Udskriftsdato: 14. april 2024

2008/1 LSF 174 (Gældende)

Forslag til Lov om ændring af udlændingeloven (Skærpelse af udvisningsreglerne og reglerne om indrejseforbud, udelukkelse m.v. af udlændinge opført på FN's og EU's sanktionslister m.v.)

Ministerium: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration

Journalnummer: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, j.nr. 2008/4000-98

Fremsat den 25. marts 2009 af integrationsministeren (Birthe Rønn Hornbech)

Forslag

til

Lov om ændring af udlændingeloven

(Skærpelse af udvisningsreglerne og reglerne om indrejseforbud, udelukkelse m.v. af udlændinge opført på FN's og EU's sanktionslister m.v.)

§ 1

I udlændingeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 808 af 8. juli 2008, som ændret ved lov nr. 431 af 1. juni 2008, lov nr. 1334 af 19. december 2008, § 40 i lov nr. 1336 af 19. december 2008, lov nr. 1397 af 27. december 2008 og lov nr. 1398 af 27. december 2008, foretages følgende ændringer:

1. I *§ 2 b, stk. 5* , udgår »Schweiz eller«.

2. I *§ 10* indsættes som *stk. 5* :

»Stk. 5. En udlænding, som er omfattet af restriktive foranstaltninger i form af begrænsninger med hensyn til indrejse og gennemrejse besluttet af De Forenede Nationer eller Den Europæiske Union, jf. § 32, stk. 8, kan ikke gives registreringsbevis eller opholdskort i medfør af EU-reglerne, jf. § 6, eller opholdstilladelse efter §§ 7-9 f, medmindre særlige grunde taler derfor.«

3. I *§ 19, stk. 2, nr. 3,* indsættes efter »nr. 1 og 2,«: »og stk. 5,«.

4. *§ 19, stk. 7, 2. pkt.,* affattes således:

»Ved afgørelser om inddragelse af opholdstilladelse efter stk. 2, nr. 2 og nr. 3, jf. § 10, stk. 5, finder § 26, stk. 2, tilsvarende anvendelse.«

5. I *§ 22, nr. 1,* ændres »4 år« til: »3 år«.

6. I *§ 22, nr. 2,* ændres »2 år« til: »1 år«.

7. I *§ 22, nr. 3,* ændres »2 år« til: »1 år«.

8. I *§ 22, nr. 6,* indsættes efter »§ 123«: », § 136« og efter »§ 237« indsættes: », § 244«.

9. I *§ 22, nr. 6,* udgår »§ 192 a,« og efter »karakter,« udgår ordet »eller«.

10. I *§ 22, nr. 7* , ændres »karakter.« til: »karakter, eller«.

11. I *§ 22* indsættes som *nr. 8* :

»8) udlændingen efter straffelovens § 192 a, § 10, stk. 1, jf. §§ 1-2, eller § 10, stk. 2-3, i lov om våben og eksplosivstoffer eller § 43, stk. 4, jf. § 14, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 449 af 9. juni 2005 om våben og ammunition m.v. idømmes ubetinget frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne karakter.«

12. I *§ 23, nr. 2,* ændres »2 år« til: »1 år«.

13. I *§ 23, nr. 3,* ændres »1 års« til: »6 måneders«.

14. I *§ 23, nr. 4,* ændres »1 års« til: »6 måneders«.

15. *§ 24 a* affattes således:

»§ 24 a. Ved afgørelse om udvisning ved dom, navnlig efter § 22, nr. 4-8, skal der lægges vægt på, om udvisning må anses for særlig påkrævet på grund af

1) grovheden af den begåede kriminalitet,
2) længden af den idømte frihedsstraf,
3) den fare, skade eller krænkelse, der var forbundet med den begåede kriminalitet,
4) tidligere domme for strafbart forhold, eller
5) at kriminaliteten er begået af flere i forening.«

16. I *§ 26, stk. 2,* ændres »§ 22, nr. 4-7« til: »§ 22, nr. 4-8«.

17. I *§ 32, stk. 2, nr. 1,* ændres »3 år« til: »4 år«.

18. I *§ 32, stk. 2, nr. 2,* ændres »5 år« til: »6 år«.

19. I *§ 32, stk. 2, nr. 3,* ændres »10 år« til: »12 år«.

20. I *§ 32, stk. 2, nr. 4,* ændres »10 år« til: »12 år«.

21. I *§ 32, stk. 3,* ændres »§ 22, nr. 4-7« til: »§ 22, nr. 4-8« og »5 år« ændres til: »6 år«.

22. I *§ 32, stk. 4,* ændres »1 år« til: »2 år« og »3 år« ændres til: »4 år«.

23. I *§ 32* indsættes som *stk. 8* :

»Stk. 8. En udlænding, som er omfattet af restriktive foranstaltninger i form af begrænsninger med hensyn til indrejse og gennemrejse besluttet af De Forenede Nationer eller Den Europæiske Union, må ikke uden tilladelse indrejse og opholde sig her i landet (indrejseforbud). Indrejseforbuddet gælder, så længe udlændingen er omfattet af de restriktive foranstaltninger. Indrejseforbuddet bortfalder, hvis udlændingen ophører med at være omfattet af de restriktive foranstaltninger, eller udlændingen af særlige grunde meddeles opholdstilladelse her i landet.«

24. *§ 40, stk. 1, 3. pkt.,* affattes således:

»Udlændingen skal oplyses om, at de oplysninger, der er nævnt i 1. og 2. pkt., kan videregives til efterretningstjenesterne og anklagemyndigheden efter reglerne i kapitel 7 a.«

25. *§ 59, stk. 1, nr. 2,* ophæves.
Nr. 3 og 4 bliver herefter nr. 2 og 3.

26. Efter *§ 59 a* indsættes:

»§ 59 b. Med bøde eller fængsel indtil 2 år straffes den udlænding, der indrejser her i landet i strid med et indrejseforbud eller et tilhold meddelt i henhold til tidligere udlændingelove.«

27. I *§ 62* ændres »§ 59, stk. 1, nr. 2,« til: »§ 59 b«.

§ 2

Stk. 1. Loven træder i kraft den 1. juli 2009.

Stk. 2. Udlændingelovens §§ 22-24 a, § 26, stk. 2, § 32, stk. 2-4, og § 59 b som indsat eller ændret ved denne lovs § 1, nr. 5-22 og 26, finder anvendelse for lovovertrædelser begået efter lovens ikrafttræden. For lovovertrædelser begået før lovens ikrafttræden finder de hidtil gældende regler anvendelse.

§ 3

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for disse landsdele med de afvigelser, som de særlige færøske eller grønlandske forhold tilsiger.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. *Lovforslagets baggrund og indhold*
2. *Skærpelse af udvisningsreglerne*
   - *2.1. De gældende udvisningsregler*
     - *2.1.1. Trappestigemodellen*
     - *2.1.2. Særlige udvisningsregler*
     - *2.1.3. Den konkrete afvejning*
     - *2.1.4. Internationale forpligtelser*
       - *2.1.4.1. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention*
       - *2.1.4.2. Andre internationale forpligtelser*
       - *2.1.4.3. EU-reglerne*
     - *2.1.5. Kompetence*
   - *2.2. Indrejseforbud*
   - *2.3. Regeringens forslag*
     - *2.3.1. Indbringelse af flere udvisningssager for domstolene*
     - *2.3.2. Udvidelse af den særlige udvisningsadgang*
       - *2.3.2.1. Udlændinge, der dømmes for tilskyndelse til forbrydelser eller offentlig billigelse af terrorrelaterede forbrydelser*
       - *2.3.2.2. Udlændinge, der dømmes for vold*
     - *2.3.3. Kriminalitet begået af flere i forening*
     - *2.3.4. Udvidelse af adgangen til at udvise for overtrædelse af våbenlovgivningen*
       - *2.3.4.1. Gældende regler vedrørende udvisning for ulovlig våbenbesiddelse m.v.*
       - *2.3.4.2. Våbenlovgivningens regler om skydevåben m.v.*
       - *2.3.4.3. Våbenlovgivningens regler om knive m.v.*
       - *2.3.4.4. Regeringens forslag om udvisning for ulovlig våbenbesiddelse*
     - *2.3.6. Generel skærpelse af længden af indrejseforbud*
     - *2.3.7. Skærpelse af straffen for indrejse i strid med et indrejseforbud*
     - *2.3.8. Udvisning af EU-borgere*
       - *2.3.8.1. Administrativ udvisning efter udlændingelovens § 25 a*
       - *2.3.8.2. Udvisning af EU-borgere efter udlændingelovens § 24*
       - *2.3.8.3. Administrativ udvisning efter udlændingelovens § 25 b om ulovligt ophold*
3. *Udelukkelse m.v. af udlændinge opført på FN's og EU's sanktionslister*
   - *3.1. Arbejdsgruppen om udlændinges ophold i Danmark (opfølgning på anbefaling nr. 35 og 36 fra den tværministerielle arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse)*
     - *3.1.1. Arbejdsgruppens overvejelser og anbefaling*
     - *3.1.2. Regeringens vurdering af arbejdsgruppens anbefaling*
   - *3.2. FN's og EU's sanktionslister*
     - *3.2.1. FN*
     - *3.2.2. EU*

3.2.2.1. Gennemførelse af foranstaltninger vedtaget af FN's Sikkerhedsråd mod Taliban og Al Qaida
3.2.2.2. EU's terrorliste
3.2.2.2.1 Indholdet af retsakter tilknyttet terrorlisten
3.2.2.2.2 EU's procedurer i forbindelse med opførelse og fjernelse af personer m.v. på terrorlisten
3.2.2.3. EU's øvrige sanktionslister med rejserestriktioner
3.2.3. EF-domstolens praksis
3.3. Gældende ret
3.3.1. Udlændingelovens regler m.v.
3.3.2. Internationale forpligtelser og andre særlige hensyn
3.3.2.1. Refoulementsforbuddet
3.3.2.2. Udlændingelovens § 26
3.3.2.3. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8
3.4. Regeringens forslag
4. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige
5. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.
6. Miljømæssige konsekvenser
7. Administrative konsekvenser for borgerne
8. Forholdet til EU-retten
9. Hørte myndigheder m.v.
10. Vurdering af konsekvenser af lovforslaget

1. Lovforslagets baggrund og indhold

Lovforslaget har bl.a. til formål at gennemføre de dele i regeringens aftale af 22. september 2008 med Dansk Folkeparti, der vedrører udvisning af udlændinge.

Det indgår i aftalen, at adgangen til at udvise udlændinge, der er dømt for vold, skal udvides. Det foreslås derfor, at udgangspunktet skal være, at der skal ske udvisning af en udlænding, der idømmes ubetinget frihedsstraf for overtrædelse af voldsbestemmelsen i straffelovens § 244. Det gælder uanset frihedsstraffens længde og opholdets varighed. Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 8.

Regeringen foreslår i tilknytning hertil, at udgangspunktet skal være, at der skal ske udvisning af en udlænding, der idømmes ubetinget frihedsstraf for tilskyndelse til forbrydelser eller offentlig billigelse af terrorrelaterede forbrydelser efter straffelovens § 136. Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 8.

Det foreslås endvidere, at der – på linje med hvad der gælder for anden alvorlig kriminalitet – skal være en særlig udvidet adgang til at udvise udlændinge, der er dømt for overtrædelse af regler i lovgivningen om våben og eksplosivstoffer. Dette gælder allerede i dag for overtrædelse af straffelovens § 192 a om bl.a. besiddelse af skydevåben på offentligt tilgængelige steder. Efter lovforslaget skal udgangspunktet således være, at der skal ske udvisning af udlændinge, der idømmes ubetinget frihedsstraf for overtrædelse af straffelovens § 192 a og regler i våbenlovgivningen om besiddelse, anvendelse m.v. af skydevåben, knive og andre ulovlige våben, både på offentligt tilgængelige steder og steder, der ikke er offentligt tilgængelige. Det gælder uanset frihedsstraffens længde og opholdets varighed. Domstolene får herved en videre adgang til at tage stilling til udvisning af udlændinge, hvor der har været grund til at idømme ubetinget frihedsstraf for lovovertrædelser af denne karakter. I den forbindelse foreslås det tillige, at hensynene i § 26, stk. 1, skal tale afgørende imod udvisning, for at udvisning ikke skal finde sted. Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 11 og 16.

Det indgår også i aftalen, at det skal anses for en skærpende omstændighed i forhold til udvisning, hvis kriminalitet er begået af flere i forening. Det foreslås derfor, at det fremhæves i udlændingeloven, at der ved en afgørelse om udvisning ved dom skal lægges vægt på, om udvisning må anses for særlig påkrævet på grund af, at kriminaliteten er begået af flere i forening. Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 15.

Det indgår tillige i aftalen, at domstolene i flere sager end hidtil skal tage stilling til, om begået kriminalitet skal medføre udvisning. Aftaleparterne vil derfor i forhold til mulighederne for udvisning nedsætte kravene til længden af den frihedsstraf, der idømmes, for dermed at sikre, at domstolene i flere sager får lejlighed til at tage stilling til, om en begået kriminalitet skal føre til udvisning. Det foreslås således generelt at nedsætte længden af den frihedsstraf, der skal idømmes, for at domstolene skal tage stilling til spørgsmålet om udvisning. Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 5-7 og nr. 12-14.

Herudover indgår det i aftalen, at længden af indrejseforbud skal skærpes, således at det markeres, at udvisning er en alvorlig retsfølge. Der foreslås derfor en generel skærpelse af længden af indrejseforbud i forbindelse med udvisning. Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 17-22.

Det foreslås tillige, at strafferammen for indrejse i strid med et indrejseforbud eller tilhold meddelt i henhold til tidligere udlændingelove skærpes fra fængsel indtil 6 måneder til fængsel indtil 2 år. Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 26.

Endelig finder aftaleparterne, at det skal vurderes, om kriminelle EU-borgere bør udvises i større omfang end hidtil.

Lovforslaget har endvidere til formål at gennemføre en anbefaling fra arbejdsgruppen om udlændinges ophold i Danmark (opfølgning på anbefaling nr. 35 og 36 fra den tværministerielle arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse). Arbejdsgruppen har anbefalet, at det præciseres i udlændingeloven, at udlændinge, der er omfattet af restriktive foranstaltninger i form af begrænsninger med hensyn til indrejse og gennemrejse besluttet af De Forenede Nationer (FN) og Den Europæiske Union (EU) (dvs. FN's og EU's sanktionslister med rejserestriktioner), skal nægtes indrejse og ophold i Danmark. Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 2-4 og 23.

Endelig indeholder lovforslaget konsekvensændringer. Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 1, 9, 24-25 og 27.

2. Skærpelse af udvisningsreglerne

2.1. De gældende udvisningsregler

En afgørelse om udvisning indebærer, at udlændingens ret til at opholde sig her i landet bortfalder, og at udlændingen ikke uden tilladelse på ny må indrejse og opholde sig her i landet i en nærmere fastsat periode (indrejseforbud).

En udlænding kan udvises på grund af et strafbart forhold, som følge af visse ordensmæssige hensyn og på grund af ulovligt ophold eller arbejde. En udlænding kan endvidere udvises af hensyn til statens sikkerhed.

Reglerne om udvisning er løbende blevet ændret og er senest skærpet ved lov nr. 429 af 10. maj 2006 om ændring af udlændingeloven.

2.1.1. Trappestigemodellen

Udvisning på grund af kriminalitet tager udgangspunkt i den såkaldte trappestigemodel, hvorefter betingelserne for at kunne udvise skærpes i takt med varigheden af udlændinges ophold i Danmark. Jo længere en udlænding har været her i landet, jo grovere kriminalitet skal der til, for at den pågældende kan udvises.

Efter udlændingelovens § 22 kan en udlænding, der har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 9 år, og en flygtning, der har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 8 år, udvises,

hvis den pågældende straffes med ubetinget fængsel i mindst 4 år (nr. 1), for flere forhold straffes med ubetinget fængsel i mindst 2 år (nr. 2) eller straffes med ubetinget fængsel i mindst 2 år og tidligere er idømt ubetinget fængselsstraf (nr. 3).

Efter udlændingelovens § 23 kan en udlænding, der har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 5 år, udvises, hvis den pågældende straffes med ubetinget fængsel i mindst 2 år (nr. 2), for flere forhold straffes med ubetinget fængsel i mindst 1 år (nr. 3) eller straffes med ubetinget fængsel i mindst 1 år og tidligere er idømt ubetinget fængselsstraf (nr. 4).

For udlændinge med kortere tids lovligt ophold i Danmark kan betinget eller ubetinget frihedsstraf generelt danne grundlag for udvisning, jf. udlændingelovens § 24, nr. 2.

Udvisningsadgangen efter udlændingelovens §§ 22-24 knyttes således til den konkret idømte straf for den begåede kriminalitet. Med fængselsstraf sidestilles anden strafferetlig retsfølge, som indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, f.eks. dom til forvaring og behandlingsdomme.

Bestemmelserne suppleres bl.a. af udlændingelovens § 25 a, stk. 1, hvorefter en udlænding, der ikke har haft lovligt ophold i Danmark i længere tid end de sidste 6 måneder, kan udvises, hvis udlændingen – uden for de i §§ 22-24 nævnte tilfælde – er dømt for visse nærmere angivne lovovertrædelser, herunder straffelovens § 244 og lov om våben og eksplosive stoffer, eller udlændingen over for politiet har erkendt overtrædelsen eller er pågrebet under eller i umiddelbar tilknytning til udøvelsen af det strafbare forhold.

2.1.2. Særlige udvisningsregler

Trappestigemodellen er gennem de senere år blevet suppleret af regler, der udvider udvisningsadgangen i tilfælde af nærmere angiven grov kriminalitet. Intentionen er, at særligt grove kriminalitetsformer så vidt muligt skal medføre udvisning uden særlige begrænsninger som følge af varigheden af udlændingens ophold her i landet og længden af den idømte frihedsstraf.

Der kan samlet henvises til udlændingelovens § 22, nr. 4-7, der i dag omfatter følgende:

– forbrydelser mod statens sikkerhed m.v. (straffelovens kapitel 12 og 13),
– vold m.v. mod person i offentlig tjeneste eller hverv (straffelovens § 119, stk. 1 og 2),
– trussel om vold m.m. over for vidner (straffelovens § 123),
– menneskesmugling (straffelovens § 125 a og udlændingelovens § 59, stk. 7),
– brandstiftelse (straffelovens §§ 180 og 181),
– sprængning m.v. (straffelovens § 183, stk. 1 og 2),
– fly- og skibskapring (straffelovens § 183 a),
– forstyrrelse af trafiksikkerheden (straffelovens § 184, stk. 1),
– omfattende driftsforstyrrelse af offentlig postbesørgelse, telegraf- eller telefonanlæg, radio- eller fjernsynsanlæg, vand-, gas- og varmeanlæg m.m. (straffelovens § 193, stk. 1),
– fare for andres liv eller sundhed ved forgiftning af drikkevand m.v. (straffelovens § 186, stk. 1, og § 187, stk. 1),
– narkotikakriminalitet og hæleri med hensyn til udbyttet ved narkotikakriminalitet (straffelovens § 191 og § 290, stk. 2),
– besiddelse m.v. på offentligt tilgængeligt sted af skydevåben samt besiddelse m.v. af særlige farlige våben og eksplosivstoffer (straffelovens § 192 a),
– forbrydelser mod kønssædeligheden, herunder incest og voldtægt (straffelovens § 210, stk. 1 og 3, jf. stk. 1, § 215, § 216, § 222, §§ 224 og 225, jf. §§ 216 og 222),
– børnepornografi (straffelovens § 230 og § 235)
– manddrab (straffelovens § 237),
– grov vold (straffelovens §§ 245 og 246),
– omskæring af kvinder (straffelovens § 245 a),
– hensættelse af en anden i hjælpeløs tilstand (straffelovens § 250),

– forvoldelse af nærliggende fare for nogens liv eller førlighed (straffelovens § 252, stk. 1),
– smitte med livstruende sygdom (straffelovens § 252, stk. 2),
– ulovlig tvang og trusler i forbindelse med indgåelse af ægteskab (straffelovens §§ 260 og 266),
– grov frihedsberøvelse (straffelovens § 261, stk. 2),
– menneskehandel (straffelovens § 262 a), samt
– grove berigelsesforbrydelser, herunder tyveri og hæleri af særlig grov beskaffenhed samt røveri (straffelovens § 276, jf. § 286, §§ 278-283, jf. § 286, § 288 og § 290, stk. 2).
– overtrædelse af særlig grov karakter af skatte-, told-, afgifts- eller tilskudslovgivningen eller af straffelovens § 289 a vedrørende svig i forbindelse med afgørelser om betaling eller tilbagebetaling af told eller afgifter eller udbetaling af eller tilbagebetaling af tilskud eller støtte fra danske myndigheder eller De Europæiske Fællesskabers institutioner (straffelovens § 289).
– groft hærværk (straffelovens § 291, stk. 2).

2.1.3. Den konkrete afvejning

En afgørelse om at udvise en kriminel udlænding træffes i to led. Først vurderes det, om det kriminelle forhold i medfør af trappestigemodellen eller de særlige skærpede udvisningsregler kan begrunde udvisning. Er det tilfældet, foretages der en konkret vurdering af, om der er forhold, der taler imod udvisning.

Efter udlændingelovens § 26, stk. 1, skal det ved en afgørelse om udvisning altid vurderes, om en udvisning må antages at virke særlig belastende, navnlig på grund af de hensyn der er nævnt i bestemmelsen. Det drejer sig bl.a. om udlændingens tilknytning til henholdsvis Danmark og hjemlandet.

Ved udvisning efter de særlige udvisningsregler i udlændingelovens § 22, nr. 4-7, skal disse hensyn tale afgørende imod udvisning, for at udvisning ikke skal finde sted, jf. udlændingelovens § 26, stk. 2.

§ 26, stk. 2, indebærer, at de opregnede hensyn kun undtagelsesvis skal føre til at undlade udvisning, hvis udlændingen har begået en af de kriminalitetsformer, som er nævnt i § 22, nr. 4-7. Der vil herefter ved idømmelse af en ubetinget frihedsstraf for en af de i § 22, nr. 4-7, omfattede kriminalitetsformer som udgangspunkt ske udvisning, uanset varigheden af udlændingens ophold her i landet. Kun særlige forhold efter § 26, stk. 1, vil kunne føre til, at udvisning undlades. Om der foreligger sådanne særlige forhold, afhænger af en konkret afvejning af på den ene side arten og grovheden af den begåede kriminalitet og på den anden side styrken af de hensyn, der er nævnt i § 26, stk. 1.

§ 26, stk. 2, skal anvendes i overensstemmelse med danske myndigheders forpligtelser til i forbindelse med en afgørelse om udvisning at inddrage hensyn, der følger af Danmarks internationale forpligtelser, herunder bl.a. artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. De i § 26, stk. 1, nævnte hensyn, herunder udlændingens familiemæssige tilknytning til Danmark, vil således tale imod udvisning, i det omfang dette følger af internationale forpligtelser.

Ved en afgørelse om udvisning ved dom, navnlig efter § 22, nr. 4-7, skal der tillige lægges vægt på, om udvisning må anses for særlig påkrævet på grund af grovheden af den begåede kriminalitet, længden af den idømte frihedsstraf, den fare, skade eller krænkelse, der var forbundet med den begåede kriminalitet, eller tidligere domme for strafbart forhold, jf. udlændingelovens § 24 a.

