

Når politik bliver jura?

*En analyse af den politiske anvendelse af
den Europæiske Menneskerettigheds-
konvention på udlændingeområdet*

Kolofon

Når politik bliver jura? En analyse af den politiske anvendelse af den Europæiske Menneskerettigheds-konventions på udlændingeområdet

Udarbejdet af cand. scient. pol., ph.d. Morten Jarlbæk Pedersen, 2019.

Forfatteren kan kontaktes på
jarlbæk.pedersen@gmail.com

Rapporten er udarbejdet og publiceret med støtte fra
Unitos.

Der må citeres fra publikationen ved tydelig
kildehenvisning.

Indholdsfortegnelse

Kolofon	2
Indholdsfortegnelse	3
Resumé	4
Introduktion	6
Rapportens baggrund	7
Rapportens struktur	7
Formål og genstandsfelt	8
Hvad undersøges – og hvad undersøges ikke?	9
Metode	10
Analysens første del: Gennemgang af domme ved den Europæiske Menneskerettighedsdomstol	10
Analysens anden del: Gennemgang af lovbemærkninger	12
”Danske” domme ved EMD	17
Hvor mange sager anlægges mod Danmark	18
Hvad handler de ”danske” domme om?	19
Dømmes Danmark for sin migrationspolitik?	22
Delkonklusion: Er den danske migrationspolitik blevet udfordret af og ved den Europæiske Menneskerettighedsdomstol?	24
Brugen af EMRK i dansk lovgivning	26
Hvor meget fylder EMRK i dansk lovgivningspraksis?	26
Hvor ofte anvendes EMRK som et argument mod migrationspolitiske stramninger i dansk lovgivningspraksis?	28
Hvordan anvendes EMRK som et argument mod migrationspolitiske stramninger i dansk lovgivningspraksis?	29
Hvem bruger EMRK som argumenter mod stramninger?	29
Hvordan anvendes EMRK i praksis?	32
Delkonklusion: Hvordan anvendes EMRK i dansk lovgivningspraksis?	35
Konklusion: Når politik bliver jura?	38

Resumé

Denne rapport undersøger, hvordan og i hvilket omfang den Europæiske Menneskerettighedskonvention anvendes i den politiske praksis i Danmark. Mere specifikt undersøger rapporten, i hvilket omfang den Europæiske Menneskerettighedskonvention bruges som argument mod (yderligere) udlændingestrømninger i lovbemærkningerne til danske love, trods eksplicitte politiske ønsker om at ”udfordre” eller ”gå til grænsen af” konventionen.

Rapporten indledes med en kort analyse af, hvor ofte den danske udlændingepolitik har været genstand for domme ved den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Denne undersøgelse skal vise udgangspunktet for den nuværende og med denne rapport rejste debat om forholdet mellem menneskerettighedskonventionen og dansk udlændingepolitik. Konklusionen i denne indledende undersøgelse er, at den danske udlændingepolitik kun meget sjældent har været omdrejningspunktet for sager ved menneskerettighedsdomstolen og endnu sjældnere har været genstand for en dom, der gik den eksisterende lovgivning eller praksis imod. Hvis man således har et politisk ønske at ”udfordre” konventionen, har dette ønske således ikke manifesteret sig i voldsomt mange konkrete sager endnu.

I lyset af denne situation undersøger rapportens primære analyse, hvordan EMRK anvendes som argument i lovbemærkningerne til migrationspolitisk relevante love i Danmark? Eller med andre ord: I lyset af, at den danske udlændingepolitik meget sjældent er omdrejningspunktet for sager ved menneskerettighedsdomstolen, og i lyset af det til tider fremførte politiske ønske om at føre en stram udlændingepolitik – der endda ”går til grænsen af” konventionen – hvordan behandler man så konventionen i den politiske praksis, når der lovgives?

Denne undersøgelse konkluderer, at man i lovbemærkningerne ganske ofte – i halvdelen af alle tilfælde, hvor man i migrationspolitisk relevante love henviser til den Europæiske Menneskerettighedskonvention – anvender denne konvention som argument *mod* yderligere strømninger.

Den samlede konklusion i rapporten er således, at den politiske praksis, som den manifesteres i det faktiske lovarbejde, ikke kan siges at være fuldkommen synkroniseret med et politiske ønske om at ”udfordre” konventionen.

Del 1:

Introduktion

Introduktion

Den danske debat om migration og udlændinge har gennem de seneste to årtier haft afgørende betydning for det politiske landskab og for resultatet af snart sagt alle folketingsvalg.

Der er endvidere tale om et emne af så afgørende samfundsmæssig betydning, at debatten om Danmarks demografiske skæbne og udvikling i dag har et næsten uendeligt antal facetter, niveauer og fokuspunkter. Man kan næsten ikke længere tale om én udlændingepolitisk debat, men snarere om en pågående og mangefacetteret diskussion, der bevæger sig ind i alle kringelkroge af samfundet – lige fra opstillingen af juletræer i boligforeninger¹ til danske domstole domspraksis, hvad angår udsendelse af indvandrere dømt for kriminalitet.²

Et nyere tema i denne diskussion er samspillet mellem dansk lovgivning og Danmarks internationale forpligtelser på det migrationspolitiske område. Denne rapport bidrager til at kaste lys på væsentlige forhold af relevans for denne diskussion. Det gør den ikke ved at foretage en juridisk undersøgelse om forholdet mellem dansk og international ret, men ved nærmere at undersøge, hvordan man politisk håndterer samspillet mellem specifikt den Europæiske Menneskerettighedskonvention³ og dansk migrationspolitik.

Rapporten består af to delanalyser. Den første og indledende analyse definerer udgangspunktet: Hvad er det for et samspil mellem dansk migrationspolitik og EMRK, man politisk skal forholde sig til? Mere konkret sker det ved at undersøge, om den danske migrationspolitik reelt ”udfordrer” konventionen forstået på den måde, at den danske udlændingepolitik fører til sager og domme ved den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.⁴

I lyset af den via den første analyse tilvejebragte viden om, hvor ofte dansk migrationspolitik reelt set udgør et problem i EMRK’s forstand,

¹ Vorum, Marie Gribel (2012): Muslimer aflyser juletræ i Kokkedal. *Ugebladet Hørsholm*, 7. november 2012. Se <http://hoersholm.lokalavisen.dk/nyheder/2012-11-07/-Muslimer-aflyser-juletr%C3%A6-i-Kokkedal-1822140.html> (senest lokaliseret 18. februar 2019).

² Holstein, Erik (2017): Jonas Christoffersen: Danmark kan udvise flere for grov kriminalitet. *Altinget*, 30. oktober 2017. Se <https://www.alinget.dk/christiansborg/artikel/jonas-christoffersen-danmark-kan-udvise-flere-for-grov-kriminalitet> (senest lokaliseret 18. februar 2019).

³ Herefter benævnt ”EMRK”, ”den Europæiske Menneskerettighedskonvention” eller slet og ret ”menneskerettighedskonventionen” eller ”konventionen”.

⁴ Herefter benævnt ”EMD”, ”den Europæiske Menneskerettighedsdomstol” eller slet og ret ”menneskerettighedsdomstolen” eller ”domstolen i Strasbourg”.

skal den anden analyse vise, hvordan man i den politiske praksis reelt håndterer dette forhold. Mere konkret sker det ved at undersøge, i hvilken grad og hvordan EMRK anvendes som argument mod (yderligere) stramninger i lovbemærkningerne til danske love af migrationspolitisk relevans. Bruger man i praksis EMRK til at argumentere mod stramninger, mens man samtidig andre steder argumenterer politisk for at ”udfordre” eller ”gå til grænsen af” konventionen på det migrationspolitiske område? Eller bruger man lovbemærkningerne til politisk at ekspliciterer sin ”udfordring” af EMRK og den tilknyttede domstol?

Tilsammen kan disse to undersøgelser således give et dybere indtryk af den rolle, EMRK reelt og i praksis spiller for dansk udlændingepolitik.

Rapportens baggrund

Rapporten er udarbejdet med støtte fra foreningen Unitos, hvis formål er at ”igangsætte og støtte projekter til oplysning om indvandringen til Danmark og Vesten i bred forstand, herunder kriminalitet og integration.”⁵

Arbejdet med rapporten blev igangsat i efteråret 2018 og afsluttet i marts 2019. Formålet med det analysearbejde, som Unitos her har støttet, er, at udarbejde en rapport, der illustrerer, hvordan EMRK anvendes politisk i Danmark. Fokus er således på konventionens brug i dansk lovgivning frem for dens brug i retspraksis ved domstolene.⁶

Rapportens struktur

Rapportens formål er at undersøge den politiske brug af den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Til dette formål er analysen organiseret i to dele:

- *Første del* en gennemgang af de domme, som Danmark reelt er blevet underkastet ved den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Denne gennemgang foretages for at undersøge hvor stor en del af disse, som vedrører dansk migrationspolitik. Dette siger nemlig noget om, hvor meget dansk udlændingelovgivning reelt er på kant med konventionen.
- *Anden del*⁸ er en analyse af lovbemærkningerne til de love, hvor der eksplicit henvises til EMRK. Denne analyse kan sige noget om, hvordan menneskerettighedskonventionen i praksis anvendes og anskues i det politiske og lovforberedende arbejde i Danmark.

⁵ Beskrivelsen stammer fra Unitos’ hjemmeside: www.unitos.dk (senest lokaliseret 5. februar 2019).

⁶ Dette fremgår af den beskrivelse af projektet, som Unitos godkendte i august 2018, og som er tilgængelig på Unitos’ hjemmeside, se <https://unitos.dk/projekter/> (senest lokaliseret 18. februar 2019).

⁷ Se side 16ff.

