maslov mod Østrig</i> (sag 1638/03)
M.E. mod Danmark:	Dom af 8. juli 2014, <i>M.E. mod Danmark</i> (sag 58363/10)
Mehemi mod Frankrig:	Dom af 26. september 1997, <i>Mehemi mod Frankrig</i> (sag 25017/94)
Mennesson mod Frankrig:	Dom af 26. juni 2014, <i>Mennesson mod Frankrig</i> (sag 65192/11)
Miah mod Storbritannien:	Dom af 27. april 2010, <i>Miah mod Storbritannien</i> (sag 53080/07)
Mohammad mod Danmark:	Dom af 20. november 2018 <i>Mohammad mod Danmark</i> (Sag 16711/15)
Munir Johana mod Danmark:	Dom af 12. januar 2021, <i>Munir Johana mod Danmark</i> (sag 56803/18)
Ndidi mod Storbritannien:	Dom af 14. september 2017, <i>Ndidi mod Storbritannien</i> (sag 41215/14)

Niemietz mod Tyskland:	Dom af 16. december 1992, <i>Niemietz mod Tyskland</i> (sag 13710/88)
Olsson mod Sverige:	Dom af 24. marts 1988, <i>Olsson mod Sverige</i> (no 1) (sag 10465/83)
Omojudi mod Storbritannien:	Dom af 24. november 2009, <i>Omojudi mod Storbritannien</i> (sag 1820/08)
Pretty mod Storbritannien:	Dom af 29. april 2002, <i>Pretty mod Storbritannien</i> (sag 2346/02)
Saber og Boughassal mod Spanien:	Dom af 18. december 2018 <i>Saber og Boughassal mod Spanien</i> (sager 76550/13 og 45938/14)
Salem mod Danmark:	Dom af 1. december 2016, <i>Salem mod Danmark</i> (sag 77036/11)
Samsonnikov mod Estland:	Dom af 3. juli 2012, <i>Samsonnikov mod Estland</i> (sag 52178/10)
Shala mod Schweiz:	Dom af 15. november 2015, <i>Shala mod Schweiz</i> (sag 52873/09)
Sunday Times mod Storbritannien:	Dom af 26. april 1976, <i>Sunday Times mod Storbritannien</i> (no 1) (sag 6538/74)
Tyrer mod Storbritannien:	Dom af 25. april 1978, <i>Tyrer mod Storbritannien</i> (sag 5856/72)
Üner mod Holland:	Dom af 18. oktober 2006, <i>Üner mod Holland</i> (sag 46410/99)
Yurdaer mod Danmark:	Dom af 20. november 2018, <i>Yurdaer mod Danmark</i> (sag 42517/15)

14.5 Lovforslag og betænkninger (kronologisk inddelt)

Bet. 882/1979	Betænkning nr. 882/1979 om administrative retningslinjer
Bet. 968/1982	Betænkning nr. 968/1982 med udkast til ny udlændingelov
Lovforslag L 49	Lovforslag nr. L 49 af 9. november 2016

14.6 *Love, traktater og tillægsprotokoller (kronologisk inddelt)*

Tillægsprotokol nr. 4 af d. 16. september 1963

Wienerkonventionen om traktatretten af 23. maj 1969

Tillægsprotokol, nr. 7 af d. 22. november 1984

Lov nr. 285 af 29. april 1992 om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Lov nr. 1052 af 11. december 1996 om ændring af udlændingeloven

Lov nr. 362 af 6. juni 2002 om ændring af udlændingeloven

Lov nr. 386 af 28. maj 2003 om ændring af udlændingeloven

Lov nr. 429 af 9. juni 2004 om ændring af udlændingeloven

Lov nr. 429 af 10. maj 2006 om ændring af udlændingeloven

Lov nr. 486 af 12. juni 2009 om ændring af udlændingeloven

Lov nr. 569 af 18. juni 2012 om ændring af udlændingeloven

lov nr. 758 af 29. juni 2011 om ændring af udlændingeloven

Lov nr. 1744 af 27. december 2016 om ændring af udlændingeloven

Lov nr. 469 af 14. maj 2018 om ændring af udlændingeloven

Lov nr. 349 af 2. april 2020 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og udlændingeloven