2.1.4. Internationale forpligtelser

Udvisning kan ikke finde sted, hvis det vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser. I den forbindelse er Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med tilhørende tillægsprotokoller særlig relevant. FN's Torturkonvention, FN's Flygtningekonvention, FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder og FN's konvention om barnets rettigheder indeholder ligeledes relevante bestemmelser på dette område. Der gælder særlige regler for EU-borgere som følge af retten til fri bevægelighed inden for EU.

2.1.4.1. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) indeholder ikke regler, der direkte tager sigte på at regulere medlemsstaternes adgang til at udvise udlændinge på grund af et strafbart forhold. Nogle af konventionens bestemmelser har dog betydning i den forbindelse, navnlig EMRK artikel 3 og 8.

Efter EMRK artikel 3 må ingen underkastes tortur og ej heller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Bestemmelsen er absolut og tillader ikke nogen undtagelser. En udlænding kan således aldrig udsendes til et land, hvor den pågældende må antages at blive behandlet i strid med artikel 3.

Efter EMRK artikel 8, stk. 1, har enhver ret til respekt for blandt andet sit privat- og familieliv. Ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, medmindre 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 rettigheder og friheder, jf. artikel 8, stk. 2.

I det omfang, der med en konkret afgørelse om udvisning foretages indgreb i udlændingens privat- og familieliv, skal staten påvise, at betingelserne for indgrebet er opfyldt, jf. artikel 8, stk. 2.

Det følger af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at indgreb i udlændingens privat- og familieliv skal stå i rimeligt forhold til de formål, indgrebet (udvisningen) skal varetage. Denne proportionalitetsafvejning foretages på baggrund af en samlet og konkret vurdering af en række elementer.

I proportionalitetsafvejningen indgår bl.a. udlændingens tilknytning til opholdslandet, herunder opholdstiden, alderen på indrejsetidspunktet, familieforhold i opholdslandet, herunder om udlændingen har ægtefælle/samlever og børn, samt øvrige tilknytningsfaktorer i form af arbejde, uddannelse m.v. Det indgår også i vurderingen, om udlændingen har undladt at søge statsborgerskab.

Endvidere indgår udlændingens tilknytning til sit oprindelsesland ud over det formelle statsborgerskab, herunder bopælstid dér før udrejsen til det aktuelle opholdsland, senere ophold og besøg i oprindelseslandet samt disses varighed og karakter, udlændingens værnepligtsforhold, om udlændingen taler sproget, er fortrolig med kulturen og eventuelt har fået en uddannelse dér, om der findes familiemedlemmer og i så fald den faktiske tilknytning til disse samt anden form for tilknytning til personer i oprindelseslandet.

Herudover indgår elementer som karakteren af den begåede kriminalitet, længden af den idømte straf samt tidligere straffe og påstande om udvisning.

Endelig indgår spørgsmålet om længden af indrejseforbuddet i proportionalitetsafvejningen.

Det helt centrale i sager, hvor udlændingen er født i opholdslandet eller kommet dertil som barn, er spørgsmålet om tilknytningen til oprindelseslandet (statsborgerlandet). Har udlændingen ingen tilknytning hertil, kan en udvisning indebære en krænkelse af EMRK artikel 8.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol synes gennem de seneste års praksis at acceptere udvisning, selvom en udlænding er opvokset i opholdsstaten og har opholdt sig der det meste af sit liv, hvis den pågældende ikke har mistet enhver forbindelse eller tilknytning til oprindelseslandet f.eks. ved at opretholde blot et vist kendskab til kulturen og sproget eller have en vis social eller familiemæssig tilknytning til dette land, forudsat vedkommende er fundet skyldig i grovere kriminalitet og ikke har stiftet egen familie (børn) i udvisningslandet, inden afgørelsen om udvisning blev truffet.

I sager, hvor udlændingen har ægtefælle og børn, der bor i opholdsstaten, er det afgørende, om der er åbenbare og uoverstigelige hindringer for at udøve familielivet et andet sted. Hvis dette er tilfældet, kan en udvisning af udlændingen – afhængig af den begåede kriminalitets grovhed – udgøre en krænkelse af EMRK artikel 8.

EMRK's tillægsprotokoller indeholder også bestemmelser, der kan have betydning for medlemsstaternes nationale udvisningsregler.

Artikel 3 i EMRK's tillægsprotokol 4 indeholder et forbud mod udvisning af egne statsborgere. Tillægsprotokollens artikel 4 indeholder et forbud mod kollektiv udvisning af udlændinge, og tillægsprotokol 6 indeholder et forbud mod at udlevere/udsende til en stat, der anvender dødsstraf.

Artikel 1 i EMRK's tillægsprotokol 7 indeholder en bestemmelse om, at en udlænding, der lovligt er bosiddende i en stats territorium, ikke kan udvises derfra, medmindre dette sker i medfør af en beslutning truffet i overensstemmelse med loven. Den pågældende skal have a) adgang til at fremkomme med sine bemærkninger mod udvisningen, b) at få sagen prøvet på ny, og c) med henblik herpå at være repræsenteret over for den kompetente myndighed eller en person eller personer udpeget af denne myndighed. En udlænding kan dog udvises inden udøvelsen af de a)-c) nævnte rettigheder, når dette er nødvendigt af hensyn til den offentlige orden eller begrundet i hensynet til den nationale sikkerhed.

2.1.4.2. Andre internationale forpligtelser

FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder indeholder i artikel 12 et forbud mod vilkårlig nægtelse af retten til indrejse i eget land og i artikel 13 et krav om individuel prøvelse af en udlændings udvisningssag. Artikel 7 indeholder et forbud mod tortur samt anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Artikel 17 og artikel 23 beskytter retten til respekt for blandt andet familielivet.

FN's Torturkonventions artikel 3 indeholder et forbud mod at udvise til en stat, hvor der er vægtige grunde til at antage, at den pågældende vil være i fare for at blive underkastet tortur.

Efter FN's Flygtningekonventions artikel 32 må en flygtning, der lovligt befinder sig på en medlemsstats område, ikke udvises, undtagen af hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige orden. Artikel 33 indeholder et forbud mod udvisning og afvisning af en flygtning til sådanne områder, hvor vedkommendes liv eller frihed ville være truet på grund af hans race, religion, nationalitet, hans tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller hans politiske anskuelser. Bestemmelsen kan dog ikke påberåbes af en flygtning, som med rimelig grund må anses for en fare for det lands sikkerhed, i hvilket han befinder sig, eller som efter en endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må betragtes som en fare for samfundet i det pågældende land.

Efter artikel 3, stk. 1, i FN's børnekonvention skal barnets tarv komme i første række i alle foranstaltninger vedrørende børn, hvad enten disse udøves af offentlige eller private institutioner for social velfærd, domstole, forvaltningsmyndigheder eller lovgivende organer. Efter artikel 9, stk. 3, skal deltagerstaterne respektere retten for et barn, der er adskilt fra den ene eller begge forældre, til at opretholde regelmæssig personlig forbindelse og direkte kontakt med begge forældre, undtagen hvis dette strider mod barnets tarv. Ved adskillelse som følge af blandt andet udvisning påhviler der deltagerstaten en række forpligtelser med henblik på at give oplysninger om det fraværende familiemedlems opholdssted, jf. artikel 9, stk. 4.

Især for så vidt angår Flygtningekonventionen og Børnekonventionen foreligger der ikke så omfattende og præcise fortolkningsbidrag som med hensyn til EMRK, der nærmere angiver rækkevidden af de nævnte bestemmelser i forhold til staternes mulighed for at udvise udlændinge. Praksis ved FN's Torturkomité og Menneskerettighedskomité indeholder dog nogen vejledning om fortolkningen af Torturkonventionen og Konventionen om Borgerlige og Politiske Rettigheder.

2.1.4.3. EU-reglerne

Der er ingen regler i dansk lovgivning, der særskilt regulerer udvisning af EU-borgere. Udgangspunktet er derfor, at udlændingelovens almindelige regler finder anvendelse. EU-reglerne om fri bevægelighed m.v. sætter imidlertid grænser for medlemsstaternes adgang til at udvise EU-borgere og deres familiemedlemmer. Det er der taget højde for i udlændingelovens § 2, stk. 3, hvorefter reglerne om bl.a. udvisning kun finder anvendelse på udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne, i det omfang det er foreneligt med disse regler.

Statsborgere i EØS-landene (Island, Liechtenstein og Norge) og i Schweiz samt deres familiemedlemmer er tillige omfattet af EU-reglerne om fri bevægelighed. Udlændingelovens § 2, stk. 1-3, finder derfor også anvendelse på disse statsborgere.

Når der i dette lovforslag bruges betegnelsen »EU-borger«, herunder i afsnit 2.3.8. om udvisning af EU-borgere, menes der både statsborgere i EU-landene og deres familiemedlemmer samt EØS-statsborgere og statsborgere i Schweiz og deres familiemedlemmer.

Udlændingemyndighederne og de danske domstole skal i hver enkelt sag, hvor der rejses spørgsmål om udvisning af en EU-borger, foretage en konkret vurdering af udvisningens overensstemmelse med EU-retten.

En EU-borger kan efter EU-reglerne udvises, når hensyn til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed tilsiger dette. Direktiv 2004/38/EF, kapitel VI, artikel 27-33, indeholder de nærmere regler om medlemsstaternes muligheder for at begrænse EU-borgeres ret til indrejse og ophold af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed. Det må antages, at bestemmelserne viderefører – og på visse punkter øger – den beskyttelse, som EU-borgere havde i medfør af direktiv 64/221/EØF. Det må endvidere antages, at bestemmelserne kodificerer EF-Domstolens praksis vedrørende fortolkningen af direktiv 64/221/EØF.

Efter direktiv 2004/38/EF artikel 27, stk. 1-2, må der ikke i forbindelse med begrænsning af den fri bevægelighed for unionsborgere og deres familiemedlemmer af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed lægges økonomiske betragtninger til grund. Endvidere skal foranstaltningerne være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og kan udelukkende støttes på den pågældendes personlige forhold. Straffedomme alene kan ikke uden videre begrunde disse foranstaltninger.

Den personlige adfærd skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører grundlæggende samfundsinteresser. Begrundelser, der ikke vedrører den individuelle sag, eller som har generel præventiv karakter, må ikke anvendes.

Af artikel 28, stk. 1, fremgår det, at værtsmedlemsstaten, før den træffer afgørelse om udsendelse med begrundelse i den offentlige orden eller sikkerhed, bl.a. skal tage hensyn til varigheden af den pågældendes ophold, den pågældendes alder, helbredstilstand, familiemæssige og økonomiske situation, samt sociale og kulturelle integration i værtsmedlemsstaten og tilknytning til hjemlandet.

Af fast praksis fra EF-domstolen fremgår det endvidere, at undtagelsesbestemmelser til den fri bevægelighed om den offentlige orden skal fortolkes snævert.

2.1.5. Kompetence

Afgørelse om udvisning efter udlændingelovens §§ 22-24 træffes af domstolene, jf. udlændingelovens § 49, stk. 1. Hvis en udlænding bliver dømt for et strafbart forhold, skal retten – hvis anklagemyndigheden har nedlagt påstand herom – i forbindelse med dommen tage stilling til, om udlændingen tillige skal udvises på grund af den begåede kriminalitet og i bekræftende fald, hvilken varighed indrejseforbuddet skal have.

Frafalder anklagemyndigheden tiltale mod en udlænding for et strafbart forhold, der kan medføre udvisning efter udlændingelovens §§ 22-24, kan det som vilkår for tiltalefrafaldet fastsættes, at udlændingen skal udvises med et nærmere angivet indrejseforbud, jf. udlændingelovens § 49, stk. 2. Vilkår om udvisning forudsætter, at udlændingen har afgivet en uforbeholden tilståelse, hvis rigtighed bestyrkes af de i øvrigt foreliggende omstændigheder.

Endvidere skal vilkåret godkendes af retten ved kendelse, jf. retsplejelovens § 723.

Efter udlændingelovens § 49 a skal Udlændingeservice forud for udsendelse af en udlænding, der har haft opholdstilladelse som flygtning, og som er udvist ved dom, tage stilling til, om udlændingen kan udsendes, uden at den pågældende risikerer forfølgelse, jf. udlændingelovens § 31, medmindre udlændingen samtykker i udsendelsen. Finder Udlændingeservice, at udlændingen kan udsendes, anses

afgørelsen automatisk for påklaget til Flygtningenævnet. Klagen har opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen. Finder Udlændingeservice eller Flygtningenævnet, at udlændingen ikke kan udsendes, skal det samtidig besluttes, om udlændingen på ny kan gives asyl.

Efter udlændingelovens § 50 kan enhver udlænding, der er udvist ved dom på grund af strafbart forhold, og som påberåber sig, at der er indtrådt væsentlige ændringer i den pågældendes forhold, jf. udlændingelovens § 26, begære, at anklagemyndigheden indbringer spørgsmålet om udvisningens ophævelse for retten. Begæring om fornyet prøvelse kan fremsættes tidligst seks måneder og skal fremsættes senest to måneder før, udvisningen kan forventes iværksat. Udvisning vil normalt kunne forventes iværksat på tidspunktet for prøveløsladelse. Udlændingen har alene én prøvelsesmulighed efter § 50. Hvis en afgørelse om udvisning ophæves, generhverver udlændingen sit oprindelige opholdsgrundlag.

Afgørelse om udvisning på grund af ulovligt ophold træffes af Udlændingeservice, jf. udlændingelovens 25 b. Det samme gælder udvisning efter udlændingelovens § 25 a af udlændinge, der har opholdt sig her i landet i mindre end 6 måneder.

Udlændingeservices afgørelser kan påklages til Integrationsministeriet, jf. udlændingelovens § 46, stk. 2. Hvis udlændingen hidtil har haft opholdstilladelse her i landet, og afgørelsen påklages inden 7 dage, har udlændingen ret til at blive i landet, indtil klagen er afgjort, jf. udlændingelovens § 33, stk. 3, 1. pkt., jf. § 33, stk. 1, 1. pkt.

2.2. Indrejseforbud

En dom eller beslutning om udvisning betyder, at udlændingens hidtidige opholdsgrundlag bortfalder, og at udlændingen ikke uden tilladelse på ny må indrejse og opholde sig her i landet i en nærmere fastsat periode (indrejseforbud), jf. udlændingelovens § 32, stk. 1.

Efter udlændingelovens § 32, stk. 2, meddeles indrejseforbuddet ved udvisning ved dom på grund af strafbart forhold, jf. udlændingelovens §§ 22-24, for 3 år ved betinget frihedsstraf eller ubetinget frihedsstraf af ikke over 3 måneder (nr. 1), for 5 år ved ubetinget frihedsstraf af mere end 3 måneder, men ikke over 1 år (nr. 2), for 10 år ved ubetinget fængselsstraf af mere end 1 år, men ikke over 2 år (nr. 3) og for bestandig ved ubetinget fængselsstraf af mere end 1 år og 6 måneder, men ikke over 2 år, medmindre der alene findes grundlag for at meddele indrejseforbud for 10 år (nr. 4).

Indrejseforbud meddeles altid for bestandig ved fængselsstraf af mere end 2 år (nr. 5).

Indrejseforbud ved udvisning efter de særlige udvisningsregler i udlændingelovens §§ 22, nr. 4-7, og udvisning ved dom af en udlænding, som ikke har haft lovligt ophold i Danmark i længere tid end de sidste 6 måneder, meddeles altid for mindst 5 år, jf. udlændingelovens § 32, stk. 3.

Med fængselsstraf sidestilles anden strafferetlig retsfølge, som indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, f.eks. dom til forvaring, dom til anbringelse på hospital for sindslidende og ungdomssanktion.

Længden af indrejseforbud er således fastlagt i udlændingeloven.

Indrejseforbuddet regnes fra den 1. i den førstkommende måned efter udrejsen eller udsendelsen, jf. udlændingelovens § 32, stk. 1.

Er udvisning sket ved dom på grund af strafbart forhold, fastsætter politiet udrejsefristen til straks. Udrejsefristen regnes fra tidspunktet for løsladelse eller udskrivning fra hospital eller forvaring, jf. udlændingelovens § 33, stk. 9. En udlænding, der er udvist ved dom på grund af strafbart forhold, skal således først afsone sin straf, inden den pågældende straks efter løsladelse (prøveløsladelse) skal udrejse af landet.

Hvis en udlænding ikke udrejser frivilligt, drager politiet omsorg for udrejsen, jf. udlændingelovens § 30, stk. 2. Udlændingen kan varetægtsfængsles, når der er bestemte grunde til at anse varetægtsfængsling for nødvendig, for at udvisningen kan fuldbyrdes, jf. udlændingelovens § 35.

Indrejser en udlænding i strid med et indrejseforbud, straffes udlændingen med bøde eller fængsel indtil 6 måneder, jf. udlændingelovens § 59, stk. 1, nr. 2.

2.3. Regeringens forslag

2.3.1. Indbringelse af flere udvisningssager for domstolene

Regeringen og Dansk Folkeparti ønsker, at domstolene i flere sager end hidtil skal tage stilling til, om begået kriminalitet skal medføre udvisning. Det foreslås derfor generelt at nedsætte kravene til længden af den idømte straf, der kræves for, at udvisning kan ske efter reglerne i udlændingelovens §§ 22 og 23, hvor domstolene træffer afgørelse.

Det foreslås, at den straf, som en udlænding ifølge bestemmelserne skal være idømt for at kunne udvises, nedsættes med et år henholdsvis 6 måneder. Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 5-7 og 12-14.

Herved vil domstolene i flere sager end hidtil skulle tage stilling til, om begået kriminalitet skal medføre udvisning. Det gælder både udlændinge, der har haft lovligt ophold i Danmark i længere tid, og udlændinge, der kun har haft kortere ophold.

Det bemærkes, at anvendelsesområdet for den særlige udvisningsbestemmelse i § 22, nr. 6, de seneste år er udvidet, således at flere straffelovsbestemmelser er blevet omfattet af bestemmelsen. Efter § 22, nr. 6, kan ubetinget frihedsstraf medføre udvisning uanset varigheden af udlændingens ophold i Danmark og længden af den idømte straf. Jo flere straffelovsbestemmelser, der er omfattet af § 22, nr. 6, jo mere snævert er anvendelsesområdet for udvisning efter trappestigemodellen. Uanset dette må det forventes, at en nedsættelse af den straf, som udlændinge skal være idømt for at kunne udvises, generelt vil betyde, at flere sager indbringes for domstolene.

2.3.2. Udvidelse af den særlige udvisningsadgang

2.3.2.1. Udlændinge, der dømmes for tilskyndelse til forbrydelser eller offentlig billigelse af terrorrelaterede forbrydelser

Regeringen foreslår, at en udlænding, der idømmes ubetinget frihedsstraf for tilskyndelse til forbrydelser eller offentlig billigelse af terrorrelaterede forbrydelser efter straffelovens § 136, kan udvises af landet uanset varigheden af udlændingens ophold i Danmark og længden af den idømte straf, jf. udlændingelovens § 22, nr. 6.

Udlændingelovens i § 22, nr. 6, omfatter bl.a. overtrædelse af straffelovens kapitel 12 om forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed og straffelovens kapitel 13 om forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme m.v. Kapitel 13 omfatter §§ 114-114 e om terrorisme.

En udlænding, der overtræder en eller flere af terrorbestemmelserne i straffelovens kapitel 13, og som idømmes ubetinget frihedsstraf, kan således udvises efter udlændingelovens § 22, nr. 6, uanset længden af den idømte frihedsstraf og uanset varigheden af den pågældendes ophold i Danmark.

Offentlig tilskyndelse til strafbare handlinger er omfattet af straffelovens § 136, stk. 1. Offentlig billigelse af forbrydelser omhandlet i straffelovens kapitel 12 og 13 er omfattet af § 136, stk. 2. Straffen for overtrædelse af § 136, stk. 1, er bøde eller fængsel indtil 4 år. Straffen for overtrædelse af § 136, stk. 2, er bøde eller fængsel indtil 2 år.

Udlændingelovens § 22, nr. 6, omfatter ikke § 136 i straffeloven. Udvisning på grundlag af en dom for overtrædelse af § 136 i form af opfordringer til grov kriminalitet eller i værste fald terror forudsætter derfor i dag, at de krav, der følger af trappestigemodellen om længden af den idømte frihedsstraf og varigheden af den pågældendes ophold i Danmark, er opfyldt.

Trappestigemodellen sammenholdt med strafferammen i straffelovens § 136 indebærer, at en udlænding, der har opholdt sig lovligt i Danmark i en længere årrække, og som overtræder straffelovens § 136,

f.eks. ved at billige terrorhandlinger mod Danmark, ikke kan udvises, hvis der idømmes en kortere ubetinget frihedsstraf.

Regeringen finder, at udlændinge, der idømmes ubetinget frihedsstraf efter straffelovens § 136, f.eks. for at opfordre til forbrydelser eller for offentligt at billige terror mod Danmark, skal kunne udvises uanset længden af den idømte frihedsstraf og uanset varigheden af den pågældendes ophold i Danmark.

Det foreslås derfor, at udlændingelovens § 22, nr. 6, udvides, således at bestemmelsen også kommer til at omfatte overtrædelser af straffelovens § 136. Det markeres herved, at tilskyndelse til forbrydelser eller offentlig billigelse af terrorrelaterede forbrydelser kan indebære udvisning af Danmark, også selvom den pågældende udlænding har opholdt sig lovligt i Danmark i en længere periode. Hensynene i udlændingelovens § 26, stk. 1, vil skulle tale afgørende imod udvisning, for at udvisning ikke skal finde sted, jf. udlændingelovens § 26, stk. 2 og afsnit 2.1.3.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 8.

Udvisning efter udlændingelovens § 22, nr. 6, vil medføre, at udlændingen meddeles indrejseforbud, og at udlændingen ikke i den periode, indrejseforbuddet gælder, kan meddeles opholdstilladelse, medmindre særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, taler derfor, jf. udlændingelovens § 10, stk. 3. Udvisning efter udlændingelovens § 22, nr. 6, medfører i dag et indrejseforbud på mindst 5 år, jf. udlændingelovens § 32, stk. 3. I lovforslaget foreslås det, at længden af indrejseforbuddet hæves til 6 år, jf. § 1, nr. 21.

2.3.2.2. Udlændinge, der dømmes for vold

Straffelovens bestemmelser om vold i § 245, § 245 a og § 246 er i dag omfattet af udlændingelovens § 22, nr. 6. Udlændinge, der dømmes for overtrædelse af disse bestemmelser i straffeloven, kan således udvises uanset frihedsstraffens længde og varigheden af udlændingens ophold i Danmark.

Efter straffelovens § 244 straffes den, som øver vold mod eller på anden måde angriber en andens legeme, med bøde eller fængsel indtil 3 år. Straffelovens § 244 finder bl.a. anvendelse på vold i form af slag eller spark, nikning af skaller, slag eller kast med genstande, benspænd, førergreb og bid.

Det er regeringens og Dansk Folkepartis opfattelse, at adgangen til at udvise udlændinge, der dømmes for vold, skal udvides.

Udlændingelovens § 22, nr. 6, omfatter ikke en henvisning til straffelovens § 244. Udvisning på grundlag af en dom for overtrædelse af § 244 forudsætter derfor, at de krav, der følger af trappestigemodellen om længden af den idømte ubetingede frihedsstraf og varigheden af udlændingens ophold i Danmark, er opfyldt.