⁸ Se side 25ff.

Disse to dele opsummeres i en samlet konklusion til sidst.⁹

Inden selve analysen gennemgås nedenfor først analysens formål og genstandsfelt og efterfølgende præsenteres analysens metode. Disse to kapitler er medtaget for at skabe fuldkommen klarhed om rækkevidden på de konklusioner, som analysen tillader at drage.

Formål og genstandsfelt

I den danske udlændingedebat høres til tider, at den europæiske menneskerettighedskonvention står i vejen for en strammere politik. I denne debat henvises f.eks. til, at domstolens praksis, hvad angår retten til familieliv,¹⁰ blokerer for udvisninger. Det danske Institut for Menneskerettigheder har således påvist, at en barriere for f.eks. udvisninger af kriminelle, udenlandske statsborgere faktisk er de danske domstoles manglende lyst til at afprøve grænserne for konventionen.^{11,12}

Men én ting er domstolenes adfærd; noget andet er den politiske anvendelse af EMRK: Har man i statsadministrationen og politisk en tilsvarende forsigtig tilgang trods politiske hensigtserklæringer om det modsatte? I flere politiske partier har der således gennem en årrække været en eksplicit målsætning om at ”udfordre” eller ”gå til grænsen af” konventionerne.¹³ Spørgsmålet er, hvordan denne hensigtserklæring manifesterer sig og eventuelt modereres i det praktiske møde med den administrerende og lovgivende virkelighed?

Denne rapport undersøger det spørgsmål. Det sker ved at kigge nærmere på, hvordan den Europæiske Menneskerettighedskonvention anvendes i dansk lovgivning: Hvordan bringes EMRK i spil i de argumenter, der anvendes i lovbemærkningerne til danske love inden for det migrationspolitiske område?

Formålet med denne øvelse er at undersøge den rolle og vægt, som konventionen i praksis og realitet tillægges af den danske lovgiver: I

⁹ Se side 37f.

¹⁰ EMRK art. 8.

¹¹ Se institut for Menneskerettigheder (2017): Udvisning af kriminelle udlændinge. [https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/udvisning_a f_kriminelle_udlaendinge_2018.pdf](https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/udvisning_af_kriminelle_udlaendinge_2018.pdf) (senest lokaliseret 18. februar 2019).

¹² Se også den tilsvarende pressemeddelelse fra Institut for Menneskerettigheder på <https://menneskeret.dk/nyheder/analyse-danmark-kan-udvise-flere-kriminelle-udlaendinge> (senest lokaliseret 18. februar 2019).

¹³ Se f.eks. Henriksen, Morten, Højen, Jeppe, Lindegård, Rasmus og Munksgaard, Pia Glud (2014): Internt V-papir: Venstre klar til at udfordre konventioner. *Danmarks Radio*, 30. juli 2014. Se <https://www.dr.dk/nyheder/politik/internt-v-papir-venstre-klar-til-udfordre-internationale-konventioner> (senest lokaliseret 18. februar 2019). Eller se Ritzau (2015): Konservative: Vi skal udfordre konventionen. *Ritzau*, 24. november 2014. Se <https://jyllands-posten.dk/politik/ECE8239771/Konservative-Vi-skal-udfordre-konventionen/> (senest lokaliseret 18. februar 2019).

hvilket omfang anvendes EMRK – direkte eller indirekte – som et argument mod stramninger af den danske migrationspolitik?

Hvad undersøges – og hvad undersøges ikke?

Dette ovenfor beskrevne genstandsfelt medfører, at der er en række beslægtede og for debatten om indvandring og integration relevante forhold, som *ikke* belyses i nærværende rapport. Disse forhold skal her fremhæves, da det – hvis rapporten skal anvendes til at oplyse og ikke formudre en i forvejen prikken og værdiladet debat – er vigtigt at få understreget rækkevidden af de konklusioner, som rapporten tillader læseren at drage.

For det første beskæftiger rapporten sig med den Europæiske Menneskerettighedskonvention og denne konvention alene. Dette kan synes som en kunstig afgrænsning, da EMRK ofte anvendes i samklang med f.eks. FN's erklæring om menneskerettigheder¹⁴ eller FN's flygtningekonvention.¹⁵ For at skabe fuldkommen klarhed om konklusionerne, er der dog her fokuseret ene og alene på EMRK.

For det andet beskæftiger rapporten sig alene med den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis og i særdeleshed lovbemærkningerne til dansk lovgivning inden for det migrationspolitiske område. Det betyder, at analysen ikke inddrager f.eks. danske domstoles praksis, politiske forhandlinger, offentlig debat eller andre relevante forhold. Formålet med analysen er alene at eksplicite den rolle, som EMRK spiller for det danske lovgivningsapparat – politikere og embedsapparat i forening – i praksis.

For det tredje skal det understreges, at der ikke er tale om en juridisk analyse eller en analyse af den juridiske brug af udvalgte begreber. Ej heller er der tale om en tilbundsående undersøgelse af konfliktniveauet mellem dansk ret eller retsanvendelse og EMRK. Rapporten skal undersøge, om det til tider udtrykte politiske ønske om at ”udfordre” EMRK eller ”at gå til grænsen af konventionen” på det migrationspolitiske område reelt set har manifesteret sig i den politiske praksis, når der lovgives. Der er således tale om en analyse af, hvordan man *politisk* håndterer den danske udlændingepolitik forhold til EMRK, hvilket jo altså sker i lyset af den juridiske virkelighed (som vises i den første analyse).

¹⁴ Denne kan findes på Institut for Menneskerettigheders hjemmeside, se https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/om_os/om_menneskerettigheder_diverse/fn_verdenserklæring.pdf (senest lokaliseret 18. februar 2019).

¹⁵ Se <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=71110> (senest lokaliseret 18. februar 2019).

Metode

For at skabe fuldkommen gennemsigtighed, hvad angår rapportens metode og den potentielle rækkevidde af analysens konklusioner, indeholder dette kapitel en detaljeret beskrivelse af de anvendte fremgangsmåder.

Analysen i denne rapport falder i to dele, og det gør dette metodeafsnit derfor også. Opsummerende kan dog siges, at rapporten som helhed baserer sig på en kombination af optælling og kategorisering af domme hhv. tekstanalyse og kategorisering af lovbemærkninger.

Analysens første del: Gennemgang af domme ved den Europæiske Menneskerettighedsdomstol

Den første del af analysen har til formål at identificere i hvilket omfang, Danmark bliver dømt ved den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, og i hvilket omfang disse domme omhandler migrationspolitiske emner.

Data og dataindsamling

Udgangspunktet for denne del af analysen er en oversigt over samtlige fældende domme over Danmark ved den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Oversigten over de danske sager ved den Europæiske Menneskerettighedsdomstol bygger på data, der er hentet fra den Europæiske Menneskerettighedsdomstols database over sin retspraksis, den såkaldte HUDOC-database.¹⁶

Fra denne database er i det tidlige efterår 2018 foretaget et udtræk over samtlige domme, hvor Danmark er ”respondent state”. Dette dataudtræk er efterfølgende rensset for forskellige sprogversioner samt sager, hvor det er EU eller andre internationale, kollektive organer, der er omdrejningspunktet. Dette fører til en samlet oversigt over 234 beslutninger og 35 domme, der tilsammen dækker perioden 1959 til 2017;¹⁷ disse præsenteres nærmere i den første delanalyse.

For hvert enkel dom blev opført en række nødvendige baggrundskarakteristika til identifikation af den enkelte dom – det drejer sig om dommens betegnelse, det såkaldte ”application number” og dato. Og ydermere blev anført en række karakteristika til beskrivelse af dommens type og indhold – det drejer sig om dokumenttypen (der bl.a.

¹⁶ Databasen tilgås via EMD’s egen hjemmeside og kan findes direkte på: [https://hudoc.echr.coe.int/eng/#{"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\]}↓](https://hudoc.echr.coe.int/eng/#{) (senest lokaliseret 5. februar 2019).

¹⁷ Det skal bemærkes, at Danmark også har været genstand for en række sager i 2018 – herunder den meget omtalte Levakovic-sag – men disse sager er først afsluttet efter denne analyse blev gennemført.

angiver, om der er tale om en dom eller en beslutning), domskammeret (som er relevant i forhold til at afgøre sagens betydning og principielle karakter), dommens konklusion og et kort resumé af sagens indhold.

På baggrund af disse baggrunds- og indholds-karakteristika blev de 35 domme efterfølgende kategoriseret ud fra den systematik, der er gengivet nedenfor.

Tabel 1

Oversigt over analytiske kategorier i den første delanalyse

Analytisk kategori	Beskrivelse
Artikel	Notering af hvilken artikel, sagen drejede sig om; dette skal sikre, at der kan laves en oversigt over hvilke emner, der fylder mest
Krænkelser	Notering af, hvorvidt der i den pågældende sag reelt var tale om en krænkelse
Migrationspolitisk relevans	Vurdering af, om sagen var af migrationspolitisk relevans, dvs. omhandlede f.eks. udlændinges ret til ophold eller familiesammenføring i Danmark
Både migrationspolitisk relevant og krænkelse	Kombination af de to foregående kategorier for at fastslå omfanget af sager, hvor EMD fastslår en dansk krænkelse af EMRK inden for det migrationspolitiske område.

Rækkevidden af mulige konklusioner

Hvis Danmark bliver dømt ofte og en stor andel af disse domme er migrationspolitiske relevante – dvs. hvis man finder, at en stor andel af de sager, hvor Danmark er part, slår ud på den sidste kategori i tabellen ovenfor – er det et udtryk for, at den danske lovgivning og lovgivningspraksis i vidt omfang udfordrer den gældende fortolkning af den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Hvis Danmark derimod ikke er en kilde til mange krænkelse på det migrationspolitiske område, eller hvis kun en ubetydelig andel af de samlede sager har migrationspolitisk relevans, så betyder det omvendt, at den migrationspolitiske praksis og ditto lovgivning i Danmark i mindre grad udfordrer menneskerettighedskonventionen.

