

UDVISNING

En betænkning afgivet af Udvisningsudvalget,
et ekspertudvalg nedsat af indenrigsministeren
den 18. august 1995

BIND 2



Betænkning nr. 1326
København 1997

Købes hos boghandler eller hos

Statens Information, Statens Publikationer

Postboks 1103, 1009 København K

Telf. 33 37 92 28, Fax 33 37 92 80

Pris: 270 kr. inkl. moms

ISBN 87-601-6968-0
Nordsjællands Trykcenter
Oplag: 2000

Kapitel 11

Reglerne om fornyet prøvelse af en afgørelse om udvisning

11.1. Indledning

En dom, kendelse eller beslutning, hvorved en udlænding udvises, medfører, at udlændingens visum og opholdstilladelse bortfalder, og at udlændingen ikke uden tilladelse på ny må indrejse og opholde sig her i landet (indrejseforbud), jf. udlændingelovens § 32, stk. 1, 1. pkt. Efter udlændingelovens § 30 påhviler det endvidere udlændingen at udrejse af landet.

Træffes der i forbindelse med en dom for strafbart forhold bestemmelse om udvisning, skal dommen indeholde bestemmelse om indrejseforbuddets varighed, jf. udlændingelovens § 49, stk. 1, 2. pkt. Tilsvarende må gælde en kendelse om udvisning i medfør af udlændingelovens § 51, stk. 2, og en administrativ beslutning om udvisning, jf. herved udlændingelovskommentaren, side 267.

I det følgende gennemgås adgangen til fornyet prøvelse af dels en beslutning om udvisning ved dom, jf. afsnit 11.2., dels en administrativ beslutning om udvisning, jf. afsnit 11.3.

Reglerne om fornyet prøvelse af en udvisningsbeslutning må ses i sammenhæng med retsvirkningerne af en udvisningsbeslutning, navnlig adgangen til ophævelse af et indrejseforbud. Reglerne om ophævelse af et gældende indrejseforbud gennemgås i afsnit 11.4.

11.2. Fornyet prøvelse af en beslutning om udvisning ved dom

11.2.1. Lovbestemmelsen

Når en udlænding dømmes for strafbart forhold, afgøres det efter anklage-

myndighedens påstand ved dommen, om den pågældende skal udvises, jf. udlændingelovens § 49, stk. 1,1. pkt. Træffes der bestemmelse om udvisning, skal dommen indeholde bestemmelse om indrejseforbuddets varighed, jf. §49, stk. 1,2. pkt.

Er udvisning efter udlændingelovens § 49, stk. 1, ikke iværksat inden 6 måneder efter dommen, kan en udlænding, som påberåber sig, at der er indtrådt væsentlige ændringer i dennes forhold, jf. udlændingelovens § 26, forlange, at anklagemyndigheden indbringer spørgsmålet om udvisningens ophævelse for retten. Begæring herom skal være fremsat senest 3 måneder før det tidspunkt, hvor udvisningen kan forventes iværksat, jf. udlændingelovens § 50, stk. 1, 1. og 2. pkt.

Såfremt udvisningen herefter opretholdes, kan spørgsmålet efter 6 måneders forløb på ny én gang indbringes for retten, dog tidligst 1 år og senest 6 måneder før det tidspunkt, hvor udvisningen kan forventes iværksat, jf. udlændingelovens § 50, stk. 1,3. pkt.

Adgangen til at få prøvet spørgsmålet om ophævelse af udvisningen ved domstolene gælder kun udvisning i forbindelse med dom for strafbart forhold, hvor udlændingen ved dommen er udvist i medfør af de i § 49, stk. 1, opregnede bestemmelser. Der vil således ikke være mulighed for efter denne bestemmelse at få prøvet spørgsmålet om ophævelse af en udvisning, hvis afgørelsen er truffet i medfør af udlændingelovens § 49, stk. 2, eller § 51, stk. 2, 2.- 4. pkt., jf. udlændingelovskommentaren, side 352.

11.2.2. Historisk baggrund

Forud for 1983-loven blev beslutning om udvisning på grund af strafbart forhold truffet administrativt og i umiddelbar fortsættelse af straffesagen. Der var dog mulighed for, at udvisningsbeslutningen kunne tages op til fornyet overvejelse, såfremt der var indtrådt væsentlige ændringer i den dømtes forhold, hvilket kunne være tilfældet, hvis der blev idømt en langvarig frihedsstraf, jf. udlændingelovskommentaren, side 351.

Bestemmelsen i udlændingelovens § 50, stk. 1, skal ses i sammenhæng med

bestemmelsen i § 32, stk. 4, om, at et indrejseforbud meddelt ved dom som almindelig regel tidligst kan ophæves 2 år efter udrejsen.

Udlændingelovudvalget anførte, at de dagældende regler, der indebar, at en straffedom kunne udløse en efterfølgende administrativ udvisningsbeslutning, var blevet kritiseret med den begrundelse, at det var uheldigt, at den dømmende magt var uden indflydelse på denne retsfølge af den strafbare handling. Grundlaget for denne kritik fandtes at bortfalde ved gennemførelsen af ordningen, hvorefter afgørelse om udvisning som følge af strafbart forhold træffes ved dommen i straffesagen. Der var tillige blevet rejst kritik af, at udvisningsspørgsmålet i relation til udlændinge, der har fået en langvarig frihedsstraf, skulle afgøres umiddelbart efter dommen. Det var herunder anført, at beslutningen først burde træffes, når løsladelsestidspunktet nærmede sig, således at ændringer i udlændingens forhold ville kunne tages i betragtning. Denne kritik havde under den tidligere gældende ordning kunnet imødegås ved, at udvisningsbeslutningen blev taget under fornyet overvejelse. Såfremt man ønskede, at adgangen til at få ændret en afgørelse om udvisning tillige skulle gælde ved domstolsbestemt udvisning, måtte der i loven indeholdes en hjemmel hertil. Jf. herved betænkning nr. 968/1982, side 212-213.

På baggrund heraf blev der i udlændingelovens § 50 indsat en bestemmelse, hvorefter en udlænding, der er udvist ved dom på grund af strafbart forhold, og som påberåber sig, at der er indtrådt væsentlige ændringer i hans forhold, jf. § 26, kan forlange, at anklagemyndigheden indbringer spørgsmålet om udvisningens opretholdelse for retten, hvis udvisningen ikke er effektueret inden 6 måneder efter dommen. Begæring herom skal være fremsat senest 3 måneder, før udvisningen kan forventes iværksat.

I Retsudvalgets tilføjelse til betænkning af 31. maj 1983 anførtes i bemærkningerne til ændringsforslag nr. 52 følgende herom:

"Efter lovforslaget træffes rettens afgørelse ved kendelse, og der er herved lagt vægt på en hurtig behandling af disse sager. Uanset den hurtige behandlingsform vil udformningen af lovforslaget § 49, stk. 1 (lovens § 50, stk. 1), imidlertid i visse situationer kunne give anledning til vanskeligheder. Dette gælder bl.a. med hensyn til tilfælde, hvor den første begæring om genoptagelse fremkommer umiddelbart før det tidspunkt, hvor udvisningen kan ventes iværksat.

Med henblik på at give retten tilstrækkelig tidsmæssig mulighed for at behandle sager om genoptagelse, også hvor der er tale om første genoptagelse, foreslås der som § 49, stk. 1, 2. pkt., indsat en regel om, at den første begæring om genoptagelse skal være fremsat senest 3 måneder før det tidspunkt, hvor udvisningen kan forventes iværksat."

Om manglende overholdelse af 3-månedersfristen se afsnit 11.2.3. nedenfor.

11.2.3. Betingelser for adgangen til fornyet prøvelse

Adgangen til fornyet prøvelse ved domstolene gælder kun udvisning i forbindelse med dom for strafbart forhold, hvor den pågældende ved dommen er udvist i medfør af de i udlændingelovens § 49, stk. 1, opregnede bestemmelser.

Der vil således ikke være mulighed for efter denne bestemmelse ved kendelse at få genoptaget en afgørelse om udvisning i medfør af udlændingelovens § 49, stk. 2, som vedrører fastsættelse af et indrejseforbud som vilkår for anklagemyndighedens beslutning om at frafalde tiltale for et strafbart forhold, der kan medføre udvisning efter de i § 49, stk. 1, nævnte bestemmelser, eller § 51, stk. 2, 2.-4. pkt., som vedrører udlændinge, der i udlandet er idømt straf for en lovovertrædelse, der har haft eller må antages at skulle have haft virkning her i landet. I disse tilfælde vil udvisningen dog også normalt være iværksat inden 6 måneder efter kendelsen, jf. udlændingelovskommentaren, side 352.

Efter udlændingelovens § 50, stk. 1, er det en betingelse for, at man kan begære rettens prøvelse af en beslutning om udvisning, at udvisningen ikke er iværksat inden 6 måneder efter dommen.

6-månedersfristen i § 50, stk. 1, er absolut. Er udvisningen iværksat inden for 6 måneder regnet fra endelig dom, kan udlændingen således ikke forlange spørgsmålet om ophævelse af udvisningen indbragt for retten, jf. her ved udlændingelovskommentaren, side 352.

Er udvisningen gennemført, vil der være mulighed for administrativ ophævelse af indrejseforbuddet, når der er forløbet 2 år fra udrejsen, jf. her ved udlændingelovens § 32, stk. 4.

Efter bestemmelsen i udlændingelovens § 50 skal den første begæring om ophævelse af udvisningen endvidere være fremsat senest 3 måneder før det tidspunkt, hvor udvisningen kan forventes iværksat.

Denne regel kan imidlertid næppe opfattes som absolut f.eks. i det tilfælde, hvor udlændingen først kan fremsætte begæringen efter 6 måneder fra endelig dom, men hvor den pågældende skal løslades, når der er gået 7 måneder fra dommen. Konsekvensen kan imidlertid blive, at retten i medfør af udlændingelovens § 50, stk. 2, nødsages til at træffe bestemmelse om, at udlændingen skal underkastes frihedsberøvelse. Jf. herved udlændingelovskommentaren, side 353.

Hensigten med 3-månedersreglen er ifølge forarbejderne primært at afskære en (første) genoptagelsesbegæring, der fremsættes umiddelbart før det tidspunkt, hvor udvisningen kan forventes iværksat. Er det forventede udsendelsestidspunkt ikke forudberegnet, idet udsendelsen har måttet udskydes, eksempelvis fordi udsendelsen har måttet afvente færdigbehandlingen af en asylsag, eller fordi hjemlandet ikke vil modtage den pågældende, må spørgsmålet kunne indbringes for retten uden hensyn til 3-månedersfristen. Dette er således antaget i ØL 7. afd., kære 470/1989 af 22. december 1989.

Sagen vedrørte en libanesisk statsborger, der var indrejst i Danmark i 1985, hvor han havde søgt asyl. Han blev fundet skyldig i tyveri, og landsretten stadfæstede i november 1987 under ankesagen, at han var idømt en betinget dom med udsat straffastsættelse, samt at han skulle udvises for 5 år i medfør af udlændingelovens § 24, nr. 4. Den pågældende havde i oktober 1987 indgået ægteskab med en dansk kvinde, som han havde lært at kende året før. Flygtningenævnet stadfæstede i januar 1987 afslaget på hans asylansøgning. Efter genoptagelse af sagen på baggrund af oplysninger om udviklingen i Libanon blev der på ny givet afslag i august 1987. Ansøgning om opholdstilladelse af humanitære grunde efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2, og på grundlag af ægteskabet efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2, blev i kraft af det meddelte indrejseforbud ikke imødekommet, men bevirkede i lange perioder udsættelse af udrejsefristen. Udvisningsspørgsmålet blev i medfør af udlændingelovens § 50 indbragt for retten til fornyet prøvelse. Byretten opretholdt udvisningen og anførte bl.a. i kendelsen, at retten ikke fandt, at det tidsrum, der var forløbet uden effektiv udvisning, siden ankedommen blev endelig, i sig selv kunne føre til en ændring af udvisningsbeslutningen. Landsretten stadfæstede kendelsen. Udvisningsspørgsmålet indbragtes på ny for retten i medfør af udlændingelovens § 50, og ved kendelse af 18. juni 1991 (retten i Helsingør SS 19/1991) ophævedes bestemmelsen om udvisning og indrejseforbud. Anklagemyndigheden ville nu ikke længere påstå udvisningsbestemmelsen opretholdt.

Se tillige ØL 16. afd., kære S 2977-95, 28. september 1995, som vedrørte en statsløs palæstinenser, der i juni 1992 var indrejst i Danmark, hvor han havde søgt om asyl. Flygtningenævnet fandt, at den pågældende var omfattet af udlændingelovens § 7, stk. 1, men stadfæstede i januar 1994 afslaget på asyl under henvisning til, at Libanon måtte anses for den pågældendes 1. asylland. Ved en byretsdom i februar 1994, der stadfæstedes i landsretten i juni 1994, blev han straffet med fængsel i 4 måneder for trusler mod en asylcentermedarbejder, jf. straffelovens § 119, stk. 1, samt dokumentfalsk m.v. Samtidig blev der truffet beslutning om udvisning i medfør af udlændingelovens § 24, nr. 4, med indrejseforbud i 5 år. Dansk politi forsøgte i september og oktober 1994 forgæves at udsende den pågældende til Libanon, men ved begge lejligheder måtte man returnere til Danmark, da den pågældende blev nægtet indrejse af de libanesiske myndigheder. Under henvisning hertil begærede han udvisningsspørgsmålet indbragt for retten til fornyet prøvelse. Byretten tog ikke begæringen til følge, idet den i udlændingelovens § 50, stk. 1, 2. pkt., indeholdte 3-månedersfrist ikke var overholdt. Afgørelsen blev påkæret til landsretten. Landsretten fandt ikke, at den i udlændingelovens § 50, stk. 1, 2. pkt., indeholdte 3-måneders frist var til hinder for en realitetsbehandling af sagen. Det forhold, at de libanesiske myndigheder ved 2 lejligheder havde nægtet den pågældende indrejse i Libanon, og det forhold, at der ikke i den siden da forløbne tid var tilvejebragt nogen sandsynlighed for, at den pågældende på noget tidspunkt ville blive tilladt indrejse i Libanon, fandt landsretten ikke kunne karakteriseres som sådanne væsentlige ændringer i udlændingens forhold, jf. udlændingelovens § 26, at der i medfør af udlændingelovens § 50 var grundlag for at ophæve udvisningsbeslutningen.

Ophævelse af en beslutning om udvisning efter udlændingelovens § 50 forudsætter endvidere, at der er indtrådt væsentlige ændringer i udlændingens forhold, jf. udlændingelovens § 26.

Ved afgørelsen af, om udlændingens forhold kan anses for at være væsentligt ændret, skal der således ligesom ved den oprindelige beslutning om udvisning foretages en vurdering af, om de i udlændingelovens § 26 opregnede humanitære hensyn findes at burde føre til en ophævelse af udvisningsbeslutningen. Vedrørende den nærmere beskrivelse af de humanitære hensyn i udlændingelovens § 26 henvises til kapitel 5, afsnit 4.

Til illustration af, hvilke forhold der kan føre til ophævelse af en udvisningsbeslutning, kan nævnes Højesterets Kæremålsudvalgs kendelse af 8. august 1990 (refereret i UfR 1990.719 H):

Sagen vedrørte en udlænding, der i forbindelse med en dom for voldtægt i januar 1989 var blevet udvist med indrejseforbud i 10 år. Under fængselsopholdet udviklede han en sindssygelig depression. Han kunne efter behandling med antipsykotisk medicin udskrives, men med væsentlig risiko for tilbagefald til den helbreds- og livstruende sindssygelige tilstand, såfremt han belastedes ved adskillelse fra hustruen. Disse ændringer i hans helbredsmæssige forhold, der

ikke kunne anses for selvforskyldte, medførte, at bestemmelsen om udvisning ophævedes i medfør af udlændingelovens § 50, jf. udlændingelovens § 26.

Af sager, hvor retten ikke har fundet, at der forelå sådanne væsentlige ændringer i udlændingens forhold, at dette kunne føre til ophævelse af udvisningsbeslutningen, kan nævnes Vestre Landsrets kendelse af 5. oktober 1994 (refereret i UfR 1995.66):

Sagen vedrørte en udlænding, der i 1991 var idømt fængsel i 7 år for overtrædelse af bl.a. straffelovens § 191 og udvist med indrejseforbud for bestandig. Den pågældende begærede i 1994 i medfør af udlændingelovens § 50 spørgsmålet om udvisningens opretholdelse indbragt for retten. Retten fandt ikke, at det forhold, at udlændingen i den tid, der var forløbet siden afsigelsen af straffedommen, havde formået at opretholde kontakten til ægtefællen og børnene, og det forhold, at hans familie i mellemtiden var blevet mere integreret i det danske samfund, i sig selv udgjorde så væsentligt ændrede forhold, at der var grundlag for at ophæve bestemmelsen om udvisning.

Endvidere henvises til ØLK, 16. afd. kære S 2977-95 af 28. september 1995, som er refereret ovenfor.

Opretholdes udvisningen, kan spørgsmålet efter 6 måneders forløb på ny én gang indbringes for retten, dog tidligst et år og senest 6 måneder før det tidspunkt, hvor udvisningen kan forventes iværksat, jf. udlændingelovens § 50, stk. 1, 3. pkt. Det tidspunkt, hvor udvisningen kan forventes iværksat, vil normalt være tidspunktet for eventuel prøveløsladelse, jf. betænkning nr. 968/1982, side 213.

For udenlandske indsatte, der skal udvises, sker prøveløsladelse i reglen, når 7/12 af straffetiden, dog mindst 2 måneder, er udstået, jf. straffelovens § 38 og cirkulære nr. 109 af 16. juni 1982. Se nærmere herom kapitel 12, afsnit 2.2.

Der skal således under alle omstændigheder være forløbet 6 måneder fra den første, endelige afgørelse, til spørgsmålet kan indbringes på ny, og der er ud over den første prøvelse kun mulighed for endnu én prøvelse, jf. her ved udlændingelovskommentaren, side 353, note 7 og 8.

Betingelsen om, at indbringelse for retten tidligst kan ske et år før det tidspunkt, hvor udvisningen kan forventes iværksat, skal hindre, at udlændin-

gen benytter sin sidste prøvelsesmulighed for tidligt, således at den pågældende afskæres fra prøvelse af væsentlige ændringer, der måtte være indtrådt op mod tidspunktet for løsladelsen, jf. herved udlændingelovskommentaren, side 353, note 9.

For at give retten rimelig tid til sagsbehandlingen skal den anden begæring være fremsat senest 6 måneder før det forventede udvisningstidspunkt. Denne frist vil dog formentlig også kunne fraviges, hvis der inden for de sidste 6 måneder er indtrådt helt uforudsigelige ændringer i udlændingens forhold, som udlændingen ikke har haft indflydelse på, f.eks. ændringer i helbredstilstand eller i forholdene i hjemlandet. Konsekvensen kan imidlertid blive, at retten i medfør af udlændingelovens § 50, stk. 2, nødsages til at træffe bestemmelse om, at udlændingen skal underkastes frihedsberøvelse. Jf. herved udlændingelovskommentaren, side 353, note 10, jf. note 6.

Er udvisningen effektueret, vil der 2 år efter udrejsen være mulighed for at få indrejseforbuddet ophævet administrativt, jf. udlændingelovens § 32, stk. 4.

I relation til situationer, hvor det viser sig umuligt at gennemføre en tvangsmæssig udsendelse af en asylansøger, der er meddelt endeligt afslag på en ansøgning om opholdstilladelse, er det i bemærkningerne til lov nr. 421 af 1. juni 1994 om ændring af udlændingeloven anført, at der for denne personkategori som hidtil vil være mulighed for at opnå opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4, hvorefter opholdstilladelse kan meddeles, hvis ganske særlige grunde taler derfor. Indenrigsministeriet har i en skrivelse af 15. maj 1995 til Rigspolitichefen, afdeling E, og Udenrigsministeriet fastsat nærmere retningslinjer for behandlingen af sager efter § 9, stk. 2, nr. 4, hvor udsendelse af ansøgeren for tiden ikke er mulig.

Efter udlændingelovens § 10, stk. 2, kan udlændinge, der har indrejseforbud, jf. udlændingelovens § 32, imidlertid kun meddeles opholdstilladelse i medfør af §§ 7-8, dvs. hvis udlændingen anerkendes som flygtning. Der er således ikke hjemmel til at meddele opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4, eller efter nogen af de øvrige bestemmelser i udlændingelovens § 9, så længe indrejseforbuddet består.

Adgangen til administrativt at ophæve et indrejseforbud meddelt ved dom indtræder tidligst 2 år efter udrejsen, jf. udlændingelovens § 32, stk. 4. Når en udsendelse ikke kan gennemføres, er der således ikke hjemmel til administrativ ophævelse af det ved dom fastsatte indrejseforbud.

11.2.4. Processuelle regler

Efter bestemmelsen i udlændingelovens § 50, stk. 1, 1. pkt., påhviler det anklagemyndigheden at sørge for, at spørgsmålet om ophævelse af udvisningsafgørelsen indbringes for retten.

Anklagemyndigheden skal, når den modtager en begæring om sagens indbringelse for retten, ikke foretage en selvstændig prøvelse af begæringen, jf. herved udlændingelovskommentaren, side 352. Derimod kan retten afvise en begæring, hvis det er åbenbart, at der ikke er indtrådt væsentlige ændringer i udlændingens forhold, jf. udlændingelovens § 50, stk. 2, 2. pkt.

Sager efter udlændingelovens § 50 indbringes for den byret, der har pådømt sagen i 1. instans, eller byretten i den retskreds, hvor den dømte bor eller opholder sig, jf. udlændingelovens § 50, stk. 2, 1. pkt., jf. straffelovens § 59, stk. 3.

Tages begæringen under realitetsbehandling, beskikkes der efter anmodning en advokat for udlændingen, jf. udlændingelovens § 50, stk. 2, 3. pkt.

Retten kan, når det må anses for nødvendigt for at sikre udlændingens tilstedeværelse under sagen, indtil en eventuel bestemmelse om udvisning kan iværksættes, bestemme, at udlændingen skal underkastes frihedsberøvelse, jf. udlændingelovens § 50, stk. 2, 4. pkt.

Denne bestemmelse blev af justitsministeren foreslået indsat under Retsudvalgets behandling (ændringsforslag nr. 60 i Retsudvalgets betænkning og nr. 53 i tilføjelse til betænkning). Af bemærkningerne fremgår:

"Da det ikke kan udelukkes, at der vil kunne forekomme tilfælde, hvor sagen, eventuelt på grund af appelbehandling, ikke vil kunne være afsluttet i løbet af 3 måneder, foreslås der sam-

tidig indsat en bestemmelse i § 49, stk. 2, 4.-5. pkt., som giver retten mulighed for at træffe bestemmelse om, at den pågældende skal være frihedsberøvet under sagen, indtil en eventuel udvisning kan iværksættes."

Henvisningen til udlændingelovens § 34 indebærer, at retten også kan træffe bestemmelse om de mindre indgribende foranstaltninger, der er opregnet i denne bestemmelse. Der kan således særlig blive tale om påbud om at tage ophold efter politiets nærmere bestemmelse og påbud om at give møde hos politiet på nærmere angivne tidspunkter. Overholdes disse påbud ikke, vil der være grundlag for egentlig frihedsberøvelse. Jf. herved udlændingelovskommentaren, side 354, note 13.

Rettens afgørelse efter udlændingelovens § 50, stk. 1, træffes ved kendelse, der kan påkæres efter reglerne i retsplejelovens kapitel 85, jf. § 50, stk. 3.

Det fremgår af bemærkningerne til ændringsforslag nr. 52 i Retsudvalgets tilføjelse til betænkning, at baggrunden for denne afgørelsesform bl.a. var, at man lagde vægt på en hurtig behandling af disse sager. Dette indebærer endvidere, at lægdommere ikke skal deltage i behandlingen, jf. herved udlændingelovskommentaren, side 354, note 14, samt side 352, note 6.

11.3. Fornyet prøvelse af administrativ udvisning

11.3.1. Forvaltningsretlige regler om adgangen til genoptagelse

Som beskrevet i kapitel 4 kan Udlændingestyrelsen med klageadgang til Indenrigsministeriet administrativt træffe beslutning om udvisning med hjemmel i udlændingelovens § 22, nr. 1 (udvisning af hensyn til statens sikkerhed), § 24, nr. 5 (udvisning som følge af ulovligt ophold her i landet), og § 25 (udvisning som følge af, at en udlænding ernærer sig på ulovlig vis, som følge af alkoholmisbrug eller som følge af ulovlig besiddelse/brug af euforiserende stoffer), jf. udlændingelovens § 46, stk. 1.

Udlændingestyrelsen skal ved afgørelsen om udvisning tage hensyn til udlændingens tilhørsforhold til det danske samfund, varigheden af opholdet her i landet og til, om en eventuel udvisning som følge af de i udlændinge-

lovens § 26 opregnede forhold må antages at virke særlig belastende for den pågældende.

Er der truffet afgørelse om administrativ udvisning af en udlænding, påhviler det den pågældende at udrejse af landet, jf. udlændingelovens § 30, stk.

1. Udrejser udlændingen ikke frivilligt, drager politiet omsorg for udrejsen, jf. § 30, stk. 2.

Det følger af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, at en administrativ afgørelse om udvisning af en udlænding vil kunne indbringes for Udlændingestyrelsen/Indenrigsministeriet på ny med anmodning om genoptagelse af sagen som følge af væsentligt ændrede forhold.

I vurderingen af, om udvisningsbeslutningen skal ændres, indgår en afvejning af baggrunden for den trufne beslutning om udvisning samt oplysninger om udlændingens personlige forhold.

Foreligger der således væsentligt ændrede oplysninger, eksempelvis vedrørende udlændingens helbredsmæssige forhold eller individuelle ændringer, som ville have medført, at udlændingen fik opholdstilladelse, såfremt der ikke var truffet beslutning om udvisning, vil dette kunne føre til, at den tidligere trufne beslutning om udvisning ændres.

Der kan derimod ikke antages at foreligge en generel forpligtelse for udlændingemyndighederne til af egen drift at genoptage en sag med henblik på at vurdere, om betingelserne for den trufne beslutning om udvisning fortsat er til stede.

11.3.2. Forvaltningsprocessuelle regler

En anmodning om genoptagelse af en sag, hvori der er truffet afgørelse om administrativ udvisning, indgives til den myndighed, der har truffet afgørelse i sagen. Udlændingestyrelsens afgørelse kan påklages til Indenrigsministeriet.

11.4. Administrativ ophævelse af et indrejseforbud

11.4.1. Lovbestemmelsen

Et indrejseforbud kan, når omstændighederne taler derfor, senere ophæves, jf. herved udlændingelovens § 32, stk. 4, 1. pkt. Bestemmelsen gælder såvel administrativt fastsatte som domstolsbestemte indrejseforbud.

11.4.2. Historisk baggrund

Udlændingelovudvalget tilkendegav i betænkning nr. 968/1982, at man i forbindelse med, at kompetencen til at træffe afgørelse om udvisning som følge af strafbart forhold blev overført til domstolene, ønskede at opretholde adgangen til at ophæve et indrejseforbud, hvis der indtræder væsentlige ændringer.

Af Udlændingelovudvalgets bemærkninger til den foreslåede bestemmelse om ophævelse af indrejseforbud (udkastet § 24, stk. 3) fremgår således følgende, jf. betænkning nr. 968/1982, side 185:

"Også domstolsbestemte indrejseforbud kan der være behov for at ophæve, hvis der efter dommen indtræder væsentlige ændringer. Sker dette, inden udlændingen er udrejst, bør afgørelsen træffes af retten. Udkastets § 46, stk. 3-5, indeholder nærmere regler herom. Er der forløbet et passende tidsrum efter udrejsen, bør den omstændighed, at afgørelsen er truffet af retten, næppe være til hinder for, at indrejseforbudet ophæves administrativt, og praktiske grunde taler for, at dette kan ske uden indbringelse af spørgsmålet for retten. Det tidsrum, der skal være forløbet, inden ophævelsen kan ske, foreslås fastsat til 2 år efter udrejsen.

Er der indtrådt en ændring i udlændingens situation, som medfører, at den pågældende får opholdstilladelse efter lovudkastets § § 7-8 som A- eller B-flygtning, bør der dog straks være adgang til at ophæve indrejseforbudet."

I forbindelse med kompetenceændringen anså Udlændingelovudvalget det for væsentligt at fjerne de ulemper, der knyttede sig til den tidligere domstolsbestemte udvisning efter den tidligere gældende bestemmelse i straffelovens § 76. Udvalget foreslog således, at et indrejseforbud ikke skulle gælde absolut, at en doms bestemmelse om udvisning - så længe udvisningen ikke er iværksat - under nærmere angivne betingelser skulle kunne optages

til fornyet prøvelse afretten, og at et ved dom meddelt indrejseforbud skulle kunne ophæves administrativt, når der var forløbet mere end 2 år efter udrejsten. Jf. herved betænkning nr. 968/1982, side 75.

11.4.3. Udlændingestyrelsens praksis i forbindelse med ophævelse af indrejseforbud

Meddeles en udlænding, efter at der ved straffedommen eller ved administrativ beslutning er truffet bestemmelse om udvisning af landet, opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens §§ 7-8, ophæves det meddelte indrejseforbud administrativt af Udlændingestyrelsen.

Dette sker efter Udlændingestyrelsens praksis automatisk, uanset om der er tale om udvisning ved dom som følge af strafbart forhold, der isoleret set ville have kunnet medføre udvisning efter udlændingelovens § 22, nr. 2 eller 3, idet det forudsættes, at eventuelt foreliggende udelukkelsesgrunde efter en analog anvendelse af udlændingelovens § 10, stk. 1, er indgået i udlændingemyndighedernes vurdering.

Er der derimod ikke tale om en person, der meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-8, afhænger muligheden for ophævelse af det meddelte indrejseforbud af en konkret vurdering af omstændighederne i den enkelte sag. I praksis ses der bl.a. på, hvor lang tid der er forløbet siden udsendelsen, varigheden af det meddelte indrejseforbud, samt hvorvidt der foreligger væsentlige nye omstændigheder i sagen.

Efter praksis vil en ansøgning om ophævelse af et indrejseforbud meddelt for en periode på 1 år (administrativ udvisning) som udgangspunkt ikke kunne forventes imødekommet. Er indrejseforbuddet meddelt for 3 år (også administrativ udvisning), vil ophævelse efter praksis kunne ske efter forløbet af 1 år fra udsendelsen. Et indrejseforbud meddelt for 5 år vil efter en konkret vurdering kunne blive ophævet efter forløbet af 3 år fra udsendelsen. Er indrejseforbuddet meddelt for 10 år, vil ophævelse, såfremt omstændighederne taler derfor, kunne ske efter forløbet af 5 år, og endelig vil et indrejseforbud meddelt for bestandig kunne ophæves efter en periode på 8 år.

Er udlændingen meddelt indrejseforbud i forbindelse med en udvisning for ulovligt ophold, jf. udlændingelovens § 24, nr. 5, og har pågældende under det ulovlige ophold indgået ægteskab med en i Danmark fastboende person, vil en ansøgning om ophævelse af indrejseforbuddet efter praksis som udgangspunkt kunne forventes imødekommet allerede 6 måneder efter udsendelsen.

De forhold, der kan begrunde en ophævelse af et indrejseforbud, vil normalt være af samme art som dem, der taler for at meddele udlændingen opholdstilladelse, hvilket i første række vil sige en stærk tilknytning til landet eller til herboende personer. Jf. herved Udlændingelovudvalgets betænkning nr. 968/1982, side 185.

Udover af de nævnte tidsmæssige betingelser betinges ophævelsen af et meddelt indrejseforbud derfor ifølge praksis som udgangspunkt af, at udlændingen har indgået ægteskab med en dansk - eller en i Danmark fastboende udenlandsk - statsborger eller på andet grundlag må forventes at kunne blive meddelt opholdstilladelse, såfremt den pågældende ikke var blevet meddelt indrejseforbud.

Endvidere betinges indrejseforbuddets ophævelse af, at udlændingen ikke siden udsendelsen har begået strafbart forhold, ligesom politiets eventuelle udgifter ved udsendelsen skal være tilbagebetalt.

En ansøgning om ophævelse af et meddelt indrejseforbud vil, selv om de ovennævnte betingelser måtte være opfyldt, som udgangspunkt ikke blive imødekommet, såfremt udlændingen ikke samtidig indgiver en ansøgning om opholdstilladelse. Ønsker udlændingen således ikke at tage fast ophold i Danmark - eksempelvis hos en herboende ægtefælle - vil ægteskabet almindeligvis ikke kunne begrunde en ophævelse af det meddelte indrejseforbud. Udlændingen vil derimod efter omstændighederne kunne meddeles besøgsvisum.

Bestemmelsen i udlændingelovens § 32, stk. 4, gælder såvel administrativt fastsatte som domstolsbestemte indrejseforbud. Ophævelse af sådanne indrejseforbud forudsætter, at der foreligger væsentlige nye omstændigheder, jf. herved udlændingelovskommentaren, side 270, note 5, og side 273, note

6. For domstolsbestemte indrejseforbud gælder imidlertid, at der skal være forløbet 2 år fra udrejsen, før ophævelse af indrejseforbuddet kan finde sted. Bortset fra de tilfælde, der er nævnt i udlændingelovens § 50, kan udlændingen således i de første 2 år efter udrejsen ikke få ophævet et domstolsbestemt indrejseforbud, uanset hvilken tilknytning den pågældende påberåber sig. Den eneste undtagelse fra 2 års grænsen er, at der meddeles udlændingen opholdstilladelse som flygtning efter udlændingelovens §§7-8.

11.4.4. Processuelle regler

Afgørelse om ophævelse af et indrejseforbud efter udlændingelovens § 32, stk. 4, træffes af Udlændingestyrelsen, jf. udlændingelovens § 46, stk. 1. Udlændingestyrelsens afslag kan påklages til indenrigsministeren, jf. udlændingelovens § 46, stk. 2.

Kapitel 12

Udsendelse af udviste udlændinge

12.1. Indledning

Rigspolicehens Afdeling E, Den centrale Politiafdeling, varetager i forbindelse med effektueringen af udsendelsen af udlændinge, der er blevet udvist i forbindelse med en dom for et strafbart forhold, dels en koordinerende funktion i forhold til politikredsene, dels en række selvstændige funktioner. Den centrale Politiafdelings funktioner samt de opgaver, som varetages af politikredsene, beskrives nedenfor i afsnit 12.2.-12.10. I afsnit 12.8. beskrives herunder de særlige spørgsmål, der opstår, når der i forbindelse med en foranstaltningsdom træffes bestemmelse om udvisning.

De særlige forhold, der gør sig gældende ved effektueringen af udvisning ved dom af udlændinge, som forud for udvisningen har haft opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-8, eller som er asylansøgere, er nærmere beskrevet i kapitel 13, afsnit 7.-9.

De opgaver, som Den centrale Politiafdeling og politikredsene varetager i forbindelse med en udsendelse, når der administrativt af Udlændingestyrelsen er truffet afgørelse om udvisning, og de procedurer, der følges i forbindelse hermed, svarer i store træk til de opgaver, der varetages i forbindelse med udsendelse efter en dom om udvisning, og procedurerne i forbindelse hermed.

12.2. Afsoningsforhold for udlændinge, der skal udvises

12.2.1. Afsoningsstedet/anbringelsesstedet

I bilag til Direktoratet for Kriminalforsorgens cirkulære nr. 122 af 29. august 1983 om anbringelse af personer, der er idømt frihedsstraf eller forvaring, og om overførsel af indsatte mellem kriminalforsorgens institutioner

er der fastsat retningslinjer for anbringelse af fængselsdømte. Det fremgår heraf, at udlændinge, der kan påregnes udvist af landet efter straffens udståelse, og som ikke kan anbringes efter et geografisk nærhedsprincip, placeres i de to lukkede anstalter - Statsfængslet i Horsens og Statsfængslet i Nyborg. Taler en særlig familiemæssig tilknytning for placering på Sjælland, kan anbringelse ske i Statsfængslet i Vridsløselille. Hæftedømte udlændinge, der er udvist, anbringes ifølge praksis i arresthusene. I enkeltstående tilfælde er udviste udlændinge, der er på fri fod efter domsafsigelsen, blevet anbragt i åben anstalt.

Efter bestemmelserne i straffelovens §§ 68-70 kan retten træffe bestemmelse om anvendelse af andre foranstaltninger end straf. For at udvisning kan ske er det en betingelse, at der er tale om en anden strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter, jf. §§ 22-24.

Der vil således i forbindelse med udvisning kunne træffes bestemmelse om anbringelse på psykiatrisk hospital, herunder Sikringsanstalten. Den pågældende vil ved en dom til anbringelse være indlagt på psykiatrisk hospital eller Sikringsanstalten.

Der kan endvidere træffes bestemmelse om psykiatrisk behandling under tilsyn af Kriminalforsorgen under udskrivning. Denne foranstaltning er kendetegnet ved, at den pågældende alene er indlagt i perioder, hvor dette skønnes påkrævet.

Endelig kan den pågældende efter straffelovens § 70 idømmes forvaring. Den pågældende vil ved en dom til forvaring være anbragt på Sikringsanstalten.

12.2.2. Regler og praksis vedrørende (prøve)løsladelse af udlændinge, der skal udvises

Tidspunktet for effektueringen af en udvisning afhænger af tidspunktet for udlændingens løsladelse/prøveløsladelse.

Udlændinge, der skal udvises, løslades som hovedregel på prøve i henhold

til straffelovens § 38, stk. 2, når 7/12, dog mindst 2 måneder, afstraffetiden er udstået, jf. § 1, stk. 2, i justitsministeriets cirkulære nr. 109 af 16. juni 1982 om behandling af sager om løsladelse på prøve m.v. og pkt. II. A. 1. i Justitsministeriets vejledning af 10. januar 1994 om løsladelse på prøve.

Baggrunden for reglen om, at udlændinge, der skal udvises, løslades efter straffelovens § 38, stk. 2, efter afsoning af 7/12 af straffen, er bl.a., at udlændinge generelt har særligt vanskelige afsoningsmæssige forhold. Sproglige vanskeligheder kan føre til en urimelig isolation og være en hindring for den pågældendes deltagelse i undervisning m.v. Den omstændighed, at straffen afsones et sted, hvor den dømtes pårørende i almindelighed ikke har mulighed for at aflægge besøg, kan være en særlig psykisk belastning.

Ud over den sproglige og sociale isolation vil strafafsoningen for udenlandske indsatte på grund af udvisningsafgørelsen ofte foregå under særligt ugunstige forhold. Udvisningsafgørelsen medfører således bl.a., at de pågældende udlændinge normalt afskæres fra at blive anbragt i åben anstalt og fra at opnå udgangstilladelse.

Det er en forudsætning for iværksættelsen af prøveløsladelsen, at udvisningen kan gennemføres. Der fastsættes alene vilkår om prøvetid. Dog er der i henhold til lov nr. 214 af 31. maj 1963 om samarbejde med Finland, Norge og Sverige angående fuldbyrdelse af straf m.v. mulighed for at overføre tilsyn mellem de nordiske lande, jf. pkt. III i Justitsministeriets vejledning af 10. januar 1994 om løsladelse på prøve.

Løsladelse, før 7/12 af straffen er udstået, sker kun, såfremt de særlige omstændigheder, som er nævnt i straffelovens § 38, stk. 2, er til stede. I praksis stilles der imidlertid i tilfælde af en forestående effektivering af en udvisning ikke samme krav til dokumentationen for, at disse omstændigheder foreligger, som det er tilfældet i andre sager. Navnlig vægtige humanitære grunde, nogenlunde svarende til sædvanlige benådningsgrunde, kan begrunde prøveløsladelse allerede, når halvdelen af straffen er udstået.

Efter gældende praksis sker der ikke ved 7/12-tid tvangsprøveløsladelse af udlændinge, som skal udvises. En prøveløsladelse på dette tidspunkt sker altså alene efter den pågældendes eget ønske, idet denne "førtidsløsladelse" anses for en begunstigende afgørelse over for den indsatte.

Derimod er det praksis, at der ved 2/3-tid sker tvangsprøveløsladelse. Foreligger der helt ekstraordinære omstændigheder, der taler for en forbliven i anstalten, kan Direktoratet for Kriminalforsorgen dog give tilladelse til, at anstalten ikke tvangsprøveløslader den indsatte.

12.3. Politikredsens indberetning til Den centrale Politiafdeling af indrejseforbud meddelt ved dom

Det er en forudsætning for Den centrale Politiafdelings varetagelse af afdelingens funktioner i forbindelse med effektueringen af udvisninger ved dom, at Den centrale Politiafdeling tidligt bliver orienteret om udvisningsafgørelserne, således at der under afsoningsforløbet kan arbejdes med sagen med henblik på at tilvejebringe forudsætningerne for, at udsendelse kan ske, når (prøve)løsladelsestidspunktet indtræder.

Det påhviler derfor politikredsene hurtigst muligt at indberette indrejseforbud meddelt ved dom til Den centrale Politiafdeling. Politikredsene skal i den forbindelse medsende udskrift af dombogen. Er dommen anket, skal dette fremgå af indberetningen. I tilfælde af anke anmoder Den centrale Politiafdeling telefonisk politikredsen om at indsende ankedommen, når denne foreligger. Sagerne holdes i erindring, således at der kan ske opfølgning over for politikredsene.

Desuden videresender Rigspolitechefens Afdeling D, Kriminalregisteret, - som en ekstra sikkerhed - efter opdatering af dommen, herunder afgørelsen om udvisning, alle de indberetninger - med domsudskrifter - vedrørende udviste udlændinge, som modtages fra politikredsene, til Den centrale Politiafdeling. Er den ankede dom modtaget fra Kriminalregisteret, vil ankedommen ligeledes efter opdatering blive modtaget derfra.

Modtager Den centrale Politiafdeling fra Kriminalregisteret indberetning om en afsagt dom, som ikke tidligere er indberettet fra politikredsen, kontaktes politikredsen med henblik på at fastlægge, hvem der skal forestå den videre sagsbehandling.

12.4. Den indledende sagsbehandling i Den centrale Politiafdeling, når indberetningen om indrejseforbud modtages fra politikredsen/Kriminalregisteret

12.4.1. Oprettelse af en sag, kontrol i registre m.v.

På baggrund af det modtagne materiale oprettes der i Den centrale Politiafdeling en sag på den udviste udlænding. Der indhentes i den forbindelse oplysninger fra Kriminalregisteret om, hvorvidt - og i givet fald hvor - udlændingen er indsat til afsoning. På baggrund af oplysningerne om anholdelsesti dspunktet beregnes datoerne for udlændingens forventede prøveløsladelse efter afsoning af henholdsvis 7/12 og 2/3 af straffen, idet eventuelle perioder, hvor udlændingen har været på fri fod, fratrækkes. Endvidere kontrolleres opdateringen i Kriminalregisteret af den pågældende udlændings nationalitet.

Det kontrolleres endvidere ved opslag i Udlændingeregisteret, om udlændingen er registreret heri. Er dette ikke tilfældet, anmodes Udlændingestyrelsen ved en telefax om, at udlændingen tildeles et udlændingenummer, der efterfølgende telefonisk meddeles Den centrale Politiafdeling.

12.4.2. Situationen, hvor afsoning ikke er påbegyndt

Har udlændingen endnu ikke påbegyndt sin afsoning, anmodes politikredsen ved en skrivelse om skriftligt at indberette til Den centrale Politiafdeling, når der sker tilsigelse til afsoning med oplysning om afsoningsstedet.

Denne situation, hvor en udvist udlænding er på fri fod efter endelig dom uden at have afsonet (hele) straffen, kan eksempelvis opstå, når en udlænding, som igennem nogen tid har været varetægtsfængslet efter retsplejeloven som sigtet i en straffesag, løslades inden domsforhandlingen. Idømmes udlændingen efterfølgende en frihedsstraf, som ikke kan anses for udstået med varetægtsfængslingen, og træffes der bestemmelse om udvisning i forbindelse hermed, forekommer det, at retten ikke finder betingelserne for at varetægtsfængsle den pågældende, indtil fuldbyrdelse af den resterende straf kan iværksættes (retsplejelovens § 769/udlændingelovens § 35), op-

fyldt. Udlændingen vil således - på trods af bestemmelsen om udvisning - være på fri fod, indtil der sker indkaldelse til afsoning. Det samme vil kunne være situationen, hvor der ikke har været tale om varetægtsfængsling efter retsplejeloven forud for domsafsigelsen, eller hvor en dom, der indeholder bestemmelse om udvisning, ankes, og hvor retten ikke finder grundlag for at varetægtsfængsle udlændingen under ankesagens behandling.

12.4.3. Pas, flybilletter og personlige papirer

Når en udlænding indsættes til strafafsoning, sender politikredsen den pågældendes pas/rejselegitimation, en eventuel flybillet og eventuelle personlige papirer til Den centrale Politiafdeling. Modtagelsen af pas og flybillet opdateres i Udlændingeregisteret.

Flybilletten vil i de tilfælde, hvor gyldighedsperioden udløber inden prøveløsladelsestidspunktet, via et rejsebureau blive søgt ændret eller eventuelt refunderet. Refunderes billetten, sender Den centrale Politiafdeling penge til afsoningsstedet med henblik på indsættelse på udlændingens konto. I visse tilfælde vil en ændring eller refundering af billetten være uforholdsmæssigt besværlig. I sådanne tilfælde sendes billetten til afsoningsstedet med anmodning om, at billetten udleveres til udlændingen. Udlændingen orienteres i den forbindelse om, at pågældende selv må søge at få billetten refunderet.

12.4.4. Vurdering af udlændingens identitet, nationalitet og pasforhold

På baggrund af de modtagne oplysninger - og om fornødent tillige på baggrund af akterne i straffesagen og akter i en eventuel udlændingesag, der rekvireres fra henholdsvis politikredsen og Udlændingestyrelsen - vurderes det, om udlændingens identitet og/eller nationalitet er fastlagt med tilstrækkelig sikkerhed. Må udlændingen anses for uidentificeret, eller foreligger der andre problemer omkring identitet/nationalitet - f.eks. spørgsmål om statsløshed - kan der være anledning til - alt afhængigt af problemets karakter, den tid, der erfaringsmæssigt kan forventes at skulle anvendes til at afklare spørgsmålet, og den tid, der vil gå, indtil (prøve)løsladelse kan fin-

de sted - straks at påbegynde undersøgelser med henblik på løsning af identitetsproblemer m.v.

Er der ikke problemer for så vidt angår identiteten/nationaliteten, men mangler udlændingen et pas, eller vil passet udløbe inden det første, mulige tidspunkt for prøveløsladelse (7/12-tid), vurderes det ligeledes på baggrund af erfaringerne fra tidligere sager vedrørende personer med samme nationalitet, hvor lang tid der må forventes at skulle bruges med henblik på at få udstedt et (nyt) pas eller at få forlænget det gamle pas. Sagen fremtages i god tid forud for den beregnede prøveløsladelsesdato med henblik herpå, jf. nærmere afsnit 12.6.

12.5. Fastsættelse af udrejsefrist og forkyndelse heraf m.v.

12.5.1. Fastsættelse af en udrejsefrist

Er en udlænding blevet udvist ved dom, fastsættes udrejsefristen af politiet, jf. udlændingelovens § 33, stk. 8. Udrejse fri sten fastsættes i praksis som udgangspunkt af Den centrale Politiafdeling.

Ifølge udlændingelovens § 33, stk. 2, må fristen for udrejse, bortset fra påtrængende tilfælde, ikke være kortere end 15 dage eller, hvis udlændingen er statsborger i et andet nordisk land og har haft bopæl her i landet, eller hvis udlændingen hidtil har haft opholdstilladelse her i landet, 1 måned. Skal udrejse ske i forbindelse med en løsladelse efter afsoning af frihedsstraf antages det almindeligvis, at der er tale om et "påtrængende tilfælde", og udrejsefristen fastsættes derfor således, at det påhviler udlændingen at udrejse "straks efter udstået straf. Politiets fastsættelse af udrejse fri sten kan ikke indbringes for indenrigsministeren, jf. udlændingelovens § 48, stk. 1, sidste pkt.

12.5.2. Forkyndelse af udrejsefrist m.v.

Forkyndelse af udrejsefristen sker ved, at Den centrale Politiafdeling sender en skrivelse vedlagt et dateret blanketsæt til afsoningsstedet med henblik på

forkyndelse. Samtidig med forkyndelsen af den fastsatte udrejsefrist, forkyndes tillige det meddelte indrejseforbud, ligesom udlændingen orienteres om strafansvaret ved overtrædelse heraf, jf. udlændingelovens § 32, stk. 3.

Blanketten indeholder endvidere en orientering til udlændingen om, at udvisning normalt vil finde sted til hjemlandet. Udlændingen gives i den forbindelse mulighed for at oplyse om ønsker om udsendelse til andre lande end hjemlandet. Se nærmere herom i afsnit 12.7.4.

Endelig indeholder blanketten en orientering om bestemmelsen i udlændingelovens § 43, stk. 1, hvorefter de udgifter, der for udlændingens vedkommende er forbundet med udsendelsen, skal afholdes af denne. Udlændingen kan ved sin underskrift erklære sig indforstået med, at hans kontante midler, bortset fra et angivet beløb til afholdelse af små fornødenheder under rejsen, anvendes til betaling af befordringsudgiften ved udvisningen af landet. Dette gælder ligeledes de arbejdspenge/løsladelsespenge, der eventuelt tilkommer udlændingen fra Kriminalforsorgen. Der henvises i øvrigt til afsnit 12.7.7.

Blanketsættet, der består af to blanketter på dansk og to på et fremmedsprog, findes på følgende sprog: albansk, arabisk, bulgarsk, engelsk, estisk, farsi, finsk, fransk, hollandsk, italiensk, kinesisk, lettisk, litauisk, polsk, rumænsk, russisk, serbisk/kroatisk, somalisk, spansk, swahili, tamilsk, tyrkisk, tysk og urdu. Findes der ikke et blanketsæt på et sprog, som udlændingen forstår, eller er udlændingen analfabet eller uden et skriftsprog, anvendes der tolk ved forkyndelsen.

Afsoningsstedet forkynder blanketsættet efter retningslinjerne i Direktoratet for Kriminalforsorgens cirkulæreskrivelse af 12. september 1996 om forkyndelse af udrejsefrist for visse udlændinge. Afsoningsstedet tilbagesender sagen til Den centrale Politiafdeling i forkyndt stand med oplysning om forkyndelsestidspunktet.

12.5.3. Tilfælde, hvor fastsættelse af en udrejsefrist og forkyndelse af denne m.v. varetages af politikredsene

I hastende tilfælde, f.eks. når udsendelse af udlændingen skal ske i umiddelbar tilknytning til domsafsigelsen eller efter afsoning af en kortvarig frihedsstraf, fastsætter den politikreds, der har behandlet straffesagen - typisk en grænsepolitikreds - selv udrejse fri sten og forkynder denne og indrejseforbuddet i overensstemmelse med de ovenfor i afsnit 12.5.1. beskrevne regler i udlændingeloven og under anvendelse af den blanket, der er omtalt i afsnit 12.5.2.

12.6. Den centrale Politiafdelings behandling af sager, som kræver en særlig forberedelse, for effektivering af udvisningen kan ske

12.6.1. Fremtagelse af sagen

Sagen fremtages, når prøveløsladelse er forestående, således at selve udsendelsen kan forberedes. Fremtagelsestidspunktet vil afhænge af karakteren og omfanget af de forberedelser, der er nødvendige for at kunne gennemføre udsendelsen, herunder ikke mindst udlændingens dokumentforhold.

12.6.2. Underretning fra Kriminalforsorgen om mulige udsendelsesproblemer

Ved Direktoratet for Kriminalforsorgens cirkulæreskrivelse af 17. juni 1988 om indberetning om udlændinge, der skal udvises, er det bestemt, at anstalten i god tid forinden forventet prøveløsladelse orienterer direktoratet, såfremt man er vidende om eller har grundlag for at formode, at udvisningsbeslutningen næppe vil kunne gennemføres umiddelbart i forbindelse med løsladelsen. Direktoratet vil herefter kunne underrette Den centrale Politiafdeling herom med henblik på, at afdelingen kan påbegynde afklaringen af de spørgsmål, der har betydning for udvisningsbeslutningen.

12.6.3. Behandlingen af sager, hvor udlændingen er uidentificeret, eller hvor der er tvivl om den oplyste identitet/nationalitet

Sager, hvor udlændingen er uidentificeret, eller hvor der er tvivl om den oplyste identitet/nationalitet, vil, hvis Den centrale Politiafdeling ikke allerede er begyndt at arbejde med identitetsspørgsmålet på det tidspunkt, hvor sagen modtages i Den centrale Politiafdeling, jf. ovenfor afsnit 12.4.4., blive fremtaget på et tidligt tidspunkt forud for (prøve)løsladelsestidspunktet. Dette sker med henblik på, at identiteten kan være fastlagt, når det bliver aktuelt at udsende udlændingen af landet.

En uidentificeret, udvist udlænding, som ikke vil udrejse frivilligt, er ofte ikke interesseret i at medvirke ved fremskaffelse af rejselegitimation, hvilket vanskeliggør fremskaffelsen heraf. De fleste landes repræsentationer stiller således krav om, at udlændingen fremstilles personligt på ambassaden/konsulatet med henblik på, at personalet gennem en samtale med udlændingen kan sikre, at vedkommende er statsborger i det pågældende land.

Når en udlænding fremstilles på en udenlandsk repræsentation, sker det ofte, at udlændingen oplyser at være af en anden nationalitet eller nægter at udtale sig overhovedet, hvorefter repræsentationen afviser at udstede rejselegitimation til den pågældende. Det forekommer ligeledes, at udlændingen nægter at underskrive papirer, som er nødvendige med henblik på udstedelse af et rejsedokument.

Efter udlændingelovens § 40, stk. 3, som blev indsat i udlændingeloven ved lov nr. 381 af 22. maj 1996, der trådte i kraft den 1. juni 1996, skal udlændingen i udsendelsessituationen meddele de nødvendige oplysninger og medvirke til tilvejebringelse af nødvendig rejselegitimation og visum og til udreisen i øvrigt. Bestemmelsen indeholder endvidere hjemmel til, at retten på begæring af politiet - hvis det skønnes fornødent - kan bestemme, at en udlænding, der ikke ønsker at medvirke til tilvejebringelse af rejselegitimation, visum m.v., skal fremstilles for hjemlandets eller et andet lands repræsentation.

Rigspolitiet har i perioden fra ikrafttrædelsen af bestemmelsen i udlændingelovens § 40, stk. 3, den 1. juni 1996 og indtil den 1. december 1996 i 7

tilfælde fået rettens kendelse til tvangsmæssig fremstilling af en udlænding på udlændingens ambassade med henblik på fastlæggelse af identitet/udstedelse af rejsedokument/hjemrejsetilladelse. I 3 af sagerne kærede udlændingen kendelsen til Østre Landsret, som stadfæstede byrettens kendelse. Kæremålene har ikke været tillagt opsættende virkning. Der foreligger ikke sager, hvor retten har undladt at imødekomme Rigspolitiets begæring.

Udlændingenes reaktion på kendelserne om tvangsfremstilling har hidtil været, at de fortsat ikke har ønsket at medvirke ved fremstillingen på ambassaden.

I det omfang udstedelse af rejsedokumenter m.v. forudsætter en aktiv handling fra udlændingens side - f.eks. underskrift på en ansøgningsblanket - har en kendelse om tvangsmæssig fremstilling ingen effekt over for en udlænding, som ikke vil samarbejde. Der har ikke på nuværende tidspunkt kunnet konstateres nogen målelig "præventiv effekt" af hjemmelen til tvangsfremstilling.

Efterforskningen i sager vedrørende uidentificerede udlændinge er ofte langvarig og er besværliggjort af udlændingens totale uvilje mod at medvirke.

Med henblik på en fastlæggelse af udlændingens identitet udsendes sædvanligvis forespørgsler til relevante lande via Interpol, ligesom politiet retter forespørgsler til udenlandske repræsentationer her i landet og til danske repræsentationer i relevante lande.

12.6.4. Behandlingen af sager, hvor der skal tilvejebringes et rejsedokument (pas)

Er udlændingen ikke i besiddelse af pas/rejselegitimation, eller er passets/rejselegitimationens gyldighedsperiode udløbet, vil arbejdet med at tilvejebringe et rejsedokument blive iværksat i god tid forud for tidspunktet for den forventede prøveløsladelse.

Tilvejebringelse af pas eller anden rejselegitimation varetages af Den cen-

trale Politiafdeling, som i kraft af arbejdet med at forberede udsendelser i andre sager end udvisningssager, er i besiddelse af en betydelig ekspertise på dette område. I et vist omfang sker dette i et samarbejde med afsoningsstedet.

12.7. Planlægningen og effektueringen af udsendelsen

12.7.1. Indledning

Planlægningen og effektueringen af udsendelsen varetages almindeligvis af Den centrale Politiafdeling. I visse tilfælde, eksempelvis hvor udsendelse skal ske i umiddelbar tilknytning til domsafsigelsen eller efter afsoning af en kortvarig frihedsstraf, står politikredsen - typisk en grænsepolitikreds - dog selv for udsendelsen.

Ønsker udlændingen ikke at medvirke til en udsendelse, som skal ske med fly, forelægger politikredsen pr. telefax sagen for Den centrale Politiafdeling, som herefter træffer bestemmelse om, hvorvidt udsendelsen skal ske under ledsagelse af politipersonale. Træffes der bestemmelse om, at udsendelsen skal foregå under ledsagelse, overtager Den centrale Politiafdeling den videre sagsbehandling efter nærmere aftale med politikredsen.

12.7.2. Tidspunktet for udsendelsen

Kan udlændingen løslades efter afsoning af 7/12 af straffen, planlægges udsendelsen til at skulle ske umiddelbart efter prøveløsladestidspunktet eller så hurtigt som muligt herefter.

Prøveløslades udlændingen efter afsoning af 2/3 af straffen, eller sker der løsladelse efter afsoning af hele straffen (kortvarige domme), planlægges udsendelsen til at finde sted på prøveløsladelsesdatoen eller nærmeste hverdag før dette tidspunkt.

Anvendelsen af udvisning i forbindelse med betingede domme sker i forholdsvis få tilfælde. Er der tale om en udlænding uden tilknytning til Dan-

mark, vil der typisk blive idømt en kortere, ubetinget frihedsstraf - også i tilfælde, hvor en person med tilknytning til Danmark normalt ville blive idømt en betinget straf.

I det omfang, der idømmes en betinget dom, der tillige indeholder bestemmelse om udvisning, vil effektueringen af udvisningen som udgangspunkt ske i umiddelbar tilknytning til domsafsigelsen. Er dette ikke praktisk muligt, vil udlændingen - som det kan være tilfældet ved ubetingede domme - blive varetægtsfængslet efter udlændingelovens § 35 med henblik på fuldbyrdelse af bestemmelsen om udvisning.

Rigspolitiet har ikke kendskab til afgørelser, hvor der er truffet bestemmelse om udvisning i tilknytning til betingede domme med vilkår, og hvor vilkåret efter sit indhold har forhindret en umiddelbar effektivering af bestemmelsen om udvisning.

12.7.3. Varetægtsfængsling efter udlændingelovens § 35, når udsendelse ikke kan ske ved prøveløsladelsen

Er det på grund af flyafgangstider eller mere langvarige udsendelseshindringer, f.eks. fortsatte identitetsproblemer, manglende rejsedokumenter eller en uafsluttet asylsag, ikke muligt at gennemføre en udsendelse i umiddelbar tilknytning til prøveløsladelsen, vil udlændingen ved prøveløsladelsen som udgangspunkt blive fremstillet i retten og begæret varetægtsfængslet i medfør af udlændingelovens § 35 med henblik på at sikre udlændingens tilstedeværelse, indtil bestemmelsen om udvisning kan fuldbyrdes.

Fremstillingen for retten vil ske i den retskreds, hvor afsoningsstedet er beliggende, og ved den lokale politimesters foranstaltning. Udlændingen får i forbindelse med fremstillingen beskikket en advokat afretten. Såfremt retten træffer beslutning om varetægtsfængsling, vil udlændingen blive anbragt i et lokalt arresthus.

Skal Den centrale Politiafdeling efter aftale med politikredsen forestå den fortsatte behandling af sagen, overføres udlændingen typisk til Vestre Fængsel, og eventuelle fremstillinger med henblik på forlængelse af vare-

tægtsfængslingen sker i Københavns byret ved Den centrale Politiafdelings foranstaltning. Når sagen og udlændingen overføres til Den centrale Politiafdeling/Vestre Fængsel, afsluttes sagen i den retskreds, hvor den første fremstilling fandt sted, hvorefter Den centrale Politiafdeling ved henvendelse til Københavns byret straks foranlediger beskikkelse af en ny advokat, som kan varetage udlændingens interesser under varetægtsfængslingen.

12.7.4. Udsendelseslandet

Udvisningen vil som udgangspunkt blive effektueret til det land, hvor udlændingen er statsborger. Har udlændingen imidlertid en gyldig opholdstilladelse i et tredjeland, eller er et tredjeland i øvrigt på andet grundlag indstillet på at modtage den pågældende, vil udvisningen efter udlændingens ønske kunne effektueres dertil, forudsat at sikkerhed for indrejse kan opnås i rimelig tid forud for prøveløsladelsestidspunktet, og såfremt (rejse)udgifterne ved at effektuere udvisningen til tredjelandet ikke væsentligt overstiger udgifterne ved at effektuere udvisningen til hjemlandet (statsborger-skabs] andet).

Som nævnt ovenfor i afsnit 12.5.2. orienteres udlændingen allerede om disse forhold i den blanket, som anvendes ved forkyndelsen af udrejsefrist m.v.

12.7.5. Vurdering af, om en udsendelse med fly skal ske under ledsagelse

Skal udsendelsen ske med fly, vurderes det i den enkelte sag, om der er behov for at ledsage udlændingen til udsendelsesdestinationen eller en mellemlandingsdestination. Beslutning om ledsagelse vil typisk blive truffet, hvis det på baggrund af udlændingens tilkendegivelser om manglende medvirken til udsendelsen eller hans (voldelige) adfærd i øvrigt vurderes, at ledsagelse er nødvendig af hensyn til gennemførelsen af udsendelsen og/eller flysikkerheden.

Sker udsendelsen under ledsagelse, orienterer Den centrale Politiafdeling de lokale Interpol-kontorer på ankomstdestinationen og eventuelle transitdestinationer om rejsen og dennes formål.

12.7.6. Den sidste forberedelse af udsendelsen

12.7.6.1. Indkøb af billetter m.v.

Når udlændingen er identificeret og er i besiddelse af et gyldigt pas eller anden gyldig rejselegitimation, vil forberedelserne med henblik på gennemførelse af udvisningen navnlig bestå i planlægning af selve rejsen, herunder indkøb af billetter til udlændingen og eventuelt ledsagende politipersonale.

12.7.6.2. Afsoningsstedets forberedelser

På udsendelsesdagen vil afsoningsstedet - forinden politiets afhentning af udlændingen - have sørget for, at udlændingen har pakket sine effekter, fået udbetalt sine løsladelsespenge og fået forkyndt prøveløsladelsen.

12.7.7. Udgifterne ved udsendelsen

Efter udlændingelovens § 43, stk. 1, skal udlændingen afholde de udgifter, der for udlændingens vedkommende er forbundet med en udrejse, som politiet drager omsorg for. Har udlændingen ikke tilstrækkelige midler, afholdes udgifterne foreløbig af statskassen.

Er der blevet udbetalt løsladelsespenge til udlændingen i forbindelse med prøveløsladelsen, afkræves udlændingen en del af disse til dækning af politiets udgifter ved udsendelsen, herunder eksempelvis til udlændingens flybillet og betaling for overvægt af bagage. Der udbetales dog altid et mindre beløb til udlændingen til fortæring under rejsen og efter omstændighederne til den videre befordring i hjemlandet.

Udlændingen orienteres om disse forhold i den blanket, der anvendes ved forkyndelsen af udrejse frist m.v., jf. afsnit 12.5.2.

I forbindelse med en eventuel senere ansøgning om ophævelse af det meddelte indrejseforbud, jf. udlændingelovens § 32, stk. 4, vil det normalt blive stillet som en betingelse for indrejseforbuddets ophævelse, at udlændingen

tilbagebetaler eventuelle udgifter, som statskassen måtte have afholdt i medfør af udlændingelovens § 43.

12.8. Effektivering af udvisning ved foranstaltningsdomme

12.8.1. Fastsættelse af udrejsefrist

Når der er truffet bestemmelse om udvisning i tilknytning til en dom efter straffelovens §§ 68-70, vil politiet i lighed med, hvad der er tilfældet ved domme med hæfte- eller fængselsstraf, der indeholder bestemmelse om udvisning, skulle fastsætte en udrejsefrist i medfør af udlændingelovens 33, stk. 8.

12.8.2. Typer af foranstaltningsdomme

Domme efter straffelovens § 68 og § 70 er kendetegnede ved, at de efter deres indhold er tidsubestemte. I domme efter straffelovens § 69, der medfører eller giver mulighed for anbringelse i institution, skal der fastsættes en længstetid for dette ophold, jf. straffelovens 69, stk. 2.

Foranstaltningsdomme kan forekomme i flere kombinationer. Der er domme til anbringelse, der minder om en "almindelig" afsoningssituation, hvor den dømte er frihedsberøvet, men også domme, der efter deres indhold giver mulighed for, at den dømte i kortere eller længere perioder befinder sig "på fri fod". Dette kan fremgå af dommens oprindelige indhold, men kan også være bestemt ved en senere foranstaltningsændring i medfør af straffelovens § 72.

Nedenfor beskrives nogle eksempler på indholdet af forskellige former for foranstaltningsdomme.

A. Domme, hvor der dømmes til anbringelse på et psykiatrisk hospital

Denne foranstaltning minder om et almindeligt afsoningsforløb, idet den pågældende er frihedsberøvet. Der behøver imidlertid ikke at være tale om

en stationær tilstand, idet den pågældende - via en foranstaltningsændring - vil kunne overføres til en foranstaltning af mindre indgribende karakter, der bl.a. kan indebære, at den pågældende er "på fri fod".

B. Domme, hvor der dømmes til psykiatrisk behandling på psykiatrisk hospital under tilsyn af Kriminalforsorgen under udskrivning, således at der af Kriminalforsorgen i forbindelse med overlægen kan træffes bestemmelse om genindlæggelse

Denne foranstaltning forekommer i flere varianter, men er kendetegnet ved, at den pågældende alene er indlagt i perioder, hvor dette skønnes påkrævet.

Denne foranstaltning kan endvidere være resultatet af en foranstaltningsændring i forhold til en dom til anbringelse på psykiatrisk hospital.

C. Domme, hvor der dømmes til ambulant psykiatrisk behandling

Denne foranstaltning har som forudsætning, at den pågældende kan fungere normalt i samfundet under en eller anden form for ambulant behandling.

Er det den oprindelige foranstaltningsdom, der indeholder bestemmelse om ambulant behandling, vil der ikke samtidig kunne træffes bestemmelse om udvisning, idet en sådan dom ikke indeholder et frihedsberøvende element. Derimod kan der - i hvert fald i teorien - være tale om en foranstaltningsændring i forhold til en tidligere - mere indgribende - foranstaltningsdom.

D. Domme, hvor der idømmes forvaring

For så vidt angår dom til forvaring i Sikringsanstalten henvises til bemærkningerne ovenfor under A.

Ved foranstaltningsdomme, der tillige indeholder bestemmelse om udvisning, vil der - i modsætning til hvad der er tilfældet ved almindelige, tidsbestemte straffe - efter den nuværende praksis ofte være perioder - af kortere eller længere varighed, hvor udlændingen er "på fri fod" efter domsafsigelsen, idet udlændingen er undergivet en eller anden form for behandling i overensstemmelse med en endnu ikke ophævet foranstaltningsdom.

Der er ikke tale om det store antal foranstaltningsdomme, der tillige indeholder bestemmelse om udvisning. Der foreligger ingen umiddelbart tilgængelige statistiske oplysninger om antallet af sådanne domme, men Rigspolitiet har løbende 5-6 sager vedrørende foranstaltningsdomme, der afventer effektivering af en bestemmelse om udvisning. Antallet synes imidlertid at have været stigende de seneste par år.

Som eksempler på domme, hvor Højesteret har truffet bestemmelse om udvisning af personer, der samtidig er idømt en foranstaltning efter straffelovens §§ 68-70, kan henvises til U 1993.827 H, U 1993.889 H, U 93.916 H og U 96.1460 H.

12.8.3. Forkyndelse af udrejsefrist

I praksis forkynder Rigspolitiet også i forbindelse med foranstaltningsdomme udrejsefristen i henhold til udlændingelovens § 33, stk. 8, ved anvendelse af den blanket, der er omtalt i afsnit 12.5.2., og hvorefter udrejsefristen som hovedregel fastsættes til "straks efter udstået straf, hvilket har givet anledning til kritik fra de behandlende overlæger, idet der i foranstaltningsdomme netop typisk er frifundet for straf.

I forbindelse med forkyndelse af udrejse fri sten i relation til foranstaltningsdomme, hvor udlændingen er indlagt, tager Rigspolitiet kontakt til det lægelige personale og anmoder om underretning, når udlændingen står for at skulle udskrives - enten fordi dommen efter sin ordlyd giver mulighed herfor, eller fordi der er truffet bestemmelse om foranstaltningsændring, jf. straffelovens § 72. Det er imidlertid vigtigt at understrege, at der her er tale om et ureguleret område, hvorfor det lægelige personale ikke er forpligtet til at underrette Rigspolitiet i forbindelse med udskrivning.

12.8.4. Bidrag til fortolkning af, hvornår der kan ske effektivering af en bestemmelse om udvisning, der er truffet i forbindelse med en foranstaltningsdom

Udlændingeloven og lovens forarbejder forholder sig ikke til spørgsmålet

om, hvornår en bestemmelse om udvisning i en dom vedrørende en foranstaltning efter straffelovens §§ 68-70 kan effektueres.

Det er således efter de gældende regler uafklaret, hvornår udlændingen kan pålægges at udrejse af landet.

Domstolene har ikke direkte forholdt sig til spørgsmålet. Højesteret har i en dom af 12. august 1993 (U 1993. 827 H) udtalt følgende:

"Som antaget ved Højesterets dom af 27. september 1985 (U 1985. 940 H) udelukker det ikke i sig selv udvisning i henhold til udlændingelovens § 22, nr. 3, at en tiltalt er frifundet for straf i medfør af straffelovens § 16, stk. 1, og dømt til anbringelse på et psykiatrisk hospital".

Højesterets flertal fandt imidlertid efter oplysningerne om udlændingens sindssygdom og hans personlige forhold, at udvisningen måtte antages at virke særlig belastende, jf. herved udlændingelovens § 26, nr. 1, og stemte derfor for at frifinde udlændingen for påstanden om udvisning. Et dissenterende mindretal, der stemte for udvisning, henviste til, at udlændingen ved dommens endelige ophævelse ville kunne påberåbe sig udlændingelovens § 50.

Udtalelsen fra det dissenterende mindretal kan formentlig tolkes således, at det har været mindretallets opfattelse, at der først kan ske udvisning efter en endelig ophævelse af foranstaltningsdommen.

I Retslægerådets Årsberetning for 1991 omtales på side 55 ff en sag, der vedrørte en udlænding fra Mellemøsten, der kom til Danmark i 1985, og som i 1986 blev meddelt opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7.

Ved en dom afsagt af retten i Horsens den 26. juni 1987 blev den pågældende fundet skyldig i manddrab. Han blev dømt til psykiatrisk behandling på hospital for sindslidende med tilsyn af hospitalet og af Kriminalforsorgen under udskrivning, således at der af Kriminalforsorgen i forbindelse med overlægen kunne træffes bestemmelse om genindlæggelse. Udlændingen blev endvidere udvist med indrejseforbud gældende for bestandig, jf. udlændingelovens § 22.

Da udlændingen blev udskrevet til ambulans behandling, blev der rejst spørgsmål om, hvorvidt udvisningen kunne effektueres i forbindelse med udskrivningen fra hospitalet.

Spørgsmålet blev af udlændingens advokat forelagt for Justitsministeriet, der i en skrivelse af 2. juni 1989 udtalte, "at Deres klient efter Justitsministeriets opfattelse først vil kunne udsendes af landet, når behandlingsdommen endeligt er ophævet, jf. straffelovens § 72".

Retslægerådet udtaler i sin årsberetning for 1991, at udtalelsen fra Justitsministeriet er principiel vigtig, idet det her fastslås, at efter Justitsministeriets opfattelse er psykiatrisk behandling i medfør af en dom - hvad enten behandlingen foregår under indlæggelse eller ambulans - først afsluttet, når foranstaltningen endeligt ophæves.

Det bemærkes, at udvisningen ikke blev effektueret, idet der ved Horsens rets kendelse af 4. juni 1992 skete ophævelse af den idømte foranstaltning, ligesom der samtidig skete ophævelse af udvisningen, jf. udlændingelovens § 50.

Afgørelsen om ophævelse af udvisningen blev stadfæstet af Vestre Landsret ved en kendelse af 28. april 1993. Kendelsen om foranstaltningsophævelsen blev ikke kærret.

Der ses ikke i øvrigt at være skrevet noget i litteraturen om tidspunktet for effektivering af udvisning i forbindelse med foranstaltningsdomme.

Rigspolitiet har over for udvalget oplyst, at man ikke har kendskab til, at muligheden for at indbringe spørgsmålet om tidspunktet for effektivering af udvisningen for retten i medfør af retsplejelovens § 998 er anvendt i praksis.

12.8.5. Eksempler fra praksis vedrørende udvisning i forbindelse med foranstaltningsdomme

Til belysning af problemstillingen kan der henvises til følgende eksempler

på konkrete sager om udvisning af udlændinge, der er idømt foranstaltningssdomme:

1. Ved Vestre Landsrets nævningedom af 18. juni 1992 blev en 32-årig angiveligtjordansk statsborger fundet skyldig i bl.a. manddrab.

Ved dommen blev udlændingen frifundet for straf i medfør af straffelovens § 16, stk. 1, men blev dømt til anbringelse i Sikringsanstalten, jf. straffelovens § 68. Herudover blev det ved dommen bestemt, at udlændingen skal udvises af landet med indrejseforbud gældende for bestandig i medfør af udlændingelovens § 49, stk. 1, jf. § 24, nr. 2, og § 32, stk. 1.

Den 7. oktober 1992 fik udlændingen forkyndt Rigspolitiets afgørelse om, at det pålægges ham at udrejse "straks efter udstået straf.

Ved kendelse af 28. februar 1994 afslog retten i Nykøbing Sjælland en begæring i henhold til udlændingelovens § 50 om at ophæve udvisningen af udlændingen.

Ved kendelse af 31. oktober 1994 bestemte retten i Nykøbing Sjælland, at den foranstaltning, som udlændingen blev idømt ved Vestre Landsrets dom af 18. juni 1992, skulle ændres til anbringelse i hospital for sindslidende.

Den 16. februar 1995 blev udlændingen overført fra Amtshospitalet i Nykøbing Sjælland til Sct. Hans Hospital i Roskilde.

Ved kendelse af 10. januar 1997 har retten i Roskilde truffet bestemmelse om ændring af den idømte foranstaltning til psykiatrisk behandling på hospital for sindslidende med tilsyn af Kriminalforsorgen og afdelingen under udskrivning, således at der af Kriminalforsorgen i forbindelse med overlægen kan træffes bestemmelse om genindlæggelse, jf. straffelovens § 68.

Udlændingen er fortsat indlagt på Sct. Hans Hospital.

2. Ved Københavns Byrets dom af 10. september 1996 blev en 41-årig italiensk statsborger fundet skyldig i bl.a. 2 tilfælde af røveri af særlig farlig karakter.

Ved dommen blev udlændingen frifundet for straf i medfør af straffelovens § 16, stk. 1, men blev dømt til psykiatrisk behandling på hospital for sindslidende med tilsyn af Kriminalforsorgen under udskrivning, således at der af Kriminalforsorgen i forbindelse med overlægen kan træffes bestemmelse om genindlæggelse, jf. straffelovens § 68. Herudover blev det ved dommen bestemt, at udlændingen skal udvises af landet med indrejseforbud gældende for bestandig i medfør af udlændingelovens § 49, stk. 1, jf. § 24, nr. 4, og § 32, stk. 1.

Udlændingen blev efter dommen indlagt på Københavns Kommunehospital, psykiatrisk afdeling.

Den 25. september 1996 fik udlændingen forkyndt Rigspolitiets afgørelse om, at det pålægges ham at udrejse "straks efter udstået straf.

Den 11. oktober 1996 blev udlændingen efterlyst efter at være forsvundet fra hospitalet.

Den 15. oktober 1996 rettede en ansat fra Kommunehospitalet telefonisk henvendelse til Rigspolitiet og oplyste, at udlændingen var forsvundet fra hospitalets psykiatriske afdeling den 10. oktober 1996. Udlændingen havde efterfølgende ringet til afdelingen og oplyst, at han var vel ankommet til Italien.

3. Ved Københavns Byrets dom af 25. september 1996 blev en 35-årig hollandsk statsborger fundet skyldig i overtrædelse af straffelovens § 191, stk. 2, ved at have indsmuglet ca. 3 kg kokain.

Ved dommen blev udlændingen frifundet for straf i medfør af straffelovens § 16, stk. 1, men blev dømt til psykiatrisk behandling på hospital for sindslidende med tilsyn af Kriminalforsorgen i forbindelse med hospitalet under udskrivning, således at der af Kriminalforsorgen i forbindelse med afdelingen kunne træffes bestemmelse om genindlæggelse, jf. straffelovens § 68. Herudover blev det ved dommen bestemt, at udlændingen skal udvises af landet med indrejseforbud gældende for bestandig i medfør af udlændingelovens § 49, stk. 1, jf. § 24, nr. 4, og § 32, stk. 1.

Udlændingen blev efter dommen indlagt på Københavns Kommunehospital, psykiatrisk afdeling.

Den 24. oktober 1996 fik udlændingen forkyndt Rigspolitiets afgørelse om, at det pålægges ham at udrejse "straks efter udstået straf.

Ved kendelse af 19. december 1996 ophævede Københavns Byret den idømte foranstaltning. Udlændingen blev herefter samme dag udsendt til Holland.

4. Ved Østre Landsrets ankedom af 15. september 1995 blev en 28-årig statsborger fra Algeriet fundet skyldig i bl.a. forsøg på røveri.

Ved dommen blev udlændingen frifundet for straf i medfør af straffelovens § 16, stk. 1, men blev dømt til psykiatrisk behandling på hospital for sindslidende med tilsyn af Kriminalforsorgen under udskrivning, således at der af Kriminalforsorgen i forbindelse med overlægen kunne træffes bestemmelse om indlæggelse, jf. straffelovens § 68. Herudover blev det ved dommen bestemt, at udlændingen skal udvises af landet med indrejseforbud gældende for bestandig i medfør af udlændingelovens § 49, stk. 1, jf. § 24, nr. 4, og § 32, stk. 1.

På en ikke angivet dato fik udlændingen forkyndt Rigspolitiets afgørelse om, at det pålægges ham at udrejse "straks efter udstået straf.

Udlændingen blev efter dommen indlagt på Frederiksborg Amtssygehus i Hillerød, psykiatrisk afdeling, hvorfra han blev udskrevet den 4. december 1995.

Udlændingen blev herefter indlogeret ved foranstaltning af Dansk Røde Kors, idet han nu ønskede en tidligere frafaldet asylansøgning genoptaget.

Den 10. april 1996 meddelte Udlændingestyrelsen udlændingen afslag på opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7.

Den 15. april 1996 meddelte Indenrigsministeriet udlændingen afslag på en ansøgning om opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2.

Den 22. april 1996 blev udlændingen varetægtsfængslet i medfør af udlændingelovens § 35 med henblik på effektivering af udvisningen.

Den 24. maj 1996 blev udlændingen på ny indlagt på Frederiksborg Amtssygehus i Hillerød i henhold til behandlingsdommen, idet han på ny fandtes at lide af aktiv sindssygdom.

Den 17. juni 1996 blev udlændingen udskrevet fra hospitalet, og samme dag blev han på ny varetægtsfængslet i medfør af udlændingelovens § 35.

Ved en kendelse af 3. juli 1996 bestemte Gentofte Kriminalret, at den ved Østre Landsret idømte foranstaltning skulle opretholdes.

Denne kendelse blev af anklagemyndigheden kæret til Østre Landsret, der i en kendelse af 3. september 1996 traf bestemmelse om at ophæve den idømte foranstaltning.

Udlændingen sad herefter fortsat varetægtsfængslet i medfør af udlændingelovens § 35 med henblik på effektivering af udvisningen, idet der ikke forelå en indrejsetilladelse fra de algerske myndigheder.

Den 17. oktober 1996 afslog Indenrigsministeriet en ansøgning fra udlændingens advokat om genoptagelse af behandlingen af ansøgningen om opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2.

Den 13. december 1996 udstedte den algerske ambassade i Stockholm rejseudokument til udlændingen.

Udlændingen blev herefter den 3. januar 1997 udsendt til Algeriet.

12.8.6. Overvejelser om ændringer

Som det fremgår af afsnit 12.8.4., er det ikke reguleret i loven, hvornår der kan ske effektivering af en udvisning, hvor en udlænding er idømt en foranstaltning efter straffelovens §§ 68-70, herunder om der kan ske effektivering af en udvisning af en udlænding, der er omfattet af en endnu ikke ophævet

foranstaltningsdom, eller om effektueringen skal afvente, at foranstaltningen endeligt ophæves.

Domstolene har - udvalget bekendt - heller ikke taget stilling hertil.

Med henblik på en afklaring af spørgsmålet finder udvalget, at der er behov for i udlændingeloven at få præciseret, hvornår effektueringen af en udvisning, der er bestemt i forbindelse med en foranstaltningsdom, vil kunne ske. Der henvises nærmere til udvalgets overvejelser og anbefalinger i kapitel 18, afsnit 7.6., samt til udvalgets forslag til lovændringer i kapitel 19.

12.9. Den afsluttende sagsbehandling, når en udsendelse er gennemført

Når udsendelsen - ledsaget eller påset - er gennemført, udfærdiges der en rapport herom. Rapporten indeholder bl.a. oplysninger om udsendelsestidspunktet og omkostningerne i forbindelse med udsendelsen.

Har en politikreds stået for effektueringen af udvisningen, sender politikredsen en rapport vedrørende forkyndelse af indrejseforbud og udrejsefrist suppleret med oplysninger om udsendelsen (tidspunkt og omkostninger) til Den centrale Politiafdeling. Endvidere sendes til Den centrale Politiafdeling en kopi af straffedommen og af retsbogsudskriften fra domsforhandlingen.

På baggrund af oplysningerne i udsendelsesrapporten opdaterer Den centrale Politiafdeling indrejseforbuddet i udvisningsregisteret i Kriminalregisteret, medens udsendelsestidspunktet, udsendelsesomkostninger og udsendelsesland opdateres i Udlændingeregisteret.

12.10. Omfanget af effektuering af udvisninger, der er besluttet ved dom

Der føres ikke statistik over, i hvilket omfang administrative udvisninger og udvisninger som følge af en dom for et strafbart forhold effektueres. Erfaringerne viser dog, at det kun er ganske få udviste udlændinge, som ikke (kan) udsendes af landet. Når en udvisning ikke kan effektueres, er begrund-

delsen typisk, at den udviste udlænding er uidentificeret, og at der derfor ikke kan fastlægges et land, hvortil udlændingen kan udsendes. De særlige problemer i forbindelse med udsendelse af uidentificerede udlændinge og arbejdet med løsningen heraf er nærmere beskrevet ovenfor i afsnit 12.6.3.

Selv om arbejdet med at tilvejebringe forudsætningerne for at kunne udsende en uidentificeret udlænding som tidligere nævnt påbegyndes under afsoningen i god tid forud for (prøve)løsladelsestidspunktet, kan det ikke undgås, at der forekommer sager, hvor det ikke lykkes at identificere udlændingen inden dette tidspunkt.

I sådanne tilfælde vil udlændingen som udgangspunkt blive varetægtsfængslet afretten i medfør af udlændingelovens § 35, medens undersøgelserne vedrørende udlændingens identitet fortsætter. Vurderes det imidlertid fra rettens eller politiets side, at en fortsat varetægtsfængsling ikke længere tjener et efterforskningsmæssigt formål i relation til identifikation af udlændingen og/eller udstedelse af de fornødne rejsedokumenter/indrejsetilladelser, vil udlændingen blive løsladt og i medfør af udlændingelovens § 34 blive pålagt at tage ophold efter anvisning fra politiet.

Da der som oftest er tale om personer helt uden midler, indlogeres de pågældende for politiets regning på billigste hotel/pensionat.

Udlændingen vil i forbindelse med løsladelsen tillige blive pålagt "meldepligt" i medfør af udlændingelovens § 34, nr. 4. Dette indebærer, at udlændingen - typisk en bestemt ugedag - skal give møde hos politiet med henblik på kontrol af den pågældendes tilstedeværelse. I forbindelse med fremmødet hos politiet sker der udbetaling af lommepenge.

Erfaringsmæssigt løser de fleste af disse fåtallige sager - de har de seneste år stabilt ligget under 10 - sig med tiden, enten ved at udlændingen bliver identificeret ved politiets fortsatte undersøgelser, medens udlændingen er på fri fod, eller ved at den pågældende selv udrejser af landet.

Kapitel 13

Særligt vedrørende udvisning og udsendelse af personer med flygtningestatus, asylansøgere og personer med midlertidig opholdstilladelse efter lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v.