Trappestigemodellen indebærer normalt, at udlændinge, der har opholdt sig lovligt i Danmark i en længere årrække, og som overtræder straffelovens § 244, ikke kan udvises.

Det foreslås derfor, at anvendelsesområdet for udlændingelovens § 22, nr. 6, udvides, således at bestemmelsen også kommer til at omfatte straffelovens § 244. Det markeres herved, at også simpel vold kan indebære udvisning af Danmark, selvom den pågældende udlænding har opholdt sig lovligt i Danmark i en længere periode. Hensynene i udlændingelovens § 26, stk. 1, vil skulle tale afgørende imod udvisning, for at udvisning ikke skal finde sted, jf. udlændingelovens § 26, stk. 2.

I forbindelse med domstolenes vurdering af, om en overtrædelse af straffelovens § 244 skal medføre udvisning efter § 22, nr. 6, skal indgå, om der er omstændigheder, der gør, at udvisning må anses for særlig påkrævet, jf. udlændingelovens § 24 a og afsnit 2.3.4.

I domstolenes vurdering skal endvidere indgå hensynet til Danmarks internationale forpligtelser, herunder bl.a. artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention samt det almindelige proportionalitetsprincip.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 8.

Udvisning efter § 22, nr. 6, vil medføre, at udlændingen meddeles indrejseforbud, og at udlændingen ikke i den periode, indrejseforbuddet gælder, kan meddeles opholdstilladelse, medmindre særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, taler derfor, jf. udlændingelovens § 10, stk. 3. I dag vil udvisning efter udlændingelovens § 22, nr. 6, medføre et indrejseforbud på mindst 5 år, jf. udlændingelovens § 32, stk. 3. I lovforslaget foreslås det, at længden af indrejseforbuddet hæves til 6 år, jf. § 1, nr. 21.

2.3.3. Kriminalitet begået af flere i forening

Ved lov nr. 429 af 10. maj 2006 blev der indsat en ny bestemmelse i udlændingelovens § 24 a, hvorefter der ved afgørelse om udvisning efter udlændingelovens § 22, nr. 4-7, skal lægges vægt på, om udvisning må anses for særlig påkrævet på grund af grovheden af den begåede kriminalitet, længden af den idømte frihedsstraf, den fare, skade eller krænkelse, der var forbundet med den begåede kriminalitet, eller tidligere domme for strafbart forhold.

Bestemmelsen blev indført efter forslag fra Arbejdsgruppen om betinget udvisning, hvis rapport blev sendt til Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik den 6. december 2005 (Folketingsåret 2005/2006, alm. del – bilag 55).

Arbejdsgruppen havde bl.a. overvejet, hvorledes hensynet til offeret og almensikkerheden og præventive hensyn kunne fremhæves i udlændingelovens bestemmelser om udvisning.

Arbejdsgruppen fandt, at hensynet til offeret og almensikkerheden og præventive hensyn allerede er en del af udvisningsreglerne i den forstand, at disse hensyn er en del af begrundelsen for, at kriminelle udlændinge udvises. De løbende skærpelser af udvisningsreglerne er derfor også udtryk for, at der gennem årene er lagt større og større vægt på disse hensyn.

Endvidere fandt arbejdsgruppen, at der er tale om hensyn, som må antages at indgå i domstolenes samlede vurdering af, hvilken straf der skal udmåles i en konkret sag. Det følger således af straffeloven, at der ved strafudmålingen skal lægges vægt på bl.a. den med lovovertrædelsen forbundne skade, fare og krænkelse. Endvidere indgår det som en skærpende omstændighed, bl.a. hvis der er tale om gentagelsestilfælde, særlig omfattende eller planlagt kriminalitet eller en særlig hensynsløs handling, jf. straffelovens §§ 80 og 81.

Arbejdsgruppen fremhævede endvidere, at det af retspraksis fremgår, at domstolene i konkrete sager lægger vægt på grovheden af den begåede kriminalitet, længden af den idømte frihedsstraf, den fare, skade eller krænkelse, der var forbundet med den begåede kriminalitet, og tidligere domme for strafbart forhold. Arbejdsgruppen fandt på denne baggrund, at det i udlændingeloven kan fremhæves, at der ved en afgørelse om udvisning på grund af strafbart forhold, navnlig efter § 22, nr. 4-7, skal lægges vægt på disse forhold.

Efter straffelovens § 81, nr. 2, skal det ved straffens fastsættelse i almindelighed indgå som en skærpende omstændighed, at en gerning er udført af flere i forening.

Det indgår i regeringens og Dansk Folkepartis aftale af 22. september 2008, at adgangen til udvisning i forbindelse med bandekriminalitet skal skærpes.

Det foreslås, at det tydeligt fremgår af udlændingeloven, at det skal anses som en skærpende omstændighed i forhold til udvisning, hvis kriminaliteten er begået af flere i forening. Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 15.

2.3.4. Udvidelse af adgangen til at udvise for overtrædelse af våbenlovgivningen

2.3.4.1. Gældende regler vedrørende udvisning for ulovlig våbenbesiddelse m.v.

Efter straffelovens § 192 a, stk. 1, straffes den, som besidder, bærer eller anvender skydevåben i strid med våbenlovgivningen under særlig skærpende omstændigheder, med fængsel indtil 4 år, når overtrædelsen sker på offentligt tilgængeligt sted. Efter straffelovens § 192 a, stk. 2, straffes den, som i

strid med våbenlovgivningen besidder m.v. våben eller eksplosivstoffer, som på grund af deres særdeles farlige karakter er egnet til at forvolde betydelig skade, med fængsel indtil 6 år. I modsætning til stk. 1, stilles der i stk. 2, ikke krav om, at der skal være tale om et offentligt tilgængeligt sted. Besiddelse m.v. af særdeles farlige våben efter stk. 2, straffes således også, hvis besiddelsen m.v. finder sted på et ikke offentligt tilgængeligt sted.

Straffelovens § 192 a er i dag omfattet af udlændingelovens § 22, nr. 6. Udlændinge, der idømmes ubetinget frihedsstraf for overtrædelse af § 192 a, kan således udvises uanset frihedsstraffens længde og varigheden af opholdet i Danmark.

Ud over straffelovens § 192 a er der i lov om våben og eksplosivstoffer (herefter våbenloven) samt i bekendtgørelse nr. 449 af 9. juni 2005 om våben og ammunition m.v. regler om straf ved besiddelse m.v. af ulovlige skydevåben, knive og andre ulovlige våben. Udvisning for overtrædelse af reglerne i våbenlovgivningen forudsætter i dag, at de krav, der følger af trappestigemodellen om frihedsstraffens længde og opholdets varighed, er opfyldt. Det indebærer bl.a., at en udlænding, der har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 9 år, kun kan udvises, hvis den pågældende straffes med ubetinget fængsel i mindst 4 år – i mindst 2 år, hvis der er tale om flere forhold, eller den pågældende tidligere er idømt ubetinget fængselsstraf. Det bemærkes, at lovforslaget indeholder forslag om en nedsættelse af disse strafgrænser til henholdsvis 3 år og 1 år.

Er der tale om en udlænding, der har opholdt sig kortere tid i Danmark, dvs. mindre end 5 år, vil den pågældende også kunne udvises, hvis han eller hun idømmes en betinget frihedsstraf for overtrædelse af våbenlovgivningen, jf. udlændingelovens § 24, nr. 2.

Efter udlændingelovens § 25 a, stk. 1, nr. 1, kan en udlænding, som ikke har haft lovligt ophold her i landet i længere tid end de sidste 6 måneder, udvises administrativt, hvis udlændingen uden for de i §§ 22-24 nævnte tilfælde bl.a. er dømt for overtrædelse af lov om våben og eksplosivstoffer eller over for politiet har erkendt overtrædelsen eller er pågrebet i umiddelbar tilknytning til udøvelsen af det strafbare forhold. Bestemmelsen indebærer, at der vil kunne ske udvisning, hvis udlændingen idømmes en bøde for overtrædelse af våbenloven.

2.3.4.2. Våbenlovgivningens regler om skydevåben m.v.

Efter våbenlovens § 1, stk. 1, og § 2, stk. 1, er det forbudt uden tilladelse at indføre, tilvirke, erhverve, besidde, bære eller anvende en række genstande og stoffer, herunder skydevåben og ammunition til skydevåben.

Efter våbenlovens § 10, stk. 1, straffes den, der overtræder lovens §§ 1-2, med bøde eller fængsel indtil 4 måneder eller under skærpende omstændigheder med fængsel indtil 2 år.

Efter våbenlovens § 10, stk. 2, er straffen fængsel indtil 2 år, hvis overtrædelsen består i besiddelse af skydevåben under særlig skærpende omstændigheder, herunder gentagne tilfælde af besiddelse af skydevåben.

Besiddelse af skydevåben på offentligt tilgængelige steder er som udgangspunkt omfattet af straffelovens § 192 a, stk. 1. Hvis der er tale om mindre farlige skydevåben som luft- og fjederbøsser, straffes forholdet dog efter våbenlovens § 10, stk. 1 eller stk. 2. Også andre tilfælde af besiddelse af skydevåben på offentligt tilgængeligt sted kan efter en konkret vurdering blive henført til våbenloven, f.eks. hvis et skytteforeningsmedlem med våbentilladelse under undskyldelige omstændigheder tager våbnet med under et ærinde i byen.

Besiddelse af skydevåben på bopælen eller andre ikke offentligt tilgængelige steder, *uden at der er særlig skærpende omstændigheder*, straffes som udgangspunkt med bøde, jf. § 10, stk. 1. Der kan dog idømmes frihedsstraf, hvis opbevaringen af våbnet har været uforsvarlig, herunder hvis våbnet er ladt eller er sammen med ammunition, jf. § 10, stk. 1.

Besiddelse af skydevåben på bopælen uden særlig skærpende omstændigheder kan f.eks. være den situation, at en person uden kriminel baggrund i øvrigt igennem en længere årrække i strid med våbenloven har haft et skydevåben liggende ubenyttet og måske glemt på bopælen.

Besiddelse af skydevåben på bopælen eller andre ikke offentligt tilgængelige steder *under særlig skærpende omstændigheder* straffes som udgangspunkt med fængsel fra 60 dage til 4 måneder afhængig af, om en eller flere skærpende omstændigheder er til stede samtidig, jf. våbenlovens § 10, stk. 2. Særlig skærpende omstændigheder foreligger bl.a., hvis der er tale om:

– besiddelse af flere våben, især hvis der er tale om særligt farlige våben, f.eks. pistoler eller halvautomatiske rifler,
– våbenet besiddes på tilholdssteder for rockergrupper eller hos personer med tilknytning til rockermiljøet, så der er risiko for, at våbenet vil blive anvendt i f.eks. opgør mellem forskellige grupper,
– besidderen har skaffet sig våbnene på strafbar vis, f.eks. ved tyveri eller hæleri,
– eller gentagelsestilfælde.

2.3.4.3. Våbenlovgivningens regler om knive m.v.

Efter våbenlovens § 4, stk. 1, er det forbudt på offentligt tilgængelige steder, uddannelsessteder, i ungdomsklubber, fritidsordninger og lignende at bære eller besidde kniv eller dolk, medmindre det sker som led i erhvervsudøvelse, til brug ved jagt, lystfiskeri eller sportsudøvelse eller har et andet lignende anerkendelsesværdigt formål. Forbuddet omfatter dog ikke foldeknive med en klinge på højst 7 cm, der ikke kan fastlåses i udfoldet position.

Efter våbenlovens § 10, stk. 3, straffes overtrædelse af lovens § 4, stk. 1, med fængsel indtil 2 år, under særlig formildende omstændigheder dog med bøde.

Straffen for ulovlig besiddelse af knive på *offentligt tilgængelige steder* uden et anerkendelsesværdigt formål er som udgangspunkt frihedsstraf, medmindre særlig formildende omstændigheder begrunder straf i form af bøde. I 1. gangstilfælde vil straffen som hovedregel være ubetinget fængsel i 7 dage. For unge under 18 år kan straffen i disse tilfælde dog gøres betinget med vilkår om samfundstjeneste. I 2. gangstilfælde vil straffen være ubetinget fængsel i 14 dage, og i 3. gangstilfælde er straffen som udgangspunkt ubetinget fængsel i mindst 20 dage.

§ 14, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 449 af 9. juni 2005 om våben og ammunition m.v., der er udstedt med hjemmel bl.a. i våbenlovens § 10, stk. 4, indeholder et forbud mod uden tilladelse at erhverve, besidde, bære eller anvende bl.a. skarpe våben eller spidse våben, hvis klinge overstiger 12 cm, særlige former for knive, slag- eller stødvåben, våben, der er beregnet til at virke lammende, bedøvende eller blændende ved udladning af elektrisk strøm samt spraydåser til selvforsvarsbrug. Bestemmelsen gælder besiddelse m.v. både på offentligt tilgængelige steder og på ikke offentligt tilgængelige steder.

Ifølge § 43, stk. 4, straffes overtrædelser af bekendtgørelsens § 14, stk. 1, med bøde. Er den pågældende tidligere mere end en gang straffet for overtrædelse af bestemmelsen, er straffen fængsel indtil 2 år, under særligt formildende omstændigheder dog bøde. 1. og 2. gangstilfælde straffes således med bøde. Derimod idømmes der som udgangspunkt en frihedsstraf i 3. gangstilfælde.

2.3.4.4. Regeringens forslag om udvisning for ulovlig våbenbesiddelse

Udvisning for overtrædelse af våbenlovgivningens regler om ulovlig besiddelse m.v. af skydevåben, knive og andre ulovlige våben er i dag som følge af strafferammerne ikke muligt i forhold til udlændinge, der har opholdt sig her i landet i længere tid.

Regeringen ønsker, at det skal være muligt at udvise udlændinge, der er dømt for overtrædelse af våbenlovgivningens regler om ulovlig besiddelse m.v. af skydevåben, knive og andre ulovlige våben, selvom der er tale om udlændinge, der har været i Danmark i længere tid. Udvidelsen vil angå de tilfælde, hvor der er grund til at idømme ubetinget frihedsstraf.

Regeringen vil hermed sende et klart og utvetydigt signal om, at den ulovlige omgang med våben og den deraf afledte vold, som i stigende omfang finder sted, og som med god grund skaber utryghed i befolkningen, er helt uacceptabel.

I de tilfælde, hvor domstolene finder, at der er grund til at idømme en ubetinget frihedsstraf for overtrædelse af våbenlovgivningens regler, skal udvisning derfor være mulig, uanset frihedsstraffens længde og opholdets varighed.

Det foreslås, at der indsættes en ny bestemmelse i udlændingelovens § 22, nr. 8, således at udlændinge, der idømmes ubetinget frihedsstraf efter straffelovens § 192 a, våbenlovens § 10, stk. 1, jf. §§ 1-2, § 10, stk. 2-3, eller efter § 43, stk. 4, jf. § 14, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 449 af 9. juni 2005 om våben og ammunition m.v. kan udvises af landet, uanset frihedsstraffens længde og opholdets varighed.

Det foreslås endvidere, at hensynene i udlændingelovens § 26, stk. 1, i forbindelse med udvisning efter den foreslåede bestemmelse i § 22, nr. 8, skal tale afgørende imod udvisning, for at udvisning ikke skal finde sted. § 26, stk. 1, omhandler udlændingens tilknytning til Danmark og til hjemlandet.

De tilfælde, der vil kunne medføre udvisning efter § 22, nr. 8, vil – udover tilfælde der er omfattet af straffelovens 192 a – navnlig være tilfælde, hvor der idømmes ubetinget frihedsstraf for følgende:

– besiddelse m.v. af skydevåben på ikke offentligt tilgængelige steder under særligt skærpende omstændigheder, f.eks. hvor der er tale om flere våben, eventuelt særlig farlige våben, hvor våbenet besiddes på tilholdssteder for rockergrupper eller hos personer med tilknytning hertil, eller hvor våbenet er skaffet på ulovlig vis,
– besiddelse m.v. af knive på offentligt tilgængelige steder,
– besiddelse m.v. af bomber, håndgranater, patroner, spraydåser, signalvåben, gasvåben m.v., både på offentligt og ikke offentligt tilgængelige steder, og der foreligger sådanne omstændigheder, at der ikke kun idømmes straf i form af bøde,
– besiddelse m.v. af skydevåben på ikke offentligt tilgængelige steder, hvis opbevaringen har været uforsvarlig, f.eks. hvis våbnet har været ladt,
– besiddelse m.v., også på ikke offentligt tilgængelige steder, af bl.a. skarpe våben, springknive, kastestjerner, kasteknive, slag- eller stødvåben, spraydåser m.v., når der er tale om gentagelsestilfælde.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 11 og 16.

I de enkelte sager må det vurderes, om udvisningen er i overensstemmelse med det almindelige proportionalitetsprincip og Danmarks internationale forpligtelser, jf. bl.a. artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Udvisning af herboende udlændinge kan udgøre et indgreb i udlændingens privat- og familieliv efter artikel 8, stk. 1.

I disse tilfælde vil det være afgørende, om udvisningen opfylder kravene i artikel 8, stk. 2. Herefter skal udvisningen være i overensstemmelse med loven og være nødvendig i et demokratisk samfund, bl.a. af hensyn til den nationale sikkerhed eller forebyggelse af uro eller forbrydelse.

I den proportionalitetsafvejning, som skal foretages efter artikel 8, stk. 2, indgår bl.a. udlændingens tilknytning til opholdslandet, tilknytningen til oprindelseslandet ud over det formelle statsborgerskab samt karakteren af den begåede kriminalitet, herunder længden af den idømte straf samt tidligere straffe.

Det er regeringens klare synspunkt, at overtrædelse af våbenlovgivningen er alvorlig kriminalitet. Som den seneste tids episoder med skyderier og knivstikkeri har vist, er det kriminalitet, der indebærer alvorlig fare for andre menneskers liv. Der er tale om en lille gruppe, der skaber utryghed og frygt og ødelægger dagligdagen for andre, som er helt uden tilknytning til det kriminelle miljø. Brug af knive og skydevåben i forbindelse med bandekriminalitet er særlig skadeligt for den offentlige sikkerhed. Det er helt nødvendigt i et demokratisk samfund at genskabe trygheden og gribe hurtigt ind, således at denne helt uacceptable adfærd stoppes. Det gør regeringen bl.a. ved at skærpe mulighederne for udvisning af de

personer i miljøet, der ikke har dansk statsborgerskab. Det kan medvirke til at forebygge yderligere uro og forbrydelser.

Den konkrete vurdering af, om der i de enkelte tilfælde skal ske udvisning efter § 22, nr. 8, vil skulle foretages af domstolene. Det gælder også vurderingen efter artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har bl.a. tilkendegivet, at bandekriminalitet (»gang violence«) er et socialt fænomen, som er særlig skadeligt for den offentlige sikkerhed og forebyggelsen af uro og forbrydelse. I klagesagen 34029/05, Hung Phi Tran mod Norge (afgørelse af 14. juni 2007), fandt Domstolen således, at udvisning af en vietnameser, der var blevet idømt 3 års fængsel, heraf to års betinget fængsel, for to tilfælde af voldeligt overfald i form af knivstikkeri og slag med en jernstang samt medvirken til »gang violence«, hvori der var anvendt knive og skydevåben, for at være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og derfor nødvendig i et demokratisk samfund. Den pågældende var kommet til Norge som kvoteflygtning, da han var 12 år, efter 3 års ophold i Malaysia. På afgørelsestidspunktet havde han opholdt sig 11 år i Norge sammen med sine forældre og to søskende. Flertallet i den norske Højesteret havde bl.a. udtalt, at der ikke var grundlag for at behandle overtrædelser i form af voldelige overfald på anden vis end narkoforbrydelser og seksuelle forbrydelser. Menneskerettighedsdomstolen tilsluttede sig flertallets vurdering af, at der var tale om alvorlig kriminalitet, og udtalte, at frihedsstraffens længde ikke betød, at udvisningen ikke var begrundet i vigtige offentlige interesser. På trods af den pågældendes tilknytning til Norge fandt Domstolen, at han havde stærke bånd til Vietnam, og at hans tilbagevenden ikke ville medføre for store vanskeligheder. Den pågældende var født i Vietnam og havde tilbragt de første ni år af sit liv der. Han havde en onkel og to fætre/kusiner i Vietnam, som hans familie i Norge havde bevaret en vis kontakt til. Endvidere havde han i Norge bevaret tætte bånd til det vietnamesiske miljø og sprog.

I sagen henviste Domstolen til en anden klagesag 46410/99, Üner mod Nederlandene, for så vidt angår den konkrete afvejning efter artikel 8, stk. 2. I denne sag blev en tyrkisk statsborger udvist af Holland efter en dom på 7 års fængsel for drab og overfald. Den pågældende havde under et skænderi på en café trukket en pistol og skudt en mand i benet. Uden for caféen kom han i slagsmål med en ven til den sårede. Vennen blev skudt i hovedet og døde. Den tyrkiske statsborger var kommet til Nederlandene i 1981 og havde haft ophold der i 15 år på tidspunktet for udvisningsafgørelsen. Domstolen fandt, at udvisningen var i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, uanset at den pågældende havde en hollandsk samlever, med hvem han havde to mindre børn.

2.3.6. Generel skærpelse af længden af indrejseforbud

Regeringen og Dansk Folkeparti finder endvidere, at længden af de indrejseforbud, der meddeles i forbindelse med en afgørelse eller en dom om udvisning, generelt skal skærpes, således at det markeres, at udvisning er en alvorlig retsfølge.

Det foreslås således, at længden af indrejseforbuddene forhøjes med henholdsvis et og to år.

Det følger af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at indgreb i udlændingens privat- og familieliv skal stå i rimeligt forhold til de formål, indgrebet (udvisningen) skal varetage. Denne proportionalitetsafvejning foretages på baggrund af en samlet og konkret vurdering af en række elementer. Et af disse elementer er længden af det indrejseforbud, som den pågældende udlænding vil få som følge af udvisningen.

Vedrørende indrejseforbuddenes længde anførte regeringens arbejdsgruppe om betinget udvisning følgende i sin rapport fra november 2005, s. 46 f:

»Fastsættes der i udlændingeloven meget lange indrejseforbud i anledning af kriminalitet, kan det indebære, at længden af det foreskrevne indrejseforbud i sig selv vil medføre, at en udvisning i givet fald

vil være uproportional, og at domstolene derfor af hensyn til Danmarks internationale forpligtelser vil udvise i færre tilfælde end i dag.

På denne baggrund skal der udvises forsigtighed med at ændre længden af indrejseforbud i skærpende retning på en måde, som binder domstolene til at anvende meget lange indrejseforbud.«

Det er regeringens opfattelse, at de skærpelser af indrejseforbuddenes længde, der foreslås, ikke er af en sådan karakter, at et indrejseforbud i sig selv vil medføre, at udvisning vil være uproportionalt, og at domstolene og udlændingemyndighederne derfor af hensyn til Danmarks internationale forpligtelser vil udvise i færre tilfælde end i dag.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 17-22.

2.3.7. Skærpelse af straffen for indrejse i strid med et indrejseforbud

Når en udlænding meddeles et indrejseforbud, kan det bl.a. skyldes, at den pågældende har begået kriminalitet her i landet eller har opholdt sig her uden tilladelse. Ved indrejseforbuddet tilkendegives det, at den pågældende ikke er velkommen her i landet og ikke må tage ophold her, så længe indrejseforbuddet står ved magt.

Det sker imidlertid jævnligt, at politiet støder på udlændinge, der er indrejst i strid med et indrejseforbud. Det kan være for at genoptage den kriminalitet, de i sin tid blev udvist for.