Denne del af analysen kan med andre ord fortælle noget overordnet om det danske forhold til EMRK inden for netop det migrationspolitiske område: Er der tale om et ansædelt forhold? Eller er der tale om et forhold, hvor den danske praksis i vidt omfang må anses som mere forsigtig og proaktivt tagende højde for potentielle sager ved EMRK?

Det skal dog bemærkes, at denne del af analysen kun kan vise den relative fordeling mellem forskellige sagstyper. Derfor undersøges de enkelte sager heller ikke i detaljer. En vurdering som den ovenfor anførte

– er der tale om et anspændt forhold mellem dansk, migrationspolitisk praksis og lovgivning og EMRK? – kan ikke objektivt udledes af data, men vil være resultatet af en mere skønsmæssig vurdering foretaget af denne forfatter subsidiært læseren.

Resultatet kan i sig selv derfor heller ikke sige noget om, hvorvidt Danmark bør udfordre menneskerettighedskonventionen mere eller mindre. Det er et holdningsmæssigt synspunkt, som den blotte kortlægning af fakta ikke kan afgøre. Denne del af undersøgelsen kan imidlertid skabe fundamentet for en mere oplyst vurdering heraf, hvilket er et selvstændigt mål.

Analysens anden del: Gennemgang af lovbemærkninger

Den anden og måske endnu vigtigere del af analysen har til formål at identificere i hvilket omfang og hvordan, den Europæiske Menneskerettighedskonvention argumentatorisk anvendes i lovgivningspraksis. Dette sker ved at fokusere på, hvor ofte og hvordan den Europæiske Menneskerettighedskonvention anvendes i konkrete lovbemærkninger. Formålet er – som nævnt tidligere – at blotlægge den politiske brug af konventionen *i praksis* frem for alene retorisk. Dette for at gøre EMRK's reelle betydning for dansk migrationspolitik tydelig.

Eller sagt med andre ord: Ved at undersøge i hvilket omfang og hvordan, man politisk henviser til konventionen som en barriere for yderligere eller mere konsekvente stramninger, vil det praktiske og reelle politisk-administrative syn på konventionen blive blotlagt.

Data og dataindsamling

Udgangspunktet for denne del af analysen er en oversigt over love, hvori der i titel eller indhold henvises til den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Oversigten over disse love (med tilhørende lovbemærkninger) er lavet vha. en søgning på Folketingets hjemmeside. Under ”Dokumenter” er der søgt på ”menneskerettighedskonvention* or EMRK”.

Dataindsamlingen fandt sted i efteråret 2018.

Søgningen resulterede i en dokumentsamling med 5.164 resultater, hvoraf de 375 relaterede sig til lovforslag. Da flere af resultaterne relaterede sig til det samme lovforslag – f.eks. hvis EMRK var nævnt både i en ordførertale og i lovbemærkningerne, hvilket ville føre til to hits i søgningen – skulle søgningen efterfølgende kvalificeres manuelt for at sikre, at hvert lovforslag kun optrådte én gang i den endelige

dataoversigt.¹⁸ Dette resulterede i 330 unikke lovforslag, der altså på én eller anden måde fremkom ved en søgning på ”menneskerettighedskonvention* or EMRK” i dokumenterne på Folketingets hjemmeside.

For hvert enkelt af disse 330 lovforslag blev en række relevante baggrundsvariable efterfølgende noteret, jf. tabellen nedenfor.

Tabel 2

Oversigt over baggrundsinformationer om de analyserede lovforslag

Type af beskrivende karakteristika	Specifikke karakteristika noteret for hvert lovforslag
Baggrundskarakteristika til identifikation af hver enkel lov	<ul style="list-style-type: none">• Folketingsår• L-nummer• Overskrift• Link til lovforslaget på Folketingets hjemmeside
Afsenderkarakteristika	<ul style="list-style-type: none">• Afsender (ministerområde)• Eventuelt parti• Eventuelt navn

Efterfølgende er lovforslagene gennemgået ad to omgange. I første omgang drejede sig om at afgøre, om der var tale om et forslag af migrationspolitisk relevans, og efterfølgende drejede det sig om at undersøge den konkrete brug af EMRK i de migrationspolitisk relevante forslag. Metoden er uddybet i tabellen nedenfor.

¹⁸ Bemærk, at denne kvalifikation af søgeresultatet *ikke* har udelukket lovforslag, der er blevet trukket og senere genfremsat. Det betyder, at enkelte lovforslag i deres substans fremgår to gange af søgningen, selvom der – formelt – er tale om to lovforslag. Disse dobbeltforslag er beholdt, da der kan være tilføjet eller fjernet enkelte formuleringer i genfremsættelser af lovforslag.

Tabel 3

Oversigt over analytiske kategorier i den anden delanalyse

Analytisk kategori	Beskrivelse
Migrationspolitisk relevans	Gennemgang af lovforslagets titel, beskrivelse og formål for at afgøre, om der var tale om et direkte, migrationspolitisk relevant forslag.
	1) Søgning i hvert enkelt af de migrationspolitisk relevante lovforslags lovbemærkningerne på ordet ”menneskeret” for at finde de steder, hvor lovgiver (minister og embedsværk) henviser direkte til menneskeret i bred forstand.
Anvendes EMRK som en barriere for stramning?	2) Frasortering af de steder, hvor der henvises til andre menneskeretlige kilder end EMRK (f.eks. FN's verdenserklæring om menneskerettigheder).
	3) Vurdering af hver enkel henvisning til EMRK, om henvisningen har form af et argument om, at EMRK begrænser enten dette eller kommende lovforslag på det migrationspolitiske område.

Rækkevidden af mulige konklusioner

Ovenstående metode resulterer i en database med de 330 lovforslag, hvor det for hvert enkelt lovforslag er angivet, om det er migrationspolitisk relevant, og i så fald om man i lovteksten eller lovbemærkningerne finder argumenter om, at EMRK udgør en barriere for yderligere eller konsekvente stramninger af den danske migrationspolitik.

Dette muliggør en optælling, hvormed det kvantitativt kan vurderes i hvilket omfang, menneskerettighedskonventionen anvendes som argument mod yderligere stramninger af dansk migrationslovgivning.

Metoden muliggør også, at man kan vurdere hvem, der oftest fremfører argumentet om, at EMRK udgør en barriere for stramninger af dansk migrationslovgivning. Er der tale om en generel tendens på tværs af relevante ministerier og partier? Eller er der tale om et argument, som i videre omfang fremføres af udvalgte ministerier og/eller partier?

I lighed med den første delanalyse er der dog alene tale om en oversigt, der ikke i egen kraft nødvendiggør en bestemt vurdering. Vurderingen af, om argumentet om, at EMRK udgør en barriere for stramninger, er for meget eller for lidt udbredt, er selvsagt en subjektiv vurdering.

Og resultatet i denne del af analysen kan derfor heller ikke sige noget om, hvorvidt Danmark bør udfordre menneskerettighedskonventionen mere eller mindre. Det er igen et holdningsmæssigt synspunkt, som

kortlægning ikke i sig selv kan betvinge. Ikke desto mindre kan kortlægningen bidrage til en mere oplyst debat om den faktiske betydning af EMRK for dansk lovgivningspraksis.

Ydermere er det værd at gøre sig nogle overvejelser om omfanget af datagrundlaget. Der er tale om en populationsundersøgelse i den forstand, at alt tilgængeligt materiale indgår i analysen. Samtidig er det dog klart, at undersøgelsen begrænses af hvad, der er elektronisk tilgængeligt via Folketingets hjemmesides søgefunktion. Derfor er der i sagens natur er tale om en art stikprøve. Særligt, hvad angår den periode, som stikprøven dækker, vil dette medføre nogle begrænsninger. Da der alene er anvendt elektronisk tilgængeligt materiale, fokuserer undersøgelsen på nyere tid.

Denne tidsmæssige begrænsning er dog ikke nødvendigvis en hæmsko for analysen, der jo fokuserer på forholdet mellem dansk migrationspolitik og EMRK. Dette er som bekendt en diskussion af nyere dato – og i særlig grad relevant efter EMRK blev inkorporeret i dansk lov i 1992. En samlet vurdering er derfor, at stikprøven må forventes at give et retvisende billede af, hvordan EMRK politisk er blevet anvendt i samspil med dansk migrationspolitik de seneste 20-30 år.

Del 2:

**”Danske” domme
ved EMD**

”Danske” domme ved EMD

Enhver faktastyret debat om Danmarks udlændingepolitikks forhold til den Europæiske Menneskerettighedskonvention må basere sig på viden om, hvordan og hvor ofte Danmark er genstand for domme herom ved den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Dette skyldes den simple kendsgerning, at man ikke meningsfyldt kan påstå, at det migrationspolitiske regime i Danmark er krænkende i almindelig forstand – endsige sammenligne den danske migrationspolitik med fascisme eller det, der er værre, sådan som visse debattører og politikere af og til gør det¹⁹ – hvis Danmark af EMD aldrig eller meget sjældent dømmes for menneskerettighedskrænkelser med udgangspunkt i den førte migrationspolitik.

I denne del af analysen undersøges derfor hvor ofte og i hvilke sammenhænge, Danmark har været genstand for domme ved den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. I den forbindelse er der stillet tre konkrete undersøgelsesspørgsmål:

- Hvor mange sager handler reelt om danske forhold?
- Hvad handler dommene om danske forhold om, og hvor stor en andel af de domme, der handler om danske forhold, har migrationspolitisk relevans?
- Hvor ofte dømmes Danmark reelt for at krænke EMRK med sin migrationspolitik?