13.1. Indledning

Betingelserne for udvisning fremgår af udlændingelovens §§ 22-25. Bestemmelsernes nærmere indhold og baggrund er gennemgået i kapitel 4.

Beslutning om udvisning kan træffes ved dom på grund af strafbart forhold eller administrativt af Udlændingestyrelsen. De processuelle regler vedrørende udvisning er nærmere gennemgået i kapitel 5.

For personer med midlertidig opholdstilladelse efter lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v. (jugoslaverloven) findes betingelserne for udvisning i denne lovs § 10, jf. nærmere herom nedenfor i afsnit 13.2.

I dette kapitel gennemgås de særlige forhold, der gør sig gældende i forbindelse med udvisning af samt effektivering af en beslutning om udvisning af personer med flygtningestatus, personer med midlertidig opholdstilladelse efter jugoslaverloven samt asylansøgere.

13.2. Reglerne om udvisning ved dom af personer med flygtningestatus, midlertidig opholdstilladelse efter jugoslaverloven og asylansøgere

For personer med flygtningestatus (opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-8) gælder, at de uanset længden af deres (lovlige) ophold i Danmark alene kan udvises, såfremt betingelserne i udlændingelovens § 22 er

opfyldt. Bestemmelsen ligestiller udlændinge, der er meddelt opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7, stk. 1, (konventionsflygtninge), udlændinge, der er meddelt opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7, stk. 2, (de facto-flygtninge), og udlændinge, der i medfør af udlændingelovens § 8 er meddelt opholdstilladelse som led i en aftale med UNHCR eller lignende international organisation (kvoteflygtninge).

En beslutning om udvisning ved dom af en person med flygtningestatus forudsætter således, at den pågældende vedholdende har begået grov kriminalitet, eller at den pågældende idømmes ubetinget straf af mindst 6 års fængsel eller anden strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter, og at udlændingen under hensyn til den idømte straf samt arten og grovheden af den begåede kriminalitet ikke bør forblive her i landet, jf. herved udlændingelovens § 22, nr. 2 og 3. Bestemmelsen er nærmere gennemgået i kapitel 4, afsnit 2.2.

Efter vedtagelsen af lov nr. 1052 af 11. december 1996 vedrørende udvisning på grund af narkotikakriminalitet kan en person med flygtningestatus dog tillige udvises, såfremt vedkommende efter lov om euforiserende stoffer eller straffelovens § 191 eller § 191 a idømmes en ubetinget frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter.

Beslutning om udvisning af en asylansøger som følge af strafbart forhold træffes i medfør af bestemmelsen i udlændingelovens § 24, nr. 4, idet en asylansøger ikke har fast bopæl i udlændingelovens forstand, men alene har ret til at opholde her i landet under asylsagens behandling (såkaldt "procesuelt ophold").

Udvisning af en asylansøger kan således ske, hvis den pågældende idømmes betinget eller ubetinget frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der kan medføre højere straf end hæfte, jf. udlændingelovens § 24, nr. 4. Bestemmelsen er nærmere gennemgået i kapitel 4, afsnit 2.4.4.

Beslutning om udvisning af en person med midlertidig opholdstilladelse efter jugoslaverloven kan efter § 10, 1. pkt., i denne lov træffes, såfremt den pågældende idømmes betinget eller ubetinget frihedsstraf eller anden straf-

feretlig retsfølge, der giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der kan medføre højere straf end hæfte. Bestemmelsen svarer således til reglen i udlændingelovens § 24, nr. 4.

Af jugoslaverlovens § 10, 2. pkt, fremgår det, at udlændingelovens §§ 26, 32 og 49-51 finder anvendelse ved afgørelsen om udvisning.

I bemærkningerne til lovforslag nr. L 41 af 8. oktober 1992 til lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v. anføres det, at såfremt der opstår spørgsmål om at foretage udvisning af en person med midlertidig opholdstilladelse, der har ansøgt om asyl, vil den pågældende ikke blive udsendt af landet, før der er taget stilling til, om asylansøgningen skal imødekommes.

Videre gennemgås i bemærkningerne til lovforslaget betydningen af henvisningen i § 10, 2. pkt., til udlændingelovens § 26 om de personlige hensyn, der skal indgå i vurderingen af, om der skal ske udvisning, § 32 om retsvirkningerne af udvisning, herunder indrejseforbud, § 49, hvoraf følger, at det, såfremt en person med midlertidig opholdstilladelse efter jugoslaverloven dømmes for et strafbart forhold, ved dommen afgøres efter anklagemyndighedens påstand, om den pågældende skal udvises, § 50 om ophævelse af en doms bestemmelse om udvisning på grund af væsentligt ændrede forhold hos den dømte og endelig § 51, der bl.a. vedrører spørgsmålet om udvisning i forbindelse med overførsel af strafforfølgning til et andet land.

13.3. Pligt til indhentelse af udtalelse fra Flygtningenævnet i sager om udvisning ved dom af personer med flygtningestatus

Forinden der under en straffesag nedlægges påstand om udvisning af en udlænding, der har opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens §§ 7-8, påhviler det efter udlændingelovens § 57, stk. 1, anklagemyndigheden at indhente en udtalelse fra Flygtningenævnet.

Flygtningenævnets udtalelse vedrører spørgsmålet om, hvorvidt det grundlag, der på tidspunktet for afgørelsen af asylsagen førte til meddelelse af opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, fortsat findes at være til stede.

Nævnets udtalelse er af vejledende karakter. Det er således alene retten, der tager stilling til spørgsmålet om udvisning i forbindelse med straffesagen.

Bestemmelsen i udlændingelovens § 57, stk. 1, blev indsat i udlændingeloven i 1983 for at give retten, som skal træffe afgørelse i udvisningssagen, det bedst mulige grundlag for at tage stilling til sagens asylretlige spørgsmål, herunder spørgsmålet om refoulement, jf. betænkning nr. 968/1982, side 230-231.

I bemærkningerne til § 32 a i lovforslag nr. L 257 til lov nr. 482 af 24. juni 1992, side 21, er det endvidere anført, at rettens afgørelse om udvisning af en anerkendt flygtning også bør indeholde en vurdering af, om udsendelse kan ske, uden at den pågældende udsættes for forfølgelse som nævnt i § 31.

Nævnets udtalelse udformes i praksis som en tilkendegivelse af, hvorvidt det kan antages, at det asylgrundlag, som på tidspunktet for asylsagens afgørelse førte til meddelelse af opholdstilladelse, også på tidspunktet for afgivelsen af udtalelsen ville kunne begrunde meddelelse af opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-8.

Flygtningenævnet har oplyst, at grundlaget for nævnets udtalelse er oplysningerne i den oprindelige asylsag sammenholdt med de seneste baggrundsoplysninger og nævnets seneste praksis på området. I forbindelse med udtalelsen foretages således ikke en troværdighedsvurdering af eventuelle nye oplysninger om den pågældendes asylgrundlag, som eksempelvis måtte være fremkommet i forbindelse med afhøringer til brug for straffesagen.

Selv om udlændingen udvises ved dom, hvorved opholdstilladelsen efter udlændingelovens § 7 bortfalder, jf. udlændingelovens § 32, stk. 1, kan der dog ikke ske udsendelse, såfremt dette strider mod bestemmelsen i udlændingelovens § 31, jf. nærmere herom nedenfor i afsnit 13.5.

Vurderingen af, hvorvidt en udsendelse vil være i strid med udlændingelovens § 31, foretages og afhænger af forholdene på udsendelsestidspunktet. Flygtningenævnets udtalelse i medfør af udlændingelovens § 57, stk. 1, indeholder derfor ingen stillingtagen til § 31-spørgsmålet, men nævnet har

praksis for at udtale sig vejledende om betydningen af § 31, idet nævnet i sin udtalelse sædvanligvis anfører følgende:

"Såfremt NN efter en eventuel udvisningsdom ikke ønsker at udrejse af landet frivilligt, drager politiet omsorg for udrejsen. Såfremt politiet agter at sende den pågældende til (hjemlandet/forfølgelseslandet), vil han til sin tid kunne påberåbe sig beskyttelsen efter udlændingelovens § 31. Udlændingestyrelsen må herefter som første instans tage stilling til, om § 31 er til hinder for udsendelsen.

Man skal anmode om, at NN gøres bekendt hermed, såfremt han udvises ved en dom."

Nedenfor i afsnit 13.12 gennemgås forløbet af de sager, hvori Flygtningesnævnet i perioden fra 1. oktober 1983 til 1. november 1996 har afgivet udtalelse efter udlændingelovens § 57, stk. 1.

13.4. Reglerne om administrativ udvisning af personer med flygtningestatus, personer med midlertidig opholdstilladelse efter jugoslaverloven og asylansøgere

Beslutning om udvisning i medfør af udlændingelovens § 22, nr. 1, (udvisning af hensyn til statens sikkerhed), udlændingelovens § 24, nr. 5, (udvisning som følge af ulovligt ophold), og udlændingelovens § 25, (ulovlig næring, alkoholmisbrug, ulovlig besiddelse/brug af euforiserende stoffer) træffes administrativt af Udlændingestyrelsen med klageadgang til Indenrigsministeriet, jf. udlændingelovens § 46, stk. 1.

I relation til personer med flygtningestatus kan der alene træffes bestemmelse om administrativ udvisning af hensyn til statens sikkerhed, jf. udlændingelovens § 22, nr. 1, medens udvisning af asylansøgere tillige vil kunne ske efter bestemmelserne i udlændingelovens § 25, såfremt de tidsmæssige betingelser herfor er opfyldt. For så vidt angår personer med midlertidig opholdstilladelse efter jugoslaverloven kan der ikke ske administrativ udvisning, idet jugoslaverloven ikke indeholder hjemmel til administrativ ud- eller afvisning, men alene giver mulighed for udvisning ved dom, jf. herved lovens § 10. Jugoslaverloven antages således udtømmende at regulere adgangen til udvisning af personer med opholdstilladelse efter loven.

Udvisning af personer, der har været asylansøgere, vil endvidere efter udlændingelovens § 24, nr. 5, kunne ske ved ulovligt ophold her i landet. Situationen vil i princippet kunne opstå, hvis en person efter afslag på asyl og eventuelt tillige afslag på opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2, fortsat opholder sig her i landet ved udrejse fristen s udløb. I praksis vil man dog undlade at foretage udvisning, jf. nærmere kapitel 9, afsnit 2.2.1.5.

13.5. Bestemmelsen i udlændingelovens § 31 - forbud mod udsendelse til et land, hvor den pågældende risikerer forfølgelse

13.5.1. Forbuddet mod refoulement i Flygtningekonventionens artikel 33

Ifølge Flygtningekonventionens artikel 33, stk. 1, må ingen kontraherende stat på nogen som helst måde udvise eller afvise en flygtning ved grænserne til sådanne områder, hvor hans liv eller frihed ville være truet på grund af hans race, religion, nationalitet, hans tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller hans politiske anskuelser.

Konventionens bestemmelse om non-refoulement giver således flygtninge beskyttelse mod udsendelse til et land, hvor de risikerer forfølgelse, eller hvor de risikerer videresendelse til et sådant land.

Bestemmelsen kan dog ifølge artikel 33, stk. 2, 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.

13.5.2. Baggrunden for bestemmelsen i udlændingelovens § 31

Forud for udlændingeloven af 1983 var der, jf. lovbekendtgørelse nr. 344 af 22. juni 1973 om udlændinges adgang til landet m.v., ikke fastsat regler om, til hvilket land en udlænding, der ikke udrejser frivilligt, kan udsendes.

Folketingets Ombudsmand henlede i et brev af 24. november 1978 Justitsministeriets opmærksomhed på, at afgørelsen om, til hvilket land udsendelse af en udlænding efter en udvisningsbeslutning skal ske, ofte vil være af vidtrækkende betydning for den pågældende. Ombudsmanden henstillede derfor, at en lovregulering af dette spørgsmål blev inddraget i det igangværende udvalgsarbejde vedrørende udarbejdelse af en ny udlændingelov, jf. FOB 1978, side 288-289.

Udlændingelovudvalget fandt, at der i udlændingeloven skulle fastsættes begrænsninger med hensyn til politiets valg af det land, hvortil tvangsmæssig udsendelse kunne ske, jf. betænkning nr. 968/1982, side 60.

Udlændingelovudvalgets flertal fandt, at begrænsningerne ikke burde være mere vidtgående end dem, der følger af Flygtningekonventionens artikel 33, men at den vurdering, som skulle foretages, burde gælde ved udsendelsen af enhver udlænding, der er truet af forfølgelse i Flygtningekonventionens forstand, selv om den pågældende ikke har opnået opholdstilladelse som flygtning, jf. § 23, stk. 2 og 3, i flertallets udkast til lovforslag.

Ifølge flertallets udkast til lovforslag skulle § 23, stk. 2 og 3, affattes således:

"Stk. 2. En udlænding må ikke udsendes til et land, hvor udlændingens liv eller frihed er truet af en af de i flygtningekonventionen af 28. juli 1951, artikel 1 A, nævnte grunde, eller hvorfra udlændingen kan forventes at blive tvunget til at rejse til et sådant land.

Stk. 3. Bestemmelsen i stk. 2 kan dog ikke påberåbes af en udlænding, hvis der er bestemte grunde til at antage, at udlændingen frembyder fare for landets sikkerhed, eller hvis udlændingen efter endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må antages at frembyde nærliggende fare for andres liv, legeme, helbred eller frihed."

Et mindretal af udvalgets medlemmer fandt imidlertid, at begrænsningerne ikke burde indskrænkes til det minimum, der følger af Flygtningekonventionens artikel 33. Bestemmelsen skulle herefter affattes således, at såvel konventionsflygtninge som de facto-flygtninge i videre omfang end efter konventionen beskyttes mod udsendelse til et land, hvor de risikerer forfølgelse af den i Flygtningekonventionens artikel 1 A, nævnte karakter. Enhver udsendelse af en konventionsflygtning til et land, hvor den pågældende risi-

kerer forfølgelse af den i Flygtningekonventionens artikel 1 A, nævnte karakter, ville efter mindretallets forslag være udelukket, jf. betænkning nr. 968/1982, side 182-184. Endvidere ville udsendelse af en de facto-flygtning være udelukket, medmindre der forelå en række særlige omstændigheder svarende til den nugældende § 31, stk. 2, 2. pkt., jf. mindretallets udkast til lovforslag § 23, stk. 2 og 3.

Ifølge mindretallets udkast til lovforslag skulle § 23, stk. 2 og 3, formuleres som følger:

Stk. 2. En udlænding må ikke udsendes til et land, hvor udlændingen risikerer forfølgelse af de i flygtningekonventionen af 28. juli 1951, artikel 1 A nævnte grunde, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land.

Stk. 3. Bestemmelsen i stk. 2 gælder ligeledes de i § 7, stk. 1, nr. 3, nævnte udlændinge, medmindre der er bestemte grunde til at antage, at udlændingen frembyder fare for landets sikkerhed, eller hvis udlændingen efter endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må antages at frembyde nærliggende fare for andres liv, legeme, helbred eller frihed."

Justitsministerens lovforslag (nr. L 105) indeholdt som § 30 en bestemmelse, der svarede til § 23, stk. 2 og 3, i Udlændingelovudvalgets flertals udkast til lovforslag.

Den endelige formulering af bestemmelsen i udlændingelovens § 31 blev fastlagt under folketingsbehandlingen på baggrund af ændringsforslag stillet af et flertal i Retsudvalget (udvalget med undtagelse af Fremskridtspartiets og Det Radikale Venstres medlem), jf. ændringsforslag nr. 36 i Retsudvalgets tilføjelse til betænkning afgivet den 31. maj 1983.

Beskyttelsen blev herefter i overensstemmelse med Udlændingelovudvalgets mindretals forslag mere vidtgående end beskyttelsen efter Flygtningekonventionens artikel 33, idet beskyttelsen efter § 31, stk. 1, ved alene at henvise til konventionens artikel 1 A, blev gjort uafhængig af, om den pågældende med rimelig grund må anses at være til fare for det lands sikkerhed, i hvilket han befinder sig, eller efter en endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må betragtes som en fare for samfundet i det pågældende land, jf. Flygtningekonventionens artikel 33, stk. 2, ligesom beskyttelsen i § 31, stk. 2, blev udvidet til at omfatte forfølgelse af lignende eller andre tungtvejende grunde.

Efter den ved lov nr. 226 af 8. juni 1983 vedtagne bestemmelse i udlændingelovens § 31, stk. 1, kunne der herefter ikke ske udsendelse af en udlænding til et land, hvor den pågældende risikerede forfølgelse af de i Flygtningekonventionens artikel 1 A nævnte grunde, eller hvor udlændingen ikke var beskyttet mod videresendelse til et sådant land.

Efter formuleringen af § 31, stk. 1, yder bestemmelsen en mere vidtgående beskyttelse end dén, der følger af Flygtningkonventionens artikel 33, idet konventionens artikel 33 henviser til konventionens artikel 1 - og tillige til konventionens udelukkelsesgrunde - medens § 31, stk. 1, alene henviser til konventionens artikel 1 A. Dette indebærer, at eksempelvis en person, der har begået en forbrydelse mod menneskeheden - og derfor ikke kan meddeles asyl, jf. herved konventionens artikel 1 F (a) - ikke vil være omfattet af refoulementsforbuddet i artikel 33, men derimod vil være omfattet af beskyttelsen i § 31, stk. 1.

Bestemmelsen i § 31 havde i 1983-loven følgende ordlyd:

"§ 31. En udlænding må ikke udsendes til et land, hvor den pågældende risikerer forfølgelse af de i flygtningekonventionen af 28. juli 1951, artikel 1 A, nævnte grunde, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 finder tilsvarende anvendelse, såfremt de i § 7, stk. 1, nr. 2, eller stk. 3, jfr. stk. 1, nr. 2, nævnte omstændigheder foreligger. Dette gælder dog ikke, hvis der er bestemte grunde til at antage, at udlændingen frembyder fare for landets sikkerhed, eller hvis udlændingen efter endelig dom for en saglig farlig forbrydelse må antages at frembyde nærliggende fare for andres liv, legeme, helbred eller frihed."

Bestemmelsen indebar, at det ved enhver udsendelse af en udlænding skulle iagttages, om den pågældende ved udsendelsen risikerede forfølgelse af de i konventionens artikel 1 A nævnte grunde, eller om det af lignende grunde som anført i konventionen eller af andre tungtvejende grunde ikke burde kræves, at udlændingen vendte tilbage til sit hjemland.

Ved ændringen af udlændingeloven ved lov nr. 686 af 17. oktober 1986 blev bestemmelsen i udlændingelovens § 31, stk. 2, ændret således, at bestemmelsen herefter kun omfatter udlændinge med opholdstilladelse som de facto-flygtninge.

Udlændingelovens § 31, stk. 2, var herefter formuleret således:

"Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 finder tilsvarende anvendelse, såfremt udlændingen har opnået opholdstilladelse i henhold til § 7, stk. 2 eller stk. 4, jf. stk. 2. Dette gælder dog ikke, hvis der er bestemte grunde til at antage, at udlændingen frembyder fare for landets sikkerhed, eller hvis udlændingen efter endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må antages at frembyde nærliggende fare for andres liv, legeme, helbred eller frihed."

Ændringen af § 31, stk. 2, i 1986 skulle ifølge forarbejderne ses i sammenhæng med et forslag om ophævelse af retskravet på opholdstilladelse som de facto-flygtning, jf. lovforslag nr. L 4 fremsat den 7. oktober 1986, idet man ved ophævelsen af retskravet ikke samtidig kunne opretholde en bestemmelse, der forbød udsendelse af udlændinge, der risikerede de facto-forfølgelse, jf. herved bemærkningerne til lovforslag nr. L 4 af 7. oktober 1986. Bestemmelsen i § 31, stk. 2, var således alene tænkt anvendt på udlændinge, der ved udsendelse risikerede forfølgelse som omfattet af Flygtningekonventionen.

Forslaget om at ophæve retskravet på de facto-status blev imidlertid ikke gennemført, jf. herved betænkning afgivet af Retsudvalget den 14. oktober 1986, hvorved justitsministeren, støttet af et flertal (S, KF, V, SF, CD og KRF) fremsatte et ændringsforslag til affattelsen af udlændingelovens § 7, stk. 2, som indebar, at retskravet på opholdstilladelse efter bestemmelsen blev opretholdt. Den foreslåede ændring af bestemmelsen i § 31, stk. 2, blev imidlertid vedtaget uden ændringer, således at personkredsen, der er omfattet af bestemmelsen, herefter er begrænset til udlændinge, der er meddelt opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7, stk. 2, eller stk. 4, jf. stk. 2.

Selv om § 31, stk. 2, blev vedtaget i uændret form, er bestemmelsen i praksis blevet fortolket således, at en de facto-flygtning ikke kan udsendes til et land, hvor udlændingen risikerer de facto-forfølgelse, medmindre der er bestemte grunde til at antage, at udlændingen frembyder fare for landets sikkerhed, eller hvis udlændingen efter endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må antages at frembyde nærliggende fare for andres liv, legeme, helbred eller frihed. Dette indebærer, at konventionsflygtninge - efter en analogi slutning - ligeledes ikke kan udsendes til et land, hvor de risikerer de facto-forfølgelse, medmindre de frembyder fare for landets sikkerhed m.v.

13.5.3. Indholdet af bestemmelsen i udlændingelovens § 31

Efter udlændingelovens § 30, stk. 2, jf. stk. 1, påhviler det politiet at drage omsorg for, at udlændinge, der ikke har ret til at opholde sig her i landet, udrejser.

Af bestemmelsen i udlændingelovens § 31, stk. 1, følger det imidlertid, at en udlænding ikke må udsendes til et land, hvor den pågældende risikerer forfølgelse af de i Flygtningekonventionen af 28. juli 1951, artikel 1 A, nævnte grunde, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land.

Bestemmelsen i udlændingelovens § 31, stk. 1, gælder alle udlændinge, men har efter sit indhold størst betydning for personer med konventionsstatus.

Ifølge Flygtningekonventionens artikel 1 A, forstås ved en flygtning en person, der:

"som følge af velbegrunnet frygt for forfølgelse på grund af sin race, religion, nationalitet, sit tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller sine politiske anskuelser befinder sig uden for det land, i hvilket han har statsborgerret, og som ikke er i stand til - eller på grund af sådan frygt, ikke ønsker - at søge dette lands beskyttelse."

En person, der er omfattet af konventionens flygtningedefinition, vil i visse tilfælde kunne nægtes beskyttelse, såfremt den pågældende er omfattet af en af de i konventionen indeholdte udelukkelses- eller ophørsgrunde, jf. herved konventionens artikel 1 C - F. Dette gælder eksempelvis, såfremt personen har begået en alvorlig ikke-politisk forbrydelse inden indrejsen i tilflugtslandet, jf. artikel 1 F.

Efter den gældende udformning af bestemmelsen i udlændingelovens § 31 vil en udlænding, som er omfattet af en ophørs- eller udelukkelsesgrund, imidlertid ikke kunne udsendes, så længe den pågældende risikerer forfølgelse af de i Flygtningekonventionens artikel 1 A nævnte grunde. På den anden side vil den pågældende ikke kunne meddeles opholdstilladelse efter § 7, som indeholder en ren henvisning til konventionen.

Den omstændighed, at en udlænding under henvisning til bestemmelsen i udlændingelovens § 31 ikke kan udsendes til et givet land, medfører således ikke, at udlændingen herved automatisk opnår et selvstændigt opholdsgrundlag. Udlændingen kan således alene meddeles opholdstilladelse her i landet, såfremt den pågældende opfylder de almindelige betingelser herfor i udlændingelovens kapitel 1. Udlændingen vil imidlertid ofte opfylde betingelserne for at blive meddelt opholdstilladelse som konventions- eller de facto-flygtning. Dette gælder dog ikke, såfremt udlændingen er omfattet af en af konventionens udelukkelsesgrunde, jf. ovenfor, eller såfremt udlændingen under henvisning til bestemmelsen i udlændingelovens § 10 ikke findes at kunne meddeles opholdstilladelse her i landet. Er udlændingelovens § 31 ikke til hinder for udsendelse til et 1. asylland, vil meddelelse af opholdstilladelse ligeledes kunne nægtes.

En udlænding, som hverken kan meddeles opholdstilladelse efter udlændingens § 7 (eller udlændingelovens § 9), eller kan udsendes af landet på grund af udlændingelovens § 31, vil efter den gældende retstilstand være henvist til et såkaldt "tålt ophold" her i landet. Retsvirkningerne af og vilkårene for et sådant ophold er ikke reguleret i udlændingeloven.

Efter bestemmelsen i § 31, stk. 2, finder bestemmelsen i § 31, stk. 1, tilsvarende anvendelse på udlændinge, der har opnået opholdstilladelse i henhold til udlændingelovens § 7, stk. 2 eller stk. 4, jf. stk. 2.

Bestemmelsen i stk. 2 indebærer, at der gælder et tilsvarende forbud mod udsendelse, såfremt en udlænding med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 2, af lignende grunde som anført i Flygtningekonventionen eller af andre tungtvejende grunde ikke bør pålægges at udrejse til det land, hvortil han agtes udsendt. Det samme gælder, hvis udlændingen i det land, hvortil han agtes udsendt, ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land, jf. udlændingelovskommentaren, side 265.

I forhold til de facto-flygtninge gælder dog i følge bestemmelsen i udlændingelovens § 31, stk. 2, 2. pkt., to undtagelser. Der kan herefter alligevel ske udsendelse til det pågældende land, såfremt der er bestemte grunde til at antage, at den pågældende frembyder fare for landets sikkerhed, eller hvis udlændingen efter endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må antages at frembyde nærliggende fare for andres liv, legeme, helbred eller frihed.

13.6. Retsvirkningerne af en beslutning om udvisning og effektueringen heraf

En beslutning om udvisning medfører, at den pågældendes opholdstilladelse bortfalder, jf. udlændingelovens § 32, stk. 1, og det påhviler herefter udlændingen at udrejse af landet inden udløbet af den fastsatte udrejsefrist, jf. udlændingelovens § 30, stk. 1.

En beslutning om udvisning medfører tillige, at udlændingen ikke uden tilladelse på ny må indrejse og opholde sig her i landet (indrejseforbud), jf. udlændingelovens § 32, stk. 1.

Efter udlændingelovens § 31, stk. 1, må en udlænding ikke udsendes til et land, hvor den pågældende risikerer forfølgelse af de i Flygtningekonventionen af 28. juli 1951, artikel 1 A, nævnte grunde, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land. Efter § 31, stk. 2, gælder med visse undtagelser en tilsvarende beskyttelse mod refoulement for personer, som har opnået opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 2, jf. nærmere herom ovenfor i afsnit 13.5.

For personer med flygtningestatus betyder dette, at der, dersom de pågældende udvises ved dom - hvorved opholdstilladelsen meddelt i medfør af udlændingelovens §§ 7-8 bortfalder - ikke vil kunne ske udsendelse, såfremt udsendelsen vil være i strid med bestemmelsen i udlændingelovens § 31.

For så vidt angår asylansøgere, der er udvist ved dom eller ved en administrativ beslutning, vil effektivering af udvisningen ikke ske, før der er truffet endelig afgørelse i asylsagen og derved taget stilling til, om den pågældende udlænding ved udsendelse til hjemlandet eller et tredjeland risikerer forfølgelse som omtalt i § 31.

Meddeles en asylansøger, efter at der ved straffedommen eller ved en administrativ beslutning er truffet bestemmelse om udvisning, opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7, ophæves det meddelte indrejseforbud administrativt af Udlændingestyrelsen, jf. udlændingelovens 32, stk. 4.

Dette sker efter Udlændingestyrelsens praksis automatisk, uanset om der er tale om udvisning ved dom som følge af et strafbart forhold, der isoleret set ville have kunnet medføre udvisning efter udlændingelovens § 22, nr. 2 eller 3, (eksempelvis manddrab), idet det forudsættes, at oplysninger om eventuelt foreliggende udelukkelsesgrunde efter en analog anvendelse af udlændingelovens § 10, stk. 1, er indgået i udlændingemyndighedernes vurdering af, hvorvidt asylansøgningen kunne imødekommes, jf. nærmere kapitel 10, afsnit 7.3.

For så vidt angår personer med midlertidig opholdstilladelse efter jugoslaverloven over for hvem, der ved dom er truffet beslutning om udvisning, gælder ligeledes, at effektueringen af udvisningen må afvente en endelig afgørelse i asylsagen. Meddeles en person med midlertidig opholdstilladelse efter jugoslaverloven efterfølgende asyl i Danmark, ophæves det meddelte indrejseforbud automatisk af Udlændingestyrelsen.

Meddeles en person med midlertidig opholdstilladelse afslag på asyl, kan der i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 5, gives den pågældende opholdstilladelse, såfremt krigshandlinger eller lignende uroligheder i det område, som vedkommende ellers kan vende tilbage til, tilsiger, at der ydes den pågældende fortsat beskyttelse her i landet.

Er personen med midlertidig opholdstilladelse efter jugoslaverloven udvist ved dom, vil den pågældende imidlertid ikke kunne meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 5, idet en udlænding, der er meddelt indrejseforbud alene kan meddeles opholdstilladelse efter reglerne i §§ 7-8, jf. nærmere kapitel 10, afsnit 5.

13.7. Udsendelse af personer med flygtningestatus

Som beskrevet i betænkningens kapitel 12 varetager Rigspoliti­chefens Afdeling E, Den centrale Politiafdeling, en række funktioner i forbindelse med effektueringen af udvisningen af udlændinge efter en dom for et strafbart forhold.

En ganske særlig - men antalsmæssig meget begrænset gruppe - udgøres af

de udlændinge, som udvises ved dom i medfør af udlændingelovens § 22, nr. 2 eller 3, og som forud for udvisningen har haft opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-8 (asyl).

13.7.1. Den centrale Politiafdeling's retningslinjer for behandlingen af sager vedrørende udsendelse af personer med flygtningestatus

Som udgangspunkt følges den samme procedure ved effektueringen af udvisningen af udlændinge med opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-8 som ved udsendelsen af andre udlændinge, der er udvist ved dom. Der henvises herom til beskrivelsen i kapitel 12.

For at sikre, at udlændingens holdning til udsendelsesspørgsmålet bliver tilstrækkeligt belyst med henblik på en eventuel prøvelse efter udlændingelovens § 31, følger. Den centrale Politiafdeling imidlertid særlige retningslinjer ved behandlingen af sager vedrørende denne gruppe af udlændinge. Disse retningslinjer beskrives i det følgende.

13.7.1.1. Sagsbehandlingen med henblik på afklaring af udlændingens holdning til udsendelsesspørgsmålet forud for en mulig prøveløsladelse efter 7/12-tid

3-4 måneder før tidspunktet for en mulig prøveløsladelse efter afsoning af 7/12 af straffen sørger Den centrale Politiafdeling for, at udlændingen bliver afhørt til politirapport om sin holdning til udsendelsesspørgsmålet. Afhøringen foretages enten af politipersonale fra Den centrale Politiafdeling eller af politipersonale fra den politikreds, hvor afsoningsstedet er beliggende. I sidstnævnte situation anmodes politikredsen skriftligt om at foretage afhøringen, idet det i anmodningen angives, hvilke forhold der skal søges belyst ved afhøringen.

Den centrale Politiafdeling har forud for afhøringen gennemgået sagen og på baggrund heraf vurderet mulighederne for udsendelse, herunder hvortil udsendelse på grundlag af de foreliggende oplysninger vil kunne ske - typisk (alene) statsborgerskabslandet/hjemlandet. I forbindelse med afhøringen orienteres udlændingen herom.

Der anvendes tolk under afhøringen, medmindre der er fuld sikkerhed for, at afhøringen kan foregå på et sprog, som såvel udlændingen som den afhørende polititjenestemand behersker.

13.7.1.2. Den fortsatte sagsbehandling, hvis udlændingen er indstillet på at medvirke til udsendelse til statsborgerskabslandet/hjemlandet

Er udlændingen indstillet på at medvirke til en frivillig udrejse til statsborgerskabslandet/hjemlandet på trods af, at det (tidligere) er blevet lagt til grund, at der forelå et asylgrundlag i forhold til dette land, anmodes udlændingen om at bekræfte dette ved sin underskrift i rapporten. På denne baggrund igangsætter Den centrale Politiafdeling forberedelsen af en udsendelse i forbindelse med prøveløsladelse efter afsoning af 7/12 af straffen. Denne forberedelse kan bl.a. omfatte henvendelse til statsborgerskabslandet/hjemlandets myndigheder med henblik på at tilvejebringe rejselegitimation/indrejsetilladelse. Henvendelse til statsborgerskabslandet/hjemlandets myndigheder forudsætter på dette stadie af sagen, hvor udlændingen har mulighed for at vælge fortsat afsoning indtil 2/3-tid og sagens karakter taget i betragtning, udlændingens indforståelse. Ved henvendelsen til myndighederne vil udlændingens asylsag ikke blive omtalt. Der vil således alene blive givet oplysning om, at udlændingen på grund af strafbart forhold er blevet udvist af Danmark og derfor ikke længere må opholde sig her i landet.

13.7.1.3. Den fortsatte sagsbehandling, hvis udlændingen fremsætter et begrundet ønske om udsendelse til et tredjeland

Fremsætter udlændingen et begrundet ønske om at blive udsendt til et tredjeland, hvor den pågældende måske tidligere har opholdt sig med en gyldig opholdstilladelse (eventuelt med status som flygtning), eller hvor den pågældende har nærtstående familie, vil Den centrale Politiafdeling ved henvendelse til dette lands myndigheder kunne undersøge, om der er mulighed herfor.

13.7.1.4. Den fortsatte sagsbehandling, hvis udlændingen ikke vil medvirke til en udsendelse til statsborgerskabslandet/hjemlandet

Ønsker udlændingen ikke at medvirke til en frivillig udrejse til statsborgerskabslandet/hjemlandet eller et tredjeland, som kan antages at ville modtage den pågældende, udarbejdes der en rapport herom, som lægges på sagen. Den centrale Politiafdeling underretter samtidig afsoningsstedet herom, idet den manglende medvirken til en frivillig udrejse indebærer, at der ikke vil kunne ske prøveløsladelse efter afsoning af 7/12-tid, hvorfor afsoningen fortsætter, jf. kapitel 12, afsnit 2.2. Der foretages herefter ikke yderligere i udsendelsessagen på dette tidspunkt.

13.7.2. Sagsbehandlingen med henblik på afklaring af udlændingens holdning til udsendelsesspørgsmålet forud for prøveløsladelse efter 2/3-tid

Er der ikke sket effektivering af udvisningen i forbindelse med prøveløsladelse efter afsoning af 7/12 af straffen, vil Den centrale Politiafdeling ca. 4 måneder forud for det beregnede tidspunkt for prøveløsladelse efter afsoning af 2/3 af straffen på ny foranledige, at udlændingen bliver afhørt til politirapport om sin holdning til udsendelsesspørgsmålet. Dette sker efter samme retningslinjer, som er beskrevet ovenfor i afsnit 13.7.1.1.

13.7.2.1. Den fortsatte sagsbehandling, hvis udlændingen er indstillet på at medvirke til en frivillig udsendelse

Er udlændingen (nu) indstillet på at medvirke til en udsendelse, herunder en udsendelse til statsborgerskabslandet/hjemlandet, forberedes udsendelsen som beskrevet ovenfor i afsnittene 13.7.1.2 og 13.7.1.3.

13.7.2.2. Den fortsatte sagsbehandling, hvis udlændingen ikke vil medvirke til en udsendelse til statsborgerskabslandet/hjemlandet

Ønsker udlændingen ikke at medvirke til en udsendelse, som efter Den cen-

trale Politiafdeling's vurdering kun vil kunne ske til statsborgerskabslandet/hjemlandet, vejledes udlændingen om muligheden for at få prøvet udsendelsesspørgsmålet af Udlændingestyrelsen i medfør af udlændingelovens § 31. Ønsker udlændingen at benytte sig af denne prøvelsesadgang, afhøres den pågældende om baggrunden for, at han modsætter sig udsendelse (typisk gentagelse af det tidligere oplyste asylmotiv), hvorefter sagen bilagt rapporten og eventuelle andre relevante dokumenter forelægges Udlændingestyrelsen til afgørelse. Udsendelsessagen sættes i bero, indtil der foreligger en endelig afgørelse af udsendelsesspørgsmålet efter udlændingelovens § 31.

13.7.3. Situationen, hvor udlændingelovens § 31 er til hinder for udsendelse

Finder Udlændingestyrelsen eller rekursinstansen (Flygtningenævnet/Indenrigsministeriet), at en udsendelse til statsborgerskabslandet/hjemlandet vil være i strid med udlændingelovens § 31, afslutter Den centrale Politiafdeling sagen om effektivering af udvisningen. I denne situation vil udlændingen som hovedregel på ny blive meddelt opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7, jf. herved udlændingelovens § 10, stk. 2, og det meddelte indrejseforbud vil samtidig blive ophævet, jf. lovens § 32, stk. 4.

13.7.4. Situationen, hvor udlændingelovens § 31 ikke er til hinder for udsendelse

Finder Udlændingestyrelsen og tillige rekursinstansen (Flygtningenævnet/Indenrigsministeriet), at udlændingelovens § 31 ikke er til hinder for en udsendelse til statsborgerskabslandet/hjemlandet, vil Den centrale Politiafdeling genoptage forberedelsen af udsendelsen, hvilket bl.a. kan indebære henvendelse til hjemlandets myndigheder med henblik på udstedelse/fornyelse af udlændingens rejsedokument og/eller tilvejebringelse af en indrejsetilladelse. Ved henvendelse til hjemlandets myndigheder - der i denne situation vil ske uanset udlændingens eventuelle modvilje - vil der ikke blive givet oplysninger om udlændingens asylsag i Danmark. Forberedelsen og ef-

fektueringen af udsendelsen vil i øvrigt følge den procedure, der er beskrevet ovenfor i kapitel 12, afsnit 7.

13.7.5. Anvendelse af varetægtsfængsling efter udlændingelovens § 35

Selv om proceduren med afhøring af udlændingen om dennes holdning til udsendelsesspørgsmålet påbegyndes i god tid forud for tidspunktet for prøveløsladelse efter afsoning af 2/3 af straffen, viser erfaringen, at udlændingemyndighederne (Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet) anvender ganske lang tid til behandlingen af sager om prøvelse efter udlændingelovens § 31, således at tidspunktet for prøveløsladelse ikke sjældent passerer, inden der foreligger en endelig afgørelse i udsendelsessagen. Dette indebærer, at udlændingen - selv om tidspunktet for prøveløsladelse er passeret - må varetægtsfængsles i medfør af udlændingelovens § 35 med henblik på at sikre tilstedeværelsen, indtil straffedommens bestemmelse om udvisning eventuelt kan fuldbyrdes. Udlændingen vil i den forbindelse blive overført fra afsoningsanstalten til et arresthus - typisk Vestre Fængsel - medmindre Direktoratet for Kriminalforsorgen helt ekstraordinært tillader, at udlændingen fortsætter afsoningen i afsoningsanstalten.

Finder Udlændingestyrelsen/Flygtningenævnet, at en udsendelse vil være i strid med udlændingelovens § 31, underrettes Den centrale Politiafdeling straks herom, hvorefter Den centrale Politiafdeling umiddelbart drager omsorg for, at udlændingen bliver løsladt fra varetægtsfængslingen.

13.8. Udsendelse af asylansøgere

Det forekommer, at en udlænding, som allerede har en verserende asylsag, begår kriminalitet, der kan føre til udvisning, eller at en udlænding i forbindelse med en verserende straffesag, hvor der er nedlagt påstand om udvisning, ansøger om asyl. I begge disse situationer gælder det, at effektivering af en eventuel udvisning ikke kan ske, førend asylsagen er endeligt afsluttet.

13.8.1. Fremskyndelse af kriminelle udlændinges asylsager

Der er med hjemmel i udlændingelovens § 53 a, stk. 5, etableret en ordning, hvorefter der dagligt fra Kriminal registeret udskrives lister vedrørende strafbare forhold begået af asylansøgere. Disse lister sendes løbende til Udlændingestyrelsen med henblik på, at de pågældende asylansøgeres sager kan fremskyndes.

13.8.2. Anbringelsesstedet for varetægtsfængslede, udviste asylansøgere

Bliver det aktuelt at varetægtsfængsle en udvist, kriminel asylansøger efter udlændingelovens § 35, fordi asylsagen endnu ikke er afsluttet på tidspunktet for prøveløsladelsen/afsoningens afslutning, vil den pågældende - på grund af kriminaliteten - som udgangspunkt ikke kunne anbringes i Institutionen for Frihedsberøvede Asylansøgere i Sandholm. Udlændingen anbringes i stedet i Vestre Fængsel eller i et arresthus.

13.8.3. Situationen, når udlændingen meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7

Meddeles en udvist udlænding opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, løslades udlændingen umiddelbart fra en eventuel varetægtsfængsling efter udlændingelovens § 35. Meddeles opholdstilladelsen, inden afsoningen af dommen er afsluttet, fortsætter denne indtil normal prøveløsladelse.

13.8.4. Situationen, når udlændingen meddeles endeligt afslag på opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7

Meddeles udlændingen endeligt afslag på opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, fortsætter/genoptager Den centrale Politiafdeling planlægningen af udvisningen. Udlændingen vil i denne situation som udgangspunkt blive frihedsberøvet og fremstillet i retten med henblik på varetægtsfængsling efter udlændingelovens § 35, medmindre der foreligger omstændigheder, der vil være til hinder for at effektuere udvisningen inden for rimelig tid.

13.9. Effektivering af en beslutning om udvisning, når den pågældende udlænding efterfølgende ansøger om asyl

13.9.1. Effektivering af udvisningen sættes i bero, når der ansøges om asyl

Det forekommer jævnligt, at en udlænding, der er udvist ved dom, ansøger om asyl under afsoningen, og dette sker ganske ofte på et tidspunkt, hvor forberedelsen af udvisningen er påbegyndt. Ansøger udlændingen om asyl, vil udvisningen først kunne effektiveres, når der foreligger en endelig afklaring i asylsagen. Det vil sige et endeligt afslag på opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 eller ansøgerens - skriftligt bekræftede - frafald af ansøgningen. En ansøgning om opholdstilladelse på andet grundlag - f.eks. udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 2 eller nr. 4, kan derimod ikke føre til en udsættelse af udvisningen, jf. herved udlændingelovens § 10, stk. 2.

13.9.2. Fastsættelse af en udrejsefrist og forkyndelse heraf

Selv om udlændingen indgiver en ansøgning om asyl, fastsættes der alligevel en udrejse frist efter udlændingelovens § 33, stk. 8, ligesom udrejsefristen og det meddelte indrejseforbud forkyndes i overensstemmelse med beskrivelsen i kapitel 12, afsnit 5. Udlændingen orienteres samtidig om, at effektivering af udvisningen - uanset den fastsatte udrejsefrist - kun vil ske, hvis den pågældende meddeles endeligt afslag på asylansøgningen.

Det forekommer undtagelsesvis, at udlændingen på det tidspunkt, hvor forkyndelsen skal ske, har afsluttet afsoningen og ikke er varetægtsfængslet efter udlændingelovens § 35. I sådanne tilfælde sker forkyndelsen gennem den politikreds, hvor udlændingen efter løsladelsen er indlogeret som asylansøger ved Udlændingestyrelsens foranstaltning. Oplysning om indlogeringsstedet indhentes i Udlændingeregisteret.

13.9.3. Den centrale Politiafdeling holder sig løbende orienteret om indgivelse af asylansøgning og forløbet af behandlingen heraf

Den centrale Politiafdeling holder sig ved kontrolopslag i Udlændingeregisteret og telefoniske henvendelser til Udlændingestyrelsen/Flygtningenævnet løbende orienteret om, hvorvidt der er ansøgt om asyl og - i bekræftende fald - om asylsagens forløb og status. Der sker således altid opslag i Udlændingeregistret, når indberetningen fra politikredsen om udvisningsdommen modtages, og dette følges op under afsoningsforløbet og i tiden op til tidspunktet for effektueringen af udvisningen.

13.9.4. Konsekvenserne af en asylansøgning for forberedelsen af effektueringen af en udvisning

Indgives ansøgningen om asyl på et så sent tidspunkt i afsoningsforløbet, at forberedelsen af udsendelsen er påbegyndt, f.eks. med henvendelse til hjemlandets myndigheder om udstedelse af pas/indrejsetilladelse, vil sagsbehandlingskridt, der involverer disse myndigheder, blive sat i bero, indtil der foreligger en endelig afgørelse i asylsagen.

13.9.5. Anvendelse af varetægtsfængsling efter udlændingelovens § 35

Når ansøgningen om asyl indgives under afsoningen af en kortvarig frihedsstraf eller i øvrigt på et sent tidspunkt i afsoningsforløbet, vil behandlingen af asylsagen ofte ikke kunne afsluttes inden prøveløsladelsestidspunktet (2/3 tid). I så fald vil udlændingen i umiddelbar tilknytning til prøveløsladelsen blive frihedsberøvet og fremstillet i retten med henblik på varetægtsfængsling efter udlændingelovens § 35 for at sikre udlændingens tilstedeværelse, indtil bestemmelsen om udvisning eventuelt kan fuldbyrdes. Udlændingen vil typisk blive placeret i Vestre Fængsel. Dog kan asylansøgere, der er varetægtsfængslet i medfør af udlændingelovens § 35 efter at have afsonet en dom for kriminalitet med relation til asylansøgningen (typisk dokumentfalsk ved brug af falsk rejседokument i forbindelse med indrejse i eller forsøg på udrejse af Danmark), placeres i Institutionen for Frihedsberøvede Asylansøgere i Sandholm. I så fald sker fremstillinger i kriminalretten i Hillerød ved Den centrale Politiafdeling's foranstaltning.

Udlændingemyndighederne prioriterer generelt behandlingen af asylansøgninger, der indgives af personer, som har begået kriminalitet, herunder personer som er udvist ved dom, således at der hurtigt kommer en afklaring af, om udvisningen fortsat skal stå ved magt og kan effektueres, eller om der kan meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 med den konsekvens, at dommens bestemmelse om udvisning bortfalder, jf. herved udlændingelovens § 10, stk. 2.

Det forekommer imidlertid, at behandlingen af asylansøgningen trækker ud, f.eks. fordi der via Udenrigsministeriet skal foretages en ægthedsvurdering eller indhentes yderligere baggrundsoplysninger til brug for behandlingen af sagen. Kan det i disse sager ikke oplyses, hvornår en afgørelse kan forventes, vil politiet eller retten efter en konkret vurdering kunne beslutte, at varetægtsfængslingen efter udlændingelovens § 35 skal ophøre, og udlændingen løslades med foranstaltninger efter lovens § 34.

13.9.6. Opdatering i Kriminalregisteret om en udvist asylansøger på fri fod

Når en udvist udlænding er på fri fod under behandlingen af en asylansøgning, sørger Den centrale Politiafdeling for, at det i Kriminalregisteret som en anmærkning til den dom, hvorved udvisningen er sket, anføres, at udvisningen ikke kan effektueres, før asylsagen er endeligt afgjort. Herved sikres det, at politipersonalet i politikredsene, som ikke har adgang til Udlændingeregisteret, ved opslag i Kriminalregisteret bliver gjort opmærksom på, at udlændingen på trods af udvisningsdommen ikke i antræffelsestilfælde skal anholdes med henblik på effektivering af udvisningen. Anmærkningen til dommen slettes først i forbindelse med selve udsendelsen.

13.10. Reglerne om kompetence til at træffe afgørelse efter udlændingelovens § 31

Udlændingelovens § 31 gælder som nævnt i afsnit 13.5.3. alle udlændinge, hvorfor påberåbelse af bestemmelsen ikke forudsætter, at udlændingen har/har haft opholdstilladelse som flygtning.

Udsendelsesspørgsmål efter § 31 kan opstå i 3 forskellige situationer:

1. I umiddelbar tilknytning til en afgørelse om afslag på opholdstilladelse efter § 7.

2.1 forbindelse med udsendelse af en udlænding, der har haft opholdstilladelse efter §§ 7-8, og som er udvist ved dom.

3. I forbindelse med udsendelse af en udlænding, der ikke har indgivet ansøgning om opholdstilladelse i medfør af § 7, men som i udsendelsessituationen påberåber sig § 31.

13.10.1. Reglerne om kompetencen til at træffe afgørelse efter udlændingelovens § 31 i forhold til udlændinge, der er indrejst i landet og har ansøgt om opholdstilladelse inden den 19. oktober 1986

Ifølge § 43 i Udlændingelovudvalgets udkast til udlændingelov skulle afgørelsen om, hvorvidt udlændingelovens § 31 i en given situation var til hinder for udsendelse til et bestemt land, i overensstemmelse med den kompetenceordning, der havde været gældende siden 1973, træffes af Rigspolitichefen, Tilsynet med Udlændinge, der var den almindelige udlændingemyndighed, jf. betænkning nr. 968/1982, side 110 og 210. Afgørelsen skulle i medfør af både flertallets og mindretallets udkast kunne indbringes for det flygtningeævn, der blev foreslået oprettet, jf. betænkning nr. 968/1982, side 114f og 226ff, vedrørende udkastets §§ 47-50. Udvalget henviste i den forbindelse til, at der i udsendelsessituationen er samme behov for en prøvelse i nævnet som i de tilfælde, hvor der er blevet meddelt afslag på asyl samt i bortfalds- og inddragelsessituationen og i de afvisningssituationer, hvor udlændingen påstår at være omfattet af udlændingelovens § 7, jf. betænkning nr. 968/1982, side 228.

Under forhandlingerne i Folketingets Retsudvalg blev der udtrykt ønske om, at afgørelser i udlændingesager for så vidt angår de civile forhold som f.eks. meddelelse eller forlængelse af opholdstilladelse skulle træffes af en civil myndighed og ikke af en politimyndighed som hidtil. Justitsministeren fremsatte i overensstemmelse hermed et ændringsforslag vedrørende opret-

teisen af et Direktoratet for Udlændinge, jf. bemærkningerne til nr. 44, 45 og 48 i Tilføjelse til betænkning afgivet af Retsudvalget den 31. maj 1983.

Efter vedtagelsen af udlændingeloven var det ifølge lovens § 46 med visse, særligt anførte undtagelser Direktoratet for Udlændinge, der skulle træffe afgørelse i henhold til lovens bestemmelser. De opgaver, der hidtil havde været varetaget af Rigspolicechefen, Tilsynet med Udlændinge, blev herefter henlagt til det nyoprettede direktorat. De beføjelser, der efter den nye lovs ikrafttræden var tillagt Direktoratet for Udlændinge, skulle imidlertid indtil den 1. januar 1984 udøves af Tilsynet med Udlændinge, jf. § 64 i lov nr. 226 af 8. juni 1983.

Direktoratets afgørelser kunne ifølge udlændingelovens § 46, stk. 2, med undtagelse af visse nærmere angivne afgørelser, påklages til Justitsministeriet. Ifølge lovens § 53, stk. 2, kunne direktoratets afgørelser i flygtningesager samt sager vedrørende udlændinge, der påberåber sig, at udsendelse vil være i strid med lovens § 31, herefter påklages til Flygtningenævnet, jf. udlændingelovens § 53, stk. 2, nr. 4. En sådan klage havde opsættende virkning.

13.10.1.1. Retsanvendelsen ved udsendelsesspørgsmål efter § 31

Udlændingemyndighederne traf ikke særskilt afgørelse vedrørende udsendelsesspørgsmålet i sager, hvor udlændingen var blevet meddelt afslag på en ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7. Udsendelsesspørgsmålet ansås således for endeligt afgjort i forbindelse med Flygtningenævnets behandling af asylsagen, jf. herved Flygtningenævnets virksomhed, Formandsskabets beretning 1. oktober 1983-31. marts 1987, side 171.

Ved udsendelsesspørgsmål, der opstod i forhold til en ved dom udvist udlænding, der havde haft opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, var det trods vedtagelsen af udlændingelovens § 46, hvorefter Direktoratet for Udlændinge som 1. instans skulle træffe afgørelse om, hvorvidt udlændingelovens § 31 var til hinder for udsendelse af en udlænding, imidlertid fortsat politiet, der i praksis traf bestemmelse herom.

I den første sag, hvor der i denne situation var anledning til at træffe en afgørelse efter udlændingelovens § 31, var der en brevveksling mellem politimesteren på afsoningsstedet, udlændingens advokat og Direktoratet for Udlændinge. Det fremgår heraf, at politimesteren var af den opfattelse, at kompetencen til at træffe afgørelse i 1. instans lå hos Direktoratet for Udlændinge. I en skrivelse til udlændingens advokat fastslog direktoratet imidlertid, at "afgørelsen om, hvorvidt § 31 i udlændingeloven vil hindre udsendelse til Iran eller ikke, træffes i 1. instans af den politimyndighed, som skal forestå udsendelsen."

Politimesteren traf herefter den 3. oktober 1989 afgørelse efter § 31 i 1. instans i denne sag samt kort efter - henholdsvis den 17. oktober 1989 og den 27. oktober 1989 - i 2 tilsvarende sager, hvor udlændingen også afsonede i et statsfængsel i politikredsen.

Flygtningenævnet, der i forhold til udlændinge, der var indrejst i landet før den 19. oktober 1986, skulle træffe afgørelse vedrørende udlændingelovens § 31 som 2. instans, var i en lang periode tilsyneladende enig i denne fremgangsmåde, jf. Flygtningenævnets virksomhed, Formandskabets beretning 1. oktober 1983-31. marts 1987, side 171 og Flygtningenævnets beretning 1. august 1987-31. marts 1989, side 141.1 november 1990 begyndte Flygtningenævnet imidlertid i forbindelse med afgivelse af udtalelser i henhold til udlændingelovens § 57, stk. 1, at anføre, at afgørelsen vedrørende udlændingelovens § 31 skulle træffes af Direktoratet for Udlændinge i 1. instans, jf. Flygtningenævnets beretning 1. april 1989-31. december 1991, side 280, hvor den efter loven tiltænkte kompetenceordning er anført.

13.10.2. Reglerne om kompetencen til at træffe afgørelse efter udlændingelovens § 31 i forhold til udlændinge, der er indrejst i landet og har ansøgt om opholdstilladelse i perioden fra den 19. oktober 1986 til og med den 26. juni 1992

13.10.2.1. Baggrunden for lovændringen

Justitsministeren fremsatte den 7. oktober 1986 forslag til Lov om ændring af udlændingeloven (lovforslag nr. L 4). Baggrunden for forslaget var, at der

efter de dagældende regler ingen reel mulighed var for afvisning ved grænsen, og dette gjaldt, uanset om det var åbenbart, at den pågældende ikke kunne være flygtning, eller hvis den pågældende utvivlsomt havde et andet land som 1. asylland, jf. bemærkningerne til lovforslag nr. L 4, pkt. 5.a. Efter forslaget § 1, nr. 8, skulle udlændingelovens § 48, stk. 2, herefter affattes således:

"Påberåber en udlænding sig at være omfattet af §§ 7-8, træffes afgørelse om afvisning af direktoratet for udlændinge efter reglerne i kapitel 5. Ansøgning om opholdstilladelse efter §§ 7-8 behandles ikke, før der er taget stilling til, om den pågældende udlænding skal afvises eller udvises efter § 24, nr. 5, og er udrejst af landet. Udlændingen må dog ikke udsendes til et land, hvor den pågældende risikerer forfølgelse af de i flygtningekonventionen af 28. juli 1951, artikel 1 A, nævnte grunde, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land, jfr. § 31, stk. 1. Afgørelse om udsendelse træffes af direktoratet for udlændinge. Træffer direktoratet afgørelse om afvisning eller udvisning og udsendelse, kan afgørelsen påklages til justitsministeren, jfr. § 46, stk. 2. En sådan klage til justitsministeren har ikke opsættende virkning."

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at der med den ændrede affattelse af udlændingelovens § 48, stk. 2, ville blive tilvejebragt lovgrundlag for, at en beslutning om at afvise en udlænding, der i forbindelse med en ulovlig indrejse i Danmark påberåber sig at være omfattet af udlændingelovens §§ 7-8, ikke som hidtil skulle have den konsekvens, at den pågældende havde ret til at opholde sig i landet, indtil asylsagen var endeligt afgjort, medmindre indrejsen var sket direkte fra hjemlandet, jf. udlændingelovens § 31, stk. 1.

Det fremgår således videre, at en væsentlig begrænsning i adgangen til at gennemføre en afvisnings- eller udvisningsbeslutning findes i det forhold, at udlændingen ikke må udsendes til et land, hvor den pågældende risikerer forfølgelse af de i Flygtningekonventionen af 28. juli 1951, artikel 1 A, nævnte grunde, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land, jf. udlændingelovens § 31, stk. 1, jf. bemærkningerne til lovforslag nr. L 4, pkt. 5.1.b samt til nr. 8.

Lovforslaget indebar således, at asylansøgere kunne afvises på grænsen, såfremt de indrejste fra et land, hvor de ikke kunne antages at risikere forfølgelse af den i Flygtningekonventionen nævnte art.

Der synes således ikke med lovforslaget at være tilsigtet nogen form for ændring af, hvorvidt udsendelse af en udlænding kan ske, når den pågældende i forbindelse med en tvangsmæssig udrejse påberåber sig udlændingelovens § 31.

Direktoratet (og ikke politiet) skulle i overensstemmelse med udlændingelovens almindelige kompetenceordning træffe afgørelse om, hvorvidt en person skulle afvises. Direktoratets afgørelse om afvisning skulle kunne påklages til justitsministeren.

Efter forslaget skulle afgørelsen om udsendelse i forbindelse med afvisning efter udlændingelovens § 48, stk. 2, træffes af Direktoratet for Udlændinge. Baggrunden herfor var den nære sammenhæng mellem afvisnings- eller udvisningsbeslutningen og udsendelsesbeslutningen. Sidstnævnte beslutning kunne således ligeledes påklages til justitsministeren. Påklagen havde ikke opsættende virkning, jf. bemærkningerne til lovforslag nr. L 4, pkt. 1, pkt. 5.1 .b, samt til nr. 8.

Efter lovforslagets § 1, nr. 10, skulle udlændingelovens § 53 a, stk. 1, affattes således, at den hidtidige bestemmelse i lovens § 53 a, stk. 1, nr. 4, hvorefter direktoratets afgørelser vedrørende udsendelse af en udlænding, der påberåber sig, at udsendelsen er i strid med udlændingelovens § 31, kunne påklages til Flygtningenævnet, bortfaldt. Afgørelsen om afvisning af en udlænding, der var omfattet af udlændingelovens § 48, stk. 2, og som klagede over, at en udsendelse var i strid med udlændingelovens § 31, skulle herefter ikke længere kunne indbringes for nævnet, men derimod for justitsministeren, der herved - i lighed med, hvad der i øvrigt var gældende med hensyn til andre afgørelser om afvisning og udsendelse, jf. udlændingelovens § 48, stk. 1 - skulle træffe den endelige afgørelse i disse sager.

Ændringen af udlændingelovens § 53 a, stk. 1, hang sammen med forslaget til den ændrede affattelse af udlændingelovens § 48, stk. 2. Der blev herudover ikke foreslået ændringer i sagsbehandlingen, herunder i adgangen til at klage til Flygtningenævnet og de i den forbindelse gældende retssikkerhedsgarantier. Flygtningenævnet skulle således fortsat have den endelige afgørelse af, om en asylansøger kunne opnå opholdstilladelse her i landet som flygtning i henhold til § 7, jf. bemærkningerne til lovforslag nr. L 4, pkt. 5.2.b samt nr. 10.

Retsudvalget fandt, at det burde præciseres, at en udlænding, der indrejser direkte fra hjemlandet, ikke vil kunne afvises ved grænsen, såfremt der i hjemlandet er mulighed for en forfølgelse af den i Flygtningekonventionen nævnte karakter. Afgørelsen heraf skulle ikke bero på den enkelte udlændings særlige forhold, men derimod på en kombination af udlændingens nationalitet og det land, hvorfra udlændingen indrejste i Danmark, jf. betænkning afgivet af Retsudvalget den 14. oktober 1986, bemærkningerne til nr. 2.

Hvorvidt en asylansøger vil kunne udsendes til et tredjeland, hvorfra pågældende er indrejst, afhænger af, om dette land kan betragtes som et "sikkert" land. Til gruppen af "sikre" lande henregnes lande, som har tiltrådt Flygtningekonventionen, og som i praksis efterlever denne.

For så vidt angår afvisning af asylansøgere - der er indrejst direkte fra hjemlandet - bemærkes, at Udlændingestyrelsen ikke i praksis træffer beslutning om afvisning efter udlændingelovens § 48, stk. 2, uanset om det må antages, at der i hjemlandet er risiko for en forfølgelse af den i Flygtningekonventionen nævnte karakter. Således vil den svenske statsborger, der indrejser direkte fra Sverige og ansøger om asyl, altid få sin ansøgning realitetsbehandlet, omend alene efter "åbenbart grundløs"-proceduren.

Lovforslaget med de under Retsudvalgets behandling fremkomne ændringsforslag blev herefter vedtaget og stadfæstet som lov nr. 686 af 17. oktober 1986. Ændringsloven trådte i kraft den 19. oktober 1986.

Formålet med bestemmelsen i udlændingelovens § 48, stk. 2, var at regulere spørgsmålet om behandlingen af sager vedrørende asylansøgere, der uden fornødent pas eller visum indrejser i Danmark.

Direktoratet for Udlændinge traf allerede i medfør af den almindelige kompetenceregulering i udlændingelovens § 46 afgørelse i 1. instans om, hvorvidt lovens § 31 var til hinder for udsendelse. Den konkrete lovændring angik således alene spørgsmålet om, til hvilken myndighed denne afgørelse kunne påklages.

Det fremgår af lovforslaget og den endelige lovtekst, at den ændrede kom-

petenceordning omfattede udsendelse efter en afvisningsbeslutning truffet i henhold til udlændingelovens kapitel 5 eller en udvisningsbeslutning truffet i henhold til lovens § 24, nr. 5. Beslutningsgrundlaget omfattede ligeledes spørgsmålet om non-refoulement, jf. udlændingelovens § 48, stk. 2, 3. pkt., jf. § 31, stk. 1. Disse afgørelser kunne således påklages til justitsministeren.

Ændringen af bestemmelsen i udlændingelovens § 53 a, stk. 1, skal, som tidligere anført, ses i sammenhæng med den ændrede affattelse af lovens § 48, stk. 2. Som følge af ændringen af udlændingelovens § 48, stk. 2, var det nødvendigt at ophæve lovens § 53 a, stk. 1, nr. 3, hvorefter afvisning af en udlænding, der var omfattet af lovens § 48, stk. 2, kunne indbringes for Flygtningenævnet. Den udtrykkelige gentagelse i udlændingelovens § 48, stk. 2, af forbuddet mod non-refoulement, jf. lovens § 31, førte herefter til, at man tillige ophævede udlændingelovens § 53 a, stk. 1, nr. 4.

13.10.2.2. Retsanvendelsen ved udsendelsesspørgsmål efter § 31, der opstår i umiddelbar tilknytning til en afgørelse om afslag på opholdstilladelse efter § 7

Ændringen af udlændingelovens § 48, stk. 2, medførte, at det var Direktoratet for Udlændinge, der skulle træffe afgørelse om udsendelse i tilfælde, hvor udsendelsen sker i tilknytning til indrejsen i situationer, hvor den pågældende ikke har krav på ophold i landet, mens asylansøgningen behandles. Afgørelsen kunne indbringes for justitsministeren. Ved kgl. resolution af 25. januar 1993 blev sager vedrørende lovgivningen om udlændinge, herunder flygtninge, samt Direktoratet for Udlændinge (fra 1. oktober 1995 - Udlændingestyrelsen) overført fra Justitsministeriet til Indenrigsministeriet.

Det kan derimod give anledning til tvivl, hvorvidt udlændingelovens § 48, stk. 2, omfatter udsendelse i andre tilfælde, hvor udlændingen påberåber sig at være omfattet af lovens § 7.

Det kan således diskuteres, hvorvidt klageadgangen over direktoratets afgørelser vedrørende udlændingelovens § 31 som en konsekvens af **ændringerne af lovens § 48, stk. 2, og § 53 a, stk. 1, er overgået til justitsministeren (nu indenrigsministeren).**

13.10.2.3. Retsanvendelsen ved udsendelsesspørgsmål efter § 31, der opstår efter en afgørelse om afslag på opholdstilladelse efter § 7

Efter ændringen af udlændingelovens § 48, stk. 2, er det ligeledes tvivlsomt, hvorledes det forholder sig for så vidt angår udlændinge, der i forbindelse med udvisning ved dom efter afsoning påberåber sig, at udlændingelovens § 31 er til hinder for udsendelse. Før lovændringen i 1986 var det Flygtningænævnet, der havde den endelige kompetence vedrørende dette spørgsmål, men det kan også her diskuteres, hvorvidt klageadgangen over direktoratets afgørelser vedrørende udlændingelovens § 31 - som en konsekvens af ændringerne lovens § 48, stk. 2, og § 53 a, stk. 1 - i alle tilfælde er overgået til justitsministeren (nu indenrigsministeren).

13.10.3. Justitsministeriets og Folketingets Ombudsmands fortolkning af kompetencespørgsmålet i henhold til udlændingelovens § 31

I september 1991 rejste en advokat på vegne af en gruppe statsløse palæstinsere over for Justitsministeriet spørgsmål om behandlingen af sager, hvor en udlænding - efter at være blevet meddelt endeligt afslag på asyl - gjorde gældende, at en udsendelse vil være i strid med udlændingelovens § 31.

Det var således advokatens opfattelse, at Direktoratet for Udlændinge - såfremt en udlænding, der er blevet meddelt afslag på asyl, ikke frivilligt udrejser i overensstemmelse med den i forbindelse med afslaget fastsatte udrejse frist - skulle træffe en særskilt afgørelse om, hvorvidt udlændingelovens § 31 ville være til hinder for en tvangsmæssig udsendelse. Som følge af udlændingelovens almindelige bestemmelser vedrørende klageadgang ville Direktoratet for Udlændinges afgørelse herefter kunne påklages til justitsministeren.

Justitsministeriet var af den opfattelse, at der ikke ifølge udlændingeloven skulle træffes en særskilt afgørelse vedrørende udsendelsesspørgsmålet, såfremt udlændingen forinden var blevet meddelt endeligt afslag på en ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7.

Til støtte for dette standpunkt anførte ministeriet bl.a., at spørgsmålet vedrørende udsendelsens forenelighed med udlændingelovens § 31 ud fra et absorptionssynspunkt ansås for endeligt afgjort i forbindelse med Flygtninge­ nævnets behandling af asylsagen. Justitsministeriet anførte endvidere, at en fortolkning af udlændingeloven, hvorefter Justitsministeriet skulle træffe afgørelse på det samme retlige og faktiske grundlag som Flygtninge­ nævnet, ville indebære, at Justitsministeriet reelt ville få status af klageinstans i forhold til Flygtninge­ nævnet, hvilket ikke ville være i overensstemmelse med Flygtninge­ nævnets status som endelig instans i asylsager.

Ved skrivelse af 20. januar 1992 blev spørgsmålet indbragt for Folketingets Ombudsmand, der den 25. februar 1992 afgav en redegørelse herom, jf. FOB 1992, side 152-160.

I redegørelsen bemærkede ombudsmanden bl.a., at den hidtidige anvendelse af absorptionsprincippet ikke kunne tages til indtægt for, at der ikke bestod en pligt til at træffe en særskilt afgørelse vedrørende udsendelses­ spørgsmålet. Ombudsmanden påpegede endvidere, at området for udlæn­ dingelovens § 7 og § 31 ikke er sammenfaldende i den forstand, at området for § 31 i det hele er indeholdt i området for § 7. En udlænding, der uanset flygtningestatus udvises ved dom, vil således ikke kunne udsendes i strid med § 31, ligesom en person, der er omfattet af Flygtningekonventionens artikel 1 A, men som har fået afslag på flygtningestatus under henvisning til artikel 1 F, ligeledes ikke vil kunne udsendes i strid med § 31.

Ombudsmanden fandt ikke, at man ved lovændringen i 1986 - hvorved ud­ lændingelovens § 48, stk. 2, ændredes, således at der blev tilvejebragt lov­ grundlag for afvisning på grænsen og samtidig udsendelse, ligesom klage­ adgangen til Flygtninge­ nævnet for så vidt angår afgørelser efter § 31 blev ophævet - alene havde ændret kompetencefordelingen får så vidt angik ud­ sendelsessager, hvor der ikke forud var meddelt afslag på asyl.

Ombudsmanden konkluderede herefter, at Direktoratet for Udlændinge i de tilfælde, hvor en asylansøger, der er blevet meddelt afslag på sin ansøgning, påberåber sig, at en udsendelse vil være i strid med udlændingelovens § 31, ville skulle træffe en særskilt forvaltningsretlig afgørelse vedrørende ud­ sendelsesspørgsmålet. Afgørelsen kunne påklages til justitsministeren, der

således havde det endelige retlige ansvar for udsendelsen. Klagen måtte have opsættende virkning.

Ved skrivelse af 27. februar 1992 tilkendegav Justitsministeriet, at ministeriet ville lægge ombudsmandens opfattelse til grund.

Forløbet af "Palæstinenser-sagen" er nærmere beskrevet i Folketingets Ombudsmands redegørelse af 25. februar 1992, FOB 1992, side 152 ff, og Flygtningenævnets beretning 1. april 1989-31. december 1991, kapitel 3.

13.10.3.1. Retsanvendelsen ved udsendelsesspørgsmål efter § 31

I henhold til ombudsmandens retsopfattelse skulle Direktoratet for Udlændinge træffe særskilt afgørelse vedrørende § 31 både i forbindelse med afslag på opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 og i sager, hvor udlændingen - efter at være blevet meddelt afslag på sin asylansøgning - påberåber sig § 31 i udsendelsessituationen. I begge situationer var der klageadgang til justitsministeren.

13.10.4. Reglerne om kompetence til at træffe afgørelse efter udlændingelovens § 31 i forhold til udlændinge, der er indrejst i landet og har ansøgt om opholdstilladelse fra den 27. juni 1992

Med den retsopfattelse, som Folketingets Ombudsmand ved redegørelsen af 25. februar 1992 havde givet udtryk for, og som Justitsministeriet lagde til grund, var der efter Flygtningenævnets opfattelse sket en fundamental ændring af Flygtningenævnets status som et uafhængigt domstolslignende organ. Justitsministeriets afgørelser vedrørende udlændingelovens § 31 ville i realiteten indebære en efterprøvelse af Flygtningenævnets afgørelse. Nævnet ville derved blive underlagt parlamentarisk kontrol, hvilket netop ikke havde været lovgivers intention, jf. Flygtningenævnets beretning 1. april 1989-31. december 1991, side 11, med henvisning til betænkning nr. 968/1982, side 230 og 240.

Denne fundamentale ændring havde Folketinget ikke taget udtrykkeligt stil-

ling til, idet ændringen efter Flygtningenævnets formandskabs opfattelse ikke med den fornødne sikkerhed kunne udledes af ændringsloven i 1986 eller forarbejderne hertil.

Flygtningenævnet meddelte derfor ved skrivelser af 11. marts 1992 til Folketingets Retsudvalg og justitsministeren, at nævnet fandt, at der var behov for, at spørgsmålet om Flygtningenævnets status snarest blev overvejet og præciseret i udlændingeloven, jf. Flygtningenævnets beretning 1. april 1989-31. december 1991, side 11.

Justitsministeriet fremsatte den 1. april 1992 forslag til Lov om ændring af udlændingeloven (Lovforslag nr. L 257). Ifølge lovforslagets § 1, nr. 7, skulle en ny § 32 a affattes således:

" Afslag på en ansøgning om opholdstilladelse efter §§ 7-8 eller afgørelser om bortfald eller inddragelse af en sådan opholdstilladelse skal tillige indeholde afgørelse om, hvorvidt udlændingen kan udsendes, hvis denne ikke udrejser frivilligt, jf. § 31."

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at for så vidt angår udlændinge, der har fået afslag på asyl efter udlændingelovens §§ 7-8, eller hvis opholdstilladelse efter §§ 7-8 er inddraget eller anset for bortfaldet, har udlændingemyndighederne i forbindelse med disse afgørelser foretaget en vurdering af forfølgelsesrisikoen i den pågældendes hjemland, jf. bemærkningerne til lovforslag nr. L 257, pkt. 3.6.

Dette synspunkt er i overensstemmelse med Direktoratet for Udlændinges og Flygtningenævnets administration efter det tidligere nævnte absorptionsprincip.

Som følge af det nære slægtskab mellem forfølgelsesrisikovurderingen og vurderingen efter udlændingelovens § 31 af, om udsendelse kan ske, var det efter Justitsministeriets opfattelse naturligt, at udlændingemyndighederne i forbindelse med afgørelsen i selve asylsagen også tager stilling til spørgsmålet om, hvorvidt § 31 stiller sig hindrende i vejen for, at udlændingen udsendes af landet, hvis den pågældende ikke udrejser frivilligt.

Bestemmelsen i § 32 a ville således indebære, at såvel Direktoratet for Udlændinge som Flygtningenævnet i alle tilfælde, hvor der meddeles afslag på

asyl, eller hvor en opholdstilladelse til en anerkendt flygtning inddrages eller anses for bortfaldet, også udtrykkeligt skulle træffe afgørelse om, hvorvidt § 31 er til hinder for udsendelse. Dette skulle ligeledes gælde i forbindelse med direktoratets eller nævnets fornyede afgørelse ved genoptagelse af behandlingen af en asylsag samt direktoratets endelige afgørelser truffet i medfør af § 53 a, stk. 3, om ansøgninger, der må anses for åbenbart grundløse. Afgørelsen om udsendelse kan således i sidstnævnte tilfælde ikke indbringes for anden myndighed, jf. bemærkningerne til lovforslag nr. L 257, pkt. 3.6.

Direktoratet for Udlændinge og Flygtningenævnet har således endeligt og udtømmende gjort op med spørgsmålet om udlændingens ret til ophold her i landet og om udsendelse af den pågældende.

Der blev ikke foreslået ændringer i udlændingelovens regler for så vidt angår udsendelse af udlændinge, der udvises ved dom. En udlænding, der udvises ved dom på grund af strafbart forhold, skal således som hidtil have mulighed for efterfølgende at søge asyl her i landet, jf. udlændingelovens § 10, stk. 2. Direktoratet for Udlændinge eller Flygtningenævnet ville således i forbindelse med asylansøgningen tage stilling til udsendelsesspørgsmålet.

Begår en anerkendt flygtning et strafbart forhold her i landet, vil retten i forbindelse med straffesagens behandling tage stilling til spørgsmålet om udvisning. Der vil efter udlændingelovens § 50, stk. 1, være adgang til at få spørgsmålet om udvisningens ophævelse indbragt for retten på ny. Justitsministeriet fandt på denne baggrund ikke anledning til at foreslå særlige regler om udsendelse af anerkendte flygtninge, der er udvist ved dom, idet sådan udsendelse som hidtil bør kunne iværksættes af politiet i overensstemmelse med rettens afgørelse, jf. udlændingelovens § 33, stk. 4 (nu § 33, stk. 8). Ministeriet henviste i den forbindelse til, at rettens afgørelse om udvisning af en anerkendt flygtning også bør indeholde en vurdering af, om udsendelse kan ske, uden at den pågældende udsættes for forfølgelse som nævnt i udlændingelovens § 31, jf. § 26, nr. 5, jf. bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 7. Der henvises i øvrigt til afsnit 13.11. nedenfor.

Lovforslaget blev vedtaget og stadfæstet som lov nr. 482 af 24. juni 1992.

Ændringsloven trådte i kraft den 27. juni 1992.

13.10.4.1. Retsanvendelsen ved udsendelsesspørgsmål efter § 31, der opstår i umiddelbar tilknytning til en afgørelse om afslag på opholdstilladelse efter § 7

Bestemmelsen i § 32 a medfører, at Udlændingestyrelsen (tidligere Direktoratet for Udlændinge) som led i selve asylafgørelsen skal tage stilling til, hvorvidt § 31 er til hinder for en udsendelse. Afgørelsen om udsendelse i medfør af § 31 kan således automatisk indbringes for Flygtningenævnet ved påklage af styrelsens afgørelse om afslag på opholdstilladelse efter § 7.

13.10.4.2. Retsanvendelsen ved udsendelsesspørgsmål efter § 31, der opstår efter en afgørelse om afslag på opholdstilladelse efter § 7

Lovændringen tog ikke udtrykkeligt stilling til den situation, hvor udsendelsesspørgsmålet efter § 31 opstår i forhold til en person, der tidligere har haft opholdstilladelse, og som er udvist ved dom. Det fremgår dog af bemærkningerne til lovforslaget, at såfremt der forløber nogen tid fra den endelige afgørelse af asylsagen og til beslutningen om udrejse skal effektueres, skal politiet, såfremt udlændingen påberåber sig § 31, og der kan være tvivl om, hvorvidt direktoratets eller Flygtningenævnets afgørelse også omfatter den nu foreliggende situation, henviser til Direktoratet for Udlændinge eller Flygtningenævnet som en anmodning om genoptagelse.

13.10.5. Sammenfatning

13.10.5.1. Retsanvendelsen ved udsendelsesspørgsmål efter § 31, der opstår i umiddelbar tilknytning til afgørelsen om afslag på opholdstilladelse efter § 7

A. For så vidt angår udlændinge, der er indrejst i landet og har ansøgt om opholdstilladelse til og med den 26. juni 1992, gælder herefter, at Direktoratet for Udlændinge (nu Udlændingestyrelsen) træffer afgørelse vedrøren-

de udlændingelovens § 31, jf. § 46, stk. 1. Afgørelsen kan påklages til Flygtningenævnet, j f. § 53, stk. 2, nr. 4.

B. For så vidt angår udlændinge, der er indrejst her i landet og har ansøgt om opholdstilladelse fra den 27. juni 1992. gælder, at Direktoratet for Udlændinge (nu Udlændingestyrelsen) og Flygtningenævnet ved afslaget i medfør af bestemmelsen i § 32 a har taget stilling til, hvorvidt udlændingelovens § 31 på tidspunktet for asylsagens afgørelse er til hinder for udsendelse, jf. lov nr. 482 af 24. juni 1992 § 1, nr. 6, jf. § 4. Afgørelsen om udsendelse kan således ikke indbringes for anden myndighed.

13.10.5.2. Retsanvendelsen ved udsendelsesspørgsmål efter § 31, der opstår i forhold til en ved dom udvist udlænding, som har haft opholdstilladelse efter § 7

A. For så vidt angår udlændinge, der er indrejst i landet og har ansøgt om opholdstilladelse inden den 19. oktober 1986. gælder herefter, at Direktoratet for Udlændinge (nu Udlændingestyrelsen) i medfør af lov nr. 226 af 8. juni 1983 træffer afgørelse vedrørende udlændingelovens § 31, jf. § 46, stk. 1. Afgørelsen kan påklages til Flygtningenævnet, jf. § 53, stk. 2, nr. 4.

B. For så vidt angår udlændinge, der er indrejst her i landet og har ansøgt om opholdstilladelse i perioden den 19. oktober 1986 til og med den 26. juni 1992. gælder, at Direktoratet for Udlændinge (nu Udlændingestyrelsen) træffer afgørelse vedrørende udlændingelovens § 31. Afgørelsen kan formentlig påklages til indenrigsministeren, jf. § 46, jf. lov nr. 686 af 17. oktober 1986 § 3. Det bemærkes i den forbindelse, at ingen afgørelser vedrørende udlændingeloven § 31 endnu er blevet påklaget til indenrigsministeren.

C. For så vidt angår udlændinge, der er indrejst her i landet og er blevet meddelt opholdstilladelse fra den 27. juni 1992. gælder det, at Udlændingestyrelsen på ny skal prøve spørgsmålet om udsendelsens overensstemmelse med § 31. Udlændingestyrelsens afgørelse kan formentlig påklages til Flygtningenævnet.

Er udlændingen ikke udvist ved dom, men forløber der nogen tid fra den endelige afgørelse af asylsagen og til beslutningen om at udrejse skal effektueres, skal politiet - såfremt udlændingen påberåber sig § 31, og der kan være nogen tvivl om, hvorvidt direktoratets eller Flygtningenævnets afgørelse også omfatter den nu foreliggende situation - ligeledes henvise sagen til Direktoratet for Udlændinge eller Flygtningenævnet som en anmodning om genoptagelse. Det samme gælder, hvis udlændingen i forbindelse med en udsendelse påberåber sig, at der er indtrådt væsentligt forandrede forhold siden nævnets eller direktoratets afgørelse, og det ikke kan antages, at disse synspunkter er blevet taget i betragtning ved afgørelsen, jf. bemærkningerne til lovforslag nr. L 257, pkt. 3.6.

13.10.5.3. Retsanvendelsen ved udsendelsesspørgsmål efter § 31, der opstår i forbindelse med udsendelse af en udlænding, der ikke har indgivet ansøgning om opholdstilladelse i medfør af §§ 7-8, men som i udsendelsessituationen påberåber sig § 31

Da udlændingelovens § 31 gælder alle udlændinge, forudsætter påberåbelse af bestemmelsen ikke, at udlændingen har (haft) opholdstilladelse som flygtning. Påberåber en udlænding, der ikke har indgivet ansøgning om opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens §§ 7-8, i en udsendelsessituation sig udlændingelovens § 31, må politiet, der i medfør af § 30 drager omsorg for udrejsen, således henvise sagen til behandling i Direktoratet for Udlændinge (nu Udlændingestyrelsen) som en ansøgning om asyl.

13.11. Forholdet mellem udlændingelovens § 31 og §§ 50 og 57

Efter udlændingelovens § 57, stk. 1, skal anklagemyndigheden, forinden der under en straffesag nedlægges påstand om udvisning af en udlænding, der har opholdstilladelse i Danmark i medfør af udlændingelovens §§ 7 eller 8, indhente en udtalelse fra Flygtningenævnet. Da en udvisningsdømt udlændings opholdstilladelse efter §§ 7 eller 8 er bortfaldet som følge af udvisningsdommen, finder Flygtningenævnet ikke grundlag for at afgive en udtalelse efter § 57 i forbindelse med en senere prøvelse af udvisningsspørgsmålet i henhold til § 50.

Flygtningenævnets udtalelse i henhold til § 57 vedrører spørgsmålet om, hvorvidt det grundlag, der oprindeligt førte til, at udlændingen blev meddelt opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens §§ 7 eller 8, også på tidspunktet for afgivelsen af udtalelsen kan antages at ville kunne begrunde meddelelse af opholdstilladelse efter §§ 7-8, jf. Flygtningenævnets beretning, 1. januar 1992-30. juni 1995, side 547. Udtalelsen er af vejledende karakter med det formål at sikre vedkommende ret det bedst mulige beslutningsgrundlag, jf. betænkning nr. 968/1982, side 231.

Den ret, der træffer afgørelse om udvisningsspørgsmålet, skal vurdere de forhold i udlændingens hjemland, der på domstidspunktet kan være til hinder for udvisning, jf. udlændingelovens § 26, nr. 5. Dette gælder også forhold af asylretlig karakter, jf. herved udlændingelovens § 57, jf. betænkning nr. 968/1982, side 57-58 og 177.

Flygtningenævnet udtaler sig ikke om, hvilken vægt udlændingens asylretlige forhold bør tillægges i forhold til arten og grovheden af den begåede kriminalitet. Udtalelsen kan dog have betydning for rettens vurdering af, hvorvidt der gør sig et modstående hensyn gældende i medfør af udlændingelovens § 26, nr. 5.

Se eksempelvis Københavns Byrets dom af 20. februar 1996, hvor det fremgik af Flygtningenævnets udtalelse af 30. maj 1995, at det grundlag, der i sin tid førte til, at der meddeltes opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7, ikke længere var til stede. Efter at have afvist, at udvisning måtte anses for særlig belastende som følge af tilknytning til herboende danske eller udenlandske statsborgere, udtalte retten følgende:

"Efter det i udtalelsen fra Flygtningenævnet anførte finder retten heller ikke, at der er en sådan risiko for, at denne tiltalte vil lide overlast i hjemlandet, at en udvisning af den grund må antages at være særlig belastende."

Der sondres mellem en asylvurdering efter udlændingelovens § 7 i forbindelse med Flygtningenævnets udtalelse efter § 57, en vurdering på domstidspunktet af, hvorvidt der gør sig sådanne hensyn, herunder forhold af asylretlig karakter, gældende med en sådan vægt i forhold til arten og grovheden af den begåede kriminalitet, at udvisning bør undlades, jf. § 26, nr. 5,

og endelig en vurdering på udsendelsestidspunktet af, om udsendelse vil stride mod refouleringsforbuddet i udlændingelovens § 31.

Denne sondring bevirker, at retten i forbindelse med en straffesag, hvor der er nedlagt påstand om udvisning, skal foretage en selvstændig afvejning efter § 26, nr. 5, hvori oplysningerne fra Flygtningenævnets § 57-udtalelse indgår som et vejledende moment. Retten er således ikke afskåret fra at træffe afgørelse om udvisning, selv om den pågældende udlænding på domstidspunktet fortsat må anses for at opfylde kriterierne i § 7, og selv om den pågældende på domstidspunktet ikke kan antages at kunne udsendes i henhold til § 31.

Sondringen har særlig betydning ved langvarige straffe, idet det herved undgås, at udvisning undlades under hensyn til nogle asylbegrundende forhold i den pågældendes hjemland, der kan ændre sig inden det tidspunkt, hvor den pågældende skal udsendes efter endt strafafsoning.