I dag er straffen for at indrejse i strid med et indrejseforbud en bøde eller fængsel indtil 6 måneder, jf. udlændingelovens § 59, stk. 1, nr. 2. I praksis meddeles en udlænding, der overtræder § 59, stk. 1, nr. 2, i 1. gangstilfælde en indenretlig advarsel eller bøde på 1.400 kr. og i gentagelsestilfælde frihedsstraf.

Regeringen finder, at det er en alvorlig sag, når en udlænding, der er blevet meddelt et indrejseforbud, indrejser i strid med forbuddet. Det gælder uanset årsagen til indrejsen.

Regeringen ønsker derfor at skærpe straffen for indrejse i strid med et indrejseforbud, således at strafferammen ændres fra bøde og fængsel i indtil 6 måneder til bøde og fængsel i indtil 2 år.

Der er tale om en væsentlig forhøjelse af strafferammen, som understreger, at regeringen ser med stor alvor på indrejse i strid med et indrejseforbud.

Det forudsættes med forslaget, at overtrædelse af § 59 b i 1. gangstilfælde normalt skal straffes med ubetinget frihedsstraf fra 7 dage og op til 1 måned. I forbindelse med den konkrete udmåling af straffen kan det tale i skærpende retning, hvis udlændingen er udvist af landet på grund af kriminalitet og må formodes at være indrejst i strid med indrejseforbuddet med det formål at begå ny kriminalitet. I 2. gangstilfælde skal en overtrædelse af § 59 b normalt straffes med ubetinget frihedsstraf fra 1-3 måneder, − i 3. gangstilfælde med ubetinget frihedsstraf i mere end 3 måneder.

Strafudmålingen i de enkelte sager vil fortsat bero på domstolenes konkrete vurdering af alle sagens omstændigheder, og de angivne strafpositioner vil således kunne fraviges i op- eller nedadgående retning, hvis der foreligger yderligere skærpende henholdsvis formildende konkrete omstændigheder.

Straffastsættelsen efter § 59 b skal afgøres efter en konkret vurdering, hvor samtlige sagens omstændigheder inddrages, herunder det almindelige proportionalitetsprincip.

Hvis det i en konkret sag vurderes, at der foreligger sådanne formildende omstændigheder, at der ikke er grundlag for at idømme ubetinget frihedsstraf i 1. gangstilfælde, forudsættes det med forslaget, at der sker en væsentlig skærpelse af bødeniveauet. Det tilsigtes således, at der i sådanne tilfælde skal nedlægges påstand om en bøde på minimum 5.000 kr.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 26.

2.3.8. Udvisning af EU-borgere

2.3.8.1. Administrativ udvisning efter udlændingelovens § 25 a

Regeringen og Dansk Folkeparti finder det uacceptabelt, at den fri bevægelighed udnyttes af borgere i andre EU-lande til at indrejse på kortere ophold med henblik på at begå tricktyverier og anden form for kriminalitet her i landet. Udlændingeloven udelukker ikke, at der kan ske udvisning af EU-borgere, når der er begået strafbare forhold, og særligt vil udlændingelovens § 25 a om administrativ udvisning i forbindelse med korttidsophold kunne komme på tale i disse situationer.

Det indgår således i aftalen af 22. september 2008 mellem regeringen og Dansk Folkeparti, at det skal vurderes, om de gældende udvisningsregler i tilstrækkeligt omfang muliggør udvisning af EU-borgere.

Efter § 25 a, stk. 1, kan Udlændingeservice træffe afgørelse om at udvise en udlænding, der ikke har haft lovligt ophold her i landet i længere tid end de sidste 6 måneder, hvis udlændingen uden for de i §§ 22-24 nævnte tilfælde er dømt for visse nærmere angivne lovovertrædelser, f.eks. simpel vold, våbenbesiddelse eller mindre berigelseskriminalitet, eller udlændingen over for politiet har erkendt overtrædelsen eller er pågrebet under eller i umiddelbar tilknytning til udøvelsen af det strafbare forhold. Det samme gælder, hvis udlændingen er dømt for ulovlig besiddelse af euforiserende stoffer eller over for politiet har erkendt ulovlig besiddelse eller brug af euforiserende stoffer, eller der i øvrigt foreligger en særlig bestyrket mistanke.

Anvendelse af bestemmelsen er begrænset til tilfælde, hvor der alene er tale om bødestraf, advarsler m.v., hvor udlændingen over for politiet har erkendt overtrædelsen, eller hvor udlændingen er pågrebet under eller i umiddelbar tilknytning til udøvelsen af det strafbare forhold. I tilfælde, hvor der er tale om frihedsstraf, kan anklagemyndigheden nedlægge påstand om udvisning under straffesagen efter udlændingelovens § 24, nr. 2. Hvis udlændingen idømmes frihedsstraf for en eller flere af de straffelovsovertrædelser, der er nævnt i § 25 a, stk. 1, nr. 1, er det således retten, der efter anklagemyndighedens påstand træffer afgørelse om udvisning.

Efter praksis kan EU-borgere udvises efter § 25 a, stk. 1, nr. 1, hvis en eller flere af følgende betingelser er opfyldt:

– Et enkeltstående forhold kan medføre udvisning, f.eks. hvis der er stjålet for et anseeligt beløb, og forholdet derfor ikke kan anses for en mindre betydende lovovertrædelse, hvis forholdet har en mere professionel karakter, f.eks. indbrudstyveri eller ved, at det stjålne må antages at skulle videresælges, eller forholdet er begået i forening med flere. Udvisning finder dog normalt ikke sted, hvis værdien af det stjålne er under 500 kr.
– Hvis EU-borgeren erkender at have begået flere forhold.
– Hvis EU-borgeren inden for de seneste 2-3 år har begået berigelseskriminalitet her i landet og har modtaget en sanktion.
– Hvis den pågældende inden for kortere tid tidligere har begået berigelseskriminalitet, og der er en formodning/risiko for gentagelse.

Det er regeringens opfattelse, at denne praksis er i overensstemmelse med EU-reglerne, jf. afsnit 2.1.4.3.

Efter udlændingelovens § 25 a, stk. 2, nr. 3, kan en udlænding, som ikke har haft lovligt ophold her i landet i længere tid end de sidste 6 måneder, desuden udvises, hvis andre hensyn til den offentlige orden eller sikkerheds- eller sundhedsmæssige grunde tilsiger, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet.

Bestemmelsen i udlændingelovens § 25 a, stk. 2, nr. 3, kan efter praksis bl.a. anvendes på:

– Hasardspillere, lommetyve, behændighedsspillere, tiggere eller tricktyve, hvis disse personer er kendt for at rejse rundt med denne form for ulovlig virksomhed og i Danmark eller i andre lande tidligere har fået en strafferetlig reaktion for et sådant forhold i form af bøde eller frihedsstraf. Det er en

betingelse for at udvise, at den pågældende på ny er pågrebet i forbindelse med ulovlig virksomhed af den beskrevne karakter.
- Udlændinge, der har udøvet hærværk eller ved voldelig optræden har været til væsentlig gene for andre på grund af beruselse eller under påvirkning af stoffer og har fået en skriftlig advarsel eller bøde herfor.
- Internationalt kendte autonome, hooligans eller rockere m.v., der frygtes at ville være til ulempe eller forstyrre andre på grund af deres aktiviteter, f.eks. fordi der er tale om et større arrangement som en demonstration, sportsbegivenhed eller lignende.
- Udlændinge, som lider af alvorlige sygdomme undergivet karantænepligt eller andre alvorligere smitsomme sygdomme, eller hvis den pågældende lider af alvorlige mentale forstyrrelser og på grund heraf forstyrrer den offentlige orden.

Bestemmelsen i § 25 a, stk. 2, nr. 3, kan anvendes i forhold til EU-borgere i overensstemmelse med EU-retten, når de pågældendes personlige tilstedeværelse eller adfærd udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn.

Integrationsministeriet vil i overensstemmelse med aftalen af 22. september 2008 vurdere, om der er mulighed for at skærpe den beskrevne praksis for udvisning af EU-borgere inden for EU-rettens rammer, herunder om der i langt højere grad end i dag skal lægges vægt på, om den pågældende alene er kommet her til landet med det formål at begå kriminalitet og ikke har nogen form for eller kun ringe tilknytning til Danmark.

2.3.8.2. Udvisning af EU-borgere efter udlændingelovens § 24

Efter udlændingelovens § 24 kan en udlænding, herunder en EU-borger, som ikke har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 5 år, udvises af de grunde, der er nævnt i §§ 22 eller 23, eller hvis udlændingen idømmes betinget eller ubetinget frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne karakter.

En EU-borger kan udvises på grund af et strafbart forhold, når hensyn til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed tilsiger dette, jf. direktiv 2004/38/EF, jf. afsnit 2.1.4.3. Udvisningen skal være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og kan udelukkende støttes på den pågældendes personlige forhold. Den pågældende EU-borgers personlige adfærd skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører grundlæggende samfundsinteresser.

Af nyere landsretspraksis, hvor EU-borgere er idømt straf af fængsel i op til 6 måneder, fremgår det bl.a., at der lægges vægt på kriminalitetens karakter og grovhed, herunder om den er professionelt udført, om der er tale om gentagne overtrædelser, om kriminaliteten er foretaget af flere i forening, om udlændingen er tidligere straffet, varigheden af opholdet i Danmark og udlændingens tilknytning til Danmark i øvrigt.

I de tilfælde, hvor der er sket udvisning, har der været tale om flere forhold af berigelseskriminalitet eller overtrædelse af straffelovens § 119 (vold eller trusler om vold mod embedsmand i funktion), evt. i kombination med straffelovens § 245 (vold af særlig farlig karakter) og § 134 a (deltagelse i slagsmål m.v. på offentligt sted). Der har endvidere været tale om flere forhold af bedrageri (straffelovens § 279) eller flere forhold af indbrud i biler eller professionelt butikstyveri af varer af stor værdi (§ 276).

Højesteret har den 29. december 2008 afsagt dom i to sager om udvisning af EU-borgere.

I den ene sag (Østre Landsrets dom af 22. januar 2008) frifandt Højesteret en engelsk statsborger, der ikke tidligere var straffet, for udvisningspåstanden i forbindelse med en fængselsdom på 60 dage for overtrædelse af straffelovens § 119, stk. 1. Den engelske statsborger havde tildelt en buschauffør et knytnæveslag i ansigtet samt spyttet buschaufføren én gang i ansigtet. Den pågældende har opholdt sig i Danmark siden november 2005 og har herboende forældre og en bror. Højesteret lagde vægt på,

at der var tale om et enkeltstående voldsforhold begået som en spontan reaktion, og at der efter en afvejning af på den ene side den pågældendes tilknytning til Danmark og herboende personer og på den anden side det begåede enkeltstående voldsforhold forelå hensyn, der afgørende talte imod udvisning, jf. udlændingelovens § 26, stk. 2. Højesteret fandt endvidere, at en udvisning ville være i strid med proportionalitetsprincippet i opholdsdirektivet (direktiv 2004/38/ EF).

I den anden sag stadfæstede Højesteret Østre Landsrets dom af 19. februar 2008, hvorved en litauisk statsborger, som ikke tidligere var straffet her i landet, var blevet udvist i forbindelse med en dom på 30 dages fængsel for et enkelt butikstyveri til en samlet værdi af 4.700 kr. under anvendelse af en »russerpose« og en bidetang. Højesteret lagde vægt på tyveriets professionelle karakter, og at tyveriet var begået den dag, den pågældende var kommet til Danmark. Højesteret tiltrådte således, at den begåede kriminalitet var udtryk for en adfærd, der udgjorde en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berørte en grundlæggende samfundsinteresse, jf. opholdsdirektivets artikel 27, stk. 2. Højesteret fandt ikke, at udvisningen stred imod proportionalitetsprincippet.

Højesterets dom i den sidstnævnte sag må antages at få principiel betydning, idet dommen fastslår, at EU-borgere kan udvises for et enkeltstående tyveri, når tyveriet har et professionelt præg, og EU-borgeren har ringe eller ingen tilknytning til Danmark. Dommen må formodes også at dække andre former for tyveri, dvs. tricktyveri og indbrudstyveri.

Procesbevillingsnævnet har meddelt 3. instansbevilling til Højesteret i yderligere tre sager vedrørende udvisning af EU-borgere. Sagerne forventes berammet i 2009.

Rigsadvokaten har oplyst, at anklagemyndigheden nedlægger påstand om udvisning i alle sager, hvor der under hensyn til den til enhver tid gældende retspraksis er mulighed for, at der vil ske udvisning, ligesom spørgsmålet om udvisning indgår i anklagemyndighedens overvejelser af, om der er grundlag for at anke en sag. Højesterets seneste domme, herunder dommen om udvisning for et enkelt butikstyveri til en samlet værdi af 4.700 kr. under anvendelse af en »russerpose« og en bidetang, vil således indgå i anklagemyndighedens vurdering af, om der skal nedlægges påstand om udvisning i fremtidige sager.

2.3.8.3. Administrativ udvisning efter udlændingelovens § 25 b om ulovligt ophold

Efter udlændingelovens § 25 b kan en udlænding udvises administrativt, hvis udlændingen opholder sig her i landet uden fornøden tilladelse.

I praksis udvises der tilbageholdenhed med hensyn til udvisning af EU-borgere for ulovligt ophold som følge af EU-rettens krav om, at den pågældendes tilstedeværelse eller adfærd skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel mod grundlæggende samfundshensyn. Udlændingeservice kan i stedet henvise politiet til at udsende den pågældende, jf. udlændingelovens § 30, stk. 2.

Arbejdssøgende EU-borgere har ret til at opholde sig i 6 måneder i Danmark og udvises efter gældende praksis som udgangspunkt for ulovligt ophold, når der er forløbet 7 måneder.

EU-borgere, som opholder sig i Danmark som turister, har ret til at opholde sig 3 måneder i Danmark. Efter gældende praksis udvises der for ulovligt ophold efter 4 måneder.

Det er regeringens opfattelse, at praksis for udvisning af EU-borgere for ulovligt ophold bør søges skærpet.

Reglerne om, at EU-borgere, der er turister (dvs. ikke arbejdstagere m.v. eller arbejdssøgende), kun kan opholde sig lovligt i et andet EU-land i 3 måneder, er fælles EU-regler. Det samme gælder reglerne om, at arbejdssøgende EU-borgere har ret til ophold i 6 måneder.

Integrationsministeriet vil således henstille til Udlændingeservice, at praksis ændres, således at der normalt udvises, så snart det er konstateret, at en udlænding, der er omfattet af EU-reglerne, opholder sig ulovligt i Danmark, dvs. også selvom der ikke er forløbet henholdsvis 4 og 7 måneder. Det er regeringens opfattelse, at en sådan praksisændring vil være i overensstemmelse med EU-reglerne, jf. 2.1.4.3.

Det bemærkes, at det i forbindelse med vurderingen af, om en arbejdssøgende EU-borger opholder sig ulovligt i landet, må indgå, om EU-borgeren fortsat søger arbejde og har reelle muligheder for at blive ansat.

Efter praksis udvises tredjelandsstatsborgere i dag, når det ulovlige ophold har varet 1 måned. En tredjelandsstatsborger, der har et visum til 3 måneders ophold, vil således normalt blive udvist efter 4 måneders ophold.

Integrationsministeriet vil også henstille til Udlændingeservice, at praksis ændres i forhold til tredjelandsstatsborgere, således at disse normalt også – i lighed med hvad der skal gælde for EU-borgere – udvises, så snart det er konstateret, at de opholder sig ulovligt i Danmark.

3. Udelukkelse m.v. af udlændinge opført på FN's og EU's sanktionslister

3.1. Arbejdsgruppen om udlændinges ophold i Danmark (opfølgning på anbefaling nr. 35 og 36 fra den tværministerielle arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse)

Den tværministerielle arbejdsgruppe under Embedsmandsudvalget afgav den 3. november 2005 en rapport om det danske samfunds indsats og beredskab mod terror. Rapporten indeholdt en bred vifte af anbefalinger, som efter arbejdsgruppens opfattelse kunne komme på tale for at styrke indsatsen og beredskabet mod terror.

Regeringen besluttede i november 2005, at arbejdsgruppens anbefalinger på udlændingeområdet burde overvejes nærmere, og at der derfor skulle nedsættes en arbejdsgruppe under Integrationsministeriet. Arbejdsgruppen skulle bl.a. overveje at give mulighed for at afslå at meddele opholdstilladelse til en person under henvisning til, at den pågældende er medlem af eller på anden måde har et tæt tilhørsforhold til en forening eller organisation nævnt på FN's og EU's terrorlister (sanktionslister).

På den baggrund nedsatte integrationsministeren i august 2006 en arbejdsgruppe om udlændinges ophold i Danmark (opfølgning på anbefaling nr. 35 og 36 fra den tværministerielle arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse).

Arbejdsgruppen blev sammensat af repræsentanter fra Integrationsministeriet, Udlændingestyrelsen (nu Udlændingeservice), Justitsministeriet, Udenrigsministeriet, Politiets Efterretningstjeneste, Forsvarets Efterretningstjeneste, Den Danske Dommerforening, Advokatrådet samt en person udpeget af rektorkollegiet.

Arbejdsgruppen afgav i august 2007 sin rapport. Rapporten blev sendt til Folketingets Integrationsudvalg den 12. oktober 2007 (UUI alm. del – Bilag 11).

3.1.1. Arbejdsgruppens overvejelser og anbefaling

Arbejdsgruppen har overvejet at indføre en bestemmelse, hvoraf det udtrykkeligt fremgår, at udlændinge opført på FN's og EU's sanktionslister afvises ved grænsen eller udelukkes fra at opnå opholdstilladelse.

Sanktionslisterne indeholder navne på konkrete personer, organisationer og enheder med tilknytning til terrorisme. De danske myndigheder skal overholde de forpligtelser, som følger af de internationale retsakter, som listerne er knyttet til, herunder bl.a. nægte personer, der er optaget på en sanktionsliste, indrejse.

Personer, der konstateres opført på sanktionslisterne, vil som følge af Danmarks internationale forpligtelser blive nægtet indrejse og ophold i Danmark. Der er dog ikke nogen udtrykkelig bestemmelse i udlændingeloven, der tager højde for denne situation. Efter arbejdsgruppens vurdering er der behov for en sådan bestemmelse.

Der er i SIS II-forordningen indført en bestemmelse i artikel 26, hvorefter udlændinge, der ikke er statsborgere i et Schengenland eller et land, der er tilsluttet Den Europæiske Union (dvs. tredjelandsstats-

borgere), og som er opført på FN's eller EU's sanktionslister med rejserestriktioner, indberettes til Schengeninformationssystemet (SIS II) som uønskede udlændinge. Når SIS II-forordningen er gennemført i dansk ret, vil det betyde, at disse udlændinge vil kunne afvises ved forsøg på indrejse efter udlændingelovens § 28, stk. 1, nr. 6, udelukkes fra opholdstilladelse efter udlændingelovens § 10, stk. 2, nr. 4, og blive meddelt afslag på visum efter udlændingebekendtgørelsens § 15, stk. 1, nr. 4, eller få inddraget et visum efter udlændingebekendtgørelsens § 20 (bekendtgørelse nr. 635 af 24. juni 2008). SIS II-forordningen forventes at finde anvendelse fra januar 2010. Ved lov nr. 1398 af 27. december 2008 (lovforslag nr. L 11 fremsat den 8. oktober 2008) blev der gennemført nødvendige ændringer af udlændingeloven som følge af SIS II-forordningen, ligesom der blev indført en bemyndigelse til ministeren til at fastsætte tidspunktet for ikrafttræden af de forskellige ændringer, således at de træder i kraft, når SIS II finder anvendelse.

Arbejdsgruppen har anbefalet, at der sker en præcisering af hjemlen til at nægte indrejse og ophold for udlændinge, der er opført på FN's og EU's sanktionslister, indtil det tidspunkt, hvor SIS II-forordningen finder anvendelse. Der henvises i øvrigt til kapitel 6 i arbejdsgruppens rapport.

3.1.2. Regeringens vurdering af arbejdsgruppens anbefaling

Regeringen er enig med arbejdsgruppen i, at det udtrykkeligt bør fremgå af udlændingeloven, at udlændinge, der er opført på FN's og EU's sanktionslister med rejserestriktioner, normalt skal nægtes indrejse og udelukkes fra opholdstilladelse i Danmark. Herved fjernes enhver usikkerhed, der måtte være, om adgangen til landet for sådanne personer, ligesom det markeres, at Danmark opfylder sine internationale forpligtelser.

Når SIS II-forordningen finder anvendelse, vil disse udlændinge blive indberettet til Schengeninformationssystemet (SIS II) som uønskede. Herefter vil de kunne udelukkes fra opholdstilladelse, afvises ved forsøg på indrejse og meddeles afslag på visum eller få inddraget et visum efter allerede gældende regler i udlændingeloven og udlændingebekendtgørelsen. SIS II-forordningen forventes imidlertid først at finde anvendelse fra januar 2010.

Hertil kommer, at statsborgere i et EU- eller Schengenland ikke kan indberettes til SIS II, jf. SIS II-forordningens artikel 24-26, der alene vedrører tredjelandsstatsborgere. Der vil derfor kunne forekomme tilfælde, hvor en person, der er opført på en af FN's eller EU's sanktionslister, er statsborger i et EU- eller Schengenland og derfor ikke kan indberettes til SIS II. Reglerne i udlændingeloven, der udelukker personer, som er indberettet som uønskede i Schengeninformationssystemet, kan derfor ikke finde anvendelse på en sådan person. De præciseringer af udlændingeloven, som arbejdsgruppen har anbefalet, vil således også være relevante efter det tidspunkt, hvor SIS II-forordningen finder anvendelse, idet de på dette tidspunkt gælder for statsborgere fra EU- og Schengenlande.

Det foreslås derfor, at det i udlændingeloven præciseres, at udlændinge, der er opført på FN's og EU's sanktionslister med rejserestriktioner, nægtes indrejse og ophold i Danmark. Dette sker bl.a. ved at indføre bestemmelser om, at de pågældende personer har indrejseforbud i Danmark, at de kan udelukkes fra opholdstilladelse, og at de kan få en meddelt opholdstilladelse inddraget.

Myndighederne er ikke bekendt med, at det er forekommet, at personer, der er opført på de pågældende sanktionslister, har forsøgt at indrejse eller at tage ophold i Danmark. Dog har en enkelt person søgt og fået afslag på visum under henvisning til, at den pågældende er opført på en sanktionsliste med rejserestriktioner.

Rigspolitiet opdaterer i dag alle personer, såvel EU- og Schengenstatsborgere som tredjelandsstatsborgere, der er opført på en sanktionsliste med rejserestriktioner, i Det Centrale Kriminalregister (KR) med det relevante indrejseforbud, hvis de nødvendige fødedata foreligger. Rigspolitiet vil fortsætte hermed frem til det tidspunkt, hvor SIS II-forordningen finder anvendelse.

Når SIS II-forordningen begynder at finde anvendelse, vil tredjelandsstatsborgere, der er opført på sanktionslisterne, blive opdateret i SIS II af myndighederne (i Danmark Rigspolitiet) i den EU-medlem-

stat, som (formentlig) efter et rotationsprincip har ansvaret herfor. Rigspolitiet vil fortsat skulle opdatere eventuelle EU- og Schengenstatsborgere på sanktionslisterne i KR med det relevante indrejseforbud, hvis de nødvendige fødselsdata foreligger, idet EU- og Schengenstatsborgere ikke kan opdateres i SIS II.