Nedenfor er dedikeret et afsnit til besvarelse af hvert af disse tre spørgsmål.

¹⁹ Se f.eks. Bergman, Peter (2019): Uffe Elbæk advarer mod fascistisk menneske- og samfundssyn i dansk politik. *Avisen.dk*, 16. januar 2019. Se https://www.avisen.dk/uffe-elbaek-advarer-mod-fascistisk-menneske-og-samfu_534042.aspx (senest lokaliseret 18. februar 2019), von Barnekow, Claus (2019): Er vi vidner til et værdiskred i retning af 30'ernes fascisme? *Altinget*, 21. februar 2019. Se <https://www.alinget.dk/artikel/kronik-er-vi-vidner-til-et-vaerdiskred-i-retning-af-30ernes-fascisme> (senest lokaliseret 21. februar 2019), eller Bloch, Cathrine (2018): En udtalelse fra Morten Østergaard har rystet Christiansborg: Det dumme, der er sagt siden Nyrup. *Berlingske*, 8. juni 2018. Se <https://www.berlingske.dk/politisk-morgenpost/en-udtalelse-fra-morten-oestergaard-har-rystet-christiansborg-det> (senest lokaliseret 18. februar 2019).

Hvor mange sager anlægges mod Danmark

Danmark underskrev den Europæiske Menneskerettighedskonvention i 1950 og har således været med i det europæiske menneskerettighedsregime helt fra den spæde begyndelse. Det var dog først i 1992, at Danmark indskrev konventionen i dansk lov og således gjorde selve konventionsteksten direkte juridisk bindende.²⁰

Det væsentlige her er dog, at Danmarks har været underlagt den Europæiske Menneskerettighedsdomstol siden denne domstols oprettelse i september 1953. I over 65 år har danske statsborgere således kunnet føre sager mod den danske stat dér. I hele denne periode fra 1953 til 2017 blev 234 danske sager prøvet ved domstolen. Det svarer til under fire sager om året.

Af disse 234 sager blev langt, langt de flest afvist. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol realitetsbehandler kun ca. en ud af fem af de sager, der vedrører danske forhold. I perioden 1953 til 2017 behandlede den Europæiske Menneskerettighedsdomstol således under 50 sager fra Danmark. Altså mindre end én om året.

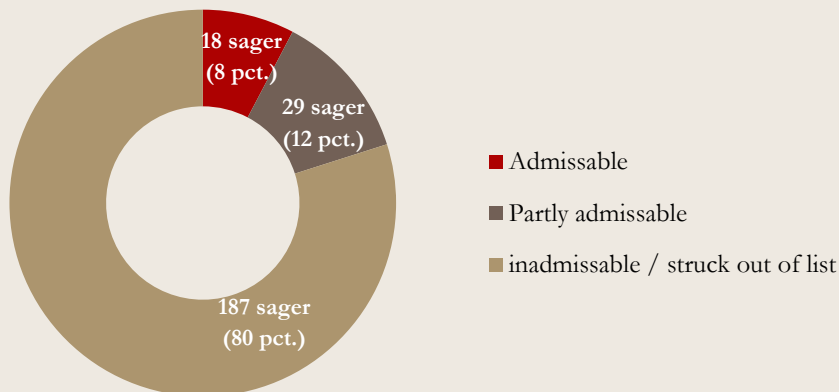
Og af disse sager er der i de fleste tilfælde endvidere kun tale om en delvis behandling af klagen. Langt de fleste sager vedrørende Danmark rubriceres således som ”partly admissable”, ”partly inadmissable” eller ”partly struck out of the list” i domstolens egen database.

Ser man alene på de sager, hvor sagen ikke kun delvist behandles, er der kun tale om mindre end én sag pr. tredje år.

²⁰ Læs mere herom på Justitsministeriets hjemmeside, se <http://www.justitsministeriet.dk/arbejdsomraader/international/menneskerettigheder/den-europaeiske-menneskerettighedskonvention> (senest lokaliseret 18. februar 2019).

Figur 1

Oversigt over sager ved den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vedrørende danske forhold, 1953-2017



Kilde: HUDOC-databasen og egne beregninger.

Note: Bemærk, at der her er tale om *sager*, ikke om endelige domme.

Det vil således være en ganske markant overdrivelse at påstå, at Danmark generelt og i bred forstand bevæger sig på kanten af den Europæiske Menneskerettighedskonvention, sådan som denne anvendes af menneskerettighedsdomstolen.

Hvad handler de "danske" domme om?

Men selvom Danmark ikke har et generelt problem med menneskerettighederne – sådan som de er fortolket af EMD i al fald – kan det sagtens stadig være tilfældet, at de få danske sager, der findes og accepteres, i overvejende grad omhandler migrationspolitiske forhold. Med andre ord kan den danske migrationspolitik sagtens være på kanten af konventionen, selvom Danmark overordnet set ikke har større problemer med EMRK. Dette gælder naturligvis i særlig grad, hvis Danmark dømmes ved EMD på baggrund af migrationspolitiske forhold; er dette tilfældet, kan der godt argumenteres for, at den danske migrationspolitik "udfordrer" konventionerne.

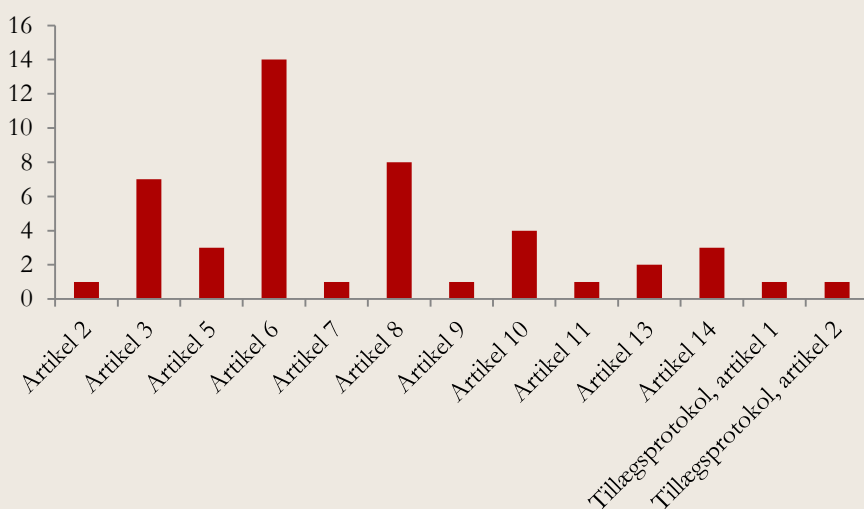
Derfor er det værd at kigge nærmere på de faktisk afsagte domme og disses indhold frem for alene de anlagte sager.

I perioden 1953 til 2017 blev der afsagt 35 domme i sager, der vedrører Danmark. I 15 af disse dømte domstolen, at der var tale om en krænkelse af EMRK; i 20 af disse at der ikke var tale om en krænkelse af EMRK. Igen taler det meget lave antal dømte krænkelse – 15 – for, at Danmark historisk og generelt ikke har været på konfrontationskurs med EMRK.

Af de 35 domme handlede to ud af fem – 14 domme – om EMRK's artikel 6,²¹ som beskriver retten til en retfærdig rettergang. Her er altså tale om en artikel, der *kan* have migrationspolitisk relevans, men som typisk må antages ikke at have det.

Figur 2

Oversigt over artikler, som er omdrejningspunktet for domme ved den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vedrørende danske forhold, 1953-2017



Kilde: HUDOC-databasen og egne beregninger.

Note: Bemærk, at flere domme vedrører flere artikler, hvorfor summen af søjlerne i figuren overstiger de 35 domme.

EMRK's artikel 3, der indeholder et forbud mod tortur og umenneskelig behandling, og artikel 8, der beskriver retten til familielivet, og som er en artikel, der ofte fremhæves i den danske udlændingedebat, er hver især omdrejningspunktet for lige omkring hver femte af de domme, der vedrører danske forhold i perioden 1953 til 2017.

²¹ Det drejer sig om dommene *Rasmussen mod Danmark*, 8777/79 [1984], *Hauschildt mod Danmark*, 10486/83 [1989], *A. m.fl. mod Danmark*, 20826/92 [1996], *Nielsen mod Danmark*, 33488/96 [2000], *Sari mod Tyrkiet og Danmark*, 21889/93 [2001], *Pedersen og Pedersen mod Danmark*, 68693/01 [2004], *Pedersen og Baadsgaard mod Danmark*, 49017/99 [2004], *Iversen mod Danmark*, 5989/03 [2006], *Hasslund mod Danmark*, 36244/06 [2008], *Moesgaard Petersen mod Danmark*, 32848/06 [2008], *Christensen mod Danmark*, 247/07 [2009], *Valentin mod Danmark*, 26461/06 [2009], *Nielsen mod Danmark*, 44034/07 [2009] og *Jensen mod Danmark*, 8693/11 [2016].

Uddrag af de artikler i den Europæiske Menneskerettighedskonvention, som Danmark oftest dømmes efter ved den Europæiske Menneskerettighedsdomstol

Artikel 3:

Ingen må underkastes tortur og ej heller umenneskelig eller vanærende behandling eller straf.

Artikel 6:

Stk. 1.

Enhver skal, når der skal træffes afgørelse enten i en strid om hans borgerlige rettigheder og forpligtelser eller angående en mod ham rettet anklage for en forbrydelse, være berettiget til en retfærdig og offentlig rettergang inden en rimelig frist for en ved lov oprettet uafhængig og upartisk domstol. (...)