Bestemmelsen i udlændingelovens § 50 har omvendt skabt mulighed for, at der inden for visse tidsfrister kan tages stilling til eventuelle væsentlige ændringer i den udvisningsdømtes forhold, og at en udvisningsbeslutning eventuelt kan ophæves i løbet af afsoningen. Bestemmelsen i § 50 blev indføjet i et forsøg på at imødekomme et væsentligt hensyn til den udvisningsdømte, der ofte vil opleve en beslutning om udvisning som særdeles belastende, jf. betænkning nr. 968/1982, side 212-213 og 185.

Bestemmelsen i udlændingelovens § 31 sikrer, at senere indtrufne ændringer i udlændingens forhold, herunder særligt ændringer i forholdene i det land, den pågældende tænkes udsendt til, eller en eventuel ændret vurdering af den pågældendes farlighed, jf. § 31, stk. 2, nr. 2, tages op til vurdering forud for udsendelse.

Finder retten efter en vurdering af hensynet i udlændingelovens § 26, nr. 5, at der ikke foreligger forhold, der taler imod udvisning, ses retten i flere tilfælde at henvise direkte til den pågældende udlændings mulighed for efterfølgende at påberåbe sig udlændingelovens § 50 og særligt § 31.

Se eksempelvis Østre Landsrets nævningedøm af 8. december 1995. hvor

Flygtningenævnet i sin § 57-udtalelse af 8. december 1995 udtalte, at man ikke på det foreliggende grundlag var i stand til at udtale sig nærmere om, hvorvidt det grundlag, der i sin tid førte til, at der meddeltes opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7, fortsat var til stede. Landsretten udtalte følgende:

"Betingelserne for udvisning af T i medfør af udlændingelovens § 22, nr. 2 og 3 findes at være opfyldt. Uanset T's sindssygdom findes der ikke at foreligge forhold som nævnt i udlændingelovens § 26, der taler imod udvisning. Herefter, og da T vil have mulighed for senere at påberåbe sig udlændingelovens § 50 og § 31, udvises T i medfør af udlændingelovens § 49, stk. 1, jf. § 32, jf. § 22, nr. 2 og 3, med indrejseforbud for bestandig."

Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen i § 32 a i lovforslag nr. L 257, at retten ved sin afgørelse om udvisning i forbindelse med straffesagens behandling og i forbindelse med en eventuel efterfølgende § 50-prøvelse skal foretage en vurdering af, hvorvidt der er risiko for, at udlændingen vil lide overlast i hjemlandet eller andre lande, hvor udlændingen kan ventes at tage ophold, jf. udlændingelovens § 26, nr. 5. Ifølge bemærkningerne indebærer dette endvidere en vurdering af, hvorvidt udsendelse vil kunne ske, uden at udlændingen udsættes for forfølgelse som nævnt i udlændingelovens § 31. Til brug for denne vurdering skal der indhentes en udtalelse fra Flygtningenævnet.

Flygtningenævnet har imidlertid afholdt sig fra at tage stilling til § 31-spørgsmålet i forbindelse med nævnets afgivelse af en udtalelse i medfør af udlændingelovens § 57 forud for straffesagens behandling. Nævnet udtaler sig dog vejledende om betydningen af udlændingelovens § 31, herunder at udlændingen forud for en eventuel udsendelse skal gøres bekendt med adgangen til at påberåbe sig beskyttelse, jf. § 31.

Som begrundelse for ikke at tage stilling til udlændingelovens § 31 har Flygtningenævnet henvist til, at det er forholdene på det faktiske udsendelsestidspunkt, der er afgørende for vurderingen af, hvorvidt en udsendelse strider mod § 31. Det er således forholdene på udsendelsestidspunktet, der er afgørende for, om et asylgrundlag fortsat er til stede, og om der i givet fald bør ske udsendelse af en udlænding på grundlag af en udvisningsdom. Se eksempelvis Flygtningenævnets beretning for perioden 1. oktober 1983-31. marts 1987, side 173, og Flygtningenævnets beretning for perioden 1. januar 1992-30. juni 1995, side 548.

Retten ses heller ikke at tage udtrykkelig stilling til § 31-spørgsmålet, hverken i forbindelse med straffesagens behandling eller i forbindelse med en § 50-prøvelse.

Se eksempelvis Østre Landsrets nævningedom af 2. marts 1995 vedrørende en udlænding, der oprindeligt havde fået meddelt F-status. Flygtningenævnet udtalte i sin § 57-udtalelse af 2. december 1994, at det grundlag, der i sin tid førte til, at der meddeltes opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7, fortsat var til stede. Østre Landsret udtalte følgende:

"Der er enighed om, at tiltalte under hensyn til den idømte straf, samt arten og grovheden af den begåede kriminalitet ikke bør forblive her i landet, jf. udlændingelovens § 22, nr. 3, at bestemmelserne i udlændingelovens § 26 efter det foreliggende ikke er til hinder for udvisning, og at heller ikke asylretlige hensyn, når henses til beskyttelsen, der følger af udlændingelovens § 31, kan føre til, at udvisning undlades."

Højesteret stadfæstede den 10. maj 1995 landsrettens afgørelse, idet flertallet tiltrådte landsrettens begrundelse.

Såfremt retten fulgte anvisningerne i bemærkningerne til udlændingelovens § 32 a i lovforslag nr. L 257, burde man i ovennævnte sag, hvor der var tale om en udlænding, der havde opnået opholdstilladelse i henhold til § 7, stk. 2, have foretaget en vurdering af, om der var bestemte grunde til at antage, at udlændingen frembød fare for landets sikkerhed, eller om udlændingen efter endelig dom for en særlig farlig forbrydelse måtte antages at frembyde nærliggende fare for andres liv, legeme, helbred eller frihed, jf. § 31, stk. 2, nr. 2.

Se endvidere Glostrup kriminalrets kendelse af 2. juni 1994 vedrørende spørgsmålet om ophævelse af straffedommens bestemmelse om udvisning, jf. udlændingelovens § 50. Kriminalretten opretholdt udvisningsbeslutningen med følgende begrundelse:

"Da der ikke findes at være indtrådt væsentlige ændringer i domfældtes forhold, hverken med hensyn til hans helbredstilstand eller personlige forhold iøvrigt, eller med hensyn til risikoen for at han vil lide overlast i sit hjemland eller andet land, hvor han kan forventes at tage ophold, jfr. udlændingelovens § 26, nr. 1 og nr. 5,..."

Østre Landsret stadfæstede ved kendelse af 1. juli 1994 kriminalrettens kendelse i henhold til de af kriminalretten anførte grunde.

13.12. Gennemgang af forløbet af de sager, hvori Flygtningenævnet har afgivet udtalelse efter udlændingelovens § 57, stk. 1

Rigspolitechefens repræsentant i udvalget har i et samarbejde med Flygtningenævnets sekretariat gennemgået de sager, hvor Flygtningenævnet indtil den 1. november 1996 har afgivet udtalelse i medfør af udlændingelovens § 57, stk. 1.

Gennemgangen omfatter 57 sager vedrørende 51 personer (alle mænd). 4 personer har hver haft 2 sager og 1 person har haft 3 sager med § 57-udtalelser fra Flygtningenævnet. For hver sag er der udarbejdet en oversigt, der udførligt beskriver forløbet af sagen. Disse oversigter, der er ajourført indtil den 1. november 1996, er medtaget som bilag B til betænkningen. Forløbet af sagerne er endvidere i oversigtsform beskrevet i et skema, der er medtaget som bilag C til betænkningen. I det følgende findes en sammenfatning af de 57 sager.

13.12.1. Sagernes fordeling på nationaliteter

Sagerne fordeler sig således på **nationaliteter**:

33 fra Iran, 5 fra Sri Lanka, 4 statsløse palæstinensere, 3 fra Irak, 3 fra Uruguay, 2 fra Vietnam, 2 fra Ægypten og 1 fra henholdsvis Uganda, Bulgarien, Tyrkiet, Sydafrika og Kenya. De 4 personer med hver 2 sager var fra Iran (2) og Sri Lanka (2). Personen med 3 sager var fra Iran.

13.12.2. Udlændingenes opholdsstatus

113 sager havde udlændingen **K-status** (udlændingelovens § 7, stk. 1, nr. 1/§ 7, stk. 1), i 34 sager havde udlændingen **F-status** (udlændingelovens § 7, stk. 1, nr. 2/§ 7, stk. 2), medens der i 10 sager var tale om en kvoteflygtning (**udlændingelovens § 8, jf. § 7, stk. 1, nr. 1/§ 7, stk. 1**).

13.12.3. Sagernes strafferetlige behandling

1 sag blev sluttet uden tiltalerejsning.

I 4 sager blev der ikke nedlagt påstand om udvisning.

I de øvrige 52 sager blev der nedlagt påstand om udvisning.

28 af disse sager blev behandlet som nævningsager i 1. instans. 112 af sagerne skete der anke til Højesteret, idet anken i 1 sag dog ikke omfattede udvisningsspørgsmålet.

15 sager startede som **domsmandssager** i byretten. Der skete anke til landsretten i 10 af disse sager, idet anken i 1 sag dog ikke omfattede udvisningsspørgsmålet. 1 sag blev tillige behandlet i Højesteret som 3. instans.

8 sager blev behandlet som **tilståelsessager efter retsplejelovens § 925**, og heraf blev 5 anket til landsretten.

1 sag blev behandlet efter **retsplejelovens § 925 a**.

13.12.4. Udfaldet af straffesagerne for så vidt angår udvisningsspørgsmålet

I 3 sager blev udlændingen **frifundet for den rejste tiltale** - og dermed også for den nedlagte udvisningspåstand.

I 1 sag blev udlændingen frifundet for de forhold, som havde begrundet, at der var nedlagt påstand om udvisning, hvorfor anklagemyndigheden frifaldt denne påstand.

B. I 19 sager blev udlændingen ved **endelig dom** fundet skyldig (i hvert fald delvis), men **frifundet for påstanden om udvisning**. I 5 af disse sager ændrede ankeinstansen 1. instansens afgørelse om, at der skulle ske udvisning.

Som begrundelse for **ikke** at udvise henviste retten i 9 sager til, at betingelsen i udlændingelovens § 22, nr. 2, ("vedholdende har begået grov kriminalitet") ikke var opfyldt (nr. B13, B17, B18, B19, B21, B22, B23, B24, B39), mens udvisning blev undladt i 4 sager, selv om betingelserne i § 22, nr. 2 eller 3, var opfyldt, men med henvisning til udlændingelovens § 26 (nr. B25 (nr. 1), B28 (nr. 4 og 5), B31, B48).

Begrundelsen for frifindelsen for påstanden om udvisning var i 5 sager, at der alene blev domfældt for forhold, som ikke kunne begrunde udvisning efter udlændingelovens § 22, nr. 2 eller 3 (sag nr. B27 ÷ § 22, nr. 3), B38 (ingen udtrykkelig begrundelse), B49 (alene idømt hæfte i 30 dage), B51 og B52 (alene fundet skyldig i ef enkeltstående forhold vedrørende overtrædelse af straffelovens § 181, stk. 1).

I 1 sag (nr. B54) fandt retten ikke, at betingelsen i udlændingelovens § 22, nr. 2, var opfyldt. Selv om betingelsen i § 22, nr. 3, isoleret set var opfyldt (idømt fængsel i 6 år), fandt retten efter en konkret vurdering og under henvisning til baggrunden for og varigheden af udlændingens ophold i Danmark samt til den usikkerhed, der forelå med hensyn til følgerne af, at udlændingen vendte tilbage til hjemlandet, jf. udlændingelovens § 26, nr. 5, at udvisning ikke burde ske.

I de 5 sager, hvor ankeinstansen ændrede 1. instansens afgørelse om udvisning, skete det i 4 af sagerne under henvisning til en anden vurdering af, om betingelsen i udlændingelovens § 22, nr. 2, for udvisning ("vedholdende har begået grov kriminalitet"), var opfyldt (nr. B21, B23, B24, B39), mens det i 1 sag (nr. B25) skete med henvisning til, at hensynene i udlændingelovens § 26, nr. 1, talte for at undlade udvisning.

C. I 29 sager **fulgte retten ved den endelige dom anklagemyndighedens påstand om udvisning**. Kun i 1 af disse sager (nr. B12) ændrede ankeinstansen en afgørelse i 1. instans om frifindelse for udvisning til, at udvisning skulle ske. Dette var begrundet med henvisning til en anden vurdering af, hvorvidt hensynene i udlændingelovens § 26, nr. 5, talte imod udvisning. 116 sager stadfæstede ankeinstansen beslutningen om udvisning - i sag nr. B32 tillige Højesteret som 3. instans. De resterende 12 sager blev ikke anket.

I 12 sager skete udvisning med henvisning til udlændingelovens § 22, nr. 2 (nr. B10, B11, B32, B33, B34, B35, B36, B37, B40, B42, B47), i 13 sager henvistes der til udlændingelovens § 22, nr. 3, (nr. B1, B2, B4, B7, B9, B12, B15, B16, B20, B44, B45, B46), i 2 sager henvistes til både § 22, nr. 2 og nr. 3 (nr. B3 og B50), mens der i 1 sag (nr. B5) alene henvistes til § 22 og i 1 sag (nr. B26) ikke henvistes til nogen bestemmelse overhovedet.

D. I sag nr. B12 henviste Højesteret som begrundelse for beslutningen om udvisning til dissensen i nævningedommen, hvor der henvistes til "den garanti, der ligger i tiltaltes adgang til at få udsendelsen efterprøvet af Flygtningenævnet".

I sag nr. B20 henvistes i nævningedommen til "tiltaltes adgang til at få afgørelsen prøvet af Flygtningenævnet", og Højesteret - der stadfæstede udvisningen - henviste til "den beskyttelse, der følger af lovens § 31".

I sag nr. B37 henviste Vestre Landsret som ankeinstans til "den beskyttelse, der for tiltaltes vedkommende følger af udlændingelovens § 31".

I sag nr. B44 henviste nævningedommen til "beskyttelsen, der følger af udlændingelovens § 31", og Højesterets flertal, der stadfæstede udvisningen, tiltrådte de grunde, der var anført af landsretten.

I sag nr. B46 henviste flertallet af nævningerne bl.a. til "den beskyttelse for tiltalte, der følger af udlændingelovens § 31, stk. 1". Højesteret, der stadfæstede udvisningen, henviste til de grunde, der var anført af landsretten.

I sag nr. B50 henviste nævningedommen til, at udlændingen "vil have mulighed for senere at påberåbe sig udlændingelovens § 50 og § 31". Højesteret, der stadfæstede udvisningen, lagde "herved ligesom landsretten vægt på, at tiltalte har mulighed for senere at påberåbe sig udlændingelovens § 50 og § 31".

13.12.5. Efterfølgende prøvelse af udvisningsbeslutningen i medfør af udlændingelovens § 50

Spørgsmålet om efterfølgende prøvelse af udvisningsbeslutningen i medfør af udlændingelovens § 50 har været rejst i 5 sager (nr. B3 (2 gange), B5, B7, B11, B35).

I en af sagerne ophævede byretten udvisningsbeslutningen (nr. B5), hvilket blev stadfæstet af landsretten.

I 3 af sagerne (nr. B7, B11, B35) blev udvisningsbeslutningen opretholdt (begæringen om behandling af spørgsmålet om ophævelse af udvisningen afvistes) af byretten, og denne afgørelse blev stadfæstet af landsretten.

I den 5. sag (nr. B3) afviste byretten i første omgang prøvelse efter udlændingelovens § 50. I anden omgang ophævede byretten udvisningsbeslutningen. Denne afgørelse blev imidlertid ændret af landsretten, der fastholdt udvisningen, og landsrettens afgørelse blev stadfæstet af Højesteret som 3. instans.

13.12.6. Status på effektueringen af de ved endelig dom truffede bestemmelser om udvisning

A. Der er 27 sager, hvor der ved endelig dom er truffet afgørelse om udvisning, og hvor der ikke efterfølgende i medfør af udlændingelovens § 50 er sket ophævelse af udvisningsbeslutningen.

B. I 9 af disse sager er der sket udsendelse **uden** en prøvelse efter udlændingelovens § 31, fordi udlændingen frivilligt ønskede at udrejse til hjemlandet eller et 3. land (nr. B1 (Argentina), B2 (Uruguay), B4 (Brasilien), B9 (Libanon), B12 (Tyrkiet), B32 (Iran), B33 (Libanon), B34 (Tanzania), B36 (Iran)).

C. I 6 sager har der været tale om prøvelse efter udlændingelovens § 31 (nr. B3 (i 2 omgange), B10, B11, B35, B37, B40). I alle 6 sager afviste 1. instansen (politimesteren/Direktoratet for Udlændinge/Udlændingestyrelsen),

at hensynene i udlændingelovens § 31 var til hinder for udsendelse til hjemlandet. Dette resultat stadfæstede rekursinstansen (Flygtningenævnet) imidlertid kun i 2 af sagerne (nr. B3 (udsendt til Iran) og B11 (udsendt til Bulgarien)), mens hensynene i § 31 i de øvrige 4 sager (nr. B10, B35, B37, B40) af Flygtningenævnet blev anset for at være til hinder for udsendelse med den konsekvens, at der på ny blev meddelt opholdstilladelse til de pågældende. Sag nr. B10 og sag nr. B40 vedrørte samme person.

D. Der var pr. 1. november 1996 2 sager under behandling i Flygtningenævnet med henblik på § 31-prøvelse (sag nr. B7 og sag nr. B42).

E. I de resterende 10 sager (B15, B16, B20, B26, B44, B45, B46, B50, B53, B55) afsoner udlændingen fortsat den idømte straf, og det har derfor endnu ikke været aktuelt at tage stilling til udsendelsesland og i den forbindelse behovet for en eventuel prøvelse efter udlændingelovens §31.1 sagerne nr. B15 og B16 er udlændingene dog undvejet fra afsoning.

Kapitel 14

Udlevering af personer til fremmede stater med henblik på strafforfølgning eller straffuldbyrdelse

14.1. Indledning

I lov nr. 249 af 9. juni 1967 om udlevering af lovovertrædere som ændret ved lov nr. 291 af 24. april 1996 er der fastsat regler for udlevering af personer til lande uden for Norden med henblik på strafforfølgning eller straffuldbyrdelse.

Lov nr. 27 af 3. februar 1960 om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige som ændret ved lov nr. 251 af 12. juni 1975 indeholder regler for udlevering til de nordiske lande.

Endvidere er der i lov nr. 1099 af 21. december 1994 om strafforfølgning ved det internationale tribunal til pådømmelse af krigsforbrydelser i det tidligere Jugoslavien særlige regler om udlevering af personer, mod hvem tribunalen har indledt strafforfølgning eller med henblik på fuldbyrdelse af tribunalens domme.

De nævnte love pålægger ikke i noget tilfælde de danske myndigheder pligt til at foretage udlevering. Pligt hertil vil derimod kunne følge af udleveringstraktater, herunder Den europæiske Udleveringskonvention af 1957, jf. bekendtgørelse nr. 36 af 28. september 1963.

I øvrigt har Danmark undertegnet to konventioner om udlevering udarbejdet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union. Konventionen om en forenklet udleveringsprocedure mellem medlemsstaterne i Den Europæiske Union af 20. marts 1995, der er ratificeret af Danmark den 19. november 1996, og konventionen om udlevering mellem Den Europæiske Unions medlemsstater af 27. september 1996. Sidstnævnte konvention er endnu ikke ratificeret, og ratificering vil forudsætte lovændringer.

14.2. Udleveringsloven

Udleveringsloven (lov nr. 249 af 9. juni 1967 som ændret ved lov nr. 291 af 24. april 1996) giver en almindelig bemyndigelse til under iagttagelse af nogle nærmere angivne betingelser og en nærmere angiven fremgangsmåde at udlevere personer, der i en fremmed stat er sigtet, tiltalt eller dømt for en strafbar handling, til den pågældende stat til strafforfølgning eller til fuldbyrdelse af idømt straf eller anden foranstaltning.

Udleveringsloven omfatter ikke udlevering fra Danmark til Finland, Island, Norge og Sverige, jf. herom nedenfor i afsnit 14.3.

Udleveringslovens § 2 indeholder et absolut forbud mod udlevering af danske statsborgere. Bestemmelsen er affattet i lyset af Den europæiske Udleveringskonvention, artikel 6, stk. 1 (a), hvorefter en kontraherende stat er berettiget til at afslå udlevering af sine egne statsborgere. Ved ratifikationen af Udleveringskonventionen blev der fra dansk side afgivet erklæring om, at begrebet "statsborgere" for Danmarks vedkommende omfatter personer, der har statsborgerret eller fast bopæl i Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige. Tilsvarende erklæringer blev afgivet af Norge og Sverige.

Danmark kan således efter konventionen afslå ikke blot anmodninger om udlevering af danske statsborgere, men også anmodninger om udlevering af personer, der uden at være danske statsborgere har fast bopæl i Danmark, eller af personer, der har indfødsret eller fast bopæl i et andet nordisk land, men som midlertidigt opholder sig i Danmark. Som nævnt indeholder udleveringsloven imidlertid et ubetinget forbud mod udlevering af danske statsborgere. Dette forbud må antages at afspejle et generelt retsprincip, der genfindes i en række retsordener.

Udleveringslovens § 3 indeholder et krav om, at udlevering i almindelighed kun kan finde sted, såfremt en handling, der svarer til den lovovertrædelse, for hvilken der søges udlevering, efter dansk ret kan medføre højere straf end fængsel i 1 år.

Kravet om dobbelt strafbarhed svarer til kravet i Den europæiske Udleveringskonvention, artikel 2, stk. 1, men med den forskel, at udlevering efter

dansk ret i almindelighed kun kan finde sted, såfremt strafferammen efter dansk ret overstiger fængsel i 1 år, hvorimod det efter konventionens almindelige regel er tilstrækkeligt, at der kan idømmes fængsel i mindst 1 år. Danmark har derfor taget forbehold over for denne konventionsbestemmelse, således at Danmarks forpligtelse til udlevering er begrænset til lovovertrædelser, som efter dansk ret kan medføre strengere straf end fængsel i 1 år.

Udlevering til fuldbyrdelse af en dom kan, medmindre andet er fastsat ved overenskomst med den pågældende stat, kun ske, hvis dommen lyder på frihedsstraf i mindst 4 måneder, eller den dømte i medfør af dommen skal anbringes i anstalt, og opholdet kan blive af mindst 4 måneders varighed.

Udlevering til strafforfølgning eller straffuldbyrdelse for flere strafbare forhold kan finde sted, selv om ovennævnte betingelser vedrørende den danske strafferamme og længden af en idømt frihedsstraf kun er opfyldt med hensyn til ét af forholdene.

Efter udleveringslovens § 3, stk. 5, må udlevering for en handling endvidere ikke finde sted, hvis det på grund af særlige omstændigheder må antages, at sigtelsen eller dommen vedrørende handlingen savner tilstrækkeligt bevismæssigt grundlag. Bestemmelsen er en følge af en erklæring, som Danmark afgav ved ratifikationen af Udleveringskonventionen.

Ifølge udleveringslovens § 4 kan udlevering for en militær lovovertrædelse ikke finde sted.

Efter udleveringslovens § 5, stk. 1, kan udlevering for en politisk lovovertrædelse ikke finde sted. Omfatter handlingen tillige en lovovertrædelse, som ikke er af politisk karakter, kan udlevering dog ske for denne lovovertrædelse, såfremt handlingen overvejende er af ikke-politisk karakter. Udleveringslovens § 5 er en følge af Den europæiske Udleveringskonvention, artikel 3, hvorefter udlevering ikke må tillades, såfremt den forbrydelse, for hvilken udlevering er begæret, af den stat, over for hvilken begæringen er fremsat, betragtes som en politisk forbrydelse eller som en forbrydelse, der har forbindelse med en politisk forbrydelse.

Efter konventionens artikel 3, stk. 2, finder den samme regel anvendelse, hvis den stat, over for hvilken begæringen er fremsat, har vægtige grunde til at antage, at en begæring om udlevering for en almindelig forbrydelse er fremsat med det formål at tiltale eller straffe en person på grund af hans race, religion, nationalitet eller politiske overbevisning, eller at den pågældendes stilling kan blive forringet af disse grunde.

I tilslutning hertil bestemmes det i konventionens artikel 3, stk. 3, at drab eller forsøg på drab af et statsoverhoved eller et medlem af den pågældendes familie ikke kan betragtes som en politisk forbrydelse. Over for denne bestemmelse har man fra dansk side forbeholdt sig at kunne afgøre dette spørgsmål efter en konkret bedømmelse.

Om en lovovertrædelse er politisk, må efter forarbejderne til udleveringslovens § 5 altid bero på en konkret helhedsvurdering, hvorved der navnlig lægges vægt på karakteren af den eller de interesser, der er krænket ved lovovertrædelsen, samt på gerningsmandens motiv.

Reglen i udleveringslovens § 5 har længe været anset for et centralt princip i dansk udleveringslovgivning. Dette har bl.a. fundet udtryk i, at Danmark ved ratifikationen af Den europæiske Konvention om bekæmpelse af terrorisme har taget forbehold over for den særlige bestemmelse i konventionens artikel 1, hvorefter en række handlinger med tilknytning til kidnapning, gidseltagning m.v. aldrig skal kunne anses for en politisk forbrydelse eller for en forbrydelse, der knytter sig til en politisk forbrydelse eller udspringer af politiske motiver.

Endvidere har Danmark ved ratifikationen af tillægsprotokollen af 15. oktober 1975 (bekendtgørelse nr. 106 af 11. november 1986) til Den europæiske udleveringskonvention afgivet erklæring om, at Danmark ikke er bundet af tillægsprotokollens kapitel 1, hvorefter forbrydelser omfattet af folkedrabskonventionen og Genève-konventionerne vedrørende beskyttelsen af ofre i væbnede konflikter ikke skal anses for politiske forbrydelser ved anvendelsen af Udleveringskonventionens artikel 3.

Udlevering må ikke finde sted, hvis der er fare for, at den pågældende efter udleveringen på grund af sin afstamning, sit tilhørsforhold til en bestemt be-

folkningsgruppe, sin religiøse eller politiske opfattelse eller i øvrigt på grund af politiske forhold vil blive udsat for forfølgelse, som retter sig mod den pågældendes liv eller frihed eller i øvrigt er af alvorlig karakter, jf. udleveringslovens § 6.

Efter udleveringslovens § 7 må udlevering endvidere ikke finde sted, hvis det i særlige tilfælde, navnlig under hensyn til den pågældendes alder, helbredstilstand eller andre personlige forhold, må antages, at udlevering ville være uforenelig med humanitære hensyn. Denne bestemmelse er ligeledes en følge af et dansk forbehold ved ratifikationen af Udleveringskonventionen.

Ved afgørelsen af, om udlevering vil være uforenelig med humanitære hensyn, skal efter udleveringslovens forarbejder de særlige forhold, der taler imod udlevering, afvejes imod den interesse, som den fremmede stat, navnlig under hensyn til lovovertrædelsens beskaffenhed og den tid, der er forløbet siden handlingens foretagelse, har i udleveringen.

Såfremt vedkommende person her i landet er dømt eller frifundet for den samme (faktiske) handling, som udlevering begæres for, jf. herved udleveringslovens § 8, nægtes udlevering.

Efter udleveringslovens § 8 sidestilles tiltalefrafald, der ikke kan omgøres, med en dom med hensyn til spørgsmålet om udlevering. Efter forarbejderne omfatter udtrykket "tiltalefrafald" påtaleopgivelse både af bevismæssige og andre grunde.

Efter udleveringslovens § 10, stk. 1, må udlevering, der ikke sker efter reglerne i kapitel 3 a om forenklet behandling af sager om udlevering, som udgangspunkt kun ske på betingelse af, at den udleverede ikke drages til ansvar eller udleveres videre til et tredjeland for nogen anden strafbar handling begået før udleveringen end den, den pågældende er udleveret for.

Udleveringslovens § 10, nr. 1, litra a-c, indeholder dog visse undtagelser fra denne regel. Således kan justitsministeren efter udleveringslovens § 10, nr. 1, litra a, jf. § 20, efter anmodning tillade, at en person, der er udleveret, underkastes strafforfølgning eller straffuldbyrkelse eller udleveres videre til

tredjeland for en anden strafbar handling begået før udleveringen end den, den pågældende er udleveret for. En sådan tilladelse kan kun meddeles, såfremt udlevering for den pågældende handling kunne have fundet sted efter udløberingslovens regler.

I udleveringslovens kapitel 3 er der fastsat regler om behandlingen af sager om udlevering. Der er i lovens § 13 hjemmel til at sikre udleveringen gennem beslaglæggelse, ransagning, anholdelse og fængsling efter retsplejelovens regler i samme omfang som i sager vedrørende lovovertrædelser af tilsvarende art, der forfølges her i landet.

Lovligheden af justitsministerens beslutning om udlevering er efter lovens § 16 undergivet adgang til domstolsprøvelse. Indbringelse af beslutningen om udlevering for retten har opsættende virkning. Udlevering kan således først ske, når beslutningen er fundet lovlig ved endelig retskendelse, jf. udleveringslovens § 17, stk. 1.

Med henblik på at sikre udleveringens gennemførelse er der i § 17, stk. 3, hjemmel til at iværksætte anholdelse og fængsling efter retsplejelovens regler. Fængsling i medfør af denne bestemmelse skal som udgangspunkt ophæves, hvis udlevering ikke har fundet sted inden 30 dage efter udløbet af klagefristen eller endelig retskendelse.

Udleveringslovens kapitel 3 a indeholder supplerende regler om en forenklet behandling af sager om udlevering. Reglerne muliggør, at man - for så vidt angår udlevering til en EU-medlemsstat bortset fra Sverige og Finland - kan anvende den fremgangsmåde, der følger af konventionen om en forenklet udleveringsprocedure.

Udlevering efter reglerne i kapitel 3 a forudsætter, jf. § 18 c, artikel 1, at der i et retsmøde er afgivet et informeret samtykke af den, der begæres udleveret. Den pågældende kan på samme måde samtykke i, at han eller hun drages til ansvar og udleveres videre til en tredje EU-medlemsstat for andre strafbare handlinger begået før udleveringen, end den, der sker udlevering for. Justitsministeren kan nægte udlevering efter den forenklete procedure, uanset at den berørte person har afgivet samtykke, såfremt det findes betænkeligt at gennemføre udleveringen på det foreliggende grundlag, jf. § 18 c, stk. 2.

Efter udleveringslovens § 21, stk. 1, kan justitsministeren eller den, han bemyndiger dertil, tillade, at en person, der udleveres fra en fremmed stat til en anden, føres gennem riget, såfremt bestemmelserne i udleveringslovens §§2 eller 4-6 ikke ville være til hinder for, at der skete udlevering fra Danmark for den pågældende handling. Tilladelse til gennemtransport kan således f.eks. nægtes, hvis den forbrydelse, den pågældende udleveres for, af de danske myndigheder betragtes som en politisk eller militær lovovertrædelse. Tilladelse vil endvidere kunne nægtes, hvor den, der udleveres, har statsborgerret eller fast bopæl i Danmark eller i et af de øvrige nordiske lande. Da der efter udleveringslovens § 2 er et absolut forbud mod udlevering af danske statsborgere, vil tilladelse til gennemtransport af danske statsborgere være udelukket.

Hvis transport af den udleverede sker ad luftvejen, følger det af artikel 21, stk. 5, i Den europæiske Udleveringskonvention, at der kun skal anmodes om tilladelse til gennemtransport, hvis det er hensigten at foretage mellemlanding i den stat, hvis territorium overflyves. Hvis mellemlanding ikke skal finde sted, skal den pågældende stat alene underrettes om, at der som grundlag for udleveringen foreligger en dom eller en beslutning om anholdelse eller fængsling.

14.3. Udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige

Lov nr. 27. af 3. februar 1960 om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige som ændret ved lov nr. 251 af 12. juni 1975, giver en almindelig bemyndigelse til under iagttagelse af nogle nærmere angivne betingelser og en nærmere angiven fremgangsmåde at udlevere lovovertrædere til strafforfølgning eller til fuldbyrdelse af idømt straf eller anden foranstaltning i et andet nordisk land. Loven modsvares af ensartet lovgivning i de andre nordiske lande.

Betingelserne for udlevering af lovovertrædere til de nordiske lande er lempeelige, end hvad der følger af de tilsvarende bestemmelser i udleveringsloven, jf. herom ovenfor i afsnit 14.2.

Det kan således nævnes, at der efter § 2 i lov om udlevering af lovovertræ-

dere til Finland, Island, Norge og Sverige er mulighed for at udlevere en dansk statsborger til et andet nordisk land, såfremt den pågældende i de sidste to år forud for den strafbare handling har haft bopæl i det land, hvortil udleveringen ønskes, eller hvis handlingen eller en tilsvarende handling efter dansk ret kan medføre højere straf end fængsel i 4 år.

Loven indeholder ikke krav om dobbelt strafbarhed, og det følger af bestemmelsen i § 3, at udlevering til strafforfølgning kan finde sted for handlinger, der efter lovgivningen i det land, hvortil udlevering ønskes, kan medføre højere straf end bøde. Udlevering til fuldbyrdelse af en dom kan ske, hvis dommen lyder på frihedsstraf eller anbringelse i anstalt, eller der med hjemmel i dommen er truffet bestemmelse om en sådan anbringelse.

Udlevering for en handling, der udgør en politisk lovovertrædelse, kan ske med hjemmel i lovens § 4, men kun såfremt en tilsvarende handling er strafbar som politisk lovovertrædelse efter dansk ret, og kun såfremt den, der begæres udleveret, ikke er dansk statsborger.

14.4. Lov om strafforfølgning ved det internationale tribunal til pådømmelse af krigsforbrydelser i det tidligere Jugoslavien

I § 2 i lov nr. 1099 af 21. december 1994 om strafforfølgning ved det internationale tribunal til pådømmelse af krigsforbrydelser i det tidligere Jugoslavien er en særlig hjemmel til udlevering af personer med henblik på strafforfølgning ved tribunalen eller til fuldbyrdelse af tribunalens domme. Bestemmelsen omfatter også danske statsborgere og er dermed en undtagelse til § 2 i udleveringsloven.

Loven er en følge af FN's resolution 827 fra 1993, hvorved det er bestemt, at der med henblik på retsforfølgning af krigsforbrydere fra det tidligere Jugoslavien oprettes et internationalt tribunal.

Loven indeholder i § 5 en bemyndigelsesbestemmelse, hvorefter justitsministeren kan bestemme, at loven med de fornødne ændringer finder anvendelse på anden international strafforfølgning. Bemyndigelsesbestemmelsen er udnyttet ved bekendtgørelse nr. 832 af 30. oktober 1995 om strafforfølg-

ning ved det internationale tribunal til pådømmelse af folkedrab og andre alvorlige overtrædelser af international humanitær ret begået i Rwanda m.v.

Kapitel 15

Internationale konventioner m.v.

15.1. Oversigt

I dette kapitel beskrives de regler i de internationale konventioner m.v., Danmark har tiltrådt, der har betydning for den danske lovgivning og praksis vedrørende udvisning.

Oplysningerne er indhentet ved høring af Udenrigsministeriet og Justitsministeriet.

I afsnit 2 gennemgås reglerne i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. I forbindelse hermed gennemgås forskellige relevante afgørelser truffet af Den Europæiske Menneskerettighedskommission (herefter omtalt som EMK), og relevante domme afsagt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter omtalt som EMD).

I afsnit 3 behandles reglerne i Flygtningekonventionen af 28. juli 1951. i afsnit 4 reglerne i Torturkonventionen, i afsnit 5 reglerne i Børnekonventionen, og i afsnit 6 reglerne i konventionen om borgerlige og politiske rettigheder.

Herudover gennemgås i afsnit 7 de EU-bestemmelser, der er relevante for udvisning.

Endelig indeholder afsnit 8 en sammenfatning af de regelsæt, der er gennemgået i de tidligere afsnit.

15.2. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK)

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er inkorporeret i dansk ret ved lov nr. 285 af 29. april 1992 om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

15.2.1. Konventionens anvendelsesområde

Ifølge Den Europæiske Menneskerettighedskonvention af 4. november 1950 artikel 1 forpligter medlemsstaterne sig til at sikre enhver person under deres jurisdiktion de rettigheder og friheder, som er nævnt i konventionens afsnit 1.

Konventionen omfatter således også udenlandske statsborgere, der opholder sig på en medlemsstats territorium, jf. EMRK-kommentaren, side 63.

EMRK tillægger ikke udenlandske statsborgere eller statsløse ret til at komme ind i andre medlemsstater og indeholder ikke bestemmelser, der indeholder et forbud mod eller fastsætter nærmere betingelser for adgangen til at foretage udvisning som sådan, jf. EMRK-kommentaren, side 117.

Der findes imidlertid bestemmelser såvel i konventionen som i dens tilhørende protokoller, der i et vist omfang regulerer spørgsmålet om udvisning.

I relation til de refererede afgørelser fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols og Den Europæiske Menneskerettighedskommissions praksis bemærkes, at betegnelsen "udvisning" i visse afgørelser er anvendt som betegnelse for situationer, hvor der er tale om "udsendelse".

15.2.2. Artikel 3 om forbud mod tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf

Artikel 3 har følgende formulering:

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

Artikel 3 indebærer i hvert fald et forbud mod, at en stat inden for sit eget territorium foretager handlinger, som må karakteriseres som tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Efter konventionsorganernes nyere praksis fortolkes artikel 3 i almindelighed således, at bestemmelsen tillige indeholder et forbud mod at udsende udlændinge, herunder asylansøgere, til et land, hvor vedkommende må antages at risikere behandling eller straf i strid med artikel 3, jf. EMRK-kommentaren, side 90.

Det er i almindelighed selve udsendelsen af udlændingen og ikke beslutningen om at udvise udlændingen, der i givet fald forbydes i artikel 3. I tilfælde, hvor udvisning ikke kan ske, opstår krænkelser allerede ved beslutningen om at udsende (udvise) den pågældende, jf. EMRK-kommentaren, side 90.

Ved beslutning af 19. januar 1984, sag nr. 9330/81, Abduimassih, Jan og Ibrahim Bulus mod Sverige antog Menneskerettighedskommissionen en klage vedrørende en påstand om krænkelser af konventionens artikler 3, 8 og 13. De svenske myndigheder havde i forbindelse med afslag på opholdstilladelse i Sverige truffet beslutning om tvangsmæssig udsendelse af de 3 brødre. Brødrenes moder opholdt sig i Sverige, men havde forladt børnene for at skjule sig efter at have fået afslag på opholdstilladelse. De 3 brødre blev i en kortere periode frihedsberøvet med henblik på udsendelse. På tidspunktet for frihedsberøvelsen var Abdulmassih Bulus 12 år. Udsendelsen af Abdulmassih Bulus blev ikke gennemført, idet han efter endt frihedsberøvelse skjulte sig. Brødrene Jan og Ibrahim Bulus blev udsendt af Sverige, og de trak under Kommissionens behandling af sagen deres klage tilbage.

Det fremgår af rapport af 8. december 1984, at sagen blev forliget. Der blev meddelt Abdulmassih Bulus opholdstilladelse og arbejdstilladelse i Sverige, og Sverige betalte sagens omkostninger. Kommissionen traf således ikke afgørelse i sagen.

Det fremgår imidlertid ikke klart, om det forhold, at Abdulmassih ikke var udsendt af landet, var af nogen betydning ved klagens antagelse, idet Kommissionen tillige antog klagen som følge af påstanden om krænkelser se af artikel 3 på grund af de kortvarige frihedsberøvelser af Abdulmassih som mindreårig.

Konventionsorganerne pålægger i første omgang klageren bevisbyrden for, at en udsendelse vil være i strid med artikel 3. Klageren må påvise, at der foreligger "væsentlige grunde til at antage, at udsendelsen vil udsætte udlændingen for en reel risiko for umenneskelig eller nedværdigende behandling ved hans tilbagevenden", jf. EMD's dom af 20. marts 1991, serie A nr. 201, Cruz Varas m.fl. mod Sverige, præmis 76.

I EMD 201 Cruz Varas m.fl. mod Sverige havde den chilenske statsborger Cruz Varas, der havde søgt asyl i Sverige, indbragt de svenske myndigheders beslutning om at udvise ham til

Chile. Domstolen lagde vægt på Cruz Varas' tavshed igennem 18 måneder fra hans første forklaring til de svenske politimyndigheder om hans angiveligt hemmelige aktiviteter og tortur fra det chilenske politis side, hans stadigt skiftende forklaringer og den manglende underbygning af forklaringen. Disse forhold skabte tvivl om hans troværdighed. Andre faktorer, som indgik i vurderingen, var forbedringen af den politiske situation i Chile, flygtninges frivillige tilbagevenden til landet og de svenske myndigheders grundige undersøgelse af sagen. Herefter fandt Domstolen ikke, at Cruz Varas havde anført væsentlige grunde til at antage, at en udvisning ville sætte ham i en reel risiko for umenneskelig eller nedværdigende behandling ved en tilbagevenden til Chile.

I en anden afgørelse af 14. oktober 1991, EMK 16381/90 R mod Danmark, nåede Kommissionen frem **til**, at klageren ikke havde kunnet påvise, at de danske myndigheder ved en udsendelse til Iran ville udsætte klageren for en alvorlig risiko for en behandling i strid med artikel 3.

I EMK 16381/90 R mod Danmark var klageren, en iransk statsborger, i 1987 blevet idømt 6 års fængsel for flere tilfælde af voldtægt og forsøg herpå. Han blev samtidig ved dommen udvist i medfør af udlændingelovens § 22 med forbud mod indrejse i Danmark for bestandig. I oktober 1989 traf politimesteren i Nyborg beslutning om, at der ikke forelå noget forhold omfattet af udlændingelovens § 31, der var til hinder for at udsende klageren til Iran. Klageren påklagede denne afgørelse til Flygtningenævnet, idet han anførte, at han frygtede, at han ved en tilbagevenden til Iran ville blive henrettet for at være deserteret fra hæren i 1984 og for de forbrydelser, som han var dømt for i Danmark, og som havde ført til udvisningen. I december 1989 fandt Flygtningenævnet, at klageren uanset det forhold, at han i 1984 var meddelt asyl i medfør af udlændingelovens § 7, stk. 2, på baggrund af sin desertering fra den iranske hær, kunne udsendes efter udlændingelovens § 31, stk. 2. Klageren påstod herefter i 1990 for Nyborg ret udvisningsdommen ophævet i medfør af udlændingelovens § 50.1 september 1990 ophævede Nyborg ret udvisningsdommen. Inovember 1990 omstødte Østre Landsret byrettens afgørelse. I maj 1991 stadfæstede Højesteret landsrettens afgørelse. For Højesteret havde anklagemyndigheden gjort gældende, at en udvisning ikke kunne antages at medføre, at klageren risikerede henrettelse eller tortur. Anklagemyndigheden lagde herved vægt på, at det efter de foreliggende oplysninger ikke var sandsynligt, at klageren ville blive straffet for de forhold, som han var dømt for i Danmark, og videre at straffen for desertering ikke efter de foreliggende oplysninger havde en sådan karakter, at overtrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention kunne komme på tale. Klageren gjorde for Højesteret gældende, at han risikerede retsforfølgning for deserteringen og for de forbrydelser, som han var dømt for i Danmark, og at han således risikerede at blive dømt til henrettelse ved en rettergang, som ikke kunne betegnes som fair trial. Han gjorde således gældende, at en udvisning ville være i strid med konventionen og dens protokoller, og henviste endelig til, at situationen i Iran måtte betegnes som uklar. Højesteret anførte om sit resultat, at der efter det foreliggende om arten af klagerens forseelser i Iran ikke var grundlag for at antage, at udvisningen af ham udgjorde et brud på konventionen. Videre anførte Højesteret, at der ikke fandtes nogen særskilt grund til at antage, at klageren ville blive retsforfulgt for de forhold, som han var dømt for i Danmark.

For Kommissionen gjorde klageren gældende, at det ville være i strid med konventionen at udvise en person, som opfylder betingelserne for at opnå asyl. Klageren henviste videre til den ustabile situation i Iran, og til at han ved rejsen til Iran ikke ville være i besiddelse af gyldig rejselegitimation, hvilket i sig selv ville føre til arrestation af ham. Hans forlængede ophold uden for Iran ville formodentlig tiltrække myndighedernes opmærksomhed, og hans oprindelige grund til at søge om asyl - deserteringen - ville sammen med det forhold, at han havde opholdt sig i Danmark som de facto-flygtning fra 1984, forstærke myndighedernes mistanke til ham om sympatier og aktiviteter imod det iranske styre. Klageren anførte videre, at det var en kendsgerning, at de iranske myndigheder ikke anerkender domme afsagt i udlandet, som ikke var afsagt i overensstemmelse med islamisk ret. Straffesagen og udvisningssagen mod ham i Danmark havde tiltrukket stærk medieinteresse og var utvivlsomt blevet registreret af den iranske ambassade i Danmark. Klageren anførte, at det derfor måtte anses for sandsynligt, at han ville blive retsfulgt i Iran. Med hensyn til bevisførelsen ved en retssag i Iran gjorde klageren gældende, at man ville tillægge den danske dom stor bevismæssig betydning.

Den danske regering gjorde for Kommissionen gældende, at dansk ret foreskriver, at der ved beslutning om eller dom til udvisning skal tages stilling til, om en person ved udvisning risikerer mishandling i det modtagende land. Til brug for denne vurdering anvendes oplysninger af såvel generel som konkret art tilvejebragt af Udenrigsministeriet, som får sine oplysninger fra danske og udenlandske repræsentationer samt internationale organisationer som UNHCR og Amnesty International. Den danske regering anerkendte den omstændighed, at menneskerettighedsforholdene i Iran fortsat gav anledning til bekymring. Den danske regering fastholdt imidlertid, at der, uanset det ikke var muligt at give garantier til udlændinge, som blev udsendt til deres oprindelsesland, måtte tages konkret stilling til hver enkelt sag. Om de oplysninger, som var indgået i vurderingen ved afsigelsen af dom til udvisning, oplyste den danske regering, at det efter de foreliggende oplysninger om iransk ret ikke var strafbart i sig selv at søge om asyl i udlandet. Videre, at illegal udrejse muligvis ville medføre straf af 1-2 års fængsel eller en bøde. Endvidere fremgik det af et cirkulære, udstedt af det iranske indenrigsministerium i 1988, at desertering medfører forlænget tjenestetid. Med hensyn til klagerens risiko for at blive retsfulgt i Iran for de forhold, som han var dømt for i Danmark, erklærede den danske regering sig enig i, at de iranske domstole ikke anerkendte domme afsagt af domstole, som ikke anvender islamisk ret, og at straffen for voldtægt i Iran er henrettelse. Den danske regering anførte samtidig, at Iran ikke retsforfølger for forbrydelser, som er begået og pådømt og afsonet i udlandet. I den forbindelse anførte den danske regering, at det henset til bevisreglerne i den iranske straffelov ikke ville være praktisk muligt at domfælde klageren for de i Danmark begåede forbrydelser. Endelig anførte den danske regering, at man var indstillet på, såfremt klageren måtte ønske det, at give den danske repræsentation i Teheran instrukser om at følge klageren i videst muligt omfang. På den baggrund gjorde den danske regering gældende, at man havde foretaget en grundig undersøgelse af klagerens sag, som havde vist, at der ikke forelå nogen væsentligt risiko for, at han ved en udvisning til Iran ville blive udsat for en behandling i strid med konventionen eller dens protokoller.

Idet Kommissionen henviste til de af den danske regering fremlagte oplysninger om straffen for desertering, og for illegal udrejse samt om bevisreglerne efter iransk strafferet, fandt Kommissionen ikke, at klageren havde kunnet påvise, at de danske myndigheder ville udsætte ham

for en alvorlig risiko for en behandling i strid med artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller artikel 1 i protokol nr. 6 til konventionen (om afskaffelse af dødsstraf). Kommissionen afviste herefter klagen.

Kan udlændingen påvise, at der foreligger væsentlige grunde til at tro, at udlændingen ved en udsendelse vil risikere en behandling af den ovennævnte art, påhviler det staten at føre bevis for, at mishandling ikke vil forekomme ved en udsendelse, eller - ved en efterfølgende klagesag for domstolen over en udsendelse, der har fundet sted - at der ikke var forudsigelig risiko herfor på tidspunktet for afgørelsen.

I en afgørelse af 3. maj 1983, EMK 10308/83. Altun mod Vesttyskland, havde de tyrkiske myndigheder begæret klageren, en i Tyskland bosiddende tyrkisk statsborger, udleveret med henblik på retsforfølgning for sigtelser for at have skjult kriminelle personer og for at have undertrykt bevismateriale. Klageren gjorde gældende, at han i tilfælde af udsendelse til Tyrkiet ville være i fare for at blive udsat for tortur, politisk forfølgelse og i værste fald henrettelse, og at Vesttyskland ved at udlevere ham til Tyrkiet ville gøre sig skyldig i en overtrædelse af artikel 3.

Kommissionen fandt det godtgjort, at klageren ikke ville være i risiko for dødsstraf ved en udlevering til Tyrkiet, idet de forbrydelser, som klageren var sigtet for i Tyrkiet, havde et strafmaksimum på 5 års fængsel. Endvidere havde Tyrkiet officielt forsikret, at dødsstraf ikke var mulig i sager, hvor udlevering var begæret på baggrund af forbrydelser, hvis strafferamme ikke omfattede dødsstraf.

Angående klagerens påstand om, at han ved en udsendelse til Tyrkiet ville risikere politisk forfølgelse, understregede Kommissionen, at udlevering til retsforfølgning for politiske forbrydelser efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ikke i sig selv anses som umenneskelig behandling i artikel 3's forstand. Kommissionen bemærkede i den forbindelse, at klageren ikke var begæret udleveret for en forbrydelse, der kunne defineres som politisk.

Kommissionen anførte, at den imidlertid ikke umiddelbart kunne udelukke muligheden for en overtrædelse af artikel 3, hvis der var grund til at frygte, at en udleveringsbegæring for borgerlig kriminalitet blev brugt til at retsforfølge en person for forbrydelser efter regler om politisk virksomhed eller simpelthen for den pågældendes politiske holdninger. Der måtte derfor i denne sag tages stilling til, om der kunne antages at foreligge en vis risiko for politisk begrundet retsforfølgning, som kunne føre til, at klageren ville blive idømt en uretmæssig eller uforholdsmæssig straf, hvilket ville udgøre en af artikel 3 omfattet umenneskelig behandling.

Kommissionen henviste i den forbindelse til, at klageren gjorde gældende, at han havde været involveret i en række politiske aktiviteter i Tyrkiet baseret på en ideologi, som ikke deltes af det siddende styre i Tyrkiet. Kommissionen bemærkede i den forbindelse, at klageren stod for at blive retsforfulgt for en forbrydelse, der havde "politisk baggrund". I den første arrestordre af 18. maj 1982 var klageren sigtet for at have anstiftet til drabet på en tyrkisk minister. I den

næste arrestordre af 5. juli 1982 som førte til, at det blev besluttet at udlevere klageren, var klageren sigtet for at have givet skjul til kriminelle personer og for at have undertrykt bevismateriale

Kommissionen henviste videre til, at den tyske forfatningsdomstol i en dom af 23. februar 1983 havde udtalt, at der gennem tiden var forekommet eksempler på, at de tyrkiske myndigheder tilsyneladende havde forsøgt at få udleveret politiske modstandere ved hjælp af manipulerede sigtelser, og at de kompetente myndigheder derfor måtte fravige den generelle regel om, at den stat, som modtog en udleveringsbegæring, ikke undersøger, om der i den konkrete sag foreligger omstændigheder, som kan begrunde en rimelig mistanke for de pågældende sigtelser mod den udleveringsbegærede person. Kommissionen anførte herom, at det ikke fremgik klart af sagen, at de tyske myndigheder havde foretaget en nøjere vurdering af dette spørgsmål. Kommissionen fandt herefter, at det ikke med fornøden sikkerhed kunne udelukkes, at de kriminelle sigtelser mod klageren var falske.

Klageren påstod videre, at han ved en udlevering risikerede at blive udsat for tortur, som han påstod blev udøvet systematisk og med den tyrkiske regerings billigelse. Vesttyskland anførte heroverfor, at den tyrkiske regering havde iværksat en antitorturkampagne. Kommissionen anførte hertil, at sagen ikke vedrørte spørgsmålet, om den tyrkiske regering kunne anses for ansvarlig for de tilfælde af tortur, som utvivlsomt havde fundet sted gennem de seneste år, men alene spørgsmålet om, hvorvidt en risiko for, at klageren ville blive udsat for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling, kunne tilbagevises. I den forbindelse påpegede Kommissionen, at den tyrkiske regerings bestræbelser på at bekæmpe tortur ikke var lykkedes i et sådant omfang, at enhver risiko for tortur kunne udelukkes. Kommissionen fandt videre, at klageren selv ikke kunne anses for at være en person beskyttet mod alle farer. På baggrund af klagerens fortid som politisk aktivist og beskyldningerne om, at han havde grebet ind i retsforfølgningen af en politikers drabsmænd, fandt Kommissionen ikke, at det med sikkerhed kunne udelukkes, at han ville blive betragtet som en person, der kunne afgive oplysninger af en sådan vigtighed, at der kunne foreligge en tilskyndelse til at anvende metoder af en art, som ville være uforenelige med artikel 3, til at presse ham til at afgive oplysninger. Endelig fandt Kommissionen ikke, at Vesttyskland havde afgivet fyldestgørende svar på, hvilket foranstaltninger til beskyttelse af klageren, man ville eller påtænkte at træffe. Herefter fandt Kommissionen ikke grundlag for at afvise klagen.

Domstolen har ikke truffet afgørelse i Altun-sagen, der fortsat verserer for Ministerkommiteen, og det er derfor ikke endeligt afklaret, hvorvidt der findes en forligsmæssig løsning.

Skæringspunktet for bedømmelsen af, om der foreligger en krænkelse af artikel 3, vil normalt være menneskerettighedssituationen i modtagerlandet på tidspunktet for udsendelsen.

Det faktum, at det viser sig, at klageren rent faktisk efter udsendelsen er ble-

vet udsat for mishandling, er ikke i sig selv tilstrækkeligt til at statuere overtrædelse af artikel 3. Afgørende er, hvad udsenderstaten kunne eller burde have forudset på tidspunktet for udsendelsen, jf. EMD's dom af 30. oktober 1991, serie A nr. 215, *Vilvarajah m.fl. mod Storbritannien*.

I EMD 215 Vilvarajah m.fl. mod Storbritannien var en gruppe tamilske asylansøgere blevet sendt tilbage til Sri Lanka. Efter tilbagesendelsen var tre af klagerne angiveligt blevet tortureret eller på anden måde mishandlet. EMD fandt, at det afgørende var, hvad udsenderstaten kunne eller burde have forudset. Det faktum, at de pågældende rent faktisk blev udsat for handlinger omfattet af artikel 3, var ikke tilstrækkelig årsag til efterfølgende at pålægge ansvar for udsenderstaten.

Domstolen udtalte i dommen, at der ikke var fremlagt væsentlige grunde til at antage, at klagerne ville være i reel risiko for en af artikel 3 omfattet behandling ved en tilbagevenden til Sri Lanka i februar 1988. Domstolen lagde herved vægt på, at der på daværende tidspunkt var indtrådt en bedring af situationen i det nordlige og østlige Sri Lanka. Domstolen lagde videre vægt på, at store antal tamiler var vendt frivilligt tilbage til Sri Lanka som led i et af UNHCR ledet frivilligt repatrieringsprogram. Videre fandt Domstolen ikke, at det forelagte materiale om klagernes baggrund og den generelle, ustabile situation havde godtgjort, at klagernes personlige stilling skulle være værre end den generelle situation for andre tamiler eller andre, unge, mandlige tamiler, som vendte tilbage til Sri Lanka. Domstolen udtalte i den forbindelse, at den blotte mulighed for mishandling under sådanne omstændigheder ikke var tilstrækkeligt til at konstituere et brud på forbuddet i artikel 3.

En betingelse for at statuere overtrædelse af artikel 3 er, at udsenderstaten på tidspunktet for udsendelsen kunne eller burde have forudset en kvalificeret risiko for mishandling af en vis grovhed, jf. ordene i artikel 3 "tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

I EMD 215 Vilvarajah m.fl. mod Storbritannien anfører Domstolen, at Domstolen skal foretage sin vurdering af risikoen i lyset af alt tilgængeligt materiale, om nødvendigt materiale som er tilvejebragt af Domstolen selv (*proprio motu*), men at risikoen primært skal vurderes ud fra de oplysninger, som var kendt eller burde være kendt af staten på tidspunktet for udvisningen, selv om efterfølgende tilvejebragte oplysninger kan være af betydning ved bekræftelsen eller gendrivelsen af statens vurdering. Om kravet til, at der skal være tale om en kvalificeret risiko, anførte Domstolen i den konkrete sag, at situationen i Sri Lanka fortsat var ustabil, hvorfor der eksisterede en mulighed for, at klagerne kunne blive tilbageholdt og mishandlet, hvilket syntes at være sket for nogle af klagerne. Domstolen anførte imidlertid, at den blotte mulighed for mishandling under sådanne omstændigheder ikke var tilstrækkeligt til at anse udsendelsen i strid med artikel 3.

For så vidt angår personer, om hvem det gøres gældende, at de er eftersøgt

eller sigtet for kriminelle handlinger i modtagerlandet, er det i Den Europæiske Menneskerettighedskommissions afgørelse af 10. december 1984, EMK 10564/83 L mod Vesttyskland, antaget, at det ikke i sig selv vil udgøre en krænkelse af konventionens artikel 3 at sende en udlænding tilbage til et land, hvor han må forventes at blive idømt straf.

I Kommissionens afgørelse EMK 10564/1983 L mod Vesttyskland var klageren, der var jugoslavisk statsborger, den 29. november 1983 blevet udsendt til Jugoslavien, uanset at klageren i 1954 var deserteret under aftjening af værnepligt og flygtet til Østrig i et kapret fly. Baggrunden for udsendelsen var, at myndighederne i Frankfurt i januar 1978 havde truffet beslutning om udvisning af klageren, fordi han havde en lang række domme for kriminalitet. Udsendelses sagen verserede på tidspunktet for udsendelsen ved forvaltningsdomstolen i Frankfurt. Klageren havde endvidere i 1974 modtaget endeligt afslag på asyl. Klageren havde påklaget denne afgørelse til klageforvaltningsdomstolen i Kassel, hvor den fortsat verserede på tidspunktet for udsendelsen.

Kommissionen bemærkede, at klageren fortsat havde verserende sager hos de tyske myndigheder, men fandt, at det på tidspunktet for udsendelsen var tilstrækkeligt klart, at der ikke forelå nogen reel fare for politisk forfølgelse eller mishandling ved klagerens tilbagevenden til Jugoslavien. Kommissionen bemærkede, at der var taget stilling til dette forhold både i forbindelse med asylmyndighedernes behandling af sagen og i forbindelse med udsendelsesmyndighedernes behandling af sagen. Kommissionen lagde herved vægt på, at klageren ikke havde kunnet fremlægge konkrete forhold, som kunne godtgøre, at han personligt skulle være i en særlig risiko for forfølgelse eller mishandling, og heller ikke havde kunnet godtgøre, at personer af tysk oprindelse generelt var udsat for en umenneskelig behandling i Jugoslavien. Kommissionen bemærkede endelig, at den blotte mulighed for retsforfølgning for en forbrydelse, selv for desertering, ikke i sig selv kunne føre til, at den foretagne udsendelse var i strid med forbuddet i artikel 3.

Det er antaget i Den Europæiske Menneskerettighedskommissions afgørelse af 13. marts 1986, EMK 11017/84 C mod Vesttyskland, at det blotte forhold, at en handling i modtagerstaten straffes hårdere end i udvisningsstaten, ikke er nok til at bringe forholdet ind under artikel 3, jf. bestemmelsens ordlyd "tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf."

I EMK 11017/1984 C mod Vesttyskland var klageren, der var jugoslavisk statsborger, under et besøg i hjemlandet i 1980 blevet pålagt at melde sig til aftjening af værnepligt og havde fået inddraget sit pas. Klageren ønskede ikke at aftjene værnepligten, idet han af samvittighedsgrunde var militærnægter. Den pågældende søgte derefter om asyl i Vesttyskland, idet han gjorde gældende, at han ved en tilbagevenden risikerede at blive dømt for værnepligtsunddragelse, hvis straf ramme omfatter indtil 10 års fængsel. Klageren blev meddelt afslag på asyl. Kla-

geren var herefter blevet udsendt til Jugoslavien. Kommissionen anførte, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ikke omfatter spørgsmål om længden af en straf, når straffen var udmålt i overensstemmelse med praksis efter gældende lovgivning under iagttagelse af sædvanlige procedurer og af en kompetent myndighed.

Er det klart, at der ikke er begået noget ulovligt, og at den pågældende vil blive idømt en straf på et forkert grundlag eller forfulgt af andre end myndighederne, kan der efter omstændighederne være tale om en overtrædelse af artikel 3, jf. Menneskeret, side 346.

Som nævnt indeholder artikel 3 ikke blot et forbud mod at udsende personer til lande, hvor de risikerer at blive udsat for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, men også et forbud mod på statens eget territorium at udsætte personer for en sådan behandling.

Kommissionen har således i en afgørelse af 17. december 1976, EMK 7729/76 Philip Burnett Franklin AGEE mod Storbritannien, antaget, at udvisning af en udlænding af hensyn til statens sikkerhed under normale omstændigheder ikke kan anses som en straf i sig selv og af den grund ikke er omfattet af forbuddet i artikel 3 mod på statens eget territorium at underkaste personer umenneskelig eller nedværdigende straf. Udvisningen vil derimod efter omstændighederne kunne være i strid med forbuddet i artikel 3 mod udsendelse til et land, hvor vedkommende må antages at risikere umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, men det var der ikke rejst spørgsmål om i den nævnte sag.

I EMK 7729/76 Philip Burnett Franklin AGEE mod Storbritannien havde klageren, en amerikansk statsborger der havde været agent i CIA i 12 år indtil 1969, i januar 1975 udgivet en bog med titlen "Inside the Company: CIA Diary", hvori han beskriver sit arbejde for CIA i Sydafrika. Herefter påbegyndte han research med henblik på udgivelse af bøger om CIA's arbejde i lande som Guatemala, Congo, Indonesien, Brasilien, Chile og Grækenland.

Klageren havde opholdt i sig i Storbritannien siden 1972 på grundlag af tidsbegrænsede opholdstilladelser, som han løbende havde fået forlænget. Ved brev af 15. november 1976 meddelte det britiske indenrigsministerium ham afslag på yderligere forlængelser. I brevet oplystes, at ministeren havde besluttet, at klagerens udrejse af Storbritannien ville være til fordel for "the public good as being in the interests of national security". Beslutningen var truffet på baggrund af oplysninger om, at klageren havde plejet regelmæssig kontakt med fremmede efterretningsofficerer til skade for Storbritanniens sikkerhed, havde været og fortsat var involveret i udbredelse af oplysninger, som var skadelige for Storbritanniens sikkerhed, og havde bi-

stået og rådgivet andre om at opnå oplysninger med henblik på offentliggørelse, som kunne være skadelige for landets sikkerhed. Det fremgår videre, at indenrigsministeren omtalte sagen i Parlamentet.

Klageren bestred disse oplysninger, idet han samtidig anførte, at han på intet tidspunkt havde deltaget i efterretningsarbejde, som involverede samarbejde mellem den amerikanske og den britiske efterretningstjeneste, og på intet tidspunkt havde været i besiddelse af oplysninger, som kunne skade Storbritanniens sikkerhed. Klageren anførte over for Kommissionen, at det forhold, at en person udsættes for offentlig bagvaskelse på en måde, som bringer den pågældendes karriere og levebrød alvorligt i fare, uden mulighed for at tage til genmæle ved retlig prøvelse af sigtelserne, i sig selv udgjorde en nedværdigende behandling omfattet af artikel 3. Videre påstod klageren, at en udvisning under belastende omstændigheder som de i sagen foreliggende, i sig selv kunne udgøre nedværdigende behandling i strid med artikel 3, i dets egenskab af arbitrær, uberettiget eller uforholdsmæssig straf.

Kommissionen fandt ikke, at det forhold, at indenrigsministeren i Parlamentet refererede de forhold, som havde ført til udvisningsbeslutningen, og som var anført i brevet af 15. november 1976 til klageren, udgjorde en nedværdigende behandling omfattet af forbuddet i artikel 3. Idet Kommissionen bemærkede, at der ikke i sagen var rejst spørgsmål om, at klageren ved en tilbagevenden til USA risikerede en behandling omfattet af artikel 3, erklærede Kommissionen, at en udvisning begrundet i hensynet til en stats sikkerhed ikke, i hvert fald under normale omstændigheder, kan anses som en straf i sig selv. Kommissionen bemærkede i den forbindelse, at der ikke i sagen var fremlagt noget, som pegede på, at myndighedernes formål med udvisningen snarere end beskyttelse af statens sikkerhed havde været at straffe klageren. Kommissionen fandt derfor ikke, at udvisningen var i strid med artikel 3.

Domstolen anførte i en dom af 15. november 1996, Chahal mod England, jf. pressemeddelelse nr. 646 af 15. november 1996, at de engelske myndigheders beslutning om udvisning af en indisk statsborger, der var en fremtrædende sikh og mistænkt for understøttelse af terrorvirksomhed, ville være i strid med artikel 3. Domstolen anførte i den forbindelse, at det ikke var nødvendigt for Domstolen at lade de anførte anklager for terrorvirksomhed og den anførte trussel mod den nationale sikkerhed indgå i vurderingen af, hvorvidt en udvisning af Chahal ville være i strid med artikel 3. Det eneste relevante spørgsmål for Domstolen fandtes at være, hvorvidt der var vægtige grunde til at antage, at Chahal ville risikere overgreb, der er omfattet af artikel 3, ved en tilbagevenden til Indien.

Chahal mod England vedrørte de engelske myndigheders beslutning om udvisning af Karamjit Singh Chahal, dennes ægtefælle og 2 børn, der alle var sikher. Chahal havde haft lovligt ophold i England siden 1974, og begge børn var født i England. I 1984 besøgte han Punjab-området i Indien, hvor han tilsluttede sig den ortodokse del af sikherne og blev involveret i be-

vægeisen for et frit Khalistan. Han blev i den forbindelse tilbageholdt i 21 dage og blev under tilbageholdelsen udsat for tortur. Da han vendte tilbage til England, blev han en prominent skikkelse blandt de engelske sikher. Han havde været tiltalt for optøjer i og angreb på templer i England, men var ikke dømt herfor. Han havde ikke været anklaget for andre kriminelle forhold i hverken England, Indien eller andre lande. De engelske myndigheder mistænkte imidlertid Chahal for at være involveret i at støtte terrorister i Punjab-området økonomisk og med udstyr, deltagelse i planlægningen af terrorhandlinger i Indien samt deltagelse i skræmmekampagner mod moderate sikher i England. På baggrund heraf blev der i 1990 truffet beslutning om udvisning af Chahal. Chahal afviste ovennævnte anklager. Han søgte asyl i England, men blev meddelt afslag herpå.

Ved sin afgørelse i sagen lagde Domstolen vægt på de generelle forhold i Punjab-området, og at der forelå oplysninger om det indiske politis grove krænkelser af menneskerettighederne, uanset de indiske myndigheders bestræbelser på at bringe disse krænkelser til ophør. På trods af forsikringer fra de indiske myndigheder om, at Chahal ikke ville lide overlast ved en tilbagevenden til Indien, måtte Domstolen tage hensyn til disse generelle oplysninger.

Domstolen fandt således, at Chahals profilerede stilling og de alvorlige omend uprøvede anklager, som de engelske myndigheder havde fremført mod Chahal, kunne gøre ham til et mål for visse yderliggående personer ("hard-line elements") i den indiske sikkerhedsstyrke. Herefter fandtes en udvisning af Chahal at være i strid med artikel 3(12 stemmer mod 7).

Kommissionen har i en afgørelse af 31. maj 1972, EMK 5399/72, X mod Belgien, antaget, at gentagne udvisninger af en udlænding til et eller flere lande, hvor det eller de modtagende lande ikke vil lade den pågældende tage ophold i landet, efter omstændighederne kan være i strid med forbuddet mod umenneskelig og nedværdigende behandling på statens eget territorium i artikel 3.

I sagen EMK 5399/72 X mod Belgien fik klageren, en albansk statsborger, som havde forladt Albanien af politiske årsager og fra 1957 taget ophold i Belgien, hvor han var anerkendt som flygtning, efter afsoning af en fængselsdom i 1971 ordre til at forlade Belgien. De belgiske myndigheder udstedte samtidig et rejsedokument, som kunne anvendes til indrejse i en række lande. Klageren forsøgte herefter at tage ophold i Frankrig, Tyskland, Holland og Luxembourg, men blev i hvert tilfælde udvist til Belgien, hvorefter de belgiske myndigheder på ny pålagde ham at forlade Belgien inden visse nærmere fastsatte frister. Klageren gjorde over for Kommissionen gældende, at de belgiske myndigheder løbende havde udvist ham over den ene grænse efter den anden til lande, hvoraf ingen ville modtage ham. Efter at Kommissionen havde rettet henvendelse til de belgiske myndigheder om sagen, meddelte de belgiske myndigheder, at udvisningsbeslutningen på baggrund af de nye omstændigheder i sagen var ophævet. Kommissionen fandt herefter ikke anledning til yderligere, men bemærkede, at omstændigheder som de i sagen omhandlede måtte skønnes at kunne rejse "visse problemer" i forhold til artikel 3.

Kommissionen har endelig i en afgørelse af 17. marts 1981, EMK 8088/77 (upubliceret), antaget, at en beslutning om udvisning, der kan have direkte virkning på en persons fysiske tilstand eller udsætte ham for livsfare, kan være i strid med artikel 3.1 denne sag påstod klageren, at opholdsstatens ønske om at udvise ham og dermed udsende ham på et tidspunkt, hvor han var i livsfare, var en krænkelse af konventionen. Idet Kommissionen bemærkede, at den pågældendes sultestrejke (inklusive nægtelse af at indtage væske) var en af årsagerne til hans dårlige helbredstilstand umiddelbart før og på udvisningstidspunktet, slog man uanset dette fast, at enhver handling fra en stats side, som kan have direkte virkning på en persons fysiske tilstand eller udsætte ham for livsfare, kan være i strid med konventionen, navnlig artikel 2 og 3.

15.2.3. Artikel 5 om frihedsberøvelse

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention indeholder i artikel 5, stk. 1, følgende bestemmelse:

"... Ingen må berøves friheden undtagen i følgende tilfælde og i overensstemmelse med den ved lov foreskrevne fremgangsmåde:

f) lovlig anholdelse eller anden frihedsberøvelse af en person for at hindre ham i uretmæssigt at trænge ind i landet eller af en person, mod hvem der er taget skridt til udvisning eller udlevering".

Litra f foreskriver, at adgangen til eventuel anholdelse eller anden frihedsberøvelse skal være foreskrevet ved lov, og at anholdelse eller anden frihedsberøvelse alene må ske i en af de i artikel 5 opregnede situationer, herunder bl.a. for at hindre uretmæssig indtrængen i landet eller som led i fuldbyrdelse af en afgørelse om udvisning eller udlevering. Bestemmelsen forbyder ikke, at der tages skridt til udvisning eller udlevering.

Artikel 5, stk. 4, indeholder følgende bestemmelse:

"Enhver, der berøves friheden ved anholdelse eller anden tilbageholdelse,

har ret til at indbringe sagen for en domstol, for at denne hurtigt kan træffe afgørelse om lovligheden af frihedsberøvelsen, og beordre ham løsladt, hvis frihedsberøvelsen ikke er lovlig."

Af bestemmelsen følger, at den frihedsberøvede skal have adgang til uden ugrundet ophold ved personligt fremmøde eller gennem repræsentant at få prøvet lovligheden af frihedsberøvelsen ved en domstol eller lignende uafhængigt organ, herunder at indgrebet ikke er uforholdsmæssigt eller unødigt langvarigt, jf. EMRK-kommentaren, side 132 og 133.

Det, der skal prøves af den nationale domstol, er frihedsberøvelsens lovlighed, hvilket ikke alene omfatter kontrol af den formelle procedure, men også af det materielle grundlags overensstemmelse med de nationale regler, jf. EMRK-kommentaren, side 133.

Er en udlænding frihedsberøvet som led i en udvisningssag, kan domstolsprøvelsen efter artikel 5, stk. 4, efter omstændighederne forudsætte en prøvelse af lovligheden af selve udvisningsbeslutningen, jf. EMRK-kommentaren, side 117-118.

På grund af indgrebets generelle alvorlighed skal udvisnings- og deportationsager behandles forsvarligt og må ikke trække i langdrag, jf. EMRK-kommentaren, side 118.

15.2.4. Artikel 8 vedrørende retten til respekt for familielivet

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har i artikel 8 følgende bestemmelse:

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

Stk. 2. 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 forbry-

delse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder."

Bestemmelsen i artikel 8 er i konventionsorganernes praksis bl.a. blevet anvendt i situationer, hvor staten har udvist en udlænding, og hvor udvisningen har medført adskillelse fra den udvistes familie i udvisningsstaten. I disse sager kan der opstilles tre betingelser for, at der foreligger en overtrædelse af artikel 8:

1) Artikel 8, stk. 1, kan alene anses for overtrådt, hvis der foreligger et "familieliv" i konventionens forstand mellem den udviste udlænding og de personer, som den udviste adskilles fra i det udvisende land.

Den beskyttede personkreds er som udgangspunkt ægtefæller og deres mindreårige børn, børn af tidligere eller nuværende ægteskab, børn født uden for ægteskab og adoptivbørn. Bedsteforældre og børnebørn på samme bopæl vil almindeligvis være omfattet af artikel 8's beskyttelse af retten til at udøve et familieliv, ligesom andre nære slægtninge kan være omfattet. Ved vurderingen vil momenter som fælles husholdning, alder, kulturel baggrund, følelsesmæssig og økonomisk afhængighed kunne føre til, at de pågældende anses for omfattet af beskyttelsen i artikel 8, jf. EMRK-kommentaren, side 237, og den nedenfor nævnte dom, EMD 193 Moustaquim mod Belgien.

Det antages tilsvarende, at ugifte samlevende omfattes, når parret har et etableret samliv med fælles husførelse, hvorimod det generelt antages, at homoseksuelt parforhold ikke falder ind under begrebet "familieliv" i artikel 8, jf. EMRK-kommentaren, side 237, og EMK 11716/85 S mod Storbritannien og EMK 14753/89 C og LM mod Storbritannien.

Er et ægtepar skilt eller ikke længere samlevende, vil der i almindelighed ikke foreligge et "familieliv" i konventionens forstand. Selv om ægtefællerne ikke længere er samlevende, kan en udvisning, hvis der er fælles barn eller børn i ægteskabet, udgøre en krænkelse af artikel 8 som følge af adskillelsen mellem barnet og den ene af dets forældre. Dette gælder også, selv om den udviste ikke har forældremyndigheden, men alene samværsret, jf. EMD af 21. juni 1988, serie A nr. 138, Berrehab mod Holland.

I EMD 138 Berrehab mod Holland blev en marokkansk statsborger efter sin skilsmisse fra en hollandsk kvinde udvist (udsendt) af Holland, da dennes opholdstilladelse alene var meddelt på grundlag af ægteskabet. Klageren havde indtil da haft regelmæssig kontakt med en datter født kort efter opløsningen af ægteskabet. Klageren havde ikke forældremyndigheden over datteren, men var udpeget som hjælpeværg. Artikel 8 fandtes at være overtrådt.

Domstolen anførte om forståelsen af "familieliv" efter artikel 8, stk. 1, at samliv ikke kunne anses for en ufravigelig betingelse, der i alle tilfælde skulle være opfyldt, for at der kunne statures familieliv mellem forældre og mindreårige børn. Domstolen anførte videre, at det følger af forståelsen af "familieliv" efter artikel 8, at et barn undfanget i ægteskab ipso jure må anses som en del af dette forhold, og at der således fra fødslen eksisterer et bånd mellem barnet og forældrene, som må anses for at konstituere familieliv, selv om forældrene på dette tidspunkt ikke længere er samlevende. Domstolen anførte videre, at et sådant bånd efterfølgende kan brydes, men at dette ikke var tilfældet i nærværende sag. Domstolen anså herefter forholdet mellem klageren og hans barn omfattet af artikel 8's beskyttelse.

Det rejser særlige spørgsmål om anvendelse af artikel 8, stk. 1, hvis en person, mod hvem der er rejst spørgsmål om udvisning, indgår ægteskab på et tidspunkt, der ligger tæt på en afgørelse om udvisning, og den pågældende eller begge parter vidste, at den ene part ville blive udvist. I sådanne situationer må det bl.a. vurderes, om parterne havde en berettiget forventning om beskyttelse af deres ægteskab, jf. EMRK-kommentaren, side 240, og Kommissionens afgørelse af 3. oktober 1972, EMK 5301/71 X mod UK.

EMK 5301/71 X mod UK vedrørte en indisk statsborger, der blev meddelt afslag på opholdstilladelse i England på baggrund af ægteskab med en derboende indisk kvinde. I 1968 var den pågældende rejst til Kenya, hvor han arbejdede som skolelærer. I 1969 giftede han sig med den i England boende indiske kvinde, der tidligere havde haft bopæl i Kenya, men i begyndelsen af 1968 var flyttet til England. Brylluppet fandt sted i Kenya. X klagede til Menneskerettighedskommissionen med påstand om krænkelse af bl.a. artikel 8, idet han henviste til, at ægtefællen ikke følte nogen tilknytning til hverken Indien eller Kenya og alene ønskede at bo i England.

Kommissionen afviste klagen fra X med henvisning til, at der ikke sås at være retlige hindringer for de pågældende til at tage ophold i Indien, samt at de pågældende var blevet gift i Kenya på et tidspunkt hvor de fuldt ud var bekendt med, at X formentlig ikke ville blive tilladt indrejse i England.

2) Artikel 8, stk. 1, kan endvidere alene anses for overtrådt, hvis der foreligger en krænkelse af retten til at udøve familieliv, jf. bestemmelsens ordlyd "enhver har ret til respekt for sit familieliv"¹. Ved udvisning af en udlænding, der har familie i det udvisende land, som han ved udvisningen mod

sin vilje adskilles fra, vil denne betingelse være opfyldt, hvis der er tale om et statsligt indgreb, hvorved retten til familieliv i form af faktisk samvær hermed krænkes eller umuliggøres. Det er en betingelse, at familielivets ophør skyldes et statsligt indgreb, jf. EMD 201 Cruz Varas m.fl. mod Sverige, præmis 86.

I EMD 201 Cruz Varas m.fl. mod Sverige udtalte Domstolen, idet den erindrede om, at udvisningen af familien (3 personer) ikke fandtes at være i strid med artikel 3, da det faktiske ophør af familielivet skyldtes, at 2 af klagerne valgte at gå underjorden i Sverige i stedet for at følge klager 1 til Chile. Domstolen fandt herefter, at klagerne selv bar ansvaret for den fysiske adskillelse og dermed for familielivets ophør. Domstolen henviste videre til, at der ikke var påvist forhindringer for klagernes fortsatte familieliv i Chile.

Det er ligeledes en betingelse, at det påvises, at retten til familieliv som følge af udvisningen krænkes eller umuliggøres. Adskillelse af familiemedlemmer, herunder ægtefæller og børn, som følge af udvisning anses således ikke at være i strid med artikel 8, stk. 1, såfremt det uden vanskeligheder er muligt for de pågældende at følge med til et andet land, således at familiens enhed naturligt bevares dér, jf. EMK 7729/76, afgørelse af 17. december 1976, Philip Burnett Franklin AGEE mod Storbritannien.

I EMK 7729/76 Philip Burnett Franklin AGEE mod Storbritannien levede klageren, der var amerikansk statsborger, i fast samliv med en brasiliansk statsborger, som angiveligt havde været tilbageholdt og torteret af de brasilianske myndigheder for politiske aktiviteter. Om udvisningens forhold til artikel 8, anførte Kommissionen, at det ikke var påvist, at parret ville være ude af stand til ved rimelige foranstaltninger at leve sammen uden for Storbritannien.

Kommissionen udtalte, at hvor en ægtefælle har mulighed for at følge den ægtefælle, mod hvem udvisningsbeslutningen er rettet, ud af landet, udgør udvisningen ikke et indgreb i familielivet i strid med artikel 8. Kommissionen fandt herefter, at udsendelsen af klageren uundgåeligt ville medføre nogen forstyrrelse i klagerens familieliv, men at det ikke var påvist, at udsendelsen efter sagens omstændigheder ville medføre en krænkelse af klagerens ret til respekt for familielivet i artikel 8's forstand.

I EMD 234 A Beljoudi mod Frankrig blev en ordre til udvisning af en alger, født i Frankrig af forældre, som var franske statsborgere på tidspunktet for klagerens fødsel, og gift med en fransk kvinde i sig selv anset for et indgreb i retten til familieliv efter artikel 8, stk. 1, hvis ordren ville blive effektueret. Indgrebet i familielivet vedrørte primært forholdene for hustruen, som ikke uden store følelsesmæssige, praktiske og juridiske problemer ville kunne flytte med klageren til Algeriet. Frankrig bestred under Domstolens behandling af sagen ikke, at udvisningen isoleret ville være et indgreb i retten til familieliv omfattet af artikel 8, stk. 1. Sagen er refereret nedenfor i dette afsnit.

3) Sker der et indgreb i en af artikel 8, stk. 1, omfattet ret til familieliv, har staten bevisbyrden for, at de i artikel 8, stk. 2, anførte betingelser for et sådant indgreb, er opfyldt. Artikel 8, stk. 2, angiver arten af de hensyn, som kan begrunde et indgreb i de af artikel 8, stk. 1, beskyttede rettigheder.

Af ordlyden i artikel 8, stk. 2, fremgår, at et indgreb i retten til udøvelse af familieliv

- skal "ske i overensstemmelse med loven", dvs. have et grundlag (hjemmel) i national ret og ske i overensstemmelse med den ved lov foreskrevne fremgangsmåde, jf. EMRK-kommentaren, side 50.
- skal varetage et eller flere af de hensyn, som opregnes i artikel 8, stk. 2, dvs. den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed, landets økonomiske velfærd, forebyggelse af uro eller forbrydelse, beskyttelse af sundheden eller sædeligheden eller beskyttelse af andres rettigheder og friheder. Opregningen i artikel 8, stk. 2, er udtømmende.
- skal være "nødvendigt i et demokratisk samfund", dvs. indgrebet skal være begrundet i et påtrængende samfundsmæssigt behov, ("a pressing social need") jf. EMD 193 Moustaquim mod Belgien, der er refereret nedenfor i dette afsnit.
- skal være proportionalt, dvs. der må ikke udvises, hvis mindre indgribende foranstaltninger er tilstrækkelige for at varetage et eller flere af de i artikel 8, stk. 2, opregnede hensyn.

Som eksempler på anvendelsen af ovennævnte kriterier henvises til nedenfor refererede dom af 18. februar 1991 afsagt af EMD, serie A nr. 193, Moustaquim mod Belgien, og EMD's dom af 26. marts 1992, serie A nr. 234, Beljoudi mod Frankrig.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har udtrykkeligt anerkendt de enkelte staters ret til at kontrollere udlændinges adgang og ophold samt til at udvise uønskede udlændinge i overensstemmelse med den almindelige folkeret, jf. bl.a. EMD 138 Berrehab, præmis 28, og EMD 193 Moustaquim, præmis 43, begge sager er refereret nedenfor i dette afsnit.

Vurderingen af en udvisnings berettigelse i henhold til artikel 8 bliver her- efter ofte et spørgsmål om en proportionalitetsvurdering mellem på den ene side statens interesse i udvisning og på den anden side individets interesse i opretholdelse af familielivet, jf. EMRK-kommentaren, side 239.

Som eksempel på en sag, der belyser de konkrete momenter, som kan ind- gå i en forholdsmæssighedsvurdering efter artikel 8, stk. 2, kan nævnes EMD 193 Moustaquim mod Belgien. Klageren var født i Casablanca i 1963 og havde boet i Belgien fra 1-års alderen. I 1984 blev han udvist, efter at han havde afsonet fængselsdomme for hærværk, vold, tyveri og hæleri. EMD fandt i denne sag, at udvisningen var uforholdsmæssig, og at artikel 8 var krænket, og lagde vægt på klagerens alder, at samtlige klagerens nære familiemedlemmer boede i Belgien, at klageren ingen tilknytning havde til Marokko, og at der var gået mere end 4 år, siden forseelserne blev begået.

Indtil klageren i EMD 193 Moustaquim mod Belgien nåede myndighedsalderen, dvs. indtil 28. september 1981, behandlede Liege Ungdomsret 147 sigtelser mod ham, herunder 82 for gro- vere tyverier, 39 for forsøg på grovere tyverier og 5 for røveri. Klageren blev for disse forhold pålagt diverse tilsyns-, beskyttelses- og undervisningsforanstaltninger, ligesom han blev idomt 10 kortere straffe af ungdomsfængsel. Liege Appelret, ungdomsdivisionen, hjemviste ved en efterfølgende behandling de 147 forhold til anklagemyndigheden med henblik på fornyet fore- læggelse ved rette domstol, Liege Kriminalret. I december 1981 blev klageren fremstillet i Liege Kriminalret for 26 af disse forhold, alle begået i perioden fra 10. februar 1980 til januar 1981. I forbindelse med retssagen forelå en rapport fra Liege gendarmeri, hvoraf fremgik, at ansøgeren ikke havde været påvirkelig af de foranstaltninger, som havde været iværksat, men fortsatte med at begå kriminalitet, så snart han var på fri fod, at der ikke var noget, som tyde- de på, at han ville ophøre med at begå kriminalitet, og at han måtte anses for at være en reel fare for samfundet. For 20 af forholdene blev han idømt 25 måneders fængsel, hvoraf halvde- len blev gjort betinget på vilkår af tilsyn. Anklagemyndigheden ankede afgørelsen til Liege Appelret, som fandt ham skyldig i 22 forhold og herfor idømte ham 2 års fængsel for 4 grove- re tyverier, 12 tilfælde af forsøg herpå, 1 tilfælde af simpelt tyveri, og 1 tilfælde af hæleri. Vi- dere idømtes han 1 måneds fængsel for hærværk mod bil, 2 gange 8 dages fængsel for 2 tilfæl- de af vold, og 15 dage for trusler. Da samtlige domme var ubetingede, blev han frihedsberøvet efter domsafsigelsen. Klageren afsonede herefter 18 af de i alt 25 måneders og 16 dages fæng- sel og blev løsladt i april 1984.