3.2. FN's og EU's sanktionslister

FN's Sikkerhedsråd kan i henhold til FN-Pagten træffe beslutning om forholdsregler og foranstaltninger over for trusler mod freden, fredsbrud og angrebshandlinger. Sikkerhedsrådet beslutter, hvilke forholdsregler der skal træffes, og pålægger FN's medlemsstater at gennemføre disse forholdsregler. Ifølge FN-pagtens artikel 5 har medlemsstaterne forpligtet sig til at »anerkende og udføre Sikkerhedsrådets beslutninger i overensstemmelse med nærværende pagt«. Dette betyder, at Sikkerhedsrådets beslutninger (resolutioner) er juridisk bindende for medlemsstaterne. Medlemsstaterne er således folkeretligt forpligtet til at gennemføre og håndhæve de vedtagne foranstaltninger i deres nationale retssystemer.

EU vedtager efter fast praksis inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) – i medfør af artikel 15 i traktaten om Den Europæiske Union (TEU) – fælles holdninger til gennemførelse af FN's sikkerhedsråds resolutioner vedrørende foranstaltninger over for tredjelande. I det omfang de foranstaltninger, der er vedtaget i en fælles holdning, falder inden for Fællesskabets kompetence, gennemføres de (i medfør af TEF artikel 301) ved en forordning, der har umiddelbar gyldighed i medlemsstaterne, herunder Danmark. Følges en fælles holdning ikke op af en forordning, skal medlemsstaterne drage omsorg for, at deres politik er i overensstemmelse med den fælles holdning. Dette er situationen i forhold til de fælles holdninger, der fastsætter indrejse- og transitbegrænsninger.

EU kan også på eget initiativ fastsætte sanktioner (restriktive foranstaltninger) over for regeringer i tredjelande eller ikke-statslige enheder og enkeltpersoner. Formålet hermed er at opnå de særlige mål for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, der er fastsat i TEU artikel 11. Disse mål er bl.a. beskyttelse af Unionens fælles værdier m.v., styrkelse af Unionens sikkerhed, bevarelse af freden, styrkelse af den internationale sikkerhed, udvikling af demokratiet og retsstatsprincippet samt respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder.

På baggrund af terrorangrebet den 11. september 2001 mod USA – men også både før og efter på grund af andre begivenheder i verden – har både FN's Sikkerhedsråd og EU vedtaget forskellige handelsmæssige, finansielle og andre specifikke restriktioner i forhold til en række lande, personer og enheder. En af disse restriktioner består i at pålægge medlemsstaterne at »træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at begrænse indrejse i eller transit gennem deres område« af personer, som er optaget på visse sanktionslister.

I FN er det Sikkerhedsrådet, der vedtager resolutionerne med en beskrivelse af indholdet af restriktionerne og kriterier for afgrænsningen af de omfattede personer. De tilknyttede lister med konkrete personer udarbejdes og ajourføres af særlige sanktionskomitéer, der nedsættes i henhold til resolutionerne. I EU er det Rådet, der vedtager fælles holdninger med tilknyttede personlister.

De resolutioner (FN) eller fælles holdninger (EU), der indfører rejserestriktioner, indeholder som regel undtagelser fra restriktionen. Undtagelserne vil fremgå af den enkelte vedtagelse og kan være begrundet i humanitære eller andre forhold eller i, at en medlemsstat skal opfylde andre folkeretlige forpligtelser. Rejserestriktioner tvinger hverken i FN- eller EU-regi en medlemsstat til at nægte sine egne statsborgere indrejse i landet.

Både FN's og EU's sanktionslister og de resolutioner og fælles holdninger, der er knyttet til dem, er offentligt tilgængelige. De kan findes på www.un.org./docs/sc/ og http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/index.htm

3.2.1. FN

Ved resolution 1267 fra 1999 indførte FN's Sikkerhedsråd sanktioner mod Al Qaida og Taliban. Sik-

kerhedsrådet har løbende tilpasset sanktionerne i lyset af udviklingen i Afghanistan og terrorangrebene den 11. september 2001. Dette er sket ved resolutionerne 1333 (2000), 1390 (2002), 1455 (2003), 1526 (2004), 1617 (2005), 1735 (2006) og 1822 (2008). Der er tale om sanktioner i form af indefrysning af midler, våbenembargo og rejserestriktioner. En sanktionskomité skal identificere de personer og enheder (organisationer m.v.), som er omfattet af sanktionerne, og opføre dem på FN's terrorliste. Det er herefter op til medlemsstaterne at sørge for at sikre, at sanktionerne overholdes i forhold til dem, der er omfattet af listen. Listen ændres jævnligt og omfatter personer og enheder med tilknytning til enten Taliban eller Al Qaida.

Rejserestriktionerne blev indført ved resolution 1390 (2002) i pkt. 2 (b) og er efterfølgende gentaget i senere resolutioner. I den seneste resolution 1822 (2008) fremgår det af pkt. 1 (b), at medlemsstaterne skal forhindre indrejse i og transit gennem deres område af personer optaget på FN' terrorliste. Der gælder dog følgende undtagelser til rejserestriktionerne:

– En medlemsstat er ikke forpligtet til at nægte egne statsborgere indrejse eller at udelukke egne statsborgere fra ophold.
– Indrejse eller transit skal tillades, når det er nødvendigt for at gennemføre en retssag.
– Når sanktionskomitéen i den enkelte sag beslutter, at indrejse eller transit kan tillades.

Resolution 1822 (2008) indeholder i pkt. 28 en opfordring til 1267-komiteen (sanktionskomitéen) om fortsat at sikre, at der er »fair og clear« procedurer for at placere og fjerne personer og organisationer fra listen og for at yde humanitære undtagelser.

Den 28. september 2001 vedtog FN's Sikkerhedsråd resolution 1373, der medfører vidtgående forpligtelser for medlemsstaterne til at bekæmpe terrorisme. Ved resolutionen forpligtes medlemsstaterne bl.a. til at indefryse terroristers og terrororganisationers midler og økonomiske ressourcer. Endvidere forpligtes medlemsstaterne til at sikre, at personer, der finansierer, planlægger, støtter og begår terrorhandlinger, nægtes sikkert opholdssted og forhindres i at anvende medlemsstaternes område og i at bevæge sig frit gennem effektiv grænsekontrol og kontrol med bl.a. udstedelse af rejselegitimation.

Der er ikke til resolution 1373 knyttet en liste over, hvilke personer og enheder der i henhold til resolutionen skal betragtes som terrorister og terrororganisationer. Den nærmere fastlæggelse er overladt til FN's medlemsstater, jf. afsnit 3.2.2.2.

Ud over de terrorrelaterede indrejserestriktioner har FN vedtaget en række landespecifikke resolutioner med sanktioner i form af bl.a. rejserestriktioner. Pr. 1. marts 2009 er der sanktioner i form af rejserestriktioner i forhold til navngivne personer fra Sierra Leone, Liberia, Den Demokratiske Republik Congo, Elfenbenskysten, Sudan og Iran. FN har ligeledes vedtaget resolutioner med rejserestriktioner i forhold til Nordkorea, Syrien, Libanon og Somalia. Der er ikke aktuelt udpeget personer, som er omfattet af disse resolutioner. Det fremgår af de enkelte resolutioner, hvilken form for rejserestriktion der er tale om, samt hvilke undtagelser der gælder.

I december 2006 vedtog FN's Sikkerhedsråd en resolution (resolution 1730) om »de-listing« til forbedring af retssikkerhedsgarantien for individer og organisationer på FN's terrorliste og på Sikkerhedsrådets øvrige sanktionslister. Ved resolutionen er der etableret en enhed, som kan modtage anmodninger fra individer og organisationer optaget på sanktionslisterne om at blive taget af listerne (de-listing). Tidligere har retten til anmodning om de-listing i alt væsentligt tilkommet statsborger- eller opholdslandet, og altså ikke individet/organisationen selv.

3.2.2. EU

3.2.2.1. Gennemførelse af foranstaltninger vedtaget af FN's Sikkerhedsråd mod Taliban og Al Qaida

Som led i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) har Rådet bl.a. vedtaget en fælles holdning 2002/402/FUSP til gennemførelse af FN's sanktioner mod Taliban og Al Qaida (FN's Sikkerhedsråds

resolution 1267 (1999) samt 1390 (2002)) på EU plan. Ifølge den fælles holdning skal medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger for at begrænse indrejse i eller transit gennem deres område for de personer, der er optaget på FN's terrorliste, den såkaldte 1267-liste. I henhold til pkt. 1(b) i FN's Sikkerhedsråds resolution 1390 (2002) gælder der undtagelse for indrejse- og transitrestriktionerne i tilfælde, hvor den pågældende person skal for en domstol, eller hvor 1267-komitéen på ad hoc basis har vurderet det berettiget.

Rådet har endvidere vedtaget fælles holdninger til gennemførelse af de FN sanktioner, herunder rejserestriktioner, der gælder i forhold til navngivne personer fra Sierra Leone, Liberia, Den Demokratiske Republik Congo, Elfenbenskysten, Sudan og Iran, samt til gennemførelse af de FN sanktioner, der gælder i forhold til Nordkorea, Syrien, Libanon og Somalia, og hvor der ikke aktuelt er udpeget personer, jf. afsnit 3.2.1.

3.2.2.2. EU's terrorliste

3.2.2.2.1. Indholdet af retsakter tilknyttet terrorlisten

EU har vedtaget en række retsakter til gennemførelse af FN's Sikkerhedsråds resolution 1373 (2001), bl.a. med henblik på at identificere, hvem der af EU skal anses for terrorister og terrororganisationer: Rådets fælles holdning 2001/930/FUSP, Rådets fælles holdning 2001/931/FUSP og Rådets forordning nr. 2580/2001.

Rådets fælles holdning 2001/930/FUSP fastlægger EU's overordnede tilgang til FN's Sikkerhedsråds resolution 1373. De forpligtelser, der er pålagt medlemsstaterne i Sikkerhedsrådets resolution, opsummeres således i den fælles holdning. Det fremgår bl.a. af den fælles holdning, at

– alle midler og finansielle aktiviteter eller økonomiske ressourcer, der tilhører personer, som begår eller forsøger at begå terrorhandlinger, eller som deltager i eller fremmer gennemførelsen af terrorhandlinger, skal indefryses,
– at personer, der finansierer, planlægger, støtter eller begår terrorhandlinger, skal nægtes sikkert opholdssted samt forhindres i at anvende EU-medlemsstaternes område til sådanne formål, og
– at terrorister og terrorgrupper skal forhindres i at bevæge sig frit gennem effektiv grænsekontrol og kontrol med udstedelse af identitetspapirer og rejselegitimation.

Fælles holdning 2001/931/FUSP opstiller kriterier for opførelse af personer, grupper eller enheder, der er involveret i terrorhandlinger, på listen, og fastlægger, hvilke handlinger der betragtes som terrorhandlinger.

Rådets forordning (EF) nr. 2580/2001 indeholder bestemmelser om indefrysning af midler, andre finansielle aktiver og økonomiske ressourcer, der tilhører de pågældende personer, grupper og enheder.

I bilag til henholdsvis fælles holdning 2001/931/FUSP og forordning nr. 2580/2001 er der opført personer, grupper og enheder, der er omfattet af den fælles holdning og forordningen. Bilagene opdateres løbende og samtidigt.

Alle personer, grupper og enheder på listen i bilaget til fælles holdning 2001/931/FUSP med senere ændringer er omfattet af skærpede foranstaltninger for så vidt angår politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager inden for rammerne af traktaten om Den Europæiske Union. Endvidere er de personer, grupper og enheder, der også findes på listen i Rådets forordning (EF) nr. 2580/2001 omfattet af en indefrysning af aktiver, som Det Europæiske Fællesskab har iværksat.

Listen tilknyttet fælles holdning 2001/931/FUSP omfatter således personer og enheder bosiddende både inden og uden for EU, mens listen knyttet til forordning nr. 2580/2001 kun relaterer sig til personer og enheder uden for EU.

Fælles holdning 2001/931/FUSP finder anvendelse på personer, grupper og enheder, der er involveret

i terrorhandlinger, når der er truffet en afgørelse af en kompetent myndighed angående den pågældende person, gruppe eller enhed.

En sådan afgørelse kan vedrøre indledningen af en undersøgelse eller en retsforfølgelse for en terrorhandling, eller forsøg på at begå, deltage i eller lette gennemførelsen af en sådan handling, baseret på seriøse og troværdige beviser eller indicier, eller der er afsagt dom for sådanne handlinger, jf. artikel 1, stk. 4.

En kompetent myndighed er en retlig myndighed eller, hvor retlige myndigheder ikke har kompetence på området, en tilsvarende kompetent myndighed.

Artikel 1, stk. 3, i fælles holdning 2001/931/FUSP definerer »terrorhandling«. Ved »terrorhandlinger« forstås overlagte handlinger, som i kraft af deres karakter eller den sammenhæng, hvori de begås, kan tilføje et land eller en international organisation alvorlig skade, og som kan defineres som en forbrydelse i henhold til national lov. Disse omfatter:

– legemsindgreb, der kan have døden til følge
– alvorlige overgreb mod en persons fysiske integritet
– bortførelse eller gidseltagning
– massive ødelæggelser af et regeringsanlæg eller et offentligt anlæg, et transportsystem eller en infrastruktur
– kapring af luftfartøjer, skibe eller andre kollektive transportmidler eller godstransportmidler
– fremstilling, besiddelse, erhvervelse, transport eller levering eller brug af skydevåben, sprængstoffer, kernevåben, biologiske og kemiske våben
– deltagelse i en terroristgruppes aktiviteter, herunder tilvejebringelse af informationer eller materielle midler eller gennem finansiering af dens aktiviteter, vel vidende, at denne deltagelse bidrager til gruppens kriminelle aktiviteter.

For at disse handlinger kan betragtes som terrorhandlinger, skal de begås med det formål at intimidere en befolkning i alvorlig grad eller uretmæssigt tvinge en regering eller en international organisation til at foretage eller undlade at foretage en handling eller i alvorlig grad destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller sociale strukturer.

Listen indeholder personer, grupper og enheder, der er involveret i terrorhandlinger. Kriterierne for optagelse på terrorlisten fremgår af artikel 1, stk. 2-4. I artikel 1, stk. 2, defineres personer, grupper og enheder involveret i terrorhandlinger som

– personer, der begår eller forsøger at begå terrorhandlinger, eller som deltager i eller letter gennemførelsen af terrorhandlinger, og
– grupper og enheder, der direkte eller indirekte ejes eller kontrolleres af sådanne personer, og personer, grupper og enheder, der handler på vegne af eller efter instruks fra sådanne personer, grupper og enheder.

I henhold til artikel 1, stk. 4, udarbejdes terrorlisten i bilaget til den fælles holdning 2001/931/FUSP på grundlag af præcise oplysninger eller forhold, der viser, at der er truffet en afgørelse af en kompetent myndighed over for personer, grupper og enheder involveret i terrorhandlinger, hvad enten der er indledt en undersøgelse eller en retsforfølgelse for en terrorhandling eller forsøg på at begå, deltage i eller lette gennemførelsen af en sådan handling. Afgørelsen skal være baseret på seriøse og troværdige beviser eller indicier, eller der skal være afsagt dom for de nævnte terrorhandlinger. Ved kompetent myndighed forstås en judiciel myndighed, eller hvor judicielle myndigheder ikke har kompetence på det pågældende område, en tilsvarende kompetent myndighed på området.

Af artikel 1, stk. 5, fremgår det, at Rådet vil bestræbe sig på at sikre, at de fysiske og juridiske personer

m.v., der er anført på listen, beskrives så deltaljeret, at de pågældende med sikkerhed kan identificeres, og at andre med samme eller lignende navn umiddelbart kan udelukkes.

Ifølge artikel 1, stk. 6, underkastes navnene på personer og enheder, der er opført på listen i bilaget, med regelmæssige mellemrum og mindst en gang hvert halve år en fornyet gennemgang for at sikre, at det stadig er berettiget at bevare deres navne på listen. Ændringer af bilaget foretages af Rådet med enstemmighed ved fælles holdninger. Listen er senest ajourført ved Rådets fælles holdning 2008/586/FUSP.

Den fælles holdning fastslår bl.a. i artikel 2, at Det Europæiske Fællesskab vil beordre indefrysning af pengemidler og andre finansielle aktiviteter eller økonomiske ressourcer over for de personer m.v., der er opført på listen.

Der er ikke i retsakterne vedrørende de to EU terrorlister direkte fastsat bestemmelser om indrejse- og transitbegrænsninger. Fælles holdning 2001/930/FUSP indeholder heller ikke selvstændige bestemmelser om indrejserestriktioner, idet sådanne restriktioner ikke er omfattet af EU's kompetence inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, men skal gennemføres med hjemmel i national ret. Omtalen af restriktionerne i fælles holdning 2001/930/FUSP om, at terrorister og terrorgrupper skal forhindres i at bevæge sig frit gennem effektiv grænsekontrol, er således udtryk for, at EU's medlemsstater er enige om at gennemføre sådanne restriktioner i national ret.

Gennemførelsen af nationale indrejserestriktioner følger for så vidt angår EU's terrorlister af Danmarks forpligtelse til at opfylde FN's resolution 1373 (2001). Ved definitionen af, hvilke personer der fra dansk side omfattes af rejserestriktioner, tages der udgangspunkt i fælles holdning 2001/931/FUSP samt den dertil hørende liste over personer, der som nævnt ovenfor opdateres løbende. For disse lister gælder samme procedurer som for registrering af øvrige sanktionslister i Det Centrale Kriminalregister (KR).

3.2.2.2.2. EU's procedurer i forbindelse med opførelse og fjernelse af personer m.v. på terrorlisten

I første halvår af 2007 foretog Rådet en grundig gennemgang og konsolidering af procedurerne for opførelse på og fjernelse fra listen af personer, grupper og enheder i henhold til fælles holdning 2001/931/FUSP og Rådets forordning (EF) nr. 2580/2001.

Som et resultat af denne gennemgang blev der opnået enighed om konkrete forbedringer med henblik på at indføre en klarere og mere gennemsigtig procedure. Der redegøres i det følgende for de vigtigste elementer i denne procedure.

Der er nedsat en ny arbejdsgruppe, Gruppen vedrørende Gennemførelsen af Fælles Holdning 2001/931/FUSP om Anvendelse af Specifikke Foranstaltninger til Bekæmpelse af Terrorisme (»Gruppen vedrørende Fælles Holdning 931«), som skal behandle forslag om opførelse på og fjernelse fra listen og forberede Rådets regelmæssige revision af denne, jf. artikel 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931/FUSP. Gruppen vedrørende Fælles Holdning 931 erstatter den uformelle konsultationsmekanisme mellem medlemsstaterne, der har fungeret siden 2001.

Personer, grupper og enheder kan opføres på listen efter forslag fra medlemsstater eller tredjelande. Alle relevante oplysninger til støtte for forslag om opførelse på listen skal forelægges. Disse oplysninger sendes til medlemsstaternes delegationer med henblik på drøftelse i Gruppen vedrørende Fælles Holdning 931.

Gruppen vedrørende Fælles Holdning 931 behandler og evaluerer oplysningerne med henblik på at opføre eller fjerne personer, grupper og enheder på/fra listen og vurdere, om oplysningerne opfylder kriterierne i fælles holdning 2001/931/FUSP. Derefter fremsætter gruppen henstilling om, at opførelse på og fjernelse fra listen afspejles i de nødvendige retsakter, der derpå vil blive vedtaget af Rådet og offentliggjort i EU-Tidende.

Der gælder tavshedspligt i forbindelse med drøftelserne i Gruppen vedrørende Fælles Holdning 931.

Efter at Rådet har truffet afgørelse om opførelse på listen sender Rådssekretariatet en høring herom til den pågældende persons, gruppes eller enheds adresse, når dette er praktisk muligt. Høringen har en svarfrist og omfatter følgende elementer:

– en beskrivelse af de restriktive foranstaltninger, der er vedtaget
– en omtale af undtagelser af humanitære årsager
– Rådets begrundelse for opførelsen på listen
– en henvisning til muligheden for personen, gruppen eller enheden til at indsende en sagsmappe til Rådet med støttende dokumentation og anmode om, at den pågældendes opførelse på listen tages op til fornyet overvejelse
– en henvisning til muligheden for at appellere til Retten i Første Instans i overensstemmelse med EF-traktaten
– en anmodning om, at den opførte person, gruppe eller enhed giver sit samtykke til aktindsigt i begrundelsen.

Det fremgår af fælles holdning 2001/931/FUSP, at listen revideres regelmæssigt og mindst hver sjette måned, jf. artikel 1, stk. 6.

Med henblik på revisionen vurderer Gruppen vedrørende Fælles Holdning 931 grundigt, om begrundelserne for den enkeltes opførelse på listen fortsat er til stede. Den tager alle relevante overvejelser i betragtning, herunder personens, gruppens eller enhedens tidligere involvering i terrorhandlinger, gruppens eller enhedens nuværende status og personens, gruppens eller enhedens formodede fremtidige hensigter.

Efter denne vurdering fremsætter Gruppen vedrørende Fælles Holdning 931 henstillinger, som skal afspejles i de nødvendige retsinstrumenter, der skal vedtages af Rådet. Rets-instrumenterne indeholder de nye lister over personer, grupper og enheder og offentliggøres i EU-Tidende. De pågældende grupper, personer og enheder underrettes om resultatet af revisionen i en ny skrivelse.

Foruden den regelmæssige revision og uafhængigt af denne kan Rådet til enhver tid vedtage en afgørelse om at opføre personer, grupper og enheder på listen eller fjerne dem fra denne.

Det er ikke blot de personer, grupper og enheder, der er opført på listen, der kan indgive anmodning om at blive fjernet fra denne; også en medlemsstat eller det tredjeland, der oprindelig foreslog de pågældende opført på listen, kan anmode om fjernelse fra listen. Alle anmodninger om fjernelse fra listen behandles som en prioritet i Gruppen vedrørende Fælles Holdning 931.

Fjernelse fra listen vil være relevant, når de kriterier for opførelse på listen, der er fastlagt i fælles holdning 2001/931/FUSP, ikke længere er opfyldt. Fjernelse fra listen kan også være relevant i andre tilfælde, f.eks. hvis en person på listen afgår ved døden eller en enhed på listen afvikles.

I forbindelse med den regelmæssige revision havde Rådet (pr. 8. februar 2008) fjernet 10 personer og 5 grupper og enheder fra listen siden 2002. Ved Rådets afgørelse af 29. april 2008 (2008/342/EF) fjernede Rådet yderligere 6 personer fra listen. I forbindelse med en ajourføring den 15. juli 2008 fjernede Rådet yderligere 1 person på grund af vedkommendes dødsfald. Ved Rådets seneste revision af listen den 26. januar 2009 blev 1 gruppe fjernet.

3.2.2.3. EU's øvrige sanktionslister med rejserestriktioner

Udover gennemførelse af de gældende FN sanktioner har EU yderligere vedtaget landespecifikke fælles holdninger med indrejserestriktioner i forhold til navngivne personer fra Belarus, Burma/Myanmar, Makedonien, Moldova, Zimbabwe, Iran (supplerende restriktioner/personer i forhold til FN's Sikkerhedsråds resolution) og det vestlige Balkan mod personer anklaget af den Internationale domstol for det tidligere Jugoslavien (ICTY), mod Milosevic og personer knyttet til ham, samt mod personer, der begik voldshandlinger under episoderne i Mostar i 1997.