Stk. 2.

Enhver, der anklages for en lovovertrædelse, skal anses for uskyldig, indtil hans skyld er bevist i overensstemmelse med loven.

Stk. 3.

[Oplisting af en række rettigheder, man har som anklaget: retten til at få udførlig forklaring om anklagen på et sprog, man forstår; retten til at få tilstrækkelig med tid til at forberede sit forsvar; retten til at forsvare sig; retten til at afhøre vidner til sit forsvar; og retten til at få adgang til tolk i retten]

Artikel 8:

Stk. 1.

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

Stk. 2.

Ingen offentlig myndighed kan gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, undtagen forsåvidt 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.

Kilde: Lovbekendtgørelse nr. 750 af 19. oktober 1998,

<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=12> (senest lokaliseret 26. februar 2019)

Af endnu større vigtighed for denne undersøgelse er dog, at optællingen af de 35 ”danske” domme i perioden 1953 til 2017 viser, at 10 af disse domme er af migrationspolitisk relevans.²² Med andre ord er den danske udlændingepolitik omdrejningspunkt for lige under 30 procent af alle de domme, som blevet afsagt i sager vedrørende danske forhold.

²² Det drejer sig om sagerne *Amrollabi mod Danmark*, 56811/00 [2002], *T.N. mod Danmark*, 56811/00 [2011], *T.N. og S.N. mod Danmark*, 36517/08 [2011], *S.S. m.fl. mod Danmark*, 54703/08 [2011], *P.K. mod Danmark*, 54705/08 [2011], *N.S. mod Danmark*, 58359/08 [2011], *Osman mod Danmark*, 58359/08 [2011], *M.E. mod Danmark*, 58363/10 [2014], *Biao mod Danmark*, 38590/10 [2016] og *Salem mod Danmark*, 77036/11 [2016].

Disse sager omhandler forskellige emner som f.eks. spørgsmål om udvisning fra Danmark, retten til asyl, familiesammenføring og forhold vedrørende opholdstilladelser.

Det er i øvrigt ganske bemærkelsesværdigt, at halvdelen – fem af disse ti ”danske domme – omhandler statsborgere fra Sri Lanka, og at alle disse fem domme er afsagt på den samme dato i 2011.²³ Der er med andre ord grund til at antage, at disse fem domme er en del af et større og mere sammenhængende sagskompleks – og hvis det er tilfældet, kan man argumentere for, at det ”reelle” antal domme vedrørende migrationspolitiske forhold i Danmark faktisk er endnu lavere end 10.

Dømmes Danmark for sin migrationspolitik?

De 10 migrationspolitisk relevante domme omhandler forskellige emner, men hvor artikel 6 – retten til en fair rettergang – er topscoreren, når man ser på alle domme vedrørende danske forhold, så er det især artikel 3 – forbuddet mod tortur, nedværdigende straf m.m. – og artikel 8 – retten til familieliv – der bringes i spil i de migrationspolitisk relevante domme.

Figur 3

Oversigt over artikler, som er omdrejningspunktet for domme ved den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vedrørende migrationspolitiske forhold i Danmark, 1953-2017



Kilde: HUDOC-databasen og egne beregninger.

Note: Bemærk, at flere domme vedrører flere artikler, hvorfor summen af søjlerne i figuren overstiger de 10 domme.

Det samlede billede således, at den danske migrationspolitik er ophav til en pæn andel af de domme, der vedrører danske forhold – lige knap en

²³ Det drejer sig om dommene *T.N. mod Danmark*, 56811/00 [2011], *T.N. og S.N. mod Danmark*, 36517/08 [2011], *S.S. m.fl. mod Danmark*, 54703/08 [2011], *P.K. mod Danmark*, 54705/08 [2011] og *N.S. mod Danmark*, 58359/08 [2011].

tredjedel af de 35 domme – men det absolutte antal af domme er samtidig utrolig lavt: Kun 10 migrationspolitisk relevante domme, hvoraf de fem af dem synes at være tæt knyttede til hinanden.

Men et endnu vigtigere spørgsmål er naturligvis, om den danske stat så reelt taber disse sager – går dommene mod den danske migrationspolitiske praksis?

Og dette svar kan besvares temmelig entydigt med et nej. I de 10 domme, der vedrører migrationspolitiske forhold i Danmark, har den Europæiske Menneskerettighedsdomstol kun konstateret, at der var tale om en krænkelse af konventionen i tre (3) tilfælde.²⁴

Tabel 4

Oversigt over migrationspolitisk relevante domme, som går mod den danske stat

Navn	Beskrivelse
Amrollahi mod Danmark	Klager blev udvist grundet narkohandel. Han mente, at dommen var i strid med artikel 8, idet hans tre børn var født og opvokset i Danmark, og udvisningen ville medføre, at han ikke kunne være sammen med dem. EMD fandt, at EMRK var krænket.
Osman mod Danmark	Der forelå en krænkelse af artikel 8, da de danske myndigheder ikke havde taget hensyn til en 17-årig somalisk piges interesser ved ophævelse af hendes opholdstilladelse, som begrundedes i, at hun i over 12 måneder ufrivilligt havde opholdt sig i Kenya.
Biao mod Danmark	En ghanesisk kvinde fik afslag på familiesammenføring med sin ægtefælle, som var dansk statsborger, med den begrundelse, at hun og hendes mand havde større tilknytning til Ghana. EMD's Storkammer kom frem til, at den danske 28-årsregel (nu 26 år), hvorefter der kunne ses bort fra tilknytningskravet, såfremt den herboende ægtefælle havde haft dansk indfødsret i minimum 28 år (nu 26 år), var i strid med artikel 14 sammenholdt med artikel 8, fordi den var indirekte diskriminerende.

Kilde: HUDOC-databasen og Institut for Menneskerettigheder.

Disse tre sager er temmelig forskellige og omhandler hhv. udvisning, opholdstilladelse og familiesammenføring. I alle tre tilfælde var der dog tale om en sag med EMRK's artikel 8 – retten til familieliv – som omdrejningspunkt.

²⁴ Det drejer sig om sagerne *Amrollahi mod Danmark*, 56811/00 [2002], *Osman mod Danmark*, 58359/08 [2011] og *Biao mod Danmark*, 38590/10 [2016].

Delkonklusion: Er den danske migrationspolitik blevet udfordret af og ved den Europæiske Menneskerettighedsdomstol?

Dette kapitel havde til formål at kortlægge Danmarks forhold til den Europæiske Menneskerettighedsdomstol således som dette kommer til udtryk i de sager og domme, som er direkte relevante for Danmark.

Og selvom alting naturligvis afhænger af øjnene, der ser, så synes en oplagt vurdering at være, at den danske migrationspolitik ikke i nævneværdig grad må siges at være genstand for ”udfordringer” for EMRK. Antallet af både sager og domme er i al fald meget lavt – og sagerne er forskelligartede.

Det kan således konstateres, at det politiske ønske om at føre en stram udlændingepolitik, der endda ”udfordrer” konventionerne i al fald ikke har ført til mange sager ved EMD.

Dette kan naturligvis skyldes de danske domstoles praksis, hvor man forsøger at sætte sig i EMD’s sted og foregribe dens fortolkninger – hvilket dog så vil betyde, at de danske domstole i et vist omfang (bevidst eller ubevidst) modarbejder et eksplicit politisk ønske. At domstolene gør dette, kan skyldes, at man i den politiske praksis reelt ikke har skabt grundlag for andet ved at sende klare, politiske signaler i f.eks. lovbemærkninger til migrationspolitisk relevante love herom. Med andre ord: Hvis man i den politiske praksis – i det egentlige lovgivningsarbejde – ikke tilstrækkelig tydeligt viser, hvor og hvordan eller i det hele taget *at* konventionen skal udfordres, så har domstolene selvsagt heller ikke noget entydigt grundlag at gøre dette ud fra i behandlingen af konkrete sager. Det næste kapitel undersøger, hvordan man i den politiske praksis på det migrationspolitiske område reelt anvender konventionen.

Del 2:

**Brugen af EMRK i
dansk lovgivning**

Brugen af EMRK i dansk lovgivning

Danmark har ikke et synderligt anspændt forhold til den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i Strasbourg – ej heller inden for det migrationspolitiske område. Det burde stå nogenlunde klart efter det forrige kapitel.

At dette er tilfældet, kan skyldes, at man i den danske lovgivningspraksis opererer ud fra et forsigtighedsprincip om ikke at udfordre konventionen – trods politiske ønsker om selvsamme. Altså en juridisk betinget tilbageholdenhed, der manifesterer sig også i den politiske praksis.

Dette samspil mellem politik og jura er omdrejningspunktet i dette kapitel. Hvordan anvender man reelt og i praksis den Europæiske Menneskerettighedskonvention i danske love med migrationspolitisk relevans? Er man i det politisk-administrative system tilsvarende tilbageholden med at ”udfordre” konventionen, som man tilsyneladende er eller har været i det juridiske?²⁵

I denne del af analysen undersøges derfor, hvordan EMRK anvendes som argument i den danske politisk-administrative praksis, når der lovgives på det migrationspolitiske område. I den forbindelse er der stillet tre arbejdsspørgsmål:

- Hvor ofte henvises der til EMRK i lovbemærkningerne til nye, danske love?
- Hvor ofte anvendes EMRK som et argument mod migrationspolitiske stramninger i bemærkningerne til nye, danske love?
- På hvilken måde anvendes EMRK som et argument mod migrationspolitiske stramninger i bemærkningerne til nye, danske love?

Nedenfor er dedikeret et afsnit til besvarelse af hvert af disse tre spørgsmål.