Den 28. februar 1984 modtog klageren en kongelig resolution om udvisningsordre med ind- rejseforbud i 10 år. Udvisningsordren henviste til, at klageren ved Liege Appelret var idømt 25 måneders og 16 dages fængsel for en række forhold, og at disse alene udgjorde en del af de 147 forhold, som han havde begået, mens han endnu var mindreårig, til at han af de lokale po- litimyndigheder var anset som leder af en farlig bande ungdomskriminelle og en fare for sam- fundet, og til at han ved sin adfærd måtte anses for skadelig for den offentlige orden. Det frem-

gik endelig af udvisningsordren, at hensynet til den offentlige orden fandtes at måtte gå forud for hensynet til klagerens sociale og familiemæssige tilknytning til Belgien. Det belgiske Statsråd afviste den 22. juni 1984 at udsætte udvisningen, hvorefter klageren udrejste.

Belgien anførte om spørgsmålet om, hvorvidt der ved udvisningen forelå et indgreb i retten til respekt for familieliv omfattet af artikel 8, stk. 1, at det måtte anses for tvivlsomt, om klageren og hans forældre på tidspunktet for udsendelsen havde et egentligt familieliv, da familiebandene i hvert fald måtte anses for anstrengte i lyset af antallet af tilfælde, hvor klageren var bortløbet og havde været i fængsel. Belgien bestred dog ikke, at artikel 8 var anvendelig. Domstolen lagde heroverfor vægt på, at klageren levede i Belgien, hvor hans forældre og 7 brødre og søstre også havde bopæl. Klageren havde på intet tidspunkt afbrudt forbindelsen med dem. Udvisningen af klageren havde medført, at han havde været adskilt fra dem i mere end 5 år, selv han havde forsøgt at opretholde kontakten med dem pr. korrespondance. Herefter fandt Domstolen, at udvisningen udgjorde et indgreb i retten til familieliv omfattet af artikel 8, stk. 1.

I forhold til artikel 8, stk. 2, fandt Domstolen, at udvisningen opfyldte betingelsen om at være foretaget i henhold til lov, og videre at den var besluttet med henblik på forebyggelse af kriminalitet og beskyttelse af den offentlige orden. Domstolen anførte imidlertid, at ordlyden "nødvendige i et demokratisk samfund" betyder, at udvisningen skal være begrundet i et presserende, samfundsmæssigt behov, og i særdeleshed forholdsmæssig i forhold til det lovlige formål, som søges fremmet.

Domstolen henviste herefter til, at samtlige de pådømte forhold var begået, mens klageren var mindreårig, og at der var forløbet mere end 4 år, fra de var begået, til klageren blev udvist, og herunder at ansøgeren i denne periode havde været på fri fod i næsten 23 måneder. Videre henviste Domstolen til det forhold, at klagerens forældre og søskende, hvoraf én havde opnået belgisk statsborgerskab, og 3 var født i landet, opholdt sig i Belgien. Endelig lagde Domstolen vægt på, at klageren var mindre end 2 år gammel, da han indrejste i Belgien, og havde boet i landet sammen med familien eller tæt på dem siden, at han kun havde været i Marokko på 2 ferieophold og modtaget al undervisning på fransk. På baggrund af disse forhold fandt Domstolen ikke, at der var opnået en passende balance mellem hensynet til respekten for klagerens familieliv og de interesser, som søgtes fremmet ved udvisningen. Udvisningen fandtes herefter uforholdsmæssig og som sådan i strid med artikel 8.

EMD 234 Beljoudi mod Frankrig er et andet eksempel på den proportionalitetsvurdering, som foretages i disse udvisningssager. Klagerne var en algerisk statsborger og hans ægtefælle, der var fransk statsborger. Den mandlige klager var ved domme i 1969, 1974, 1976, 1978 og 1986 idømt i alt 10 år og 9 måneders fængsel, hvoraf han havde afsonet 7 år, 10 måneder og 2 uger, for en række forhold, der omfattede voldeligt overfald, groft røveri og ulovlig våbenbesiddelse. I det Domstolen lagde vægt på, at klagerne havde været gift i 20 år, at den mandlige klager var født og opvokset i Frankrig og

var uden sproglig, kulturel eller anden tilknytning til Algeriet, og at den kvindelige klager måtte formodes at få store praktiske og juridiske problemer med at tage ophold i Algeriet, fandt Domstolen, at en udvisning kunne true ægteskabets fortsatte eksistens og som sådan var uforholdsmæssig og dermed i strid med artikel 8.

I EMD 234 Beljoudi mod Frankrig var klagerne en algersk statsborger, født i Frankrig i 1950, og hans ægtefælle, der var fransk statsborger. Den franske indenrigsminister havde i 1979 efter indstilling fra Kommissionen om Udvisning af Udlændinge udstedt en udvisningsordre mod den mandlige klager med henvisning til, at han udgjorde en trussel mod den offentlige orden. Ved domme i 1969, 1974, 1976, 1978 og 1986 var den mandlige klager idømt henholdsvis 8 måneders fængsel for voldeligt overfald, 6 måneders fængsel for kørsel uden kørekort og ulovlig våbenbesiddelse, 18 måneders fængsel, heraf 14 betinget med 4 års prøvetid, for tyveri, 8 års fængsel for groft røveri, 3 måneders fængsel for erhvervelse og besiddelse af våben, 18 måneders fængsel, heraf 10 måneder betinget med 5 års prøvetid for voldeligt overfald og hærværk. Af disse domme afsonede han ialt 7 år, 10 måneder og 2 ugers fængsel.

Frankrig henviste over for Domstolen til det store antal alvorlige forbrydelser, som den mandlige klager havde begået, at han for disse var idømt mere end 10 år fængsel, at han havde fortsat sine kriminelle aktiviteter efter udvisningsordren, og at han for tiden var tilbageholdt for ny kriminalitet. Frankrig anførte videre, at omfanget af indgrebet ikke måtte overdrives, idet det eneste relevante familieliv i denne sammenhæng måtte være samlivet med ægtefællen, med hvem han ikke havde børn. Frankrig lagde herved vægt på, at den mandlige klager ikke havde levet sammen med sin familie siden 1969, og at han ikke havde bidraget til familiens underhold. Frankrig påpegede yderligere det forhold, at ægtefællerne i lange perioder havde måttet afstå fra samliv på grund af klagerens mange fængselsstraffe. Endelig påstod Frankrig, at klagerne ikke havde fremlagt dokumentation for, at det ville være umuligt for den kvindelige klager at følge ægtefællen til Algeriet eller et andet land.

Frankrig anfægtede under Domstolens behandling af sagen ikke, at udvisningen udgjorde et indgreb i et af artikel 8, stk. 1, omfattet familieliv. Domstolen fastslog herefter uden yderligere begrundelse, at den i lighed med Kommissionen fandt, at en effektivering af udvisningsordren ville udgøre et indgreb i klagerens ret til respekt for deres familieliv omfattet af artikel 8, stk. 1.

Om udvisningsordrens overensstemmelse med artikel 8, stk. 2, fandt Domstolen, at udvisningsordren var i overensstemmelse med Lov om betingelser for udlændinges indrejse og ophold i Frankrig af 2. november 1945. Domstolen var ligeledes enig i, at udvisningen opfyldte betingelse i artikel 8, stk. 2, ved at være besluttet for at beskytte den offentlige orden og forhindre kriminalitet. Domstolen gav i den forbindelse Frankrig medhold i, at den mandlige klagers kriminalitet måtte anses for væsentligt alvorligere, end hvad der forelå i EMD 193 Moustaquim mod Belgien, hvorfor det måtte undersøges, om sagens andre omstændigheder, vedrørende den ene eller begge klager, kunne opveje dette forhold. Angående ægteskabet anførte Domstolen, at klagerne havde indgået ægteskab mere end 20 år tidligere, og samlivet i

hele denne periode havde fundet sted i Frankrig. Domstolen anførte videre, at de perioder, hvorunder den mandlige klager havde siddet i fængsel, havde afbrudt samlivet midlertidigt, men ikke ført til ægteskabets opløsning. Om den mandlige klagers tilknytning til Frankrig lagde Domstolen vægt på klagerens anbringender om sin kulturelle, sproglige og anden tilknytning til Frankrig, herunder at han var gift med en fransk statsborger, at han var mindreårig, da hans forældre undlod at afgive en erklæring om fransk statsborgerskab, hvorfor han ikke selv på daværende tidspunkt havde kunnet afgive erklæring herom, og at han allerede i 1970 havde ansøgt om anerkendelse af fransk statsborgerskab. Om ægtefællen anførte Domstolen, at hun i givet fald ville blive nødsaget til at tage ophold i et land, hvis sprog hun formodentlig ikke kendte, og at hun måtte formodes at få store vanskeligheder med at tilpasse sig i Algeriet, ligesom der kunne formodes at være reelle praktiske og juridiske problemer forbundet hermed. Domstolen fandt på denne baggrund, at en udvisning kunne true ægteskabets fortsatte eksistens, og fandt herefter udvisningen uforholdsmæssig og som sådan i strid med artikel 8.

Et andet eksempel på en proportionalitetsvurdering er EMD's dom af 21. juni 1988, serie A nr. 138, Berrehab mod Holland, der tog stilling til, om udsendelse af en udlænding udgør en krænkelse af artikel 8 som følge af adskillelse af et barn og den ene af dets forældre.

I EMI) 138 Berrehab mod Holland blev en marokkansk statsborger efter sin skilsmisse fra en hollandsk kvinde udvist (udsendt) af Holland, da dennes opholdstilladelse alene var meddelt på grundlag af ægteskabet. Klageren havde indtil da haft regelmæssig kontakt med en datter født kort efter opløsningen af ægteskabet. Klageren havde ikke forældremyndigheden over datteren, men var udpeget som hjælpeværge. Klagerens forhold til datteren fandtes omfattet af artikel 8, stk. 1. Da klageren havde boet i Holland i mange år og havde et tæt forhold til datteren, som var mindreårig og havde behov for kontakt med ham, fandtes udvisningen at være et uforholdsmæssigt indgreb i klagerens ret til familieliv, jf. artikel 8, stk. 2. Det bemærkes, at afgørelsen i Berrehab-sagen ikke som Moustaquim-dommen og Beljoudi-dommen vedrørte udvisning på grund af strafbart forhold.

I EMD 138 Berrehab mod Holland havde klageren i januar 1978 fået opholdstilladelse, idet det anførtes, at tilladelse blev givet med det ene formål at sætte klageren i stand til at samleve med sin hollandske ægtefælle. Retten i Amsterdam meddelte skilsmisse i maj 1979. Den 22. august 1979 fødtes de tidligere ægtefællers barn. I november 1979 tillagde retten i Amsterdam den hollandske statsborger forældremyndigheden over parrets barn og udpegede samtidig klageren som hjælpeværge (toeziende voogd). I februar 1980 pålagde retten videre klageren at indbetale 140 gylden om måneden til Børnenes Velfærds Råd som bidrag til underhold og uddannelse af datteren. Efter barnets fødsel enedes klageren og den hollandske moder om at sikre, at barnet fik regelmæssig kontakt med sin far. I februar 1984 indgik de videre en af notari-

us publicus bekræftet kontrakt om den nærmere gennemførelse af samværet, ligesom kontrakten bekræftede, at klageren gennem de seneste 2 år havde haft samvær med barnet 4 gange ugentlig å 7 timer.

I maj 1983 stadfæstede Statsrådet et afslag på forlængelse af klagerens opholdstilladelse under henvisning til, at klageren alene var meddelt opholdstilladelse for at kunne samleve med den tidligere ægtefælle, at denne forudsætning ikke længere var til stede, at 4 ugentlige samvær ikke var tilstrækkeligt til at konstituere et af artikel 8 beskyttet "familieliv", og at en udvisning ikke nødvendigvis ville indebære et brud i hans forhold til datteren, da han ville kunne opretholde forholdet i forståelse med eks-hustruen. Klageren blev herefter udsendt i januar 1984.

Domstolen anførte, at samliv ikke kunne anses for en betingelse, der i alle tilfælde skulle være opfyldt, for at der kunne statueres "familieliv" omfattet af artikel 8 mellem forældre og mindreårige børn. Domstolen anførte videre, at det følger af forståelsen af "familieliv" efter artikel 8, at et barn undfanget i ægteskab ipso jure må anses som en del af dette forhold, og at der således fra fødslen eksisterer et bånd mellem barnet og forældrene, som må anses for at konstituere familieliv, selv om forældrene på dette tidspunkt ikke længere er samlevende. Domstolen anførte videre, at et sådant bånd efterfølgende kan brydes, men at dette ikke var tilfældet i nærværende sag. Domstolen anså herefter forholdet mellem klageren og hans barn omfattet af artikel 8, stk. 1.

Om betingelserne efter artikel 8, stk. 2, fandt Domstolen, at udvisningen var besluttet i henhold til lov, og at indgrebet var sket for at beskytte landets økonomiske velfærd - i denne sammenhæng beskæftigelsesmæssige hensyn i forbindelse med befolkningstætheden i Holland. Domstolen anførte indledningsvis, at det ikke var dens opgave at bedømme Hollands immigrations- og opholdspolitik, men at sagen implicerede en afvejning af hensynet til denne politik i forhold til indgrebet i klagerens ret til respekt for sit familieliv. Domstolen understregede, at det ved afvejningen mellem de samfundsmæssige interesser, som søgtes fremmet ved udvisningen, og klagerens ret til respekt for sit familieliv skulle tages i betragtning, at sagen ikke omhandlede er udlænding, som ansøgte indrejse i Holland for første gang, men en person, som havde opholdt sig lovligt i landet i adskillige år, haft bopæl og arbejde dér, og mod hvis levevis der ikke var fremsat klager fra myndighedernes side. For så vidt angår omfanget af indgrebet, påpegede Domstolen, at der havde været meget tæt tilknytning mellem klageren og barnet gennem adskillige år, og at afslaget på uafhængig opholdstilladelse og den efterfølgende udvisning truede med at bryde denne tilknytning. Domstolen fandt indgrebet så meget alvorligere, fordi datteren var meget ung. Herefter anså Domstolen indgrebet uforholdsmæssigt og dermed en krænkelse af artikel 8.

I en nyere dom af 13. juli 1995, Serie A nr. 320 B, Nasri mod Frankrig har Domstolen på ny taget stilling til proportionalitetsspørgsmålet. Domstolen fandt de franske myndigheders beslutning om udvisning af en døvstum algersk statsborger, der havde boet det meste af sit liv i Frankrig, hvor hans forældre og søskende var bosiddende, for stridende mod artikel 8, uanset

Nasris årelange kriminelle adfærd og deltagelse i en masse-voldtægt ("gang rape").

I EMD 320 A Nasri mod Frankrig var klageren en døvstum algerisk statsborger, født i 1960, der i 1965 var rejst til Frankrig med sine forældre. Han besøgte ikke siden Algeriet. Nasri var analfabet og kunne ikke udtrykke sig på tegnsprog bortset fra visse tegn for de mest elementære udtryk, som alene familie og venner forstod. Nasri havde lært fransk i de korte perioder, hvor han havde gået i skole, og forstod ikke arabisk. Han boede hos sine forældre. Hans 9 søskende var ligeledes bosiddende i Frankrig, hvoraf 6 havde opnået fransk statsborgerskab.

I 1977 blev Nasri registreret for en række tyverier. I perioden fra 1981 til 1983 blev han idømt fængselsstraf for 3 forhold vedrørende tyveri og forsøg på tyveri i henholdsvis 6 måneder til 1 år. I 1986 blev han idømt 5 års fængsel for en masse-voldtægt ("gang rape"), hvoraf 2 år blev gjort betingede med en prøvetid på 5 år. I 1987 blev han idømt 1 år og 3 måneders fængsel for vold og tyveri. I 1988 blev han idømt 10 måneders fængsel for vold og tyveri. I 1989 blev han idømt en bøde på 2.000 FF for krænkelse af tjenestemand i funktion. I 1990 blev han idømt 6 måneders fængsel for vold og tyveri og for hæleri. I 1992 blev han idømt 8 måneders fængsel for tyveri. I 1993 blev straffet for vold og tyveri, men den idømte straf herfor er ikke oplyst. I forbindelse med straffesagerne var der udarbejdet flere psykolograpporter, og det blev anbefalet, at Nasri kom under psykiatrisk behandling. En sådan behandling fandt dog aldrig sted.

I 1987 traf det franske indenrigsministerium beslutning om udvisning af Nasri med henvisning til, at hans tilstedeværelse i Frankrig var til fare for den offentlige orden. I 1988 blev denne afgørelse omstødt af en administrativ domstol, men i 1991 omstødte Statsrådet (Conseil d'Etat) denne afgørelse, hvorefter indenrigsministeriets beslutning om udvisning af Nasri blev opretholdt. Det lykkedes ikke at gennemføre en tvangsmæssig udsendelse, men Nasri fik på trods heraf ikke medhold i senere ansøgninger om ophævelse af udvisningsafgørelsen. I februar 1992 blev Nasri pålagt at tage ophold hos sin forældre indtil det tidspunkt, hvor udvisningsafgørelsen kunne effektueres. Denne beslutning blev senere fornyet.

I forbindelse med Nasris klage til Domstolen over brud på artikel 3 og 8 var Domstolen enig med Kommissionen i, at beslutningen om udvisning i sig selv var i overensstemmelse med artikel 8, stk. 2, idet beslutningen måtte anses for at have fundet sted med henblik på at forebygge uro og forbrydelser. For så vidt angik spørgsmålet om, hvorvidt udvisning var nødvendig i et demokratisk samfund, udtalte Domstolen, at en forbrydelse som voldtægt måtte anses for en alvorlig trussel mod den offentlige orden, men at der i denne sag var andre forhold, der måtte tages i betragtning. Domstolen lagde således stor vægt på Nasris særlige personlige og sociale forhold, og at en kontakt til familien på grund af disse forhold var af stor betydning. Domstolen udtalte, at beslutningen om udvisning set i lyset af akkumuleringen af særlige omstændigheder i sagen, særligt hans situation som døvstum, der alene var i stand til at opnå psykologisk og social ligevægt i sin familie, hvoraf flertallet var franske statsborgere uden tætte bånd til Algeriet, ville - hvis han blev udsendt - ikke være proportional i forhold til det ellers legale mål. En udsendelse ansås for at krænke retten til respekt for familielivet og derfor i strid med artikel 8, jf. præmis 46.

15.2.5. Artikel 14 om forbud mod vilkårlig forskelsbehandling

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har i artikel 14 følgende bestemmelse:

"Nydelsen af de i denne konvention anerkendte rettigheder og friheder skal sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørighed til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller andet forhold."

Det fremgår af bestemmelsens ordlyd, at bestemmelsen ikke udgør et selvstændigt forbud mod diskrimination af de i artikel 14 nævnte grunde, for så vidt diskriminationen angår rettigheder, der er omfattet af konventionen. Såfremt et forhold er omfattet af en af rettighederne i konventionen, er det således muligt at konstatere en krænkelse af artikel 14, uanset at selve rettigheden ikke kan anses for krænkelse.

Bestemmelsens opregning af diskriminationsgrunde er ikke udtømmende, og efter konventionsorganernes praksis forstås bestemmelsen som et forbud mod vilkårlig forskelsbehandling.

Efter konventionsorganernes praksis er det ved bedømmelsen af en sags forenelighed med artikel 14 afgørende, om der foreligger en forskelsbehandling, der er tilstrækkeligt objektivt begrundet, og om denne forskelsbehandling er proportional med det forfulgte formål, se f.eks. EMD's dom af 22. maj 1984, serie A nr. 102, sagen om Lithgow and others.

Endvidere fortolkes bestemmelsen således, at den alene omhandler forskelsbehandling af sammenlignelige forhold og situationer.

Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en overtrædelse af artikel 14 ved udvisning af en udlænding, har været fremme i flere af Domstolens og Kommissionens domme og afgørelser.

I EMD 234 Beljoudi mod Frankrig anførte Domstolen udtrykkeligt, at den henset til, at den omhandlede udvisningsordre fandtes at være i strid med artikel 8, ikke fandt det nødvendigt at tage stilling til, hvorvidt klageren ved gennemførelse af udvisningen måtte anses at være udsat for en af artikel 14 omfattet forskelsbehandling. Sagen er refereret i afsnit 15.2.4.

I EMK 7729/76 Philip Burnett Franklin AGEE mod Storbritannien tog Kommissionen udtrykkeligt stilling til spørgsmålet. Klageren, der var amerikansk statsborger, gjorde gældende, at myndighedernes nægtelse af at forlænge hans opholdstilladelse udover at være en krænkelse af de af artikel 3, 5, 6, 8, 10 og 11 beskyttede rettigheder tillige var i strid med artikel 14's forbud mod forskelsbehandling. Kommissionen anførte herom, at der ikke var forelagt noget indicium for, at klageren var blevet forskelsbehandlet i strid med artikel 14 for så vidt angik udøvelsen af nogen rettighed. Kommissionen fandt, at klagerens status som udlænding i sig selv udgjorde et sagligt og rimeligt begrundet grundlag for at behandle klageren anderledes end britiske statsborgere i spørgsmål med relation til udlændingelovgivningen. Sagen er refereret i afsnit 15.2.3.

I EMD 193 Moustaquim mod Belgien gjorde klageren, der var født i Casablanca, gældende, at han var offer for forskelsbehandling i strid med artikel 14 sammen med artikel 8, i forhold til ungdomskriminelle med belgisk statsborgerskab, idet disse ikke kunne udvises, og i forhold til unge, som var statsborgere omfattet af den europæiske fællesskabsret, idet en dom for kriminalitet ikke var tilstrækkeligt til at udvise dem. Domstolen udtalte om spørgsmålet, at artikel 14 beskytter personer i sammenlignelige situationer mod forskelsbehandling i forbindelse med udøvelse af de i konventionen beskyttede rettigheder. Domstolen anførte herefter, at klageren som marokkansk statsborger ikke var sammenlignelig med belgiske statsborgere, idet belgiske statsborgere havde en umistelig ret til som statsborgere at forblive i landet. Domstolen anførte videre, at der for så vidt angik forskelsbehandlingen i forhold til statsborgere fra De europæiske Fællesskaber var en objektiv og saglig begrundelse herfor, idet Belgien sammen med disse lande indgik i en særlig retlig ordening. Domstolen fandt herefter, at den omhandlede udvisning ikke var i strid med artikel 14 sammenholdt med artikel 8. Sagen er refereret i afsnit 15.2.4.

15.2.6. Artikel 4 i protokol nr. 4 om forbud mod kollektiv udvisning af udlændinge

Protokol nr. 4 af 16. september 1963 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention indeholder i artikel 4 følgende bestemmelse:

"Kollektiv udvisning af udlændinge er forbudt".

Ved kollektiv udvisning af udlændinge forstås udvisning af en gruppe udlændinge på grund af bestemte, generelle kriterier, jf. EMRK-kommentaren, side 483.

Bestemmelsen indebærer efter sin ordlyd et undtagelsesfrit forbud mod kollektiv udvisning. Alene krigstilstand eller lignende undtagelsestilstand omfattet af konventionens artikel 15 kan begrunde kollektiv udvisning.

Bestemmelsen må efter sin ordlyd forstås som en procedurebestemmelse, der stiller krav om en individuel behandling af hver enkelt udvisningssag, jf. EMRK-kommentaren, side 484.

Bestemmelsen må således antages at indeholde et krav om, at der ved behandlingen af den enkelte udvisningssag skal foretages en objektiv og individuel bedømmelse, hvor proportionalitetshensyn inddrages på grundlag af den enkelte sags omstændigheder. Kravet om tilhørsforhold til en gruppe ("kollektiv udvisning") må formentlig forstås i en bred forstand, jf. EMRK-kommentaren, side 484.

Det forhold, at der på grundlag af en individuel behandling foretages udvisning af en hel gruppe udlændinge defineret ved bestemte, generelle kriterier, f.eks. etniske, politiske, familiemæssige etc., er ikke i sig selv en overtrædelse af artikel 4 i protokol nr. 4. Bestemmelsen skal ikke forstås som en materiel bestemmelse om, at udvisning ikke må ske på grundlag af, at personen har et relevant tilhørsforhold til en bestemt gruppe.

Fra praksis kan nævnes Kommissionens afgørelse af 3. oktober 1975, EMK 7011/76 Becker mod Danmark. I denne sag havde de danske myndigheder foretaget de indledende skridt med henblik på at udvise (udsende) omkring 200 vietnamesiske børn. Kommissionen udtalte i den forbindelse, at udvisning af en gruppe udlændinge ikke konstituerer en krænkelse af artikel 4 i protokol 4, når udvisningen sker efter og på baggrund af individuel prøvelse af hver enkelt udlændings sag.

I EMK 7011/76 Becker mod Danmark havde klageren, en tysk statsborger, i 1975 fået visa til Danmark til ca. 200 vietnamesiske børn, som tilhørte henholdsvis Montagnard-stammen og Nihn-familien og var i fare for mishandling fra de nordvietnamesiske styrkers side på grund af deres etniske tilhørsforhold. Den danske regering meddelte i forbindelse med tilladelsen til at lade børnene tage ophold i Danmark, at regeringen skønnede det bedst for børnene at vende tilbage og vokse op i hjemlandet, når krigshandlingerne var afsluttet. Da de danske myndigheder begyndte at foretage de indledende skridt med henblik på repatriering af børnene, anførte klageren over for Kommissionen, at en tilbagesendelse til Vietnam ville være i strid dels med konventionens artikel 3, dels med protokol nr. 4, artikel 4 om forbud mod kollektiv udvisning. Klageren henviste i den forbindelse til, at der ikke opholdt sig andre vietnamesiske børn af Montagnard-stammen og Nihn-familien i Danmark, hvorfor der efter klagerens opfattelse var tale om kollektiv udvisning.

Danmark oplyste over for Kommissionen, at de danske myndigheder over en periode på 2 uger oprettede en konkret sag på hvert barn. Alle Nihn-børn over 12 år og alle Montagnard-børn over 15 år blev interviewet til brug herfor. Rapporter om de yngre børn blev udfærdiget på grundlag af oplysninger fra klageren. Det fremgik videre, at repatrieringen ville være betinget af de sydvietnamesiske myndigheders udtrykkelige og skriftlige accept af hvert enkelt barn, og at det praktiske arbejde hermed ville blive forestået af UNHCR, Dansk og Vietnamesisk Røde Kors i forening. Danmark oplyste videre over for Kommissionen, at personer over 15, som ikke ønskede at blive repatrieret, kunne forvente at få opholdstilladelse i Danmark. Også andre personer, som ikke ønskede at blive repatrieret, ville efter omstændighederne blive meddelt opholdstilladelse. Samtlige børn over 15 ville få mulighed for at redegøre for deres ønsker, herunder om baggrunden for eventuel modstand mod tilbagevenden til Vietnam. Tilsvarende samtaler ville blive gennemført med yngre børn, hvis deres personlige modenhed eller andre omstændigheder tilsagde det. Personer over 15 år, som ønskede at vende tilbage til Vietnam, ville blive anmodet om at underskrive en erklæring herom. Derudover ville der for hvert af de yngre børn blive taget stilling til, om der forelå afgørende omstændigheder imod repatriering. I den forbindelse ville det indgå, om de yngre eventuelt var så tæt knyttet til ældre børn eller voksne, som måtte forventes at forblive i Danmark, at dette forhold kunne tale imod at repatriere disse børn. Danmark oplyste, at det måtte forventes, at en stor del af børnene i henhold til disse retningslinjer ville være berettigede til at anmode om opholdstilladelse i Danmark.

Kommissionen udtalte indledningsvis, at "kollektiv udvisning af udlændinge" omfatter enhver foranstaltning truffet af en kompetent myndighed for at få udlændinge som en gruppe til at forlade landet, undtagen hvor en sådan foranstaltning gennemføres efter og på grundlag af en rimelig og objektiv undersøgelse af hver enkelt udlændings konkrete forhold. Idet de danske myndigheder, så vidt de konkrete forhold tillod det, ville vurdere spørgsmålet om tilbagevenden for hvert enkelt barn, og idet det måtte skønnes at være af interesse for nogle af børnene at vende tilbage til Vietnam snarere end at forblive i Danmark, fandt Kommissionen ikke grundlag for at rejse spørgsmål om kollektiv udvisning og afviste klagemålet.

15.2.7. Artikel 1 i protokol nr. 7 om udvisning

Protokol nr. 7 af 22. november 1984 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention indeholder i artikel 1 følgende bestemmelse, der stort set er identisk med artikel 13 i FN-konventionen af 16. december 1966 om borgerlige og politiske rettigheder, jf. afsnit 14.6:

"Stk. 1. En udlænding, der lovligt er bosiddende på en stats territorium, kan ikke udvises derfra, medmindre dette sker i medfør af en beslutning truffet i overensstemmelse med loven og den pågældende skal have adgang til:

a) at fremføre de grunde, der taler 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.

Stk. 2. En udlænding kan udvises inden udøvelsen af de i stk. 1, litra a-c nævnte rettigheder, når dette er nødvendigt af hensyn til den offentlige orden eller begrundet i hensynet til den nationale sikkerhed".

Efter sin ordlyd omfatter artikel 1 i protokol nr. 7 kun udlændinge, som er lovligt bosiddende i det pågældende land.

Det fremgår af pkt. 9 i Explanatory Report til protokol nr. 7, (herefter benævnt ER7), at lovligheden af opholdet afgøres efter national lovgivning. Bestemmelsen finder ikke kun anvendelse på udlændinge, som er lovligt indrejst i landet, men tillige på udlændinge, hvis forhold er blevet lovliggjort efter en ulovlig indrejse. Det er således udlændingens stilling efter national ret på udvisningstidspunktet, der er afgørende. Det betyder samtidig, at en udlænding, som oprindeligt opholdt sig lovligt i landet på visse betingelser, herunder et tidsbegrænset ophold, og som ikke længere opfylder disse betingelser, ikke er omfattet.

Det fremgår videre af ER7, pkt. 9, at ordet "bosiddende" har til formål at undtage udlændinge, som ankommer til en havn eller andet indrejsepunkt, men som endnu ikke har passeret indrejsekontrollen (immigration control), eller som kun har fået tilladelse til transitophold eller andet midlertidigt ophold i staten uden fast bosættelse for øje. Dette gælder tillige udlændinge, der afventer behandlingen af en ansøgning om opholdstilladelse.

En udlænding omfattet af bestemmelsen har krav på, at udvisning sker ved en "beslutning truffet i overensstemmelse med loven". Dette er en henvisning til national ret. Heri ligger et krav om, at beslutningen er taget af et kompetent organ, har hjemmel i materielle lovregler og er iværksat efter en i lovgivningen fastsat procedure, jf. ER7, pkt. 11.

Udlændingen skal have adgang til de i stk. 1, litra a-c nævnte procesgarantier. Det er i første række national rets opgave at fastlægge, hvordan dette konkret skal ske.

Udlændingen har efter litra a ret til at fremføre de grunde, der taler imod beslutningen. Retten til kontradiktion omfatter alle stadier af sagen, herunder før der første gang træffes afgørelse og ikke blot i forbindelse med fornyet prøvelse efter litra b, jf. ER7, pkt. 13.1.

Udlændingen har efter litra b ret til at få sagen prøvet på ny (remonstration). Dette betyder ikke, at udlændingen har krav på, at sagen undergår behandling i en egentlig to-instans procedure, men blot at den udviste har krav på, at sagen prøves igen af den kompetente myndighed i lyset af de af denne fremførte grunde imod udvisningen, jf. ER7, pkt. 13.2.

Udlændingen har efter litra c ret til at være repræsenteret over for den kompetente myndighed eller en person eller personer udpeget af denne myndighed. Heri ligger, at udlændingen har ret til at få sagen fremlagt på sine egne. Udlændingen har ikke krav på mundtligt fremlæggelse af sagen. En skriftlig procedure vil være i overensstemmelse med stk. 1, litra c, jf. ER7, pkt. 14.

Den kompetente myndighed, som udlændingen efter stk. 1, litra c, har krav på at være repræsenteret overfor, kan være administrativ eller juridisk, jf. ER7, pkt. 13.3. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention indeholder ikke krav om, hvorvidt eller i hvilket omfang beslutning om udvisning skal ske ved dom.

Efter ER7, pkt. 13.3, behøver den "kompetente myndighed" endvidere ikke at være den samme som den myndighed, der træffer endelig udvisningsafgørelse og eksekverer den. Således vil en procedure, hvorefter prøvelsen efter litra b af en beslutning om udvisning foretages af én myndighed, der giver indstilling til en anden myndighed, hos hvem den endelige afgørelse ligger, være i overensstemmelse med stk. 1, litra c. Der kan således ikke stilles krav om, at udlændingen eller dennes procesrepræsentant får direkte fortræde for den myndighed, der træffer afgørelse om udvisningen.

I følge ER7, pkt. 13.3, vil det heller ikke være i strid med konventionens artikel 14, at national ret foreskriver, at forskellige procedurer er anvendelige, og forskellige myndigheder behandler forskellige typer af udvisningssager, under forudsætning af, at artiklens bestemmelser i øvrigt overholdes.

Efter artikel 1, stk. 2, kan en udlænding udvises af landet, inden han har udøvet sine rettigheder efter bestemmelsens stk. 1, litra a-c, såfremt dette skønnes nødvendigt af hensyn til den offentlige orden eller den nationale sikkerhed. ER7, pkt. 15, anfører dog, at en udlænding som regel bør gives mulighed for at udøve sine rettigheder efter litra a, b og c, inden han udvises, og anfører, at skønnet om, hvorvidt særlige hensyn kan begrunde udvisning inden prøvelsen, skal udøves i overensstemmelse med det i konventionsorganernes praksis nedfældede princip om forholdsmæssighed. En stat, der anvender undtagelsesbestemmelsen, må være i stand til at bevise, at den offentlige orden eller den nationale sikkerhed er truet. Under alle omstændigheder har udlændingen dog ret til at få sin sag prøvet efter stk. 1.

15.3. Flygtningekonventionen

15.3.1. Flygtningebegrebet

FN's konvention af 28. juli 1951 om flygtnings retsstilling indeholder alene bestemmelser om retsstillingen for personer, der er omfattet af konventionens flygtningebegreb.

Efter konventionens artikel 1 A (2) skal udtrykket "flygtning" finde anvendelse på enhver person, der

"som følge af velbegrundet frygt for forfølgelse på grund af sin race, religion, nationalitet, sit tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller sine politiske anskuelser befinder sig udenfor det land, i hvilket han har statsborgerret, og som ikke er i stand til - eller på grund af sådan frygt ikke ønsker - at søge dette lands beskyttelse; eller som ikke har nogen statsborgerret, og på grund af sådanne begivenheder befinder sig udenfor det land, hvor han tidligere havde fast bopæl, og ikke er i stand til - eller på grund af sådan frygt ikke ønsker - at vende tilbage dertil."

Konventionen indeholder i de øvrige bestemmelser i artikel 1 en række modifikationer og undtagelser til dette flygtningebegreb.

Efter artikel 1 C om "ophørsgrunde" skal konventionen ikke længere finde

anvendelse på en person, der omfattes af bestemmelserne i afsnit A, såfremt han:

- 1) påny frivilligt har søgt det lands beskyttelse, i hvilket han har statsborgerret; eller
- 2) efter at have mistet sin statsborgerret frivilligt har generhvervet denne;
- 3) har erhvervet en ny statsborgerret og nyder godt af det lands beskyttelse, i hvilket han er blevet statsborger; eller
- 4) frivilligt påny har bosat sig i det land, som han har forladt eller udenfor hvilket han er forblevet af frygt for forfølgelse; eller
- 5) ikke længere kan afslå at søge det lands beskyttelse, i hvilket han har statsborgerret, fordi de omstændigheder, ifølge hvilke han er blevet anerkendt som flygtning, er bortfaldet, idet bestemmelsen dog ikke finder anvendelse på en af artikel 1 A omfattet flygtning, som kan påberåbe sig tvingende grunde, der har deres oprindelse i tidligere forfølgelse, til at afslå at søge beskyttelse fra det land, i hvilket han har statsborgerret;
- 6) uden at være i besiddelse af nogen statsborgerret er i stand til at vende tilbage til det land, i hvilket han tidligere har haft fast bopæl, fordi de forhold, som førte til, at han er blevet anerkendt som flygtning, ikke længere er til stede, idet den bestemmelse dog ikke finder anvendelse på en af artikel 1 A omfattet flygtning, som kan påberåbe sig tvingende grunde, der har deres oprindelse i tidligere forfølgelse, til at afslå at vende tilbage til det land, i hvilket han tidligere havde fast bopæl.

Efter artikel 1 D finder konventionen ikke anvendelse på personer, som nyder beskyttelse eller bistand fra andre organer eller institutioner under De Forenede Nationer end De Forenede Nationers højkommisær for flygtninge.

Efter artikel 1 E finder konventionen ikke anvendelse på den, som af de kompetente myndigheder i det land, i hvilket han har bosat sig, anerkendes som havende de rettigheder og pligter, der er knyttet til besiddelse af statsborgerret i det pågældende land.

Endelig finder konventionens bestemmelser efter artikel 1 F ikke anvendelse på den, om hvem der er alvorlig grund til at antage, at han:

- a) 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;
- b) har begået en alvorlig ikke-politisk forbrydelse udenfor tilflugtslandet, inden han som flygtning fik adgang til dette;
- c) har gjort sig skyldig i handlinger, der er i strid med De Forenede Nationers mål og grundsætninger.

15.3.2. Artikel 33 om princippet om non-refoulement

Artikel 33 i Flygtningekonventionen indeholder et forbud mod udvisning eller afvisning (princippet om "non-refoulement").

"1. Ingen kontraherende stat må på nogensomhelst måde udvise eller afvise en flygtning ved grænserne til sådanne områder, hvor hans liv eller frihed ville være truet på grund af hans race, religion, nationalitet, hans tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller hans politiske anskuelser.

2. Nærværende bestemmelse 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."

Konventionens non-refoulement princip indebærer, at personer, der er omfattet af konventionens artikel 1 A. (konventionsflygtninge), alene kan udsendes, hvis det efterfølgende må konstateres, at asylgrundlaget er bortfaldet, og vedkommende ikke ved en tilbagevenden til hjemlandet risikerer en af konventionen omfattet forfølgelse, jf. herved konventionens artikel 1 C. hvorefter konventionens beskyttelse i disse tilfælde bortfalder, eller hvis vedkommende må betragtes som en fare for det udvisende lands sikkerhed eller for samfundet i det pågældende land, jf. undtagelsesbestemmelsen i konventionens artikel 33, stk. 2.

Konventionens non-refoulement princip får endvidere betydning for udsendelse af udlændinge, der har indgivet ansøgning om asyl her i landet. Så

længe udlændingen endnu ikke har fået sin asylsag behandlet af de kompetente instanser, består der en principiel mulighed for, at asylansøgeren måtte anses for omfattet af konventionen, med den konsekvens, at det måtte anses i strid med konventionen, hvis asylansøgeren forinden var blevet udsendt.

Konventionens non-refoulement princip indebærer alene et forbud mod udsendelse af de personer, som er omfattet af konventionens flygtningebegreb. Konventionen indeholder ikke bestemmelser om, at der skal tildeles opholdstilladelse til de personer, som er omfattet af konventionen, og det kan heller ikke anses for konventionsstridigt at træffe bestemmelse om udvisning og dermed om opholdstilladelsens ophør - når blot udsendelse til det land eller de lande, der er omfattet af forbuddet i artikel 33, ikke effektueres.

The Executive Committee of the UNHCR Programme har i ExCom Conclusion nr. 6 (XXVIII) fra 1977 udtalt, at det grundlæggende humanitære princip om "non-refoulement" har fundet udtryk i mange internationale instrumenter på såvel universelt som regionalt plan, og at princippet generelt er anerkendt af staterne.

I den forbindelse blev det understreget, at efterlevelsen af "non-refoulement"-princippet i relation til personer, som kan blive forfulgt ved en tilbagevenden til hjemlandet, er meget vigtig - både på en stats grænser og inden for det pågældende lands territorium - og uanset om det drejer sig om personer, der er anerkendt som flygtninge eller ej.

Princippet om "non-refoulement" er endvidere kommet til udtryk i artikel 3, stk. 1, i deklARATIONEN om territorial asyl af 14. december 1967 (resolution 2312 (XXII)), hvorefter asylansøgere, jf. Verdenserklæringen om Menneskerettigheder artikel 14, er beskyttet mod afvisning, udvisning eller udsendelse til ethvert land, hvor han måtte risikere forfølgelse.

15.3.3. Artikel 32 om udvisning af flygtninge

FN's konvention af 28. juli 1951 om flygtninges retsstilling indeholder i artikel 32 følgende processuelle bestemmelse om udvisning:

"1. De kontraherende stater må ikke udvise en flygtning, der lovligt befinder sig på deres område, undtagen af hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige orden.

2. En sådan flygtning må alene udvises på grundlag af en afgørelse, truffet i overensstemmelse med gældende lov. Medmindre tvingende hensyn til statens egen sikkerhed tilsiger andet, skal der gives flygtningen adgang til at fremlægge bevisligheder for at rense sig og til dette formål at appellere til og lade give møde for vedkommende myndighed eller en eller flere af vedkommende myndighed særligt udpegede personer.

3. De kontraherende stater skal indrømme en sådan flygtning en rimelig frist til at søge lovlig adgang til et andet land. De kontraherende stater forbeholder sig retten til i denne tid at anvende sådanne interne foranstaltninger, som de måtte finde nødvendige".

The Executive Committee of the UNHCR Programme har i ExCom Conclusion nr. 7 (XXVIII) fra 1977 i forbindelse med artikel 32 anbefalet, at udvisningsforanstaltninger mod en flygtning kun skal træffes i helt exceptionelle sager, og først efter at alle omstændigheder - herunder muligheden for at flygtningen kan få adgang til et tredjeland - er blevet inddraget i vurderingen.

Man har i denne forbindelse endvidere anbefalet, at såfremt en udvisningsbeslutning i en konkret sag viser sig ikke at kunne gennemføres, skal staterne overveje at give kriminelle flygtninge samme behandling som statens egne kriminelle borgere, og at staterne skal undersøge muligheden for at udarbejde et internationalt instrument herom.

Endelig har man anbefalet, at tilbageholdelse eller varetægtsfængsling i forbindelse med en beslutning om udvisning af en flygtning kun skal finde sted, såfremt det er absolut nødvendigt af hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige orden, og at sådan tilbageholdelse eller varetægtsfængsling ikke må forlænges unødigt.

15.4. FN's Torturkonvention

15.4.1. Artikel 3 om forbud mod udsendelse til et land, hvor der er risiko for udsættelse for tortur

FN's konvention af 10. december 1984 mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf indeholder i artikel 3 følgende bestemmelse:

"1. Ingen deltagende stat må udvise, tilbagelevere ("refoulere") eller udlevere en person til en anden stat, hvor der er vægtige grunde for at antage, at han vil være i fare for at blive underkastet tortur.

2. Med henblik på at vurdere, om der foreligger sådanne grunde, skal de kompetente myndigheder tage alle de relevante omstændigheder i betragtning, herunder om der i den pågældende stat er et fast mønster af alvorlige, åbenbare eller massive krænkelse af menneskerettighederne."

"Tortur" defineres i konventionens artikel 1, stk. 1, som har følgende ordlyd:

"I denne konvention betyder udtrykket "tortur" enhver handling, ved hvilken stærk smerte eller lidelse, enten fysisk eller mental, bevidst påføres en person med det formål at fremskaffe oplysninger eller en tilståelse fra denne eller en tredjemand, at straffe ham for en handling, som han selv eller en tredjemand har begået eller mistænkes for at have begået, eller at skræmme eller lægge tvang på ham eller en tredjemand, eller af nogen grund baseret på nogen form for forskelsbehandling, når en sådan smerte eller lidelse påføres af eller på opfordring af en offentligt ansat eller en anden person, der virker i embedes medfør eller med en sådan persons samtykke eller indvilligelse. Smerte eller lidelse, der alene er en naturlig eller tilfældig følge eller del af lovlige sanktioner, er ikke omfattet."

Torturkonventionens artikel 3 går videre end Flygtningekonventionens artikel 33, som kun beskytter flygtninge. Torturkonventionens artikel 3, stk. 1, omfatter både udvisning, tilbagesendelse (afvisning) og udlevering. Forpligtelserne efter Torturkonventionen kan herved komme i strid med bilate-

rale udleveringsaftaler, men Torturkonventionen må formentlig lægges til grund, medmindre staterne tager forbehold over for Torturkonventionen med hensyn til tidligere indgåede udleveringstraktater.

Der skal være en begrundet formodning for, at tortur vil blive taget i brug, jf. ordene "vægtige grunde for at antage". Som led i denne begrundelse kan indgå en generel vurdering af situationen i den pågældende stat, jf. artikel 3, stk. 2.

15.4.2. Artikel 16 om forbud mod udsendelse til et land, hvor der er risiko for grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf

Torturkonventionens artikel 16 har følgende ordlyd:

"1. Enhver deltagende stat skal på ethvert territorium under sin jurisdiktion påtage sig at forhindre andre handlinger, som indebærer grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, som ikke udgør tortur som defineret i artikel 1, når sådanne handlinger er foretaget af eller på opfordring af en offentlig ansat eller en anden person, der virker i embedes medfør eller med en sådan persons samtykke eller indvilligelse.

2. Forholdsreglerne i denne konvention er uden præjudicerende virkning for bestemmelserne i noget andet folkeretligt instrument eller national lovgivning, der forbyder grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller som vedrører udlevering eller udvisning."

Torturkonventionens artikel 16 udvider generelt konventionens anvendelsesområde ved at inddrage grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf og må antages tillige at indeholde et forbud mod udsendelse til stater, hvor den, der udsendes, må antages at blive udsat for en sådan straf eller behandling, jf. Menneskeret, side 341.

15.5. Børnekonventionen

15.5.1. Anvendelsesområde

I henhold til artikel 1 i FN's konvention om barnets rettigheder af 20. november 1989 omfatter konventionen ethvert barn under 18 år, medmindre den nationale lovgivning fastsætter en lavere myndighedsalder.

Det følger af konventionens artikel 3, stk. 1, at barnets tarv skal komme i første række i forbindelse med alle foranstaltninger vedrørende børn, uanset om disse foranstaltninger udøves af offentlige myndigheder, domstole eller private institutioner for social velfærd.

15.5.2. Artikel 9, stk. 3 og 4

Konventionen indeholder i artikel 9, visse forpligtelser for deltagerstaterne i tilfælde, hvor der opstår spørgsmål om at skille et barn fra den ene eller begge forældre.

Af artikel 9, stk. 3, fremgår følgende grundprincip:

"Deltagerstaterne skal 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."

Efter artikel 9, stk. 4, påhviler der bl.a. ved adskillelse som følge af udvisning deltagerstaten en række forpligtelser med henblik på at give oplysninger om det fraværende familiemedlems opholdssted:

"Hvor en sådan adskillelse er en følge af en handling iværksat af en deltagerstat, såsom tilbageholdelse, fængsling, udvisning, forvisning, eller død (herunder dødsfald af en hvilken som helst årsag, mens personen er i statens varetægt) af den ene eller begge forældre eller af barnet, skal deltagerstaten efter anmodning give forældrene, barnet eller om nødvendigt et andet medlem af familien de væsentlige oplysninger om, hvor den eller de fra-

værende medlemmer af familien befinder sig, medmindre afgivelsen af oplysningerne ville være skadelige for barnets velfærd. Deltagerstaterne skal desuden sikre, at fremsættelsen af en sådan anmodning ikke i sig selv medfører skadelige følger for vedkommende person eller personer."

Det fremgår af en rapport fra oktober 1992 afgivet af en af Justitsministeriet nedsat arbejdsgruppe om "Uledsagede flygtningebørn i Danmark", side 45, at den arbejdsgruppe, der udarbejdede udkastet til FN's Børnekonvention i en rapport vedrørende konventionen bl.a. har udtalt:

"Article 6 bis (den nuværende artikel 9) is not intended to affect the general rights of States to establish and regulate their respective immigration laws in accordance with their international obligations."

Justitsministeriets Lovafdeling udtalte i den forbindelse i relation til spørgsmålet om uledsagede flygtningebørn, at

:"..FN's Børnekonvention næppe kan antages at have betydning for spørgsmålet om opholdstilladelse til forældre til herboende uledsagede flygtningebørn.

Der kan i den forbindelse endvidere henvises **til**, at Konventionen i artikel 9, stk. 3, taler om retten til at opretholde regelmæssig personlig forbindelse, men ikke om familieliv eller om ret til at leve sammen."

15.6. Konventionen om borgerlige og politiske rettigheder

FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder fra 1966, der er ratificeret af Danmark, indeholder i artikel 7 og 13 bestemmelser, der kan få betydning for den nationale lovgivning vedrørende udvisning.

Artikel 7 har følgende ordlyd:

"Ingen må underkastes tortur eller grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. I særdeleshed må ingen uden sit frit afgivne samtykke underkastes medicinske eller videnskabelige eksperimenter."

Det fremgår ikke af artiklen, hvorvidt den indeholder et forbud mod udsen-

delse af en person til et land, hvor vedkommende risikerer at blive underkastet den i artiklen beskrevne behandling, jf. fortolkningen af de tilsvarende bestemmelser i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3 og i Torturkonventionens artikel 3 og 16.

Artikel 13 har følgende ordlyd:

"En udlænding, der lovligt befinder sig på en i denne konvention deltagende stats område, kan kun udvises i henhold til en afgørelse, der er truffet i overensstemmelse med lov, og skal, medmindre tvingende hensyn til statens sikkerhed er til hinder herfor, have adgang til at fremføre de grunde, der taler imod hans udvisning, til at få sin sag undergivet fornyet prøvelse hos og til i dette øjemed at være repræsenteret over for vedkommende myndighed eller én eller flere af vedkommende myndighed særligt udpegede personer."

Bestemmelsen er stort set identisk med artikel 1 i protokol nr. 7 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, jf. afsnit 15.2.7.

15.7. EF-rettens regler om fri bevægelighed

15.7.1. Personer omfattet af Det Europæiske Fællesskabs regler om retten til fri bevægelighed

Traktaten om Den Europæiske Union, afsnit II om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (søjle 1), 3. del, afsnit III indeholder 3 kapitler, der vedrører personers frie bevægelighed:

- kapitel 1 vedrører arbejdskraftens fri bevægelighed (artikel 48-51),
- kapitel 2 vedrører fri bevægelighed for personer, som ønsker at gøre brug af etableringsretten (artikel 52 - 58),
- kapitel 3 vedrører fri bevægelighed for personer, som udfører eller modtager tjenesteydelser (artikel 59 - 66).

Rådet har i medfør af EF-traktatens bestemmelser om arbejdskraftens fri bevægelighed ved forordning 1612/68/ EØF fastsat regler om, at en medlemsstats statsborgere, der tager lønnet beskæftigelse i en anden medlems-

stat, samt visse familiemedlemmer har ret til at tage ophold i en anden medlemsstat.

Ved forordning 1251/70/EØF har Kommissionen fastsat nærmere regler om, i hvilket omfang en medlemsstats statsborgere, der har været beskæftiget som arbejdstagere på en anden medlemsstats område, samt visse familiemedlemmer har ret til fortsat at blive boende i medlemsstaten efter beskæftigelsens ophør.

Forordningen giver også under visse betingelser familiemedlemmer til en afdød, der har haft lønnet beskæftigelse efter EF-reglerne, ret til fortsat at blive boende i medlemsstaten.

Rådet har i medfør af EF-traktatens bestemmelser om etableringsretten og tjenesteydelser ved direktiv 73/148/EØF fastsat regler om, at en medlemsstats statsborgere, der har etableret sig i en anden medlemsstat for at udøve selvstændig erhvervsvirksomhed dér, eller som udfører eller modtager tjenesteydelser dér, samt visse familiemedlemmer har ret til at tage ophold i den pågældende medlemsstat.

Ved direktiv 75/34/EØF har Rådet fastsat nærmere regler om, i hvilket omfang en medlemsstats statsborgere, der har udøvet selvstændig erhvervsvirksomhed i en medlemsstats område, samt visse familiemedlemmer har ret til fortsat at blive boende i medlemsstaten efter erhvervsvirksomhedens ophør.

Direktivet giver også under visse betingelser familiemedlemmer til en afdød, der har haft lønnet beskæftigelse efter EF-reglerne, ret til fortsat at blive boende i medlemsstaten.

Rådet har endvidere udstedt 3 direktiver vedrørende den fri bevægelighed for personer, der ikke er omfattet af de ovennævnte 3 kapitler i EF-traktaten om den fri bevægelighed.

Disse direktiver omfatter:

- personer, som har tilstrækkelige midler til deres ophold, der sikrer, at de

ikke under opholdet i et andet EU-land vil falde dette lands sociale system til byrde (90/364/EØF),

- pensionister, der efter visse nærmere regler må anses for selvforsørgende (90/365/EØF),
- visse studerende, der efter visse nærmere regler må anses for selvforsørgende (93/96/EØF, der erstatter 90/366/EØF)

samt de pågældendes personers familiemedlemmer.

Direktiverne 90/364 og 365/EØF er udstedt i medfør af EF-traktatens artikel 235, mens direktiv 93/96/EØF er udstedt i medfør af bl.a. EF-traktatens forbud i artikel 7 og 128 mod enhver forskelsbehandling af statsborgere fra medlemsstaterne med hensyn til erhvervsuddannelse i EU.

Det er et fælles træk for alle EU-retsakter vedrørende den fri bevægelighed, at de EF-statsborgere, der i overensstemmelse med de pågældende EU-retsakter tager ophold i et andet medlemsland, skal have ret til at medtage deres nærmeste familiemedlemmer, uanset om disse er EF-statsborgere eller ej.

Bestemmelserne varierer en smule, afhængig af det enkelte direktiv, men giver en EF-statsborger ret til at medtage sin ægtefælle samt under visse nærmere betingelser personer, der er beslægtede i op- eller nedstigende linje med hovedpersonen eller ægtefællen.

Familiesammenføringsbestemmelserne i de nævnte EU-retsakter giver ikke efter deres ordlyd en EF-statsborger ret til at medtage en samlever uden for ægteskab. En sådan ret kan imidlertid følge af andre bestemmelser i de nævnte EU-retsakter og/eller det grundlæggende ikke-diskriminationsprincip mellem EU-borgere og landets egne statsborgere, jf. Reed-sagen (sag 59/85). Dette kan blive aktuelt i det omfang, et medlemslands egne statsborgere har ret til at opnå familiesammenføring med samlevere uden for ægteskab. Efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2, har bl.a. danske statsborgere ret til at medtage en fast samlever i længerevarende samlivsforhold.

I Reed-sagen antog EF-domstolen således, at en engelsk statsborger, der var en EF-arbejdsgæst i Holland, havde ret til at medtage sin samlever, der også var engelsk statsborger. Domsto-

len fandt, at denne ret fulgte af artikel 7, stk. 2, i forordning 1612/68/EØF, hvorefter en arbejdstager "nyder samme sociale og skattemæssige fordele som indenlandske arbejdstagere". Det var oplyst under sagen, at samlevende til bl.a. hollandske statsborgere var berettigede til at få opholdstilladelse efter hollandsk lovgivning.

Den 1. januar 1994 trådte aftalen mellem EU-landene og de daværende EFTA-lande om Det Europæiske Økonomiske Samarbejde (EØS-aftalen) i kraft. Efter Finlands, Sveriges og Østrigs optagelse i Den Europæiske Union omfatter EØS-aftalen Island, Liechtenstein og Norge.

Efter EØS-aftalens artikel 28, stk. 3 (om arbejdskraften), artikel 33 (om etableringsretten) og artikel 39 (om tjenesteydelser) finder EF-rettens regler om fri bevægelighed m.v. tilsvarende anvendelse på EØS-borgere og disses familiemedlemmer. De ovenfor beskrevne direktiver 90/364, 90/365 og 93/66/EØF finder ligeledes anvendelse for EØS-borgere, jf. EØS-aftalen, bilag VIII, side 546, og EF-Tidende L 160/71 af 28. juni 1994.

15.7.2. Det Europæiske Fællesskabs materielle regler om udvisning af personer omfattet af fællesskabets regler om retten til fri bevægelighed

En udvisning af EF/EØS-statsborgere og/eller disses familiemedlemmer, der er omfattet af Det Europæiske Fællesskabs regler om fri bevægelighed, jf. afsnit 15.7.1., vil være et indgreb i retten til fri bevægelighed, som kun må foretages i det omfang, Det Europæiske Fællesskabs regler giver mulighed herfor.

Efter EF-traktaten gælder retten til fri bevægelighed for arbejdskraften "med forbehold af de begrænsninger, der retfærdiggøres af hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed," jf. artikel 48, stk. 3.

Tilsvarende udelukker bestemmelserne om fri bevægelighed for personer omfattet af reglerne om etableringsretten og om tjenesteydelser ikke "anvendelse af love eller administrativt fastsatte bestemmelser, der indeholder særlige regler for fremmede statsborgere, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed",

jf. artikel 56, stk. 1, (etableringsretten) og artikel 66, jf. artikel 56, stk. 1 (tjenesteydelser).

Undtagelsesbestemmelserne i EF-traktaten gælder også for EØS-borgere og deres familiemedlemmer, jf. EØS-aftalens artikel 28, stk. 3, (om arbejdskraften), artikel 33 (om etableringsretten) og artikel 39 (om tjenesteydelser).

De nævnte undtagelsesbestemmelser tillader, at medlemsstaterne i visse situationer afviser EF/EØS-statsborgere og deres familiemedlemmer ved deres grænser eller udviser dem efter indrejse. I det følgende gennemgås fortolkningsbidrag fra EF-retten til begrebet "den offentlige orden", som har særlig relevans for spørgsmålet om en medlemsstats ret til at udvise EU/EØS-statsborgere og deres familiemedlemmer, der er omfattet af reglerne om fri bevægelighed.

Direktiv 64/221/EØF om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed, indeholder enkelte præciseringer af, under hvilke omstændigheder det er berettiget at begrænse den frie bevægelighed under hensyn til bl.a. den offentlige orden.

De EF/EØS-statsborgere, der er omfattet af dette direktiv, fremgår af artikel 1, der har følgende ordlyd:

"Art. 1. 1. Bestemmelserne i dette direktiv angår de statsborgere i en medlemsstat, der opholder sig i eller begiver sig til en anden af Fællesskabets medlemsstater enten for yde lønnet arbejde eller udøve selvstændig erhvervsvirksomhed eller for at modtage tjenesteydelser.

2. Disse bestemmelser anvendes ligeledes på ægtefæller og familiemedlemmer, som opfylder betingelserne i de forordninger og direktiver, der inden for dette område er udstedt i medfør af traktaten."

Bestemmelserne i direktivet finder tilsvarende anvendelse på personer, der er omfattet af direktiv 90/364/EØF, jf. dette direktivs artikel 2, stk. 2, sidste

pkt.; direktiv 90/365/EØF, jf. dette direktivs artikel 2, stk. 2, sidste pkt.; og direktiv 93/96/EØF, jf. dette direktivs artikel 2, stk. 3, sidste pkt.

Direktivets artikel 3 indeholder følgende bestemmelser:

"Art. 3. 1. Forholdsregler vedrørende den offentlige orden eller sikkerhed bør udelukkende støttes på den pågældendes personlige forhold.

2. Straffedomme alene kan ikke uden videre begrunde disse forholdsregler.

3. Udløbet af det identitetsdokument eller pas, der har muliggjort indreisen i værtslandet og udstedelsen af opholdstilladelsen, kan ikke begrunde udvisning.

4. .."

En yderligere præcisering af begrebet "den offentlige orden" er sket i EF-domstolens praksis.

I sag 41/74. van Duyn. understregede EF-domstolen ved dom af 4. december 1974, at begrebet den offentlige orden, i det omfang det begrunder en afvigelse fra det grundlæggende princip om fri bevægelighed, skal fortolkes snævert. Dette betyder, at medlemsstaterne ikke ensidigt kan afgøre rækkevidden af undtagelsesbestemmelsen, men at deres beslutninger om afvisning eller udvisning af EF-borgere er undergivet EF-domstolens kontrol, jf. præmis 18.

Van Duyn-sagen vedrørte en hollandsk kvinde, der var blevet tilbudt arbejde for Scientology-Kirken i England. Hun blev imidlertid meddelt afslag på indrejsetilladelse i England med henvisning til, at den engelske regering ikke fandt det ønskeligt, at der blev givet nogen udlænding, der var beskæftiget i eller udførte opgaver for Scientology-Kirken tilladelse til indrejse. Den britiske regering anså de aktiviteter, som Scientology-Kirken udøver, for stridende mod hensynet til den offentlige orden. I henhold til gældende ret i England var der ikke mulighed for at forbyde scientology-virksomhed, og der var ingen restriktioner for britiske statsborgere.

Domstolen understregede, at begrebet den offentlige orden, særligt når en afvigelse fra det grundlæggende princip om arbejdskraftens frie bevægelighed skal retfærdiggøres, må fortolkes snævert, således at dens rækkevidde ikke ensidigt kan afgøres af den enkelte medlemsstat uden fællesskabsinstitutionernes kontrol. Domstolen understregede endvidere, at de omstæn-

digheder, der kan berettige anvendelse af begrebet den offentlige orden, kan være forskellige fra land til land og fra periode til periode. Der fandtes derfor at måtte indrømmes de nationale kompetente myndigheder et skøn inden for de af traktaten afstukne rammer. På denne baggrund vil en medlemsstat, når dens kompetente myndigheder klart har defineret deres holdning til en bestemt organisations virksomhed og karakteriseret den som en fare for samfundet og har truffet administrative foranstaltninger for at hindre denne virksomhed, kunne påberåbe sig den offentlige orden uden at forbyde virksomheden ved lov.

I sag 48/75. Rover, fastslog EF-domstolen ved dom af 8. april 1976, at overtrædelse af en indvandringskontrolbestemmelse ikke i sig selv kan føre til udvisning af en EU/EØS-statsborger, sammenlign herved det tilsvarende hensyn, der varetages ved artikel 3, stk. 3, i direktiv 64/221/EØF.

Royer-sagen omhandlede en fransk statsborger, der under en straffesag i Belgien var tiltalt for ulovlig indrejse og ophold på belgisk område. Royer havde taget bopæl i Belgien hos sin ægtefælle, der ligeledes var fransk statsborger, uden at anmelde dette til folkeregisteret. Royer havde en tidligere fransk dom for alfonseri og havde i Frankrig været retsforfulgt for diverse bevæbnede tyverier dog uden at være dømt herfor. I Belgien blev Royer dømt til udvisning som følge af ulovlig ophold. Efter et kort ophold i Tyskland vendte Royer tilbage til Belgien uden at opfylde de formelle krav om registrering. Ifølge en ministeriel udvisningsordre var Royer pålagt at udrejse med henvisning til, at hans personlige forhold medførte, at hans tilstedeværelse måtte bedømmes som farlig for den offentlige orden, og at han ikke havde overholdt reglerne om udlændinges ophold i Belgien.

Domstolen udtalte for så vidt angår dette forhold, at de i traktatens artikel 48, stk. 3, og 56, stk. 1, udtrykte forbehold vedrørende den offentlige orden, sundhed og sikkerhed ikke skal forstås som forudgående betingelser for erhvervelse af indrejse- og opholdsret, men det åbner mulighed for i enkelttilfælde og med en passende begrundelse at indføre restriktioner i udøvelsen af opholdsretten ifølge traktaten, jf. præmis 29.

Domstolen udtalte videre i sagen, at det forhold, at en statsborger i en medlemsstat har undladt at efterkomme de formelle regler i lovgivningen vedrørende udlændinges adgang til at rejse ind, flytte og tage ophold, ikke i sig selv kan berettige til udvisning eller true den offentlige orden og sikkerhed i traktatens forstand, jf. præmisserne 38-44.

I sag 30/77. Bouchereau, tog EF-domstolen ved dom af 27. oktober 1977 stilling til, i hvilket omfang tidligere straffedomme kan tillægges betydning ved afgørelsen af, om en udvisning af en EU/EØS-statsborger er begrundet i hensynet til den offentlige orden.

Bouchereau-sagen omhandlede en 21-årig fransk statsborger, som siden maj 1975 havde været beskæftiget som bilmekaniker i England. I januar 1976 blev han idømt en betinget frihedsstraf på 12 måneder for ulovlig besiddelse af narkotika. Senere i 1976 blev han atter kendt skyldig

i ulovlig besiddelse af narkotika. Inden The Magistrate Court traf beslutning om domfældelse og eventuel udvisning, forelagde den sagen for EF-domstolen med henblik på fortolkningen af bl.a. direktiv 64/221/EØF artikel 3, stk. 2, hvorefter tidligere straffedomme alene ikke uden videre kan begrunde udvisning.

Domstolen fastslog i Bouchereau-sagen, at de nationale myndigheder skal foretage et konkret skøn over, hvorvidt en tidligere domfældelse kan begrunde udvisning af den dømte. Kun hvis de omstændigheder, der har ført til domfældelsen, er udtryk for et personligt forhold, der indebærer en aktuel trussel mod den offentlige orden, kan den tidligere straffedom få betydning. En aktuel trussel mod den offentlige orden foreligger ikke kun, hvor den dømte må antages at være tilbøjelig til at fortsætte de handlinger, der førte til domfældelsen. Det kan også tænkes, at den tidligere begåede strafbare handling i sig selv opfylder betingelserne for at kunne anses for en aktuel trussel mod den offentlige orden, jf. præmisserne 27-29. Domstolen udtalte videre, at den offentlige orden kun er truet, såfremt der foreligger "en virkelig og tilstrækkelig alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn", jf. præmis 35.

I dommen blev der ikke taget stilling til, om Bouchereaus ulovlige besiddelse af narkotika kunne begrunde udvisning, da denne afgørelse ifølge EF-domstolen tilkommer de nationale myndigheder eller domstole, der ved afgørelsen skal tage hensyn til EF-domstolens ovennævnte retningslinjer for fortolkningen af direktiv 64/221/EØF.

I sag 115 og 116/81. Adoui og Cornuaille. Saml. 1982 s. 2022, fastslog EF-domstolen, at en medlemsstat ikke kan udvise en EU/EØS-statsborger, der ikke har begået kriminalitet, men udvist anden uønsket adfærd.

De to franske kvinder, Adoui og Cornuaille, søgte om opholdstilladelse i Belgien, men fik begge afslag med henvisning til, at deres personlige adfærd gjorde deres ophold uønsket af hensyn til den offentlige orden. Den uønskede adfærd bestod i, at myndighederne mente, at de ernærede sig som prostituerede, idet de arbejdede i en bar, der var mistænkt for usædelighed. Efter udvisningsbeslutningen anlagde begge kvinder hastesagsprocedurer mod de belgiske myndigheder, hvori de påstod, at udvisningen var i strid med EF-rettens regler om arbejdskraftens frie bevægelighed.

Ifølge den belgiske lovgivning var det forbudt at hverve kunder med henblik på utugt, opfordring til utugt, udnyttelse af prostitution, bordelvirksomhed samt alfonseri. Prostitution som sådan var derimod ikke forbudt.

Domstolen fastslog, at når en adfærd ikke søges bekæmpet i forhold til statens egne statsborgere, kan adfærden, når den udøves af en EF-borger, ikke begrunde udvisning eller afvisning. EF-borgerens adfærd kan i en sådan situation ikke siges at udgøre "en virkelig og tilstrækkelig alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn". Det forhold, at prostituerede vil kunne medvirke til at fremme kriminaliteten, ændrer ikke ved vurderingen, idet en udvisnings-

eller afvisningsbeslutning alene må støttes på den pågældendes personlige forhold, jf. direktiv 64/221/EØF, artikel 3, stk. 1, og præmis 11.

15.7.3. Det Europæiske Fællesskabs processuelle regler om udvisning af personer omfattet af fællesskabets regler om retten til fri bevægelighed

Direktiv 64/221/EØF indeholder enkelte processuelle krav, der skal overholdes af medlemsstaterne i forbindelse med beslutninger vedrørende udvisning af udlændinge, der er omfattet af EF-reglerne.

Ifølge artikel 6 skal den pågældende have meddelelse om de hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, der er lagt til grund for en beslutning, der vedrører ham, medmindre hensynet til statens sikkerhed er til hinder herfor.

Beslutning om udvisning skal således meddeles den pågældende. I meddelelsen skal det angives, inden for hvilken frist han skal forlade landet. Bortset fra påtrængende tilfælde må denne frist ikke være kortere end 15 dage, når vedkommende endnu ikke har modtaget en opholdstilladelse, og i alle øvrige tilfælde ikke kortere end en måned, jf. artikel 7.

Den pågældende skal have samme adgang til at påklage en beslutning om udvisning, som indlændinge har med hensyn til administrative afgørelser, jf. artikel 8. Denne bestemmelse er udtryk for et ligebehandlingsprincip mellem nationale statsborgere og EF/EØS-statsborgere.

Findes der ingen retsmidler, eller tager retsmidlerne kun sigte på spørgsmålet om beslutningens lovlighed, eller har de ikke opsættende virkning, må beslutning om udvisning af en indehaver af opholdstilladelse, bortset fra påtrængende tilfælde, ikke træffes af den administrative myndighed før efter indhentet udtalelse fra en kompetent myndighed i værtslandet, over for hvilken den pågældende skal kunne fremføre sit forsvar og lade sig bistå eller repræsentere i overensstemmelse med den fremgangsmåde, der er fastsat i den nationale lovgivning. Denne myndighed skal være en anden end den, der er kompetent til at træffe beslutning om udvisning, jf. artikel 9, stk. 1.

Beslutninger om udvisning før udstedelse af første opholdstilladelse skal på den pågældendes begæring forelægges den myndighed, fra hvilken forudgående udtalelse skal indhentes efter artikel 9, stk. 1. Den pågældende er da berettiget til personligt at fremføre sit forsvar, medmindre hensynet til statens sikkerhed taler derimod, jf. artikel 9, stk. 2.

Domstolen har i en nyere dom af 30. november 1995, Gallegher-sagen (sag C-175/94), taget stilling til spørgsmål vedrørende artikel 9 om procedurer og formkrav i forbindelse med udvisning.

Gallegher-sagen vedrørte en irsk statsborger, der i 1983 blev idømt tre års fængsel for ulovlig besiddelse af to geværer. Gallegher arbejdede fra april 1990 i England, men blev den 24. september 1991 anholdt, og den 27. september 1991 traf "Secretary of State" beslutning om udvisning, idet man fandt det godtgjort, at han medvirkede eller havde medvirket til at begå, forberede eller anstifte terrorhandlinger i relation til Nordirland.

Gallegher gjorde gældende, at han var udvist af England i strid med direktiv 64/221, artikel 9, bl.a. med henvisning til, at han ikke forinden udvisningen havde fået lejlighed til at udtømme sine klagemuligheder, herunder at møde og udtale sig over for en af "Secretary of State" udnævnt person, og at den udnævnte person ikke var kompetent til at afgive den i artikel 9 omhandlede udtalelse.

Domstolen fastslog, at en administrativ myndighed, inden der træffes afgørelse om udvisning, der er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed, skal indhente en udtalelse fra en kompetent myndighed. Domstolen anførte samtidig, at en sådan udtalelse vil kunne indhentes hos en myndighed, der er udnævnt af samme myndighed som den, der træffer afgørelse om udvisning, forudsat at den pågældende kompetente myndighed kan udøve sin virksomhed i fuld uafhængighed og uden at være undergivet den myndighed, der træffer beslutning om udvisning.

15.8. Sammenfatning

De i afsnit 15.2. - 15.7. beskrevne internationale konventioner m.v. vedrørende regulering af adgangen til udvisning af udlændinge kan efter deres temaer inddeles således:

15.8.1. Bestemmelser, der indeholder et forbud mod udvisning (udsendelse) til lande med særlig personlig risiko for den udviste

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 3 indeholder et forbud mod at udsende udlændinge til et land, hvor vedkommende må antages at risikere tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, jf. afsnit 15.2.2.

FN's Torrurkonvention artikel 3, jf. artikel 16, indeholder tilsvarende et forbud mod udsendelse til en stat, hvor der er vægtige grunde til at antage, at den pågældende vil være i fare for at blive underkastet tortur eller grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, jf. afsnit 15.4.

Konventionen om borgerlige og politiske rettigheder indeholder i artikel 7 et forbud mod at underkaste nogen tortur eller grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Artikel 33 i Flygtningekonventionen indeholder et forbud mod udvisning eller afvisning af en flygtning (dvs. en person, som er omfattet af Flygtningekonventionens artikel 1 A) 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, jf. afsnit 15.3.2.

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.

Flygtningekonventionen indeholder i artikel 32 en bestemmelse om, at en flygtning, der lovligt befinder sig på en medlemsstats område, ikke må udvises, undtagen af hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige orden. I forbindelse med en udvisningsbeslutning har den udviste endvidere visse rettigheder, jf. afsnit 15.3.3.

15.8.2. Bestemmelser, der begrænser udvisning (udsendelse) til visse udvisningsgrunde

EF/EØS-statsborgere og disses familiemedlemmer, som er omfattet af retten til fri bevægelighed, nyder en særlig beskyttelse mod udvisning. Deres ret til fri bevægelighed kan kun begrænses af medlemsstaterne i det omfang, det kan retfærdiggøres af hensyn til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed, jf. EF-traktatens artikel 48, stk. 3, 56, stk. 1, og 66.

Der henvises nærmere afsnit 15.7.2.

15.8.3. Bestemmelser om særlige hensyn, der skal indgå i udvisningsafgørelsen

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 8 indeholder en bestemmelse om, at enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance, og at 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. afsnit 15.2.4.

Denne bestemmelse er i konventionsorganernes praksis blevet anvendt i situationer, hvor staten har udvist en udlænding, og hvor udvisningen har medført adskillelse fra den udvistes familie i udvisningsstaten.

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention fastsætter i artikel 14 et forbud mod vilkårlig forskelsbehandling, således at alle kan påberåbe sig de i konventionen anerkendte rettigheder og friheder uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørighed til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller andet forhold, jf. afsnit 15.2.5.

15.8.4. Procedurebestemmelser

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 5, stk. 1, indeholder et forbud mod frihedsberøvelse. Bestemmelsen indeholder dog bl.a. adgang til at foretage lovlig anholdelse eller anden frihedsberøvelse af en person for at hindre vedkommende i uretmæssigt at trænge ind i landet eller af en person, mod hvem der er taget skridt til udvisning eller udlevering, jf. afsnit 15.2.3.

Det følger af bestemmelsen, at en eventuel anholdelse under uretmæssig indtrængen eller som led i fuldbyrdelse af en udvisnings- eller udleverings-sag skal være foreskrevet ved lov.

Artikel 5 indeholder i stk. 4 en bestemmelse om, at enhver, der berøves friheden ved anholdelse eller anden tilbageholdelse, har ret til at indbringe sagen for en domstol, for at denne hurtigt kan træffe afgørelse om lovligheden af frihedsberøvelsen, og beordre ham løsladt, hvis frihedsberøvelsen ikke er lovlig.

Protokol nr. 4. artikel 4. til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention forbyder kollektiv udvisning af udlændinge, dvs. en udvisning af en gruppe udlændinge på grund af bestemte generelle kriterier, jf. afsnit 15.2.6.

Bestemmelsen må forstås som en procedurebestemmelse, der stiller krav om en individuel behandling af hver enkelt udvisningssag, hvor proportionalitetshensyn inddrages på grund af den enkelte sags omstændigheder.

Protokol nr. 7 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention indeholder i artikel 1 en bestemmelse om, at en udlænding, der lovligt er bosiddende på en stats territorium, ikke kan udvises derfra, medmindre dette sker i medfør af en beslutning truffet i overensstemmelse med loven, og den pågældende skal have adgang til at fremføre de grunde, der taler mod udvisningen, at få sagen prøvet på ny, og med henblik herpå at være repræsenteret over for den kompetente myndighed eller en person eller personer udpeget af denne myndighed, jf. afsnit 15.2.7.

Artikel 13 i Konventionen om borgerlige og politiske rettigheder er stort set identisk hermed, jf. afsnit 15.6.

I EF-retten gælder der endvidere særlige procedurebestemmelser for udvisning af udlændinge, der er omfattet af EF/EØ S-reglerne om fri bevægelighed, jf. nærmere afsnit 15.7.3.

Kapitel 16

Regler om udvisning i andre lande

16.1. Oversigt

Udvalget har fundet det naturligt i betænkningen at beskrive udvisningsreglerne i nogle udvalgte lande, der har retssystemer, som er sammenlignelige med det danske. Udvalget har på denne baggrund indhentet oplysninger om udvisningsreglerne i Norge, Sverige, Finland og Tyskland.

Gengivelsen af de pågældende landes nationale regler og bemærkninger hertil bygger på oplysninger, som Udenrigsministeriet har indhentet igennem de stedlige repræsentationer.

Udvalget har indhentet supplerende oplysninger om de pågældende landes regelsæt direkte fra landenes myndigheder.

I afsnit 16.2. gennemgås regler om udvisning i Norge, i afsnit 16.3. i Sverige, i afsnit 16.4. i Finland og i afsnit 16.5. i Tyskland.

I afsnit 16.6. sammenlignes Danmarks og de pågældende landes regler om udvisning.

16.2. Reglerne om udvisning i Norge

16.2.1. Indledning

Udvisningssager afgøres i Norge administrativt, men kan som alle andre administrative beslutninger efterfølgende prøves af domstolene.

Efter norsk ret er der tre tilfældegrupper, hvor der er adgang til udvisning:

- dom for strafbart forhold,

- overtrædelse af udlændingeloven,
- hensynet til rigets sikkerhed.

Der gælder særlige regler for personer, der er omfattet af EØS-aftalen.

Den følgende gennemgang bygger på oplysninger fra Det Kongelige Justis- og Politidepartement, herefter omtalt som Justisdepartementet.

16.2.2. Udvisning på grund af dom for strafbart forhold

16.2.2.1. Grundbetingelse

Efter "Lov om utlendingers adgang til riket og deres ophold her" (utlendingsloven) § 29, 1. led, litra b, kan en udlænding udvises, når udlændingen for mindre end 5 år siden i udlandet har afsonet eller er dømt for et forhold, som efter norsk ret kan føre til fængselsstraf i mere end 3 måneder, eller i Norge er idømt straf eller sikkerhedsanbringelse for sådan et forhold eller flere gange i løbet af de sidste 3 år er idømt fængselsstraf.

Udlændinge, som har arbejds- eller opholdstilladelse eller er nordiske statsborgere med bopæl i Norge i mere end 3 måneder, kan dog kun udvises, såfremt det strafbare forhold kan føre til fængselsstraf i mere end 1 år, jf. utlendingslovens § 29, 2. led.

Udlændinge, som er født i Norge og senere uafbrudt har haft fast bopæl i Norge, kan ikke udvises, jf. utlendingslovens § 30, 1. led.

En udlænding, som opfylder kravene for at få "bosettingstilladelse", kan udvises, når den pågældende har afsonet eller er idømt straf for forhold, som efter norsk ret kan føre til fængselsstraf i 3 år eller mere, eller som vedrører narkotikakriminalitet, og dette er sket for mindre end 5 år siden i udlandet eller for mindre end 1 år siden i Norge, jf. utlendingslovens § 30, 2. led, litra b.

Justisdepartementet har supplerende oplyst, at 2 grundbetingelser således

skal være opfyldt for, at der kan ske udvisning på grund af dom for strafbart forhold: dommen eller afsoningen må ikke ligge for langt tilbage i tiden, og forholdet skal have en vis alvor.

Det sidste reguleres ved, at der stilles krav til strafferammen for det forhold, som den pågældende er dømt for. Strafferammen for det pågældende forhold skal således som udgangspunkt være højere end 3 måneders fængsel. For personer med opholds- og arbejdstilladelse og for nordiske statsborgere med bopæl i Norge i mere end 3 måneder, stilles der krav om en strafferamme på mere end 1 års fængsel. For udlændinge, som opfylder betingelserne for "bosettingstillatelse", skal strafferammen være på 3 års fængsel eller mere. Undtaget er dog narkotikaforbrydelser, idet der i disse tilfælde ikke stilles krav til strafferammen.

Ret til "bosettingstillatelse" - efter ansøgning - har udlændinge, som i de sidste 3 år uafbrudt har opholdt sig i Norge med opholdstilladelse eller arbejdstilladelse uden begrænsninger, såfremt der ikke foreligger forhold som nævnt i § 29, stk. 1, (de almindelige udvisningsbetingelser). "Bosettingstillatelse" kan også meddeles i andre tilfælde efter nærmere regler fastsat af den norske konge, jf. i det hele udlendingslovens § 12.

"Bosettingstillatelse" giver ret til ophold og til at tage arbejde uden tidsbegrænsning. Den giver udvidet værn mod udvisning. Tilladelsen bortfalder, når udlændingen har haft bopæl uden for Norge uafbrudt i 2 år. Udlændinge kan efter ansøgning få lov til at opholde sig uden for Norge i længere tid, uden at tilladelsen bortfalder.

I relation til personer, der er omfattet af EØS-aftalen, kan udvisning finde sted, såfremt udlændingen inden for de seneste 5 år i udlandet har været dømt for et forhold, der efter norsk lov kan føre til fængselsstraf i mere end 3 måneder, eller i Norge er idømt lignende straf, eller flere gange inden for de seneste 3 år er idømt fængselsstraf, jf. udlendingslovens § 58, stk. 1, litra b, 1. pkt.

Den 10. januar 1997 trådte en række ændringer af udlendingsloven i kraft, herunder visse ændringer af lovens regler om udvisning af udlændinge, der er omfattet af EØS-aftalen. Det er nu yderligere et vilkår for udvisning af

denne persongruppe, at udlændingen repræsenterer en reel og tilstrækkelig alvorlig trussel mod grundlæggende samfundshensyn, som normalt indebærer, at der må foreligge forhold, som kan tilsige, at udlændingen vil begå ny strafbar handling, jf. § 58, stk. 1, litra b, 2. pkt.

16.2.2.2. Proportionalitetskrav

Justisdepartementet har endvidere oplyst, at der ved udvisning på grund af strafbart forhold opstilles en yderligere begrænsning i adgangen til udvisning. Udvisning må således ikke være et uforholdsmæssigt skridt over for udlændingen eller hans nærmeste familie.

Udvisning sker således ikke, hvis det i betragtning af forholdets alvor og udlændingens tilknytning til riget vil være et uforholdsmæssigt skridt over for udlændingen selv eller hans nærmeste familiemedlemmer, jf. utlendingslovens § 29, 2. led, § 30, 3. led, og § 58, 2. led.

I proportionalitetsvurderingen indgår forholdets alvor og udlændingens tilknytning til Norge.

Ved vurderingen af forholdets alvor vil man navnlig se på, hvilken type kriminalitet der er udøvet, strafudmålingen, og om der foreligger gentagen kriminalitet.

Vedrørende tilknytningen til Norge vil man navnlig se på udlændingens opholdsgrundlag, varigheden af den pågældendes ophold, integrationsgraden og familietilknytningen i Norge. Det mest problematiske i sådanne sager vil ofte være hensynet til udlændingens børn, som ved udvisning ofte vil få forringet kontakt med den ene af sine forældre. Udgangspunktet for vurderingen er, at det vil være bedst for barnet at beholde kontakten til begge forældre. Hvor stærkt dette hensyn står, kan variere fra sag til sag. Det vil bl.a. indgå i vurderingen, om barnet bor sammen med begge sine forældre. I en del sager vil der foreligge sagkyndige erklæringer fra psykolog eller lignende., som giver vurderinger af forholdet mellem barnet og forældrene.

Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 og Børnekon-

ventionens artikel 3 og 9 anses for at være en del af norsk ret, jf. utlendingslovens § 4. Disse og andre relevante konventionsbestemmelser vil blive iagttaget i forbindelse med proportionalitetsvurderingen.

16.2.3. Udvisning på grund af overtrædelse af udlændingeloven

Efter utlendingsloven kan en udlænding desuden udvises, når udlændingen groft eller gentagne gange har overtrådt en eller flere bestemmelser i denne lov eller har unddraget sig gennemførelsen af en beslutning om, at den pågældende skal forlade landet, jf. § 29, 1. led, litra a. Dette indebærer, at både ulovlig indrejse uden pas/visum, ulovligt ophold, arbejde uden arbejdstilladelse og fremsættelse af urigtige oplysninger kan danne grundlag for udvisning. Den overtrædelse af utlendingsloven, som oftest fører til udvisning, er ophold og/eller arbejde uden tilladelse.

Denne udvisningsgrund kan ikke bringes i anvendelse over for udlændinge, der er født i Norge og senere uafbrudt har haft fast bopæl der, jf. § 30, 1. led, eller over for udlændinge, som opfylder kravene til at få "bosettingstilladelse" (en tilladelse, som giver ret til ophold og ret til at tage arbejde uden tidsbegrænsning), jf. § 30, 2. led.