I de fælles holdninger er det typisk udtrykkelig nævnt, at forpligtelsen til at gennemføre rejserestrikti-

oner ikke gælder i forhold til en medlemsstats egne statsborgere. Endvidere vil det typisk fremgå af de fælles holdninger, at forpligtelsen til at hindre indrejse og transit m.v. ikke gælder, hvis en medlemsstat er bundet af en folkeretlig forpligtelse, f.eks. som værtsland for en international mellemstatslig organisation, eller som værtsland for Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa. Herudover kan medlemsstaterne som hovedregel undtage en person fra rejserestriktioner, når rejsen er berettiget af tvingende humanitære hensyn eller af hensyn til muligheden for at deltage i mellemstatslige møder, hvor der føres en politisk dialog, som direkte fremmer demokratiet, menneskerettighederne og retsstaten i den pågældendes land.

Hvis en medlemsstat ønsker at indrømme undtagelser til en udlænding, der er omfattet af en sanktionsliste med rejserestriktioner, skal medlemsstaten give Rådet skriftlig besked herom. Undtagelsen anses for indrømmet, medmindre et eller flere rådsmedlemmer skriftligt gør indsigelse inden for 48 timer fra modtagelsen af meddelelsen. Hvis et eller flere rådsmedlemmer gør indsigelse, kan Rådet med kvalificeret flertal beslutte at indrømme den foreslåede undtagelse.

3.2.3. EF-domstolens praksis

EF-domstolen har behandlet flere klager fra enkeltpersoner og organisationer, der mener sig uretmæssigt opført på EU's terrorrelaterede sanktionslister. I klagesagerne har der været nedlagt påstand om fejlagtige opdateringer af sanktionslister samt uretmæssig indefrysning af midler såvel som pålagte indrejserestriktioner.

EF-domstolen og Retten i Første Instans har i disse klagesager fastslået, at Rådet havde kompetence til at vedtage forordninger på grundlag af de artikler i EF-traktaten, som var valgt som hjemmelsgrundlag. Retten har endvidere fastslået, at den nye EU-procedure vedrørende begrundelse og partshøring er tilstrækkelig til at sikre overholdelsen af grundlæggende rettigheder. Domstolene foretager endvidere en prøvelse af, om Rådet har overholdt de grundlæggende retsgarantier, der gælder som del af fællesskabsrettens almindelige retsgrundsætninger, herunder retten til effektiv domstolskontrol, til partshøring samt kravet til at meddele begrundelsen for den omhandlede foranstaltning til den berørte person eller enhed. Domstolene efterprøver også, om betingelse for opførelse på terrorlisterne, herunder kravet om en beslutning mod den pågældende person eller enhed truffet af en national kompetent myndighed, er opfyldt. En gennemgang af praksis viser, at klagerne i en række sager har fået medhold, og at domstolene har annulleret Rådets afgørelse vedrørende den pågældende.

3.3. Gældende ret

3.3.1. Udlændingelovens regler m.v.

Der er i udlændingelovens § 10 fastsat regler om udelukkelse fra opholdstilladelse i tilfælde, hvor en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed eller en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, eller hvor udlændingen anses for omfattet af artikel 1 F i flygtningekonventionen. Endvidere er der i § 10 fastsat regler om udelukkelse fra opholdstilladelse i tilfælde, hvor en udlænding har begået eller må antages at have begået alvorligere kriminalitet uden for landet. Endelig indeholder § 10 regler om, at en udlænding, der er udvist med indrejseforbud efter visse nærmere angivne bestemmelser, normalt ikke kan gives opholdstilladelse.

Efter flygtningekonventionens artikel 1 F finder konventionens bestemmelser ikke anvendelse på den, om hvem der er alvorlig grund til at antage, at den pågældende

– har begået en forbrydelse mod freden, en krigsforbrydelse eller en forbrydelse mod menneskeheden, således som disse forbrydelser er defineret i de mellemfolkelige aftaler, som er indgået for at træffe forholdsregler herimod (litra a),
– har begået en alvorlig ikke-politisk forbrydelse uden for tilflugtslandet, inden han som flygtning fik adgang til dette (litra b),

– har gjort sig skyldig i handlinger, der er i strid med De Forenede Nationers mål og grundsætninger (litra c).

Bestemmelsen indebærer, at en udlænding, der isoleret set er omfattet af udlændingelovens § 7, stk. 1, udelukkes fra at opnå beskyttelse efter denne bestemmelse.

Det følger af udlændingelovens § 10, stk. 1, at en udlænding, der under henvisning til udelukkelsesgrundene i flygtningekonventionens artikel 1 F ikke kan meddeles asyl efter udlændingelovens § 7, stk. 1, heller ikke kan meddeles asyl efter § 7, stk. 2, eller i øvrigt meddeles opholdstilladelse efter lovens §§ 8-9 eller registreringsbevis eller opholdskort i medfør af EU-reglerne, jf. lovens § 6. Det forhold, at en person er omfattet af udelukkelsesgrundene i artikel 1 F, indebærer således, at den pågældende ikke kan opnå opholdstilladelse i Danmark, heller ikke selvom der foreligger særlige grunde, jf. afsnit 3.3.2. Kan udlændingen ikke udsendes tvangsmæssigt på grund af refoulementsforbuddet, jf. afsnit 3.3.2.1., vil den pågældende være henvist til et såkaldt tålt ophold i Danmark.

En udlændings opholdstilladelse kan nægtes forlænget eller inddrages, når der foreligger oplysninger om forhold, der efter reglerne om udelukkelse, ville udelukke udlændingen fra opholdstilladelse, dvs. hvis den pågældende anses for at udgøre en fare for statens sikkerhed eller en alvorlig trussel mod den offentlige orden, den pågældende er omfattet af artikel 1 F i flygtningekonventionen, eller den pågældende uden for Danmark har eller må antages at have begået alvorlig kriminalitet, jf. udlændingelovens § 11, stk. 2, og § 19, stk. 2.

Hvis en udlænding med opholdstilladelse udvises med indrejseforbud, bortfalder opholdstilladelsen, jf. § 32, stk. 1.

En udlænding kan i visse situationer afvises og dermed nægtes indrejse og ophold i Danmark. Efter udlændingelovens § 28, stk. 1, nr. 1, kan en udlænding afvises, hvis udlændingen har et indrejseforbud, jf. udlændingelovens § 32. En udlænding kan endvidere afvises fra indrejse, hvis bl.a. hensynet til Schengenlandenes offentlige orden, forhold til fremmede magter eller sikkerhedsmæssige grunde tilsiger, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet, eller hvis det findes påkrævet af hensyn til statens sikkerhed, jf. udlændingelovens § 28, stk. 7-8.

Det fremgår af udlændingelovens § 3 a, at en udlænding med indrejseforbud, jf. udlændingelovens § 32, skal have visum for at indrejse og opholde sig i Danmark. Visum udstedes som udgangspunkt til at gælde for indrejse og ophold i alle Schengenlande, jf. udlændingelovens § 4, hvorimod et nationalt begrænset visum, jf. lovens § 4 a, kun anvendes helt undtagelsesvis i de tilfælde, hvor der ikke kan udstedes et Schengenvisum. Visum med gyldighed for alle Schengenlande kan kun udstedes, hvis den pågældende ikke er indberettet til Schengeninformationssystemet og ikke udgør en trussel for Schengenlandenes offentlige orden, forhold til fremmede magter eller nationale sikkerhed eller sundhed, jf. udlændingebekendtgørelsens § 15, stk. 1, nr. 4 og 5. Et visum kan endvidere inddrages, hvis grundlaget for udstedelsen var urigtigt eller ikke længere til stede, hvis det findes påkrævet af hensyn til Schengenlandenes offentlige orden, forhold til fremmede magter, nationale sikkerhed eller sundhed, eller hvis den pågældende udlænding er indberettet til Schengeninformationssystemet som uønsket, jf. udlændingebekendtgørelsens § 20.

For den nærmere praksis vedrørende udstedelse af visum, herunder i situationer hvor den pågældende udlænding har et indrejseforbud, eller hvor der alene kan udstedes et nationalt visum, kan der henvises til Integrationsministeriets visumpraksisnotat, der kan findes på www.nyidanmark.dk.

En udlænding opført på FN's eller EU's sanktionslister med rejserestriktioner vil i dag, som det fremgår af det ovennævnte, kunne afvises, udelukkes fra opholdstilladelse, få inddraget sin opholdstilladelse og meddeles afslag på visum eller få inddraget et allerede meddelt visum på grundlag af de gældende regler i udlændingeloven og udlændingebekendtgørelsen.

Rigspolitiets Udlændingeafdeling opdaterer løbende – på baggrund af henvendelser fra Udenrigsministeriet – de personer, som fremgår af sanktionslister med rejserestriktioner, og om hvem der foreligger

de for opdateringen nødvendige oplysninger om fødedata, i Det Centrale Kriminalregister (KR) med et indrejseforbud gældende for bestandig (eller eventuelt for retsaktens tidsmæssige udstrækning). Der er tale om en ren opdatering af oplysninger på baggrund af listerne. De personoplysninger, der fremgår af listerne, lægges således uprøvet til grund. Rigspolitiet foretager ikke en prøvelse af optagelsen af de enkelte personer på listerne. Foreligger der ikke de nødvendige oplysninger om fødedata for opdatering i kriminalregistret, kan Rigspolitiet ikke foretage opdateringen i registret.

Oplysninger om alle opdaterede personer er via Det Centrale Kriminalregister tilgængelige for dansk politi, herunder grænsekontrolstederne. Endvidere er opdaterede oplysninger om både personer, der er indberettet til SIS som uønskede, eller som ifølge kriminalregistret har et indrejseforbud, i dag tilgængelige for Udlændingeservice, repræsentationerne og Integrationsministeriets departement gennem Udlændingeservices visumregistreringssystem. Tilsvarende oplysninger er gennem UIS tilgængelige for statsforvaltningerne, der behandler sager om registreringsbevis eller opholdskort i medfør af EU-reglerne.

De foreslåede præciseringer i udlændingeloven medfører ikke ændringer i Rigspolitiets behandling af restriktive foranstaltninger i henhold til sanktionslisterne.

3.3.2. Internationale forpligtelser og andre særlige hensyn

Såvel FN's resolutioner som EU's fælles holdninger indeholder normalt visse undtagelser fra rejserestriktionerne, jf. afsnit 3.2.

Ifølge FN's terrorliste vedrørende Al Qaida og Taliban er en medlemsstat ikke forpligtet til at nægte egne statsborgere indrejse eller at udelukke egne statsborgere fra ophold. Endvidere skal indrejse eller transit tillades, når det er nødvendigt for at gennemføre en retssag, eller når sanktionskomitéen i den enkelte sag beslutter, at indrejse eller transit kan tillades. Resolution 1822 (2008) indeholder desuden en opfordring til sanktionskomitéen om fortsat at sikre, at der er »fair og clear« procedurer for bl.a. at yde humanitære undtagelser, jf. afsnit 3.2.1.

I forhold til FN's øvrige sanktionslister gælder der lignende undtagelser, som fremgår af den eller de resolutioner, der hører til den enkelte liste.

De konkrete beslutninger om indrejserestriktioner truffet inden for rammerne af EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) indeholder almindeligvis konkrete bestemmelser om undtagelser fra restriktionerne. Derudover indeholder EU's guidelines for implementering og evaluering af restriktive foranstaltninger (sanktioner) vedtaget inden for rammerne af FUSP (dokument 15114/05 af 2. december 2005) en række undtagelser fra rejserestriktionerne. Der kan herefter med udgangspunkt i en konkret vurdering tillades indrejse bl.a. i tilfælde, hvor en medlemsstat er bundet af en folkeretlig forpligtelse, som f.eks. værtsland for en international konference, eller hvis rejsen er berettiget af tvingende humanitære hensyn eller af hensyn til muligheden for at kunne deltage i mellemstatslige møder, herunder bl.a. møder i EU-regi hvor der føres en politisk dialog, som direkte fremmer demokratiet, menneskerettighederne og retssikkerheden i det pågældende land.

Der kan imidlertid også være andre hensyn – ud over de specifikke undtagelser i resolutionerne eller i de fælles holdninger – der kan indebære, at en udlænding, selvom den pågældende er opført på en sanktionsliste med rejserestriktioner, rent undtagelsesvist må tillades indrejse eller ophold i Danmark. Dette kan være tilfældet, hvor en udsendelse, en afvisning, et afslag på eller en inddragelse af et visum eller en opholdstilladelse vil være i strid med Danmarks internationale menneskeretlige forpligtelser. Der henvises til afsnit 3.3.2.1. – 3.3.2.3. om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og udlændingelovens § 26.

Som nævnt i afsnit 3.1.2. er myndighederne ikke bekendt med, at det er forekommet, at personer, der er opført på sanktionslisterne, har forsøgt at indrejse eller at tage ophold i Danmark. Dog har en enkelt person søgt og fået afslag på visum under henvisning til, at den pågældende er opført på en sanktionsliste med rejserestriktioner.

Politiet er i dag instrueret om at kontakte Udenrigsministeriet, hvis en person, der er opført på en af sanktionslisterne, søger at indrejse over en ydre grænse i Danmark. Sker dette, er det hensigten, at Udenrigsministeriet herefter skal undersøge, om der ifølge den relevante resolution fra FN's Sikkerhedsråd eller den relevante fælles holdning fra EU gælder undtagelser til rejserestriktionen, og i bekræftende fald om undtagelsen kan finde anvendelse i den konkrete sag, således at den pågældende person efter omstændighederne kan tillades indrejse. I bekræftende fald vil Udenrigsministeriet skulle kontakte Udlændingeservice, som vil træffe den konkrete afgørelse herom.

Hvis en statsforvaltning i forbindelse med behandling af en sag om opholdskort eller registreringsbevis efter EU-reglerne bliver opmærksom på, at den pågældende person er opført på en sanktionsliste med rejserestriktioner, vil statsforvaltningen skulle sende sagen til Udlændingeservice. Udlændingeservice vil herefter tage stilling til – efter forudgående henvendelse til Udenrigsministeriet – om opholdskort eller registreringsbevis rent undtagelsesvis alligevel kan udstedes på baggrund af undtagelser til rejserestriktionerne eller på baggrund af andre helt særlige hensyn, jf. nedenfor. EU-opholdsbekendtgørelsen vil blive ændret i overensstemmelse hermed.

Personer, som er opført på sanktionslisterne, vil dog på grund af deres nationalitet som oftest være visumpligtige, hvorfor det vil være repræsentationerne eller Udlændingeservice, der eventuelt i praksis vil skulle tages stilling til en ansøgning om visum, herunder om der eventuelt rent undtagelsesvis kan tillades indrejse på baggrund af undtagelser til rejserestriktionerne eller på baggrund af andre helt særlige hensyn, jf. nedenfor.

Som nævnt i afsnit 3.2.2.3. skal en medlemsstat, som ønsker at indrømme undtagelser til en udlænding, der er omfattet af en sanktionsliste med rejserestriktioner, give Rådet skriftlig besked herom. Undtagelsen anses for indrømmet, medmindre et eller flere rådsmedlemmer skriftligt gør indsigelse inden for 48 timer fra modtagelsen af meddelelsen. Hvis et eller flere rådsmedlemmer gør indsigelse, kan Rådet med kvalificeret flertal beslutte at indrømme den foreslåede undtagelse.

En række af de personer, som er opført på sanktionslisterne, vil endvidere være efterlyst i en strafferetlig sammenhæng. Internationale efterlysninger kan modtages via Schengeninformationssystemet (SIS), men også ad andre kanaler, særligt Interpol. Politiet vil ved antræffelse i disse tilfælde typisk anholde den pågældende og herefter foretage den sagsbehandling, der er nødvendig og relevant i den konkrete sag.

3.3.2.1. Refoulementsforbuddet

Det fremgår af artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) samt af FN's Torturkonvention og Konventionen om borgerlige og politiske rettigheder, at ingen person må underkastes tortur og ej heller nedværdigende behandling eller straf. Artikel 3's beskyttelse er absolut, og den indebærer ifølge praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD), at en udlænding ikke kan udsendes til et land, hvor der er vægtige grunde til at antage, at vedkommende er i en reel risiko for at blive udsat for tortur eller lignende behandling i strid med artikel 3.

Af EMRK's 6. og 13. tillægsprotokol fremgår det, at dødsstraffen skal afskaffes, ligesom ingen må idømmes denne straf eller henrettes. Efter EMD's praksis er konventionsstaterne forpligtede til at afstå fra at udsende en udlænding til et land, hvor der er vægtige grunde til at antage, at vedkommende er i en reel risiko for at blive idømt dødsstraf eller henrettet.

På den baggrund er det i udlændingelovens § 31, stk. 1, fastsat, at en udlænding aldrig kan udsendes til et land, hvor den pågældende risikerer dødsstraf eller tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land. Bestemmelsen er gældende for enhver udlænding.

Efter forarbejderne til § 31, stk. 1, (Lovforslag nr. L 32 af 13. december 2001 om ændring af udlændingeloven) tilsigtes der en situation, hvor dansk rets regler om udsendelse af udlændinge og

udsendelsespraksis respekterer Danmarks forpligtelser efter EMRK, således som denne fortolkes af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD).

Efter udlændingelovens § 31, stk. 2, 1. pkt., må en udlænding, der er omfattet af udlændingelovens § 7, stk. 1, endvidere i almindelighed ikke udsendes til et land, i forhold til hvilket den pågældende må anses som konventionsflygtning, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land. Dette gælder dog ikke, hvis udlændingen er til fare for statens sikkerhed eller efter endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må betragtes som en fare for samfundet, jf. § 31, stk. 2, 2. pkt.

3.3.2.2. Udlændingelovens § 26

I forbindelse med en afgørelse om inddragelse eller nægtelse af forlængelse af en opholdstilladelse skal det vurderes, om der er forhold, der taler herimod, jf. udlændingelovens § 26, jf. udlændingelovens § 19, stk. 7 og § 11, stk. 2.

Der skal således tages hensyn til, om en afgørelse om inddragelse eller nægtelse af forlængelse af en opholdstilladelse 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,
5) udlændingens manglende eller ringe tilknytning til hjemlandet eller andre lande, hvor udlændingen kan ventes at tage ophold, samt
6) risikoen for, at udlændingen uden for de i udlændingelovens § 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.

Opregningen i udlændingelovens § 26, stk. 1, er ikke udtømmende og udgør ikke en prioriteret række af hensyn.

Efter udlændingelovens § 19, stk. 2, nr. 2, kan en tidsbegrænset eller tidsubegrænset opholdstilladelse altid inddrages, når der foreligger oplysninger om forhold, som efter reglerne i lovens § 10, stk. 1, herunder om udlændinge, der er til fare for statens sikkerhed, ville udelukke udlændingen fra opholdstilladelse. I sådanne tilfælde skal bestemmelsen i lovens § 26 tale afgørende imod inddragelse, for at inddragelse skal undlades, jf. 19, stk. 7, 2. pkt., jf. § 26, stk. 2.

Udlændingelovens § 26, stk. 2, blev indsat i 1996 (lov nr. 1052 af 11. december 1996). Det fremgår af forarbejderne (Lovforslag nr. L 24 af 3. oktober 1996), at hensynene i bestemmelsen vil tale mod udvisning, inddragelse eller nægtelse af forlængelse af en opholdstilladelse, i det omfang dette følger af internationale forpligtelser, jf. EMRK artikel 8.

3.3.2.3. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8

Ved afgørelser om meddelelse af opholdstilladelse, inddragelse af en opholdstilladelse, nægtelse af forlængelse af en opholdstilladelse samt i visse tilfælde af udelukkelse fra opholdstilladelse skal der endvidere tages stilling til, om afgørelsen vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, herunder særligt artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK).

Efter EMRK artikel 8, stk. 1, har enhver ret til respekt for bl.a. sit privat- og familieliv. Ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, medmindre 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 rettigheder og friheder, jf. artikel 8, stk. 2.

I det omfang der med en konkret afgørelse om udelukkelse eller inddragelse m.v. foretages indgreb i

en udlændings privatliv og/eller familieliv i Danmark, skal staten påvise, at betingelserne for indgrebet er opfyldt, jf. artikel 8, stk. 2. Indgrebet skal således have lovhjemmel, varetage et af de i bestemmelsen opregnede formål samt være nødvendigt i et demokratisk samfund (proportionalitetskrav). I praksis er det oftest proportionalitetskravet, der er afgørende.

Det fremgår af praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at der ved proportionalitetsafvejningen skal tages udgangspunkt i den enkelte sags omstændigheder. Samtidig kan det dog også udledes, at domstolen navnlig lægger vægt på følgende momenter: (1) Karakteren og alvoren af en eventuel lovovertrædelse. (2) Varigheden af udlændingens ophold i konventionsstaten. (3) Den tid, der er gået fra lovovertrædelsen, herunder den pågældendes adfærd i denne periode. (4) De involverede personers nationalitet. (5) Den pågældendes familiemæssige situation, herunder varighed af ægteskab og andre momenter, der udtrykker, om parret har et effektivt familieliv. (6) Hvorvidt ægtefællen var bekendt med forbrydelsen ved etableringen af familielivet. (7) Hvorvidt der er børn og i bekræftende fald børnenes alder. (8) Alvorligheden af de vanskeligheder, som familien risikerer at blive mødt med i det relevante tredjeland. (9) Styrken af de sociale, kulturelle og familiemæssige bånd til henholdsvis konventionsstaten og tredjelandet.

EMRK artikel 8 kan tillige i særlige tilfælde medføre en forpligtelse for Danmark til at tillade indrejse og ophold til en person, hvis nære familiemedlemmer er bosiddende her i landet. Der skal i sådanne sager foretages en konkret proportionalitetsafvejning af, om Danmark er forpligtet til at tillade de pågældende at udøve familielivet her i landet.

Det fremgår af praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at følgende generelle momenter indgår i proportionalitetsafvejningen af, om ægtefællesammenføring skal tillades: Omstændighederne vedrørende etableringen af familielivet (foreligger der et nyligt etableret familieliv, eller er der tale om allerede etableret familieliv i et land, hvorefter én af ægtefællerne tager til konventionsstaten og dér ansøger om ægtefællesammenføring), i hvilken udstrækning familielivet er eller vil blive brudt, graden af tilknytning til konventionsstaten, om der er uoverstigelige hindringer (»insurmountable obstacles«) for at udøve familielivet et andet sted, om hensynet til at begrænse indvandring eller sikre den offentlige orden taler imod at tillade ægtefællesammenføring, og om kendskab til regler indebærer, at der ikke er en berettiget forventning om ægtefællesammenføring.

3.4. Regeringens forslag

Det foreslås, at det i overensstemmelse med arbejdsgruppens anbefalinger, jf. afsnit 3.1, præciseres i udlændingeloven, at udlændinge, der er opført på FN's og EU's sanktionslister med rejserestriktioner, kan udelukkes fra ophold og afvises ved indrejsen.

Dette sker bl.a. ved at indføre en bestemmelse i udlændingeloven, hvoraf det udtrykkeligt fremgår, at de pågældende personer har indrejseforbud i Danmark. Indrejseforbuddet bortfalder, hvis udlændingen ophører med at være opført på sanktionslisten, eller udlændingen af særlige grunde meddeles opholdstilladelse. Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 23.