Hvor meget fylder EMRK i dansk lovgivningspraksis?

Danmark har som tidligere nævnt været en del af det europæiske menneskerettighedsregime siden dets allertidligste fase. Det var dog først i 1992, at EMRK blev skrevet direkte ind i dansk lovgivning, således at selve konventionens artikler i dag er paragraffer i en almindelig, dansk lov.

²⁵ Jf. afsnittet ”Formål og genstandsfelt”, se p. 8.

Hvor stor en rolle spiller EMRK så, når man laver nye love? Det spørgsmål kan man få svar på ved at undersøge, hvor ofte EMRK anvendes i bemærkningerne til nye love.

Danske love er nemlig alle udstyret med omfangsrige bemærkninger, der følger en nogenlunde fast skabelon. Disse bemærkninger uddyber loven og dens hensigt, forklarer dens regler og deres anvendelse og opsummerer lovens konsekvenser i f.eks. økonomisk eller administrativ forstand. Disse lovbemærkninger er afgørende for den senere praktiske anvendelse af loven, da bemærkningerne er en autoritativ kilde til, hvordan loven skal anvendes og forstås – også hos domstolene. Derfor har det stor betydning hvilke politiske signaler om brugen af EMRK, man sender i disse bemærkninger.

På Folketingets hjemmeside kan man søge i Folketingets dokumenter. Denne søgefunktion giver mulighed for at søge specifikt på dokumenter, hvor EMRK er nævnt i en eller anden forstand. Søgeresultatet ændrer sig naturligvis hele tiden, da der konstant kommer nye dokumenter på Tingets side og hele tiden forfattes nye love. Grundlaget for denne analyse er derfor en søgning foretaget på Folketingets hjemmeside i efteråret 2018. Dette gav følgende søgeresultat.

Tabel 5

Oversigt over søgeresultat på ft.dk

Typer af dokumenter	Antal dokumenter
Lovforslag	375
Beslutningsforslag	120
Forespørgsler	4
Forslag til vedtagelse	1
Udvalgsspørgsmål	1.626
Udvalgsbilag	2.801

Kilde: ft.dk

Relevant i denne sammenhæng er som beskrevet i metodeafsnittet²⁶ de 375 lovforslag. Ved en nøjere gennemgang af disse, viste det sig, at søgningen reelt kun indeholdt 330 lovforslag, idet flere af lovforslagene blev gentaget i søgeresultatet ved f.eks. at optræde både med selve lovforslaget og med referatet af debatterne fra folketingssalen. Det er således disse 330 unikke lovforslag, der udgør datagrundlaget for denne del af undersøgelsen. Disse lovforslag dækker perioden 1989 til 2018.²⁷

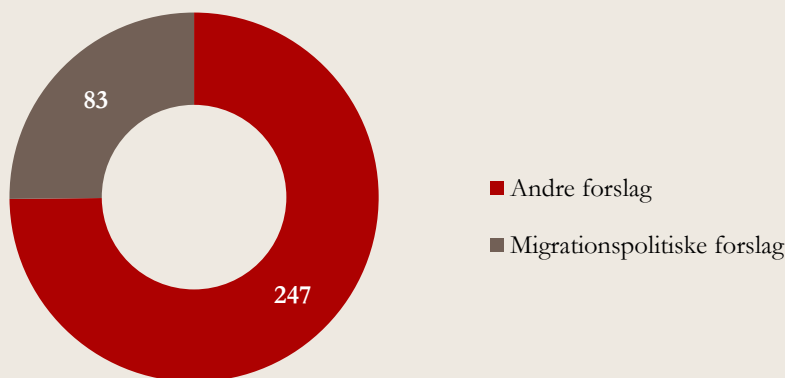
²⁶ Se side 8ff.

²⁷ Det tidligste lovforslag i stikprøven er L 150 fra folketingsåret 1989-1990, og det seneste lovforslag i stikprøven er L 240 fra folketingsåret 2017-2018.

Af disse 330 lovforslag er de 83 – svarende til en ud af fire – af migrationspolitisk relevans.

Figur 4

Oversigt over lovforslag, hvor EMRK nævnes i enten loven eller lovbemærkningerne



Kilde: ft.dk og egne beregninger.

Givet, at det danske Folketing hvert år vedtager i omegnen af 200 love, er en samlet stikprøve på 330 love fordelt over en ca. 30-årig periode ikke voldsom stor. Det kan med andre konstateres, at EMRK i almindelighed ikke fylder voldsomt meget for den danske lovgiver.

Til gengæld udgør migrationspolitiske love en fjerdedel af alle de love, hvor EMRK nævnes i bemærkningerne. Og det er langt hver fjerde lov, som Folketinget i almindelighed vedtager, der er migrationspolitisk relevant. Der er med andre ord sandsynligvis tale om en overrepræsentation. Dette betyder, at den danske lovgiver har et større fokus på EMRK, når det drejer sig om migrationspolitiske emner end generelt. Denne konklusion er næppe voldsomt overraskende.

Hvor ofte anvendes EMRK som et argument mod migrationspolitiske stramninger i dansk lovgivningspraksis?

For at få et mere uddybende billede af samspillet mellem EMRK og dansk, migrationspolitisk lovgivningspraksis er det nødvendigt at kigge nærmere på de 83 love, der har migrationspolitisk relevans, og hvor EMRK nævnes eksplicit i lovens bemærkninger.

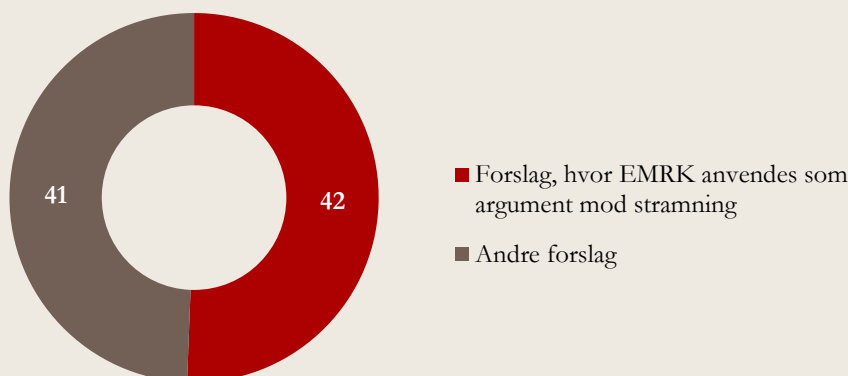
Når spørgsmålet – som det er tilfældet her – er, om man fra politisk-administrativ side holder igen med at ”udfordre” konventionen, er det

oplagt at undersøge i hvilket omfang, EMRK i lovbemærkningerne anvendes som argument mod udlændingepolitiske stramninger.

Og det viser sig at være tilfældet i cirka halvdelen af alle de migrationspolitiske lovforslag, hvori EMRK nævnes.

Figur 5

Oversigt over migrationspolitisk relevante lovforslag, hvor EMRK anvendes som et argument mod stramning



Kilde: ft.dk og egne beregninger.

Eller sagt med andre ord: Hvis EMRK nævnes i bemærkningerne til et migrationspolitisk relevant lovforslag, er der i halvdelen af tilfældene tale om et argument mod (yderligere) stramninger af udlændingepolitikken i Danmark.

Hvordan anvendes EMRK som et argument mod migrationspolitiske stramninger i dansk lovgivningspraksis?

Disse 42 tilfælde er interessante på to måder. For det første som vidnesbyrd om hvem, der i praksis anvender EMRK som argumenter mod (yderligere) stramninger af migrationspolitikken. For det andet som vidnesbyrd om, hvordan denne argumentation ser ud i praksis.

Hvem bruger EMRK som argumenter mod stramninger?

Partiernes praktiske anvendelse af EMRK lader sig afsløre af hvem, der er afsender på de lovforslag, hvori EMRK bruges som argument mod stramninger.

Ikke overraskende står partierne Venstre og Socialdemokratiet for langt de fleste migrationspolitisk relevante forslag, hvori EMRK nævnes på én eller måde. Dette skyldes, at disse to partier har besiddet de

ministerposter, hvorfra dansk udlændingepolitik i almindelighed defineres (integrationsminister, justitsminister m.m.).

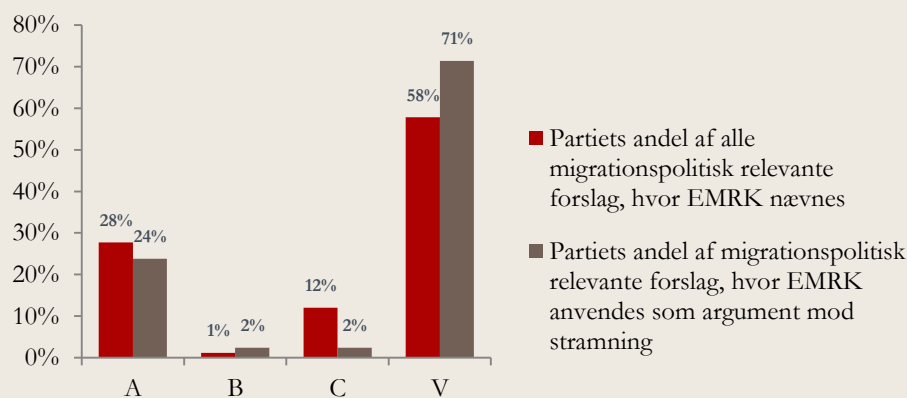
At Venstre eksempelvis står for 48 forslag svarende til 58 pct. af de samlede 83 migrationspolitisk relevante lovforslag, der undersøges her, er derfor ingen overraskelse givet perioden, som undersøgelsen dækker.