Personer, der er omfattet af EØS-aftalen, jf. utlendingslovens § 58, 1. led, litra a, kan udvises, hvis de ikke opfylder de vilkår for opholdstilladelse, der er fastsat i lovens §§ 51-53.

Det er en betingelse for, at der kan ske udvisning på grund af overtrædelse af utlendingsloven, at der er tale om en "grov" overtrædelse, eller at det drejer sig om gentagne overtrædelser.

Hvad der ligger i en "grov" overtrædelse, må vurderes konkret i hver enkelt sag. I praksis har der været tilfælde, hvor der er blevet truffet afgørelse om udvisning på grund af ulovligt ophold i 6 måneder. Har udlændingen arbejdet uden arbejdstilladelse, vil dette forhold typisk blive vurderet som alvorligt, selv om forholdet har været af kort varighed.

Kravet om gentagelse indebærer, at der skal foreligge mere end én overtrædelse.

Selv om utlendingsloven ikke pålægger udlændingemyndighederne at vurdere forholdsmæssigheden over for udlændingen selv eller dennes familie, når der træffes beslutning om udvisning efter § 29, 1. led, litra a, vil der i praksis indgå en proportionalitetsvurdering, når udvisningsgrundlaget er en overtrædelse af udlændingeloven. Det vil således blive vurderet, om udvisningen er et uforholdsmæssigt indgreb over for udlændingen eller hans nærmeste familie. Her vil man særligt lægge vægt på overtrædelsens grovhed og udlændingens tilknytning til landet.

Denne vurdering kan i en del tilfælde være vanskelig; jo længere et ulovligt ophold varer, jo grovere er overtrædelsen, men på den anden side vil den faktiske tilknytning gennem samvær med ægtefælle og børn typisk blive stærkere, som tiden går.

16.2.4. Andre udvisningsregler

Efter utlendingsloven kan en udlænding desuden udvises, når hensynet til rigets sikkerhed gør det nødvendigt, jf. § 29, 1. led, litra c. En tilsvarende regel gælder for personer, der er omfattet af EØS-aftalen, jf. § 58, 1. led, litra d.

Manglende underhold kan derimod ikke danne grundlag for udvisning. Det skal dog bemærkes, at underhold er en betingelse for meddelelse af flere typer opholdstilladelse. Er kravet om underhold ikke opfyldt, kan ansøgning om opholdstilladelse afslås på denne baggrund. Dette gælder også ved forlængelse af opholdstilladelse. Er der givet urigtige oplysninger, kan dette medføre tilbagekaldelse af opholdstilladelsen, jf. utlendingslovens § 13.

For personer, der er omfattet af EØS-aftalen, gælder der en særlig udvisningsgrund, idet der er hjemmel til at udvise på grund af hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, jf. utlendingslovens § 58, 1. led, litra c. Andre udlændinge kan som hovedregel hverken bortvises eller udvises på dette grundlag. Der er imidlertid en teoretisk mulighed for, at hensynet til den offentlige sundhed kan begrunde bortvisning efter § 27, litra g. Ifølge Justisdepartementet anses dette dog ikke for at være en mulighed i praksis.

16.2.5. Særligt om udvisning af flygtninge og asylansøgere

Efter utlendingslovens § 15 gælder der under visse omstændigheder et forbud mod at udsende en udlænding. Bestemmelsen er sålydende:

"Utlending må ikke i medhold af loven sendes til noe område der utlendingen kan frykte forfølgelse som kan begrunne anerkjennelse som flyktning eller ikke vil være trygg mot å bli sendt videre til slikt område. Tilsvarende vern skal gjelde utlending som av liknende grunner som angitt i flyktningsdefinisjonen står i en nærliggende fare for å miste livet eller bli utsatt for en umenneskelig behandling.

Når vedtaksmyndigheten i sak etter loven kommer til at utlendingen ikke går inn under reglerne i første ledd, skal den av eget tiltak vurdere om reglerne i § 8 annet ledd bør anvendes.

Vernet etter første ledd gjelder ikke utlending som med rimelig grunn anses som en fare for rikets sikkerhet eller som har fått endelig dom for en særlig alvorlig forbrytelse og som av denne grunn utgjør en fare for samfunnet. Vernet gjelder heller ikke når det foreligger omstendigheter som angitt i flyktningskonvensjonen art. 1 F.

Vernet etter første ledd kommer til anvendelse ved alle former for vedtak etter loven".

Justisdepartementet har opplyst, at refolementsforbuddet i utlendingslovens § 15 gælder ved alle beslutninger i henhold til loven. Dette innebærer, at såfremt en person er anerkendt som flygtning, kan den pågældende som udgangspunkt ikke udvises.

Herfra er der to undtagelser:

For det første kan en flygtning udvises, hvis den pågældende udgør en fare for Norges sikkerhed eller er dømt for en særlig alvorlig forbrydelse og af den grund udgør en fare for samfundet, jf. utlendingslovens § 15, 3. led.

For det andet kan det blive aktuelt at vurdere, om den pågældendes flygtningestatus bør tilbagekaldes på grund af ændrede forhold i hjemlandet, jf. utlendingslovens § 18, 2. led.

I den forbindelse bør bemærkes, at Norge udelukkende giver asyl til personer, der er omfattet af Flygtningekonventionen af 28. juli 1951, - en såkaldt konventionsstatus, jf. utlendingslovens § 16. En status svarende til den fra Danmark kendte de facto-status anvendes ikke i Norge.

Justisdepartementet har oplyst, at asylansøgere er omfattet af de almindelige udvisningsregler. De nyder dog også beskyttelse i medfør af refolementsforbuddet. Det må derfor sikres, at den pågældende udlænding ikke risikerer forfølgelse, førend der kan træffes beslutning om udvisning. Udvisningssagen vil derfor blive behandlet samtidig med asylansøgningen eller efterfølgende.

Justisdepartementet har supplerende oplyst, at § 15 er et forbud mod udsendelse, men at reglen i praksis indebærer, at man ikke vil træffe beslutning om udvisning, hvis § 15 forhindrer udsendelse.

Justisdepartementet har endvidere oplyst, at det fremgår af utlendingslovens § 4, at loven skal anvendes i overensstemmelse med internationale regler, som Norge er bundet af, når disse har til formål at styrke udlændingens retsstilling, hvilket i denne forbindelse navnlig er Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

16.2.6. Retsvirkninger af udvisning

Indrejseforbud

Udvisning er til hinder for senere indrejse i landet. Indrejseforbuddet kan gøres varigt eller tidsbegrænset, men ikke for en kortere periode end 2 år, jf. utlendingslovens § 29, 3. led.

Efter utlendingsforskriftens § 122 gøres indrejseforbuddet som hovedregel varigt. Når det forhold, som ligger til grund for udvisningen, ikke er så alvorligt, at adgang til riget bør nægtes for bestandig, kan indrejseforbuddet gøres tidsbegrænset, men ikke for et kortere tidsrum end 2 år. Ved vurderingen lægges også vægt på udlændingens personlige og familiemæssige forhold.

Justisdepartementet har hertil supplerende oplyst, at der ikke i utlendingsloven er fastsat klare regler for indrejseforbuddets varighed. Dette er overladt til myndighedernes skøn.

Den skønsmæssige fastsættelse af indrejseforbuddets længde vil dog ske under overholdelse af proportionalitetskravet i utlendingsloven, således at det ved fastsættelse af indrejseforbuddets længde påses, at udvisningen ikke dermed bliver et uforholdsmæssigt skridt over for udlændingen selv eller hans nærmeste familiemedlemmer, jf. utlendingslovens § 29, 2. led.

I praksis meddeler man enten et tidsubegrænset indrejseforbud eller et tidsbegrænset indrejseforbud af 2 eller 5 års varighed.

Ved overtrædelser af utlendingsloven fastsættes der ofte et tidsbegrænset indrejseforbud. Træffes der afgørelse om udvisning på grund af fare for rigets sikkerhed, vil et indrejseforbud normalt blive meddelt for bestandigt.

Påklage til Justisdepartementet af Utlendingsdirektoratets beslutning om udvisning/indrejseforbud indebærer, at departementet foretager en ny og uafhængig vurdering af sagen. Departementet kan således vurdere spørgsmålet om forholdsmæssighed anderledes end Utlendingsdirektoratet og dermed ophæve beslutningen om udvisning. Dette indebærer, at udlændingens opholdstilladelse fortsat består.

Indrejsetilladelse uanset indrejseforbud

En udlænding, som er udvist, kan efter ansøgning få adgang til Norge, men som regel ikke førend to år efter indrejsen, jf. utlendingslovens § 29, 3. led.

Justisdepartementet har oplyst, at bestemmelsen retter sig mod de tilfælde, hvor udvisningsbeslutningen og indrejseforbuddet fortsat er gældende. En ophævelse af indrejseforbuddet vil navnlig være aktuel, såfremt den pågældende udlænding efter afgørelsen om udvisning har fået en stærkere tilknytning til Norge, f.eks. gennem ægteskab eller børn, eller hvis den pågældende udlænding har opretholdt en stærk tilknytning til Norge og gennem længere tid ikke er blevet dømt for nye strafbare handlinger. Den pågældende udlænding skal imidlertid i sådanne tilfælde have et opholdsgrund-

lag. Det typiske opholdsgrundlag er familiesammenføring, jf. utlendingslovens § 9. Justisdepartementet har oplyst, at det også kan blive aktuelt med en tidsbegrænset ophævelse af indrejseforbuddet ved enkeltstående begivenheder, f.eks. på grund af fødsel, begravelse etc.

En udvist udlænding, over for hvem udvisningsbeslutningen fortsat er gældende, kan i henhold til utlendingsforskriftens § 124 få adgang til Norge forinden udløbet af 2-årsfristen i utlendingslovens § 29, når der foreligger "sterke rimelighetsgrunner", og som regel kun for kortvarigt besøg.

Justisdepartementet har oplyst, at det i praksis er sjældent forekommende, at der forinden udløbet af 2-årsfristen meddeles indrejsetilladelse til en udvist udlænding. En midlertidig ophævelse af et indrejseforbud skal normalt være knyttet til begivenheder i udlændingens nære familie, så som fødsel, alvorlig sygdom, begravelse og lign. Ved afgørelsen af, om der skal meddeles midlertidig ophævelse af indrejseforbuddet forinden udløbet af 2-årsfristen, indgår også en vurdering af de forhold, som udlændingen har gjort sig skyldig i, og hvor lang tid, der er gået, siden udlændingen blev udvist.

Hvorvidt en tilladelse til indrejse medfører, at indrejseforbuddet må anses for bortfaldet, beror på en konkret fortolkning af tilladelsen og de vilkår, som er opstillet for indrejsetilladelsen. Er tilladelsen givet med henblik på en enkeltstående begivenhed som f.eks. en slægtnings begravelse, vil udvisningsbeslutningen stå ved magt, når det ved indrejsetilladelsen fastsatte tidsrum er udløbet. Udrejser udlændingen derefter ikke frivilligt, vil han kunne udsendes i henhold til den tidligere truffne afgørelse om udvisning.

Opholdstilladelse uanset indrejseforbud

Ophæves indrejseforbuddet ikke, har udlændingen ikke ret til at få meddelt opholdstilladelse, jf. utlendingslovens § 8, 1. led, nr. 3), hvorefter en udlænding ikke har ret til efter ansøgning at få udstedt opholds- eller arbejdstilladelse, hvis der foreligger omstændigheder, som vil give grund til i medfør af andre regler i loven at nægte udlændingen adgang til landet, ophold eller arbejde.

Er et tidsbegrænset indrejseforbud udløbet, vil udlændingen på ny kunne få

meddelt opholdstilladelse, hvis betingelserne fortsat er opfyldt. Udlændingen vil endvidere kunne komme på besøg i Norge i indtil 3 måneder. Er visum nødvendigt, må dette søges.

16.2.7. Kompetence- og klageregler ved administrativ udvisning

Utlendingsdirektoratet træffer afgørelse i 1. instans i udvisningssager. En eventuel klage bliver behandlet af Justisdepartementet, som træffer den endelige afgørelse.

Justisdepartementet har oplyst, at en del udviste udlændinge vælger at anlægge sag mod staten. I de fire sager, som indtil nu har været pådømt af den norske Høyesterett, har de sagsøgende ikke fået medhold. Samtlige fire sager vedrørte forholdet mellem Justisdepartementets beslutning om udvisning og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8. I alle sagerne nåede Høyesterett til det resultat, at beslutningerne ikke udgjorde en krænkelse af retten til respekt for familie- og privatliv efter artikel 8.

I Høyesteretts afgørelse af 17. januar 1995 (Inr 13 B/1995, nr. 16/1994) var det centrale spørgsmål i sagen, i hvilken udstrækning domstolen kan prøve det skøn, forvaltningen har udøvet i forbindelse med vurderingen af, om en udvisningsbeslutning er forholdsmæssig. Høyesterett nåede her til, at det konkrete skøn, forvaltningen har udøvet ved anvendelsen af bestemmelsen om forholdsmæssighed i utlendingsloven, må respekteres af domstolene. Domstolene kan dog efterprøve, om skønnet holder sig inden for lovreglens ramme eller af andre særlige grunde (f.eks. magtfordrejning) er ugyldigt. Høyesterett foretog til gengæld en konkret vurdering af, om Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 var overtrådt ved udvisningsbeslutningen, og nåede til, at dette ikke var tilfældet.

De tre seneste sager omhandlede alle udvisning som følge af narkotikakriminalitet.

Et eksempel på Høyesteretts vurdering af en udvisnings forenelighed med artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er Høyesteretts dom af 29. april 1996 (Inr 38/1996, nr 150/1994).

I lnr 38/1996, nr 150/1994 var sagsøgeren en colombiansk statsborger. Han var på tidspunktet for domsafsigelsen 44 år gammel og havde boet i Norge siden 1977, fra han var 25 år gammel. Han levede i et mangeårigt fast samlivsforhold med en norsk statsborger, med hvem han havde 3 fællesbørn på henholdsvis 14, 10 og 6 år. Han og hans samleverke var i 1988 blevet idømt henholdsvis 14 måneders og 9 måneders fængsel for en narkotikaforbrydelse. I oktober 1989 blev sagsøgeren idømt 7 års fængsel for forsøg på indførsel af et betydeligt kvantum kokain med henblik på videresalg. I maj 1991 traf Utlendingsdirektoratet i medfør af udlendingsloven § 29, 1. led, litra b, jf. § 30, 2. led, litra b, beslutning om at udvise sagsøgeren. Justisdepartementet stadfæstede afgørelsen den 28. november 1991. Justisdepartementet henviste til, at sagsøgeren var idømt 14 måneders fængsel i 1988 for narkotikakriminalitet, og at narkotikakriminalitet måtte anses for at være et meget alvorligt lovbrud af samfundsskadelig karakter. På baggrund heraf og af, at klageren syntes at have haft en meget vigtig rolle i forbindelse med forsøget på indsmugling af kokain, gjorde Justisdepartementet gældende, at det trods den åbenbare tilknytning, som sagsøgeren havde til Norge, herunder særlig gennem sin samleverke og parrets 3 børn, med hvem han havde haft et langvarigt og stabilt familieliv, ikke kunne anses som et uforholdsmæssigt indgreb. Høyesterett lagde til grund, at det ikke ville være muligt for sagsøgerens samleverke og parrets 3 børn at følge sagsøgeren til Columbia, og at familien formentlig ville blive splittet, når sagsøgeren blev udsendt. Høyesterett fandt imidlertid, at retten til familieliv ikke kunne være udslagsgivende vejet op mod de alvorlige strafbare forhold, som sagsøgeren var dømt for.

Anlægger en udvist udlænding sag på grund af udvisningsbeslutningen, har et sådant sagsanlæg ikke automatisk opsættende virkning. Justisdepartementet har oplyst, at spørgsmålet om opsættende virkning vurderes konkret i hver enkelt sag. I de fleste tilfælde tager retten kontakt til Justisdepartementet og giver sin vurdering af spørgsmålet om opsættende virkning, og departementet vil normalt følge rettens indstilling.

Justisdepartementet har om kriterierne for departementets vurdering af spørgsmålet om opsættende virkning oplyst, at det først og fremmest er en vurdering af sagens tvivlsomme karakter, der er afgørende for beslutningen. Videre indgår sagsøgerens alder, familieforhold og tilknytning til hjemlandet, dvs. forhold, som også indgik i forholdsmæssighedsvurderingen, da beslutningen om udvisning blev truffet. Det sædvanlige er, at der gives opsættende virkning.

Domstolene har også kompetence til at beslutte, at der skal meddeles opsættende virkning ved et sagsanlæg. Justisdepartementet har oplyst, at det sker forholdsvis sjældent, at domstolene gør brug af kompetencen på dette område, hvorfor det i praksis normalt er Justisdepartementet, som afgør, om der skal meddeles opsættende virkning.

En udlænding, over for hvem der rejses spørgsmål om udvisning, har krav på at modtage gratis advokatbistand under udvisningssagen, jf. utlændingslovens § 42, jf. § 34. Politiet har pligt til at vejlede herom, jf. utlændingslovens § 34.

16.3. Reglerne om udvisning i Sverige

16.3.1. Indledning

Efter den svenske udlændingelov (utlänningslagen), jf. lovbekendtgørelse af 26. maj 1994, SFS 1989:529 som ændret ved bl.a. lov af 8. juni 1995 (SFS 1995:773) og lov af 12. december 1996 (SFS 1996:1379), er der hjemmel til at udvise udlændinge administrativt og ved dom. Reglerne findes i utlänningslagens kapitel 4.

Reglerne kan indeles i følgende hovedgrupper:

- udvisning ved dom som følge af strafbart forhold (kapitel 4, § 7)
- administrativ udvisning, som beslattes af udlændingemyndighederne, når en udlænding opholder sig i Sverige, efter at udlændingens opholdstilladelse er udløbet eller tilbagekaldt (kapitel 4, § 3)
- administrativ udvisning, som beslattes af udlændingemyndighederne i forbindelse med tilbagekaldelse af opholdstilladelse (kapitel 4, § 6)
- administrativ udvisning, som beslattes af regeringen under henvisning til rigets sikkerhed (Lag 1991:272 om särskild utlänningskontroll)

Den følgende gennemgang bygger på oplysninger om disse udvisningsbestemmelser med kommentarer modtaget fra Utrikesdepartementet i Sverige. Det bemærkes i den forbindelse, at alle spørgsmål vedrørende asyl og indvandring, herunder lovgivning og myndighedsansvar for Statens Invandrarverk og Utlänningsnämnden, fra den 1. juli 1996 blev overført til Utrikesdepartementet.

Utrikesdepartementet har generelt bemærket, at bestemmelserne i utlänningslagen om udvisning ved dom og om administrativ udvisning blev ændret henholdsvis den 1. juli 1994 og den 1. juli 1995, hvorfor det svenske

erfaringsmateriale med hensyn til anvendelsen af bestemmelserne er begrænset.

Den svenske Riksdag vedtog den 10. december 1996 regeringens forslag til en ny svensk flygtningepolitik (forslag 1996/97:25 - "Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv"). På denne baggrund er der foretaget en række ændringer i utlänningslagen (lov af 12. december 1996 (SFS 1996:1379), der trådte i kraft den 1. januar 1997, herunder præcisering af asyl- og flygtningebegrebet, samt nye regler for overgivelse af enkeltsager til regeringens afgørelse.

16.3.2. Udvisning ved dom

Ifølge utlänningslagens kapitel 4, § 7. stk. 1, kan en udlænding udvises af Sverige, såfremt den pågældende dømmes for et strafbart forhold, som efter sin strafferamme kan medføre fængselsstraf.

Bestemmelsen indeholder et krav om, at fængsel indgår i strafferammen for den idømte lovovertrædelse, og indeholder ikke krav om, at der i den konkrete sag er idømt fængsel, jf. lovordene "om utlänningen döms för ett brott som kan leda till fängelse."

Adgangen til udvisning ved dom blev udvidet den 1. juli 1994. Tidligere kunne en udlænding kun udvises, hvis strafferammen for den begåede kriminalitet gav mulighed for fængselsstraf i mindst 1 år. Efter gældende ret er det nu tilstrækkeligt, at strafferammen for det begåede strafbare forhold giver mulighed for fængsel.

En udlænding kan videre efter utlänningslagens kapitel 4, § 7, stk. 1, udvises af Sverige, såfremt en domstol ophæver en betinget dom eller en dom om tilsyn, som den pågældende er blevet idømt, og i stedet fastsætter straf af en anden art, jf. lovordene "undanröjer en villkorlig dom eller skyddstillsyn". Efter brottsbalkens kapitel 34, § 1, vil dette kunne ske, hvis domfældte inden dommen eller efter dommen, men inden straffens fuldbyrdelse har begået ny lovovertrædelse, og den tidligere dom har fået retskraft, jf. de nærmere regler herom i brottsbalkens kapitel 34.

Efter utlänningslagens kapitel 4, § 7, stk. 2, kan en udlænding dog i begge situationer kun udvises, hvis udlændingen i den enkelte sag konkret idømmes højere straf end bøde.

Bestemmelsen indeholder et supplerende krav om indholdet af den konkret idømte straf, jf. lovordene "döms till svårare straff än böter". Også betinget fængselsstraf vil kunne kombineres med udvisning efter bestemmelsen.

Endvidere vil en udlænding efter utlänningslagens kapitel 4, § 7, stk. 2, i begge situationer kun kunne udvises, hvis

- det på grundlag af den begåede kriminalitets beskaffenhed og omstændighederne i øvrigt kan antages, at den pågældende fortsat vil begå kriminalitet i Sverige, eller
- den begåede kriminalitet i relation til den skade, fare eller krænkelse, som den har medført for enkelte eller almene interesser, er så alvorlig, at udlændingen ikke bør forblive i landet.

Efter utlänningslagens kapitel 4, § 10. stk. 1. skal retten, når den overvejer, om en udlænding skal udvises ved dom, tage hensyn til udlændingens tilknytning til det svenske samfund. I den forbindelse skal retten særligt tage udlændingens personlige og familiemæssige forhold i betragtning, samt hvor længe udlændingen har opholdt sig i Sverige.

I de sager, hvor retten overvejer udvisning, skal udlændingens personlige og familiemæssige forhold og tilknytning i øvrigt til det svenske samfund afvejes over for den strafbare handling, udlændingen har begået. Retten foretager en bedømmelse ud fra de individuelle forhold i hver enkelt sag.

Efter utlänningslagens kapitel 4, § 10. stk. 2. kan en udlænding, som har opholdt sig med permanent opholdstilladelse i Sverige i mindst 4 år på det tidspunkt, hvor den pågældende bliver tiltalt, eller som på dette tidspunkt har været bosat i Sverige i mindst 5 år, kun udvises, såfremt der er vægtige grunde dertil ("synnerliga skäl"). Det samme gælder for statsborgere fra de øvrige nordiske lande, når disse på tidspunktet for tiltalerejsningen har været bosat i Sverige i mindst 2 år.

Utrikesdepartementet har oplyst, at udvisning som følge af bestemmelsen i kapitel 4, § 10, stk. 1, normalt ikke vil komme på tale ved mindre grov kriminalitet, såfremt udlændingen har været bosat i Sverige i lang tid eller har en stærk familiemæssig tilknytning til landet. Idømmes en udlænding derimod en langvarig fængselsstraf, f.eks. på grund af grov narkotikakriminalitet, antages der ofte at foreligge de i § 10, stk. 2, nævnte vægtige grunde til at udvise udlændingen, selv om den pågældende har været bosat i Sverige igennem lang tid og har hele sin familie der.

Efter utlänningslagens kapitel 4, § 10, stk. 3, kan en udlænding med opholdstilladelse som konventionsflygtning, som har behov for beskyttelse i Sverige, kun udvises, hvis den pågældende har begået en særlig grov forbrydelse, og hvis det fortsatte ophold ville medføre en alvorlig fare for den almene orden og sikkerhed. Udvisning af en sådan person kan også finde sted, hvis den pågældende i Sverige eller i udlandet har bedrevet virksomhed, som har indebåret risiko for rigets sikkerhed, og der er grund til at tro, at udlændingen ville fortsætte med en sådan virksomhed i Sverige. En udlænding med opholdstilladelse som konventionsflygtning skal anses for at være konventionsflygtning med behov for beskyttelse i Sverige, medmindre det er åbenbart, at den pågældende ikke længere er konventionsflygtning med et sådant behov.

Bestemmelsen omfatter efter sin egen ordlyd "den, som är flykting och har behov av fristad i Sverige". Som "flykting" anses i utlänningslagen flygtninge, der er omfattet af Flygtningekonventionens forfølgelsesbegreb. Ved ændringen af utlänningslagen i december 1996 blev det tilføjet i bestemmelsen, at dette gælder, uanset om forfølgelsen udgår fra landets myndigheder, eller om landets myndigheder ikke kan antages at være i stand til at yde tryghed mod forfølgelse fra enkeltpersoner, jf. nærmere lovens kapitel 3, § 2.

De udlændinge, der i øvrigt måtte have behov for beskyttelse ("skyddsbehövande") og opnår opholdstilladelse efter utlänningslagens kapitel 3, § 3, anses ikke som flygtninge i lovens forstand.

Efter den seneste ændring af utlänningslagen (SFS 1996: 1379) fremgår det af kapitel 3, § 3, at en udlænding, som har forladt sit hjemland, men ikke er

omfattet af Flygtningekonventionen, i øvrigt anses for at have et beskyttelsesbehov ("skyddsbehövande"), såfremt udlændingen

- nærer en velbegrunder frygt for dødsstraf, korporlig afstraffelse, tortur, anden umenneskelig eller fornedrende behandling eller straf,
- har behov for beskyttelse på grund af væbnet konflikt eller miljøkatastrofe,
- nærer en velbegrunder frygt for forfølgelse på grund af køn eller homoseksualitet.

Personer, der er omfattet af udlänningslagens kapitel 3, § 3, vil kunne udvises, uden at de særlige betingelser i udlänningslagens kapitel 4, § 10, stk. 3, skal være opfyldt.

I praksis kan en konventionsflygtning efter Utrikesdepartementets vurdering udvises efter § 10, stk. 3, såfremt den pågældende idømmes 4-5 års fængsel eller derover. I disse tilfælde vil man imidlertid ofte undlade at træffe afgørelse om udvisning, idet der foreligger de i udlänningslagens kapitel 8 nævnte gennemførelseshindringer, jf. nærmere afsnit 16.3.6.

En udlænding, som er kommet til Sverige inden sit fyldte 15. år, og som på tidspunktet for tiltalerejsningen har opholdt sig i landet i mindst 5 år, kan ikke udvises, jf. udlänningslagens kapitel 4, § 10, stk. 4.

Endvidere er der særlige regler i udlänningslagens kapitel 8 om hindringer for gennemførelsen af en udvisningsbeslutning. Efter udlänningslagens kapitel 4, § 12, skal der ved afgørelsen om udvisning tages hensyn til disse gennemførelseshindringer, jf. nærmere afsnit 16.3.6.

Utrikesdepartementet har supplerende oplyst, at det altid er den ret, der behandler en straffesag mod en udlænding, som også tager stilling til spørgsmålet om, hvorvidt der skal ske udvisning på grund af den begåede kriminalitet. Rettens afgørelse om udvisning kan ankes efter samme regler, som gælder for selve straffedommen, jf. udlänningslagens kapitel 7, § 8.

16.3.3., Administrativ udvisning som følge af ulovligt ophold

En udlænding kan udvises af Sverige, hvis han opholder sig i landet, efter at hans opholdstilladelse er udløbet eller er blevet tilbagekaldt, jf. utlänningslagens kapitel 4, § 3.

Beslutning om administrativ udvisning træffes af Statens Invandrarverk, jf. utlänningslagens kapitel 4, § 5. Der er klageadgang til "Utlänningsnämnden", jf. utlänningslagens kapitel 7, § 3. Der henvises nærmere til afsnit 16.3.6.

Utrikesdepartementet har oplyst, at bestemmelsen ikke omfatter de situationer, hvor en udlænding opholder sig ulovligt i Sverige uden på noget tidspunkt at have fået en opholdstilladelse. Efter utlänningslagens kapitel 4, § 1, kan en udlænding derimod afvises, hvis udlændingen indrejser eller opholder sig i Sverige uden fornødent pas eller uden fornødent visum eller opholdstilladelse. Der er ingen tidsfrist for afvisning efter denne bestemmelse. I forbindelse med en beslutning om afvisning kan der træffes beslutning om indrejseforbud, jf. utlänningslagens kapitel 4, § 14.

Utrikesdepartementet har endvidere oplyst, at en udlænding, som opholder sig i Sverige uden fornøden tilladelse, eller som ikke inden for den foreskrevne tid har ansøgt om tilladelse, kan straffes med bøde efter utlänningslagens kapitel 10, § 1. Denne bestemmelse kan anvendes ved ulovlig indrejse uden pas eller visum og kan anvendes både ved undladelse af ansøgning om opholdstilladelse og ved undladelse af ansøgning om forlængelse af opholdstilladelse eller visum.

16.3.4. Administrativ udvisning i forbindelse med tilbagekaldelse af opholdstilladelse

Meddeles der afslag på en ansøgning om opholdstilladelse, eller tilbagekaldes en opholdstilladelse, mens udlændingen opholder sig i Sverige, skal der samtidig træffes afgørelse om afvisning eller udvisning, medmindre særlige grunde taler imod det ("om inte särskilda skäl talar mot detta"), jf. utlänningslagens kapitel 4, § 6.

Utrikesdepartementet har oplyst, at afvisning er den afgørelsesform, som benyttes i forbindelse med afslag på en ansøgning om opholdstilladelse. I det følgende vil der alene blive redegjort for anvendelse af udvisning i forbindelse med tilbagekaldelse af opholdstilladelse.

Beslutning om administrativ udvisning som følge af tilbagekaldelse af opholdstilladelse træffes af Statens Invandrerverk med klageadgang til Utlänningsnämnden, jf. utlänningslagens kapitel 2, § 13, kapitel 4, § 6, og kapitel 7, § 3. Der henvises nærmere til afsnit 16.3.9.

En opholdstilladelse skal eller kan efter utlänningslagens kapitel 2, henholdsvis §§ 9 og 10, tilbagekaldes, hvis udlændingen har afgivet urigtige oplysninger.

Efter utlänningslagens kapitel 2. § 9. skal et visum, en opholdstilladelse eller arbejdstilladelse således tilbagekaldes, såfremt udlændingen har afgivet urigtige oplysninger om sin identitet. Tilbagekaldelse skal dog ikke finde sted, hvis det må antages, at den urigtige oplysning ikke har haft betydning for tilladelsen, eller såfremt andre særlige grunde taler imod det.

Efter utlänningslagens kapitel 2. § 10. er der endvidere en **fakultativ** adgang til at tilbagekalde et visum, en opholds- eller arbejdstilladelse, såfremt udlændingen bevidst har afgivet andre urigtige oplysninger end om sin identitet eller bevidst har fortiet omstændigheder, som har været af betydning for at få tilladelsen. Tilbagekaldelse kan endog finde sted, selv om der foreligger andre særlige grunde, når der er tale om opholdstilladelse, dog alene hvis udlændingen endnu ikke er indrejst i Sverige.

Utrikesdepartementet har hertil supplerende oplyst, at tilbagekaldelse kan være obligatorisk og fakultativ. Er der tale om obligatorisk tilbagekaldelse, vil tilbagekaldelse ikke kunne ske, såfremt særlige grunde taler imod det. Særlige grunde vil normalt være det forhold, at udlændingen har opholdt sig i Sverige i lang tid. I praksis er forskellen ikke så stor, når det gælder forudsætningerne for henholdsvis obligatorisk og fakultativ tilbagekaldelse af en opholdstilladelse.

Efter utlänningslagens kapitel 2. § 11. kan en udlænding, som er indrejst i

Sverige, få sin opholdstilladelse tilbagekaldt:

- såfremt udlændingen udøver en sådan virksomhed, som forudsætter en arbejdstilladelse, uden at være i besiddelse af en sådan,
- såfremt udlændingen har handlet på en sådan måde, at der er alvorlige indsigelser mod udlændingens levevis, eller
- såfremt det på grund af udlændingens tidligere virksomhed eller i øvrigt kan antages, at udlændingen vil udføre sabotage eller spionage eller vil beskæftige sig med ulovlig efterretningsvirksomhed i Sverige eller i et andet nordisk land.

Tilbagekaldelse efter disse regler kan kun finde sted, såfremt sagen er blevet rejst, inden udlændingen har været bosat i Sverige i 3 år med opholdstilladelse, jf. utlänningslagens kapitel 2, § 11, stk. 2.

Utrikesdepartementet har supplerende oplyst, at der regelmæssigt, såfremt en opholdstilladelse tilbagekaldes efter utlänningslagens § 11, samtidig træffes afgørelse om udvisning. Bestemmelserne om tilbagekaldelse blev skærpet med virkning fra den 1. juli 1995. Mulighederne for i medfør af de ovennævnte bestemmelser at tilbagekalde en opholdstilladelse blev udvidet, således at der kan ske tilbagekaldelse, hvis udlændingen har handlet på en sådan måde, at der er alvorlige indsigelser mod hans levevis, jf. utlänningslagens kapitel 2, § 11, stk. 1, nr. 2. Fristen for, hvornår spørgsmålet om tilbagekaldelse skal være blevet rejst, blev samtidig forlænget fra 2 til 3 år, regnet fra det tidspunkt hvor udlændingen har bosat sig i Sverige med opholdstilladelse, jf. utlänningslagens kapitel 2, § 11, stk. 2.

Utrikesdepartementet har endvidere supplerende oplyst, at det i princippet efter utlänningslagens kapitel 2, § 11, stk. 1, nr. 2, er tilstrækkeligt, at udlændingen dømmes for et strafbart forhold, selv om dette forhold ikke har været så alvorligt, at retten har fundet grundlag for at udvise den pågældende, jf. afsnit 16.3.2. om udvisning ved dom. Er der kun tale om én dom, og har retten efter overvejelse af spørgsmålet ikke fundet grundlag for udvisning, bør opholdstilladelsen imidlertid ikke tilbagekaldes, idet det findes stødende, hvis en forvaltningsmyndighed under samme forudsætninger

skulle nå frem til et andet resultat end retten, for så vidt angår udlændingens ret til at forblive i landet. En sådan dom kan dog få betydning, hvis der udover dommen findes andre alvorlige grunde til udvisning. Disse alvorlige grunde skal dog altid afvej es mod det beskyttelsesbehov, udlændingen har, og mod de grunde, som udlændingen i øvrigt kan påberåbe sig for fortsat ophold i Sverige.

Regeringen har endvidere kompetence til at fastsætte særlige regler for personer, der er omfattet af EØS-aftalen, jf. utlänningslagens kapitel 2, § 14, stk. 2. Regeringen har i utlänningsförordningen (SFS 1989:547 som ændret ved SFS 1994:1698), kapitel 3, § 5 c, fastsat regler om, at opholdstilladelsen for en person, som er omfattet af EØS-aftalen, kan tilbagekaldes, hvis den pågældende ikke kan forsørge sig selv eller savner midler til sit ophold. En sådan opholdstilladelse kan efter denne bestemmelse også tilbagekaldes for familiemedlemmer, hvis tilknytningen til hovedpersonen ophører, og familiemedlemmet ikke har ret til at forblive i Sverige på et andet grundlag. Reglen blev indført i forbindelse med Sveriges tilslutning til EØS-traktaten i 1992 for derefter at få sin nuværende udformning ved ændringsforordning af 20. december 1994 (SFS 1994:1698). Den svenske regering har ikke udnyttet sin kompetence til at fastsætte andre regler om udvisning for personer, der er omfattet af EØS-traktaten, end de regler, som følger af kapitel 3, § 5 c, i utlänningsförordningen.

16.3.5. Udvisning af hensyn til statens sikkerhed

Utrikesdepartementet har oplyst, at der i lag om särskild utlänningskontroll (1991:572) findes bestemmelser om udvisning af hensyn til rigets sikkerhed eller på grund af fare for lovovertrædelser, der indebærer vold, trussel eller tvang, der begås af politiske grunde, jf. henvisningen til "lagen om särskild utlänningskontroll" i utlänningslagens kapitel 4, § 11. Bestemmelsen i utlänningslagens kapitel 4, § 11, er alene af oplysende karakter. Hjemmelen for denne form for udvisning er lagen om särskild utlänningskontroll.

Kun regeringen kan træffe beslutning om udvisning i henhold til lagen om särskild utlänningskontroll, og denne beslutning kan ikke påklages.

Er de i utlänningslagens kapitel 8, §§ 1 -4, nævnte forhold til hinder for gennemførelse af udvisning, jf. afsnit 16.3.6., eller bør udvisningen af nogen anden særlig grund ikke gennemføres, skal regeringen bestemme, at udsendelse indtil videre ikke kan ske (inhibition), jf. § 10 i lagen om särskild utlänningskontroll. Er der ikke hindringer for gennemførelsen af en udvisning, kan en mistænkt terrorist udvises uanset længden af opholdet i Sverige og tilknytningen hertil.

Forholdet mellem lag om särskild utlänningskontroll og utlänningslagen omtales i forarbejderne til den førstnævnte lov. Det anføres heri, at såfremt der er grundlag for afvisning eller udvisning i henhold til utlänningslagens regler, skal disse bestemmelser anvendes forud for reglerne i lag om särskild utlänningskontroll. Denne forrangsregel er dog ikke lovfæstet. Der er ikke krav om, at muligheden for at udvise en udlænding som følge af strafbart forhold i henhold til utlänningslagens kapitel 4, § 7, har været bragt i anvendelse, for at lag om särskild utlänningskontroll skal kunne anvendes.

16.3.6. Hindringer for gennemførelse af en beslutning om udvisning

Gennemførelshindringerne art

Når der er truffet afgørelse om udvisning, må den udviste alene udsendes af Sverige i overensstemmelse med reglerne i utlänningslagens kapitel 8, §§ 1-4. Disse regler vedrører begrænsninger i adgangen til at iværksætte en udvisningsbeslutning.

Reglerne hænger sammen med utlänningslagens regler om meddelelse af asyl. Efter utlänningslagen anses alene konventionsflygtninge for at have asyl i Sverige, jf. kapitel 3, §§ 1 og 2.

Efter bestemmelserne i utlänningslagen må udsendelse ikke ske til et land, hvor der er velbegrunderet formodning om, at udlændingen dér vil være i fare for at blive udsat for dødsstraf, korporlig afstraffelse eller tortur, eller anden umenneskelig eller fornædrende behandling eller straf, og ej heller til et land, hvor han ikke er beskyttet mod at blive sendt videre til et sådant land,

jf. kapitel 8, § 1. Bestemmelsen svarer til bestemmelsen i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3, hvorefter ingen må underkastes tortur og ej heller umenneskelig eller vanærende behandling eller straf. Menneskerettighedskonventionen har fra 1. januar 1995 været gældende som en del af svensk lov. Bestemmelsen dækker udlændinge, der med et beskyttelsesbehov har fået opholdstilladelse i Sverige efter lovens kapitel 3, § 3, stk. 1, nr. 1 (risiko for dødsstraf og tortur).

Udsendelse må heller ikke ske til et land, hvor udlændingen risikerer at blive udsat for forfølgelse, og ej heller til et land, hvor han ikke er beskyttet mod at blive sendt videre til et sådant land, jf. kapitel 8, § 2, stk. 1.

En udlænding må dog sendes til et sådant land, hvis den pågældende ikke kan sendes til et andet land, og udlændingen ved at begå en meget grov kriminel handling har vist, at det ville medføre alvorlig fare for den offentlige orden og sikkerhed at lade den pågældende blive i Sverige. Dette gælder dog ikke, hvis den forfølgelse, der truer den pågældende i det andet land, indebærer fare for den pågældendes liv eller i øvrigt er af særlig grov beskaffenhed, jf. kapitel 8, § 2, stk. 2. Ligeledes må en udlænding udsendes til et sådant land, hvis han har udøvet virksomhed, som har indebåret fare for Sveriges sikkerhed, og der er grundlag for at antage, at han ville fortsætte en sådan virksomhed i Sverige, og han ikke kan sendes til et andet land, jf. kapitel 8, § 2, stk. 3.

Disse bestemmelser er udformet på grundlag af refolementsforbuddet og undtagelserne hertil i artikel 33 i Flygtningekonventionen af 28. juli 1951.

Har en udlænding med beskyttelsesbehov fået opholdstilladelse i Sverige efter lovens kapitel 3, § 3, stk. 1, nr. 2, (væbnet konflikt eller miljøkatastrofe, dvs. masseflugtsituationen) må den pågældende ikke sendes til sit hjemland eller til et land, hvor udlændingen risikerer at blive sendt videre til sit hjemland, hvis udlændingen har vægtige grunde ("synnerliga skäl") mod dette, jf. utlänningslagens kapitel 8, § 4.

Der findes ikke en tilsvarende bestemmelse for udlændinge med beskyttelsesbehov efter lovens kapitel 3, § 3, og nr. 3 (forfølgelse pga. køn og homoseksualitet).

Gennemførelshindringernes virkning

Tilstedeværelsen af de i utlänningslagens kapitel 8, §§ 1 - 4, nævnte gennemførelshindringer indebærer, at udlændingen ikke kan udsendes af Sverige til det land eller de lande, der er omfattet af gennemførelshindringen, jf. kapitel 8, § 5.

Efter utlänningslagens kapitel 4, § 12, skal der endvidere ved afgørelsen om udvisning tages hensyn til, om udlændingen på grund af bestemmelserne i kapitel 8, §§ 1-4, ikke kan sendes til et bestemt land, eller om der i øvrigt findes særlige hindringer for, at afgørelsen kan iværksættes. Skal retten i forbindelse med en straffesag tage stilling til, om tiltalte skal udvises, skal retten således også vurdere, om der foreligger de i kapitel 8, §§ 1 - 4, nævnte gennemførelshindringer. Tilstedeværelsen af de i kapitel 8 nævnte gennemførelshindringer kan således medføre, at afgørelse om udvisning undlades. Utrikesdepartementet har oplyst, at dette samtidig indebærer, at den pågældende person, om hvem der var tale om at træffe beslutning om udvisning, bevarer sin opholdstilladelse i Sverige.

Politiet, som efter utlänningslagens kapitel 8, § 11, har ansvaret for at iværksætte en udvisningsbeslutning, har pligt til at underrette Statens Invandrarverk, såfremt politiet finder, at en udvisningsbeslutning ikke kan gennemføres, eller at der er behov for yderligere oplysninger. I et sådant tilfælde skal Invandrarverket tage stilling til spørgsmålet om iværksættelse af udvisningsbeslutningen eller træffe de beslutninger, som i øvrigt er nødvendige, jf. utlänningslagens kapitel 8, § 13.

16.3.7. Retsvirkninger af udvisning

Udsendelse af Sverige

Efter utlänningslagens kapitel 8, § 5, skal en udlænding, der er blevet udvist, og hvor der ikke foreligger iværksættelseshindringer som nævnt i kapitel 8, §§ 1-4, jf. afsnit 16.3.7, udsendes til sit hjemland, eller hvis det er muligt, til det land, hvorfra vedkommende indrejste i Sverige. Kan en udvisningsbeslutning ikke iværksættes på denne måde, eller foreligger der an-

dre særlige grunde, kan udlændingen i stedet sendes til et andet land, jf. utlänningslagens kapitel 8, § 5, stk. 2.

Indrejseforbud

En afgørelse om udvisning, der træffes af Statens Invandrarverk, kan indeholde et tidsbegrænset forbud mod, at udlændingen uden tilladelse fra Invandrarverket vender tilbage til Sverige, jf. utlänningslagens kapitel 4, § 14, stk. 1.

En dom eller en beslutning om udvisning på grund af begået kriminalitet skal indeholde et tidsbegrænset eller et tidsubegrænset forbud mod, at udlændingen vender tilbage til Sverige. Dommen eller beslutningen om udvisning skal indeholde oplysning om, hvilken dag forbuddet ophører, samt om følgerne af overtrædelse af forbuddet, jf. utlänningslagens kapitel 4, § 14, stk. 2.

Utrikesdepartementet har supplerende oplyst, at det forekommer, at indrejseforbuddet ved meget grov kriminalitet er tidsubegrænset. Tidsbegrænsning er dog hovedreglen, og de perioder, som i almindelighed anvendes, er 5 og 10 års indrejseforbud. Undtagelsesvis kan dog 2 års indrejseforbud forekomme. Ved fastsættelsen af indrejseforbuddets længde indgår flere forskellige momenter, herunder bl.a. tilbagefaldsrisiko, og spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende må antages at udgøre en fare for samfundet. Endvidere kan udlændingens tilknytning til Sverige i visse tilfælde medtages ved bedømmelsen.

Besøgstilladelse eller opholdstilladelse uanset indrejseforbuddet

En udlænding, som på denne baggrund har fået forbud mod at vende tilbage til Sverige i en vis periode eller for altid, kan af Statens Invandrarverk få en særlig tilladelse til at foretage et kort besøg i Sverige af særlig vigtige grunde ("för synnerligen viktiga angelägenheter"), jf. kapitel 4, § 15 i utlänningslagen.

Skal en udlænding udvises i henhold til en beslutning, der har fået retskraft (laga kraft), kan den pågældende uanset bestemmelserne i § 5 om, at en

ansøgning om opholdstilladelse som hovedregel ikke kan indgives i Sverige, meddeles opholdstilladelse, hvis ansøgningen herom er begrundet i forhold, som ikke har været prøvet i forbindelse med afgørelsen om afvisning eller udvisning, og hvis

- udlændingen er berettiget til at blive meddelt asyl, eller
- gennemførelsen af afvisningen eller udvisningen ellers ville stride mod humanitære krav, jf. utlänningslagens kapitel 2, § 5 b.

16.3.8. Ophævelse af en udvisningsbeslutning

Meddeler Statens Invandrarverk efter en fornyet prøvelse en udlænding opholdstilladelse, kan Invandrarverket samtidig ophæve en beslutning om udvisning. Invandrarverket kan i stedet for at ophæve udvisningsbeslutningen meddele tidsbegrænset opholds- og arbejdstilladelse. Udvisningsbeslutningen må da ikke iværksættes, så længe en sådan tilladelse gælder. Invandrarverket har dog ikke disse beføjelser over for en udlænding, der er udvist ved dom, jf. kapitel 7, § 15 i utlänningslagen.

Finder regeringen, at en dom eller beslutning om udvisning på grund af strafbart forhold ikke kan iværksættes, eller er der i øvrigt særlige grunde, som taler for, at beslutningen ikke længere skal gælde, kan regeringen ophæve afgørelsen helt eller delvis. Regeringen kan i stedet for at ophæve udvisningsdommen eller -beslutningen meddele tidsbegrænset opholds- og arbejdstilladelse. Udvisningsbeslutningen må da ikke iværksættes, så længe en sådan tilladelse gælder, jf. kapitel 7, § 16. Ansøgning herom indgives **til** Justitiedepartementet.

16.3.9. Kompetence- og klageregler ved administrativ udvisning

Behandlingen i første instans

Beslutning om administrativ udvisning under henvisning til ulovligt ophold eller i forbindelse med tilbagekaldelse af opholdstilladelse træffes af Sta-

tens Invandrarverk, jf. utlänningslagens kapitel 4, § 5. Det samme gælder ved administrativ udvisning i forbindelse med tilbagekaldelse af opholdstilladelse, jf. utlänningslagens kapitel 2, § 13 og kapitel 4, § 6. Statens Invandrarverks beslutning om udvisning kan påklages til Utlänningsnämnden, jf. utlänningslagens kapitel 7, § 3.

Beslutning om administrativ udvisning begrundet i hensynet til statens sikkerhed træffes alene af regeringen, hvis beslutning ikke kan påklages, jf. Lag om särskild utlänningskontroll.

Utlänningsnämnden

Utlänningsnämnden trådte i funktion den 1. januar 1992. Nævnet behandler klager over alle afgørelser truffet af Statens Invandrarverk i 1. instans, undtaget afslag på ansøgninger indgivet i udlandet. Sådanne afgørelser kan ikke påklages. Fra den 1. juli 1994 har Utlänningsnämnden kunnet behandle genoptagelsesbegøring (på grund af nye oplysninger). Før dette tidspunkt måtte genoptagelsesbegøring behandles som en ny sag af Statens Invandrarverk.

Utlänningsnämnden er administrativt underlagt regeringen.

Utlänningsnämnden består af en række formænd og menige medlemmer, hvis antal bestemmes af regeringen. Formænd og medlemmer udnævnes af regeringen, jf. i det hele utlänningslagens kapitel 7, § 3, stk. 2.

Formændene skal være jurister og have erfaring som dommere eller med lignende virksomhed, jf. utlänningslagens kapitel 7, § 3, stk. 2.

I praksis er alle formænd jurister med dommererfaring. Et antal lægmedlemmer udpeges af de politiske partier, som er repræsenteret i Riksdagen, og udnævnes af regeringen for 4 år ad gangen.

Utvivlsomme sager kan afgøres af en formand alene, og dette gælder de fleste sager. En formand kan imidlertid bestemme, at en sag skal behandles med 2 menige medlemmer/lægformænd (almindeligt nævn). Er sagen af principiel karakter, kan formanden eller et almindeligt nævn bestemme, at den

skal afgøres af et stort nævn, som består af mindst 2 formænd, hvor den ene skal være formanden for Utlänningsnämnden, og mindst 4 lægmedlemmer.

Utrikesdepartementet har supplerende oplyst, at behandlingen i Utlänningsnämnden kan være mundtlig eller skriftlig. Ved den mundtlige behandling, der kan ske på initiativ fra Utlänningsnämnden selv eller efter begæring fra udlændingen, får udlændingen mulighed for mundtligt at fremlægge begrundelsen for sin klage.

Utlänningsnämndens afgørelser kan ikke påklages, jf. utlänningslagens kapitel 7, § 1, stk. 1, hvorefter forvaltningsmyndigheders beslutninger kun kan påklages, hvis der i dette kapitel er bestemmelse herom. Kapitlet indeholder ikke bestemmelser om klageadgang i relation til Utlänningsnämndens afgørelser.

Regeringens beføjelser

Statens Invandrarverk kan efter utlänningslagens kapitel 7, § 11, stk. 2, i følgende 4 tilfælde forelægge en sag for regeringen:

- 1) Regeringen har allerede en sag til behandling, som gælder familiemedlemmer til den pågældende.
- 2) Sagen må anses for at være af betydning for Sveriges sikkerhed, for den almene sikkerhed eller for forholdet til fremmede magter eller internationale organisationer.
- 3) Det er af særlig betydning for fortolkningen af utlänningslagen, at regeringen afgør en sag, som kan antages at få betydning for spørgsmålet om opholdstilladelse for en gruppe asylansøgere, der hovedsaglig har henvist til samme asylmotiv (masseflugtssituation).
- 4) Hvis det i andre tilfælde end de i nr. 3 nævnte anses at være af særlig betydning ("synnerlig vikt") for fortolkningen af utlänningslagen, at regeringen afgør sagen.

De i nummer 3 og 4 angivne muligheder, som regeringen har for at træffe

afgørelse i asylsager, er ved lovændringen i december 1996 (SFS 1996:1379) begrænset væsentligt i forhold til tidligere.

Regeringens afgørelse er endelig og kan ikke påklages. Det er få, men vigtige sager, som behandles på denne måde. Regeringens afgørelse får typisk betydning i et stort antal lignende sager, som derefter behandles af Statens Invandrarverk og Utlänningsnämnden.

Utlänningsnämnden kan på samme måde som Statens Invandrarverk forelægge sager for regeringen til afgørelse, jf. utlänningslagens kapitel 7, § 11, stk. 2.1 praksis forelægger Statens Invandrarverk flere sager for regeringen, end Utlänningsnämnden gør.

Regeringen kan ikke prøve Utlänningsnämndens afgørelser. Regeringen kan gennem sager, som bliver forelagt gennem Statens Invandrarverk eller Utlänningsnämnden, styre praksis, men kan ikke ex officio anmode om at få forelagt en sag. I andre sager end dem, der bliver forelagt for regeringen, kan Utlänningsnämnden alene styres gennem love og forskrifter.

Hvis en udlænding er udvist ved dom eller beslutning på grund af strafbart forhold, kan regeringen i visse tilfælde ophæve afgørelsen helt eller delvis, jf. utlänningslagens kapitel 7, § 16 og afsnit 16.3.8.

Domstolsprøvelse

Utrikesdepartementet har oplyst, at en forvaltningsafgørelse i henhold til utlänningslagen kan prøves af domstolene, når forvaltningsafgørelsen er endelig og ikke kan påklages til anden forvaltningsmyndighed.

Utrikesdepartementet har supplerende oplyst, at domstolsprøvelsen har karakter af et ekstraordinært retsmiddel (ansøgning om rejsning) og ikke kan anses som en sædvanlig klage til en overordnet instans. Efter förvaltningsprocesslagen (1971:291) § 37 b kan ansøgning om rejsning imødekommes, såfremt der som følge af særlige omstændigheder findes vægtige grunde til at prøve sagen på ny ("om det på grund av något särskild förhållande finns synnerliga skäl att pröva saken på nytt").

En prøvelse af en forvaltningsafgørelse foretages af Kammerrätten, der er en forvaltningsdomstol. Kammerrätten går ikke ind i en bedømmelse af det forvaltningsretlige skøn. Det er i øvrigt sjældent, at Utlänningsnämndens afgørelser prøves af Kammerrätten. Har regeringen truffet beslutningen, foretages prøvelsen af Regeringsrätten.

Får klageren ikke medhold ved Kammerrätten, kan den pågældende ansøge Regeringsrätten, der er den øverste forvaltningsdomstol, om prøvelsestilladelse. Regeringsrätten afgør selv, om prøvelsestilladelse skal bevilges. Regeringsrätten har, siden muligheden for meddelelse af opholdstilladelse på trods af en meddelt udvisning blev indført, jf. utlänningslagens kapitel 2, § 5 b., indskrænket antallet af prøvelsestiladelser, således at retten nu kun helt ekstraordinært prøver sager af den pågældende art.

Er en udlænding udvist ved endelig beslutning herom, der har fået retskraft (laga kraft), træffer Statens Invandrarverk afgørelse om, hvorvidt der foreligger særlige grunde ("särskilta skäl") til at afbryde gennemførelsen af beslutningen (inhibition), jf. utlänningslagens kapitel 8, § 10.

16.4. Reglerne om udvisning i Finland

16.4.1. Indledning

Ifølge den finske udlændingelov (utlänningslagen) er der alene mulighed for administrativ udvisning af udlændinge.

Den følgende gennemgang bygger på bestemmelserne i utlänningslagens §§ 40-43 om udvisning suppleret med en række bemærkninger fra Inrikesministeriet i Finland.

Den 9. januar 1997 afgav "Kommissionen för invandrar- och flyktningpolitik" en betænkning primært vedrørende spørgsmål om asyl, familiesammenføring, ændring af klagesystemet og integration. Kommissionen har kun i begrænset omfang behandlet spørgsmål om afvisning og udvisning og er ikke fremkommet med ændringsforslag i forhold til udvisningsgrundene i § 40, men alene til visse spørgsmål om afvisning (§ 39).

16.4.2. Udvisningsgrunde

Ifølge utlänningslagens § 40 kan en udlænding udvises, hvis:

- udlændingen har opholdt sig i Finland uden pas, visum eller opholdstilladelse, såfremt disse er påkrævet,
- udlændingen under et kort ophold i Finland har gjort sig ude afstand til at forsørge sig selv,
- udlændingen har gjort sig skyldig i et strafbart forhold, der efter sin straf feramme kan medføre 1 års fængsel eller strengere straf, eller hvis udlændingen gentagne gange har gjort sig skyldig i strafbare forhold,
- udlændingen gennem sin opførsel har vist, at han udgør en fare for andres sikkerhed, eller
- udlændingen har bedrevet, eller det på grund af udlændingens tidligere virksomhed eller på anden måde med føje kan antages, at udlændingen vil bedrive sabotage, spionage, ulovlig informationsvirksomhed eller enhver anden form for virksomhed, som kan sætte Finlands forhold til fremmede stater over styr.

Efter utlänningslagens § 40. stk. 1. nr. 1. er det en betingelse, at udlændingen har taget ophold i Finland uden pas, visum eller opholdstilladelse. Pågribes udlændingen på grænsen uden pas, visum eller opholdstilladelse, vil udlændingen alene kunne afvises efter utlänningslagens § 37, stk. 1, nr. 1.

Pågribes udlændingen i øvrigt inden for de første 3 måneder efter indrejsen uden pas, visum eller opholdstilladelse, kan udlændingen - ud over at kunne udvises efter utlänningslagens § 40, stk. 1, nr. 1, - afvises, jf. utlänningslagens § 37, stk. 1, nr. 1, og § 39, stk. 4. Træffes beslutningen om afvisning (inden for de 3 første måneder) af politiet (paskontrolmyndighederne), kan der ikke knyttes et indrejseforbud til afvisningen. Kun til en beslutning om afvisning truffet af Utlänningsverket efter utlänningslagens § 39 kan der knyttes et indrejseforbud, jf. utlänningslagens § 43, stk. 1. In-

rikesministeriet har oplyst, at myndighederne så vidt muligt foretrækker at anvende afvisning frem for udvisning, da afvisning i praksis er en betydelig mindre tidskrævende foranstaltning.

Inrikesministeriet har supplerende oplyst, at hvis en udlænding har opnået visum på grundlag af svigagtige oplysninger til de finske myndigheder, kan Utlänningsverket tilbagekalde visummet efter bestemmelsen i utlänningslagens § 14. Har udlændingen opnået opholdstilladelse på grundlag af svigagtige oplysninger, kan tilladelsen tilbagekaldes efter bestemmelsen i utlänningslagens § 21. I de tilfælde, hvor udlændingen allerede opholder sig i Finland på grund af en af de finske myndigheder meddelt opholdstilladelse, kan kun Utlänningsverket tilbagekalde opholdstilladelsen. Efter at visum eller opholdstilladelse er tilbagekaldt, kan udlændingen herefter udvises i medfør af § 40, stk. 1, nr. 1, for at have opholdt sig i landet uden fornødent visum eller opholdstilladelse.

Utlänningslagens § 40, stk. 1, nr. 3, indeholder bestemmelser om udvisning som følge af strafbart forhold.

Efter bestemmelsens første led er det en betingelse, at det strafbare forhold, som udlændingen har gjort sig skyldig i, har en strafferamme, der giver mulighed for at idømme mindst 1 års fængsel, jf. lovens ordlyd., "et brott för vilket stadgas ett års fängelse eller et strängere straff. Inrikesministeriet har oplyst, at bestemmelsen indeholder et krav om, at strafferammen for den idømte lovovertrædelse indeholder mulighed for mindst 1 års fængsel. Bestemmelsen indeholder således ikke krav om, at der i den konkrete sag er idømt fængsel. Inrikesministeriet har i den forbindelse oplyst, at det før en lovændring i 1993 var en betingelse, at strafferammen for den pågældende forbrydelse havde en mindstestraf på 1 års fængsel, og at der efter de tidligere regler derfor ikke kunne ske udvisning for forbrydelser, hvis strafferammen (også) gav mulighed for at idømme bødestraf eller kortere frihedsstraf end 1 år.

Efter bestemmelsens andet led er det en betingelse, at udlændingen gentagne gange har gjort sig skyldig i strafbare forhold, jf. lovens ordlyd., "eller om han upprepade gånger har gjort sig skyldig till brott". Bestemmelsen opstiller intet krav hverken til strafferammen eller til den straf, som udlæn-

dingen idømmes i den enkelte sag. Der skal dog i hver sag foretages en konkret afvejning af de grunde, som taler for og imod udvisning, jf. utlänningslagens § 41. Efter bestemmelsen spiller det ingen rolle, om de gentagne forhold foreligger til pådømmelse i én sag eller i flere sager.

Inrikesministeriet har supplerende oplyst, at bestemmelsen i praksis tolkes således, at der eventuelt kan ske udvisning på grund af professionel kriminalitet (yrkesmässig brottslighet) eller grovere forbrydelser. Der skal dog altid foretages en konkret vurdering. Udvisning som følge af strafbart forhold er i praksis relativt sjældent.

Det er efter begge led en betingelse, at en domstol har domfældt udlændingen for det strafbare forhold, som kan begrunde udvisning. Det er imidlertid ikke en betingelse, at dommen er blevet retskraftig. Beslutningen om udvisning træffes administrativt af Utlänningsverket på baggrund af straffens størrelse og forbrydelsens art.

I utlänningslagens § 40, stk. 2, opstilles en række særlige betingelser for udvisning af flygtninge, jf. afsnit 16.4.4.

En udlænding, som har ret til at opholde sig i Finland på baggrund af EØS-reglerne, kan kun udvises af grunde, som hænger sammen med almenvellet og almen sikkerhed og folkesundheden, jf. utlänningslagens § 40, stk. 3. Inrikesministeriet har oplyst, at de i § 40, stk. 1 og 2, nævnte udvisningsgrunde således ikke finder anvendelse på udlændinge, der er omfattet af EØS-reglerne.

Opregningen af udvisningsgrunde i § 40 er udtømmende. En udlænding kan således ikke udvises af Finland af andre grunde end de i § 40 nævnte.

16.4.3. Andre hensyn og betingelser for udvisning

Når der tages stilling til spørgsmålet om udvisning, skal der tages hensyn til alle omstændigheder og forhold, som har betydning for sagen. Omstændighederne skal vurderes som en helhed. Sådanne hensyn omfatter i hvert fald spørgsmålet om, hvor længe udlændingen har opholdt sig i Finland, forhold

det mellem forældre og børn, familietilknytningen og anden tilknytning til Finland og i tilfælde, hvor der er tale om kriminelle forhold, den begåede kriminalitet og arten af den kriminelle handling, jf. utlänningslagens § 41. stk. 1.

Efter § 41, stk. 1, skal der således foretages en samlet konkret vurdering af såvel udvisningsgrundens og forbrydelsens karakter som de personlige momenter og øvrige tilknytningsmomenter, der taler imod at udvise. Efter Højesterets praksis skal der i denne vurdering indgå den udvistes tilknytning til det finske samfund, jf. HFD 1992 A 63, eventuelle ægteskabslige forhold til personer af samme køn, jf. HFD 1992 A 26, samt Finlands internationale forpligtelser til at beskytte familiens enhed og respektere familielivet, jf. HFD 1993 A 27, hvor oplysningen om, at et udenlandsk gift par havde fået et barn, udgjorde tilstrækkeligt grundlag for en genoptagelse af udvisningssagen, og sammenlign HFD 1992 A 39, hvor det forhold, at den pågældende udlænding efter udvisningsbeslutningen indgik ægteskab og fik et barn med en finsk statsborger, ikke kunne medføre en ophævelse af udvisningen.

Ingen udlænding må udvises til et område, hvor den pågældende kan blive udsat for umenneskelig behandling eller forfølgelse som nævnt i utlänningslagens § 30, eller til et område, fra hvilket han kan blive sendt til et sådant område, jf. utlänningslagens § 41. stk. 2.

Efter utlänningslagens § 30 meddeles der under visse nærmere betingelser asyl til en udlænding, der er omfattet af Flygtningekonventionen af 28. juli 1951.

Inrikesministeriet har oplyst, at refolementsforbuddet i § 41, stk. 2, indebærer en generel begrænsning i adgangen til at effektuere en besluttet udvisning i relation til alle kategorier af udlændinge, ikke kun asylansøgere og flygtninge. Inrikesministeriet har videre oplyst, at refolementsforbuddet i § 41, stk. 2, ikke forhindrer, at der træffes lignende beslutning om udvisning, men at dette i praksis undlades, når det står klart, at udvisningen alligevel ikke kan gennemføres som følge af refolementsforbuddet.

16.4.4. Flygtninge og asylansøgere

Inrikesministeriet har oplyst, at udvisning af flygtninge kun kan ske, hvis de særlige betingelser i § 40, stk. 2, er opfyldt.

Efter utlänningslagens § 40, stk. 2, kan en flygtning kun udvises, hvis

- der som følge af national sikkerhed eller almenvellet og almen sikkerhed, jf. § 40, stk. 1, nr. 5, er særlige grunde til at udvise den pågældende, eller
- udlændingen er blevet dømt for en særlig grov forbrydelse, og dommen har fået retskraft.

Endvidere finder refolementsforbuddet i § 41, stk. 2, anvendelse ved beslutningen om udvisning, således at en udlænding med flygtningestatus i almindelighed ikke vil kunne udvises til sit hjemland eller et land, hvor flygtningen risikerer videresendelse dertil. Inrikesministeriet har supplerende oplyst, at det i forarbejderne til bestemmelsen i § 40, stk. 2, anføres, at det, hvis det viser sig, at det ikke uden store vanskeligheder er muligt at finde et land, til hvilket udlændingen kan udvises, skal overvejes, om beslutning om udvisning overhovedet er formålstjenlig.

Bestemmelsen i utlänningslagens § 40, stk. 2, omfatter kun udlændinge, der har flygtningestatus i Finland, dvs. udlændinge, som meddeles asyl, fordi de er omfattet af Flygtningekonventionen af 28. juli 1951, jf. utlänningslagens § 30, udlændinge, som er indrejst som en af UNHCR anerkendt flygtning, og visse familiemedlemmer hertil, jf. utlänningslagens § 35.

Udlændinge, som uden at opfylde betingelserne for at opnå asyl dog ikke anses for at kunne vende sikkert tilbage til hjemlandet, kan få opholdstilladelse i Finland på grund af beskyttelsesbehov uden flygtningestatus, jf. utlänningslagens § 31. Disse udlændinge vil da kunne udvises, uden at de særlige betingelser i utlänningslagens § 40, stk. 2, er opfyldt.

Inrikesministeriet har oplyst, at udvisning af asylansøgere er omfattet af de almindelige udvisningsbestemmelser i §§ 40 og 41.

Inrikesministeriet har oplyst, at en beslutning om udvisning af en udlænding ikke kan effektueres, førend der er truffet afgørelse i en eventuel asylsag, og denne afgørelse er blevet endelig.

Utlänningsverkets beslutning om udvisning kan imidlertid alligevel effektueres, hvis udlændingen i 2 vidners nærvær meddeler, at han giver sit samtykke **til**, at udvisningsbeslutningen gennemføres, og underskriver en erklæring herom, jf. utlänningslagens § 62, stk. 2.

Endelig fastsættes det i lovens § 1, stk. 1, at også de internationale aftaler, som binder Finland, gælder for udlændinges indrejse/udrejse og ophold og arbejde i Finland.

16.4.5. Retsvirkninger af udvisning

En opholdstilladelse i Finland ophører med at gælde, bl.a. når udlændingen udvises, jf. utlänningslagens § 22.

I forbindelse med en beslutning om udvisning kan der meddeles udlændingen et indrejseforbud for højst 5 år eller indtil videre, jf. utlänningslagens § 43, stk. 1.

Inrikesministeriet har oplyst, at der i forbindelse med udvisning typisk meddeles et indrejseforbud. Er udvisningen alene begrundet i ulovligt ophold i Finland, meddeles der oftest et indrejseforbud af 2 års varighed (i visse tilfælde et år). Har den pågældende udlænding begået kriminalitet i Finland, gives indrejseforbuddet for en vis periode eller indtil videre. Der tages i hvert enkelt tilfælde konkret stilling til spørgsmålet om længden af indrejseforbuddet ud fra en samlet vurdering af den pågældende udlændings forhold. I de fleste tilfælde meddeles et 3-4 årigt indrejseforbud. Er udlændingen dømt for flere forhold, kan indrejseforbuddet gå op til 5 år. Har den pågældende begået professionel kriminalitet, kan indrejseforbuddet gå op til 5 år eller meddeles indtil videre. Har den pågældende f.eks. begået grov narkotikakriminalitet, meddeles der ofte indrejseforbud indtil videre.

Et indrejseforbud kan ophæves helt eller i en bestemt periode som følge af

ændrede forhold eller en vigtig personlig anledning, jf. utlänningslagens §43,stk. 2, 1.pkt.

Der kan således uanset en udvisningsbeslutning meddeles opholdstilladelse, hvis omstændighederne i det konkrete tilfælde er blevet ændret, f.eks. ægteskab med en finsk statsborger eller lignende stærk tilknytning til Finland.

16.4.6. Kompetence- og klageregler

En beslutning om udvisning træffes af Utlänningsverket efter indstilling fra politiet. Utlänningsverket kan også uden indstilling fra politiet træffe afgørelse om udvisning, hvis årsagen til udvisning er virksomhed, som truer statens sikkerhed eller Finlands forhold til fremmede stater, jf. i det hele utlänningslagens § 42, stk. 1.

Udlændingen og Utlänningsombudsmannen skal altid tilbydes mulighed for at udtale sig i den konkrete udvisningssag, jf. utlänningslagens § 42, stk. 2.

Utlänningsverket træffer også beslutning om ophævelse af indrejseforbud, jf. utlänningslagens § 43, stk. 2, 2. pkt.

Udlændingen kan indgive en klage i henhold til lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden over Utlänningsverkets beslutning om bl.a. udvisning og indrejseforbud til Högsta Förvaltningsdomstolen inden 14 dage efter modtagelsen af beslutningen, jf. utlänningslagens § 58. Inrikesministeriet har supplerende oplyst, at der ikke er klageadgang til andre instanser, herunder Inrikesministeriet. Utlänningsverket er forpligtet til at give klagevejledning i selve afgørelsen, jf. utlänningslagens § 59.

Inrikesministeriet har oplyst, at Högsta Förvaltningsdomstolen kan foretage såvel legalitetskontrol af Utlänningsverkets beslutning om udvisning og indrejseforbud som prøvelse af Utlännings verkets konkrete skøn. Domstolen påser således, om utlänningslagens betingelser for udvisning i §§ 40 og 41 er opfyldt.

Er klagen indgivet rettidigt, udsættes effektueringen af udvisningsbeslutningen under klagens behandling, og indtil udvisningsbeslutningen er blevet endelig, jf. § 14 i lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden.

Ifølge "lagen om ekstraordinärt ändringsökande i förvaltningsärenden" kan en borger indgive klage over en endelig forvaltningsafgørelse. En udlænding kan således - også efter klagefristens udløb i henhold til lagen om ändringsökande i förvaltningsärenden - indgive klage over Utlänningsverkets beslutning om bl.a. udvisning og indrejseforbud. Klage over Utlänningsverkets beslutninger indbringes for Högsta Förvaltningsdomstolen, j f. nærmere lovens §§ 3, 5 og 7.

I modsætning til klager, der inden for klagefristen indgives i henhold til lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden, har Högsta Förvaltningsdomstolen ikke fuld prøvelsesret, men kan alene under de i loven anførte betingelser tage stilling til de i lagen om ekstraordinärt ändringsökande i förvaltningsärenden anførte klagegrunde.

Der er tre forskellige typer klager, der kan indgives:

- klage med anmodning om, at en forvaltningsbeslutning ophæves (undanröjas) som følge af formelle mangler. Dette kan f.eks. ske, hvis den beslutningen retter sig imod, ikke er blevet hørt, eller hvis der under sagens behandling er sket anden fejl, der væsentligt har kunnet påvirke beslutningen, jf. nærmere lovens § 2.
- klage med anmodning om, at der ses bort fra en overskredet frist for indgivelse af klage (försutten fatalietid). Dette kan under visse nærmere betingelser ske, hvis der foreligger lovligt forfald eller andre tungtvejende grunde, jf. nærmere lovens § 4.
- klage med anmodning om, at en forvaltningsbeslutning omgøres (återbrytas) som følge af materielle mangler. Dette kan f.eks. ske, hvis afgørelsen hviler på åbenbart urigtig retsanvendelse, eller hvis der i den enkelte sag er fremkommet nye oplysninger, som kunne have haft væsentlig betydning for sagens udfald, og hvor den sene fremkomst ikke skyldes klageren, jf. nærmere lovens § 6.

Inden for hver klagegrund opregner loven de betingelser, der skal være opfyldt, for at en forvaltningsbeslutning kan ophæves eller omgøres, eller der kan bortses fra en klagefrist.

Den myndighed, hvis afgørelse indbringes i henhold til lagen om ekstraordinært ändringssökande i förvaltningsärenden, kan udsætte gennemførelsen af den pågældende afgørelse, jf. lovens §11.

16.5. Reglerne om udvisning i Tyskland

16.5.1. Indledning

Bestemmelserne om udvisning af andre udlændinge end personer, der er omfattet af EØF-reglerne om fri bevægelighed, findes i §§ 45-48 i "Gesetz zur Neuregelung des Ausländerrechts" (i det følgende omtalt som Ausländergesetz). Heraf fremgår, at der alene er adgang til administrativ udvisning, og at udvisning af udlændinge er delstaternes kompetenceområde. Disse regler gennemgås i afsnit 16.5.2.-16.5.9.

Spørgsmål om udvisning af personer, der er omfattet af den europæiske fællesskabsrets regler om fri bevægelighed, reguleres af "Gesetz über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft" (i det følgende omtalt som den tyske EØF-opholdslov). Reglerne herom gennemgås i afsnit 16.5.10.

De følgende afsnit bygger hovedsageligt på oplysninger, der er indhentet fra det tyske forbundsindenrigsministerium.

16.5.2. Gesetz zur Neuregelung des Ausländerrechts

Ausländergesetz trådte i kraft den 1. januar 1995.

Der er to udvisningsgrunde:

- udvisning på grund af særlig farlighed, jf. afsnit 16.5.4.
- udvisning af hensyn til statens sikkerhed, jf. afsnit 16.5.5.

Udvisningsreglerne er trinvis opbygget efter følgende princip:

- udvisning på grund af særlig farlig kriminalitet af større grovhed er obligatorisk (Ausländergesetz § 47, stk. 1),
- udvisning på grund af særlig farlig kriminalitet af mindre grovhed finder i reglen sted (Ausländergesetz § 47, stk. 2),
- udvisning af hensyn til statens sikkerhed er fakultativ, (Ausländergesetz §§4.5 og 46).

Endelig er der i Ausländergesetz § 48 regler om, at visse grupper af udlændinge er særligt beskyttet mod udvisning, jf. afsnit 16.5.6.

Udenrigsministeriet har oplyst, at flere af de tyske udvisningsregler fik deres nuværende udformning i forbindelse med ændringen af lov om kriminalitetsbekæmpelse af 28. oktober 1994.

Begrundelsen for de i 1994 foretagne ændringer var bl.a., at man ønskede at udvide adgangen til udvisning af udlændinge. Salg og indtagelse af narkotika var blevet et stigende problem, og det blev derfor indføjet, at en udlænding, der dømmes for salg eller besiddelse af narkotika, kan udvises, jf. afsnit 16.5.4. Det blev endvidere tilføjet, at unge kriminelle i alderen 18-21 år, der dømmes for kriminalitet, kan udvises, jf. afsnit 16.5.6.

Hertil kommer, at man ønskede at begrænse mulighederne for udvisning af unge udlændinge, der er opvokset i Tyskland, og hvis forældre er bosiddende i landet. Med lovændringen blev denne persongruppe beskyttet mod udvisning, jf. afsnit 16.5.6.

16.5.3. Opholdstilladelsestyper

Da der knytter sig forskellige regler om udvisning til de forskellige former for opholdstilladelse, vil der indledningsvis blive foretaget en gennemgang heraf.

Efter tysk ret er der fire typer opholdstilladelser ("Aufenthaltsgenehmigung"), der nærmere beskrives i Ausländergesetz § 5 :

- "Aufenthaltsurlaubnis" (§§ 15 og 17), "Aufenthaltsberechtigung" (§ 27),
- "Aufenthaltsbewilligung" (§§ 28 og 29) og "Aufenthaltsbefugnis" (§ 30).

Hertil kommer den form for tålt ophold, som benævnes "Duldung", jf. § 55. Dette er alene en udsættelse af udrejsen og ikke en opholdstilladelse, se nærmere afsnit 16.5.8.

En asylansøger har endvidere ret til at opholde sig på et modtagelsescenter, mens asylsagen er verserende. Denne ret, der benævnes "Aufenthaltsgestattung", er ikke en egentlig opholdstilladelse (Aufenthaltsgenehmigung).

1. Efter Ausländergesetz § 28 meddeles Aufenthaltsbewilligung til udlændinge, hvis ophold kun har ét bestemt formål, som efter sin natur kun kræver en midlertidig tilladelse. En sådan tilladelse er tidsbegrænset og af højst 2 års varighed med mulighed for forlængelse i yderligere 2 år under visse betingelser.

En sådan tilladelse vil typisk blive meddelt til studerende, kontraktarbejdere og turister, men kan også under visse betingelser meddeles til en ægtefælle til og børn af en udlænding, som allerede har en Aufenthaltsbewilligung, jf. nærmere Ausländergesetz §§ 28 og 29.

2. Aufenthaltsbefugnis kan meddeles i de tilfælde, hvor en udlænding af folkeretlige eller af tvingende humanitære grunde eller til sikring af Tysklands politiske interesser bør tillades indrejse og ophold i Tyskland, og hvor meddelelse af de øvrige opholdstilladelsestyper (Aufenthaltsurlaubnis, Aufenthaltsbewilligung eller Aufenthaltsberechtigung) er udelukket, jf. nærmere Ausländergesetz § 30. Aufenthaltsbefugnis er således en subsidiær opholdstilladelsesmulighed, der bringes i anvendelse, hvor det ikke er muligt at meddele en af de øvrige opholdstilladelsestyper.

Aufenthaltsbefugnis kan endvidere under visse betingelser meddeles til en ægtefælle til og børn af en udlænding, som allerede har en Aufenthaltsbewilligung, jf. nærmere Ausländergesetz § 30.

Aufenthaltsbefugnis kan endvidere efter fælles overenskomst mellem forbundsministeren og delstaterne meddeles til udlændinge fra krigs- og borgerkrigshærgede områder, der ikke søger om eller tilbagekalder en asylansøgning, jf. nærmere Ausländergesetz § 32 a. Udlændinge med Aufenthaltsbefugnis efter denne bestemmelse nyder særlig beskyttelse mod udvisning, jf. afsnit 16.5.6.

3. Efter Ausländergesetz § 15 kan en opholdstilladelse betegnes Aufenthaltsurlaubnis, når en udlænding tillades ophold i Tyskland, uden at der stilles krav om et bestemt opholdsformål. Herved adskiller opholdstilladelsen sig fra Aufenthaltsbewilligung, hvor opholdstilladelsen er knyttet til et bestemt opholdsformål, jf. pkt. 1.

Aufenthaltsurlaubnis meddeles under visse betingelser som led i navnlig familiesammenføring, jf. nærmere Ausländergesetz §§ 16- 23.

En Aufenthaltsurlaubnis kan være tidsbegrænset eller tidsubegrænset (ubefristet). Der findes i Ausländergesetz nærmere regler for, under hvilke forudsætninger en Aufenthaltsurlaubnis bliver tidsubegrænset, jf. Ausländergesetz §§ 24 - 26. En tidsubegrænset Aufenthaltsurlaubnis giver udlændingen retlig beskyttelse mod, at opholdstilladelsen inddrages eller gøres tidsbegrænset, selv om grundlaget for opholdstilladelsen efterfølgende bortfalder.

En udlænding har under visse nærmere betingelser retskrav på meddelelse af tidsubegrænset Aufenthaltsurlaubnis. Den pågældende skal således have haft Aufenthaltsurlaubnis i 5 år, have fornøden mundtlig sprogfærdighed i tysk og have en tilstrækkelig bolig, ligesom der ikke må foreligge en udvisningsgrund. Den pågældende skal endvidere enten være erhvervsaktiv og have arbejdstilladelse samt de for udøvelsen af udlændingens erhverv fornødne særlige tilladelser (f.eks. som apoteker eller læge) eller på anden måde have sikret sit underhold, jf. nærmere Ausländergesetz § 24.

For ægtefæller og mindreårige børn gælder der særlige regler for meddelelse af tidsubegrænset Aufenthaltsurlaubnis, jf. nærmere Ausländergesetz §§ 25 og 26.

Under tilsvarende betingelser kan der meddeles tidsubegrænset Aufenthaltserlaubnis til en udlænding med Aufenthaltsbefugnis i 8 år, og hvis underhold er sikret, jf. Ausländergesetz § 35.

4. Efter Ausländergesetz § 27 er Aufenthaltsberechtigung en opholdstilladelse, som tidsmæssigt og omfangsmæssigt er ubegrænset. Der kan ikke knyttes betingelser og pålæg til en sådan tilladelse.

En Aufenthaltsberechtigung giver ligesom en tidsubegrænset Aufenthaltserlaubnis, jf. pkt. 3, udlændingen retlig beskyttelse mod, at opholdstilladelsen inddrages eller gøres tidsbegrænset, selv om grundlaget for opholdstilladelsen efterfølgende bortfalder. En udlænding med Aufenthaltsberechtigung kan imidlertid kun udvises under snævrere betingelser end en udlænding med en tidsubegrænset Aufenthaltserlaubnis, jf. afsnit 16.5.6.

En udlænding har under visse nærmere betingelser retskrav på meddelelse af "Aufenthaltsberechtigung". Den pågældende skal således have haft Aufenthaltserlaubnis i 8 år eller tidligere have haft Aufenthaltsbefugnis og derefter i 3 år have haft tidsubegrænset Aufenthaltserlaubnis. Den pågældende skal endvidere have sikret sit underhold og sin alderspension, i 3 år have haft i det væsentlige et straffrit levned, ligesom betingelserne for at meddele tidsubegrænset Aufenthaltserlaubnis (stadig) skal være opfyldt, jf. nærmere Ausländergesetz § 27.

16.5.4. Udvisning på grund af særlig farlighed

Den ene udvisningsgrund er udvisning på grund af særlig farlighed, jf. Ausländergesetz § 47. Denne udvisningsgrund dækker alene over udøvelse af kriminalitet i Tyskland.

Udvisningsgrunden kan opdeles i to undergrupper: Ved særlig farlig kriminalitet af større grovhed finder udvisning sted efter Ausländergesetz § 47, stk. 1. Ved særlig farlig kriminalitet af mindre grovhed finder udvisning sted efter Ausländergesetz § 47, stk. 2.

16.5.4.1. Obligatorisk udvisning på grund af farlig kriminalitet af større grovhed

Det tyske forbundsindenrigsministerium har oplyst, at udvisning ved særlig farlig kriminalitet af større grovhed efter Ausländergesetz § 47, stk. 1, er obligatorisk. Er den lovmæssige betingelse for udvisning opfyldt, skal udlændingen udvises, uden at der må foretages nogen skønsmæssig afvejning.

Efter Ausländergesetz § 47, stk. 1, udvises en udlænding på grund af særlig farlighed, hvis udlændingen:

- endeligt er idømt friheds- eller ungdomsstraf på mindst 5 år for en eller flere forsætlige forbrydelser,
- flere gange endeligt er idømt friheds- eller ungdomsstraf på i alt mindst 8 år for forsætlige forbrydelser eller ved den sidste endelige pådømmelse er idømt sikkerhedsforvaring, eller
- endeligt er idømt en ungdomsstraf på mindst 2 år eller frihedsstraf for en forsætlig forbrydelse efter loven om euforiserende stoffer, og straffen ikke er gjort betinget.

Udvisning på grund af særlig farlighed er (bortset fra udvisning som følge af overtrædelse af loven om euforiserende stoffer efter § 47, stk. 2, nr. 2) knyttet til den straffølge, der udmåles i den enkelte sag, og ikke til lovbestemmelsens generelle strafferamme.

16.5.4.2. Udvisning på grund af særlig farlig kriminalitet af mindre grovhed

Udvisning ved særlig farlig kriminalitet af mindre grovhed er reguleret i Ausländergesetz § 47, stk. 2. Det tyske forbundsindenrigsministerium har oplyst, at bestemmelsen er en normal-udvisningsregel, dvs. når den lovmæssige betingelse er opfyldt, skal udvisning som regel finde sted, uden at der må foretages nogen skønsmæssig afvejning. Udvisning kan alene undlades, hvis der ved den berørte person, omstændighederne ved det strafba-

re forhold eller ved de eventuelle følger af en udvisning for udlændingen foreligger sådanne særlige fra hovedreglen afvigende forhold, som utvivlsomt imødegår det i § 47, stk. 2, opstillede "fareundgåelseskriterium" ("Gefährdungsvermeidung") og retfærdiggør en favorisering ("Besserstellung") af den pågældende udlænding i forhold til andre udlændinge i sammenlignelige situationer. Dette er det eneste tilladelige tema for skønsudøvelsen. Der er tale om en lovfæstet prioriteringsregel.

Efter Ausländergesetz § 47, stk. 2, udvises en udlænding som regel, hvis udlændingen:

- endeligt er idømt en ungdomsstraf på mindst 2 år eller frihedsstraf for en eller flere forsætlige forbrydelser, og straffen ikke er gjort betinget,
- i strid med loven om euforiserende stoffer uden tilladelse dyrker, fremstiller, indfører, udfører, sælger, udleverer eller på anden måde omsætter eller handler med euforiserende stoffer eller opfordrer til en sådan handling eller medvirker hertil.

16.5.5. Fakultativ udvisning af hensyn til statens sikkerhed

Den anden udvisningsgrund er udvisning af hensyn til statens sikkerhed, jf. Ausländergesetz §§ 45 og 46.

Det tyske forbundsindenrigsministerium har oplyst, at udvisning efter denne udvisningsgrund er fakultativ. Afgørelse om udvisning træffes efter en skønmæssig afvejning af alle omstændigheder i den enkelte sag, når den lovmæssige betingelse er opfyldt.

Den lovmæssige betingelse for udvisning er, at den pågældende udlændings ophold truer Tysklands offentlige sikkerhed og orden eller andre betydelige interesser, jf. Ausländergesetz § 45, stk. 1.