Udlændingens indrejseforbud vil gælde, så længe udlændingen er opført på en sanktionsliste. Det bemærkes herved, at FN og EU løbende reviderer listerne.

FN's Sikkerhedsråd har således vedtaget en resolution (resolution 1730) om »de-listing« til forbedring af retssikkerhedsgarantien for individer og organisationer på FN's terrorliste og på Sikkerhedsrådets øvrige sanktionslister. Ved resolutionen er der etableret en enhed, som kan modtage anmodninger fra individer, organisationer og enheder optaget på sanktionslisterne om at blive taget af listerne (de-listing). Der henvises til afsnit 3.2.1.

Med hensyn til EU's terrorlister fremgår det af artikel 1, stk. 6, i den fælles holdning 2001/931/FUSP, at personer og enheder, der er opført på listen (trykt som bilag til den fælles holdning), med regelmæssige mellemrum og mindst en gang hvert halve år underkastes en ny gennemgang for at sikre, at det stadig

er berettiget at bevare personerne/enhederne på listen. Ændringer af bilaget foretages af Rådet med enstemmighed ved fælles holdninger. Der henvises til afsnit 3.2.2.2.

Rådet bestræber sig på at sikre, at de fysiske og juridiske personer m.v., der er anført på terrorlisten, beskrives så detaljeret, at de pågældende med sikkerhed kan identificeres, og at andre med samme eller lignende navn umiddelbart kan udelukkes, jf. artikel 1, stk. 5, i den fælles holdning 2001/931/FUSP.

Udlændingeloven foreslås endvidere præciseret ved, at der indsættes en bestemmelse om, at udlændinge, der er opført på FN's og EU's sanktionslister med rejserestriktioner, ikke kan få registreringsbevis eller opholdskort efter EU-reglerne eller opholdstilladelse efter udlændingelovens regler, medmindre særlige grunde taler derfor. Der henvises til den foreslåede bestemmelse i § 10, stk. 5, jf. lovforslagets § 1, nr. 2.

De særlige grunde, der kan indebære, at en udlænding, der er opført på FN's eller EU's sanktionslister med rejserestriktioner, alligevel ikke er udelukket fra opholdstilladelse i Danmark, fremgår af afsnit 3.3.2. Hvis udlændingen må anses for omfattet af udelukkelsesgrundene i flygtningekonventionens artikel 1 F, kan opholdstilladelse ikke gives, heller ikke selvom der foreligger særlige grunde, jf. udlændingelovens § 10, stk. 1, nr. 3 og afsnit 3.3.1. Det beror på en konkret vurdering, om den pågældende skal udelukkes fra opholdstilladelse som følge af en af de ovennævnte udelukkelsesgrunde i artikel 1 F. Vurderingen heraf beror først og fremmest på den pågældendes egen forklaring og fremlagte dokumentation, men også henvendelser fra hjemlandets myndigheder, oplysninger fra andre danske myndigheder, herunder Statsadvokaturen for Særlige Internationale Straffesager, domstolene, henvendelser fra krigsforbrydertribunaler og tredjemands vidneudsagn kan indgå i disse overvejelser.

Som konsekvens af den foreslåede bestemmelse i § 32, stk. 8, jf. lovforslagets § 1, nr. 23, om at sådanne udlændinge har indrejseforbud, kan disse udlændinge tillige afvises efter udlændingelovens § 28, stk. 1, nr. 1, hvoraf det udtrykkeligt fremgår, at udlændinge med indrejseforbud ikke kan indrejse, medmindre de har visum, jf. udlændingelovens § 3 a.

Visum til sådanne udlændinge skal alene udstedes inden for de rammer, som er fastlagt i de sikkerhedsrådsresolutioner fra FN eller de fælles holdninger fra Rådet, som sanktionslisterne er knyttet til, med hensyn til rent undtagelsesvist at tillade indrejse, bl.a. hvis tvingende humanitære hensyn taler herfor, eller hvis medlemsstaten er bundet af internationale forpligtelser, jf. afsnit 3.3.2. Integrationsministeriet vil ændre udlændingebekendtgørelsens § 15 i overensstemmelse hermed.

Endelig foreslås det, at det præciseres i udlændingeloven, at en tidsbegrænset eller tidsubegrænset opholdstilladelse altid kan inddrages, når udlændingen er opført på en sanktionsliste med indrejserestriktioner. En tidsbegrænset opholdstilladelse vil tilsvarende kunne nægtes forlænget, jf. udlændingelovens § 11, stk. 2. Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 3.

Hvis en udlænding er opført på en af FN's eller EU's sanktionslister med rejserestriktioner, må de relevante myndigheder (typisk Udlændingeservice) – med bistand fra Udenrigsministeriet, jf. afsnit 3.3.2. – i forbindelse med udlændingens indrejse, transit, ansøgning om visum eller opholdstilladelse vurdere, om der ifølge den relevante resolution fra Sikkerhedsrådet eller fælles holdning fra Rådet er undtagelser til rejserestriktionen, og i bekræftende fald om undtagelserne kan finde anvendelse i det konkrete tilfælde. Endvidere kan der være anledning til at undersøge, om nogle af de hensyn, der er omtalt i afsnit 3.3.2., indebærer, at den pågældende udlænding bør tillades indrejse m.v. Må udlændingen efter en konkret vurdering anses for omfattet af flygtningekonventionens artikel 1 F, kan den pågældende ikke gives opholdstilladelse, uanset om der foreligger særlige grunde.

Myndighederne må foretage en tilsvarende vurdering, hvis det måtte vise sig, at en udlænding med opholdstilladelse er opført på en sanktionsliste med rejserestriktioner, og spørgsmålet om at inddrage opholdstilladelsen aktualiseres, jf. forslaget til § 19, stk. 2, nr. 3, i lovforslagets § 1, nr. 3, eller hvis en udlænding med gyldigt visum er opført på en sanktionsliste med rejserestriktioner, og spørgsmålet

om at inddrage det meddelte visum opstår, jf. udlændingebekendtgørelsens § 20. Efter den foreslåede tilføjelse til § 19, stk. 2, nr. 3, kan en opholdstilladelse inddrages, hvis en udlænding er (blevet) opført på FN's eller EU's sanktionslister med rejserestriktioner. Inddragelse vil dog ikke kunne ske, hvis der foreligger særlige grunde, jf. afsnit 3.3.2. Er den pågældende udlænding omfattet af udelukkelsesgrundene i flygtningekonventionens artikel 1 F, vil særlige grunde imidlertid ikke kunne medføre, at inddragelse af opholdstilladelsen undlades.

Hvis en udlænding, der er opført på en af sanktionslisterne med rejserestriktioner, i forbindelse med forsøg på indrejse påberåber sig at være omfattet af udlændingelovens § 7 (asyl), vil den almindelige bestemmelse i udlændingelovens § 48 a finde anvendelse, hvorefter Udlændingeservice snarest muligt træffer afgørelse vedrørende afvisning, overførsel eller tilbageførsel m.v. Udsendelse må kun finde sted til et land, der har tiltrådt og faktisk respekterer flygtningekonventionen, og hvor der er adgang til en forsvarlig asylprocedure. Udsendelse må ikke finde sted til et land, hvor udlændingen vil være i risiko for dødsstraf, tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller hvor der ikke er beskyttelse mod videresendelse til et sådant land. Træffer Udlændingeservice afgørelse om undladelse af afvisning, overførsel m.v., vil udlændingen få sin asylansøgning behandlet på normal vis med indbringelse for Flygtningenævnet i tilfælde af afslag. I forbindelse med asylsagens behandling må det vurderes, om der i henhold til den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 10, stk. 5, er særlige grunde til, at den pågældende skal gives opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7. Må udlændingen efter en konkret vurdering anses for omfattet af flygtningekonventionens artikel 1 F, kan den pågældende ikke gives opholdstilladelse, uanset om der foreligger særlige grunde.

Hvis der i en sag om meddelelse af opholdstilladelse eller visum eller inddragelse af en opholdstilladelse eller et visum i forhold til en person, som er opført på en af FN's eller EU's sanktionslister med rejserestriktioner, måtte fremkomme oplysninger om, at der i FN- eller EU-regi verserer en sag vedrørende eventuel uretmæssig opførelse på listen, vil dette indgå i sagen.

En afgørelse om afvisning under henvisning til, at udlændingen er omfattet af en sanktionsliste med rejserestriktioner, træffes af vedkommende politidirektør eller af Udlændingeservice og kan påklages til Integrationsministeriet, jf. udlændingelovens § 48, 3. pkt. Klagen har ikke opsættende virkning, jf. § 48, 5. pkt. Som nævnt i afsnit 3.3.2. vil en række af de personer, som er opført på sanktionslisterne, være efterlyst i en strafferetlig sammenhæng. I stedet for at træffe afgørelse om afvisning vil politiet derfor i disse tilfælde typisk anholde den pågældende og foretage den fornødne sagsbehandling.

En afgørelse om afslag på visum, inddragelse af et allerede meddelt visum, udelukkelse fra opholdstilladelse eller inddragelse af en opholdstilladelse under henvisning til, at den pågældende udlænding er omfattet af en sanktionsliste med rejserestriktioner, træffes af Udlændingeservice og kan påklages til Integrationsministeriet efter de almindelige regler i udlændingeloven, jf. § 46, stk. 1 og 2. En klage over en afgørelse om inddragelse af opholdstilladelse vil have opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen, hvis påklage sker inden 7 dage efter, at afgørelsen er meddelt udlændingen, jf. udlændingelovens § 33, stk. 3. Udlændingeservices afslag på opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 anses automatisk for påklaget til Flygtningenævnet, jf. udlændingelovens § 53 a, stk. 2. Inddrager Udlændingeservice en opholdstilladelse, der er meddelt efter udlændingelovens §§ 7-8, kan afgørelsen indbringes for Flygtningenævnet, jf. udlændingelovens § 53, stk. 1, nr. 2. Klagen har opsættende virkning, jf. lovens § 53 a, stk. 2, sidste pkt.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Skærpelse af strafferammen for indrejse i strid med et indrejseforbud forventes at øge strafmassen svarende til ca. 5 fængselspladser. Henset til Kriminalforsorgens nuværende belægssituation forventes merudgiften til driften heraf – ca. 3 mio. kr. ved placering i Københavns Fængsler – at kunne holdes inden for Kriminalforsorgens eksisterende rammer.

Øvrige økonomiske konsekvenser på Integrationsministeriets og Justitsministeriets område forventes tilsvarende at kunne afholdes inden for de eksisterende rammer.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.

Lovforslaget forventes ikke at få økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.

6. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget forventes ikke at få miljømæssige konsekvenser.

7. Administrative konsekvenser for borgerne

Lovforslaget forventes ikke at få administrative konsekvenser for borgerne.

8. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget præciserer Danmarks forpligtelser i henhold til EU's (og FN's) sanktionslister med rejserestriktioner.

9. Hørte myndigheder m.v.

Lovforslaget har været sendt i høring til følgende myndigheder og organisationer:

Advokatrådet, Akademikernes Centralorganisation, Allerød Kommune, Amnesty International, Beredskabsstyrelsen, Børnerådet, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Erhverv, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Industri, Dansk Retspolitisk Forening, Dansk Røde Kors, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Advokater, Danske Regioner, Datatilsynet, Den Almindelige Danske Lægeforening, Den Danske Dommerforening, Den Danske Europabevægelse, Det Centrale Handicapråd, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Flygtningenævnet, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Statsforvaltningsjurister, Foreningen af Statsforvaltningsdirektører, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd, Færøernes Landsstyre, Grønlands Landsstyre, HK/Danmark, Håndværksrådet, Institut for Menneskerettigheder, Jammerbugt Kommune, KL, Københavns Byret, Københavns Kommune, Landbrugsraadet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Landsorganisationen i Danmark, Ledernes Hovedorganisation, Mellemfolkeligt Samvirke, Politiforbundet, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Red Barnet, Retssikkerhedsfonden, Retten i Odense, Retten i Roskilde, Retten i Aalborg, Retten i Århus, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Rådet for Etniske Minoriteter, Sundhedskartellet, Sø- og Handelsretten, UNHCR og Ægteskab uden grænser.

10. Vurdering af konsekvenser af lovforslaget

	Positive konsekvenser/ mindreudgifter	Negative konsekvenser/ merudgifter
Økonomiske konsekvenser for det offentlige	Ingen	Skærpelse af strafferammen for indrejse i strid med et indrejseforbud forventes at øge strafmassen svarende til ca. 5 fængselspladser. Henset til Kriminalforsorgens nuværende belægssituation forventes merudgiften til driften heraf – ca. 3 mio. kr. ved placering i

		Københavns Fængsler – at kunne holdes inden for Kriminalforsorgens eksisterende rammer. Øvrige økonomiske konsekvenser på Integrationsministeriets og Justitsministeriets område forventes tilsvarende at kunne afholdes inden for de eksisterende rammer.
Administrative konsekvenser for det offentlige	Ingen	Ingen
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget præciserer Danmarks forpligtelser i henhold til EU's (og FN's) sanktionslister med rejserestriktioner.	

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

Der er tale om en konsekvensændring som følge af, at Schweiz er indtrådt i Schengen-samarbejdet den 12. december 2008.

Udlændinge, der har opholdstilladelse i Schweiz, vil herefter være omfattet af udlændingelovens § 2 b, stk. 1 og 4, vedrørende ret til indrejse og ophold i indtil 3 måneder og ret til uden ugrundet ophold at rejse gennem Danmark.

Til nr. 2

Efter den foreslåede bestemmelse i § 10, stk. 5, kan en udlænding, som er omfattet af restriktive foranstaltninger i form af begrænsninger med hensyn til indrejse og gennemrejse besluttet af De Forenede Nationer eller Den Europæiske Union, jf. § 32, stk. 8, ikke gives registreringsbevis eller opholdskort i medfør af EU-reglerne, jf. § 6, eller opholdstilladelse efter §§ 7-9 f, medmindre særlige grunde taler derfor.

Den foreslåede bestemmelse skal sikre, at udlændinge, som er opført på en af FN's eller EU's sanktionslister med rejserestriktioner, og som derfor i medfør af den foreslåede bestemmelse i § 32, stk. 8, jf. lovforslagets § 1, nr. 23, har indrejseforbud, er udelukket fra registreringsbevis, opholdskort eller opholdstilladelse efter §§ 6-9 f, medmindre særlige grunde taler herfor.

Det vil være den overvejende hovedregel, at opholdstilladelse ikke meddeles.

De særlige grunde, der kan tale for, at der alligevel meddeles opholdstilladelse, vil typisk fremgå af den Sikkerhedsrådsresolution eller fælles holdning fra Rådet, som er knyttet til sanktionslisten.

Herudover vil der kunne foreligge særlige grunde som følge af Danmarks internationale forpligtelser, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Der henvises til de almindelige bemærkninger, afsnit 3.3.2.

Søger en udlænding, der er opført på en sanktionsliste med rejserestriktioner, opholdstilladelse i Danmark, skal Udlændingeservice i forbindelse med behandlingen af ansøgningen – eventuelt med bistand fra Udenrigsministeriet, jf. afsnit 3.3.2. – undersøge, hvilken sanktionsliste den pågældende er opført på, og hvilke undtagelser der gælder ifølge den Sikkerhedsrådsresolution eller fælles holdning fra Rådet, der er knyttet til sanktionslisten, og herefter vurdere, om disse undtagelser eller andre særlige hensyn taler for, at der gives opholdstilladelse.

Hvis udlændingen må anses for omfattet af udelukkelsesgrundene i flygtningekonventionens artikel 1 F, kan opholdstilladelse ikke gives, heller ikke selvom der foreligger særlige grunde, jf. udlændingelovens § 10, stk. 1, nr. 3 og afsnit 3.3.1. i de almindelige bemærkninger.

Til nr. 3

Den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 19, stk. 2, angiver, i hvilke tilfælde en tidsbegrænset eller tidsubegrænset opholdstilladelse altid kan inddrages. Dette gælder bl.a., når der foreligger oplysninger om forhold, som efter reglerne i udlændingelovens § 10, stk. 1, og § 10, stk. 2, nr. 1 og 2, ville udelukke udlændingen fra opholdstilladelse.

Som konsekvens af den foreslåede bestemmelse i § 10, stk. 5, hvorefter en udlænding, der efter den foreslåede bestemmelse i § 32, stk. 8, har indrejseforbud på grund af, at den pågældende er opført på en af FN's eller EU's sanktionslister med rejserestriktioner, foreslås det, at dette forhold også kan medføre inddragelse af en opholdstilladelse, uanset om opholdstilladelsen er tidsbegrænset eller tidsubegrænset, jf. den foreslåede indsættelse af § 10, stk. 5, i udlændingelovens *§ 19, stk. 2, nr. 3.*

I forbindelse med en afgørelse om inddragelse af en opholdstilladelse skal der altid tages stilling til, om der er særlige hensyn, der gør, at opholdstilladelsen alligevel ikke skal inddrages, jf. udlændingelovens § 26. Der henvises til de almindelige bemærkninger, afsnit 3.3.2.

De hensyn, der ifølge udlændingelovens § 26, stk. 1, skal indgå i forbindelse med afgørelser om bl.a. inddragelse, er udlændingens tilknytning til det danske samfund, udlændingens alder, helbredstilstand og andre personlige forhold, udlændingens tilknytning til herboende personer, udvisningens konsekvenser for udlændingens herboende nære familiemedlemmer, herunder i relation til hensynet til familiens enhed, udlændingens manglende eller ringe tilknytning til hjemlandet eller andre lande, hvor udlændingen kan ventes at tage ophold, samt risikoen for, at udlændingen uden for de i udlændingelovens § 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. Opregningen er ikke udtømmende.

Det bemærkes, at bestemmelsen i udlændingelovens § 26, stk. 2, efter den foreslåede affattelse af udlændingelovens § 19, stk. 7, 2. pkt., jf. lovforslagets § 1, nr. 4, skal finde anvendelse ved afgørelser om inddragelse af en opholdstilladelse efter lovens § 19, stk. 2, nr. 3, fordi den pågældende udlænding er opført på en sanktionsliste med rejserestriktioner. Det betyder, at opholdstilladelsen skal inddrages, medmindre de hensyn, der er nævnt i lovens § 26, stk. 1, taler afgørende imod.

Efter EU-retten gælder det som hovedregel for sanktionslisterne bl.a., at en medlemsstat på sit eget område kan undtage en udlænding fra rejserestriktionerne, hvis staten er bundet af en folkeretlig forpligtelse, eller der bl.a. foreligger tvingende humanitære hensyn eller hensyn til muligheden for at deltage i

mellemstatslige møder, hvor der føres en politisk dialog, som direkte fremmer demokratiet, menneskerettighederne og retsstaten i udlændingens land.

Afgørelser om inddragelse træffes af Udlændingeservice og kan påklages til Integrationsministeriet, jf. udlændingelovens § 46, stk. 1 og 2. En afgørelse om inddragelse af en opholdstilladelse, der er meddelt efter udlændingelovens §§ 7-8, kan indbringes for Flygtningenævnet, jf. udlændingelovens § 53 a.

Det bemærkes, at når SIS II-forordningen finder anvendelse i Danmark, hvilket forventes at ske i januar 2010, vil udlændinge, der er opført på FN's og EU's sanktionslister med rejserestriktioner, blive indberettet til SIS II. Sådanne udlændinge vil herefter kunne få en eventuel opholdstilladelse inddraget efter udlændingelovens § 19, stk. 3, som affattet ved lov nr. 1398 af 27. december 2008 (jf. lovforslag nr. L 11, med senere ændringsforslag), når denne bestemmelse sættes i kraft i forbindelse med tidspunktet for SIS II-forordningens anvendelse.

Udlændingelovens § 19, stk. 2, nr. 3, jf. § 10, stk. 5, som affattet ved dette lovforslag, vil, når SIS II-forordningen finder anvendelse, være relevant for de udlændinge på sanktionslisterne, som ikke kan indberettes til SIS II, dvs. EU- og Schengenstatsborgere.

Til nr. 4.

Den foreslåede affattelse af udlændingelovens *§ 19, stk. 7, 2. pkt.,* indebærer, at bestemmelsen i lovens § 26, stk. 2, finder anvendelse i forbindelse med en afgørelse om inddragelse af en opholdstilladelse, der er begrundet i, at udlændingen er opført på en af FN's eller EU's sanktionslister med rejserestriktioner, jf. § 19, stk. 2, nr. 3. Herefter skal hensynene i lovens § 26, stk. 1, tale afgørende imod inddragelse, for at inddragelse ikke skal finde sted. Dette vil være tilfældet, hvis inddragelsen af opholdstilladelsen strider mod internationale forpligtelser, jf. bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Til nr. 5-7

De foreslåede bestemmelser nedsætter kravene til længden af den idømte straf, der kræves for, at en udlænding, som har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 9 år, og en flygtning, der har haft lovligt ophold i mere end de sidste 8 år, kan udvises. Den idømte straf nedsættes med 1 år i § 22, nr. 1, 2 og 3.

Til nr. 8

Den foreslåede indsættelse af straffelovens § 136 i udlændingelovens *§ 22, nr. 6,* indebærer, at udlændinge, der idømmes ubetinget frihedsstraf efter straffelovens § 136 for at opfordre til forbrydelser eller for offentligt at billige terror mod Danmark, kan udvises af Danmark, uanset længden af den idømte frihedsstraf og uanset varigheden af den pågældendes lovlige ophold i Danmark.

Ligeledes indebærer den foreslåede indsættelse af straffelovens § 244 i § 22, nr. 6, at udlændinge, der idømmes ubetinget frihedsstraf efter straffelovens § 244 for vold, kan udvises af Danmark uanset længden af den idømte frihedsstraf og uanset varigheden af den pågældendes lovlige ophold i Danmark.

Det følger af den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 26, stk. 2, at hensynene, der er nævnt i udlændingelovens § 26, stk. 1, skal tale afgørende imod udvisning, for at udvisning ikke skal finde sted. Dette vil være tilfældet, hvis udvisning strider mod internationale forpligtelser, jf. bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Endvidere finder det almindelige proportionalitetsprincip anvendelse.

Efter udlændingelovens § 24 a skal der tillige lægges vægt på, om udvisning må anses for særlig påkrævet på grund af grovheden af den begåede kriminalitet, længden af den idømte frihedsstraf, den fare, skade eller krænkelse, der var forbundet med den begåede kriminalitet, eller tidligere domme for strafbart forhold. Der henvises til de almindelige bemærkninger afsnit 2.1.3.

Til nr. 9-10

Der er tale om en konsekvens af den foreslåede bestemmelse i § 1, nr. 11.

Til nr. 11

Den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens *§ 22, nr. 8,* indebærer, at udlændinge, der idømmes ubetinget frihedsstraf efter straffelovens § 192 a, efter § 10, stk. 1, jf. §§ 1-2, eller § 10, stk. 2-3, i lov om våben og eksplosivstoffer eller efter § 43, stk. 4, jf. § 14, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 449 af 9. juni 2005 om våben og ammunition m.v., kan udvises uanset frihedsstraffens længde og varigheden af udlændingens ophold i Danmark. Der henvises til de almindelige bemærkninger afsnit 2.3.4.

Ved afgørelsen om udvisning skal hensynene, der er nævnt i udlændingelovens § 26, stk. 1, tale afgørende imod udvisning, for at udvisning ikke skal finde sted, jf. forslaget til § 1, nr. 16. Dette vil være tilfældet, hvis udvisning strider mod internationale forpligtelser, herunder bl.a. artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, jf. afsnit 2.1.4. Det almindelige proportionalitetsprincip finder endvidere anvendelse.