14.7 *Praksis fra danske domstole (kronologisk inddelt)*

U 2012.225 H

U 2013.2587 H

U 2015.2513 H

U 2016.3235 H

U 2016.2883 H

U 2017.1762 H

U 2017.1769 H

U 2018.3837 H

U 2018.2041 H

U 2018.769 H

U 2019.751 H

U 2019.944 H

U 2019.1594 H

U 2020.132 H

14.8 Øvrige kilder (Links) (alfabetisk inddelt)

Altinget - “*Dansk formandskab kan underminere menneskerettighederne*”, udgivet den 9. marts 2018:

- <https://www.alinget.dk/artikel/kronik-dansk-formandskab-kan-underminere-menneskerettighederne> (senest besøgt d. 30. april 2021)

Altinget - “*Dansk formandskab kan udhule menneskerettigheder*”, udgivet den 21. marts 2018:

- <https://www.alinget.dk/eu/artikel/167066> (senest besøgt 30. april 2021)

Amnesty International Danmark - “*Regeringens forslag kan svække borgernes domstol*”, udgivet den 9. februar 2018:

- [Regeringens forslag kan svække borgernes domstol | Amnesty International Danmark \(ritzau.dk\)](https://www.amnesty.dk/nyheder/2018/februar/regeringens-forslag-kan-svaekke-borgernes-domstol) (senest besøgt 29. april 2021)

Chart of signatures and ratifications

- https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/213/signatures?p_auth=j4b2FfDK&fbclid=IwAR0NUJjgwxWtrkbJ54OocFsVnvm9GHu3Mj3ETOZI8LP_FYh6zJBp1N_PdU (senest besøgt d. 29. april 2021)

Fyens Stiftstidende - “*Pape lover opgør med fortolkning af menneskerettigheder*”, udgivet den 10. februar 2017.

- [https://fyens.dk/artikel/pape-lover-opg%C3%B8r-med-fortolkning-af-menneskerettigheder-2017-2-10\(5\)](https://fyens.dk/artikel/pape-lover-opg%C3%B8r-med-fortolkning-af-menneskerettigheder-2017-2-10(5)) (senest besøgt 10. maj 2021)

Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights, udgivet den 31. december 2020:

- [Guide on Article 8 - Right to respect for private and family life, home and correspondence \(coe.int\)](https://www.coe.int/t/Convention/Article8/Article8_english.pdf) (senest besøgt 26. maj 2021)

GOV.uk: “*PM’s speech on the fightback after the riots*” udgivet den 15. august 2011:

- <https://www.gov.uk/government/speeches/pms-speech-on-the-fightback-after-the-riots> (senest besøgt 29. april 2021)

Institut for menneskerettigheder - "København-erklæringen skruer op for dialog", udgivet den 13. april 2018:

- [København-erklæring skruer op for dialog | Institut for Menneskerettigheder](#) (senest besøgt 29. april 2021)

Karnov - Noter til udlændingeloven

- <https://pro.karnovgroup.dk/document/7000870163/1> (senest besøgt 10. maj 2021)

Kristeligt Dagblad – "Justitsminister: København-erklæring har gjort udvisning af kriminelle udlændinge lettere", udgivet den 13. april 2019:

- <https://www.kristeligt-dagblad.dk/debatindlaeg/justitsministeren-koebenhavn-erklaering-har-gjort-dvisning-af-kriminelle-udlaendinge> (senest besøgt 1. april 2021)

Regeringsgrundlag, Marienborgaftalen 2016:

- <https://www.regeringen.dk/aktuelt/publikationer-og-aftaletekster/regeringsgrundlag-marien-borgaftalen-2016/> (senest besøgt 29. april 2021)

Udkast til tale: Til besvarelse af samrådsspørgsmål I fra Folketingets Udenrigsudvalg den 10. februar 2017:

- <https://www.ft.dk/samling/20161/almdel/reu/spm/659/svar/1416418/1773288/index.htm> (senest besøgt 16. maj 2021)

Udvisning og frakendelse af statsborgerskab ved dom, udgivet den 4. februar 2020:

- <https://www.ft.dk/samling/20191/almdel/uui/spm/471/svar/1706022/2270323.pdf> (senest besøgt 27. marts 2021)