Denne lovmæssige betingelse afgrænses i Ausländergesetz § 46 ved en række eksempler på forhold, der kan begrunde udvisning. Opremsningen af udvisningsgrunde i Ausländergesetz § 46 er ikke udtømmende, omend § 46 in-

to?

deholder de udvisningsgrunde, der får betydning i praksis. Der kan træffes beslutning om udvisning alene med hjemmel i § 45, stk. 1, hvis det forhold, der kan begrunde udvisning, undtagelsesvis ikke er omfattet af nogen af de i § 46 anførte eksempler. På den anden side kan der ikke udvises med henvisning til § 45, såfremt det forhold, der skal udvises for, er udtømmende reguleret i regeleksemplerne i § 46.

Efter Ausländergesetz § 46 kan der således især ske udvisning af en ud-lænding, hvis den pågældende:

- bringer Tysklands frie demokratiske samfundssystem eller sikkerhed i fare, eller den pågældende i forbindelse med forfølgning af politiske mål deltager i voldsanvendelse, offentligt opfordrer til voldsanvendelse eller truer med voldsanvendelse,
- ikke kun i enkelte tilfælde eller i ubetydeligt omfang har overtrådt rets-forskrifter eller domstols- eller myndighedsafgørelser eller -bestemmelser eller har begået en forbrydelse i udlandet, som i Tyskland anses for en forsætlig forbrydelse,
- overtræder en for udøvelsen af prostitution gældende retsfor skrift eller myndighedsbestemmelse,
- bruger heroin, kokain eller lignende farlige euforiserende stoffer og ikke er villig til at underkaste sig den fornødne behandling, som tjener til ud-lændingens rehabilitation, eller unddrager sig en sådan,
- på grund af sin adfærd udgør en fare for den offentlige sundhed eller i læn-gere tid er husvild,
- har modtaget socialhjælp eller er nødt til at modtage socialhjælp til sig selv, til sine familiemedlemmer, der opholder sig i Tyskland, og som ud-lændingen generelt skal forsørge, eller til personer i sin husstand, som ud-lændingen har forsørget eller på grund af et tilsagn er forpligtet til at for-sørge, eller
- får hjælp til opdragelse og uddannelse uden for sin egen familie eller

hjælp til unge, der er fyldt 18 år, i medfør af sociallovbogens 8. bog; udvisning er dog udelukket for mindreårige, hvis forældre eller den af forældrene, der har forældremyndigheden, opholder sig lovligt i Tyskland.

Udvisning som følge af statens sikkerhed har således et bredere anvendelsesområde end alene sikkerhedsmæssige betænkeligheder ved udlændingens fortsatte ophold i Tyskland, idet også visse former for kriminalitet (forsætlig forbrydelse i udlandet, narkotikakriminalitet og prostitution), overtrædelse af retsfor skrifter eller domstols- eller myndighedsafgørelser samt modtagelse af offentlig forsørgelse (socialhjælp eller uddannelsesstøtte) henregnes under denne udvisningsgrund.

Når den lovmæssige betingelse er opfyldt, træffes afgørelsen af, om der på denne baggrund skal ske udvisning, efter en skønsmæssig afvejning. Efter Ausländergesetz § 45, stk. 2, skal der ved afgørelsen tages hensyn til:

- varigheden af udlændingens lovlige ophold og hans beskyttelsesværdige personlige, økonomiske og øvrige tilknytning til Tyskland,
- udvisningsfølgerne for udlændingens familiemedlemmer, som lovligt opholder sig i Tyskland, og som lever i familiefællesskab med udlændingen, og
- om der foreligger omstændigheder, som kan begrunde Duldung, jf. nærmere afsnit 16.5.8.

Efter Ausländergesetz § 46, nr. 2, kan der som ovenfor nævnt ske udvisning, hvis en udlænding ikke kun i enkelte tilfælde eller i ubetydeligt omfang har overtrådt retsfor skrifter eller domstols- eller myndighedsafgørelser. Efter denne bestemmelse er der hjemmel til efter et skøn at foretage udvisning som følge af overtrædelser af bestemmelser om opholds- og arbejdstilladelse, næring samt socialhjælp.

Udvisning kan således komme i betragtning ved overtrædelser af bestemmelser om opholdstilladelse (indrejse, opholdstilladelse, forlængelse af opholdstilladelse, betingelser knyttet til en tilladelse). Den pågældende overtrædelse skal dog krænke betydelige tyske interesser, jf. Ausländergesetz § 45, stk. 1.

Derimod er det ikke nødvendigt at foretage udvisning ved ulovlig indrejse.

Dette skyldes, at en udlænding, der vil indrejse ulovligt i Tyskland, dvs. vil indrejse uden fornødent pas eller visum, eller genindrejser på trods af et gældende indrejseforbud, skal afvises ved grænsen, jf. Ausländergesetz § 60, stk. 1, jf. § 58, stk. 1. Er udlændingen indrejst ulovligt i Tyskland, skal den pågældende tilbagesendes inden 6 måneder efter den ulovlige indrejse, jf. Ausländergesetz § 61, stk. 1.

16.5.6. Særlig beskyttelse mod udvisning

Efter Ausländergesetz § 48, stk. 1, nyder en række udlændinge en særlig beskyttelse mod udvisning. Dette gælder både udvisning af hensyn til statens sikkerhed og udvisning på grund af særlig farlighed.

Det drejer sig om udlændinge, der

- er i besiddelse af Aufenthaltsberechtigung, jf. afsnit 16.5.3
- er i besiddelse af en tidsubegrænset Aufenthaltserlaubnis og er født i Tyskland eller er kommet dertil som mindreårig, dvs. 2. og 3. generations indvandrere, jf. afsnit 16.5.3.
- er i besiddelse af en tidsubegrænset Aufenthaltserlaubnis og samlever i ægteskab med en af de under nr. 1 og 2 nævnte udlændinge,
- lever i familiemæssigt fællesskab med et tysk familiemedlem,
- anerkendte flygtninge,
- udlændinge fra krigs- og borgerkrigshærgede områder med en Aufenthaltsbefugnis, jf. Ausländergesetz § 32 a og afsnit 16.5.3.

Disse grupper af udlændinge kan kun udvises, hvis der foreligger tungtvægende hensyn til den offentlige sikkerhed og orden, jf. Ausländergesetz § 48, stk. 1.

Den obligatoriske udvisning efter Ausländergesetz § 47, stk. 1, bliver endvidere for denne gruppe udlændinge en normal-udvisningsregel, således at der kun som regel sker udvisning, hvis de i § 47, stk. 1, nævnte betingelser foreligger.

Normal-udvisningsbestemmelsen i Ausländergesetz § 47, stk. 2, bliver for de udlændinge, der er omfattet af § 48, stk. 1, en ren fakultativ regel, således at der kun kan ske udvisning efter et skøn, hvis de i § 47, stk. 2, nævnte betingelser foreligger, jf. § 47, stk. 3.

En mindreårig udlænding kan ikke udvises på grund af særlig farlighed af de i Ausländergesetz § 47, stk. 1, og stk. 2, nr. 1, nævnte grunde, jf. § 47, stk. 3. Opholder forældrene eller den af forældrene, der har forældremyndigheden, sig lovligt i Tyskland, kan vedkommende ikke udvises, medmindre den mindreårige endeligt er dømt for vedholdende begåede, ikke ubetydelige, forsætlige forbrydelser, grove forbrydelser eller én særlig grov forbrydelse, jf. § 48, stk. 2.

Unge mellem 18 og 21 år, som er opvokset i Tyskland og bor sammen med deres forældre, udvises kun af de i Ausländergesetz § 47, stk. 1, stk. 2, nr. 1, og stk. 3, nævnte grunde, jf. Ausländergesetz § 48, stk. 2.

Unge mellem 18 og 21 år, som er opvokset i Tyskland, og som er i besiddelse af en tidsbegrænset Aufenthaltserlaubnis, eller Aufenthaltsberechtigung, kan alene efter et skøn udvises af de § 47, stk. 1 og 2, nævnte grunde, jf. Ausländergesetz § 47, stk. 3.

En beslutning om udvisning af en asylansøger er efter Ausländergesetz § 48, stk. 3, betinget af, at asylsagen afsluttes uden ankemulighed og uden meddelelse af asyl. Den endelige afgørelse af asylsagen må derfor afventes.

Den pågældende asylansøgers aktuelle opholdsretlige status berøres derfor ikke i første omgang af en beslutning om udvisning. Retsvirkningerne af udvisning indtræder først, når ankemulighederne i relation til afslag på asylansøgningen er udtømt, eller asylansøgningen er tilbagekaldt.

Det bemærkes herved, at en asylansøger efter de nærmere bestemmelser i

Asyl Verfahrngsgesetz § 55 ff har ret til at opholde sig på et modtagelse-scenter, mens asylsagen er verserende. Denne ret, der benævnes Aufenthaltsgestattung, er ikke en egentlig opholdstilladelse (Aufenthalts-genehmigung), jf. afsnit 16.5.3.

Den asylansøger, der har fået endeligt afslag på asyl, kan uden yderligere betingelser udvises i medfør af Ausländergesetz §§ 45 - 47.

En asylansøger vil endvidere kunne udvises af tungtvejende hensyn til den offentlige sikkerhed og orden, uanset at asylsagen stadig er verserende, jf. § 48, stk. 3, jf. stk. 1. Dette skyldes, at også en asylansøger, der har fået asyl, vil kunne udvises af denne grund, jf. § 48, stk. 1, nr. 5.

Også en asylansøger, til hvem der efter Asylverfahrngsgesetz er givet en ek-sigibel udsendelsesmeddelelse (Androhung der Abschiebung), jf. afsnit 16.5.8., vil kunne udvises, uanset at asylsagen stadig er verserende, jf. § 48, stk. 3. Udvisning kan i så fald ske uden yderligere betingelser i medfør af Ausländergesetz §§ 45-47.

Uanset den juridiske afslutning på opholdet ved udvisning skal de i Aus-ländergesetz § 53 nævnte udsendeshindringer tages i betragtning i hver enkelt sag, også for udviste asylansøgere, jf. afsnit 16.5.8.

Får en asylansøger asyl, er vedkommende som anerkendt asylberettiget om-fattet af den særlige beskyttelse mod udvisning efter § 48, stk. 1, nr. 5, jf. ovenfor.

16.5.7. Retsvirkninger af udvisning

En af retsvirkningerne af en gyldigt besluttet udvisning er, at den udlæn-ning, som udvises, ikke på ny må indrejse i Tyskland og opholde sig dér. Der må heller ikke udstedes nogen opholdstilladelse til den pågældende, selv om forudsætningerne herfor i øvrigt isoleret set måtte være opfyldt, jf. i det hele Ausländergesetz § 8, stk. 2. Forsøger en udvist udlænding i strid med udvisningsbeslutningen at indrejse på ny, skal udlændingen afvises ved grænsen, jf. nærmere Ausländergesetz § 60, stk. 1, jf. § 58, stk. 1, nr. 3.

Tidsbegrænsning af indrejseforbud

Ønsker en udvist udlænding - for senere at kunne indrejse i Tyskland igen og opholde sig dér - at undgå virkningerne af en beslutning om udvisning (evt. også af udsendelsen), må den pågældende rejse en forvaltningssag med henblik på at tidsbegrænse indrejseforbuddet i henhold til Ausländergesetz § 8, stk. 2, 3. pkt. Tidsbegrænsningen er en i forhold til udvisningen selvstændig bestemmelse, som træffes ved forvaltningsakt.

Kompetencen med hensyn til tidsmæssige begrænsninger af en udvisning i medfør af § 8, stk. 2, ligger hos den delstats udlændingemyndighed (Ausländerbehörde), som har truffet bestemmelse om udvisning og eventuel udsendelse. Ønsker en udvist udlænding at tage ophold inden for en anden delstats jurisdiktion, kan tidsbegrænsninger i relation til en udvisning kun ændres eller ophæves af denne anden delstats udlændingemyndigheder med samtykke fra udlændingemyndighederne i den delstat, som traf den oprindelige beslutning om udvisning, jf. Ausländergesetz § 64, stk. 2.

Efter tysk ret kan formålet med en udvisningsbeslutning være opnået, hvis udlændingen i en bestemt periode opholder sig uden for Tyskland. Et indrejseforbud tidsbegrænses derfor som regel efter anmodning, if. Ausländergesetz § 8, stk. 2, 2. pkt. Efter denne bestemmelses ordlyd regnes indrejseforbuddet først fra den pågældende udlændings udrejse.

Længden af et indrejseforbud afhænger bl.a. af den tid, der er forløbet siden udvisningsbeslutningen; af eventuelle ændringer i de for udvisningen afgørende omstændigheder; samt af ændringer i den oprindelige risikovurdering, som var afgørende for udvisningen.

Faktiske forhold, som eventuelt kan begrunde, at et indrejseforbud bliver tidsbegrænset, er f.eks.. indgåelse af ægteskab med en tysk statsborger eller med en i Tyskland boende person, eftergivelse af straf efter prøvetidens udløb, løsladelse på prøve efter delvis afsoning af straf.

Forhold, som kan begrunde afslag på en ansøgning om tidsbegrænsning af et indrejseforbud, kan være, at den pågældende udlænding ikke har betalt omkostningerne til sin udsendelse, ikke har opfyldt sine offentligretlige for-

pligteiser under opholdet i Tyskland eller i strid med et indrejseforbud er genindrejst i Tyskland.

Opholdstilladelse eller visum inden udløbet af indrejseforbud

Har en udlændingemyndighed meddelt afslag på en ansøgning om at tidsbegrænse en udlændings indrejseforbud, kan den pågældende ikke meddeles opholdstilladelse, jf. Ausländergesetz § 8, stk. 2. Det er således ikke muligt - eventuelt ved en visumansøgning med efterfølgende sagsanlæg ved forvaltningsdomstolen (Verwaltungsgericht) mod den tyske stat - indirekte at søge indrejseforbuddet tidsbegrænset. Dette bliver imidlertid hyppigt forsøgt. Undtagelsesvis kan en udlænding inden udløbet af den pågældendes indrejseforbud i henhold til § 8, stk. 2, nr. 2, få tilladelse til kortvarigt at indrejse i Tyskland, når tvingende grunde kræver hans tilstedeværelse, eller nægtelse af en sådan tilladelse ville medføre en urimelig ulempe, jf. § 9, stk. 3.

16.5.8. Udsendelse

En udvist udlænding skal som enhver anden udrejsepligtig udlænding udsendes., hvis udlændingen ikke frivilligt er udrejst ved udrejse fri stens udløb, jf. Ausländergesetz § 49, stk. 1.

Udlændingemyndighederne i delstaterne, som er ansvarlige for meddelelse af en beslutning om udsendelse, pålægges hermed - af hensyn til at bevare ensartethed mellem delstaterne - en legal pligt til at gennemføre udrejsepligten, medmindre der foreligger de i Ausländergesetz nærmere opregnede grunde til at udsætte udsendelsen, jf. nedenfor. Den med udvisningsbeslutningen forbundne pligt til udrejse består, uanset om den udviste hidtil har opholdt sig retmæssigt eller ulovligt i Tyskland. En bestående opholdsret ophører med udvisningen.

En beslutning om udsendelse, herunder udrejsefristen, skal meddeles udlændingen efter de nærmere regler i Ausländergesetz § 50 (Androhung der Abschiebung). Meddelelsen skal indeholde en angivelse af, til hvilken stat udsendelse sker. En sådan meddelelse sker i forbindelse med beslutningen

om, at en udlænding skal udrejse af Tyskland. Udlændingemyndighederne i delstaterne ("Die Ausländerbehörde") er ansvarlig for meddelelsen, jf. § 63, stk. 1, mens politiet står for tilbagesendelsen (anholdelse, gennemtvvingen af en udlændings udrejsepligt og udsendelse), jf. § 63, stk. 6.

I visse situationer kan udsendelse af en udrejsepligtig udlænding udsættes ifølge Ausländergesetz. I disse situationer meddeles der den udrejsepligtige udlænding en beslutning om en tidsmæssig udsættelse af udsendelsen (Duldung). Dette er ikke en opholdstilladelse (Aufenthaltsgenehmigung), jf. Ausländergesetz § 5, men en tilkendegivelse af, at udsendelse i en periode ikke vil finde sted. Meddelelse af Duldung er kun tilladt, hvis der under visse betingelser foreligger en lovmæssig grund til at meddele Duldung, jf. Ausländergesetz § 55, stk. 1.

I en række tilfælde foreligger der efter Ausländergesetz udsendelseshindringer, som er obligatoriske for udlændingemyndighederne i delstaterne, dvs. de pågældende myndigheder har pligt til at undlade at udsende de udlændinge, der er omfattet af disse udsendelseshindringer. Meddelelse af Duldung er i disse situationer obligatorisk. Det drejer sig om følgende:

- anerkendte flygtninge (§ 51, stk. 2),
- udlændinge med en verserende asylsag; udlændingemyndighederne må her afvente asylmyndighedernes afgørelse i asylsagen og skal ikke tage stilling til, om der er forfølgelsesrisiko, (§ 51, stk. 2)

Udsendelse af anerkendte flygtninge og udlændinge med en verserende asylsag kan dog alligevel ske, hvis de pågældende af tungtvejende grunde anses for at udgøre en trussel mod Forbundsrepublikken Tysklands sikkerhed eller udgør en fare for den offentlige orden, fordi den pågældende er endeligt dømt for en særlig alvorlig strafbar handling (einer besonders schweren Straftat), jf. § 51, stk. 3, og § 52.

Udsendelse må endvidere ikke ske, hvis der foreligger:

- individuel konkret fare for tortur (§ 53, stk. 1),
- fare for dødsstraf, hvis det ligger fast, at udlændingen eftersøges som lovovertræder i modtagerstaten (§ 53, stk. 2),

- en verserende udleveringsanmodning (§ 53, stk. 3); udlændingen kan ikke udsendes til denne stat, førend der er truffet afgørelse om udleverings-spørgsmålet,
- udsendelsen er i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (§ 53, stk. 4).

Den generelle fare for, at en udlænding i et andet land risikerer strafferetlig prøvelse og straf, og - medmindre andet følger af § 53, stk. 1-4, - den konkrete fare for lovmæssig straf efter en anden stats lovgivning er derimod ikke en udsendelsehindring, jf. § 53, stk. 5.

Meddelelse af Duldung er i de ovennævnte situationer efter § 55, stk. 2, obligatorisk, sålænge udsendelsen af den pågældende er umulig på grund af retlige eller faktiske forhold.

Obligatoriske udsendelsehindringer og dermed obligatoriske grunde til meddelelse af Duldung er endvidere efter § 55, stk. 2, de tilfælde, hvor udsendelse af andre retlige grunde er umulig (f.eks. på grund af frihedsberøvelse som led i en strafforfølgning) eller af faktiske grunde er umulig (f.eks. på grund af manglende rejselegitimation eller transporthindringer).

I en række tilfælde foreligger der efter Ausländergesetz udsendelsehindringer, som er fakultative for udsendesmyndighederne i delstaterne, dvs. udlændingemyndighederne i delstaterne kan træffe beslutning om at anvende udsendelsehindringen, men har ikke pligt til at anvende den. Hvis det besluttet at undlade udsendelse under henvisning til en sådan udsendelsehindring, er meddelelsen af Duldung obligatorisk. Det drejer sig om følgende:

- en betydelig konkret fare for den udsendte udlændings helbred, liv eller frihed, (§ 53, stk. 6),
- et generelt udsættelsesstop for en bestemt udlændingegruppe efter de nærmere regler i § 54.

En generel fare for en bestemt befolkningsgruppe f.eks. på grund af krig eller borgerkrig kan ikke tages i betragtning ved anvendelsen af bestemmel-

sen i § 53, stk. 6. Derimod kan der tages hensyn hertil ved beslutningen efter § 54.

De øverste del statsmyndigheder kan af folkeretlige eller humanitære grunde eller til sikring af Tysklands politiske interesser beslutte, at udsendelsen af udlændinge fra bestemte stater eller i øvrigt af udlændinge tilhørende andre udlændingegrupper generelt eller til bestemte stater udsættes i 6 måneder. For at sikre ensartethed mellem delstaterne skal en sådan beslutning tiltrædes af det tyske forbundsindenrigsministerium, når udsendelsen udsættes i mere end 6 måneder, jf. § 54.

Meddelelse af Duldung er obligatorisk, hvis det er blevet besluttet at udsætte udsendelsen i henhold til § 53, stk. 6, eller § 54, jf. § 55, stk. 2.

I en række situationer er der en fakultativ mulighed for meddelelse af Duldung.

En udlænding kan meddeles Duldung, så længe udrejse fri sten kan anfægtes, eller såfremt påtrængende humanitære eller personlige grunde eller betydelige offentlige interesser fordrer den pågældendes midlertidige fortsatte tilstedeværelse i Tyskland, jf. § 55, stk. 3.

Er det retsgyldigt besluttet, at udsendelse af en udlænding kan finde sted, kan der kun meddeles Duldung, når udsendelsen af retlige eller faktiske grunde er umulig, eller når udsendelsen i henhold til § 54 er blevet udsat. Meddelelsen af Duldung af de i § 53, stk. 6, 1. afsnit, nævnte grunde kan ske i det omfang, der i udsendelsesmeddelelsen er taget forbehold herom, jf. § 55, stk. 4.

16.5.9. Kompetence- og klageregler

Forbundsmyndigheder/delstatsmyndigheder

Kompetent til at træffe afgørelse om udvisning er udelukkende udlændingemyndighederne i delstaterne, jf. Ausländergesetz § 63, stk. 1. Gennemførelse af en udsendelse foretages af politiet i den pågældende delstat, jf. § 63, stk. 3.

Kompetencen mellem forbundsstaten og delstaterne er fordelt således, at forbundsmyndighederne er ansvarlige for lovgivningen på udlændingeområdet, medens delstatsmyndighederne i eget regi gennemfører udlændingeretten, jf. Ausländergesetz § 63, stk. 1, 5 og 6 i modsætning til samme lovs § 63, stk. 3 og 4.

Delstaterne er endvidere enekompetente med hensyn til udlændingemyndighedernes organisatoriske opbygning og kan i den forbindelse bestemme, at kun en eller flere bestemte udlændingemyndigheder har kompetencen vedrørende bestemte opgaver, jf. Ausländergesetz § 63, stk. 1.

På en række områder har forbundsmyndighederne dog beføjelser vedrørende gennemførelsen af udlændingeretten.

En bekendtgørelse i en delstat om, at udlændinge eller bestemte grupper af udlændinge ikke udvises eller som regel ikke udvises, selv om de opfylder betingelserne i Ausländergesetz § 45-46 for at kunne udvises på grund af hensyn til statens sikkerhed, skal dog godkendes af forbundsindenrigsministeren jf. Ausländergesetz § 45, stk. 3.

En beslutning i en delstat om et generelt udsendelsesstop for bestemte udlændirige grupper kræver forbundsindenrigsministerens samtykke, hvis udsendelsesstoppet varer længere end 6 måneder, jf. Ausländergesetz § 54.

Forbundsindenrigsministeren kan med Forbundsrådets samtykke gennem almindelige forvaltningsforskrifter bl.a. fastsætte regler for, hvilken udlændingemyndighed der er kompetent, hvis udlændingemyndighederne i flere delstater efter delstaternes egne regler er kompetente, eller ingen udlændingemyndighed i nogen delstat erklærer sig kompetent, jf. § 63, stk. 2. Dette får også betydning for beslutninger om udvisning.

En udlænding, mod hvem der bl.a. er indledt en strafferetlig undersøgelse, kan kun udvises og udsendes med forbundsstatsadvokatens samtykke, jf. § 64, stk. 3.

I Ausländergesetz § 65 er forbundsmyndighederne endvidere tillagt meget begrænsede instruktionsbeføjelser.

Administrativ klage /domstolsprøvelse

En udvisningsbeslutning kan omgøres under en forvaltningssag (administrativ klage, "Widerspruch") eller under en retssag (anfægtelsessøgsmål, "Anfechtungsklage").

Mod beslutninger om udvisning i henhold til Ausländergesetz kan den berørte udlænding efter den almindelige forvaltningsprocesret rejse en administrativ klagesag (Widerspruch) ved den overordnede administrative myndighed inden en måned efter meddelelsen af en beslutning om udvisning. Denne administrative klage har opsættende virkning, jf. forvaltningsdomstolslovens (Verwaltungsgerichtsordnung) § 80, stk. 1.

Opretholdes udvisningsbeslutningen ved den administrative klagesag, kan udlændingen inden en måned efter meddelelsen af klagesagsbeslutningen indgive anfægtelsessøgsmål (Anfechtungsklage) ved forvaltningsdomstolene (die Verwaltungsgerichte). Også dette anfægtelsessøgsmål har opsættende virkning, jf. forvaltningsdomstolslovens § 80, stk. 1.

Hverken administrativ klage eller anfægtelsessøgsmål har dog opsættende virkning, hvis den konkrete udlændingemyndighed træffer beslutning om omgående fuldbyrdelse (sofortvollzug), jf. forvaltningsdomstolslovens § 80, stk. 2, nr. 4. Har en udlændingemyndighed truffet afgørelse om omgående fuldbyrdelse af en beslutning om udvisning, kan den administrative klages opsættende virkning dog genindtræde under en hasteprocedure ved forvaltningsdomstolene, jf. forvaltningsdomstolslovens § 80, stk. 5.

Udvisningsafgørelser kan således, ligesom alle andre forvaltningsafgørelser, prøves af forvaltningsdomstolene under et anfægtelsessøgsmål. Det bemærkes, at der hverken med hensyn til udlændingesager eller andre forvaltningsretlige sager i de enkelte delstater er forskel på domstolenes system og opbygning.

Forvaltningsdomstolene behandler spørgsmål om retlige mangler og spørgsmål om undladt eller fejlagtig skønsudøvelse i forbindelse med forvaltningsakter. Ved prøvelsen af retmæssigheden af en udvisningsbeslutning skal der tages udgangspunkt i forholdene på tidspunktet for den sene-

ste myndighedsafgørelse. Afgørende er således den retlige og faktiske situation på det tidspunkt, hvor forvaltningsmyndigheden traf afgørelse i klagesagen.

Da udvisning på grund af sine retsvirkninger er den mest indgribende foranstaltning til afslutning af en udlændings ophold, opstiller forvaltningsdomstolene som regel strenge betingelser ved prøvelsen af udvisningsbeslutninger. Også spørgsmålet om, hvorvidt myndighederne har foretaget en retmæssig udøvelse af det skøn, som er tillagt dem i henhold til Ausländergesetz §§ 45 og 46, prøves i den forbindelse.

16.5.10. Reglerne om udvisning af personer omfattet af Det Europæiske Fællesskabs regler om retten til fri bevægelighed

Der gælder særlige regler om udvisning af udlændinge, der er omfattet af den europæiske fællesskabsrets regler om fri bevægelighed. Disse bestemmelser findes i den tyske EØF-opholdslov (Gesetz über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft). Udvisningsreglerne i Ausländergesetz finder for så vidt ikke anvendelse på disse personer. EØF-opholdsloven implementerer Rådets direktiv af 24. februar 1964 (64/221/EØF) og Rådets direktiv af 15. oktober 1968 (68/360/EØF).

Personer, som efter EØF-opholdsloven er omfattet af den frie bevægelighed, nyder udvidet beskyttelse mod udvisning.

Ifølge EØF-opholdslovens § 12, stk. 1, 1. pkt., kan personer omfattet af loven kun udvises af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Efter § 12, stk. 3, kan der kun ske udvisning af hensyn til den offentlige orden og sikkerhed, hvis udlændingen ved sin personlige adfærd giver anledning hertil. Heraf følger, at udvisning af personer, som er omfattet af den fri bevægelighed i EF, kun kan begrundes af specialpræventive hensyn.

Efter EØF-opholdslovens § 12, stk. 1, 2. pkt., kan udlændinge, som er i besiddelse af en tidsbegrænset EØF-opholdstilladelse i henhold til EØF-opholdslovens § 7 a, alene udvises af tungtvejende hensyn til den offentlige sikkerhed og orden.

Derimod kan udlændinge, som er omfattet af reglerne om fri bevægelighed og kun har en tidsbegrænset EØF-opholdstilladelse, udvises i overensstemmelse med bestemmelserne i Ausländergesetz § 47, stk. 1, om obligatorisk udvisning, og § 47, stk. 2, om normal-udvisning.

EØF-opholdslovens § 12, stk. 4, indeholder dog den begrænsning, at en domfældelse for strafbart forhold ikke i sig selv kan begrunde udvisning. Der skal foreligge yderligere omstændigheder. Sådanne kan være graverende eller særlige ledsagende omstændigheder ved den strafbare handling, og at der skønnes at være gentagelsesfare.

En lignende beskyttelse mod udvisning nyder også tyrkiske statsborgere, som omfattes af artikel 6 i beslutning nr. 1/80 fra Associeringsrådet EØF-Tyrkiet om udvikling af associeringen (ARB 1/80).

16.6. Sammenligning af reglerne om udvisning i Danmark, Norge, Sverige, Finland og Tyskland

Den følgende sammenligning bygger alene på de indhentede oplysninger om regelsættene vedrørende udvisning i Danmark, Norge, Sverige, Finland og Tyskland. Det har ikke været muligt at indhente oplysninger om praksis for anvendelsen af reglerne i en sådan grad, at der kan foretages en sammenligning af de nævnte landes anvendelse af reglerne.

16.6.1. Udvisning ved dom eller administrativ udvisning

Norge, Finland og Tyskland har alene regler om administrativ udvisning, mens Danmark og Sverige har regler om såvel administrativ udvisning som udvisning ved dom.

En beslutning om administrativ udvisning vil dog efterfølgende - eventuelt med opsættende virkning - ifølge det enkelte lands regler om domstolsprøvelse kunne prøves ved domstolene. Navnlig i Finland og Tyskland er der regler om udstrakt adgang til domstolsprøvelse med opsættende virkning.

I både Danmark og Sverige er det således, at domstolene har kompetence til i forbindelse med en straffesag at træffe afgørelse om udvisning på grund af strafbart forhold.

I Danmark kan udvisning som følge af visse former for bagatelagtig kriminalitet (bl.a. mindre berigelseskriminalitet og misbrug af euforiserende stoffer) dog ske administrativt, jf. udlændingelovens § 25.

I Sverige blev der med virkning fra den 1. juli 1995 indført mulighed for, at udvisning kan ske administrativt, hvis en opholdstilladelse tilbagekaldes, fordi udlændingen har handlet på en sådan måde, at der er alvorlige indsigelser mod hans levevis, jf. utlänningslagens kapitel 2, § 11, stk. 1, nr. 2, og kapitel 4, § 6. Dette indebærer, at det nu i princippet er tilstrækkeligt, at udlændingen dømmes for et strafbart forhold, selv om dette forhold ikke har været så alvorligt, at retten har fundet grundlag for at udvise den pågældende. En enkelt dom vil dog ikke være tilstrækkelig for at foretage administrativ udvisning. Der skal foreligge andre alvorlige grunde til udvisning. Tilbagekaldelse kan dog kun finde sted, såfremt sagen er blevet rejst, inden den pågældende har været bosat i Sverige i 3 år med opholdstilladelse.

16.6.2. Fakultativ eller obligatorisk udvisning

Tyskland adskiller sig fra de (fleste) nordiske lande ved at have regler om, at delstatsmyndighederne i visse situationer har pligt til at foretage udvisning, jf. reglerne om obligatorisk udvisning på grund af særlig farlig kriminalitet af større grovhed i Ausländergesetz § 47, stk. 1, eller i visse situationer som regel skal foretage udvisning, jf. reglerne om udvisning af særlig farlig kriminalitet af mindre grovhed i Ausländergesetz § 47, stk. 2.

I de nordiske lande giver udlændingeloven alene myndighederne (og for Danmarks og Sveriges vedkommende: domstolene) en fakultativ adgang til under visse nærmere betingelser i loven at træffe afgørelse om udvisning. I Sverige skal myndighederne dog i forbindelse med et afslag på opholdstilladelse eller tilbagekaldelse af opholdstilladelse træffe afgørelse om udvisning, medmindre særlige grunde taler imod det, jf. utlänningslagens kapitel 4, § 6.

16.6.3. Udvisning som følge af kriminalitet

For så vidt angår udvisning på grund af kriminalitet - hvad enten udvisning sker ved dom (Sverige og Danmark) eller administrativt - kan der ved en umiddelbar sammenligning af de generelle lovregler i de enkelte lande konstateres relativt store forskelle i de krav til grovheden af den begåede kriminalitet, som i loven opstilles som betingelse for udvisning. Det bemærkes dog, at reglernes anvendelse i praksis kan udvise forskelle i forhold hertil.

I Danmark stilles der efter udlændingelovens § 24, nr. 4, krav om, at vedkommende konkret er idømt betinget eller ubetinget frihedsstraf for en lovovertrædelse, der efter sin strafferamme kan medføre fængselsstraf. Har en udlænding med henblik på varigt ophold opholdt sig mere end 2 år eller har fast bopæl her i landet, stilles der en række yderligere krav til såvel strafferamme og den konkrete i dømte straf, ligesom der skal foretages en vurdering af gentagelsesrisikoen eller retshåndhævelsessensyn. Betingelserne for udvisning skærpes, jo længere tids ophold en udlænding har haft her i landet.

I Norge kræves en strafferamme på 3 måneders fængsel, eller at den pågældende udlænding inden for de seneste 3 år i flere tilfælde er idømt fængselsstraf, jf. utlendingslovens § 29, 1. led, b. For udlændinge med opholdstilladelse kræves en strafferamme på 1 års fængsel, jf. utlendingslovens § 29, 2. led, og for udlændinge med "bosettingstilladelse" kræves en strafferamme på 3 års fængsel, jf. utlendingslovens § 30, 2. led, b. Udvisningsadgangen er her ved enkeltstående overtrædelser knyttet til strafferammen.

I Sverige stilles der foruden krav til strafferammen for den begåede lovovertrædelse også krav til den konkrete idømte straf, ligesom der skal ske en vurdering af gentagelsesrisikoen eller rethåndhævelsessensyn.

Der skal således være begået en lovovertrædelse, som efter sin strafferamme kan medføre fængsel; den pågældende udlænding skal konkret være idømt højere straf end bøde, og der kræves enten gentagelsesrisiko, eller at hensynet til retshåndhævelsen begrundet udvisning, jf. utlänningslagens kapitel 4, § 7.

Som anført ovenfor er der dog fra den 1. juli 1995 indført en undtagelse her-

fra ved adgangen til administrativ udvisning af en udlænding, der har handlet på en sådan måde, at der er alvorlige indsigelser mod hans levevis, jf. afsnit 16.6.1.

I Finland stilles der krav om, at lovovertrædelsen efter sin strafferamme kan medføre mindst 1 års fængsel, eller at den pågældende udlænding gentagne gange er dømt for forbrydelser, jf. utlänningslagens § 40, stk. 1, nr. 3. Ved udvisning for gentagen kriminalitet er der i praksis oftest tale om professionel kriminalitet.

I Tyskland indeholder lovgivningen et flerstrengt sæt kriterier for den begåede kriminalitet, som kan føre til udvisning af en udlænding.

Den tyske lovgivning indeholder adgang til at udvise på grund af særlig farlighed. En udlænding skal efter disse regler i reglen udvises, hvis udlændingen er idømt ubetinget frihedsstraf, jf. Ausländergesetz § 47, stk. 2, nr. 1. En udlænding skal udvises, hvis den pågældende er idømt mindst 5 års fængsel, flere gange for forsætlige lovovertrædelser er idømt frihedsstraf på i alt mindst 8 år, eller er dømt for visse narkotikaforbrydelser, jf. Ausländergesetz § 47, stk. 1. Udvisningsadgangen er her knyttet til den udmålte straf.

Den tyske lovgivning indeholder tillige adgang til at udvise af hensyn til statens sikkerhed, hvilket bl.a. giver mulighed for at udvise udlændinge, som ikke kun i enkelte tilfælde eller i ubetydeligt omfang har overtrådt retsfor skrifter eller domstols- eller myndighedsafgørelser eller overtræder lovgivningen om euforiserende stoffer eller prostitution. Også deltagelse i voldsanvendelse i forbindelse med forfølgning af politiske mål er omfattet af denne udvisningsgrund.

16.6.4. Udvisning af andre grunde end kriminalitet

16.6.4.1. Statens sikkerhed

For så vidt angår spørgsmålet om udvisning på grund af andre forhold end kriminalitet, er det et fællestræk for de adspurgte lande, at der er hjemmel

til at udvise udlændinge under hensyn til statens sikkerhed. I Sverige og Finland er der særlige udvisningsbestemmelser for spionagevirksomhed, som må antages at være omfattet af begrebet "statens sikkerhed" i de øvrige lande.

Hvor begrebet statens sikkerhed i de nordiske lande har et relativt snævert anvendelsesområde, har begrebet i Tyskland et bredere indhold, hvor også almene offentlige interesser af ordensmæssig karakter kan indgå. Således omfattes i Tyskland ikke ubetydelige overtrædelser af retsfor skrifter eller domstols- og myndighedsafgørelser, forsætlig forbrydelse i udlandet, besiddelse eller brug af euforiserende stoffer eller modtagelse af offentlig forsørgelse af denne udvisningsgrund. Tyskland har en specificeret eksempelopregning for anvendelsen af denne udvisningsgrund.

16.6.4.2. Manglende forsørgelse eller ulovlig næring

En række lande har regler om udvisning begrundet i den udvistes manglende forsørgelse (Finland og Tyskland) eller den udvistes ulovlige næring (Danmark og Sverige).

I Danmark kan en udlænding, som ikke har boet i Danmark i længere tid end de sidste 2 år, udvises, hvis den pågældende helt eller delvis ernærer sig på ulovlig vis, jf. udlændingelovens § 25, stk. 1. Det forhold, at udlændingen ikke har de fornødne midler til sit underhold her i landet, kan ikke i sig selv begrunde udvisning, men derimod inden for 3 måneder efter indrejsen afvisning, jf. udlændingelovens § 28, stk. 2, jf. stk. 1, nr. 4. Der kan efter udlændingelovens § 32, stk. 2, knyttes et indrejseforbud til en sådan afvisning.

I Norge kan manglende underhold ikke danne grundlag for udvisning. Det skal dog bemærkes, at underhold er en betingelse for meddelelse eller forlængelse af flere typer opholdstilladelse, jf. nærmere utlændingslovens § 13.

I Sverige var der tidligere mulighed for at udvise en udlænding på grund af asocialitet. Denne mulighed blev afskaffet ved en ændring af utlänningslagen i 1989. Det forhold, at en udlænding ikke kan forsørge sig selv, kan ikke (længere) i sig selv begrunde udvisning.

I Finland kan en udlænding udvises, såfremt han under et kort ophold i Finland har sat sig ude afstand til at forsørge sig selv, jf. utlänningslagens § 40, stk. 1, nr. 2.

I Tyskland kan en udlænding også ved ophold af længere varighed udvises, hvis vedkommende eller de personer, som vedkommende skal forsørge, har modtaget socialhjælp, jf. Ausländergesetz § 46, nr. 6.

16.6.4.3. Hensyn til den offentlige orden

Flere lande har regler om udvisning af hensyn til den offentlige orden (alkoholmisbrug, brug af euforiserende stoffer, den offentlige sundhed).

I Danmark er der ingen almindelig adgang til at udvise en udlænding af hensyn til den offentlige orden eller sundhed.

En udlænding, som ikke har boet i Danmark i længere tid end det sidste år, kan dog udvises, hvis den pågældende på grund af alkoholmisbrug jævnligt har givet anledning til ulempe for andre eller til forstyrrelse afro og orden, jf. udlændingelovens § 25, stk. 2, nr. 1, eller hvis den pågældende ulovligt besidder eller bruger euforiserende stoffer, jf. § 25, stk. 2, nr. 2.

Opmærksomheden henledes på, at en udlænding efter udlændingelovens § 28, stk. 2, jf. stk. 1, nr. 5, inden for 3 måneder fra indrejsen kan afvises, hvis hensyn til den offentlige orden eller sikkerheds- og sundhedsmæssige grunde tilsiger, at den pågældende ikke bør have ophold i Danmark. Der kan efter udlændingelovens § 32, stk. 2, knyttes et indrejseforbud til en sådan afvisning.

I Norge er der som hovedregel ikke hjemmel til at bortvise eller udvise udlændinge af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Personer, der er omfattet af EØS-aftalen, kan dog udvises af denne grund, jf. utlændingslovens § 58, 1. led, litra c, ligesom der er en teoretisk mulighed for at bortvise efter utlændingsloven § 27, litra g, af hensyn til den offentlige sundhed.

I Sverige var der tidligere mulighed for at udvise en udlænding på grund af asocialitet. Denne mulighed blev afskaffet ved en ændring af utlänningslagen i 1989. Som asocialitet ansås mest narkotikamisbrug, alkoholproblemer etc., og disse forhold udgør heller ikke nogen grund til at tilbagekalde opholdstilladelsen.

I Finland kan en udlænding udvises, hvis den pågældende gennem sin opførsel har vist, at han udgør en fare for andres sikkerhed, jf. utlänningslagens § 40, stk. 1, nr. 4. Adgang til udvisning på grund af hensynet til den offentlige sundhed findes ikke i Finland, idet dog personer omfattet af EØS-reglerne efter utlänningslagens § 40, stk. 3, kan udvises af hensyn, som hænger sammen med folkesundheden.

I Tyskland kan der af hensyn til statens sikkerhed bl.a. ske udvisning, hvis udlændingen overtræder lovgivningen om prostitution, bruger farlige euforiserende stoffer eller på grund af sin adfærd udgør en fare for den offentlige sundhed eller i længere tid er husvild, jf. Ausländergesetz § 46, nr. 3,4 og 5. Endvidere skal en udlænding som regel udvises ved besiddelse eller brug af euforiserende stoffer, jf. Ausländergesetz § 47, stk. 2, nr. 2, ligesom en udlænding skal udvises ved ubetinget frihedsstraf for en forsætlig forbrydelse efter loven om euforiserende stoffer, jf. Ausländergesetz § 47, stk. 1, nr. 3.

16.6.4.4. Overtrædelse af udlændingeloven

Det er et gennemgående træk i de undersøgte lande, at der med visse variationer er hjemmel til udvisning af udlændinge ved (visse former for) overtrædelse af udlændingelovgivningen. Det kan være indrejse i strid med landets regler om pas og visum, ulovligt ophold, arbejde uden arbejdstilladelse, overtrædelse af vilkår knyttet til en opholdstilladelse eller urigtige oplysninger i forbindelse med afgivelse af opholdstilladelse.

I Norge og Tyskland er der under visse betingelser en generel adgang til udvisning som følge af overtrædelse af landenes respektive udlændingelove, hvorimod Danmark, Sverige og Finland alene har adgang til udvisning ved visse former for overtrædelser af udlændingeloven.

I Danmark er der ikke nogen almindelig adgang til at udvise udlændinge som følge af de nævnte overtrædelser af udlændingeloven.

Efter udlændingelovens § 24, nr. 5, kan der dog ske udvisning af en udlænding, der opholder sig her i landet uden fornøden tilladelse. Adgangen til at udvise, når udlændingen havde forsømt at skaffe sig pas eller anden rejselegitimation, eller når udlændingen havde erhvervet opholdstilladelsen ved svig eller taget beskæftigelse uden arbejdstilladelse, jf. bekendtgørelse nr. 196 af 23. maj 1980 § 49, nr. 4 og 6, udgik ved vedtagelsen af udlændingeloven af 1983.

Efter udlændingelovens § 59 straffes med bøde, hæfte eller fængsel indtil 6 måneder bl.a. den udlænding, der arbejder uden fornøden tilladelse og ved bevidst urigtige oplysninger eller svigagtige fortællinger skaffer sig adgang til landet gennem paskontrollen, skaffer sig visum, pas eller anden rejselegitimation eller skaffer sig tilladelse til ophold eller arbejde her i landet.

Under visse skærpende omstændigheder, f.eks.. opnåelse af indrejse ved bevidst urigtige oplysninger eller svigagtige fortællinger o.lign., vil der dog efter omstændighederne kunne idømmes frihedsstraf efter udlændingelovens § 59 eller eventuelt bestemmelserne i straffeloven, herunder navnlig § 163 om afgivelse af urigtig erklæring over for offentlig myndighed. I disse tilfælde vil der kunne ske udvisning efter reglerne om udvisning som følge af strafbart forhold, jf. udlændingelovens § 24, nr. 4.

En udlænding, om hvem det må antages, at han ikke vil overholde reglerne om arbejdstilladelse, kan afvises indtil 3 måneder fra indreisen, jf. udlændingelovens § 28, stk. 2, jf. stk. 1, nr. 3. Der kan knyttes et indrejseforbud til en afvisning, jf. § 32, stk. 2.

I Norge er der adgang til udvisning af en udlænding, når udlændingen groft eller gentagne gange har overtrådt en eller flere bestemmelser i utlændingsloven eller har unddraget sig gennemførelsen af en beslutning om, at den pågældende skal forlade landet, jf. utlændingslovens § 29, 1. led, litra a.

Dette indebærer, at både ulovlig indrejse uden pas/visum, jf. utlændingslovens §§ 24 og 25, ulovligt ophold, arbejde uden arbejdstilladelse og frem-

sættelse af urigtige oplysninger, jf. utlendingslovens § 13, kan danne grundlag for udvisning.

I Sverige er der ikke nogen almindelig adgang til at udvise udlændinge som følge af overtrædelse af udlændingeloven.

En udlænding kan udvises af Sverige, hvis han opholder sig i landet, efter at hans opholdstilladelse er udløbet eller er blevet tilbagekaldt, jf. utlänningslagens kapitel 4, § 3.

Indrejser eller opholder en udlænding sig i Sverige uden fornødent pas eller uden fornødent visum eller opholdstilladelse, kan udlændingen alene afvises, jf. utlänningslagens kapitel 4, § 1.1 forbindelse med en beslutning om afvisning kan der træffes beslutning om indrejseforbud, jf. utlänningslagens kapitel 4, § 14.

Der er endvidere adgang til at tilbagekalde en opholdstilladelse, såfremt en udlænding udøver virksomhed, som forudsætter en arbejdstilladelse, uden at være i besiddelse af en sådan, jf. utlänningslagens kapitel 2, § 11, eller såfremt udlændingen afgiver urigtige oplysninger i forbindelse med meddelelse af visum, opholds- eller arbejdstilladelse, jf. kapitel 2, §§ 9 og 10. Der skal samtidig træffes afgørelse om afvisning, medmindre særlige grunde taler imod dette, jf. kapitel 4, § 6.

I Finland er der ikke nogen almindelig adgang til at udvise udlændinge som følge af overtrædelse af udlændingeloven.

En udlænding kan udvises, hvis vedkommende har opholdt sig i Finland uden pas, visum eller opholdstilladelse, såfremt disse er påkrævet, jf. utlänningslagens § 40, stk. 1, nr. 1.

Er visum eller opholdstilladelse opnået på grundlag af svigagtige oplysninger til de finske myndigheder, inddrages visum efter utlänningslagens § 14 og opholdstilladelse efter utlänningslagens § 21, hvorefter udlændingen udvises i medfør af § 40, stk. 1, nr. 1.

Pågribes en udlænding på grænsen uden pas, visum eller opholdstilladelse,

vil udlændingen alene kunne afvises efter utlänningslagens § 37, stk. 1, nr. 1. En udlænding, der ikke har fornøden arbejdstilladelse, vil ligeledes kunne afvises, jf. § 37, stk. 1, nr. 2. Afvisningen efter disse to bestemmelser kan ske inden for 3 måneder efter indrejsen, jf. § 39, stk. 4. Nægter udlændingen ved paskontrollen at give nødvendige oplysninger om sin identitet eller rejse, eller afgiver udlændingen forsætligt urigtige oplysninger herom, vil udlændingen kunne afvises ved grænsen, jf. § 37, stk. 1, nr. 3. Der vil kunne knyttes et indrejseforbud til en beslutning om afvisning truffet af Utlänningsverket, jf. § 43, stk. 1.

Der er ikke adgang til at udvise udlændinge på grund af arbejde uden arbejdstilladelse, manglende overholdelse af vilkår knyttet til en given tilladelse eller afgivelse af urigtige oplysninger.

I Tyskland kan der ske udvisning, hvis en udlænding ikke kun i enkelte tilfælde eller i ubetydeligt omfang har overtrådt retsforrifter eller domstols- eller myndighedsafgørelser, jf. Ausländergesetz § 46, nr. 2.

Udvisning kan således efter et skøn komme i betragtning ved overtrædelser af bestemmelser om opholdstilladelse (indrejse, opholdstilladelse, forlængelse af opholdstilladelse, betingelser knyttet til en tilladelse). Den pågældende overtrædelse skal dog krænke betydelige tyske interesser, jf. Ausländergesetz § 45, stk. 1.

Derimod er det ikke nødvendigt at foretage udvisning ved ulovlig indrejse.

Dette skyldes, at en udlænding, der vil indrejse ulovligt i Tyskland, dvs. vil indrejse uden fornødent pas eller, visum eller genindrejser på trods af et gældende indrejseforbud, kan afvises ved grænsen, jf. Ausländergesetz § 60, stk. 1, jf. § 58, stk. 1. Er udlændingen indrejst ulovligt i Tyskland, skal den pågældende tilbagesendes inden 6 måneder efter den ulovlige indrejse, jf. Ausländergesetz § 61, stk. 1.

16.6.4.5. Afslag på opholdstilladelse

I nogle lande (Sverige og i visse tilfælde Danmark) er der mulighed for at

fastsætte bestemmelser om udvisning med et dertil knyttet indrejseforbud i forbindelse med et afslag på opholdstilladelse, også selv om udlændingen ikke har opholdt sig ulovligt i landet eller på anden måde overtrådt udlændingelovgivningen.

I Danmark kan en udlænding, der meddeles afslag på en opholdstilladelse, i almindelighed kun udsendes af landet i overensstemmelse med reglerne i udlændingelovens kapitel 6.

En udlænding, der meddeles afslag på en ansøgning om opholdstilladelse efter § 7 (asyl), kan dog afvises i indtil 3 måneder fra indreisen, jf. § 28, stk. 3. Der kan ikke knyttes indrejseforbud til denne afvisning.

I Norge kan en udlænding, der meddeles afslag på opholdstilladelse, ikke udvises af denne grund.

En udlænding kan - også efter indreisen - bortvises (afvises), hvis udlændingen ikke viser gyldigt pas eller andet godkendt rejsedokument eller visum, når dette er nødvendigt, jf. utlendingslovens § 28, jf. § 27, 1. led, a. Der kan ikke knyttes indrejseforbud til en bortvisning efter utlendingsloven. En udlænding, som har fået afslag på asyl, og som ikke har fået opholdstilladelse efter utlendingslovens § 8, stk. 2, skal bortvises i medfør af denne bestemmelse, hvis det er sandsynligt, at udsendelsen (iverksetting) kan finde sted, førend udlændingen har opholdt sig 6 måneder i Norge, jf. utlendingsforskriftens § 119, stk. 1.

Sverige har en bestemmelse om, at såfremt en ansøgning om opholdstilladelse afslås, mens udlændingen befinder sig i Sverige, skal der samtidig træffes afgørelse om af- eller udvisning, medmindre særlige grunde taler herimod, jf. utlänningslagens kapitel 4, § 6.

Finland har ikke bestemmelser om ud- eller afvisning af udlændinge alene på baggrund af afslag på opholdstilladelse.

I Tyskland kan en udlænding udvises efter et skøn, hvis den pågældende udlændings ophold truer Forbundsrepublikken Tysklands offentlige sikkerhed og orden eller andre betydelige interesser, jf. Ausländergesetz § 45, stk. 1.

16.6.5. Persongrupper, over for hvem der er en særlig begrænset adgang til udvisning

16.6.5.1. Forbud mod udvisning

Norge, Sverige og Tyskland har bestemmelser om, at visse grupper af udlændinge ikke kan udvises.

Således kan en udlænding, som er kommet til Sverige inden sit fyldte 15. år, og som har opholdt sig i Sverige i 5 år, ikke udvises ved dom på grund af strafbart forhold, jf. utlänningslagens kapitel 4, § 10, stk. 4. Sverige har endvidere en bestemmelse om, udlændinge, der har været bosat i Sverige i 3 år med opholdstilladelse, ikke kan få deres opholdstilladelse tilbagekaldt (og dermed ikke udvises) under henvisning til arbejde uden arbejdstilladelse, alvorlige indsigelser mod udlændingens levevis eller sabotagevirksomhed, jf. nærmere utlänningslagens kapitel 2, § 11, stk. 2.

Ligeledes kan udlændinge, som er født i Norge, og siden har haft bopæl dér, ikke udvises, jf. utlendingslovens § 30, 2. led, litra b.

Endelig kan mindreårige udlændinge i Tyskland ikke udvises på grund af særlig farlighed, men kan fortsat udvises under visse særlige betingelser af hensyn til den offentlige sikkerhed og orden, jf. Ausländergesetz § 47, stk. 3.

16.6.5.2. En begrænset adgang til udvisning

Alle de undersøgte lande har regler om, at visse persongrupper er særligt beskyttet mod udvisning. De pågældende persongrupper omfatter typisk udlændinge, der gennem længere tid har opholdt sig i det pågældende land, er mindreårige eller er indrejst i landet som mindreårige. Hertil kommer forpligtelsen til kun udvise personer, der er omfattet af EF-reglerne om fri bevægelighed, i overensstemmelse med EF-rettens regler herom. Om udvisning af anerkendte flygtninge henvises til afsnit 16.6.7.

Den mest begrænsede adgang til domstolsbestemt udvisning på grund af

strafbart forhold i Danmark omfatter udlændinge, som bor her i landet med henblik på varigt ophold, og som lovligt har boet her i mere end de sidste 7 år, og udlændinge, som har opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-8 (personer med flygtningestatus), jf. de nærmere betingelser i udlændingelovens § 22.

En videre adgang til udvisning findes over for udlændinge, som uden at have flygtningestatus bor her i landet med henblik på varigt ophold, og som lovligt har boet her i mere end de sidste 4 år, jf. de nærmere betingelser i udlændingelovens § 23.

Endelig gælder en endnu videre adgang til udvisning af udlændinge, som bor her i landet med henblik på varigt ophold, og som lovligt har boet her i mere end de sidste 2 år, eller som har fast bopæl her i landet, jf. nærmere § 24, nr. 2 og nr. 3.

Der er ikke i Danmark særlige grupper, over for hvem der er en særligt begrænset adgang til administrativ udvisning. Det bemærkes herved, at disse regler i forvejen (bortset fra adgangen til at udvise på grund af ulovligt ophold) er begrænset til udlændinge med et ophold her i landet på højst 2 år, jf. udlændingelovens § 25.

Et ophold på 4/5 år i Sverige (4 år med permanent opholdstilladelse eller 5 års bosætning) giver alle udlændinge særlig beskyttelse mod udvisning ved dom på grund af strafbart forhold. Sådanne personer kan kun udvises, såfremt der er særlige grunde dertil. Det samme gælder nordiske statsborgere, når disse har været bosat i Sverige i mindst 2 år, jf. utlänningslagens kapitel 4, § 10, stk. 2.

I Norge nyder udlændinge, som opfylder betingelserne for at få "bosettingstilladelse" (ret at tage ophold og arbejde uden tidsbegrænsning), en kvalificeret beskyttelse mod udvisning på grund af strafbart forhold. Her skal der bl.a. være tale om en strafferamme på 3 år eller mere eller narkotikakriminalitet, jf. utlændingslovens § 30, 2. led, b.

I Norge gives der også en kvalificeret beskyttelse mod udvisning på grund af kriminalitet til personer med opholds- eller arbejdstilladelse og nordiske

statsborgere, som har haft bopæl i Norge i mere end 3 måneder, idet der her skal være tale om en strafferamme på mindst et år, jf. udlendingslovens § 29, 2. led.

I Tyskland er der i Ausländergesetz § 48, stk. 1, en særlig beskyttelse mod udvisning bl.a. for personer med Aufenthaltserlaubnis; for personer med tidsubegrænset Aufenthaltserlaubnis, når disse er født i Tyskland eller er kommet dertil som børn; for personer med tidsubegrænset Aufenthaltserlaubnis, som samlever med et tysk familiemedlem; og for anerkendte flygtninge. Disse grupper kan kun udvises, hvis hensynet til den offentlige sikkerhed og orden er tungtvejende. De pågældende udlændinge skal som regel (i stedet for: altid) udvises, hvis der er tale om kriminalitet af særlig grovhed, jf. Ausländergesetz § 47, stk. 1, og kan udvises efter en skønsmæssig afvejning (i stedet for: skal som regel udvises), hvis der er tale om kriminalitet af mindre grovhed, jf. Ausländergesetz § 47, stk. 2.

Endvidere kan mindreårige udlændinge henholdsvis udlændinge mellem 18 og 21 år kun udvises under særlige betingelser, jf. Ausländergesetz §§ 48, stk. 2 og 47, stk. 3.

16.6.6. Særlige hensyn, som skal inddrages i afgørelsen om udvisning

Alle de undersøgte lande har lovbestemte regler for, hvilke hensyn der skal tages i betragtning ved afgørelsen af, om der skal ske udvisning.

Det er således et fællestræk for disse lande, at man lægger vægt på udlændingens tilknytning til opholdslandet, på udlændingens familieforhold samt opholdets varighed.

I Danmark skal der ved afgørelsen om udvisning foruden til udlændingens tilhørsforhold til det danske samfund, herunder varigheden af opholdet her i landet, tages hensyn til, om udvisning må antages at virke særlig belastende for den pågældende, navnlig på grund af bl.a. udlændingens personlige forhold og tilknytning her til landet og til hjemlandet, jf. nærmere udlændingelovens § 26, stk. 1. Ved udvisning i forbindelse med narkotikakriminalitet efter udlændingelovens § 22, nr. 4, kan disse særlige hensyn dog alene undtagelsesvis føre til, at der ikke sker udvisning, jf. § 26, stk. 2.

I Norge kan udvisning på grund af strafbart forhold ikke ske, hvis udvisningen i betragtning af forholdets alvor og udlændingens tilknytning til landet vil være et uforholdsmæssigt skridt over for udlændingen eller hans nærmeste familie, jf. utlendingslovens § 29, 2. led, § 30, 3. led og § 58, 2. led. Der skal derfor tages hensyn til forholdets alvor og til udlændingens tilknytning til Norge. Det vil navnlig sige: udlændingens opholdsgrundlag, opholdets varighed, integrationsgraden og familietilknytningen til Norge.

Ved udvisning fra Sverige ved dom på grund af strafbart forhold skal retten tage hensyn til udlændingens tilknytning til det svenske samfund og i den forbindelse særligt tage udlændingens personlige og familiemæssige forhold og opholdets varighed i betragtning, jf. utlänningslagens kapitel 4, § 10, stk. 1.

I forbindelse med afslag på opholdstilladelse eller tilbagekaldelse af opholdstilladelse skal der ske af- eller udvisning, medmindre særlige grunde taler imod dette, jf. utlänningslagens kapitel 4, § 6. I forbindelsen med afgørelsen om udvisning skal der således tages hensyn til, om der foreligger særlige grunde imod udvisning. Særlige grunde vil normalt være det forhold, at udlændingen har opholdt sig i Sverige i lang tid.

Ved udvisning fra Finland skal der tages hensyn til alle omstændigheder, som har betydning for sagen, dvs. bl.a. opholdets varighed, forholdet mellem forældre og børn, familietilknytningen og anden tilknytning til Finland og endelig arten af den eventuelt begåede kriminalitet, jf. utlänningslagens § 41, stk. 1.

Ved den skønmæssige afgørelse om udvisning fra Tyskland som følge af statens sikkerhed, jf. om begrebets brede indhold ovenfor i afsnit 16.5.5., skal der tages hensyn til varigheden af udlændingens lovlige ophold, den pågældendes beskyttelses værdige personlige, økonomiske og øvrige tilknytning til Tyskland og udvisningsfølgerne for udlændingens familiemedlemmer, som lovligt opholder sig i Tyskland og lever i familiefællesskab med udlændingen, jf. Ausländergesetz § 45, stk. 2.

Udvisning på grund af særlig farlig kriminalitet finder, hvis kriminaliteten er af mindre grovhed, sted efter en normal-udvisningsregel, dvs. udvisning

skal som regel finde sted, når den lovmæssige betingelse er opfyldt, medmindre der foreligger særlige omstændigheder, der kan begrunde en fravigelse fra hovedreglen, jf. Ausländergesetz § 47, stk. 2.

16.6.7. Udvisning og effektivering af udvisning over for asylansøgere og anerkendte flygtninge

Alle de adspurgte lande har særlige bestemmelser om udvisning og om effektivering af udvisning (udsendelse) over for anerkendte flygtninge eller asylansøgere.

I Danmark kan personer med opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-8 (asyl) alene udvises under særlige betingelser (ved vedholdende grov kriminalitet eller idømt mindst 6 års ubetinget fængsel og retshåndhævelsessenssyn samtidig taler for udvisning), jf. nærmere udlændingelovens §22.

Endvidere må ingen udlænding udsendes til et land, hvor den pågældende risikerer forfølgelse af de i Flygtningekonventionen af 28. juli 1951, artikel 1 A, nævnte grunde, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videreudsendelse til et sådant land, jf. udlændingelovens § 31, stk. 1. Personer med opholdstilladelse efter § 7, stk. 2, (de facto-status) er som udgangspunkt omfattet af samme udsendelsesforbud, medmindre udlændingen frembyder fare for landets sikkerhed eller nærliggende fare for andres liv, legeme, helbred eller frihed, jf. nærmere udlændingelovens § 31, stk. 2.

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er endvidere inkorporeret i dansk ret ved lov nr. 285 af 29. april 1992 .

I Sverige kan en konventionsflygtning, som har behov for beskyttelse i Sverige, kun udvises ved dom på grund af strafbart forhold, hvis den pågældende har begået en særlig grov forbrydelse, og han udgør en fare for den almene orden og sikkerhed, jf. utlänningslagens kapitel 4, § 10, stk. 3.

Udsendelse af en udvist udlænding må endvidere efter utlänningslagens kapitel 8, §§ 1-4, ikke ske til et land,

- hvor den udviste risikerer dødsstraf eller tortur eller anden umenneskelig eller fornedrende behandling eller straf,
- hvor den udviste risikerer forfølgelse (med visse undtagelser),
- hvorfra den udviste er flygtet på grund af væbnet konflikt eller miljøkatastrofe, eller
- hvor den udviste risikerer videresendelse til et sådant land.

I Sverige kan der dog ske udsendelse til et land, hvor den udviste risikerer forfølgelse, hvis udlændingen gennem en særlig grov forbrydelse har vist, at han ved fortsat ophold i Sverige frembyder en alvorlig fare for den offentlige orden og sikkerhed eller fare for Sveriges sikkerhed, jf. nærmere kapitel 8, § 2, stk. 2 og 3. Dette gælder dog ikke, såfremt den forfølgelse, som truer ham i det andet land, indebærer fare for hans liv eller på anden måde er af særlig alvorlig beskaffenhed.

I Norge må en udlænding i almindelighed ikke udsendes til et område, hvor udlændingen kan frygte en af Flygtningekonventionen omfattet forfølgelse, eller hvor udlændingen af lignende grunde står i en nærliggende fare for at miste livet eller at blive udsat for umenneskelig behandling. En flygtning kan dog udvises, hvis den pågældende udgør en fare for Norges sikkerhed eller er dømt for en særlig alvorlig forbrydelse og af den grund udgør en fare for samfundet, jf. nærmere utlendingslovens § 15.

Utlendingsloven skal endvidere anvendes i overensstemmelse med de internationale regler, Norge er bundet af, når disse har til formål at styrke udlændingens retsstilling, dvs. navnlig Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, jf. utlendingslovens § 4.

I Finland kan en flygtning kun udvises, hvis der som følge af national sikkerhed er særlige grunde til at udvise den pågældende, eller flygtningen er blevet dømt for en særlig grov forbrydelse, jf. utlänningslagens § 40, stk. 2.

Ingen udlænding må udsendes til et område, hvor den pågældende kan blive udsat for umenneskelig behandling eller forfølgelse som nævnt i utlän-

ningslagens § 30, eller til et område, fra hvilket han kan blive sendt til et sådant område, jf. utlänningslagens § 41, stk. 2.

De internationale aftaler, som binder Finland, gælder endvidere for udlændinges indrejse, udrejse, ophold og arbejde i Finland, jf. utlänningslagens § 1, stk. 1.

I Tyskland kan en anerkendt flygtning kun udvises af tungtvejende hensyn til den offentlige sikkerhed og orden, jf. Ausländergesetz § 48, stk. 1, nr. 5. En anerkendt flygtning udvises som regel, hvis der er tale om kriminalitet af særlig grovhed, jf. Ausländergesetz § 47, stk. 1, og udvises efter en skøns­mæssig afvejning, hvis der er tale om kriminalitet af mindre grovhed, jf. Ausländergesetz § 47, stk. 2.

Endvidere kan en asylansøger i Tyskland som udgangspunkt kun udvises på betingelse af, at der meddeles endeligt afslag på asylansøgningen. En asyl­ansøger vil dog, hvis der foreligger tungtvejende hensyn til den offentlige sikkerhed og orden, kunne udvises, mens asylsagen er verserende, jf. Aus­ländergesetz § 48, stk. 3.

Udsendelse af udviste anerkendte flygtninge og asylansøgere med en ver­serende asylsag er i almindelighed forbudt, således at der må meddeles Dul­dung til de pågældende. Udsendelse kan dog alligevel ske, hvis de pågæl­dende af tungtvejende grunde anses for at udgøre en trussel mod Tysklands sikkerhed eller på grund af dom for en særlig alvorlig strafbar handling ud­gør en fare for den offentlige orden, jf. nærmere Ausländergesetz § 51, stk. 2 og 3.

Endvidere må udsendelse af en udvist udlænding ikke ske ved individuel konkret fare for tortur, fare for dødsstraf, eller hvis udsendelsen er i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, jf. Ausländergesetz § 53.

16.6.8. Retsvirkninger af udvisning

Fælles for alle de undersøgte lande er, at retsvirkningen af udvisning er, at

der udstedes - tidsbegrænset eller tidsubegrænset - forbud mod indrejse i landet.

Fælles for de pågældende lande er endvidere, at der i ganske særlige tilfælde kan gives - afhængig af hvilken konstruktion det enkelte lands lovgivning anvender - tilladelse til indrejse på trods af et gældende indrejseforbud (Danmark, til dels Norge, Sverige og Tyskland) eller en tidsbegrænset ophævelse af indrejseforbuddet (Finland, til dels Norge).

Et fælles træk er endvidere, at der ikke eller kun i et begrænset omfang kan gives opholdstilladelse til en udlænding med indrejseforbud. Regelsættet herom hænger nøje sammen med reglerne om ophævelse af udvisningen eller indrejseforbuddet, jf. afsnit 16.6.9. Hvor Norge, Finland og Tyskland alene giver opholdstilladelse i forbindelse med ophævelsen af et indrejseforbud, har Danmark og Sverige regler om, at der kan gives opholdstilladelse uanset et gældende og ikke-ophævet indrejseforbud.

I Danmark medfører en dom, kendelse eller beslutning, hvorved en udlænding udvises, efter udlændingelovens § 32, stk. 1, at udlændingens visum og opholdstilladelse bortfalder, og at udlændingen ikke uden tilladelse på ny må indrejse og opholde sig her i landet (indrejseforbud).

Efter en konkret vurdering bl.a. af ansøgerens tilknytning til Danmark, formålet med besøget i Danmark og baggrunden for udvisningen kan der under ganske særlige omstændigheder meddeles visum til en udvist udlænding, jf. udlændingelovens § 4, stk. 1, 2. pkt.

Til en udlænding, som har indrejseforbud, kan opholdstilladelse kun gives efter reglerne i §§ 7-8, jf. udlændingelovens § 10, stk. 2.

1 Norge er udvisning til hinder for senere indrejse i landet. Indrejseforbuddet kan gøres varigt eller tidsbegrænset, men ikke for en kortere periode end 2 år, jf. utlendingslovens § 29, 3. led.

Efter ansøgning kan en udlænding, som er udvist, få adgang til landet, men som regel ikke førend 2 år efter udrejsen, jf. utlendingslovens § 29, 3. led. Det kan blive relevant med en tidsbegrænset ophævelse af indrejseforbuddet/indrejsetillade

Ophæves indrejseforbuddet ikke, har udlændingen ikke ret til at få meddelt opholdstilladelse, jf. utlændingslovens § 8, 1. led, nr. 3).

Når Statens Invandrarverk i Sverige træffer administrativ afgørelse om udvisning, kan denne indeholde et forbud mod, at udlændingen uden tilladelse fra Invandrarverket inden for en vis periode vender tilbage til Sverige, jf. utlänningslagens kapitel 4, § 14, stk. 1.

En dom eller en beslutning om udvisning på grund af begået kriminalitet skal derimod indeholde et tidsbegrænset eller et tidsubegrænset forbud mod, at udlændingen vender tilbage til Sverige, jf. kapitel 4, § 14, stk. 2.

Den udviste udlænding kan få tilladelse til at foretage et kort besøg i Sverige af særligt vigtige grunde, jf. kapitel 4, § 15 i utlänningslagens.

Den udviste udlænding kan endvidere meddeles opholdstilladelse, hvis ansøgningen herom er begrundet i forhold, som ikke har været prøvet i forbindelse med afgørelsen om afvisning eller udvisning, og hvis udlændingen er berettiget til at blive meddelt asyl, eller gennemførelsen af udvisningen ville stride mod humanitære krav, jf. utlänningslagens kapitel 2, § 5 b.

Statens Invandrarverk kan desuden i stedet for at ophæve en administrativ beslutning om udvisning give tidsbegrænset opholds- og arbejdstilladelse efter en fornyet prøvelse, jf. utlänningslagens kapitel 7, § 15. Regeringen kan i stedet for at ophæve en dom om udvisning gøre tilsvarende, hvis dommen ikke kan iværksættes, eller der er særlige grunde, der taler for, at beslutningen ikke længere skal gælde, jf. utlänningslagens kapitel 7, § 16.

Når en udlænding udvises af Finland, kan udlændingen i forbindelse med Utlänningsverkets beslutning om udvisning meddeles indrejseforbud i højst 5 år eller indtil videre, jf. utlänningslagens § 43, stk. 1.

Indrejseforbuddet kan ophæves i en bestemt periode som følge af en vigtig personlig anledning, jf. utlänningslagens § 43, stk. 2.

Der kan i forbindelse med en ophævelse af indrejseforbuddet på ny gives opholdstilladelse til en udvist udlænding.

Retsvirkningen af en tysk beslutning om udvisning er, at den udlænding, som udvises eller udsendes, ikke på ny må indrejse i Tyskland og opholde sig der. Der udstedes ingen opholdstilladelse til den pågældende, selv om forudsætningerne, der begrundet kravet ifølge Ausländergesetz, er opfyldt. Indrejseforbuddet tidsbegrænses som regel efter ansøgning, jf. Ausländergesetz § 8, stk. 2.

En udlænding kan dog inden udløbet af indrejseforbuddet få tilladelse til kortvarigt at indrejse i Tyskland, når tvingende grunde kræver hans tilstedeværelse, eller nægtelse af en sådan tilladelse ville medføre urimelig ulempe, jf. Ausländergesetz § 9, stk. 3.

16.6.9. Ophævelse af en udvisningsbeslutning eller indrejseforbuddet

Fælles for alle de undersøgte lande er, at der under visse nærmere betingelser er mulighed for en ophævelse af udvisningsbeslutningen og/eller indrejseforbuddet. Regelsættet herom hænger nøje sammen med reglerne om adgangen til at give opholdstilladelse uanset et indrejseforbud, jf. afsnit 16.6.8.

I Danmark kan et indrejseforbud senere ophæves, når omstændighederne taler derfor. Et ved dom meddelt indrejseforbud kan dog, medmindre der gives udlændingen opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-8 (asyl), tidligst ophæves 2 år efter udrejsen, jf. udlændingelovens § 32, stk. 4.

Er en udvisning ved dom for strafbart forhold ikke iværksat inden 6 måneder efter dommen, kan en udlænding, som påberåber sig, at der er indtrådt væsentlige ændringer i udlændingens forhold, inden for visse tidsfrister forlange, at spørgsmålet om udvisningens ophævelse indbringes for retten ved anklagemyndighedens foranstaltning, jf. nærmere udlændingelovens § 50.

Er udvisningen besluttet administrativt, kan myndighederne efter almindelige forvaltningsretlige regler genoptage sagen, når nye væsentlige oplysninger fremlægges.

I Norge kan en udlænding, som er blevet udvist med indrejseforbud, efter ansøgning få adgang til landet, men som regel ikke førend 2 år efter udrejsen, jf. utlendingslovens § 29, 3. led. Ophævelse af indrejseforbuddet vil navnlig være relevant, hvis udlændingen efter afgørelsen om udvisning har erhvervet et opholdsgrundlag i Norge f.eks. gennem familiesammenføringsreglerne.

I Sverige kan Statens Invandrarverk ophæve en administrativ beslutning om udvisning, hvis Invandrarverket efter en fornyet prøvelse giver en udlænding opholdstilladelse, jf. nærmere utlänningslagens kapitel 7, § 15. Kan en dom eller beslutning om udvisning på grund af strafbart forhold ikke iværksættes, eller er der særlige grunde, som taler for, at beslutningen ikke længere skal gælde, kan regeringen ophæve afgørelsen, jf. kapitel 7, § 16.

I Finland kan et indrejseforbud ophæves helt eller i en bestemt periode som følge af ændrede forhold eller en vigtig personlig anledning, jf. utlänningslagens § 43, stk. 2.

I Tyskland kan en beslutning om udvisning tidsbegrænses efter ansøgning. Fristen begynder med udrejsen, jf. Ausländergesetz § 8, stk. 2. Ønsker en udlænding - for senere at kunne indrejse i Tyskland og opholde sig dér - at undgå virkningerne af en beslutning om udvisning, må den pågældende rejse en forvaltningssag med henblik på at få tidsbegrænset indrejseforbuddet. Længden af indrejseforbuddet afhænger bl.a. af den tid, der er forløbet siden udvisningsbeslutningen og af eventuelle ændringer i de for udvisningen afgørende omstændigheder, f.eks. i form af indgåelse af ægteskab med en i Tyskland boende person.

Kapitel 17

Udvalgets vurderinger i relation til anvendelsen af de gældende bestemmelser om udvisning

17.1. Indledning

Udvalget er - som beskrevet i kapitel 1, afsnit 1 - blevet anmodet om at foretage en gennemgang af, i hvilket omfang de gældende bestemmelser om udvisning ved dom som følge af strafbart forhold er blevet anvendt i domstolenes praksis, herunder med hvilken styrke de forskellige hensyn indgår som momenter ved afgørelsen om udvisning.

Udvalget er endvidere blevet anmodet om at foretage en gennemgang af, hvordan de gældende bestemmelser om administrativ udvisning virker i praksis.

Dette kapitel indeholder - på baggrund af gennemgangen af praksis i kapitlerne 7 og 9 - en beskrivelse af anvendelsen af de gældende udvisningsregler.

I kapitlet foretages der tillige en vurdering af, med hvilken styrke de i udlændingelovens § 26 nævnte hensyn indgår som momenter ved henholdsvis domstolenes og udlændingemyndighedernes afgørelser om udvisning.

Endvidere beskrives adgangen til en fornyet prøvelse af en afgørelse om udvisning samt adgangen til ophævelse af et indrejseforbud.

Udvalgets overvejelser om eventuelle ændringer af bestemmelserne om udvisning beskrives i betænkningens kapitel 18, medens kapitel 19 indeholder udvalgets forslag til ændring af reglerne om udvisning ved dom samt administrativ udvisning.

I kapitel 20 er der i overensstemmelse med udvalgets kommissorium yderligere opstillet en række modeller for ændring af bestemmelserne om udvisning.

17.2. Udvisningsinstituttet set i international sammenhæng

De gældende udvisningsregler er - som beskrevet i betænkningens kapitel 3 - resultatet af en mangeårig udvikling.

Fra i ældre ret at være et regelsæt, som var nært beslægtet med fredløshed, og som primært var baseret på et princip om, at personer, der overtrådte dansk lovgivning, var uønskede i landet, er de gældende udvisningsregler i væsentlig højere grad end tidligere præget af en flerhed af hensyn, herunder hensyn til det enkelte individ.

I dag findes der - som beskrevet i kapitel 15 - en række internationale regelsæt, der på forskellig vis regulerer adgangen til at foretage udvisning.

Disse regelsæt har i visse tilfælde karakter af forbud mod udvisning, mens reglerne i andre tilfælde begrænser udvisningsadgangen til bestemte udvisningsgrunde eller foreskriver inddragelse af obligatoriske hensyn ved afgørelsen af, hvorvidt udvisning bør ske.

Sikring af retssikkerhedsmæssige garantier i forbindelse med afgørelser om udvisning har tillige fået en mere fremtrædende rolle end tidligere.

Således kan der bl.a. gennem de seneste 10-15 års praksis i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, herunder ikke mindst i relation til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3 og 8, spores en øget betoning af rettighederne for og beskyttelsen af det enkelte individ, hvorved individets rettigheder og beskyttelsen af individet i højere grad er blevet hensyn, der af de nationale myndigheder skal inddrages og vægtes i forhold til generelle samfundsinteresser i forbindelse med afgørelser om bl.a. udvisning.

Principperne i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er i et vist omfang kommet til udtryk ved udformningen af udlændingelovens § 26, f.eks. i relation til hensynet til udlændingens tilknytning til sit nuværende opholdsland og respekten for den pågældendes familieliv.

Denne øgede betoning af individets beskyttelse i konventionsorganernes

praksis synes i et vist omfang at have medført en tilsvarende øget betoning af beskyttelsen i de danske domstoles praksis.

Endelig har udviklingen i det europæiske samarbejde, herunder EF/EØS-samarbejdet og Schengen-samarbejdet, bevirket, at der i Europa sker en udvikling i retning af fri bevægelighed uden grænser med heraf følgende forbedrede vilkår for rejseaktivitet mellem landene.

Såvel samarbejdet i EU som samarbejdet mellem de nordiske lande bygger således på et princip om fri bevægelighed for personer mellem landene, og i Schengen-samarbejdet er ophævelse af personkontrollen ved de indre Schengen-grænser samt samarbejde i forbindelse med kriminalitetsbekæmpelse nogle af samarbejdets centrale bestanddele.

Denne udvikling, der bevæger sig mere og mere i retning af opbrydning af grænser og øget vægtning af den enkeltes bevægelsesfrihed, bevirker, at en beslutning om udvisning i dag ofte vil blive opfattet som en væsentligt mere indgribende og begrænsende foranstaltning end tidligere.

17.3. Udlændingelovens regler om udvisning

17.3.1. Udvisningsgrundene

Som beskrevet i kapitel 4 kan der efter de i udlændingeloven gældende regler ske udvisning af følgende grunde:

- på grund af begået kriminalitet,
- af hensyn til statens sikkerhed,
- ved ophold i landet uden fornøden tilladelse, og
- som følge af visse ordensmæssige hensyn.

17.3.2. Udvisningsreglernes opbygning

Såvel reglerne vedrørende udvisning ved dom som reglerne vedrørende administrativ udvisning bygger på et generelt princip, hvorefter der er en sam-

menhæng mellem opholdslængden og graden af beskyttelse mod udvisning. Det betyder, at udlændinge, der lovligt har opholdt sig i landet gennem længere tid, er sikret en videre beskyttelse mod udvisning, end udlændinge der alene har opholdt sig i landet i kortere tid.

Over for de overordnede hensyn bag udvisning står en række humanitære og individuelle hensyn til såvel udlændingen selv som udlændingens eventuelle herboende familiemedlemmer, der kan bevirke, at en udvisning efter en samlet vurdering må anses som særlig belastende.

I de gældende udvisningsregler er hensynet til udlændingens interesse i at kunne forblive i landet bl.a. kommet til udtryk i en graduering af strafbetingelserne afhængig af længden af udlændingens lovlige ophold her i landet, samt ved at der i forbindelse med en afgørelse om udvisning skal tages hensyn til de i udlændingelovens § 26 opregnede humanitære hensyn. Princippet om en graduering af strafbetingelserne er dog fraveget for så vidt angår flygtninge, idet disse personer uanset opholdets længde nyder den højeste grad af beskyttelse mod udvisning. Endvidere er princippet fraveget i relation til udvisning på grund af narkotikakriminalitet, jf. herved udlændingelovens § 22, nr. 4.

Ved udformningen af udvisningsreglerne er der således generelt foretaget en afvejning af hensynet til udlændingens tilknytning til Danmark, som bl.a. giver sig udtryk i længden af den pågældendes ophold her i landet på den ene side, og hensynet til retshåndhævelsen/hensynet om beskyttelse af det danske samfund mod kriminalitet på den anden side.

17.4. Udvisning ved dom som følge af strafbart forhold

17.4.1. Opbygningen af reglerne om udvisning ved dom

De materielle bestemmelser om udvisning ved dom som følge af strafbart forhold findes i udlændingelovens § 22, nr. 2-4, § 23, nr. 1-3 og § 24, nr. 1-4.

Grundprincippet i disse regler er, at jo længere tid en udlænding lovligt har

opholdt sig her i landet, des mere skærpes betingelserne til lovovertrædelsens grovhed og til længden af den konkret forskyldte straf for, at udvisning kan ske. Der sker således en trinvis skærpelse af betingelserne for udvisning af udlændinge, der i kraft af et længerevarende ophold har opnået en fastere tilknytning til landet.

Princippet om en trinvis skærpelse af udvisningsbetingelserne afhængigt af opholdets længde fraviges dog for så vidt angår udlændinge, der er meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-8. Denne gruppe af udlændinge er således uanset længden af opholdet her i landet sikret den højeste grad af beskyttelse mod udvisning, jf. herved udlændingelovens § 22, nr. 2-3. Endvidere er der sket en fravigelse af princippet i relation til udvisning på grund af narkotikakriminalitet, idet der efter udlændingelovens § 22, nr. 4, - uanset varigheden af udlændingens ophold her i landet - kan ske udvisning, såfremt udlændingen idømmes en ubetinget frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter.

Foruden opholdets længde lægges der i de gældende udvisningsregler tillige vægt på karakteren af udlandingsophold, idet der sondres mellem forskellige opholdstyper, herunder lovligt ophold med henblik på varigt ophold, lovligt ophold med henblik på midlertidigt ophold, ophold med eller uden fast bopæl og ulovligt ophold.

I udvisningsbestemmelserne stilles der endelig typisk et krav til såvel karakteren som varigheden af den konkret forskyldte straf, ligesom enkelte bestemmelser indeholder krav til strafferammen for den lovovertrædelse, som udlændingen er dømt for, jf. kapitel 4, afsnit 2.4.4.

I forbindelse med udvisning ved dom på grund af strafbart forhold, vil det altid konkret skulle vurderes, hvorvidt der foreligger hensyn som nævnt i udlændingelovens § 26, der må antages at gøre en beslutning om udvisning særlig belastende.

17.4.2. Domstolenes anvendelse af reglerne om udvisning ved dom

Gennemgangen af retspraksis, jf. kapitel 7 og bilag A, viser, at der i langt

den overvejende del af de gennemgåede sager er nedlagt påstand om udvisning efter udlændingelovens § 24, nr. 4, som bl.a. vedrører udlændinge på korttidsophold her i landet. Sagerne, hvor der er blevet nedlagt påstand om udvisning efter denne bestemmelse, udgør således ca. 47 % af det samlede antal gennemgåede sager.

Det store antal sager, hvor der er nedlagt påstand om udvisning efter udlændingelovens § 24, nr. 4, skyldes bl.a., at der i sager vedrørende udlændinge på korttidsophold kun sjældent foreligger hensyn som nævnt i udlændingelovens § 26, der fører til, at påstand om udvisning undlades. At sager vedrørende udvisning af udlændinge, der opholder sig her i landet som asylansøgere med processuelt ophold, altid vil skulle henføres under udlændingelovens § 24, nr. 4, er ligeledes medvirkende til den store andel af udvisningssager efter denne bestemmelse.

Modsat vil der i sager vedrørende udlændinge med længerevarende ophold her i landet i væsentligt større omfang foreligge § 26-hensyn af en sådan styrke, at anklagemyndigheden undlader at nedlægge påstand om udvisning, ligesom udvisning af udlændinge med en nærmere tilknytning til landet ofte vil være udelukket på grund af de skærpede udvisningsbetingelser, der gælder for disse udlændinge.

Gennemgangen af retspraksis viser endvidere, at nogle udvisningsbestemmelser, herunder bestemmelserne i § 23 og § 24, nr. 1, og § 24, nr. 3, kun anvendes i meget begrænset omfang. Således udgør afgørelserne om udvisning efter § 23 7 % af det samlede antal udvisninger, medens udvisningsafgørelserne efter § 24, nr. 1, udgør 2 %. Udvisningsafgørelserne efter § 24, nr. 3, udgør 6 % af det samlede antal afgørelser om udvisning.

Gennemgangen af retspraksis viser, at der sker udvisning i hovedparten af de sager, der vedrører grovere kriminalitet. Således traf retten i ca. 75 % af sagerne vedrørende manddrab, hvor anklagemyndigheden havde nedlagt påstand om udvisning, afgørelse om udvisning, medens retten fulgte anklagemyndighedens påstand om udvisning i ca. 80 % af sagerne vedrørende narkotikakriminalitet. For så vidt angår sagerne vedrørende røveri er der sket udvisning i ca. 60 % af sagerne. I sagerne vedrørende voldtægt har retten taget udvisningspåstanden til følge i ca. 65 % af sagerne. I sager ved-

rørende grov voldskriminalitet (straffelovens §§ 245 og 246) er der truffet afgørelse om udvisning i ca. 55 % af sagerne.