Efter den foreslåede affattelse af udlændingelovens § 24 a, jf. lovforslagets § 1, nr. 15, skal der i forbindelse med afgørelsen om udvisning efter § 22, nr. 8, tillige lægges vægt på, om udvisning må anses for særlig påkrævet på grund af grovheden af den begåede kriminalitet, længden af den idømte frihedsstraf, den fare, skade eller krænkelse, der var forbundet med den begåede kriminalitet, tidligere domme for strafbart forhold eller det forhold, at den begående kriminalitet er begået af flere i forening. Der henvises til de almindelige bemærkninger afsnit 2.1.3.

Til nr. 12-14

De foreslåede bestemmelser nedsætter kravene til længden af den idømte straf, der kræves for, at en udlænding, som har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 5 år, kan udvises. Den idømte straf nedsættes med 1 år i § 23, nr. 2, og med 6 måneder i § 23, nr. 3 og 4.

Til nr. 15

Efter den gældende bestemmelse i *§ 24 a* skal der ved en afgørelse om udvisning ved dom, navnlig efter § 22, nr. 4-7, lægges vægt på, om udvisning må anses for særlig påkrævet på grund af 1) grovheden af den begåede kriminalitet, 2) længden af den idømte frihedsstraf, 3) den fare, skade eller krænkelse, der var forbundet med den begåede kriminalitet, eller 4) tidligere domme for strafbart forhold.

Den foreslåede affattelse indebærer, at der også i forbindelse med en afgørelse om udvisning efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 22, nr. 8, jf. forslaget i § 1, nr. 11, navnlig skal lægges vægt på de hensyn, der fremgår af § 24 a.

Den foreslåede affattelse indebærer endvidere, at det i *§ 24 a, nr. 5* tilføjes, at der ved en afgørelse om udvisning ved dom, navnlig efter § 22, nr. 4-8, skal lægges vægt på, om udvisning må anses for særlig påkrævet på grund af, at den begående kriminalitet er begået af flere i forening. Herved fremhæves det, at en lovovertrædelse, der er foretaget som led i bandekriminalitet, kan gøre udvisning særlig påkrævet.

Herefter vil udvisning efter § 24 a være særlig påkrævet i sager, hvor der er tale om grov kriminalitet, hvor der er udmålt en længere frihedsstraf, hvor offeret ved lovovertrædelsen er forvoldt stor skade eller krænkelse, hvor udlændingen tidligere er dømt for kriminalitet, eller hvor det kriminelle forhold er begået af flere i forening.

Med forslaget udvides gruppen af hensyn, der – som led i domstolenes vurdering af, om udvisning må anses for proportional – skal afvejes over for de i § 26, stk. 1, opregnede hensyn.

Til nr. 16

Den foreslåede ændring af udlændingelovens *§ 26, stk. 2,* indebærer, at de hensyn, der er nævnt i udlændingelovens § 26, stk. 1, ved en afgørelse om udvisning efter den foreslåede bestemmelse i § 22, nr. 8, jf. forslaget i § 1, nr. 11, skal tale afgørende imod udvisning, for at udvisning ikke skal finde sted. Dette vil være tilfældet, hvis udvisning strider mod internationale forpligtelser, herunder bl.a. artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, jf. afsnit 2.1.4.

Herved sidestilles overtrædelser af våbenlovgivningen med de øvrige alvorlige kriminalitetsformer, der er omfattet af § 22, nr. 4-7.

Til nr. 17-20 og 22

Det foreslås, at længden af indrejseforbuddene i udlændingelovens § 32, stk. 2, nr. 1-2, og § 32, stk. 4, forhøjes med et år, og at længden af indrejseforbuddet i § 32, stk. 2, nr. 3, forhøjes med 2 år.

Af udlændingelovens § 32, stk. 2, nr. 4, fremgår det, at en udlænding udvises for bestandig, hvis udlændingen idømmes en ubetinget fængselsstraf på mere end 1 år og 6 måneder, men ikke over 2 år, eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne varighed, medmindre der alene findes grundlag for at meddele indrejseforbud for 10 år.

Det foreslås, at længden af indrejseforbuddet i denne bestemmelse – hvis domstolene ikke finder grundlag for at give et indrejseforbud for bestandigt – ændres fra 10 år til 12 år.

Til nr. 21

Efter den gældende bestemmelse i § 32, stk. 3, meddeles et indrejseforbud for mindst 5 år i forbindelse med en udvisning efter § 22, nr. 4-7.

Den foreslåede ændring af *§ 32, stk. 3,* indebærer, at § 22, nr. 8, jf. forslaget i § 1, nr. 11, omfattes af § 32, stk. 3. Herved sidestilles overtrædelser af våbenlovgivningen med de øvrige alvorlige kriminalitetsformer, der er omfattet af § 22, nr. 4-7.

Den foreslåede ændring indebærer endvidere, at længden af indrejseforbuddet i udlændingelovens § 32, stk. 3, forhøjes med et år.

Dette medfører, at der ved udvisning efter § 22, nr. 8, meddeles et indrejseforbud på mindst 6 år.

Til nr. 23

Efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens *§ 32, stk. 8,* må en udlænding, som er opført på en af FN's eller EU's sanktionslister med rejserestriktioner, ikke uden tilladelse indrejse og opholde sig her i landet (indrejseforbud). Indrejseforbuddet gælder, så længe udlændingen er opført på listen, og bortfalder, hvis udlændingen slettes fra sanktionslisten eller af særlige grunde meddeles opholdstilladelse her i landet.

Forslaget betyder, at selve opførelsen på en sådan sanktionsliste medfører, at de pågældende udlændinge har indrejseforbud i Danmark.

Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 10, stk. 5, hvorefter en udlænding, som har indrejseforbud, jf. den foreslåede bestemmelse i lovens § 32, stk. 8, ikke kan gives registreringsbevis eller opholdskort i medfør af EU-reglerne, jf. § 6, eller opholdstilladelse efter §§ 7-9 f, medmindre særlige grunde taler derfor.

Som konsekvens af den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 32, stk. 8, vil en udlænding, der er opført på en af FN's eller EU's sanktionslister med rejserestriktioner, kunne afvises efter udlændingelovens § 28, stk. 1, nr. 1, ligesom udlændingen alene rent undtagelsesvis vil kunne få visum. Der henvises til de almindelige bemærkninger, afsnit 3.3.2 og afsnit 3.4.

Til nr. 24

Der er tale om en konsekvensændring som følge af bestemmelserne i udlændingelovens § 45 c, stk. 2 og 3, som affattet ved lov nr. 1398 af 27. december 2008 (lovforslag nr. L 11 fremsat den 8. oktober 2008).

Det fremgår af udlændingelovens § 40, at en udlænding skal meddele de oplysninger, som er nødvendige til bedømmelse af, om en tilladelse i henhold til denne lov kan gives, inddrages eller bortfalde, eller om udlændingen opholder sig eller arbejder lovligt her i landet. Udlændingen skal efter tilsigelse give personligt møde og på begæring stille sit pas eller sin rejselegitimation til rådighed ved behandlingen af ansøgninger i henhold til loven. Endvidere fremgår det, at udlændingen skal oplyses om, at de i 1. og 2. pkt. nævnte oplysninger kan videregives til efterretningstjenesterne og anklagemyndigheden efter reglerne i kapitel 7 a, og at oplysningerne vil kunne danne grundlag for anklagemyndighedens beslutning om, hvorvidt tiltale skal rejses for forbrydelser begået i eller uden for Danmark.

Efter udlændingelovens § 45 c, stk. 2 og 3, kan de oplysninger, der videregives til anklagemyndigheden, også danne grundlag for anklagemyndighedens identifikation af ofre for eller vidner til en konkret forbrydelse med en strafferamme på 6 år eller derover begået i eller uden for Danmark. Endvidere vil adgangen til oplysninger kunne anvendes, hvor anklagemyndigheden bliver anmodet af udenlandsk politi eller anklagemyndighed om retshjælp til en igangværende efterforskning i udlandet.

Den foreslåede ændring af § 40, stk. 1, 3. pkt., betyder, at udlændingen også skal oplyses om disse muligheder for brug af afgivne oplysninger.

Til nr. 25

Der er tale om en lovteknisk konsekvens som følge af forslaget til § 1, nr. 26.

Til nr. 26

Efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens *§ 59 b* straffes indrejse i strid med et indrejseforbud med bøde eller fængsel indtil 2 år. Der sker således en skærpelse af strafferammen fra fængsel indtil 6 måneder til fængsel indtil 2 år.

Det forudsættes med forslaget, at overtrædelse af § 59 b i 1. gangstilfælde normalt skal straffes med ubetinget fængsel fra 7 dage og op til 1 måned. I forbindelse med den konkrete udmåling af straffen kan det tale i skærpende retning, hvis udlændingen er udvist af landet på grund af kriminalitet og må formodes at være indrejst i strid med indrejseforbuddet med det formål at begå ny kriminalitet. I 2. gangstilfælde skal en overtrædelse af § 59 b normalt straffes med ubetinget fængsel fra 1-3 måneder, − i 3. gangstilfælde med ubetinget fængsel i mere end 3 måneder.

Straffastsættelsen efter § 59 b skal afgøres efter en konkret vurdering, hvor samtlige sagens omstændigheder inddrages, herunder det almindelige proportionalitetsprincip.

Hvis det i en konkret sag vurderes, at der foreligger sådanne formildende omstændigheder, at der ikke er grundlag for at idømme ubetinget frihedsstraf i 1. gangstilfælde, forudsættes det med forslaget, at der sker en væsentlig skærpelse af bødeniveauet. Det tilsigtes således, at der i sådanne tilfælde skal nedlægges påstand om en bøde på minimum 5.000 kr.

Til nr. 27

Der er tale om en konsekvensændring som følge af forslaget til § 1, nr. 25-26.

Til § 2

Det foreslås i § 2, stk. 1, at loven træder i kraft den 1. juli 2009.

Det indebærer, at den foreslåede bestemmelse i § 10, stk. 5, jf. lovforslagets § 1, nr. 2, finder anvendelse på personer, der pr. 1. juli 2009 er opført på en af FN eller EU vedtaget sanktionsliste med rejserestriktioner, samt på personer, der opføres på listerne efter den 1. juli 2009.

Tilsvarende anses personer, der pr. 1. juli 2009 er opført på de nævnte sanktionslister, og personer, der senere opføres på listerne, for at have et indrejseforbud, jf. den foreslåede bestemmelse i § 32, stk. 8, jf. lovforslagets § 1, nr. 23.

Da der er tale om en allerede gældende international forpligtelse til at nægte indrejse og ophold til personer, der er opført på en af FN's eller EU's sanktionslister med rejserestriktioner, vil der frem til lovens ikrafttræden kunne ske afvisning, udelukkelse, nægtelse eller inddragelse af opholdstilladelse eller visum efter de gældende regler i udlændingeloven.

Det foreslås i stk. 2, at udlændingelovens §§ 22-24 a, § 26, stk. 2, § 32, stk. 2-4 og § 59 b, som foreslået indsat eller ændret ved lovforslagets § 1, nr. 5-22 og 26, finder anvendelse for lovovertrædelser begået efter lovens ikrafttræden. For lovovertrædelser begået før lovens ikrafttræden finder de hidtil gældende regler anvendelse.

Til § 3

Bestemmelsen fastsætter lovens territoriale gyldighedsområde og indebærer, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland. Loven kan dog ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for disse landsdele med de afvigelser, som de særlige grønlandske og færøske forhold tilsiger.

Bilag 1

Lovforslaget sammenholdt med den gældende udlændingelov

Gældende formulering	*Lovforslaget*
I det følgende gengives de relevante dele af de relevante gældende bestemmelser i udlændinge-loven, jf. lovbekendtgørelse nr. 808 af 8. juli 2008:	I udlændingeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 808 af 8. juli 2008, som ændret ved lov nr. 431 af 1. juni 2008, lov nr. 1334 af 19. december 2008, § 40 i lov nr. 1336 af 19. december 2008, lov nr. 1397 af 27. december 2008 og lov nr. 1398 af 27. december 2008, foretages følgende ændringer:
§ 2 b. --- *Stk. 5.* Udlændinge, der har opholdstilladelse udstedt af Schweiz eller Liechtenstein, og som opfylder indrejsebetingelserne i Schengengrænsekodeksens artikel 5, stk. 1, litra a, c, d og e, har ret til at rejse gennem Danmark. Gennemrejse må ikke overstige fem dage.	**1.** I § 2 b, stk. 5, udgår »Schweiz eller«.
§ 10. --- *Stk. 1 – 4.* ---	**2.** I § 10 indsættes som stk. 5: *»Stk. 5*. En udlænding, som er omfattet af restriktive foranstaltninger i form af begrænsninger med hensyn til indrejse og gennemrejse besluttet af De Forenede Nationer eller Den Europæiske Union, jf. § 32, stk. 8, kan ikke gives registreringsbevis eller opholdskort i medfør af EU-reglerne, jf. § 6, eller opholdstilladelse efter §§ 7-9 f, medmindre særlige grunde taler derfor.«
§ 19. --- *Stk. 1.* --- *Stk. 2.* --- 1) – 2). --- 3) når der foreligger oplysninger om forhold, som efter reglerne i § 10, stk. 2, nr. 1 og 2, ville udelukke udlændingen fra opholdstilladelse.	**3.** I § 19, stk. 2, nr. 3, indsættes efter »nr. 1 og 2,«: »og stk. 5,«.
Stk. 4 – 6. --- *Stk. 7.* Ved afgørelser om inddragelse af opholdstilladelse finder bestemmelsen	**4.**§ 19, stk. 7, 2. pkt., affattes således:

i § 26, stk. 1, tilsvarende anvendelse. Ved afgørelser om inddragelse af opholdstilladelse efter stk. 2, nr. 2, finder bestemmelsen i § 26, stk. 2, tilsvarende anvendelse.

»Ved afgørelser om inddragelse af opholdstilladelse efter stk. 2, nr. 2 og 3, jf. § 10, stk. 5, finder § 26, stk. 2, tilsvarende anvendelse.«

§ 22. ---

1) udlændingen idømmes ubetinget straf af mindst 4 års fængsel eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne varighed,

5. I § 22, nr. 1, ændres »4 år« til: »3 år«.

2) udlændingen for flere strafbare forhold idømmes ubetinget straf af mindst 2 års fængsel eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne varighed,

6. I § 22, nr. 2, ændres »2 år« til: »1 år«.

3) udlændingen idømmes ubetinget straf af mindst 2 års fængsel eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne varighed, og tidligere her i landet er idømt ubetinget fængselsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne karakter,

7. I § 22, nr. 3, ændres »2 år« til: »1 år«.

4) – 5). ---

6) udlændingen efter bestemmelser i straffelovens kapitel 12 og 13 eller efter straffelovens § 119, stk. 1 og 2, § 123, § 180, § 181, § 183, stk. 1 og 2, § 183 a, § 184, stk. 1, § 186, stk. 1, § 187, stk. 1, § 192 a, § 193, stk. 1, § 210, stk. 1 og 3, jf. stk. 1, § 215, § 216, § 222, §§ 224 og 225, jf. §§ 216 og 222, § 230, § 235, § 237, § 245, § 245 a, § 246, § 250, § 252, stk. 1 og 2, § 261, stk. 2, § 262 a, § 276, jf. § 286, §§ 278-283, jf. § 286, § 288, § 289, § 290, stk. 2, eller § 291, stk. 2, idømmes ubetinget frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der inde-

8. I § 22, nr. 6, indsættes efter »§ 123«: », § 136« og efter »§ 237« indsættes: », § 244«.

9. I § 22, nr. 6, udgår »§ 192 a,« og efter »karakter,« udgår ordet »eller«.

bærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne karakter, eller

7) udlændingen efter straffelovens §§ 260 eller 266 under henvisning til, at den pågældende har tvunget nogen til at indgå ægteskab mod eget ønske, idømmes ubetinget frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne karakter.

10. I § 22, nr. 7, ændres »karakter.« til: »karakter, eller«.

11. I § 22 indsættes som nr. 8:

»8) udlændingen efter straffelovens § 192 a, § 10, stk. 1, jf. §§ 1-2, eller § 10, stk. 2-3, i lov om våben og eksplosivstoffer eller § 43, stk. 4, jf. § 14, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 449 af 9. juni 2005 om våben og ammunition m.v. idømmes ubetinget frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne karakter.«

§ 23. ---

1). ---

2) hvis udlændingen idømmes ubetinget straf af mindst 2 års fængsel eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne varighed,

12. I § 23, nr. 2, ændres »2 år« til: »1 år«.

3) hvis udlændingen for flere strafbare forhold idømmes ubetinget straf af mindst 1 års fængsel eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne varighed, eller

13. I § 23, nr. 3, ændres »1 års« til: »6 måneders«.

4) hvis udlændingen idømmes ubetinget straf af mindst 1 års fængsel eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller

14. I § 23, nr. 4, ændres »1 års« til: »6 måneders«.

giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne varighed, og tidligere her i landet er idømt ubetinget fængselsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne karakter.

15. § 24 a affattes således:

§ 24 a. Ved en afgørelse om udvisning ved dom, navnlig efter § 22, nr. 4-7, skal der lægges vægt på, om udvisning må anses for særlig påkrævet på grund af
1) grovheden af den begåede kriminalitet,
2) længden af den idømte straf,
3) den fare, skade eller krænkelse, der var forbundet med den begåede kriminalitet, eller
4) tidligere domme for strafbart forhold.

»**§ 24 a.** Ved en afgørelse om udvisning ved dom, navnlig efter § 22, nr. 4-8, skal der lægges vægt på, om udvisning må anses for særlig påkrævet på grund af
1) grovheden af den begåede kriminalitet,
2) længden af den idømte frihedsstraf,
3) den fare, skade eller krænkelse, der var forbundet med den begåede kriminalitet,
4) tidligere domme for strafbart forhold, eller
5) at kriminaliteten er begået af flere i forening.«

§ 26. ---
Stk. 1. ---
Stk. 2. En udlænding skal udvises efter § 22, nr. 4-7, og § 25, medmindre de i stk. 1 nævnte forhold taler afgørende derimod.

16. I § 26, stk. 2, ændres »§ 22, nr. 4-7« til: »§ 22, nr. 4-8«.

§ 32.
Stk. 1. ---
Stk. 2. ---
1) 3 år, hvis udlændingen idømmes en betinget frihedsstraf eller idømmes en ubetinget frihedsstraf af ikke over 3 måneder eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne karakter eller varighed,

17. I § 32, stk. 2, nr. 1, ændres »3 år« til: »4 år«.

2) 5 år, hvis udlændingen idømmes en ubetinget frihedsstraf af mere end 3 måneder men ikke over 1 år eller anden

18. I § 32, stk. 2, nr. 2, ændres »5 år« til: »6 år«.

strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne varighed,

3) 10 år, hvis udlændingen idømmes en ubetinget fængselsstraf af mere end 1 år, men ikke over 2 år, eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne varighed,

19. I § 32, stk. 2, nr. 3, ændres »10 år« til: »12 år«.

4) bestandig, hvis udlændingen idømmes en ubetinget fængselsstraf af mere end 1 år og 6 måneder, men ikke over 2 år, eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne varighed, medmindre der alene findes grundlag for at meddele indrejseforbud for 10 år, eller for

20. I § 32, stk. 2, nr. 4, ændres »10 år« til: »12 år«.

5). ---

Stk. 3. Indrejseforbud i forbindelse med udvisning efter § 22, nr. 4-7, og udvisning ved dom af en udlænding, som ikke har haft lovligt ophold her i landet i længere tid end de sidste 6 måneder, meddeles dog for mindst 5 år.

21. I § 32, stk. 3, ændres »§ 22, nr. 4-7« til: »§ 22, nr. 4-8« og »5 år« ændres til: »6 år«.

Stk. 4. Indrejseforbud i forbindelse med udvisning efter § 25 meddeles for bestandig. Indrejseforbud i forbindelse med udvisning efter §§ 25 a og 25 b meddeles for 1 år. Indrejseforbud i forbindelse med udvisning efter § 25 c meddeles for 3 år.

22. I § 32, stk. 4, ændres »1 år« til: »2 år« og »3 år« ændres til: »4 år«.

Stk. 5-7. ---

23. I § 32 indsættes som stk. 8:

»Stk. 8. En udlænding, som er omfattet af restriktive foranstaltninger i form af begrænsninger med hensyn til indrejse og gennemrejse besluttet af De Forenede Nationer eller Den Europæiske Union, må ikke uden tilladelse indrejse og opholde sig her i landet (indrejseforbud). Indrejseforbuddet gælder, så længe udlændingen er omfattet af de restriktive foranstaltninger. Indrejseforbuddet bortfalder, hvis udlændingen ophører med

at være omfattet af de restriktive foranstaltninger, eller udlændingen af særlige grunde meddeles opholdstilladelse her i landet.«

§ 40. ---

Stk. 1. En udlænding skal meddele de oplysninger, som er nødvendige til bedømmelse af, om en tilladelse i henhold til denne lov kan gives, inddrages eller bortfalde, eller om udlændingen opholder sig eller arbejder lovligt her i landet. Udlændingen skal efter tilsigelse give personligt møde og på begæring stille sit pas eller sin rejselegitimation til rådighed ved behandlingen af ansøgninger i henhold til loven. Udlændingen skal oplyses om, at de i 1. og 2. pkt. nævnte oplysninger kan videregives til efterretningstjenesterne og anklagemyndigheden efter reglerne i kapitel 7 a, og at oplysningerne vil kunne danne grundlag for anklagemyndighedens beslutning om, hvorvidt tiltale skal rejses for forbrydelser begået i eller uden for Danmark. Andre personer, som skønnes at kunne bidrage med oplysninger til brug for sagens behandling, kan pålægges at meddele de i 1. pkt. nævnte oplysninger.

Stk. 2-10. ---

24. § 40, stk. 1, 3. pkt., affattes således:

»Udlændingen skal oplyses om, at de oplysninger, der er nævnt i 1. og 2. pkt., kan videregives til efterretningstjenesterne og anklagemyndigheden efter reglerne i kapitel 7 a.«

§ 59. Med bøde eller fængsel indtil 6 måneder straffes den udlænding, som:

1) Indrejser eller udrejser uden om paskontrollen her i landet eller i et andet nordisk land eller uden for grænseovergangsstedets åbningstid. Bestemmelsen i 1. pkt. gælder ikke ved indrejse fra eller udrejse til et Schengen-land, medmindre der undtagelsesvis sker kontrol ved en sådan grænse i medfør af Schengengrænsekodeksens artikel 23, jf. § 38, stk. 2.

2) – 4). ---

Stk. 2-10. ---

25. § 59, stk. 1, nr. 2, ophæves.

Nr. 3 og 4 bliver herefter nr. 2 og 3.

§ 59 a. ---

Stk. 1-2. ---

26. Efter § 59 a indsættes:

»**§ 59 b.** Med bøde eller fængsel indtil 2 år straffes den udlænding, der indrejser her i landet i strid med et indrejseforbud eller et tilhold meddelt i henhold til tidligere udlændingelove.«

§ 62. Sager vedrørende overtrædelse af lovens § 59, stk. 1, nr. 2, behandles uden medvirken af domsmænd, uanset om der bliver spørgsmål om højere straf end bøde.

27. I § 62 ændres »§ 59, stk. 1, nr. 2,« til: »§ 59 b«.