Langt mere interessant bliver det, når vi kigger nærmere på de 42 lovforslag, hvor EMRK anvendes som argument mod en migrationspolitisk stramning. Venstre står nemlig som afsender på hele 30 – eller 71 pct. – af de 42 migrationspolitisk relevante forslag, hvor EMRK anvendes som et argument mod yderligere stramninger. Ud af de 48 migrationspolitiske forslag, som Venstre har stillet, og hvori EMRK nævnes, anvendtes EMRK således af Venstre-ministre som argument mod stramninger i ca. 63 pct. af tilfældene.

Omvendt forholder det sig med Socialdemokratiet og Det Konservative Folkeparti. De har stået for hhv. 23 (28 pct.) og 10 (12 pct.) ud af de 83 migrationspolitisk relevante forslag, hvori EMRK nævnes; men de står for kun 10 (24 pct.) hhv. 1 (2 pct.) af de 42 migrationspolitisk relevante forslag, hvor EMRK anvendes som et argument mod yderligere stramninger af den danske udlændingepolitik.

Figur 6

Oversigt over partiernes andele af de migrationspolitisk relevante lovforslag, hvor EMRK anvendes som et argument mod stramning



Kilde: ft.dk og egne beregninger.

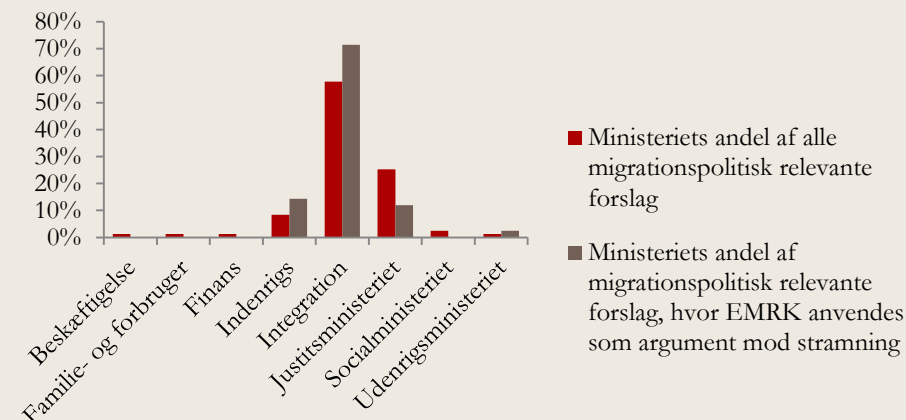
Et umiddelbart førstehåndsindtryk er således, at V-ministre er mere tilbøjelige til at operere med et EMRK-forsigtighedsprincip, når de lovgiver på det migrationspolitiske område. Det er her dog værd at indskyde, at selvom der ovenfor er fokuseret på partierne, er disse langt

fra de eneste relevante aktører at inddrage i ligningen her. Også de respektive ministeriers embedsapparat og embedskultur spiller sandsynligvis en afgørende rolle, da det er i embedsapparatet, at eksperterne findes, og detaljerne i den egentlige lovtekst formuleres. At partiet Venstre f.eks. synes at være mere tilbøjelig til at anvende EMRK som et argument mod udlændingepolitiske stramninger i sin praktiske omgang med lovgivningsarbejdet, kan således også skyldes, at Venstrepolitikere har været ministre på områder, hvor man i embedsapparatet har vurderet det nødvendigt med en sådan tilbageholdenhed. Der er f.eks. et fuldkommen sammenfald mellem partiet Venstres og Integrationsministeriets tal, hvad angår migrationspolitiske relevante forslag, hvor EMRK nævnes hhv. anvendes som argument mod stramninger.

Om det er partiet Venstre eller Integrationsministeriet som sådan, der har et mere tilbageholdende forhold til at udfordre EMRK mere aktivt, kan ikke afgøres entydigt.

Figur 7

Oversigt over ministeriernes andele af de migrationspolitiske relevante lovforslag, hvor EMRK anvendes som et argument mod stramning



Kilde: ft.dk og egne beregninger.

I Justitsministeriet har man tilsyneladende ikke samme behov for f.eks. at tage forbehold over for EMRK, som man har i Integrationsministeriet. Af Justitsministeriets 21 migrationspolitiske relevante forslag, hvor EMRK nævnes, peger man kun på denne konvention som et argument mod stramninger i fem tilfælde. Omvendt i Indenrigsministeriet i det omfang, dette ministerium har stået bag migrationspolitiske relevante forslag. Her indeholder seks ud af syv kommentarer eller argumenter om, at EMRK er en barriere for stramninger på én eller anden vis.

Hvordan anvendes EMRK i praksis?

Generelt gør det danske embedsapparat sig store anstrengelser for at argumentere for, at lovforslag er i overensstemmelse med EMRK. Ja, faktisk er man ofte ganske omstændelig og grundig i denne argumentation. Og selvsagt vil man lovebemærkningerne til et lovforslag aldrig konkludere, at selvsamme lovforslag strider mod konventionen. Dette ville nemlig betyde, at lovforslag åbent brød den lov, der gjorde EMRK til en del af dansk ret (1992-loven). Argumenter i lovebemærkningerne om, at EMRK står i vejen for stramninger, kan derfor principielt antage to former:

- *Det ”bløde” argument:* Der henvises til, at EMRK kan medføre undtagelser for de regler, der indføres med lovforslaget.
- *Det ”hårde” argument:* Der argumenteres for, at lovforslaget udgør grænsen for det, der kan accepteres inden for EMRK.

Det ”bløde” argument er uden sammenligning det mest anvendte. Det det hårde argument er faktisk nærmest ikke eksisterende i selve lovebemærkningerne. Til gengæld så er det af og til anvendt politisk i folketingsforhandlingerne om de enkelte lovforslag.²⁸

Når det kommer til lovforslag, der ændrer i reglerne om familiesammenføring, er det således nærmest et fast løsen at henvise til EMRK’s artikel 8 om retten til familieliv og i den sammenhæng pege på, at denne artikel i særlige tilfælde kan medføre, at man er pålagt at tillade familiesammenføring, selvom det umiddelbart strider mod reglerne.

Der kan være mange årsager til, at man finder det nødvendigt at tage dette forbehold over for konsekvente stramninger. Det kan f.eks. skyldes et ønske om at forberede lovgiver politisk på, at der kan opstå sager ved EMD. Altså et udtryk for embedsapparatets grundighed.

Omvendt betyder dette forbehold også, at man næppe kan siges i politisk praksis at ”udfordre” konventionen, når det kommer til reglerne for familiesammenføring. Hvis man ønskede at teste konventionens grænser, lå det nemlig lige for at undgå forbeholdene og konsekvent gennemføre de foreslåede stramninger – og så efterfølgende, hvis en sag opstod, tage sagen ved domstolen i Strasbourg eller bruge sagen som politisk løftestang i Europarådet, der er EMRK’s politiske bagtæppe.

²⁸ Se f.eks. førstebehandlingen af L 154 fra folketingsåret 1997-1998 (1), hvor den socialdemokratiske indenrigsminister bl.a. argumenterede for, at EMRK stod i vejen for en række forslag til stramninger, som Fremskridtspartiet fremlagde. Fremskridtspartiet foreslog bl.a. at afskaffe begrebet ”de facto-flygtning”, hvilket altså blev afslået med henvisning til bl.a. internationale forpligtelser som EMRK. Begrebet blev skrevet ud af dansk udlændingelov i 2002 og erstattet med det smallere begreb ”flygtning med beskyttelsesstatus”. Disse politiske forhandlinger er dog ikke genstand for analysen her.

Tilfældige eksempler på lovforslag indeholdende passager om, at EMRK medfører mulige afvigelser fra vedtagne stramninger i familiesammenføringsregler

L 208, folketingsåret 1999-2000 (Socialdemokratiet, Indenrigsministeriet)

”Efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis indebærer bestemmelsen dog, at der i særlige tilfælde ikke kan nægtes familiesammenføring.”

L 94, folketingsåret 2005-2006 (Venstre, Integrationsministeriet)

”Det følger af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis i forhold til bestemmelsen i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 om bl.a. retten til et familieliv, at der i visse tilfælde må gives tilladelse til familiesammenføring af børn, uanset at ansøgeren og den herboende person ikke opfylder udlændingelovens betingelser herfor.”

L 66, folketingsåret 2010-2011 (1) (Venstre, Integrationsministeriet)

”Efter forslaget til § 9 h, stk. 1, jf. lovforslagets § 1, nr. 1, fraviges kravet om gebyrbetaling for indgivelse af ansøgninger bl.a., hvis Danmarks internationale forpligtelser kan tilsige det. Efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 8 har enhver ret til respekt for sit privatliv og familieliv. Det indebærer først og fremmest en forpligtelse for medlemsstaten til ikke at gøre indgreb i udøvelsen af retten til bl.a. familieliv, medmindre det sker i overensstemmelse med loven, varetager ét eller flere af de i artikel 8, stk. 2, opregnede hensyn og er nødvendigt i et demokratisk samfund. Hertil kommer, at staten efter omstændighederne har en positiv forpligtelse til at sikre en effektiv opfyldelse af retten til familielivet.”

L 168, folketingsåret 2010-2011 (1) (Venstre, Integrationsministeriet)

”Der kan forekomme tilfælde, hvor ugifte samlevende ikke kan dokumentere samliv på fælles bopæl i et fast samlivsforhold af længere varighed og derfor ikke er omfattet af den nuværende praksis for meddelelse af opholdstilladelse, men hvor parret, uanset dette, må anses for at have etableret et familieliv omfattet af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 8.”