Praksisgennemgangen viser endvidere, at eventuelle § 26-hensyn tillægges mindre vægt i tilfælde, hvor hensynet til retshåndhævelsen på grund af kriminalitetens grovhed eller kriminalitetens art tilsiger udvisning, end i tilfælde, hvor der antages at foreligge risiko for (gentagen) kriminalitet, men hvor der er tale om mindre alvorlig kriminalitet.

Udvalget har ved gennemgangen af praksis konstateret, at domstolenes begrundelser i relation til udvisningsafgørelsen - navnlig i nævningesager - ofte er kortfattede, hvorfor det generelt har været vanskeligt på baggrund af domspræmisserne at udlede, hvilke nærmere forhold der i den enkelte sag er blevet lagt vægt på ved afgørelsen om udvisning.

Det kan dog af den gennemgåede praksis generelt udledes, at det primære hensyn, som domstolene lægger vægt på i forbindelse med en beslutning om udvisning, er kriminalitetens grovhed/kriminalitetens art, som afspejles i den konkret idømte straf. Er der således tale om grov kriminalitet som f.eks. manddrab eller narkotikakriminalitet efter straffelovens § 191, vil der som udgangspunkt ske udvisning.

17.4.3. Vurdering af med hvilken styrke de forskellige hensyn i udlændingelovens § 26 indgår ved afgørelser om udvisning ved dom

Gennemgangen af retspraksis viser, at de § 26-hensyn, der oftest er henvist til i domstolenes præmisser vedrørende spørgsmålet om udvisning, er længden af udlændingens ophold her i landet samt udlændingens familiemæssige tilknytning til Danmark, jf. herved udlændingelovens § 26, nr. 2. Navnlig er tilstedeværelse af en ægtefælle/børn her i landet forhold, der tillægges betydning, men også udlændingens tilknytning til herboende forældre og søskende tillægges i praksis ikke ubetydelig vægt ved afgørelsen om udvisning.

I nogle sager har retten endvidere som begrundelse for frifindelse for påstanden om udvisning henvist til udlændingens personlige tilknytning her

til landet. Domstolene har herved navnlig lagt vægt på, at udlændingen er kommet til landet som barn eller ung og således har haft en del af sin opvækst her i landet, ligesom udlændingens arbejdsmæssige eller uddannelsesmæssige tilknytning til Danmark i et vist omfang er tillagt betydning, jf. herved udlændingelovens § 26, nr. 3.

I andre sager har retten henvist til udlændingens alder og helbredsmæssige forhold som begrundelse for frifindelse for påstanden om udvisning, jf. herved udlændingelovens § 26, nr. 1.

I enkelte af disse sager har rettens begrundelse for frifindelse for påstanden om udvisning været, at udlændingen led af en sindssygdom, hvorfor udvisning måtte antages at virke særlig belastende.

I enkelte sager har retten endvidere som begrundelse for frifindelse for påstanden om udvisning henvist til, at den pågældende ikke havde nogen nærmere tilknytning til sit hjemland, jf. herved § 26, nr. 4.

Modsat ses enkelte eksempler på, at retten har tillagt udlændingens tilknytning til det tidligere hjemland betydning, herunder om udlændingen ved ophold i hjemlandet og tilknytning til derboende familiemedlemmer har bevaret en tilknytning til hjemlandet.

I nogle sager har retten som begrundelse for undladelse af udvisning henvist til hensynet til udlændingens herboende familie, herunder særligt mindreårige børn.

Endelig er der i retspraksis eksempler på, at domstolene i forbindelse med en beslutning om udvisning har henvist til, at udlændingen ikke kunne antages at lide overlast i hjemlandet eller andre lande, hvor udlændingen kunne ventes at tage ophold, jf. § 26, nr. 5.1 flere af disse sager har retten samtidig henvist til den beskyttelse, der følger af udlændingelovens § 31, stk. 1, samt adgangen til efterfølgende prøvelse af udvisningsspørgsmålet efter udlændingelovens § 50.

17.4.4. Praksis i forbindelse med fastsættelse af indrejseforbuddets længde ved afgørelser om udvisning ved dom

Bestemmelsen i udlændingelovens § 32, stk. 1, om fastsættelse af indrejseforbud i forbindelse med en afgørelse om udvisning indeholder alene en bemærkning om, at indrejseforbuddet vil kunne tidsbegrænses, men ikke nærmere regler om varigheden af indrejseforbuddet.

Efter praksis fastsættes indrejseforbuddets længde i forbindelse med udvisning ved dom for strafbart forhold efter nogle helt faste retningslinjer. Efter disse retningslinjer, som følges af domstolene i forbindelse med udvisning ved dom, fastsættes indrejseforbuddet til 5 år, 10 år eller for bestandig afhængig af den konkret idømte straf.

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at retningslinjerne for fastsættelse af indrejseforbuddets længde er en videreførelse af den forud for udlændingeloven af 1983 gældende administrative praksis for udvisning som følge af strafbart forhold.

Ved bekendtgørelse nr. 196 af 23. maj 1980 om udlændinges adgang til og ophold i Danmark blev det på baggrund af denne administrative praksis i § 54 fastsat, at indrejseforbud som følge af strafbart forhold kunne fastsættes til henholdsvis 5 år, 10 år og for bestandig.

Udvalgets overvejelser om indrejseforbuddets længde er gengivet i kapitel 18, afsnit 7.2.

17.4.5. Domstolskompetence i sager om udvisning som følge af dom for strafbart forhold

Det er et grundprincip i de gældende bestemmelser om udvisning, at afgørelse om udvisning af en udlænding, der dømmes for strafbart forhold, træffes af den domstol, der behandler straffesagen.

Ved udformningen af de gældende kompetenceregler vedrørende udvisning var der i Udlændingelovudvalget enighed om, at afgørelse om udvisning

som følge af en dom for strafbart forhold burde træffes af den domstol, der afgør straffesagen.

Udlændingelovudvalget henviste i den forbindelse til, at en sådan ordning ud fra et retsbeskyttelseshensyn måtte betragtes som værende den mest betryggende. Udvalget lagde herved bl.a. vægt på, at udlændingen i forbindelse med straffesagens behandling er bistået af en forsvarer, ligesom afgørelsen af, hvorvidt udvisning skal ske, vil kunne træffes på grundlag af en helhedsvurdering, jf. betænkning nr. 968/1982, side 74.

Udvalgets overvejelser i relation til domstolskompetence i sager om udvisning som følge af dom for strafbart forhold er gengivet i kapitel 18, afsnit 2.4.

17.4.6. Sammenfatning vedrørende anvendelsen af reglerne om udvisning ved dom

På baggrund af praksisgennemgangen i kapitel 7 kan det vedrørende anvendelsen af udlændingelovens regler om udvisning ved dom bl.a. konkluderes, at domstolene i forbindelse med straffesagens behandling som udgangspunkt træffer beslutning om udvisning, såfremt udlændingen dømmes for grov kriminalitet, såsom manddrab, voldtægt, grovere tilfælde af røveri samt narkotikakriminalitet af et vist omfang. Domstolene undlader i sådanne tilfælde kun at følge anklagemyndighedens påstand om udvisning, såfremt de hensyn, som er nævnt i udlændingelovens § 26, foreligger med betydelig styrke.

Praksisgennemgangen har endvidere vist, at hovedparten af udvisningssagerne vedrører personer med ingen eller kun ringe tilknytning til Danmark.

Det fremgår endvidere af gennemgangen, at størstedelen af sagerne om udvisning ved dom vedrører udlændinge, der straffes for overtrædelse af straffelovens § 191.

For så vidt angår anvendelsen af udlændingelovens § 26 har gennemgangen af praksis vist, at udlændingens tilknytning til herboende personer - navnlig

ægtefæller og børn - er det hensyn, som hyppigst fører til undladelse af udvisning.

Det forhold, at udlændingen har haft størstedelen af sin opvækst her i landet, er imidlertid tillige et hensyn, som ofte bliver tillagt en ikke ubetydelig vægt ved domstolenes afgørelser om udvisning.

På baggrund af praksisgennemgangen kan det endelig konkluderes, at domstolene anvender udlændingelovens regler om udvisning i overensstemmelse med intentionerne bag reglerne, og at domstolene ved afgørelsen af, hvorvidt påstanden om udvisning skal tages til følge, foretager en konkret vurdering af, hvorvidt der foreligger hensyn som nævnt i udlændingelovens § 26, der bør føre til, at udvisning undlades.

17.5. Administrativ udvisning

17.5.1. Udvisningsgrunde

Efter de gældende bestemmelser i udlændingeloven kan der træffes beslutning om administrativ udvisning, hvis:

- udvisning findes påkrævet af hensyn til statens sikkerhed,
- udlændingen opholder sig her i landet uden fornøden tilladelse,
- udlændingen helt eller delvis ernærer sig på ulovlig vis,
- udlændingen på grund af alkoholmisbrug jævnligt har givet anledning til ulempe for andre eller forstyrrelse afro og orden, eller
- udlændingen ulovligt besidder eller bruger euforiserende stoffer.

Som det er tilfældet i forbindelse med afgørelser om udvisning ved dom, skal der ved afgørelser om administrativ udvisning ligeledes foretages en vurdering af, hvorvidt der i den konkrete sag foreligger hensyn, som må antages at gøre udvisning særlig belastende, jf. herved udlændingelovens § 26.

17.5.2. Statens sikkerhed

Efter udlændingelovens § 22, nr. 1, § 23, nr. 1, jf. § 22, nr. 1 samt § 24, nr. 1, jf. § 22, nr. 1, kan der ske udvisning, såfremt udvisning findes påkrævet af hensyn til statens sikkerhed, jf. kapitel 9, afsnit 2.1.

Adgangen til administrativt at træffe beslutning om udvisning under henvisning til statens sikkerhed blev af et enigt Udlændingelovudvalg foreslået videreført i forbindelse med revisionen af udlændingeloven. Udvalget fandt således, at udvisning af hensyn til statens sikkerhed er en nødvendig bestanddel af et lands beredskabsforanstaltninger bl.a. til imødegåelse af international terrorisme.

Udvisning af hensyn til statens sikkerhed forekommer kun i helt enkeltstående tilfælde. Der er således ikke i perioden fra 1. januar 1988 - 31. december 1996 truffet afgørelse om udvisning med denne begrundelse.

17.5.3. Ulovligt ophold

Efter udlændingelovens § 24, nr. 5, kan udlændinge, der opholder sig her i landet uden fornøden tilladelse, udvises, jf. kapitel 9, afsnit 2.2.

Adgangen til at udvise udlændinge, der opholder sig her i landet uden fornøden tilladelse, bygger på det i udlændingeloven forudsatte princip om, at alene udlændinge med fornøden tilladelse af udlændingemyndighederne eller ifølge lovens regler har ret til at opholde sig her i landet (det territoriale princip).

En gennemgang af Udlændingestyrelsens praksis vedrørende administrativ udvisning viser, at der i perioden fra den 1. januar 1988 til den 31. december 1996 blev truffet afgørelse om udvisning af 2.252 personer efter udlændingelovens § 24, nr. 5.

Efter udlændingelovens § 30, stk. 1, skal en udlænding, der ikke har ret til at opholde sig i her i landet, udrejse af landet. Udrejser udlændingen ikke frivilligt, drager politiet omsorg for udrejsen, jf. § 30, stk. 2.

Udvalget har på baggrund af gennemgangen i kapitel 9 af praksis for udvisning på grund af ulovligt ophold noteret sig, at der efter praksis ikke træffes beslutning om udvisning med indrejseforbud i tilfælde, hvor der har været tale om et oprindeligt legalt ophold, såfremt det efterfølgende ulovlige ophold har været af kortere varighed. I disse tilfælde træffes således i overensstemmelse med forarbejderne til bestemmelsen alene beslutning om udsendelse af landet, jf. udlændingelovens § 30.

Udvalget har endvidere noteret sig, at Udlændingestyrelsen i forbindelse med afgørelsen af, om der skal træffes beslutning om udvisning på grund af ulovligt ophold, tager i betragtning, om den pågældende udlænding måtte have en berettiget forventning om at blive meddelt opholdstilladelse eller udvidet besøgsophold her i landet.

17.5.4. Ulovlig næring

Efter udlændingelovens § 25, stk. 1, kan en udlænding, som ikke har boet her i landet i længere tid end de sidste 2 år, udvises, hvis udlændingen helt eller delvis ernærer sig på ulovlig vis, jf. kapitel 9, afsnit 2.3.

Adgangen til at træffe beslutning om administrativ udvisning, hvis udlændingen helt eller delvis ernærer sig på ulovlig vis, bygger efter forarbejderne på et overordnet princip om, at udlændinge, der opholder sig her i landet, skal overholde dansk lovgivning. Bestemmelsen er således udtryk for, at man fra samfundets side ikke vil acceptere, at udenlandske statsborgere i Danmark helt eller delvis skaffer sig underhold gennem overtrædelse af lovgivningen.

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at udvisning på grund af ulovlig næring kun forudsættes at komme på tale over for udlændinge, der opholder sig her i landet på turistophold eller på andet ophold af kortere varighed, og som ikke har en nærmere tilknytning til landet.

Efter forarbejderne er bestemmelsen tænkt anvendt over for udlændinge, der helt eller delvis ernærer sig ved betleri, spil, utugt og anden skadelig erhvervsvirksomhed, samt ved overtrædelse af politivedtægten ved faldbyden

af varer på offentlige steder eller af næringslovgivningen ved dørsalg og lignende. Endvidere skulle bestemmelsen i særlige tilfælde kunne finde anvendelse over for udlændinge, der lever af berigelseskriminalitet, f.eks. butikstyveri, lommetyveri, mindre hæleri, bedrageri med hensyn til rejsechecks m.v., jf. betænkning nr. 968/1982, side 174-175.

I praksis anvendes bestemmelsen hovedsagelig over for udlændinge, der begår mindre berigelseskriminalitet, navnlig butikstyverier. Antallet af udvisninger efter § 25, stk. 1, på grund af mindre berigelseskriminalitet (tyveri, bedrageri og hæleri) udgjorde således i 1996 ca. 80 % af det samlede antal afgørelser, som Udlændingestyrelsen traf efter denne bestemmelse.

Endvidere træffes der i et vist omfang afgørelse om udvisning i forbindelse med overtrædelser af toldloven. I 1996 udgjorde antallet af udvisninger på grund af overtrædelse af toldloven ca. 10 % af det samlede antal afgørelser efter udlændingelovens § 25, stk. 1. Udvisning på grund af betleri, spil, faldbyden af varer på offentlige steder m.v. sker derimod kun i begrænset omfang.

Bestemmelsen anvendes over for såvel udlændinge, hvis underhold ikke er sikret, som asylansøgere og personer med midlertidig opholdstilladelse efter jugoslaverloven, hvis underhold dækkes af Udlændingestyrelsen.

I perioden fra den 1. januar 1988 til den 31. december 1996 traf Udlændingestyrelsen (tidligere Direktoratet for Udlændinge) afgørelse om udvisning efter udlændingelovens § 25, stk. 1, vedrørende i alt 2.384 personer. Bestemmelsen om udvisning på grund af ulovlig næring var således i den nævnte periode den hyppigst anvendte administrative udvisningsbestemmelse.

17.5.5. Alkoholmisbrug

Efter udlændingelovens § 25, stk. 2, nr. 1, kan en udlænding, som ikke har boet her i landet i længere tid end det sidste år, udvises, hvis udlændingen på grund af alkoholmisbrug jævnligt har givet anledning til ulempe for andre eller til forstyrrelse af ro og orden, jf. kapitel 9, afsnit 2.4.

Udvisning på grund af alkoholmisbrug sker kun i et begrænset omfang. I perioden fra den 1. januar 1988 til den 31. december 1996 traf Udlændingestyrelsen (tidligere Direktoratet for Udlændinge) således afgørelse om udvisning af i alt 158 personer efter udlændingelovens § 25, stk. 2, nr. 1. Hovedparten af disse afgørelser vedrørte nordiske statsborgere.

I praksis sker der alene udvisning efter denne bestemmelse, såfremt udlændingen i den aktuelle sag er tildelt en skriftlig advarsel for overtrædelse af politivedtægten og tidligere - inden for de sidste 2 år - er tildelt en tilsvarende advarsel samt i øvrigt må antages fremover at ville give anledning til forstyrrelse af den offentlige orden på grund af sit alkoholmisbrug. Da advarsler for overtrædelse af politivedtægten alene indføres i lokale advarselsprotokoller i de enkelte politikredse, vil udvisning typisk alene ske for så vidt angår udlændinge, der i samme politikreds gentagne gange overtræder politivedtægten, idet udvisning forudsætter kendskab til tidligere tilsvarende overtrædelser.

Efter forarbejderne til bestemmelsen er det en forudsætning for anvendelse af udlændingelovens § 25, stk. 2, nr. 1, at udlændingen ikke har nogen nærmere tilknytning til Danmark i form af fast arbejde, familie eller lignende, jf. betænkning nr. 968/1982, side 175. Bestemmelsen administreres i overensstemmelse hermed, idet der alene sker udvisning af udlændinge, som opholder sig her i landet på korttidsophold.

Adgangen til at træffe beslutning om administrativ udvisning af en udlænding, der på grund af alkoholmisbrug jævnligt har givet anledning til ulempe for andre eller til forstyrrelse af ro og orden, bygger efter forarbejderne på et hensyn til den offentlige orden.

Da der ofte er tale om udlændinge på turistophold her i landet, vil der i praksis ofte i stedet for udvisning efter udlændingelovens § 25, stk. 2, nr. 1, ske afvisning efter bestemmelsen i udlændingelovens § 28, stk. 2, jf. stk. 1, nr. 4, der vedrører afvisning af subsistensløse udlændinge.

17.5.6. Brug eller besiddelse af euforiserende stoffer

Efter udlændingelovens § 25, stk. 2, nr. 2, kan der ske udvisning af en udlænding, som ikke har boet her i landet i længere tid end det sidste år, hvis udlændingen ulovligt besidder eller bruger euforiserende stoffer, jf. kapitel 9, afsnit 2.5.

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at det ikke er en forudsætning for anvendelse af bestemmelsen, at udlændingen er misbruger eller jævnligt bruger euforiserende stoffer, idet bestemmelsen i vidt omfang er tiltænkt anvendt til at holde udlændinge, der søger hertil for at købe eller sælge euforiserende stoffer og derved bidrage til at holde handelen med disse stoffer, borte fra landet. Udlændingelovudvalget fandt dog, at udvisning af udlændinge med bopæl her i landet ikke bør ske, såfremt der alene er tale om bagatelagtige mængder af hash til eget brug, jf. betænkning nr. 968/1982, side 175.

I praksis træffes der - for så vidt angår udlændinge på korttidsophold - som udgangspunkt afgørelse om udvisning ved enhver besiddelse eller brug af stoffer, der er omfattet af lov om euforiserende stoffer. Ved bagatelagtige besiddelser af hash eller marihuana til eget forbrug sker udvisning alene med indrejseforbud gældende for 1 år mod i andre tilfælde 3 år. Har udlændingen bopæl i Danmark, vil der i praksis som overvejende hovedregel ikke ske udvisning efter § 25, stk. 2, nr. 2.

Udvisning på grund af ulovlig besiddelse eller brug af euforiserende stoffer finder i praksis sted i et ikke ubetydeligt antal tilfælde.

Således traf Udlændingestyrelsen (tidligere Direktoratet for Udlændinge) i perioden fra den 1. januar 1988 til den 31. december 1996 afgørelse om udvisning af 1.937 personer efter denne bestemmelse.

17.5.7. Administrativ udvisning af personer, der er omfattet af EF/EØS-reglerne

Det fremgår ikke af bestemmelsen i udlændingelovens § 25, om der er til-

sigtet en sondring mellem udvisning af udlændinge, der er omfattet af EF/EØS-reglerne, og andre udlændinge.

For så vidt angår administrativ udvisning af personer, der er omfattet af EF/EØS-reglerne, er der imidlertid en række særlige forhold, som gør sig gældende.

Retten til at opholde sig her i landet for udlændinge, der er omfattet af EF/EØS-reglerne, jf. udlændingelovens § 2, kan således alene begrænses af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed, jf. Fællesskabstraktatens artikel 48, stk. 3, artikel 56, stk. 1, og artikel 66.

Efter Rådskonvention 64/221 kan udvisning af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed af EF/EØS-statsborgere og disses familiemedlemmer, der er omfattet af direktivet, udelukkende støttes på vedkommende udlændings personlige forhold. Det er således en betingelse for udvisning, at udlændingen - på grund af sine personlige forhold - konkret antages at udgøre en trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.

EF-domstolen har i flere tilfælde haft lejlighed til at udtale sig om spørgsmålet vedrørende udvisning af personer, der er omfattet af EF/EØS-reglerne, jf. herved kapitel 15, afsnit 7.2.

Domstolen har i den forbindelse givet udtryk for, at udvisning kun er berettiget, såfremt udlændingens tilstedeværelse eller adfærd udgør en tilstrækkelig alvorlig trussel mod grundlæggende samfundshensyn.

Henset hertil har Udlændingestyrelsen ved afgørelser om udvisning efter udlændingelovens § 25, stk. 1, og til dels efter § 25, stk. 2, i praksis udvist tilbageholdenhed med at træffe afgørelse om udvisning af udlændinge, der er omfattet af EF/EØS-bekendtgørelsens regler, og som har fået udstedt eller opfylder betingelserne for udstedelse af EF/EØS-opholdsbevis.

17.5.8. Inddragelse af § 26-hensyn ved afgørelser om administrativ udvisning

Gennemgangen af Udlændingestyrelsens praksis vedrørende administrativ udvisning viser, at de i udlændingelovens § 26 nævnte hensyn - henset til at bestemmelserne om administrativ udvisning som udgangspunkt vedrører personer, der opholder sig i landet på turistophold eller andre ophold af kortere varighed - har mindre betydning i forbindelse med administrativ udvisning end ved udvisning ved dom, idet der som oftest vil være tale om personer med en ringere tilknytning her til landet.

17.5.9. Sammenfatning vedrørende anvendelsen af reglerne om administrativ udvisning

På baggrund af gennemgangen af praksis i relation til administrativ udvisning i kapitel 9 samt de ovenstående afsnit kan det konkluderes, at udlændingelovens bestemmelser om administrativ udvisning anvendes over for udlændinge uden nærmere tilknytning til Danmark, og at bestemmelserne - i det omfang disse har fundet anvendelse i praksis - er blevet anvendt i overensstemmelse med intentionerne bag reglerne.

Det kan endvidere konkluderes, at den hyppigst anvendte administrative udvisningsgrund er udvisning på grund af ulovlig næring, jf. udlændingelovens § 25, stk. 1. Hovedparten af udvisningsafgørelserne efter denne bestemmelse vedrører udlændinge, der har begået mindre berigelseskriminalitet, navnlig butikstyveri.

Udvisning på grund af ulovligt ophold, jf. udlændingelovens § 24, nr. 5, sker ligeledes i et ikke ubetydeligt omfang. Bestemmelsen anvendes i praksis i overensstemmelse med de af Udlændingelovudvalget anførte bemærkninger i betænkning nr. 968/1982, side 173, hvoraf det fremgår, at udvisning som følge af ulovligt ophold er tiltænkt grovere tilfælde af ulovligt ophold.

I modsætning til udvisning på grund af ulovlig næring eller ulovligt ophold anvendes adgangen til at træffe beslutning om udvisning på grund af alko-

holmisbrug, jf. udlændingelovens § 25, stk. 2, nr. 1, kun i begrænset omfang. I praksis træffes i stedet ofte afgørelse om afvisning efter udlændingelovens § 28, stk. 2, jf. stk. 1, nr. 4, der vedrører afvisning af subsistensløse udlændinge.

Udvisning efter udlændingelovens § 25, stk. 2, nr. 2, på grund af brug eller besiddelse af euforiserende stoffer sker i et ikke ubetydeligt omfang. Anvendelsesområdet er ligeledes begrænset til personer uden nærmere tilknytning her til landet.

Gennemgangen af praksis har endvidere vist, at udlændingemyndighederne for så vidt angår personer, som er omfattet af EF/EØS-reglerne, viser tilbageholdenhed med at træffe afgørelse om udvisning, idet udvisning af denne gruppe af udlændinge ifølge EF-domstolens praksis forudsætter, at udlændingens tilstedeværelse udgør en konkret trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.

Endelig har gennemgangen vist, at udlændingelovens § 26 spiller en væsentlig mindre rolle i forbindelse med afgørelser om administrativ udvisning end ved udvisning ved dom.

17.6. Afvisning med indrejseforbud

Efter bestemmelsen i udlændingelovens § 32, stk. 2, er der mulighed for at knytte et indrejseforbud til visse afgørelser om afvisning, der træffes af Udlændingestyrelsen indtil 3 måneder efter udlændingens indrejse her i landet, jf. herved udlændingelovens § 28, stk. 2, jf. stk. 1, nr. 3-5.

Det drejer sig om afvisning af følgende grunde:

- hvis der er grund til at antage, at udlændingen vil tage ophold eller arbejde her i landet uden fornøden tilladelse,
- hvis udlændingen ikke har de nødvendige midler til sit underhold og/eller hjemrejse,
- hvis hensyn til den offentlige orden eller sikkerheds- eller sundhedsmæssige grunde i øvrigt tilsiger, at udlændingen ikke bør have ophold i landet.

Muligheden for at knytte et indrejseforbud til en afvisningsbeslutning stammer fra et forslag, som justitsministeren fremsatte under Folketingets behandling af udlændingeloven i 1983. Med forslaget ønskedes bl.a. at skabe hjemmel til i forbindelse med afvisning af subsistensløse udlændinge at kunne meddele et indrejseforbud med henblik på at undgå, at de pågældende straks efter en afvisning på ny skulle indrejse her i landet.

I praksis anvendes adgangen til at knytte et indrejseforbud til en beslutning om afvisning da også hovedsagelig ved afgørelser om afvisning af udlændinge, der ikke har de fornødne midler til deres underhold og hjemrejse, jf. udlændingelovens § 28, stk. 2, jf. stk. 1, nr. 4. Afgørende for, om der vil blive knyttet et indrejseforbud til afvisningsbeslutningen, er, om der vil være udgifter for staten forbundet med hjemrejsen.

I 1996 traf Udlændingestyrelsen afgørelse om afvisning efter udlændingelovens § 28, stk. 2, jf. stk. 1, nr. 4 (afvisning på grund af manglende midler til udlændingens underhold og til hjemrejsen) vedrørende 273 personer. Heraf var der til afgørelserne vedrørende 252 personer knyttet et indrejseforbud. Udlændingestyrelsen traf samme år afgørelse om afvisning efter udlændingelovens § 28, stk. 2, jf. stk. 1, nr. 3 (afvisning på grund af formodning om, at udlændingen vil tage ophold eller arbejde uden fornøden tilladelse) vedrørende 15 personer. Til ingen af disse afgørelser var der knyttet et indrejseforbud. Endelig traf Udlændingestyrelsen i 1996 afgørelse om afvisning vedrørende 6 personer efter udlændingelovens § 28, stk. 2, jf. stk. 1, nr. 5 (afvisning af hensyn til den offentlige orden eller af sikkerheds- eller sundhedsmæssige grunde). 4 af disse personer afvistes med indrejseforbud.

Indrejseforbuddet fastsættes ifølge praksis som udgangspunkt til 3 år. Er udlændingen statsborger i et nordisk land eller omfattet af EF/EØS-reglerne, fastsættes indrejseforbuddet dog til 1 år.

Udvalgets overvejelser vedrørende forholdet mellem udlændingelovens bestemmelser om administrativ afvisning og administrativ udvisning er gengivet i kapitel 18, afsnit 8.2, og kapitel 19.

17.7. Det tidsmæssige udgangspunkt for beregning af et indrejseforbud

Efter udlændingelovens § 32, stk. 1, medfører en dom, kendelse eller beslutning, hvorved en udlænding udvises, at udlændingens visum og opholdstilladelse bortfalder, og at udlændingen ikke uden tilladelse på ny må indrejse og opholde sig her i landet (indrejseforbud). Indrejseforbuddet kan tidsbegrænses og skal i så fald udløbe en 1. januar eller en 1. juli.

Et tidsbegrænset indrejseforbud i forbindelse med en beslutning om udvisning meddeles efter de gældende regler til et bestemt tidspunkt uafhængigt af, hvornår udlændingen udrejser/bliver udsendt af landet.

Dette indebærer, at et indrejseforbud i særlige tilfælde kan udløbe, medens udlændingen fortsat opholder sig her i landet.

Udvalgets overvejelser i relation til en ændring af det tidsmæssige udgangspunkt for beregning af et indrejseforbud er gengivet i kapitel 18, afsnit 7.3.

17.8. Ophævelse af en beslutning om udvisning eller af et indrejseforbud

17.8.1. Ophævelse af en udvisning efter udlændingelovens § 50

Som beskrevet i kapitel 11 kan en udlænding, der er udvist ved dom, inden for visse nærmere angivne tidsfrister og på visse nærmere angivne betingelser, forlange, at spørgsmålet om udvisningens ophævelse indbringes for retten, jf. udlændingelovens § 50.

Ophævelse af en udvisningsbeslutning efter udlændingelovens § 50 forudsætter, at der er indtrådt væsentlige ændringer i udlændingens forhold, jf. kapitel 11, afsnit 2.3.

Der foreligger ikke tilgængeligt statistisk materiale vedrørende antallet af sager, som er blevet indbragt for domstolene efter udlændingelovens § 50.

På baggrund af Direktoratet for Udlændinges/Udlændingestyrelsens årsberetninger og de heri angivne oplysninger vedrørende antallet af styrelsens udtalelser til anklagemyndigheden i disse sager må det dog antages, at antallet af sager, hvor spørgsmålet om udvisningens opretholdelse indbringes for retten, er begrænset.

I perioden fra den 1. januar 1988 til den 31. december 1996 afgav Direktoratet for Udlændinge/Udlændingestyrelsen således udtalelse til anklagemyndigheden i 41 sager af denne karakter.

En gennemgang af nogle af disse sager viser, at der i praksis kun sjældent sker ophævelse af en domstolsbestemt udvisning.

Ifølge retspraksis kan f.eks. det tidsmæssige forløb siden udvisningsbeslutningen ikke i sig selv begrunde en ophævelse, ligesom det forhold, at udlændingen ikke tillades indrejse i hjemlandet, ikke kan karakteriseres som væsentlige ændringer i udlændingens forhold, der kan begrunde udvisningens ophævelse.

Endvidere viser gennemgangen, at udlændingens families øgede integration i det danske samfund ikke i sig selv udgør et forhold, der kan begrunde ophævelse af en udvisningsbeslutning.

Derimod er der i praksis bl.a. truffet bestemmelse om ophævelse af en udvisning under henvisning til udlændingens ægteskab med en dansk kvinde, uanset at ægteskabet var indgået efter tidspunktet for udvisningen. Det blev samtidig tillagt vægt, at parret ventede et barn.

Der er endvidere sket ophævelse af en udvisningsbeslutning under henvisning til udlændingens helbredsmæssige forhold, idet udlændingen i den konkrete sag under fængselsopholdet havde udviklet en sindssygelig depression. Effektivering af udvisningen fandtes at kunne medføre et tilbagefald til en helbreds- og livstruende tilstand. Det tillagdes vægt, at depressionen ikke kunne anses som selvforskyldt. Se herved bilag A, sag A 24.2.1/nr. 18.

17.8.2. Administrativ ophævelse af en udvisning eller af et indrejseforbud

17.8.2.1. Ophævelse af en beslutning om administrativ udvisning

Er udlændingen udvist ved en administrativ beslutning, kan den pågældende efter de almindelige forvaltningsretlige regler begære sagen genoptaget hos udlændingemyndighederne, jf. kapitel 11, afsnit 3.1.

Situationen, hvor den tidligere truffne udvisningsbeslutning ophæves, er imidlertid kun sjældent forekommende. I praksis ansøges i stedet om ophævelse af det i forbindelse med udvisningen fastsatte indrejseforbud, således at udvisningsbeslutningen som sådan opretholdes.

17.8.2.2. Administrativ ophøjvelse af et indrejseforbud

Efter udlændingelovens § 32, stk. 4, kan ophævelse af et indrejseforbud ske administrativt, såvel hvor udlændingen er udvist ved dom, som når udlændingen er udvist ved en administrativ beslutning.

Et ved dom meddelt indrejseforbud kan dog, medmindre der gives udlændingen opholdstilladelse efter §§ 7-8, tidligst ophæves 2 år efter udrejsen, jf. udlændingelovens § 32, stk. 4, 2. pkt.

Ophævelse af et indrejseforbud er - i de tilfælde, hvor der ikke meddeles udlændingen opholdstilladelse efter §§ 7-8 - i praksis som minimum betinget af, at udlændingen samtidig ansøger om opholdstilladelse, og at denne ansøgning kan imødekommes. Endvidere betinges ophævelsen altid af, at udlændingen siden udsendelsen har haft en straffri vandel, ligesom politiets udgifter ved udsendelsen skal være tilbagebetalt.

Endvidere anvendes ved afgørelser om ophævelse af indrejseforbud efter praksis nogle faste tidsgrænser for, hvornår ophævelse tidligst kan komme på tale.

Udvalget har noteret sig, at ophævelse af indrejseforbud kun forekommer i begrænset omfang.

Direktoratet for Udlændinge imødekom i 1993 ansøgninger om ophævelse af meddelt indrejseforbud vedrørende 13 personer. Heraf var 11 personer meddelt indrejseforbud i forbindelse med en afgørelse om administrativ ud- eller afvisning. Direktoratet for Udlændinge afslog samme år ophævelse af indrejseforbud vedrørende i alt 20 personer. Heraf var der for så vidt angår 14 personer truffet beslutning om administrativ ud- eller afvisning.

I 1994 ophævede Direktoratet for Udlændinge indrejseforbud vedrørende i alt 34 personer, hvoraf 30 personer var blevet meddelt indrejseforbud i forbindelse med en administrativ ud- eller afvisningsbeslutning. I samme periode afslog direktoratet ophævelse af indrejseforbud for så vidt angår 20 personer. Heraf var 13 personer administrativt udvist eller afvist.

I 1995 traf Direktoratet for Udlændinge/Udlændingestyrelsen afgørelse om ophævelse af indrejseforbud vedrørende 77 personer. Heraf var 43 personer udvist eller afvist administrativt. I 1995 blev 22 personer nægtet ophævelse af indrejseforbuddet. Heraf var 16 personer meddelt indrejseforbud i forbindelse med en administrativ udvisning eller afvisning.

I 1996 traf Udlændingestyrelsen afgørelse om ophævelse af indrejseforbud vedrørende 56 personer. Heraf var 35 personer udvist eller afvist administrativt. I 1996 blev 45 personer nægtet ophævelse af indrejseforbuddet. Heraf var 28 personer meddelt indrejseforbud i forbindelse med en administrativ ud- eller afvisning.

I forbindelse med enhver beslutning om udvisning forudsættes der at være taget stilling til, om de i udlændingelovens § 26 nævnte hensyn, herunder udlændingens personlige eller familiemæssige tilknytning til landet, taler for, at udvisning bør undlades.

Afgørelsen af, hvorvidt omstændigheder, der er indtrådt, efter at beslutningen om udvisning blev truffet - f.eks. indgåelse af ægteskab med en herboende dansk eller udenlandsk statsborger - bør kunne begrunde, at indrejseforbuddet ophæves, beror på en vurdering af, om den senere opståede —

knytning til landet er så beskyttelsesværdig, at de hensyn, der førte til udvisning af udlændingen, bør vige for hensynet til udlændingen og den herboende ægtefælle.

Et tidligere meddelt indrejseforbud ophæves efter Udlændingestyrelsens praksis automatisk i forbindelse med meddelelse af opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-8 (asyl), uanset om der er tale om udvisning ved dom som følge af et strafbart forhold, der isoleret set ville have kunnet medføre udvisning efter udlændingelovens § 22, nr. 2 eller 3, idet det forudsættes, at styrelsen i forbindelse med asylsagens behandling har foretaget en vurdering af, om udlændingen - uanset den begåede kriminalitet - bør meddeles opholdstilladelse efter §§ 7-8, jf. herved § 10, stk. 1, nr. 1, analogt.

17.8.3. Meddelelse af visum

Ved siden af adgangen til ophævelse af beslutningen om udvisning og/eller indrejseforbuddet vil udlændingen tillige, såfremt ganske særlige omstændigheder taler derfor, kunne meddeles visum, jf. herved udlændingelovens § 4, stk. 1, 2. pkt. I denne situation opretholdes såvel udvisningsbeslutningen som indrejseforbuddet.

Adgangen til at meddele visum til en udlænding, der er udvist med indrejseforbud, anvendes kun i yderst begrænset omfang, jf. kapitel 10, afsnit 3.

Kapitel 18

Udvalgets overvejelser og anbefalinger vedrørende ændring af udlændingelovens bestemmelser om udvisning

18.1. Indledning

Som beskrevet i kapitel 1, afsnit 1, skal udvalget efter kommissoriet og til-lægskommissoriet for udvalgets arbejde på baggrund af en gennemgang af reglerne og praksis for udvisning vurdere, om der er grundlag for at ændre de gældende bestemmelser om udvisning ved dom som følge af strafbart forhold og administrativ udvisning. Udvalget skal herunder vurdere, hvor-dan forholdet skal være mellem administrativ udvisning og udvisning ved dom, og om der findes grundlag for at foretage en justering af vægten af de hensyn, som i dag indgår i afvejningen af, om udvisning skal kunne finde sted.

Udvalget har i den forbindelse haft til opgave at vurdere, i hvilket omfang specifikke hensyn som f.eks. gentagen kriminalitet, personfarlig kriminali-tet og narkotikakriminalitet samt en eventuel udvisnings konsekvenser for den pågældendes familie kan indgå med større vægt i forbindelse med ud-visningsafgørelsen.

Endelig har udvalget haft til opgave at opstille modeller for, hvorledes be-stemmelserne om udvisning i givet fald vil kunne udformes, foretage en vurdering af de opstillede modeller og redegøre for, hvilke konsekvenser den enkelte model vil få for den fremtidige dom stol sprak si s på dette områ-de og for administrativ udvisningspraksis.

I bemærkningerne til lovforslag L 24 - nu lov nr. 1052 af 11. december 1996 om ændring af udlændingeloven (Udvisning på grund af narkotikakrimina-litet) - anførte regeringen, at andre former for kriminalitet, som f.eks. ter-roristvirksomhed og menneskesmugling, på tilsvarende måde som narko-tikakriminalitet må betragtes som værende kriminalitetsformer af interna-tional og samfundsfarlig karakter.

På den baggrund anmodede regeringen udvalget om tillige i sit arbejde at foretage en vurdering af, om der er grundlag for at ændre udvisningsreglerne også for disse kriminalitetsformer.

18.1.1. Udvalgets overvejelser om betænkningens systematik

Udvalget har på baggrund af kommissoriet og tillægskommissoriet drøftet den mest hensigtsmæssige fremlæggelse af udvalgets vurderinger på baggrund af gennemgangen af gældende ret om udvisning af udlændinge.

Udvalget har i kapitel 4-15 beskrevet de gældende materielle og processuelle regler, praksis i henhold til gældende regler og Danmarks internationale forpligtelser i henhold til bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

I kapitel 16 er beskrevet de tilsvarende regelsæt i en række nabolande.

Kapitel 17 indeholder udvalgets vurderinger af de i kapitlerne 4-15 beskrevne oplysninger om udlændingelovens regler om udvisning ved dom og administrativ udvisning samt om praksis efter disse regler.

På baggrund af udvalgets vurderinger vedrørende de gældende bestemmelser og praksis for udvisning har udvalget fundet, at der på en række punkter er behov for forenklinger og præciseringer af reglerne om og procedurerne i forbindelse med udvisning.

Udvalget har på denne baggrund valgt at fremlægge sine overvejelser således, at der i kapitel 18 redegøres for udvalgets overvejelser vedrørende de ændringer og forenklinger af de gældende regler om udvisning, som udvalget på baggrund af sin gennemgang af de gældende regler samt praksis for udvisning vurderer er nødvendige at gennemføre.

Udvalgets vurderinger vedrørende de ændringer og forenklinger af udvisningsreglerne, som udvalget finder, at der er behov for at foretage, er i kapitel 19 udmøntet i et forslag til lovændringer, som der i udvalget har været enighed om at anbefale.

På baggrund af udvalgets kommissorium beskrives herefter i kapitel 20 udvalgets behandling af spørgsmålet om generelle udvidelser i adgangen til at udvise på grund af kriminalitet samt om særlige udvidelser af udvisningsadgangen for visse kriminalitetsformer. Endvidere behandles i dette kapitel spørgsmålet om indførelse af en formodningsregel i forbindelse med udlændingelovens § 26. Som forudsat i udvalgets kommissorium opstilles i forlængelse heraf modeller for udformningen af sådanne lovbestemmelser.

Beskrivelsen i kapitel 18 er herefter opbygget således:

I afsnit 18.2. beskrives udvalgets overvejelser om de overordnede udvisningshensyn samt de dertil knyttede kompetenceregler.

I afsnit 18.3. beskrives udvalgets overvejelser og anbefalinger vedrørende udvisning ved dom som følge af kriminalitet.

I afsnit 18.4. beskrives udvalgets overvejelser og anbefalinger vedrørende en ændring af udlændingelovens § 26.

I afsnit 18.5. beskrives udvalgets overvejelser og anbefalinger vedrørende proceduren for behandlingen af udvisningssager.

I afsnit 18.6. beskrives udvalgets overvejelser og anbefalinger vedrørende ændring af udlændingelovens § 31 (refoulementsforbuddet).

I afsnit 18.7. beskrives udvalgets overvejelser og anbefalinger vedrørende ophævelse af en udvisning eller et indrejseforbud.

I afsnit 18.8. beskrives udvalgets overvejelser og anbefalinger vedrørende administrativ udvisning og afvisning.

18.2. Udvisningsgrundene i udlændingeloven - overordnede materielle hensyn samt kompetenceforhold

18.2.1. Hensynet til statens sikkerhed

Efter udlændingelovens § 22, nr. 1, og § 23, nr. 1, jf. § 22, nr. 1, og § 24, nr. 1, jf. § 22, nr. 1, kan udlændinge udvises af hensyn til statens sikkerhed.

Bestemmelsen retter sig især mod overtrædelser af bestemmelserne i straffelovens kapitel 12 - forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed - og kapitel 13 - forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder. Det fremgår imidlertid af forarbejderne, at også andre interesser af stor samfundsmæssig betydning vil kunne begrunde udvisning efter § 22, nr. 1.

Afgørelse om udvisning af hensyn til statens sikkerhed træffes af Udlændingestyrelsen, jf. udlændingelovens § 46, stk. 1. Udlændingestyrelsens afgørelse kan påklages til indenrigsministeren, jf. udlændingelovens § 46, stk. 2.

Det er ikke en betingelse for udvisning efter udlændingelovens § 22, nr. 1, at udlændingen ved en domstol er dømt for overtrædelse af bestemmelser i straffelovens kapitel 12 eller 13, men rejses der straffesag mod den pågældende, og dømmes udlændingen for overtrædelse af straffeloven, vil den pågældende tillige kunne udvises ved dom efter udlændingelovens bestemmelser om udvisning som følge af kriminalitet, jf. udlændingelovens § 22, nr. 2 og 3, § 23 og § 24.

Udvalget har vurderet behovet for fortsat at kunne udvise udlændinge under henvisning til hensynet til statens sikkerhed. I lighed med hvad der er anført om spørgsmålet i betænkning nr. 968/1982, side 164-165, finder udvalget, at adgangen til udvisning under henvisning til hensynet til statens sikkerhed må anses som en nødvendig bestanddel af et lands beredskabsforanstaltninger bl.a. til imødegåelse af international terroristvirksomhed.

Udvalget bemærker i den forbindelse, at staters ret til at udvise som følge af hensynet til statens sikkerhed er anerkendt af bl.a. de europæiske men-

neskerettighedsorganer. Der henvises i den forbindelse til Den Europæiske Menneskerettighedskommissions afgørelse 7729/76 Agee mod Storbritannien, refereret i kapitel 15, afsnit 2.2., hvor en amerikansk statsborger blev udvist af Storbritannien med henvisning til statens sikkerhed. Den Europæiske Menneskerettighedskommission anerkendte forudsætningsvis i præmis 10, 19 og 22 statens ret til at udvise af hensyn til statens sikkerhed.

Det er på denne baggrund udvalgets opfattelse, at adgangen til at udvise af hensyn til statens sikkerhed bør opretholdes.

18.2.2. Udvisning af hensyn til statens sikkerhed - kompetenceforhold

Udvalget har videre overvejet det forhold, at udvisning af hensyn til statens sikkerhed efter de gældende regler sker administrativt.

Udvalget kan i den forbindelse henvise til Den Europæiske Menneskerettighedskommissions afgørelse 7729/76 Agee mod Storbritannien, hvori kompetencespørgsmålet blev behandlet.

Klageren gjorde i sagen gældende, at det var et brud på Menneskerettighedskonventionens artikel 6 om retten til en retfærdig, offentlig rettergang for en uafhængig og upartisk domstol, at han blev nægtet domstolsprøvelse af spørgsmålet om udvisning. Klageren gjorde gældende, at udvisningsbeslutningen i sin essens omfattede en vurdering af kriminelle sigtelser mod ham, idet påstandene mod ham efter det i afgørelsen anførte "gav grundlag for kriminelle sigtelser" efter "Official Secrets Act" eller lignende lovgivning.

Kommissionen bemærkede, at en udlændings ret til at opholde sig i et bestemt land er et spørgsmål, som reguleres gennem offentlig ret. Kommissionen anførte, at et lands myndigheds beslutning om at udvise en udlænding af sikkerhedsmæssige hensyn er en handling, der falder inden for statens kompetence, og som ikke konstituerer en fastlæggelse af udlændingens borgerlige rettigheder eller forpligtelser omfattet af artikel 6. Herefter fandt Kommissionen, at staten, uanset at beslutningen om at udvise klageren kunne have konsekvenser i relation til hans borgerlige rettigheder, i særdeleshed vedrørende hans ry og rygte, ikke har pligt til i sådanne sager at gennemføre en retlig prøvelse efter artikel 6 (præmis 28).

Kommissionen anførte videre, at uanset, at det i det engelske indenrigsministeriums afgørelse om udvisning var forudsat, at afgørelsen var baseret på oplysninger om, at klageren havde gjort sig skyldig i strafbare handlinger, så fandtes denne omstændighed ikke at bringe udvisningsbeslutningen ind under det strafferetlige område. Kommissionen anførte som begrundelse herfor, at udvisning er en procedure, som var fuldstændig adskilt fra retsforfølgning og domfældelse for kriminalitet, og ikke kan anses for at være en strafferetlig sanktion.

De gældende regler er således i overensstemmelse med det af Kommissionen anførte, herunder med hensyn til, om udvisning af hensyn til statens sikkerhed kan ske, uden at der rejses en sag om overtrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13 eller andre strafferetlige bestemmelser.

På denne baggrund finder udvalget, at den gældende kompetenceordning, hvorefter afgørelse om udvisning af hensyn til statens sikkerhed træffes administrativt, bør opretholdes.

18.2.3. Udvisning på grund af kriminalitet

Adgangen til udvisning som følge af kriminalitet begrundes traditionelt med retshåndshævelses- og retsbeskyttelseshensyn.

De europæiske menneskerettighedsorganer anerkender retten til udvisning som følge af kriminalitet, jf. forudsætningsvis EMRK artikel 8, stk. 2. Efter menneskerettighedsorganernes praksis er staternes grundlæggende ret til at udvise udlændinge som følge af kriminalitet ubestridt. Af beskrivelsen i kapitel 15, afsnit 2.4., jf. bl.a. EMD 234 A Beljoudi mod Frankrig og EMD 193 Moustaquim mod Belgien, fremgår det, at det alene er spørgsmålet, under hvilke nærmere omstændigheder denne ret kan udøves - hvilken afvejning af modsatrettede hensyn der skal gå forud for en beslutning om udvisning som følge af kriminalitet.

Efter udvalgets opfattelse er der fortsat behov for at kunne udvise udlændinge, hvis tilstedeværelse i landet er uønsket på grund af de pågældendes kriminelle handlinger. Der henvises nærmere til gennemgangen nedenfor i afsnit 18.3.

18.2.4. Udvisning på grund af kriminalitet - kompetenceforhold

Udvisning som følge af strafbart forhold, jf. udlændingelovens §§ 22-24, træffes af domstolene, jf. § 49, stk. 1.

Udvalget finder den gældende kompetenceordning velbegrunderet. Domsto-

lene er sagligt og strukturelt opbygget med henblik på bl.a. at vurdere strafbare forhold. Det findes derfor velbegrundet, at også afgørelsen af, om en strafbar handling udover den strafferetlige sanktion bør have andre retsfølger, henhører under domstolene. Videre taler praktiske og procesøkonomiske hensyn for, at afgørelsen om udvisning ligger hos samme myndighed, som træffer afgørelse i straffesagen.

For at lade spørgsmålet om udvisning afgøre ved domstolene taler endvidere de processuelle retssikkerhedsgarantier, som følger af en domstolsbehandling. Jo længere tid en udlænding, der er spørgsmål om at udvise, har opholdt sig i landet, jo mere indgribende vil en udvisning typisk være for den pågældende. Hensynet til den enkeltes retssikkerhed taler således for at lade spørgsmålet afgøre efter reglerne i strafferetsplejen. Udvalget skal i øvrigt henvise til beskrivelsen i kapitel 5 om de processuelle regler om udvisning ved dom, herunder om forsvarerbeskikkelse.

I forbindelse med bagatelagtig kriminalitet begået af udlændinge, der er her i landet på korttidsophold, kan der i et vist omfang træffes afgørelse om udvisning ved en administrativ beslutning.

For administrativ udvisning i bagatelsager taler hensynet til en hurtig sagsbehandling. Den nærmere afgrænsning mellem området for administrativ udvisning og udvisning ved dom afhænger som hovedregel af udlændingens opholdstid i landet og kan give anledning til principielle overvejelser om den indbyrdes afgrænsning af området for administrativ udvisning og udvisning ved dom. Udvalgets nærmere overvejelser vedrørende dette spørgsmål er omtalt i afsnit 18.2.6.

18.2.5. Udvisning af visse ordensmæssige hensyn

Som det fremgår af beskrivelsen i kapitel 4 anvendes bestemmelserne i § 25, stk. 1 og 2, over for udlændinge uden egentlig tilknytning til landet.

Den persongruppe, der er omfattet af bestemmelsen i § 25, stk. 1, vil i hovedsagen være udlændinge, som her i landet begår bagatelagtig kriminalitet, som sjældent indbringes for domstolene. I relation til bestemmelsen i

§ 25, stk. 1, vil der særligt være tale om personer, hvor det skønnes, at de helt eller delvis tilvejebringer deres økonomiske eksistensgrundlag ved kriminalitet.

Det er forudsat i forarbejderne til bestemmelserne i § 25, at de alene tænkes anvendt over for personer uden nærmere tilknytning til landet eller herboende personer.

Ringe eller manglende tilknytning vil ofte vanskeliggøre effektive bestræbelser på ad anden vej at sætte ind med hensigtsmæssige adfærdsstyrende foranstaltninger af strafferetlig eller social karakter.

Udvalget finder på denne baggrund, at adgangen til at kunne anvende udvisning af visse ordensmæssige hensyn over for udlændinge på kortvarigt ophold her i landet bør opretholdes.

Da gennemgangen af Udlændingestyrelsens praksis vedrørende administrativ udvisning viser, at visse af de nuværende regler meget sjældent anvendes, findes der imidlertid at være grundlag for, at reglerne forenkles og præciseres, således at reglerne kommer til at omfatte de tilfældegrupper, der er kerneområdet for bestemmelsernes anvendelse i praksis.

Som beskrevet i kapitel 9, afsnit 2.3.6., anvendes bestemmelsen i § 25, stk. 1, i praksis som alt overvejende hovedregel ved mindre berigelseskriminalitet, herunder særligt ved butikstyveri, lommetyveri, hæleri med hensyn til tyveri, og i visse tilfælde ved hotelbedrageri eller bedrageri med hensyn til rejsechecks eller togbilletter, samt i enkelte tilfælde ved indsmugling af varer i strid med toldlovens bestemmelser.

Udvisning i medfør af udlændingelovens § 25, stk. 1, på grund af berigelseskriminalitet er efter praksis som udgangspunkt begrænset til forhold, der er omfattet af straffelovens § 287.

Udvalget finder på denne baggrund, at bestemmelsen i § 25, stk. 1, (om ulovlig næring) bør præciseres, således at det udtrykkeligt kommer til at fremgå af bestemmelsens ordlyd, at udvisning kan ske på grund af berigelseskriminalitet, der er omfattet af straffelovens § 276 (tyveri), § 284, jf.

§ 276, (hæleri med hensyn til tyveri) og § 279 (bedrageri) samt ved indsmugling i strid med toldlovens bestemmelser, jf. toldlovens § 73, stk. 2, jf. stk. 1, nr. 1.

Udvalget finder endvidere, at bestemmelsen i 25, stk. 2, nr. 1, (om forstyrrelse afro og orden på grund af alkoholmisbrug), der kun anvendes yderst sjældent i praksis, bør udgå.

Endelig finder udvalget, at reglerne om afvisning og udvisning bør afstemmes, således at bestemmelserne i § 28, stk. 1, nr. 3-5, jf. stk. 2, jf. § 32, stk. 2, om adgangen til afvisning med indrejseforbud overføres til bestemmelserne om administrativ udvisning i § 25. Der henvises herom nærmere til afsnit 18.8.2.

Gennemgangen af praksis for administrativ udvisning viser som ovenfor nævnt, at administrativ udvisning i praksis alene anvendes over for udlændinge på korttidsophold.

Ud fra en afvejning af de grunde, der kan begrunde administrativ udvisning, og konsekvenserne af en beslutning om udvisning samt med henblik på at samstemme bestemmelsen med praksis for anvendelse af administrativ udvisning, anbefaler udvalget, at kravet til opholdslængden i den gældende bestemmelse i § 25 nedsættes fra 1 år/2 år til 6 måneder.

Udvalget har i overensstemmelse med de her beskrevne overvejelser i kapitel 19 indarbejdet et forslag til en ændret affattelse af udlændingelovens § 25, jf. den foreslåede bestemmelse i § 25 a.

18.2.6. Udvisning af visse ordensmæssige hensyn - kompetenceforhold

I en række tilfælde træffes der ved en administrativ afgørelse beslutning om udvisning for forhold, som tillige kan udgøre et strafbart forhold, der principielt ville kunne forfølges ved domstolene.

F.eks. kan en udlænding, som ikke har boet her i landet i længere tid end det sidste år, efter udlændingelovens § 25, stk. 2, nr. 2, udvises administrativt

for ulovlig besiddelse eller brug af euforiserende stoffer. Som et andet eksempel kan en udlænding, som ikke har boet her i landet i længere tid end de sidste 2 år, efter udlændingelovens § 25, stk. 1, udvises, hvis udlændingen helt eller delvis ernærer sig på ulovlig vis. Denne bestemmelse benyttes i praksis bl.a. i forbindelse med mindre berigelseskriminalitet.

Efter praksis giver disse sager imidlertid sjældent anledning til tiltalerejsning ved domstolene, idet sagerne efter praksis vil blive afgjort udenretligt med bødeforlæg eller advarsel.

I de i praksis sjældent forekommende tilfælde, hvor sagen ikke kan afgøres udenretligt ved bødeforlæg eller advarsel, og hvor sagen herefter må indbringes for domstolene, vil en eventuel afgørelse om administrativ udvisning efter praksis ikke blive truffet, før straffesagen er afsluttet.

Udvalget har overvejet, hvorvidt den retssikkerhedsgaranti, der generelt er knyttet til domstolsbehandlingen, kunne tale for, at adgangen til administrativ udvisning i tilfælde, hvor udvisningen er begrundet i et strafbart forhold, afskaffes eller begrænses.

Som beskrevet i kapitel 9 afgøres en meget betydelig del af de sager, hvori der sker udvisning efter § 25, stk. 1, eller § 25, stk. 2, nr. 2, ved et udenretligt bødeforelæg. Der er således tale om sager, hvor udlændingen gribes på fersk gerning eller erkender forholdet over for politiet. I forbindelse med overtrædelse af lov om euforiserende stoffer kan det efter omstændighederne være tilstrækkeligt, at der foreligger en høj grad af bevis for en overtrædelse.

I relation til vurderingen af udlændingens tilhørsforhold til Danmark, jf. udlændingelovens § 26, viser gennemgangen af praksis endvidere, at der i disse sager i overvejende grad er tale om udvisning af personer på turistophold eller andet kortvarigt ophold i Danmark.

Udvalget finder på denne baggrund, at der må tillægges hensynet til en hurtig og effektiv sagsbehandling af disse sager betydelig vægt.

Udvalget finder det derfor hensigtsmæssigt og retssikkerhedsmæssigt ube-

tænkeligt at bevare den nuværende adgang til udvisning ved en administrativ afgørelse efter § 25, stk. 1, og § 25, stk. 2, nr. 2.

18.2.7. Udvisning som følge af ophold uden fornøden tilladelse

Som beskrevet i kapitel 4 og 17, afsnit 5.3., bygger adgangen til at udvise som følge af ophold uden fornøden tilladelse på det ved udlændingeloven forudsatte grundprincip om, at alene udlændinge med fornøden tilladelse har ret til at opholde sig i landet (det territoriale princip).

Udlændingelovens systematik, hvorefter ophold i landet kræver en tilladelse, forudsætter muligheden for en reaktion ved fravær af en tilladelse.

Ophæves adgangen til at udvise på grund af manglende tilladelse til ophold i landet, vil konsekvensen være, at udlændingemyndighederne ikke vil kunne hindre den pågældende i på ny at indrejse i landet umiddelbart efter udsendelsen.

I øvrigt bemærkes, at adgangen til at udvise på grund af ulovligt ophold er fakultativ, således at myndighederne efter et konkret skøn har mulighed for at undlade udvisning med indrejseforbud af udlændinge som følge af ophold uden fornøden tilladelse og i stedet vælge blot at udsende den pågældende efter reglerne i udlændingelovens § 30. Der henvises nærmere til beskrivelsen af administrativ praksis for udvisning på grund af ulovligt ophold i kapitel 9, afsnit 2.2.

Udvalget finder på denne baggrund, at adgangen til udvisning på grund af ulovligt ophold bør opretholdes.

18.2.8. Udvisning som følge af ophold uden fornøden tilladelse - kompetenceforhold

Udvalget finder den gældende ordning, hvorefter den myndighed, som tager stilling **til**, om en given udlænding opfylder betingelserne for at få opholdstilladelse i landet, også tager stilling til, om en udlænding uden fornøden tilladelse skal udvises som følge heraf, velbegrundet.

Udvalget finder derfor, at de gældende kompetenceregler, hvorefter beslutning om udvisning som følge af ophold uden fornøden tilladelse træffes af Udlændingestyrelsen, bør opretholdes.

18.3. De gældende regler om udvisning ved dom som følge af kriminalitet

Som beskrevet i kapitel 17, afsnit 3.2., er udlændingelovens regler om udvisning ved dom som følge af strafbart forhold opbygget således, at der ved afgørelsen af, om en udlænding, der dømmes for kriminalitet, skal udvises, skal ske en afvejning af på den ene side interessen i, at udlændingen ikke fortsat opholder sig i landet, og på den anden side udlændingens interesse i at forblive i landet.

Der findes fortsat at være behov for at kunne udvise udlændinge, der er dømt for kriminalitet. Udvisningsreglerne er baseret på dels et retshåndhævelsessensyn, dels et beskyttelsessensyn.

I retshåndhævelsessensynet indgår en vurdering af, om udlændingens tilstedeværelse her i landet efter en dom for strafbart forhold er uønsket, medens beskyttelsessensynet tilsigter at beskytte samfundet mod gentagen kriminalitet.

Over for ovennævnte overordnede udvisningshensyn står en række humanitære og individuelle hensyn til såvel udlændingen som udlændingens eventuelle herboende familiemedlemmer. Hvor beskyttelsesværdig denne interesse er, afhænger navnlig af udlændingens tilhørsforhold til henholdsvis Danmark og til et andet land, typisk oprindelseslandet.

Et væsentligt kriterium for udlændingens tilhørsforhold er længden af udlændingens ophold i Danmark.

Den almindelige ordning efter udlændingelovens §§ 22-24 bygger, som beskrevet i kapitel 17, afsnit 3.2., på det princip, at jo længere tid en udlænding har opholdt sig i Danmark, jo mere skærpes betingelserne til lovovertrædelsens art og grovhed og til længden af den idømte straf for at kunne udvise.

Der sker således en trinvis skærpelse af betingelserne for udvisning af udlændinge, der i kraft af et længerevarende ophold i Danmark har opnået en fastere tilknytning til landet.

Fra denne hovedregel gælder 2 undtagelser:

- Personer med opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-8, flygtninge, er fra meddelelsen af opholdstilladelsen - dvs. uanset opholdets længde - omfattet af den mest kvalificerede beskyttelse mod udvisning.
- Efter udlændingelovens § 22, nr. 4, kan en udlænding udvises uanset længden af opholdet i Danmark, hvis udlændingen efter lov om euforiserende stoffer eller straffelovens § 191 eller § 191 a er idømt en ubetinget frihedsstraf eller anden strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter.

18.3.1. Udvalgets overvejelser om proportionalitet mellem adgangen til at udvise og den begåede kriminalitet

Som anført ovenfor i afsnit 18.3., indgår der i en afgørelse om udvisning en vurdering af modsatrettede kriterier:

- hensynet til at kunne udvise en udlænding, fordi udlændingen har begået en handling, som skønnes samfundsmæssigt skadelig eller på anden måde stødende,
- hensynet til den dømte udlandings tilhørsforhold til Danmark eller behov for beskyttelse mod forfølgelse i hjemlandet.

Hovedkriterierne i udlændingelovens §§ 22-24 for, om en udlænding, der har haft et ophold i Danmark af en vis, nærmere bestemt længde, kan udvises, er,

- at udlændingen idømmes en straf af en vis, nærmere bestemt længde, eller
- at udlændingen idømmes frihedsstraf efter en bestemmelse, som har en strafferamme af en vis, nærmere bestemt størrelse,

- begge kriterier eventuelt i kombination med et krav om, at den begåede kriminalitet skal være **grov** eller efter sin **art** indicere risiko for gentagelse.

Udlændingelovens udvisningsregler bygger således på et princip om, at der er eller bør være proportionalitet mellem den enkelte kriminalitetstypes strafværdighed - som den kommer til udtryk i straffeloven, i straffebestemmelser i særlovgivningen og i retspraksis - og berettigelsen af interessen i at kunne udvise som følge af den pådømte kriminalitet.

En undtagelse fra dette proportionalitetsprincip findes nu i udlændingelovens § 22, nr. 4, om udvisning som følge af narkotikakriminalitet. Efter bestemmelsens ordlyd stilles der alene krav om, at den konkret forskyldte straf skal være en ubetinget frihedsstraf, medens der ikke stilles krav til længden af straffen, ligesom der ikke stilles krav til grovheden af den begåede kriminalitet eller om risiko for gentagelse. Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår det, at narkotikakriminalitet efter sin art generelt betragtes som meget samfundsskadelig.

Udvalget kan tilslutte sig, at udvisningsreglerne generelt hviler på et proportionalitetsprincip, således at der generelt bør være proportionalitet mellem strafværdigheden af en forbrydelse og betingelserne for udvisning.

18.3.2. Konkret forskyldt straf

Udvalget har med udgangspunkt i de gældende regler overvejet, hvilket kriterium der overordnet findes bedst egnet som mål for, hvornår en kriminel handling anses for så kritisabel (strafværdig), at der bliver tale om at overveje udvisning.

Strafferammen for en lovovertrædelse er udtryk for lovgivers vurdering af de enkelte forbrydelsers grovhed og farlighed og bidrager således til at fastlægge et indbyrdes niveau mellem de forskellige lovovertrædelser.

Ved udmålingen af den konkret forskyldte straf for en lovovertrædelse foretages der en afvejning af en række til dels modsatrettede hensyn. Efter be-

Stemmelsen i straffelovens § 80 skal der således på den ene side tages hensyn til lovovertrædelsens grovhed og på den anden side til tiltaltes personlige og sociale forhold. Der er således tale om en afvejning, der er baseret på specialpræventive betragtninger. Af personlige forhold, som efter retspraksis indgår som væsentlige faktorer ved strafudmålingen, kan f.eks. nævnes ung alder og særlige opvækstforhold.

Som et hensyn ved strafudmålingen indgår tillige, om gerningsmanden tidligere har begået tilsvarende kriminalitet. Straffen vil i disse tilfælde kunne forhøjes, jf. straffelovens § 81.

Endelig er lighedshensynet - dvs. ensartet straf for ensartet kriminalitet - et væsentligt element i strafudmålingen.

Udvisningsreglerne - hvorefter afgørelsen af, om udvisning skal finde sted, beror dels på strafferammen for den begåede kriminalitet, dels på den konkrete idømte straf- bygger i vidt omfang på straffelovens principper for udmåling af straf.

I udvisningsbestemmelserne stilles der således typisk et krav til såvel karakteren som varigheden af den konkrete idømte straf, ligesom enkelte bestemmelser indeholder krav til strafferammen for den lovovertrædelse, som udlændingen er dømt for, jf. herved § 24, nr. 2, og § 24, nr. 4.

Udvalget finder, at den konkrete forskyldte straf er et velegnet kriterium for, om udvisning skal overvejes i en konkret sag, idet udmålingen af en nærmere bestemt frihedsstraf er udtryk for vurderingen af den konkrete forbrydelses grovhed.

Udvalget finder på den baggrund, at den konkrete forskyldte straf i forhold til en vis nærmere bestemt opholdstid sammen med en vurdering af hensynene i udlændingelovens § 26 bør være det generelle kriterium for, om der skal ske udvisning. Vedrørende gentagen kriminalitet som kriterium i kombination med den konkrete forskyldte straf henvises til afsnit 18.3.6.

På denne måde tilstræbes det i videst muligt omfang, at der i den konkrete sag er proportionalitet mellem den begåede kriminalitet og straffen herfor i forhold til en eventuel beslutning om udvisning.

18.3.3. Hensynet til arten og grovheden af den begåede kriminalitet - grovhedskriteriet i §§ 22, nr. 3 og 24, nr. 2

Udvalgets anbefaling af den konkret forskyldte straf som det generelle udvisningskriterium indebærer, at udvalget samtidig foreslår, at "grovhedskriteriet", som det i dag kommer til udtryk i udlændingelovens § 22, nr. 3, og § 24, nr. 2, udgår. Udvalget finder, at domstolenes udmåling af straffen i den konkrete sag tillige indeholder en vurdering af det strafbare forholds grovhed. Udvalget kan i den forbindelse henvise til, at "grovhedskriteriet" som beskrevet i kapitel 4 ikke i sig selv indeholder en særlig, kvalificerende vejledning.

Anvendelse af et relativt skønsmæssigt hjælpekriterium, som at den pågældende udlænding under hensyn til grovheden af den begåede kriminalitet ikke findes at burde forblive i landet, vil i praksis ofte ikke have noget selvstændigt indhold ved siden af den angivelse af forholdets grovhed, som afspejles i længden af den konkret udmålte frihedsstraf.

I gennemgangen af retspraksis i kapitel 7 findes således ingen afgørelser efter udlændingelovens § 22, nr. 3, - hvor kravet til den konkret forskyldte straf er ubetinget straf af 6 års fængsel eller anden strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter - hvor kriminalitetens grovhed ses at have haft betydning som selvstændigt kriterium.

For så vidt angår afgørelser efter udlændingelovens § 23, nr. 3, - hvor kravet til den konkret forskyldte straf er 4 års fængsel eller anden strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter - indeholder gennemgangen heller ikke eksempler, hvor kriminalitetens grovhed som selvstændigt kriterium ses at være tillagt afgørende betydning for afgørelsen om udvisning.

Gennemgangen i kapitel 7 af afgørelser efter udlændingelovens § 22, nr. 3, og § 23, nr. 3, er ikke udtømmende, men fraværet af afgørelser, hvori grovhedskriteriet har haft selvstændig betydning, stemmer godt overens med, at det i praksis næppe vil forekomme, at en forbrydelse, som findes at burde medføre en ubetinget straf af mindst 6 eller 4 års ubetinget fængsel, ikke isoleret set skulle anses for grov.

For så vidt angår afgørelser efter udlændingelovens § 24, nr. 2, 1. pkt., - hvor kravet til den konkret forskyldte straf er ubetinget straf af fængsel eller anden strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter for en lovovertrædelse, som kan medføre fængsel i 2 år eller derover - indeholder gennemgangen i kapitel 7 38 afgørelser vedrørende 41 personer.

De 38 domme omfatter manddrab, sædelighedskriminalitet, voldskriminalitet, narkotikakriminalitet, røveri, tyveri og dokumentfalsk. I flere af afgørelserne henvises der - såvel til støtte for udvisning som for undladelse heraf - til "karakteren af den begåede forbrydelse" eller "sagens karakter" sammenholdt med den dømte udlændings tilknytning til landet, uden at indholdet af "sagens karakter" eller "karakteren af den begåede forbrydelse" nærmere præciseres eller defineres, hvorimod tilknytningsspørgsmålet typisk gøres til genstand for en nærmere vurdering i præmisserne til afgørelserne.

Det kan således på baggrund af den foretagne gennemgang af retspraksis vedrørende udvisning efter udlændingelovens § 24, nr. 2, 1. pkt., konstateres, at vurderingen af tilknytningen til Danmark, jf. udlændingelovens § 26, spiller en større rolle i retsanvendelsen end en selvstændig vurdering af kriminalitetens grovhed.

Som et eksempel fra retspraksisgennemgangen vedrørende § 24, nr. 2, 1. pkt., hvor grovhedskriteriet må antages at have haft en vis selvstændig betydning for afgørelsen om udvisning kan nævnes:

I A 24.2.1/nr. 8 vedrørende overtrædelse af straffelovens § 232 blev tiltalte straffet med fængsel i 8 måneder for i 4 tilfælde at have begået blufærdighedskrænkelser over for 4 kvinder og i ét tilfælde over for et barn på 12 1/2 år, idet tiltalte befølte de forurettede overalt på kroppen, alt imens han forsøgte at holde dem fast. Tiltalte, der var tyrkisk statsborger, havde samlet opholdt sig i Danmark i omkring 1 år. Han var ikke tidligere straffet her i landet. Retten tog påstanden om udvisning efter § 24, nr. 2, til følge og henviste bl.a. til, at 3 af de begåede forhold af blufærdighedskrænkelser måtte anses for meget grove.

Samtidig indebærer grovhedskriteriet efter ordlyden af bestemmelserne i §§ 22, nr. 3, 23, nr. 3, og 24, nr. 2, 1. pkt., at der forudsættes foretaget 2 uafhængige vurderinger af grovheden af det begåede forhold. Efter bestemmelserne skal domstolene således indledningsvis tage stilling til grovheden

af den begåede kriminalitet i forbindelse med udmålingen af en frihedsstraf og derefter på ny tage stilling til grovheden i forbindelse med vurderingen af, om der skal ske udvisning.

På denne baggrund kan udvalget anbefale, at vurderingen af et strafbart forhold som groft i betydningen strafværdigt i relation til afgørelsen om udvisning begrænses til grovhedsvurderingen i forbindelse med udmålingen af den konkret forskyldte straf.

Forslag til bestemmelser, hvori udvisningsbetingelserne baseres på den konkret forskyldte straf, er indarbejdet i kapitel 19 som forslag til §§ 22, nr. 1, og 23, nr. 2.

18.3.4. Vedholdende har begået grov kriminalitet efter udlændinge- lovens § 22, nr. 2

Forskellig fra anvendelsen af grovhedskriteriet i §§ 22, nr. 3, og 24, nr. 2, er anvendelsen af udtrykket "vedholdende har begået grov kriminalitet" i udlændingelovens § 22, nr. 2.

Som beskrevet i kapitel 4, afsnit 2.2., fremgår det af bemærkningerne til bestemmelsen, at der ikke kan foretages en nærmere afgrænsning af, hvad der skal forstås ved "grov", men at den enkelte forseelse isoleret bedømt skal kunne føre til en ikke ubetydelig konkret forskyldt straf.

Det fremgår dog samtidig af bemærkningerne, at der ikke dermed ubetinget kan indlægges et isoleret krav om en nærmere bestemt længde af frihedsstraffen svarende til de krav til konkret forskyldt straf, som opstilles ved kortere opholdstider end 7 år, men at der skal ske en samlet vurdering af den konkret forskyldte straf, antallet af forhold samt længden af den periode, hvorunder de er begået.

Som beskrevet i kapitel 7 om domstolenes udvisningspraksis anvendes § 22, nr. 2, i et ikke ubetydeligt omfang. Bestemmelsen anvendes, jf. ordlyden, over for udlændinge med mange - eller efter omstændighederne blot flere - kriminelle forhold bag sig, og hvor der foreligger en vis kontinuitet i kriminalitetsmønstret.

Af gennemgangen i kapitel 7 fremgår det, at § 22, nr. 2, anvendes dels i kombination med § 22, nr. 3, - dvs. at anklagemyndigheden i praksis nedlægger påstand om udvisning efter § 22, nr. 2, og § 22, nr. 3, i sager, hvor kravet om ubetinget straf af mindst 6 års fængsel eller anden strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter er opfyldt, men hvor der tillige foreligger tidligere grov kriminalitet - dels alene, hvor den pågældende udlænding har begået flere forhold, men hvor der er tale om konkret forskyldt fængselsstraf af kortere varighed end 6 år.

Af de 27 sager vedrørende § 22, nr. 2, som er gennemgået i kapitel 7, har domstolene truffet afgørelse om udvisning i 15 sager. I 4 af disse sager blev der truffet afgørelse om udvisning efter § 22, nr. 2 og 3. Som eksempler herpå kan nævnes:

I A 22.2/nr. 3 blev tiltalte fundet skyldig i 2 tilfælde af manddrab, et tilfælde af forsøg på manddrab, to røverier, voldtægt samt tyveri. Den pågældende havde tidsubegrænset opholdstilladelse i Danmark, hvor han havde haft lovligt ophold med fast bopæl i ca. 16 år. Han blev idømt fængsel på livstid og udvist med indrejseforbud gældende for bestandig.

A 22.2/nr. 19 & 20 vedrørte 2 personer, der blev straffet med fængsel i henholdsvis 10 år og 7 år for overtrædelse af straffelovens § 191, stk. 2, jf. stk. 1, for med henblik på videresalg at have modtaget, indsmuglet og videresolgt større mængder heroin og morfinbase. De pågældende blev samtidig udvist med indrejseforbud gældende for bestandig. Begge tiltalte havde tidsubegrænset opholdstilladelse i Danmark, hvor de havde haft lovligt ophold med fast bopæl i henholdsvis 19 og 13 år.

I disse sager synes citeringen af § 22, nr. 2, ikke at have haft selvstændig betydning for afgørelsen.

Som 2 andre eksempler på sager, der vedrørte narkotikakriminalitet, og hvori der blev truffet afgørelse om udvisning efter udlændingelovens § 22, nr. 2, kan nævnes:

I A 22.2/nr. 17 blev tiltalte idømt straf af fængsel i 2 år og 6 måneder for overtrædelse af straffelovens § 191, stk. 2, jf. stk. 1, 1. led, for deltagelse i indsmugling af 245 gram heroin. Retten traf bestemmelse om udvisning med indrejseforbud gældende for bestandig. Den pågældende udlænding havde opholdstilladelse i Danmark i medfør af udlændingelovens § 7, stk. 2, hvor han havde haft lovligt ophold med fast bopæl i ca. 8 år. Han var tidligere - henholdsvis 3 og 6 år forud for dommen - straffet for voldtægt og forsøg på voldtægt.

I A 22.2/nr. 22 blev tiltalte idømt en straf af fængsel i 3 år for indsmugling og videresalg af heroin og udvist af landet med indrejseforbud gældende for bestandig. Tiltalte var tidligere straffet med fængsel i 3 år for ligeartet kriminalitet. Tiltalte havde opholdstilladelse i Danmark i medfør af udlændingelovens § 7, stk. 2, og havde haft fast ophold i landet i 9 år. Han havde haft en fast kæreste i Danmark, siden han kom til landet. De havde boet sammen i 6 år.

Landsretten lagde som begrundelse for udvisningen bl.a. vægt på, at tiltalte tidligere var straffet for ligeartet kriminalitet, og at han kort tid efter prøveløsladelsen fra afsoning af denne dom havde fortsat med at begå ligeartet kriminalitet. Tiltalte fandtes således vedholdende at have begået grov kriminalitet. Højesteret tiltrådte, at betingelserne for udvisning efter udlændingelovens § 22, nr. 2, var opfyldt, og henviste samtidig til beskyttelsen efter udlændingelovens § 31.

I 5 sager vedrørende sædelighedskriminalitet traf retten bestemmelse om udvisning efter § 22, nr. 2, og i to af disse sager tillige efter § 22, nr. 3.

I 13 af sagerne om udvisning i henhold til udlændingelovens § 22, nr. 2, som er gennemgået i kapitel 7, fulgte domstolene ikke anklagemyndighedens påstand om udvisning.

Udvisning blev i 10 af sagerne undladt under henvisning til den dømtes tilknytning til Danmark, jf. udlændingelovens § 26, i 2 af sagerne anførte retten ikke nogen nærmere begrundelse for undladelsen af udvisning. Kun i 1 sag (A 22.2/nr. 11) henviste retten - foruden til § 26-hensyn - udtrykkeligt **til**, at betingelsen om, at "udlændingen vedholdende har begået grov kriminalitet", jf. § 22, nr. 2, ikke fandtes at være opfyldt.

Udvalget har overvejet, om den relativt udstrakte anvendelse af bestemmelsen kunne tale for at opretholde den i den nuværende affattelse.

Udvalget finder imidlertid efter beskrivelsen af praksis i kapitel 7, at udlændingelovens § 22, nr. 2, overvejende anvendes som en bestemmelse om lempeligere krav til den konkret forskyldte straf ved gentagen, grov kriminalitet.

På denne baggrund og med henblik på at præcisere bestemmelsens anvendelsesområde kan udvalget anbefale, at bestemmelsen i sin nuværende udformning udgår og erstattes af en bestemmelse, hvoraf det fremgår, under hvilke betingelser tidligere begået (grov) kriminalitet (gentagen kriminalitet) vil kunne føre til udvisning.

Forslag til en ændret affattelse af bestemmelsen er indarbejdet i udvalgets forslag til § 22, nr. 1, i kapitel 19.

18.3.5. Strafferamme som kriterium

I § 24, nr. 2 og 4, anvendes strafferammen i kombination med krav om frihedsstraf som kriterium for, om der kan ske udvisning. I § 24, nr. 2, 1. led, og § 24, nr. 4, stilles der ikke krav til længden af den konkret forskyldte frihedsstraf. Det er således tilstrækkeligt, at der udmåles frihedsstraf, når det sker efter en bestemmelse med en nærmere angivet strafferamme.

Angivelse af en strafferamme, hvorefter der er mulighed for frihedsstraf, indeholder en vejledning om, at den pågældende kriminalitet generelt anses som alvorlig.

Som anført i afsnit 18.3.2. finder udvalget, at den konkret forskyldte straf er bedre egnet som kriterium for, om der skal rejses spørgsmål om udvisning af en udlænding som følge af kriminalitet. Derved sikres det i videst muligt omfang, at afgørelsen om udvisning kommer til at bero på en vurdering af den konkret begåede kriminalitet sammenholdt med gerningsmandens forhold.

Udvalget kan derfor anbefale, at henvisningen til strafferammer udgår som kriterium og erstattes af et krav om en nærmere bestemt konkret forskyldt straf. Herved tilgodeses endvidere udvalgets generelle ønske om en forenkling af udlændingelovens udvisningsregler.

18.3.6. Gentagelse som kriterium i kombination med den konkret forskyldte straf

I udlændingelovens §§ 23, nr. 2, og 24, nr. 3, opstilles et kriterium om risiko for, at udlændingen under fortsat ophold her i landet vil begå (nye) forbrydelser/lovovertrædelser. Bestemmelserne omhandler risikoen for gentagelse.

I § 23, nr. 2, opstilles ud over et krav om konkret forskyldt straf af mindst 1 års fængsel tillige en betingelse om, at udlændingens forhold begrundes en nærliggende fare for, at udlændingen under fortsat ophold vil begå forbrydelser.

I § 24, nr. 3, opstilles ud over et krav om konkret forskyldt straf af fængsel tillige en betingelse om, at overtrædelsens beskaffenhed og omstændighederne i øvrigt skal give bestemte grunde til at antage, at udlændingen under fortsat ophold i landet vil begå lovovertrædelser.

I begge bestemmelser tillægges risikoen for fremtidig kriminalitet den virkning, at kravene til den konkret forskyldte straf sænkes:

-I § 23, nr. 2, er kravet til den konkret forskyldte straf i kombination med risiko for gentagelse mindst **1 års fængsel**. Efter § 23, nr. 3, som omhandler kriminalitet, hvor der ikke foreligger risiko for gentagelse, er kravet til konkret forskyldt straf mindst 4 års **fængsel**.

-I § 24, nr. 3, er kravet til konkret forskyldt straf **højere straf end hæfte**. Bestemmelsen omfatter udlændinge, som har boet lovligt i landet i indtil 4 år. Efter § 24, nr. 2, 2. pkt., som omhandler kriminalitet, hvor der ikke foreligger risiko for gentagelse, opstilles der for så vidt angår udlændinge, som lovligt har boet i landet i mere end 2 år, et krav om konkret forskyldt straf af mindst **1 års fængsel**.

Det lavere krav til den konkret forskyldte straf i tilfælde af risiko for gentagelse kan også udtrykkes som udvidet adgang til udvisning, hvor der foreligger henholdsvis "nærliggende fare for" eller "bestemte grunde til at antage" en risiko for gentagelse.

Bestemmelserne forudsætter efter deres ordlyd en prognose over fremtidig forhold. Efter udvalgets opfattelse forholder det sig i praksis således, at domstolenes skøn over, om der må antages at foreligge risiko for gentagelse, navnlig er baseret på en bagudrettet vurdering, idet vurderingen reelt tager udgangspunkt i udlændingens tidligere kriminalitetsmønster.

Udvalget har på den baggrund overvejet, om gentagelse generelt vil være et

velegnet kriterium, og videre om kriteriet i givet fald bør have en ændret af-fattelse i udlændingelovens regler om udvisning.

Udvisning som følge af tidligere begået kriminalitet er et kriterium, som allerede er kendt i de gældende udvisningsregler. Således bygger afgørelsen af, om udvisning efter bestemmelsen i § 22, nr. 2, skal ske, på en vurdering af, om udlændingen vedholdende har begået grov kriminalitet.

I overensstemmelse med udvalgets anbefaling af den konkret forskyldte straf som kriterium for adgang til udvisning finder udvalget som sit principielle udgangspunkt, at udvisning som følge af gentagelse bør kunne ske ud fra tilsvarende principper, som der efter straffelovens og særlovgivningens straffebestemmelser og retspraksis kan ske straffeskærpelse som følge af gentagelse. Udvalget finder således, at behovet for udvisning kan veje tungere ved gentagen kriminalitet.

Den konkrete strafudmåling ved samtidig pådømmelse af flere strafbare forhold vil endvidere i nogle tilfælde kunne indebære, at den samlede straf for de pådømte forhold bliver lavere, end summen af de konkret forskyldte straffe for hvert enkelt af de pådømte forhold ville være, hvis disse var blevet pådømt hver for sig. Der kan derfor også ved samtidig pådømmelse af flere forhold efter omstændighederne være behov for at tillægge den gentagne kriminalitet en virkning i forhold til udvisningsreglerne, idet dette ikke umiddelbart modsvares af en skærpelse af den konkret udmålte straf.

Udvalget finder det herefter velbegrundet, at udlændingelovens regler om udvisning giver mulighed for en udvidet adgang til udvisning som følge af kriminalitet i form af nedsatte krav til den konkret forskyldte straf, hvis udlændingen tidligere her i landet har begået kriminalitet af en vis grovhed.

Bestemmelser, der indeholder en udvidet adgang til udvisning ved gentagen kriminalitet, er indarbejdet i udvalgets forslag til ændring af udvisningsreglerne i kapitel 19.

18.3.7. Opholdstidens længde som kriterium

Udvalget kan tilslutte sig, at udlændinge, der gennem et længerevarende ophold har opnået en nærmere tilknytning til det danske samfund, bør nyde større beskyttelse mod udvisning, end udlændinge med et mere kortvarigt ophold her i landet.

Udvalget har i den forbindelse vurderet, at opholdets varighed ikke i sig selv eller alene bør være afgørende for, om der faktisk kan antages at være opstået en (beskyttelsesværdig) tilknytning til det danske samfund. Et ophold af en vis varighed indikerer som udgangspunkt en vis grad af tilknytning, men er kun et af flere forhold, som erfaringsmæssigt medfører en egentlig tilknytning.

Defineres tilknytning eller tilhørsforhold til det danske samfund som "deltagelse" i samfundslivet, vil en række andre faktorer, hvoraf flere er anført i udlændingelovens § 26, ofte være af lige så væsentlig betydning for tilknytningen som opholdets varighed.

Til støtte for som udgangspunkt at anvende en trinvis opdeling på grundlag af opholdstidens længde taler imidlertid, at det dermed klart fremgår af udvisningsreglerne, hvornår der ikke bliver tale om at overveje udvisning i forbindelse med en straffesag.

Kan der ud fra opholdstidens længde som generelt kriterium blive tale om at overveje udvisning, foretages herefter en konkret vurdering af de faktorer - herunder tillige opholdstidens længde - der er udtryk for udlændingens tilknytning til Danmark, jf. udlændingelovens § 26.