L 180, folketingsåret 2017-2018 (Venstre, Integrationsministeriet)

”Udlændingemyndighederne er forpligtet til at efterleve Danmarks internationale forpligtelser, herunder EMRK artikel 8, ved behandlingen af en sag om familiesammenføring og skal således i hver enkelt sag fortage en konkret og individuel vurdering, hvor relevant praksis fra navnlig Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol inddrages. Der vil således i de enkelte tilfælde skulle foretages en konkret vurdering af, om der er krav på familiesammenføring, idet der vil kunne være særlige situationer, hvor hensynet til familiens enhed tilsiger, at der skal gives opholdstilladelse.”

Kilde: ft.dk

Note: I perioden 2011 til 2015 er der ganske få eksempler på migrationspolitiske forslag, hvor EMRK anvendes som argument mod en stramning. Det skyldes bl.a., at flere af denne periodes migrationspolitiske forslag, hvor EMRK nævnes, er lempelser og ikke stramninger af udlændingepolitikken. I disse tilfælde giver det ikke mening at undersøge nærmere, om EMRK er anvendt som argument mod en yderligere eller konsekvent stramning.

Familiesammenføringsreglerne er naturligvis langt fra de eneste, hvor EMRK anvendes som argument mod konsekvent stramning af udlændingepolitikken. Det er blot et område, hvor man ofte ser slige argumenter.

Også inden for spørgsmålet om opholdsret i almindelighed findes flere eksempler på, at man garderer sig mod konsekvent anvendelse af de foreslåede stramninger ved at henvise til, at EMRK kan betyde, at reglerne skal omgås.

Boks 3

Tilfældige eksempler på lovforslag indeholdende om, at EMRK medfører mulige afvigelser fra vedtagne stramninger i regler om opholdsret

L 20, folketingsåret 2000-2001 (Det Radikale Venstre, Udenrigsministeriet)

”Indgiver et familiemedlem til en domfældt statsborger, der efter statuttens artikel 103 er overleveret til straffuldbyrdelse i Danmark, ansøgning om visum med henblik på at besøge domfældte, vil der i disse tilfælde efter en konkret vurdering af Danmarks internationale forpligtelser, herunder den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 8, efter en afvejning af karakteren af det familiemæssige forhold mellem domfældte og familiemedlemmet, kunne meddeles visum til familiemedlemmet. Hvis familiemedlemmet ikke har mulighed for fra opholdslandet at udøve samvær med den domfældte under strafsoningen, vil der endvidere efter ansøgning eventuelt kunne meddeles opholdstilladelse.”

L 152, folketingsåret 2001-2002 (2) (Venstre, Integrationsministeriet)

”På den baggrund finder regeringen, at ordningen bør udformes på en sådan måde, at en udlænding, der har opholdt sig her i landet i meget lang tid og derved har opnået en tilknytning til den person, med hvem ægteskabet agtes indgået, kan få tilladelse til at gifte sig her i landet. Baggrunden herfor er, at beskyttelsen af f.eks. retten til at indgå ægteskab efter artikel 12 kan indebære, at en udlændings faktiske tilknytning til landet må tillægges en sådan vægt, at udlændingens processuelle ophold her i landet mister sin reelle betydning som et relevant forskelsbehandlingskriterium i forhold til udlændinge med et egentligt lovligt ophold her i landet. Det er således regeringens opfattelse, at der i visse særlige tilfælde kan bestå en sådan ligeartethed mellem udlændinge med processuelt ophold og udlændinge med et egentligt lovligt ophold, at en forskelsbehandling vil savne saglig begrundelse og derfor være uforenelig med artikel 12 sammenholdt med artikel 14.”

L 48, folketingsåret 2017-2018 (Venstre, Integrationsministeriet)

”Bestemmelsen skal sikre, at udlændinge, som er opført på den nationale sanktionsliste, og som derfor i medfør af den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 32, stk. 10, har indrejseforbud, er udelukket fra opholdstilladelse efter §§ 7-9 f, 9 i-9 n eller 9 p (dvs. opholdstilladelse på baggrund af asyl, familiesammenføring, arbejdstilladelse, humanitært ophold, religiøse forkyndere, au pair, praktikant m.fl.), medmindre særlige grunde taler herfor. Der vil kunne foreligge særlige grunde som følge af Danmarks internationale forpligtelser, f.eks. efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) eller Flygtningekonventionen.”

Kilde: ft.dk.

Også når spørgsmålet om kriminelle udlændinge – spørgsmål om udvisninger – kommer på bane, anvendes EMRK aktivt til at understrege, at der altså kan forekomme situationer, hvor man ikke kan udvise en uønsket person, selvom vedkommende efter de foreslåede regler skal udvises.

Og udvisningsspørgsmålet er faktisk ét af de mere interessante. Forholdet mellem reglerne om udvisning fra Danmark og konventionen bygger nemlig på begrebet ”proportionalitet”, altså om en udvisning er proportional med den forbrydelse, der straffes for. Og selve præmissen for den diskussion – og de deraf affødte lovbemærkninger herom – er, at det er den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, der i sidste ende afgør, om en forbrydelse er tilstrækkelig grov eller ej til at retfærdiggøre en udvisning. Det er således ikke den nationale retskultur, der definerer grovheden af forbrydelsen, men den internationale standard.

En nærmere behandling af dette forhold ligger dog uden for rammerne af denne undersøgelse, men det åbner for en principiel diskussion: Én ting er nemlig et entydigt og generelt forbud, som alle kontraherende stater er enige om – f.eks., at man ikke udviser, hvis vedkommende, der udvises, risikerer dødsstraf eller tortur. Noget andet er en proportionalitetsafvejning af, om en konkret forbrydelse er tilstrækkelig grov til, at forbryderen ikke længere er velkommen i værtslandet. Ved i lovbemærkningerne at acceptere, at det er domstolen i Strasbourg, der har retten til at definere hvad, der udgør en tilstrækkelig grov forbrydelse, kan man næppe heller siges at ”udfordre” konventionerne. Snarere det modsatte.²⁹

Delkonklusion: Hvordan anvendes EMRK i dansk lovgivningspraksis?

Dette kapitel havde til formål at kortlægge den danske lovgivers praktiske brug af EMRK i relation til dansk migrationspolitik: Hvor ofte og hvordan finder man i lovbemærkninger til migrationspolitisk relevante love argumenter om, at konventionen er en barriere for (yderligere) stramninger af migrationspolitikken?

I halvdelen af alle lovforslag, hvor EMRK nævnes i bemærkningerne, tager denne bemærkning om eller henvisning til EMRK form af et argument om, at konventionen forhindrer yderligere eller konsekvente stramninger. Og igen afhænger alting af øjnene, der ser: Er dette en for stor andel eller ej?

²⁹ Se eksempelvis bemærkningerne til lovforslagene L 210 fra folketingsåret 2010-2011 (1) eller L 156 fra folketingsåret 2017-2018.

Dette er et vurderings spørgsmål, som ikke skal diskuteres her; til gengæld synes det klart, at den danske lovgiver i sin praktiske brug af EMRK ikke synes at "udfordre" konventionen i nævneværdig grad. Havde man en tilstrækkeligt stærkt ønske om at "udfordre" EMRK's rolle i dansk migrationspolitik, var de mange forbehold nemlig et åbenlyst sted at kigge nærmere på.

Det kan således konstateres, at det politiske ønske om at føre en stram udlændingepolitik, der endda "udfordrer" konventionerne, i al fald ikke har manifesteret sig i den politisk-praktiske anvendelse af EMRK i det lovforberedende arbejde endnu.

Del 4:

Konklusion

Konklusion: Når politik bliver jura?

Formålet med denne rapport var at kaste lys på den rolle, som den Europæiske Menneskerettighedskonvention i praksis spiller for den danske migrationspolitik og i den forbindelse vise, hvordan EMRK anvendes i den politiske praksis.

EMRK kan have betydning på mange leder og kanter, hvorfor der i det foregående var fokuseret på to særligt fremtrædende elementer: Først en undersøgelse af, om den danske migrationspolitik reelt ”udfordrer” konventionen manifesteret som sager og domme ved den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og dernæst en undersøgelse af, i hvilken grad og hvordan EMRK i lovbemærkningerne til danske love af migrationspolitisk relevans anvendes som argument mod (yderligere) stramninger.

Tilsammen har disse to undersøgelser givet et dybere indtryk af den rolle, EMRK reelt og i praksis spiller for dansk udlændingepolitik:

- *For det første* kan det relativt entydigt konkluderes, at den danske migrationspolitik ikke i nævneværdig grad har udfordret EMRK forstået på den måde, at den ikke har ført til voldsomt mange domme, der er gået denne politik imod.
- *For det andet* kan det også temmelig entydigt konkluderes, at migrationspolitisk relevante sager om danske forhold i langt de fleste tilfælde handler om EMRK's artikel 3, forbuddet mod tortur og nedværdigende straf m.m., og EMRK's artikel 8, retten til familiens enhed. Det er således disse to artikler, der oftest anvendes til med EMRK i hånden at udfordre den danske migrationspolitik.
- *For det tredje* kan det konkluderes, at forfatterne til danske love – ministre og embedsapparat i forening – ikke så tit anvender EMRK, men når det sker, så er det temmelig ofte (i halvdelen af tilfældene) i form af et argument om, at EMRK kan modarbejde, underminere eller opstille barriere for konsekvent anvendelse af de migrationspolitiske stramninger, som Folketinget vedtager.

Ud fra ovenstående kan det ikke konkluderes, at man i den politiske praksis fra dansk side har ”udfordret” konventionen i nævneværdig grad. Indtrykket er snarere, at man i lovgivningsarbejdet opererer ud fra et stærkt og juridisk betinget forsigtighedsprincip, når det kommer til EMRK – trods de eksplicite politiske forsikringer om det modsatte.