Udvalget finder på denne baggrund ikke anledning til at foreslå en ændring af den grundliggende systematik i udlændingelovens udvisningsbestemmelser, hvorefter betingelserne for udvisning gradueres under hensyn til længden af opholdet her i landet.

18.3.8. Forenkling af kriterierne vedrørende opholdets karakter

Udvalget har videre drøftet behovet for en forenkling af de kriterier, der efter de gældende regler knytter sig til karakteren af udlændingens ophold i Danmark.

I de gældende regler i §§ 22-24 om udvisning ved dom som følge af kriminalitet anvendes 5 forskellige sæt kriterier afhængig af udlændingens tilknytning - forstået som opholdstid - til Danmark:

- 1) Udlændinge, som bor her i landet med henblik på varigt ophold, og som lovligt har boet her i mere end de sidste 7 år, jf. § 22.
- 2) Udlændinge, som bor her i landet med henblik på varigt ophold, og som lovligt har boet her i mere end de sidste 4 år og højst 7 år, jf. § 23.
- 3) Udlændinge, som bor her i landet med henblik på varigt ophold, og som lovligt har boet her i mere end de sidste 2 år og højst 4 år, jf. § 24, nr. 2, 2. pkt, (og § 24, nr. 3).
- 4) Udlændinge i øvrigt, som har fast bopæl, jf. § 24, nr. 3, og § 24, nr. 2, 1. pkt.
- 5) Udlændinge i øvrigt, som ikke har fast bopæl, jf. § 24, nr. 4, (og § 24, nr. 2, 1. pkt.).

Herudover nævner § 22 udlændinge med opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-8, som allerede fra meddelelsen af opholdstilladelsen nyder samme beskyttelse mod udvisning som personer, der bor her i landet med henblik på varigt ophold, og som lovligt har boet her i mere end de sidste 7 år.

Udvalget har overvejet forskellige forenklinger af denne meget detaljerede inddeling.

Efter udvalgets opfattelse er opholdets karakter ikke i alle tilfælde et egnet kriterium for vurderingen af udlændingens tilknytning her til landet. Såle-

des vil eksempelvis en udenlandsk forsker, som er meddelt opholds- og arbejdstilladelse med henblik på midlertidigt ophold, men som har opholdt sig i Danmark i flere år, kunne have opnået en nærmere tilknytning til Danmark end en udlænding, der er meddelt opholdstilladelse med henblik på varigt ophold efter familiesammenføringsreglerne, men som har opholdt sig i landet i en kortere periode.

Da opholdstilladelse til forskere efter praksis vil være meddelt med henblik på midlertidigt ophold, vil betingelserne for udvisning - uanset opholdets varighed - skulle findes i udlændingelovens § 24, nr. 4, der indeholder den laveste grad af beskyttelse mod udvisning, medens udlændingen, der er meddelt opholdstilladelse med henblik på varigt ophold, vil nyde en højere grad af beskyttelse mod udvisning.

Udvalget finder således ikke, at sondringen mellem, om opholdstilladelsen er meddelt med henblik på varigt eller midlertidigt ophold, bør opretholdes. Udvalget lægger i den forbindelse vægt på, at udlændingens reelle tilknytning til landet - og ikke opholdstilladelsens karakter - bør være afgørende for vurderingen af, om udvisning skal finde sted.

Det er endvidere udvalgets opfattelse, at sondringen mellem de forskellige opholdstyper gør regelanvendelsen særdeles kompliceret.

Det afgørende kriterium for en formel vurdering af en udlændings tilknytning til landet i relation til trinvis skærpelse af kravet til konkret forskyldt straf bør efter udvalgets opfattelse være længden af det tidsrum, som udlændingen lovligt har opholdt sig her i landet.

Herved fjernes endvidere den uklarhed, som efter de gældende regler opstår vedrørende karakteren af opholdet for nordiske statsborgere og udlændinge omfattet af EF/EØS-reglerne, fordi de regler, der gælder for disse udlændinges ophold i landet, ikke indeholder en tilsvarende sondring mellem midlertidigt og varigt ophold. Der henvises nærmere herom til afsnit 18.3.8.2. vedrørende nordiske statsborgeres lovlige ophold og afsnit 18.3.8.3. vedrørende lovligt ophold i forhold til udlændinge, der er omfattet af EF/EØS-reglerne.

For så vidt angår bopælskravet, jf. § 24, nr. 3, finder udvalget, at det for personer med kortvarigt ophold i landet efter omstændighederne kan være et indicium for tilknytningens styrke, om den pågældende har fast bopæl. Udvalget finder imidlertid, at kriteriet, om udlændingen har fast bopæl, i langt det overvejende antal tilfælde vil være uden praktisk, afklarende betydning for spørgsmålet om tilknytning.

Udvalget finder således, at længden af det tidsrum, som den pågældende udlænding lovligt har opholdt sig i landet, bør være det afgørende kriterium.

Udvalget har i kapitel 19 formuleret et forslag til en ændret affattelse af udvisningsbestemmelserne, hvori det afgørende kriterium for karakteren af opholdet er længden af det lovlige ophold her i landet.

18.3.8.1. Særligt vedrørende beregning af længden af det lovlige ophold for tidligere asylansøgere

I forbindelse med udvalgets anbefaling af kriteriet om længden af lovligt ophold har udvalget overvejet spørgsmålet om, fra hvilket tidspunkt en (tidligere) asylansøger, der har fået afslag på en ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, men som efterfølgende opnår opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, skal anses for at have haft lovligt ophold.

Udvalget bemærker i den forbindelse, at ophold på grundlag af en ansøgning om asyl - såkaldt "processuelt ophold" - ikke er et ulovligt ophold, men der er heller ikke tale om et lovligt ophold i den forstand, at perioden, hvor udlændingen opholder sig her i landet som asylansøger, skal medregnes ved beregningen af længden af den pågældendes ophold efter udvisningsreglerne i §§ 22-25.

Efter bestemmelsen i udlændingelovens § 27, stk. 2, som blev indsat i udlændingeloven ved lov nr. 382 af 14. juni 1995, og som finder anvendelse på udlændinge, der har indgivet ansøgning om asyl den 16. juni 1995 eller senere, skal længden af det lovlige ophold for så vidt angår udlændinge, der er meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7 eller 8, regnes fra

tidspunktet for meddelelsen af asyl (den første meddelelse af opholdstilladelse).

For personer, der har indgivet ansøgning om asyl før den 16. juni 1995, er tidspunktet for ansøgningens indgivelse afgørende.

Det er uden praktisk betydning i relation til spørgsmålet om udvisning som følge af kriminalitet, fra hvilket tidspunkt det lovlige ophold skal regnes, når en udlænding meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-8, idet flygtninge allerede fra meddelelse af opholdstilladelsen efter §§ 7-8 er omfattet af den mest kvalificerede beskyttelse mod udvisning, jf. § 22, nr. 2 og 3.

Udlændinge, som meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, er omfattet af reglerne i udlændingelovens § 27, stk. 1. Efter denne bestemmelse regnes de i §§ 22-24 (§§ 22-25) nævnte tidsrum (det lovlige ophold) fra tidspunktet for ansøgningens indgivelse.

I de tilfælde, hvor en asylansøger meddeles afslag på opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-8, men efterfølgende får opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, finder udvalget således, at det bør præciseres i lov-bemærkningerne i forbindelse med en forenkling af udvisningsreglerne, at tidsrummene i §§ 22-24 (det lovlige ophold) i denne situation bør regnes fra indgivelsen af den ansøgning, som imødekommes - dvs. fra indgivelsen af ansøgningen om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9.

18.3.8.2. Særligt om nordiske statsborgere - lovligt ophold

Efter udlændingelovens § 1 kan nordiske statsborgere uden tilladelse indrejse og opholde sig her i landet.

I forhold til de gældende bestemmelser om trindelst beskyttelse mod udvisning opstår der derfor spørgsmål om, hvorvidt en nordisk statsborger kan anses for at bo her i landet med henblik på varigt ophold.

Spørgsmålet må i mangel af lovregulering afgøres på baggrund af en kon-

kret vurdering vedrørende karakteren og formålet med den pågældendes ophold her i landet.

Anvendes i stedet for kriteriet "bor her i landet med henblik på varigt ophold og lovligt har boet her i mere end" kriteriet "lovligt ophold", vil en sådan skønsmæssig vurdering kunne undgås, idet lovligheden af nordiske statsborgeres ophold i Danmark efter udlændingelovens § 1 ikke er betinget af nogen retsstiftende myndighedsakt (tilladelse), og opholdet vil således - medmindre der konkret er meddelt den pågældende nordiske statsborger indrejseforbud - være lovligt.

18.3.8.3. Særligt om udlændinge, der omfattet af EF/EØS-reglerne - lovligt ophold

Som det er tilfældet for nordiske statsborgere rejser det gældende kriterium i §§ 22-24 - "bor her i landet med henblik på varigt ophold" - tvivlsspørgsmål i forhold til udlændinge, der er omfattet af EF/EØS-reglerne.

I Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 761 af 22. august 1994 som senest ændret ved bekendtgørelse nr. 684 af 12. juli 1996 om ophold i Danmark for udlændinge, der er omfattet af Det Europæiske Fællesskabs regler eller aftale om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (herefter omtalt som EF/EØS-bekendtgørelsen) §§ 1 og 2 opregnes de persongrupper, som er omfattet af bekendtgørelsens regler.

I bekendtgørelsens §§ 4-14 anføres reglerne for udstedelse af EF/EØS-opholdsbevis.

I bekendtgørelsens §§ 16-19 anføres reglerne om inddragelse eller nægtelse af forlængelse af et EF/EØS-opholdsbevis. Efter § 16, stk. 2, kan et EF/EØS-opholdsbevis eller en opholdstilladelse, jf. § 14, inddrages eller nægtes forlænget, når udvisning kan finde sted efter udlændingelovens kapitel 4.

Bekendtgørelsens §§ 12 og 13 omhandler varigheden af et EF/EØS-opholdsbevis.

Det fremgår af § 12, at der til personer omfattet af bekendtgørelsens § 1 udstedes et opholdsbevis af mindst 5 års varighed, medmindre der konkret ansøges om tilladelse for et kortere tidsrum. Til personer omfattet af § 2, stk. 1, udstedes opholdsbevis for 5 år, medmindre der ansøges om tilladelse for et kortere tidsrum. Til personer omfattet af § 2, stk. 2, (studerende) udstedes et opholdsbevis svarende til varigheden af den uddannelse, der danner grundlag for opholdet.

Efter § 13 udstedes efter 5 års fast ophold tidsubegrænset EF/EØS-opholdsbevis, medmindre der ansøges om forlængelse for et kortere tidsrum. Dette gælder dog ikke for studerende og deres familie omfattet af § 2, stk. 2.

Efter EF/EØS-bekendtgørelsens regler udstedes der således ikke EF/EØS-opholdsbevis med henblik på varigt eller midlertidigt ophold. Det er således, når en af EF/EØS-bekendtgørelsen omfattet person får opholdsbevis, ikke muligt umiddelbart at konstatere til brug for anvendelsen af udlændingelovens udvisningsregler, hvorvidt der er tale om ophold med henblik på varigt eller midlertidigt ophold.

Ændres kriteriet i udlændingelovens §§ 22-25 til "lovligt ophold", vil tvivlsspørgsmålet for så vidt angår tidsrummenes beregning i forhold udlændinge, der er omfattet af EF/EØS-reglerne, blive løst, idet opholdet som udgangspunkt vil være lovligt.

Det bemærkes i den forbindelse endvidere, at udlændinge, der er omfattet af EF/EØS-reglerne, har ret til at opholde sig her i landet - også uden at være i besiddelse af et EF/EØS-opholdsbevis - hvis de i øvrigt efter EF-rettens materielle regler om personers frie bevægelighed har ret til at tage ophold i Danmark, jf. EF/EØS-bekendtgørelsens §§ 1 og 2. Udstedelse af et EF/EØS-opholdsbevis er således ikke en retsstiftende myndighedsakt, men alene en konstatering af en allerede eksisterende ret.

18.3.9. Særligt om kriterierne for udvisning af udlændinge, der er omfattet af EF/EØS-reglerne, på grund af kriminalitet

Efter udlændingelovens § 2, stk. 3, finder de begrænsninger, der følger af udlændingelovens kapitel 3-5, kun anvendelse på udlændinge, der er omfattet af EF-reglerne, i det omfang det er foreneligt med disse regler.

Udvalget har derfor overvejet forholdet mellem EF-rettens regler om udvisning af hensyn til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed og udlændingelovens bestemmelser om udvisning.

Som beskrevet i kapitel 15, afsnit 7.2., har EF-domstolen gennem praksis præciseret rækkevidden af begrebet "den offentlige orden" og understreget, at begrebet, i det omfang det begrunder en afvigelse fra det grundlæggende princip om fri bevægelighed, skal fortolkes snævert.

I Bouchereau-sagen (sag nr. 30/77), som er refereret i kapitel 15, afsnit 7.2., fastslog EF-domstolen således, at de nationale myndigheder skal foretage et konkret skøn over, hvorvidt en tidligere domfældelse kan begrunde udvisning af den dømte. Kun hvis de omstændigheder, som har ført til domfældelsen, er udtryk for et personligt forhold, der indebærer en aktuel trussel mod den offentlige orden, kan den tidligere straffedom få betydning.

En aktuel trussel mod den offentlige orden foreligger ikke alene ved risiko for gentagelse. Også den pådømte handling i sig selv kan opfylde betingelserne for at kunne anses for en aktuel trussel mod den offentlige orden, jf. Bouchereau-sagen, præmis 27-29. Denne vurdering afhænger af kriminalitetens art og grovhed.

EF-domstolen anførte herom, i præmis 34-35, at EF-retten sætter visse grænser for, hvornår en medlemsstat kan udvise udlændinge, der er omfattet af EF-reglerne. Domstolen anerkendte imidlertid samtidig, at de omstændigheder, der kan begrunde udvisning, kan være forskellige fra land til land og fra periode til periode. Inden for visse grænser er det altså overladt til medlemsstaterne at vurdere, om en forbrydelse efter sin art og grovhed findes så uacceptabel, at den skal føre til udvisning.

EF-domstolen har i forbindelse med en anden sag, Adoui og Cornuaille (sag nr. 115 og 116/81), som ligeledes er refereret i kapitel 15, afsnit 7.2, udtalt, at hvis en adfærd ikke søges bekæmpet i forhold til statens egne borgere, kan adfærden, når den udøves af en udlænding, der er omfattet af EF-reglerne, ikke begrunde af- eller udvisning.

Efter udvalgets opfattelse må EF-domstolens praksis tolkes således, at der ved afgørelsen af, om kriminalitet begået af en udlænding, der er omfattet af EF/EØS-reglerne, skal medføre udvisning, skal foretages en konkret proportionalitetsvurdering af, om den aktuelle trussel mod den offentlige orden har en sådan styrke, at denne kan begrunde udvisning af den pågældende med den deraf følgende indskrænkning af den frie bevægelighed inden for Det Europæiske Fællesskab. Vurderingen foretages på grundlag af forholdets art og grovhed, risikoen for gentagelse ud fra forholdets karakter og den dømtes forhold i øvrigt. Det er således efter omstændighederne ikke tilstrækkeligt, at en udlænding, der er omfattet af EF/EØS-reglerne, er dømt for et kriminelt forhold. Der skal herudover foreligge en konkret trussel af en vis alvor og styrke mod den offentlige orden.

Efter udvalgets opfattelse er udvisningsgrundene, som nævnes i udlændingelovens § 22, § 23 og § 24, nr. 1-3, forenelige med EF-rettens regler. I følge de nævnte regler er det en betingelse for, at udvisning kan ske, at såfremt det er påkrævet af hensyn til statens sikkerhed, eller at udlændingen har begået grovere kriminalitet (retshåndhævelsessensyn), og/eller der skønnes at være risiko for gentagelse (beskyttelsessensyn). Udvalget finder således, at de nævnte bestemmelser holder sig inden for det skøn, som er overladt til medlemsstaterne.

Efter § 24, nr. 4, kan der ske udvisning, når der idømmes en betinget eller ubetinget fængselsstraf, uden at der i øvrigt stilles krav om risiko for gentagelse eller om, at hensynet til retshåndhævelsen skal tilsige, at der sker udvisning.

Bestemmelsen skal imidlertid ses i sammenhæng med bestemmelsen i udlændingelovens § 2, stk. 3, hvorefter reglerne om udvisning kun finder anvendelse på udlændinge, der er omfattet af EF-reglerne, i det omfang det er foreneligt med disse regler.

Det følger således heraf, at der i sager, hvor der nedlægges påstand om udvisning efter udlændingelovens § 24, nr. 4, af udlændinge, der er omfattet af EF-reglerne, må foretages en konkret og selvstændig vurdering af, om kriminaliteten kan antages at være af en sådan art og grovhed eller begrunder en sådan risiko for gentagelse, at der findes at foreligge en aktuel trussel mod den offentlige orden, selv om et sådant krav ikke følger af ordlyden af udlændingelovens § 24, nr. 4.

18.3.10. Sammenfatning af udvalgets anbefalinger vedrørende reglerne i udlændingelovens §§ 22-24

I afsnit 18.3 har udvalget anbefalet, at det grundliggende udgangspunkt for affattelsen af de gældende udvisningsregler, hvorefter der sker en skærpelse af betingelserne for at kunne udvise for kriminalitet, jo længere tid en udlænding har haft lovligt ophold i landet, opretholdes.

Om de kriterier, der knytter sig til længden og arten af udlændingens ophold i Danmark, har udvalget anbefalet, at de nuværende kombinerede kriterier om opholdets varighed, ophold med henblik på midlertidigt eller varigt ophold, fast bopæl eller uden fast bopæl, begrænses til ét kriterium - nemlig lovligt ophold her i landet.

Baggrunden for anbefalingen er dels et ønske om forenkling, dels at begreberne "med henblik på varigt", "fast bopæl" m.v. ikke i sig selv bidrager til en væsentlig kvalificering af tilknytningen til Danmark.

Udvalget har videre anbefalet, at de gældende reglers anvendelse af konkret forskyldt straf i kombination med krav til art og grovhed eller krav til straf-feramme for den pågældende kriminalitetstype begrænses til ét kriterium - nemlig den konkrete forskyldte straf.

Endvidere har udvalget anbefalet, at gentagen kriminalitet - bedømt efter om den pågældende tidligere har begået kriminalitet - bevares som kriterium i kombination med et krav om en konkret forskyldt straf, således at der kan blive tale om udvisning ved en vis nærmere fastsat, lavere konkret frihedsstraf.

Udvalget har i kapitel 19 formuleret et forslag til ændring af udvisningsreglerne, der indeholder de beskrevne ændringer og forenklinger.

18.4. Udlændingelovens § 26, stk. 1

Udvalget har overvejet indholdet af den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 26, stk. 1.

Som den gældende bestemmelse i § 26, stk. 1, er udformet, skal der ved afgørelsen om udvisning **foruden** til udlændingens tilhørsforhold til det danske samfund, herunder varigheden af udlændingens ophold her i landet, tages hensyn til, om udvisning må antages at virke **særlig** belastende, **navnlig** af de i bestemmelsen anførte grunde.

Nogle af de i § 26 opregnede hensyn vedrører grundlaget for et tilhørsforhold til danske samfund:

§ 26, stk. 1, nr. 2: udlændingens personlige eller familiemæssige tilknytning til herboende danske eller udenlandske statsborgere,

§ 26, stk. 1, nr. 3: udlændingens tilknytning til landet i øvrigt, herunder at udlændingen er kommet hertil som barn eller ganske ung og dermed helt eller delvis har haft sin opvækst her i landet.

Som modstykke til § 26, stk. 1, nr. 3, kan anføres:

§ 26, stk. 1, nr. 4: udlændingens manglende eller ringe tilknytning til hjemlandet eller andre lande, hvor udlændingen kan ventes at tage ophold.

§ 26, stk. 1, indeholder herudover nogle hensyn af almen, humanitær karakter, som ikke specifikt angår tilhørsforholdet til det danske samfund:

§ 26, stk. 1, nr. 1: udlændingens alder, helbredstilstand og andre personlige forhold,

§ 26, stk. 1, nr. 5: risikoen for, at udlændingen vil lide overlast i hjemlandet eller andre lande, hvor udlændingen kan ventes at tage ophold.

I § 26, stk. 1, nr. 6, anføres endelig forhold, som vedrører en situation, hvor den pågældende udlænding af udefra kommende årsager forhindres i at opnå den krævede tilknytning til det danske samfund:

§ 26, stk. 1, nr. 6: udsættelse for overgreb, misbrug eller anden overlast m.v. her i landet, der har medført, at en udlænding med opholdstilladelse efter § 9, stk. 1, nr. 2, ikke længere samlever på fælles bopæl med den i Danmark fastboende person, eller udlændingen i øvrigt særligt svage stilling.

Det fremgår af det i kapitel 4, afsnit 4.4., anførte vedrørende baggrunden for bestemmelsen, at de hensyn, der opregnes i bestemmelsen, ikke er tænkt som værende udtømmende. Der kan således også inddrages andre hensyn, som måtte komme frem under den konkrete sag, selv om de ikke er opregnet i bestemmelsen.

De i bestemmelsen anførte hensyn er ikke lovmæssigt vægtede. Det er imidlertid anført i betænkning nr. 968/1982, side 176, at en udlænding, der under lovligt ophold her i landet lever sammen med sine mindreårige børn eller med ægtefælle, som ønsker at opretholde samlivet, ikke bør udvises, medmindre der foreligger særligt graverende forhold.

Selv om udlændingelovens bestemmelser om udvisning ikke indeholder en udtrykkelig henvisning hertil, skal domstolene og de administrative myndigheder træffe afgørelse med respekt af Danmarks forpligtelser i henhold til internationale aftaler.

At vurderingen efter § 26 må ske med respekt af Danmarks internationale forpligtelser, er endvidere særligt fremhævet i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 24 af 3. oktober 1996, som vedtaget ved lov nr. 1052 af 11. december 1996 om ændring af udlændingeloven (Udvisning som følge af narkotikakriminalitet), hvorved der blev indført en vægtningsregel i § 26, stk. 2, som indebærer, at undladelse af udvisning som følge af narkotikakriminalitet kun undtagelsesvis vil kunne finde sted. Lovændringen er nærmere beskrevet i kapitel 4, afsnit 2.2.1. og afsnit 2.2.3.

Vurderingen efter § 26 vil således i praksis have karakter af en samlet vurdering af en ikke afgrænset eller prioriteret kreds af hensyn, hvori bl.a. indgår de i § 26, stk. 1, opregnede.

Udvalget finder, at der er behov for en præcisering af bestemmelsen i udlændingelovens § 26, om hvilke hensyn der skal inddrages i forbindelse med en afgørelse om udvisning.

I den gældende bestemmelse findes der at være visse uklarheder vedrørende afgrænsningen mellem de enkelte hensyn.

Udvalget har på denne baggrund overvejet forskellige modeller for en ændret udformning af § 26.

Udvalget finder, at en afgørelse om udvisning ved dom for strafbart forhold har en nær sammenhæng med strafudmålingen i den konkrete sag.

Den gældende bestemmelse i § 26 er, uanset den meget detaljerede opregning af hensyn, der skal inddrages ved en afgørelse om udvisning, ikke udtømmende.

På denne baggrund har udvalget overvejet, om den gældende bestemmelse, som indeholder en meget detaljeret opregning af hensyn, der skal tillægges vægt i forbindelse med en afgørelse om udvisning, ville kunne erstattes af en mere enkel regel, hvori opregningen af de særlige hensyn begrænses til udlændingens faktiske tilknytning til det danske samfund samt en vurdering af, om udvisningen må antages at virke særligt belastende.

Udvalget finder imidlertid, at opbygningen i den gældende bestemmelse i § 26 indeholder en god vejledning i forhold til de retsanvendende myndigheder om, hvilke hensyn der skal overvejes i forbindelse med en afgørelse om udvisning. Udvalget lægger herved desuden vægt på, at bestemmelsen i § 26 foruden af domstolene tillige skal anvendes af de administrative myndigheder i forbindelse med afgørelser om udvisning, ligesom bestemmelsen har betydning i forbindelse med afgørelser om inddragelse af en opholdstilladelse. Endelig har det på baggrund af gennemgangen af retspraksis kunnet konstateres, at bestemmelsen anvendes meget konsekvent af domstolene samt af Udlændingestyrelsen i forbindelse med styrelsens udtalelser efter udlændingelovens § 57, stk. 2, til brug for straffesagen.

Udvalget kan således anbefale, at opbygningen i den gældende bestemmelse i § 26 bevares.

Udvalget finder desuden, at det i overensstemmelse med forarbejderne til bestemmelsen samt under hensyntagen til Danmarks internationale forpligtelser, herunder EMRK artikel 8, bør fremhæves, at der i forbindelse med en afgørelse om udvisning skal lægges vægt på, om beslutningen må antages at virke særligt belastende for udlændingens herboende nære familiemedlemmer.

Ud fra en generel vurdering af beskyttelsesinteressen for udlændingens herboende nære familiemedlemmer foreslås det, at der i udlændingelovens § 26 indsættes en særskilt bestemmelse om, at der ved en afgørelse om udvisning skal lægges vægt på udvisningens konsekvenser for udlændingens herboende nære familiemedlemmer.

I overensstemmelse med EMRK artikel 8 vil der herunder navnlig skulle lægges vægt på, om udlændingen har en herboende ægtefælle, fast samlever eller mindreårige børn, og i vurderingen vil der bl.a. skulle lægges vægt på, om udlændingens herboende ægtefælle, faste samlever eller mindreårige børn som følge af deres tilhørsforhold her til landet vil have særligt vanskeligt ved at følge med den udviste udlænding til dennes hjemland eller et andet land.

Endvidere finder udvalget, at det bør præciseres, at det i nr. 5 anførte hensyn vedrørende risikoen for at lide overlast i hjemlandet eller andre lande, hvor udlændingen kan ventes at tage ophold, ikke vedrører asylretlige forhold, idet denne vurdering efter forslaget vil blive foretaget efterfølgende af asylmyndighederne ved en særskilt prøvelse af, om udsendelsen vil være i strid med § 31. Der henvises herom nærmere til afsnit 18.5.1.

Endelig finder udvalget, at bestemmelsen i § 26, stk. 1, nr. 6, 1. pkt., som alene tager sigte på den situation, hvor der som følge af samlivsophør bliver spørgsmål om inddragelse af en opholdstilladelse meddelt i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2, og hvor samlivsophøret må antages at være forårsaget af overgreb, misbrug eller anden overlast m.v. her i landet, bør overføres til udlændingelovens kapitel 3 om inddragelse af opholdstilladelse.

Forslag til en ændret affattelse af § 26 er indarbejdet i udvalgets forslag til ændring af udlændingelovens udvisningsbestemmelser i kapitel 19.

18.5. Ændring i proceduren for behandlingen af udvisningssager

18.5.1. Proceduren ved udvisning af personer med opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-8 (flygtningestatus)

Udvalget har i kapitlerne 5 og 13 beskrevet den gældende procedure ved udvisning af personer med opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-8 (flygtningestatus).

Den gældende regulering af proceduren for behandling af sager om udvisning af personer med flygtningestatus rejser en række spørgsmål med hensyn til, under hvilke omstændigheder og på hvilket tidspunkt de enkelte myndigheder inddrages, og hvilke spørgsmål de enkelte myndigheder skal tage stilling til.

Efter udlændingelovens § 49, stk. 1, skal domstolene afgøre, om betingelserne for udvisning som følge af strafbart forhold er opfyldt. I den forbindelse skal domstolene bl.a. vurdere, om de hensyn, der er opregnet i § 26, stk. 1, nr. 5, taler imod udvisning.

Efter udlændingelovens § 57, stk. 1, skal der, forinden anklagemyndigheden under straffesagen nedlægger påstand om udvisning af en udlænding med opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-8, indhentes en udtalelse fra Flygtningenævnet.

I udtalelsen efter § 57, stk. 1, forholder Flygtningenævnet sig til, om de omstændigheder, der oprindeligt førte til meddelelse af opholdstilladelse efter §§ 7-8, fortsat på tidspunktet for udtalelsen vurderes at ville føre til meddelelse af asyl. I relation til udlændingelovens § 31 udtaler nævnet sig vejledende om den beskyttelse, der følger af bestemmelsen, og henviser til, at udlændingen efterfølgende vil have adgang til prøvelse af, om en udsendelse vil være i strid med udlændingelovens § 31.

Af forarbejderne til lov nr. 226 af 8. juni 1983, jf. Udlændingelovudvalgets betænkning nr. 968/1982, side 230-231, vedrørende baggrunden for bestemmelsen i udlændingelovens § 57, stk. 1, fremgår, at anklagemyndigheden, inden der nedlægges påstand om udvisning af en udlænding, der har

opholdstilladelse i medfør af § 7, skal indhente en udtalelse fra Flygtninge-nævnet "med henblik på at give retten, der skal træffe afgørelse i udvisningssagen, det bedst mulige grundlag for at tage stilling til sagens flygtningeretlige spørgsmål".

I samme betænkning, side 58 og 177, er det endvidere anført, at de hensyn, der har begrundet opholdstilladelse efter §§ 7-8, normalt vil tale imod udvisning.

Flygtningenævnet har under henvisning hertil i udtalelserne efter udlændingelovens § 57, stk. 1, anført, at forhold i udlændingens hjemland, herunder forhold af asylretlig karakter, der på domstidspunktet kan være til hinder for udvisning, efter Flygtningenævnets opfattelse skal vurderes af den ret, der træffer afgørelse om udvisningsspørgsmålet, jf. udlændingelovens § 26, nr. 5.

I bemærkningerne til § 32 a i lovforslag nr. L 257 til lov nr. 482 af 24. juni 1992, side 21, er det endvidere anført, at rettens afgørelse om udvisning af en anerkendt flygtning også bør indeholde en vurdering af, om udsendelse kan ske, uden at den pågældende udsættes for forfølgelse som nævnt i § 31.

Der sondres efter gældende praksis mellem den asylretlige vurdering efter udlændingelovens § 7 i forbindelse med Flygtningenævnets udtalelse efter § 57, og en vurdering på udsendelsestidspunktet af, om udsendelse vil være i strid med udlændingelovens § 31.

Denne sondring bevirker, at retten i forbindelse med en straffesag, hvor der er nedlagt påstand om udvisning, skal foretage en selvstændig afvejning efter udlændingelovens § 26, stk. 1, nr. 5, af risikoen for en asylrelevant forfølgelse i hjemlandet. Flygtningenævnets udtalelse efter § 57 indgår som en vejledende moment i denne afvejning.

Retten er således ikke afskåret fra at træffe afgørelse om udvisning, selv om udlændingen på domstidspunktet fortsat må anses at opfylde kriterierne for meddelelse af opholdstilladelse efter §§ 7-8, og selv om udlændingen på domstidspunktet ikke kan antages at ville kunne udsendes i henhold til udlændingelovens § 31.

De gældende regler indeholder ingen vejledning om, med hvilken vægt Flygtningenævnets udtalelse om, hvorvidt tiltalte fortsat risikerer en forfølgelse omfattet af udlændingelovens § 7, skal indgå i domstolsbehandlingen. Gennemgangen af sager, hvori Flygtningenævnet har afgivet udtalelse efter udlændingelovens § 57, stk. 1, jf. kapitel 13, afsnit 12, og bilag B, viser, at domstolene i flere tilfælde har undladt at tage stilling til spørgsmålet om en eventuel forfølgelsesrisiko på domstidspunktet, idet der i stedet henvises til adgangen til at få prøvet spørgsmålet efter udlændingelovens § 31 på det tidspunkt, hvor udvisningen skal effektueres.

Efter udvalgets opfattelse er det efter de gældende regler endvidere ikke tilstrækkeligt klart, om initiativet til en efterfølgende prøvelse af, om betingelserne efter udlændingelovens § 31 for at undlade at effektuere udsendelsen af en udlænding, der er udvist ved dom, er til stede, skal tages af udlændingen eller af myndighederne, og om § 31-prøvelsen tillige forudsættes at omfatte den asylretlige vurdering eller alene omfatter en vurdering af udsendelsesrisikoen efter § 31.

På denne baggrund finder udvalget behov for en række præciseringer af reglerne om prøvelse af, om udlændingelovens § 31 vil være til hinder for effektueringen af en beslutning om udvisning ved dom for strafbart forhold af en udlænding, der har haft opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-8.

Udvalget finder således, at vurderingen af, om udlændingen (fortsat) kan antages at risikere forfølgelse efter udlændingelovens §§ 7-8, samt om en udsendelse vil være i strid med udlændingelovens 31, er afgørelser, der såvel kompetencemæssigt som tidsmæssigt bør adskilles fra udvisningsafgørelsen.

Udvalget foreslår på denne baggrund, at der etableres en særlig procedure for prøvelse af, om udlændingelovens § 31 er til hinder for effektueringen af en beslutning om udvisning af en person, der har haft opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-8.

Udvalget finder på baggrund af en vurdering af, hvilke afgørelser henholdsvis domstolene og udlændingemyndighederne er bedst egnede til at

træffe, at fordelingen af kompetencen mellem domstolene og udlændingemyndighederne bør være således, at domstolene i forbindelse med straffesagens behandling træffer afgørelse om, hvorvidt der efter bestemmelserne i §§ 22-24 og § 26 findes at burde træffes afgørelse om udvisning, medens udlændingemyndighederne efterfølgende særskilt tager stilling til spørgsmålet om udsendelse og herunder vurderer, om den udviste risikerer asylbegrundende forfølgelse i hjemlandet.

En sådan ordning indebærer bl.a., at det ikke længere skal indgå i domstolenes overvejelser i forbindelse med udvisning på grund af strafbart forhold at vurdere, om udlændingen (fortsat) risikerer en asylbegrundende forfølgelse i hjemlandet. Der vil herefter ikke længere være behov for, at Flygtningenævnet afgiver en udtalelse efter udlændingelovens § 57, stk. 1, til brug for domstolsbehandlingen.

I stedet bør der efter udvalgets opfattelse indføres en procedure, der sikrer en prøvelse af, om udlændingelovens § 31 er til hinder for at effektuere en udvisning, når tidspunktet herfor - (prøve)løsladelse efter afsoning af den idømte straf- indtræder. Prøvelsen bør tidsmæssigt tilrettelægges således, at der er truffet endelig afgørelse om spørgsmålet, når udlændingen står for at skulle løslades med henblik på udvisning.

Efter udvalgets forslag skal der således forud for udsendelsen af en udlænding, som har haft opholdstilladelse her i landet som flygtning, og som er udvist ved dom, tages stilling til, om udsendelsen vil være i strid med udlændingelovens § 31.

Udvalget har i den forbindelse overvejet, om en sådan efterfølgende prøvelse skal iværksættes på den dømtes initiativ eller ex officio. Udvalget finder, at administrative hensyn taler for, at der indføres en obligatorisk procedure, der kan iværksættes af politiet i god tid forud for det beregnede udsendelsestidspunkt i forbindelse med (prøve)løsladelsen. Udvalget bemærker i den forbindelse, at det erfaringsmæssigt - jf. kapitel 13, afsnit 12.6., pkt. C og D - vil være ganske få sager om året, som omfattes af denne prøvelsesadgang.

Udvalget har endvidere overvejet, hvilke myndigheder der skal inddrages i

denne procedure. Udvalget finder i den forbindelse, at retssikkerhedsmæssige hensyn taler for et sædvanligt to-instanssystem.

Henset til den nære sammenhæng mellem prøvelsen af, om en udsendelse af en udvist udlænding er i strid med udlændingelovens § 31, og vurderingen af, om udlændingen (fortsat) opfylder betingelserne for meddelelse af opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-8, finder udvalget at kompetencen til at træffe afgørelse om, hvorvidt en udsendelse vil være i strid med § 31, bør ligge hos de almindelige asylmyndigheder, dvs. Udlændingestyrelsen i 1. instans med klageadgang til Flygtningenævnet.

Med henblik på at etablere en effektiv procedure, således at endelig afgørelse efter § 49 a vil kunne træffes, inden udsendelsen bliver aktuel, foreslår udvalget, at en afgørelse truffet af Udlændingestyrelsen om, at udsendelse ikke vil være i strid med § 31, automatisk skal anses for påklaget til Flygtningenævnet. Påklagen vil i overensstemmelse med princippet i den gældende § 53 a, stk. 2, have opsættende virkning, jf. herved den foreslåede ændrede formulering af § 53 a, stk. 2.

Udvalget har endelig overvejet spørgsmålet om, hvilket opholdsgrundlag der bør gives en udvist udlænding, som tidligere har haft opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-8, og hvor det på tidspunktet for effektueringen af udvisningen viser sig, at udlændingen ikke kan udsendes af de i § 31 nævnte grunde.

For at undgå at skulle henvise en udlænding, der ikke kan udsendes på grund af hensynene i udlændingelovens § 31, til et "tålt" ophold her i landet, og for at undgå en ny separat procedure om opholdstilladelse efter § 7, taler meget for, at såvel spørgsmålet om udsendelse efter § 31 som spørgsmålet om fornyet opholdstilladelse afgøres i én og samme procedure. En afgørelse om, at den pågældende ikke kan udsendes, skal således efter udvalgets forslag tillige indeholde afgørelse om meddelelse eller nægtelse af opholdstilladelse efter § 7.

I andre situationer, hvor en udvist udlænding gør indsigelse mod effektivering af udvisningen, vil spørgsmålet om udsendelse skulle afgøres efter den sædvanlige asylprocedure.

Rejser en udvist udlænding således forud for effektueringen af udvisningen indsigelse mod udsendelsen, idet udlændingen gør gældende, at han ikke kan udsendes, fordi han risikerer en asylbegrundende forfølgelse i hjemlandet, må indsigelsen betragtes som en anmodning om asyl eller - i tilfælde, hvor den pågældende tidligere er meddelt endeligt afslag på asyl - som en anmodning om genoptagelse af asylsagen.

Har den pågældende ikke tidligere indgivet ansøgning om asyl, træffer Udlændingestyrelsen afgørelse i sagen i 1. instans med klageadgang til Flygtningenævnet. Afgørelsen træffes i overensstemmelse med reglerne i udlændingelovens § 7 samt § 32 a, jf. § 31, hvorefter en afgørelse om afslag på opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-8 tillige skal indeholde afgørelse om, hvorvidt udlændingen kan udsendes, hvis udlændingen ikke udrejser frivilligt.

Er den pågældende tidligere meddelt afslag på asyl, træffer den myndighed, der har truffet endelig afgørelse i asylsagen, afgørelse om, hvorvidt der er grundlag for genoptagelse af sagen. En anmodning om genoptagelse af asylsagen har efter bestemmelsen i udlændingelovens § 33, stk. 7, ikke opsættende virkning med hensyn til udrejse *frivilligt*. Et afslag på genoptagelse af asylsagen skal tillige indeholde afgørelse om, hvorvidt udlændingen kan udsendes, hvis udlændingen ikke udrejser frivilligt, jf. udlændingelovens § 32 a, jf. § 31.

Den foreslåede procedure for prøvelsen af, om udsendelsen findes at være i strid med § 31 forudsættes - således som det er tilfældet efter gældende praksis, jf. beskrivelsen heraf i kapitel 13, afsnit 7., - iværksat af politiet af egen drift i god tid forud for (prøve)løsladelsestidspunktet med henblik på, at det på dette tidspunkt kan være afklaret, om udsendelse vil kunne ske.

Efter udvalgets forslag skal Udlændingestyrelsen således, forinden der træffes foranstaltninger til effektuering af en udvisning af en udlænding, der har (haft) opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-8, og som er udvist ved dom, jf. § 49, stk. 1, træffe afgørelse om, hvorvidt udlændingen kan udsendes, hvis den pågældende ikke udrejser frivilligt, jf. § 31. Efter forslaget skal en afgørelse om, at udlændingen ikke kan udsendes af de i § 31 anførte grunde, tillige indeholde afgørelse om meddelelse eller nægtelse af opholdstilladelse efter § 7.

Træffer Udlændingestyrelsen afgørelse om, at § 31 ikke er til hinder for at udsende udlændingen, anses afgørelsen automatisk for påklaget til Flygtningenævnet, jf. forslaget § 53 a, stk. 2, jf. stk. 1, nr. 4. Klagen har opsættende virkning.

Forslag til en ny bestemmelse i § 49 a er indarbejdet i udvalgets forslag i kapitel 19 til ændring af udlændingelovens udvisningsbestemmelser.

18.6. Overvejelser vedrørende ændring af refoulementsforbuddet i udlændingelovens § 31

18.6.1. Forholdet mellem udlændingelovens § 31 og Flygtningekonventionens artikel 33

Som beskrevet i kapitel 13 er der efter udlændingelovens § 31, stk. 1, et absolut forbud mod udsendelse af en udlænding til et land, hvor den pågældende risikerer forfølgelse af de i Flygtningekonventionen af 28. juli 1951, artikel 1 A, nævnte grunde, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land.

Efter udlændingelovens § 31, stk. 2, er der også et forbud mod udsendelse af en udlænding med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 2, - de facto-flygtning - til et land, hvor den pågældende risikerer forfølgelse omfattet af udlændingelovens § 7, stk. 2. Forbuddet er ikke absolut, idet en de facto-flygtning, som risikerer forfølgelse omfattet af udlændingelovens § 7, stk. 2, dog kan udsendes, hvis der er bestemte grunde til at antage, at udlændingen frembyder fare for landets sikkerhed, eller hvis udlændingen efter endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må antages at frembyde nærliggende fare for andres liv, legeme, helbred eller frihed, jf. § 31, stk. 2, 2. pkt.

Den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 31, stk. 1, går på to punkter videre end Flygtningekonventionens artikel 33:

1) Bestemmelsen indeholder et forbud mod udsendelse til et land, hvor udlændingen risikerer forfølgelse af de grunde, der er nævnt i Flygtningekonventionens artikel 1 A.

Det forhold, at der i § 31, stk. 1, alene er henvist til artikel 1 A, indebærer, at en udlænding, som er omfattet af ophørs- eller udelukkelsesgrundene i Flygtningekonventionen, jf. artikel 1 C-F, ikke vil kunne udsendes, hvis det skønnes, at den pågældende derved udsættes for en risiko for forfølgelse af de i konventionens artikel 1 A, nævnte grunde. Udlændingen vil på den anden side ikke kunne opnå opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1, som direkte henviser til Flygtningekonventionen, da den pågældende er omfattet af konventionens ophørs- og udelukkelsesgrunde.

Efter de gældende regler vil en udlænding i denne situation på den ene side ikke kunne udsendes og på den anden side ikke have et (lovligt) opholdsgrundlag. Den pågældende vil således være henvist til et "tålt" ophold i Danmark uden opholdstilladelse eller anden form for legalt ophold efter udlændingeloven.

Udvalget bemærker, at bestemmelsen i udlændingelovens § 31 ikke er til hinder for udsendelse til et andet land, hvor udlændingen er beskyttet mod videresendelse til et land, hvor udlændingen risikerer forfølgelse af de i Flygtningekonventionens artikel 1 A, nævnte grunde. I disse tilfælde vil hverken bestemmelsen i udlændingelovens § 31, stk. 1, eller konventionens artikel 33 være til hinder for udsendelse.

Udvalget finder, at der er behov for en stillingtagen til samt en regulering af retsstillingen for udlændinge, der ikke opfylder betingelserne for meddelelse af opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-8, men som ikke kan udsendes, idet en udsendelse vil være i strid med refoulementsforbuddet i udlændingelovens § 31.

Da en stillingtagen til denne problemstilling imidlertid ikke er omfattet af Udvisningsudvalgets kommissorium, anbefaler udvalget, at spørgsmålet tages op i Udlændingeutvalget, der efter sit kommissorium bl.a. skal kortlægge og komme med løsningsmodeller for udsendelsesproblemer.

2) Efter Flygtningekonventionens artikel 33, 1. led, må en stat, der har tiltrådt konventionen, ikke udsende en flygtning til et land, hvor den pågældende risikerer forfølgelse omfattet af de samme grunde, som er anført i artikel 1 A. Efter artikel 33, 2. led, kan udsendelse dog alligevel ske, hvis

flygtningen med rimelig grund må anses for en fare for landets sikkerhed, eller hvis den pågældende efter en endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må betragtes som en fare for samfundet i det pågældende land.

Efter udlændingelovens § 31, stk. 1, gælder der et absolut forbud mod udsendelse til et land, hvor udlændingen risikerer forfølgelse af de i Flygtningekonventionens artikel 1 A nævnte grunde. Beskyttelsen omfatter endvidere alle udlændinge og er således ikke som Flygtningekonventionens artikel 33 begrænset til personer, der har opnået opholdstilladelse som flygtninge.

Udvalget kan tiltræde, at beskyttelsen i § 31, stk 1, mod udsendelse til et land, hvor udlændingen risikerer forfølgelse af de i Flygtningekonventionens artikel 1 A nævnte grunde, omfatter alle udlændinge, uanset om den pågældende aktuelt har opholdstilladelse her i landet som flygtning, hvilket bl.a. har betydning i forhold til en udlænding, der som følge af en afgørelse om udvisning ved dom for strafbart forhold "fortaber" sin opholdstilladelse som flygtning, jf. udlændingelovens § 32, stk. 1.

Udvalget finder endvidere, at den i udlændingelovens § 31, stk. 1, hjemlede videregående beskyttelse mod udsendelse end beskyttelsen efter Flygtningekonventionens artikel 33, er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser efter EMRK og Torturkonventionen, herunder EMRK artikel 3 og Torturkonventionens artikel 16. Efter konventionsorganernes praksis fortolkes EMRK artikel 3 således, at bestemmelsen anses at indeholde et forbud mod at udsende en udlænding til et land, hvor den pågældende må antages at risikere at blive underkastet tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, ligesom Torturkonventionens artikel 16 antages at indeholde et forbud mod udsendelse m.v. til stater, hvor den pågældende må antages at blive udsat for en grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Med henblik på at skabe en systematisk overensstemmelse mellem bestemmelserne i stk. 1 og stk. 2 i § 31 kan udvalget anbefale en ændret formulering af § 31, stk. 2, således at beskyttelsen ikke er betinget af, at den udlænding, der er tale om at udsende, har opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 2, men alene er betinget af, om udlændingen ved udsendel-

sen til et givet land risikerer en forfølgelse, der er omfattet af udlændingelovens § 7, stk. 2.

Ændringen er indarbejdet i udvalgets forslag til en ændret affattelse af § 31 i kapitel 19.

18.7. Ophævelse af udvisning

18.7.1. Fornyet domstolsprøvelse af en ikke-effektueret udvisning

Udvalget har overvejet adgangen til fornyet domstolsprøvelse af en udvisningsbeslutning efter udlændingelovens § 50.

Bestemmelsen i § 50 sikrer en udvist udlænding adgang til ved domstolene at få prøvet betydningen af omstændigheder, der er indtrådt efter beslutningen om udvisning, og som - hvis de havde foreligget på tidspunktet for afgørelsen om udvisning - kunne have ført til et andet resultat.

Efter de gældende regler vil en udlænding, der er idømt en længerevarende frihedsstraf, have mulighed for fremsætte begæring om en sådan prøvelse 2 gange. Der henvises herom til gennemgangen af reglerne i kapitel 11.

Udvalget har overvejet muligheden for at begrænse prøvelsesadgangen til én prøvelse, uden at den retssikkerhedsgaranti, som ligger i denne ekstra prøvelse, forringes.

Retssikkerhedsgarantien i prøvelsesadgangen består i, at alle ændringer i udlændingens forhold, som eventuelt kunne begrunde en ændret vurdering, er prøvet på tidspunktet for udsendelsen.

Ved en begrænsning af prøvelsesadgangen til én prøvelse, bør prøvelsen derfor lægges i tæt tidsmæssig tilknytning til tidspunktet for udlændingens løsladelse med henblik på udvisning. Derved mindskes sandsynligheden for, at der i et tidsrum mellem prøvelsen og effektueringen af udvisningen sker væsentlige, relevante ændringer i udlændingens personlige forhold.

Udvalget er opmærksom på, at udlændingen kan have en interesse i en tidligere prøvelse for at få afklaret sin opholdsretlige status her i landet, men finder ikke dette hensyn så tungtvejende, at dette alene kan begrunde opretholdelsen af to prøvelsesmuligheder.

Lægges tidspunktet for prøvelsen i tæt tilknytning til løsladelsestidspunktet, således at det herved sikres, at prøvelsen kommer til at omfatte forhold, der er aktuelle på tidspunktet for udsendelsen, har udvalget ikke retssikkerhedsmæssige betænkeligheder ved en ordning, hvorefter der alene bliver adgang til én prøvelse efter § 50.

For at modvirke, at prøvelsen kunne anvendes som et middel til at modvirke effektueringen af udvisningen, finder udvalget, at der bør fastsættes tidsfrister for fremsættelsen af en begæring om prøvelse.

Udvalget har i kapitel 19 formuleret et forslag til ændring af § 50, hvorefter der er adgang til én retlig prøvelse af udvisningsbeslutningen i nær tidsmæssig tilknytning til (prøve)løsladelsestidspunktet, således at begæring om fornyet prøvelse kan fremsættes tidligst 6 måneder og skal fremsættes senest 2 måneder forud for det tidspunkt, hvor udvisningen kan forventes effektueret.

Udvalget bemærker, at retsvirkningerne af en afgørelse om ophævelse af udvisningen efter § 50 bl.a. adskiller sig fra retsvirkningerne af en administrativ ophævelse af indrejseforbuddet ved, at det oprindelige opholdsgrundlag efter ophævelse af udvisningsbeslutningen generhverves, medens en administrativ ophævelse af indrejseforbuddet forudsætter en særskilt prøvelse af, om den pågældende på dette tidspunkt opfylder betingelserne i udlændingeloven for meddelelse af opholdstilladelse her i landet.

18.7.2. Fastsættelse af indrejseforbuddets længde

Som beskrevet i kapitel 17, afsnit 4.4., fastsættes indrejseforbuddets længde i forbindelse med udvisning ved dom for strafbart forhold efter nogle helt faste retningslinjer afhængig af størrelsen af den konkrete idømte straf. Udvalget finder ikke, at denne praksis giver anledning til retssikkerhedsmæssige betænkeligheder.

Virkningen af et indrejseforbud for den enkelte udlænding afhænger af udlændingens faktiske tilknytning til landet. For den udlænding, der har en nærmere tilknytning til landet - f.eks. af familiemæssig karakter - vil selv et kortvarigt indrejseforbud kunne være meget føleligt/belastende, medens omvendt et langvarigt indrejseforbud ikke vil have nogen egentlige konsekvenser for en udlænding, som ikke har nogen tilknytning til landet, f.eks. en turist eller en narkokurér.

Ved en mere individuel vurdering i forbindelse med fastsættelse af indrejseforbuddets længde ville domstolene kunne tage højde for individuelle forhold, herunder den pågældendes familiemæssige forhold her i landet, således at sådanne forhold ikke alene ville have betydning for, om en påstand om udvisning skulle tages til følge eller ej, men tillige kunne afspejles i indrejseforbuddets længde.

Udvalget har heroverfor lagt vægt på, at det på baggrund af retspraksisgengangen har kunnet konstateres, at domstolene i forbindelse med vurderingen af, om betingelserne for udvisning findes at være opfyldt, foretager en indgående og grundig prøvelse af, om påstanden om udvisning skal tages til følge, jf. § 26, stk. 1. Udvalget finder herefter ikke, at retssikkerhedsmæssige grunde tilsiger, at der tillige skal foretages en indgående individuel prøvelse i forbindelse med fastsættelsen af indrejseforbuddets længde.

Udfra en lighedsbetragtning samt ud fra et hensyn til at skabe klarhed over retstilstanden og derved undgå, at fastsættelsen af indrejseforbuddets længde bliver gjort til et selvstændigt procedurespørgsmål under straffesagen, finder udvalget det endvidere hensigtsmæssigt, at der arbejdes med nogle på forhånd fastsatte, generelle kriterier for længden af indrejseforbuddet.

På denne baggrund finder udvalget, at anvendelsen af en standardiseret fastsættelse af indrejseforbuddets længde bør opretholdes.

For så vidt angår spørgsmålet om varigheden af et konkret meddelt indrejseforbud har udvalget overvejet, om der kunne være anledning til at indføre en øget graduering.

Udvalget finder, at den standardiserede fastsættelse af indrejseforbud for bestandig ved længere frihedsstraffe er i overensstemmelse med den proportionalitet, som generelt bør tilstræbes i forholdet mellem konkret forskyldt straf og udvisning.

Udvalget finder dog samtidig, at der for så vidt muligt at tilgodese hensynet til proportionalitet mellem konkret forskyldt straf og indrejseforbuddets længde bør indføres mulighed for en yderligere graduering ved kortere frihedsstraffe. Udvalget anbefaler derfor, at de gældende 3 gradueringer af varigheden af et indrejseforbud - 5 år, 10 år og for bestandig - bør suppleres med muligheden for at meddele indrejseforbud i 3 år.

Udvalget skal endelig bemærke, at spørgsmålet om behovet for graduering af varigheden af indrejseforbuddene har nær sammenhæng med adgangen til ophævelse af indrejseforbud. Hverken spørgsmålet om graduering af indrejseforbuddenes længde eller adgangen til ophævelse kan efter udvalgets opfattelse anskues isoleret. En øget graduering af indrejseforbuddenes længde vil mindske behovet for en efterfølgende adgang til ophævelse.

Med henblik på at betone vigtigheden af, at indrejseforbud udmåles efter på forhånd fastsatte og klare retningslinjer, foreslår udvalget samtidig, at reglerne for udmåling af indrejseforbud optages i selve lovteksten.

Udvalget har i kapitel 19 formuleret et forslag til en ny bestemmelse i § 32, stk. 2, som indeholder regler for udmåling af indrejseforbuddet.

18.7.3. Ændring af det tidsmæssige udgangspunkt for beregning af indrejseforbud

Efter udlændingelovens § 32, stk. 1, medfører en dom, kendelse eller beslutning, hvorved en udlænding udvises, at udlændingens visum og opholdstilladelse bortfalder, og at udlændingen ikke uden tilladelse på ny må indrejse og opholde sig her i landet (indrejseforbud). Indrejseforbuddet kan tidsbegrænses og skal i så fald udløbe en 1. januar eller en 1. juli. Ved meddelelse af indrejseforbud i 1 år beregnes indrejseforbuddet i praksis således, at det bliver på 1 - 1 1/2 år, medens indrejseforbud meddelt i henholdsvis

3 år og 5 år efter praksis beregnes således, at det bliver på henholdsvis 2 V2-3 år og 4 V2-5 år.

Indrejseforbuddet løber efter de gældende regler fra meddelelsen af forbuddet. Tidsbegrænsede indrejseforbud løber således fra meddelelsen til et bestemt tidspunkt, som er uafhængigt af, hvornår udlændingen faktisk udrejser eller bliver udsendt af landet.

Denne ordning vil kunne indebære, at et meddelt indrejseforbud - uden en særskilt stillingtagen hertil - i særlige tilfælde kan udløbe, medens udlændingen fortsat opholder sig her i landet, f.eks. i den situation, hvor udvisningen ikke kan effektueres på grund af udsendelseshindringer.

En konsekvens af dette er isoleret set, at virkningen af en beslutning om udvisning med indrejseforbud kan være forholdsmæssigt mere indgribende for en udlænding, der udsendes umiddelbart eller kort efter afgørelsen om udvisning, end for en udlænding, der på grund af udsendelseshindringer ikke kan udsendes.

Udvalget finder, at en ændring af det tidsmæssige udgangspunkt for fastsættelsen af indrejseforbuddet, således at indrejseforbuddet beregnes fra tidspunktet for den faktiske udrejse/udsendelse, generelt vil være bedst stemmende med formålet med meddelelse af indrejseforbud.

Udvalget foreslår derfor, at de gældende regler ændres, således at indrejseforbuddet først regnes fra tidspunktet for udrejsen eller udsendelsen.

Udvalget har i kapitel 19 formuleret et forslag til ændring af § 32, stk. 1, hvorefter begyndelsestidspunktet for beregning af indrejseforbuddets længde knyttes til udrejsetidspunktet i stedet for afgørelsestidspunktet.

18.7.4. Overvejelser om betingelser for ophævelse af indrejseforbud efter udsendelse

18.7.4.1. Hensyn der kan begrunde ophævelse af et meddelt indrejseforbud

I kapitel 11 gennemgås de gældende regler og praksis for ophævelse af indrejseforbud, efter at den udviste er udsendt eller udrejst af landet.

Udvalget har noteret sig, at de forhold, som efter en konkret vurdering vil kunne føre til ophævelse af et indrejseforbud, hvis de lovmæssige betingelser i øvrigt er opfyldt, knytter sig til et stærkt tilhørsforhold til landet eller til herboende personer. Ophævelsen af et indrejseforbud betinges efter praksis som udgangspunkt af, at udlændingen efter meddelelsen af indrejseforbuddet har indgået ægteskab med en dansk - eller en i Danmark fastboende udenlandsk - statsborger eller på andet grundlag måtte forventes at kunne blive meddelt opholdstilladelse, såfremt den pågældende ikke var blevet meddelt indrejseforbud.

Udvalget har i den forbindelse overvejet, hvilke hensyn der bør kunne begrunde ophævelse af et meddelt indrejseforbud.

Udvalget lægger til grund, at der forud for enhver beslutning om udvisning med indrejseforbud er foretaget en nøje afvejning mellem på den ene side behovet for at kunne udvise som følge af den begåede kriminalitet og på den anden side udlændingens interesse i at kunne forblive i landet.

I denne afvejning er indgået, om de i udlændingelovens § 26, stk. 1, nævnte hensyn, herunder udlændingens personlige eller familiemæssige tilknytning til landet, taler for, at udvisning bør undlades under hensyn til, at udvisningen må antages at ville være særlig belastende for udlændingen eller for dennes familiemedlemmer.

Det må derfor lægges til grund, at der på tidspunktet for en given beslutning om udvisning ikke blev fundet at foreligge en sådan tilknytning til landet eller til personer eller andre personlige forhold af en sådan art og styrke, at udvisning burde undlades.

Udvalget antager videre, at omstændigheder, som allerede forelå, eller som kunne forudses, på tidspunktet for afgørelsen om udvisning med indrejseforbud, ikke i sig selv efterfølgende kan begrunde en sådan ændret vurdering, at der er grundlag for at ophæve et indrejseforbud.

Efter udvalgets opfattelse kan den blotte bevarelse af en tilknytning eller lignende, som allerede forelå ved beslutningen om udvisning, ikke i sig selv begrunde, at indrejseforbuddet ophæves. Udgangspunktet må være, at udlændingens forhold skal have ændret sig på en sådan måde, at de nu er sådan, at de ville have bevirket en undladelse af udvisning, hvis de havde foreligget på tidspunktet for beslutningen om udvisning.

18.7.4.2. Efterfølgende ændringer i udlændingens forhold

Spørgsmålet er herefter, om efterfølgende omstændigheder, herunder navnlig indgåelse af ægteskab med en herboende dansk eller udenlandsk statsborger, bør kunne begrunde, at indrejseforbuddet ophæves. Dette må bero på en vurdering af, om den senere opståede tilknytning findes at være så tungtvejende, at de hensyn, som førte til udvisningen af udlændingen, bør vige for hensynet til udlændingen og den herboende person.

Udvalget har i den forbindelse noteret sig Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis på et sammenligneligt område - Menneskerettighedskonventionens artikel 8 om retten til respekt for privatliv og familieliv og artikel 12 om mænds og kvinders ret til at indgå ægteskab og stifte familie i overensstemmelse med de nationale love om udøvelsen af denne ret.

I EMRK-kommentaren, side 240, anføres bl.a. følgende om konventionsorganernes praksis efter artikel 8:

"Da den udvisningstruedes samliv er et væsentligt kriterium, kan der rejses særlige spørgsmål ved ægteskaber, som f.eks. er indgået tidsmæssigt tæt på afgørelsen om udvisning, hvor det må vurderes, om ægteskabet blev indgået, mens parret vidste, at den ene part eller begge ville blive udvist".

I EMRK-kommentaren, side 294, anføres bl.a. følgende om konventionsorganernes praksis efter artikel 12:

"Art. 12 kan medføre en vis indskrænkning i staternes ret til at udvise personer, som er gift eller påtænker at indgå ægteskab, idet retten til ægteskab forudsætningsvis indebærer en ret til at leve sammen. For så vidt angår personer, der påtænker at indgå ægteskab, forudsættes det dog, at parterne har umiddelbare og konkrete planer om ægteskab, og at planerne ikke kan fuldføres uden for landet. Der sker ingen krænkelse, hvis den anden part flytter eller kan flytte med den udviste, og det tillægges vægt, om det måtte stå parret klart, at en af parterne ville blive udvist eller blive nægtet adgang til den pågældende stat, jf. EMK 5301/71 X mod UK."

Udvalget antager på baggrund heraf, at det er konventionsorganernes opfattelse, at ikke enhver senere opstået tilknytning til et land, f.eks. gennem et senere indgået ægteskab, er så beskyttelsesværdig, at udvisning må undlades.

I den situation, hvor en udlænding er udvist med indrejseforbud, finder udvalget, at lignende betragtninger må gøre sig gældende. Udvalget finder, at ovennævnte betragtninger om personer, som mener at stå foran udvisning, må gøre sig gældende med så meget desto større styrke i tilfælde, hvor den ene part rent faktisk er udvist med indrejseforbud.

Udvalget finder ikke, at en udvist udlænding og en herboende person, som udlændingen efter afgørelsen om udvisning har indgået ægteskab med, generelt kan anses at have en sådan berettiget forventning om at kunne leve sammen i Danmark, at dette i sig selv kan begrunde en ophævelse af indrejseforbuddet.

Der kan dog undtagelsesvis opstå situationer, hvor der efter en dom til udvisning sker en sådan udvikling i den udvistes forhold eller i dennes tilknytning til Danmark, at indrejseforbuddet bør kunne ophæves.

Udvalget har overvejet, i hvilke tilfælde der herefter vil kunne blive tale om at ophæve et ved dom meddelt indrejseforbud. Udvalget finder, at ophævelse af et indrejseforbud som udgangspunkt alene skal kunne ske i forbindelse med, at den pågældende meddeles opholdstilladelse her i landet.

For nordiske statsborgere gælder, at de uden tilladelse kan indrejse og opholde sig her i landet, jf. udlændingelovens § 1. For denne gruppe udlændinge vil der således fortsat være behov at kunne ophæve et indrejseforbud uden samtidig meddelelse af en opholdstilladelse.

Der må endvidere sondres mellem, om udlændingen opfylder betingelserne for meddelelse af opholdstilladelse efter udlændingeloven §§ 7-8 eller efter udlændingelovens § 9.

18.7.4.3. Meddelelse af opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 til en udvist udlænding

I relation til udlændingelovens § 7, stk. 1, har udvalget noteret sig, at udelukkelsesgrundene i Flygtningekonventionens artikel 1 D-F ikke omfatter udlændinge, der har begået kriminalitet i tilflugtslandet.

Dette indebærer, at en udlænding, som nærer en velbegrunnet frygt for forfølgelse af de i Flygtningekonventionens artikel 1 A nævnte grunde, uanset at den pågældende her i landet er udvist ved dom for strafbart forhold, som udgangspunkt vil have krav på beskyttelse som flygtning her i landet, jf. herved udlændingelovens § 7, stk. 1, der indeholder en henvisning til Flygtningekonventionen.

Efter den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 10, stk. 1, nr. 1, kan der kun, når særlige grunde taler derfor, gives opholdstilladelse efter §§ 6-9, hvis udlændingen i udlandet er dømt for strafbart forhold, som efter reglerne i §§ 22-24 kunne medføre udvisning, såfremt pådømmelsen var sket her i landet.

En udlænding, der i udlandet er dømt for strafbart forhold af alvorlig karakter, kan således efter denne bestemmelse meddeles afslag på opholdstilladelse efter §§ 7-8, uanset at den pågældende i øvrigt må anses at opfylde betingelserne for meddelelse af opholdstilladelse efter disse bestemmelser.

Bestemmelsen omfatter således efter sin ordlyd alene kriminalitet, der er pådømt i udlandet, hvorimod den ikke efter sin ordlyd tager stilling til, om en udlænding, der er udvist ved dom for strafbart forhold her i landet, vil kunne meddeles afslag på opholdstilladelse efter § 7 på grund af det strafbare forholds alvorlige karakter.

I praksis har asyl myndighederne i enkelte tilfælde, hvor en asylansøger i

Danmark i forbindelse med en dom for strafbart forhold ved rettens bestemmelse er udvist som følge af kriminalitet af grovere eller alvorligere karakter, meddelt den pågældende afslag på asyl efter en analogi til bestemmelsen i § 10, stk. 1, nr. 1.

Som et eksempel herpå kan nævnes Flygtningenævnets beslutning af 23. juli 1996:

Ansøgeren, der var tyrkisk statsborger, var forud for nævnets afgørelse idømt 7 års fængsel for narkotikakriminalitet og udvist af landet med indrejseforbud for bestandig efter udlændingelovens § 22, nr. 2 og 3. Flygtningenævnet fandt efter det oplyste i sagen, herunder en række fremlagte avisudklip, at der ikke med fornøden sikkerhed kunne bortses fra, at ansøgeren havde været profileret gennem sin tilknytning til PKK i en sådan grad i forhold til de tyrkiske myndigheder, at han ved en tilbagevenden til Tyrkiet ville være i risiko for en af udlændingelovens § 7, stk. 1, omfattet forfølgelse. Efter en analogi af udlændingelovens § 10, stk. 1, nr. 1, udtalte nævnet, at der på baggrund af den pådomte kriminalitet alene kunne gives opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, når særlige grunde talte derfor. Efter en bedømmelse af arten og grovheden af den af ansøgeren begåede kriminalitet sammenholdt med baggrunden for, at ansøgeren som udgangspunkt ansås for at være i risiko for en asylbegrundende forfølgelse ved en tilbagevenden til Tyrkiet, fandt Flygtningenævnet ikke, at der forelå sådanne særlige grunde. Nævnet bemærkede herved bl.a., at det oplyste om ansøgerens personlige og familiemæssige tilknytning til Danmark, hvilket var indgået i Højesterets vurdering af spørgsmålet om udvisning, ikke kunne antages at føre til et andet resultat. Da ansøgeren ved en tilbagevenden til Tyrkiet måtte antages at risikere forfølgelse af de af Flygtningekonventionen af 28. juli 1951 artikel 1 A nævnte grunde, kunne ansøgeren ikke udsendes til Tyrkiet. Ansøgeren kunne således alene udsendes til et land, hvor han var beskyttet mod videresendelse til Tyrkiet, jf. udlændingelovens § 31, stk. 1.

Med henblik på at undgå, at asylmyndighedernes praksis i sådanne tilfælde fortsat skal baseres på en analogislutning, bør der skabes hjemmel til, når særlige grunde taler derfor, at afslå opholdstilladelse efter §§ 7-8 til en udvist udlænding, der i øvrigt opfylder betingelserne for meddelelse af asyl, såfremt særlige grunde taler imod meddelelse af opholdstilladelsen.

Sådanne særlige grunde vil i overensstemmelse med Flygtningekonventionens artikel 33, stk. 2, kunne foreligge, hvis udlændingen er til fare for landets sikkerhed, eller udlændingen efter endelig dom her i landet for en særlig farlig forbrydelse må betragtes som en fare for samfundet.

Tilsvarende antages at gælde for udlændinge, der ikke er omfattet af udlændingelovens § 7, stk. 1, men som påberåber sig § 7, stk. 2.

18.7.4.4. Meddelelse af opholdstilladelse efter udlændingelovens § 6 eller § 9 til en udvist udlænding

I relation til udlændingelovens § 9 finder udvalget, at adgangen til administrativ ophævelse af et indrejseforbud bør begrænses til ganske særlige tilfælde, således at udgangspunktet er, at en udlænding, der er udvist ved dom, ikke kan meddeles opholdstilladelse efter § 9, så længe indrejseforbuddet er gældende.

I overensstemmelse med det ovenfor anførte om konventionsorganernes praksis efter EMRK artikel 8 og 12 vil det således ikke være tilstrækkeligt for ophævelse af et meddelt indrejseforbud, at udlændingen efter udvisningen er blevet gift med en herboende person, eller at der er forløbet en vis tid efter udvisningsafgørelsen.

Ganske særlige grunde vil kunne foreligge, hvor udlændingen efter dommen om udvisning har giftet sig med en herboende person og fået børn her i landet, og hvor ægtefællernes ophold i hjemlandet eller et andet land er udelukket, og hvor væsentlige humanitære hensyn, herunder familieforholdets fasthed sammenholdt med karakteren af den begåede kriminalitet, afgørende taler for meddelelse af opholdstilladelse med den konsekvens, at indrejseforbuddet ophæves.

Ganske særlige grunde til at meddele opholdstilladelse efter § 9 vil endvidere i særlige tilfælde kunne foreligge, hvis væsentlige humanitære hensyn, f.eks. til ansøgerens helbredstilstand, begrunder opholdstilladelse efter § 9, stk. 2, nr. 2, og styrken af disse humanitære hensyn sammenholdt med karakteren af den begåede kriminalitet taler afgørende for meddelelse af opholdstilladelse med den konsekvens, at indrejseforbuddet ophæves.

For så vidt angår udlændinge, der er omfattet af EF/EØS-reglerne, finder udvalget ikke at kunne afvise, at der ligeledes vil kunne forekomme situationer, hvor ganske særlige grunde taler for, at den pågældende - uanset at det meddelte indrejseforbud - bør kunne meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 6.

Kan en udvist udlænding ikke udsendes på grund af udsendelseshindringer,

vil der kunne opstå en situation, hvor den pågældende henvises til et længerevarende "tålt ophold" her i landet, idet den pågældende som følge af det meddelte indrejseforbud ikke vil kunne meddeles opholdstilladelse her i landet.

Udvalget finder, at der er behov for en afklaring af den opholdsretlige status for denne gruppe af udlændinge. Da spørgsmålet imidlertid ikke henhører under Udvisningsudvalget, skal udvalget anbefale, at spørgsmålet tages op af Udlændingeutvalget.

Ved administrativ udvisning, som ikke er begrundet i hensynet til statens sikkerhed, finder udvalget, at betingelserne for meddelelse af opholdstilladelse efter § 9 efter en generel vurdering af udvisningsgrundenes karakter, ikke bør være helt så restriktive som i tilfælde, hvor der er tale om udvisning ved dom som følge af strafbart forhold.

I tilfælde, hvor en udlænding, der er udvist ved en administrativ beslutning, således gennem længere tid har været henvist til "tålt ophold" på grund af udsendeshindringer, der ikke er begrundet i den pågældendes egne forhold, indgår ægteskab med en herboende person og/eller får børn her i landet, vil den pågældende således ud fra en afvejning af det udvisningsbegrundende forhold over for hensynet til udlændingen og dennes familiedlemmer, når ganske særlige grunde taler derfor, kunne meddeles opholdstilladelse efter § 9.

På tilsvarende måde forudsættes vurderingen af, om en udlænding, der er omfattet af EF/EØS-reglerne, vil kunne meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 6, at være mindre restriktiv, når der er tale om administrativ udvisning.

18.7.4.5. Forenkling af procedurerne for meddelelse af opholdstilladelse og ophævelse af indrejseforbud

Med henblik på en præcisering af proceduren for meddelelse af opholdstilladelse samt ophævelse af indrejseforbud finder udvalget endvidere, at ophævelse af indrejseforbuddet bør ske i forbindelse med meddelelsen af opholdstilladelse efter §§ 7-8 eller § 6 eller § 9 uden en særskilt procedure.

Udvalget har i overensstemmelse med de her anførte overvejelser i kapitel 19 indarbejdet et forslag til en ændret affattelse af udlændingelovens § 10, stk. 2, og § 32, stk. 4.

For nordiske statsborgere gælder, at de uden tilladelse kan opholde sig her i landet, jf. udlændingelovens § 1. For denne gruppe udlændinge vil der således fortsat være behov at kunne ophæve et indrejseforbud uden samtidig meddelelse af en opholdstilladelse.

Udvalget har i overensstemmelse hermed i kapitel 19 indarbejdet et forslag til en ny bestemmelse i § 32, stk. 6, hvorefter et indrejseforbud meddelt til en nordisk statsborger senere vil kunne ophæves, såfremt ganske særlige grunde taler derfor.

18.7.5. Administrativ ophævelse af indrejseforbud besluttet ved dom

Det ovenfor beskrevne forslag om adgang til ophævelse af et indrejseforbud i forbindelse med meddelelse af opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-8 og § 6 eller § 9 indebærer, at der kan ske administrativ ophævelse af et indrejseforbud, der er besluttet af en domstol.

Udvalget har i den forbindelse overvejet, om det ud fra en mere overordnet betragtning om forholdet mellem domstolene og administrationen vil kunne være betænkeligt, at der vil kunne ske administrativ ophævelse af en judicial afgørelse.

Efter udvalgets opfattelse bør et af domstolene fastsat indrejseforbud som udgangspunkt ikke kunne ophæves administrativt.

Ophævelse af et indrejseforbud som følge af meddelelse af opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-8 eller § 6 eller § 9 sker imidlertid på et andet - og nyt - grundlag end det, der forelå for domstolene, da afgørelsen om udvisning med indrejseforbud blev truffet. Der er således ikke tale om en administrativ ændring af den tidligere ved dom besluttede udvisning. Der er derimod tale om en ny, uafhængig vurdering af, om der på det nu foreliggende grundlag kan meddeles opholdstilladelse med den konsekvens, at indrejseforbuddet ophæves.

Spørgsmål om meddelelse af opholdstilladelse efter de nævnte bestemmelser i udlændingeloven henhører under udlændingemyndighederne. Der er således tale om afgørelser, som udlændingemyndighederne er sagligt egnede til at træffe.

Udvalget finder på denne baggrund, at der i ganske særlige situationer bør være mulighed for i forbindelse med meddelelse af opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-8 eller § 6 eller § 9 administrativt at ophæve et ved dom meddelt indrejseforbud.

Under tilsvarende betingelser finder udvalget, at der bør være adgang til efterfølgende at ophæve et indrejseforbud, der er meddelt en nordisk statsborger.

Der henvises nærmere til afsnit 18.7.4. vedrørende udvalgets overvejelser om betingelserne for ophævelse af indrejseforbud efter udsendelse.

18.7.6. Udvalgets overvejelser vedrørende spørgsmålet om effektuering af en bestemmelse om udvisning, der er truffet i forbindelse med en foranstaltningsdom

18.7.6.1. Indledning

Udlændingelovens bestemmelser om udvisning henviser til såvel frihedsstraf som "anden strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter".

I Udlændingelovudvalgets betænkning nr. 968/1982, side 166, er det anført, at udvisning kan ske, hvis der er idømt en anden strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter, jf. straffelovens kapitel 9.

Det er således en betingelse for at træffe afgørelse om udvisning i forbindelse med en foranstaltningsdom, at foranstaltningen indeholder et frihedsberøvende element.

På baggrund af gennemgangen af retspraksis kan det konstateres, at der i nogle domme er truffet bestemmelse om udvisning af udlændinge, der sam-

tidig er idømt en foranstaltning efter straffelovens §§ 68-70. Der henvises herom nærmere til kapitel 12, afsnit 8.5.

Idømmelse af en foranstaltning i ngsdom efter straffelovens § 68, jf. § 16, kommer på tale over for personer, der på gerningstiden var utilregnelige på grund af sindssygdom eller tilstande, der må sidestilles hermed, eller åndssvaghed i højere grad.

Befandt gerningsmanden sig på tidspunktet for den strafbare handling i en tilstand, der var betinget af mangelfuld udvikling, svækkelse eller forstyrrelse af de psykiske funktioner, kan der endvidere træffes bestemmelse om foranstaltninger som nævnt i § 68, 2. led, jf. herved § 69.

Endelig kan en person dømmes til forvaring, såfremt den pågældende findes skyldig i visse grove forbrydelser, og det efter karakteren af det begåede forhold og oplysningerne om hans person, må antages at han frembyder nærliggende fare for andres liv, legeme, helbred eller frihed, og anvendelse af forvaring i stedet for fængsel findes påkrævet for at forebygge denne fare, jf. herved straffelovens § 70.

Foranstaltningsdomme kan forekomme i mange kombinationer af mere eller mindre indgribende karakter. Som eksempler på foranstaltningstyper kan nævnes:

- dom til anbringelse på et psykiatrisk hospital,
- dom til psykiatrisk behandling på psykiatrisk hospital under tilsyn af Kriminalforsorgen under udskrivning,
- dom til ambulante psykiatrisk behandling,
- dom til forvaring.

En nærmere beskrivelse af de forskellige foranstaltningstypers indhold findes i kapitel 12, afsnit 8.2., samt i de almindelige bemærkninger, pkt. 11.1., til udvalgets forslag til lovændringer i kapitel 19.

18.7.6.2. Adgang til udvisning i forbindelse med foranstaltningsdomme, der indeholder mulighed for udskrivning uden forelæggelse for retten

Udvisning i forbindelse med en dom til psykiatrisk behandling på psykiatrisk hospital under tilsyn af Kriminalforsorgen under udskrivning rejser et særligt problem i relation til udvisningsreglerne, idet denne type dom er kendetegnet ved, at Kriminalforsorgen i forbindelse med overlægen kan træffe bestemmelse om udskrivning og genindlæggelse. Den pågældende vil således alene være indlagt i perioder, hvor dette af hensyn til behandlingen skønnes påkrævet.

Udvalget finder, at denne type foranstaltningsdomme, der indebærer, at den pågældende i perioder vil være udskrevet fra hospitalet, harmoner dårligt med de overordnede hensyn bag udlændingelovens regler om udvisning, idet det forudsættes, at en udlænding, der er udvist, skal være frihedsberøvet, indtil udsendelse kan finde sted.

På baggrund heraf finder udvalget, at der bør foretages en ændring i betingelserne for udvisning i udlændingelovens §§ 22-24, således at adgangen til at træffe bestemmelse om udvisning i forbindelse med foranstaltningsdomme begrænses til domme, der indeholder bestemmelse om anbringelse eller forvaring.

På baggrund af gennemgangen af retspraksis har udvalget kunnet konstatere, at der ved denne type foranstaltningsdomme kun i få domme samtidig træffes bestemmelse om udvisning.

Udvalget har i overensstemmelse med de her anførte overvejelser i kapitel 19 indarbejdet et forslag til en ændret udformning af udvisningsbetingelserne i §§ 22-24.

18.7.6.3. Foranstaltningsændringer

Foranstaltningsdomme adskiller sig endvidere fra almindelige tidsbestemte frihedsstraffe ved, at den frihedsberøvende foranstaltning ikke altid vil være en stationær tilstand, idet den pågældende via en foranstaltningsændring vil

kunne overføres til en foranstaltning af mindre indgribende karakter.

Der kan f.eks. være tale om, at en dom til anbringelse ændres til psykiatrisk behandling på psykiatrisk hospital, hvorved adgangen til udskrivning og genindlæggelse overlades til overlægen på det psykiatriske hospital. En sådan foranstaltningsændring vil som nævnt indebære eller give mulighed for, at den pågældende i perioder vil være "på fri fod", medens det ved en ændring af en dom til anbringelse til ambulans psykiatrisk vil være en del af behandlingsforløbet, at den pågældende er "på fri fod".

Udvisning i forbindelse med en foranstaltningsdom efter straffelovens § 68 og § 70 rejser endvidere en anden særlig problemstilling, idet disse domme er kendetegnede ved, at de efter deres indhold er tidsbestemte.

I domme efter straffelovens § 69, der indebærer eller giver mulighed for anbringelse i institution, skal der fastsættes en længstetid for anbringelsen, jf. straffelovens § 69, stk. 2.

18.7.6.4. Effektivering af udvisningen

Som beskrevet i kapitel 12, afsnit 8, er det efter de gældende regler og praksis uafklaret, hvornår en udlænding, der i forbindelse med en foranstaltningsdom er udvist, kan pålægges at udrejse af landet.

Udvalget finder ikke, at effektiveringen af en afgørelse om udvisning, inden foranstaltningen er endelig ophævet, umiddelbart harmonerer med de overordnede hensyn bag reglerne om behandlingsdomme i straffelovens §§ 68-69, idet disse bestemmelser om anvendelse af andre foranstaltninger end straf, bygger på et princip om, at sådanne andre foranstaltninger vil være mere formålstjenlige end straf med henblik på forebyggelse af yderligere lovovertrædelser.

Udvalget finder således, at afbrydelse af behandlingsforløbet ved gennemførelse af en beslutning om udvisning vil kunne være i modstrid med retens oprindelige beslutning om, at der skal anvendes behandlingsmæssige foranstaltninger.

Udvalget finder på den anden side, at det på baggrund af de hensyn, der ligger bag udvisningsinstituttet kan forekomme betænkeligt, at en udvist udlænding, efter en periode vil kunne udskrives med henblik på fortsat behandling på psykiatrisk hospital eller i ambulante regi.

Foranstaltningsdomme forekommer på denne baggrund vanskeligt forenelige med en bestemmelse om udvisning.

Fastholdes princippet om, at en udlænding, der er udvist ved dom, bør være frihedsberøvet, indtil udsendelse kan finde sted, anbefales det, at der etableres en ordning, hvorefter udsendelse som udgangspunkt skal finde sted på tidspunktet for udskrivning fra institution, jf. straffelovens § 68, stk. 1, 2. og 3. pkt.

Udvalget har på baggrund heraf i kapitel 19 indarbejdet et forslag til en ændret affattelse af udlændingelovens § 33, stk. 8, hvorefter udrejse fri sten ved udvisning i forbindelse med en foranstaltningsdom regnes fra tidspunktet for udskrivning fra institution, jf. straffelovens § 68, stk. 1, 2. og 3. pkt. Der henvises herom nærmere til udvalgets bemærkninger i kapitel 19 til den foreslåede bestemmelse i § 33, stk. 8.

18.7.6.5. Ophævelse af udvisningen

I kombination hermed finder udvalget, at der bør åbnes mulighed for en efterfølgende retlig prøvelse af udvisningsbeslutningen, således at der vil kunne træffes bestemmelse om ophævelse af udvisningen, såfremt udlændingens helbredsmæssige tilstand taler for en ændring af foranstaltningen, der indebærer eller giver mulighed for udskrivning, og udlændingens helbredsmæssige tilstand afgørende taler imod, at udsendelse finder sted.

Efter straffelovens § 72 skal alle sager om foranstaltningsændringer indbringes for retten. Træffer retten bestemmelse om en foranstaltningsændring, der indebærer udskrivning eller mulighed for udskrivning, skal retten efter forslaget samtidig træffe bestemmelse om, hvorvidt udvisningen skal ophæves, jf. den foreslåede bestemmelse i § 50 a, som er indarbejdet i udvalgets forslag i kapitel 19.

Ved rettens afgørelse vil der i almindelighed skulle indgå lægefaglige erklæringer om den pågældendes helbredsmæssige tilstand, herunder om det hidtidige behandlingsforløb og om karakteren af og behovet for fortsat behandling, om konsekvenserne af, at behandlingsforløbet afbrydes samt om mulighederne for i hjemlandet at kunne opnå (fortsat) behandling. Der henvises herom nærmere til udvalgets bemærkninger i kapitel 19 til den foreslåede bestemmelse i § 50 a.

Til brug for rettens vurdering af mulighederne for i hjemlandet at kunne opnå (fortsat) behandling anbefaler udvalget, at anklagemyndigheden via Udenrigsministeriet indhenter oplysninger om mulighederne for i hjemlandet at kunne opnå (fortsat) behandling.

Domstolene skal endvidere på sædvanlig vis ved afgørelsen påse, at en gennemførelse af udvisningen er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, herunder særligt om udsendelse af en udvist udlænding, der fortsat må antages at have et behov for psykiatrisk behandling, vil kunne være i strid med EMRK artikel 3, der indeholder et forbud mod "umenneskelig behandling".

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og Den Europæiske Menneskerettighedskommission ses ikke direkte at have taget stilling til, om udsendelse af en ved dom udvist udlænding, der har et behov for fortsat psykiatrisk behandling, vil kunne udgøre en krænkelse af EMRK, herunder af konventionens artikel 3, der indeholder et forbud mod tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Som et eksempel fra praksis, hvor der var nedlagt påstand om, at effektueringen af en udvisning, på grund af den pågældendes behov for særlige behandlingsmæssige foranstaltninger, ville udgøre en krænkelse af EMRK artikel 3 og 8, kan nævnes en nyere dom af 13. juli 1995, serie A, nr. 320 B, Nasri mod Frankrig, som er refereret i kapitel 15, afsnit 2.4.

I denne sag fandt Domstolen, at de franske myndigheders beslutning om at udvise en døvstum algersk statsborger, der havde boet i Frankrig siden han var 4 år, og hvor hans forældre og søskende var bosiddende, var i strid med artikel 8, uanset at han flere gange var dømt for strafbart forhold, herunder for deltagelse i en massevoldtægt.

Domstolen undlod at tage stilling til artikel 3 under henvisning til, at der fandtes at være tale om en krænkelse af artikel 8. Af kommissionens udtalelse i sagen fremgår imidlertid, at flertallet (19 medlemmer mod 3) fandt, at en effektivering af udvisningen tillige ville udgøre en krænkelse af EMRK artikel 3.

Kommissionen lagde i sin udtalelse i sagen bl.a. vægt på, at Frankrig ikke kunne garantere, at den pågældende i Algeriet ville blive undergivet egnede behandlingsmæssige foranstaltninger. Kommissionen fandt således, at en effektivering af udvisningen henset til den pågældendes meget svage stilling, herunder hans store vanskeligheder med at kommunikere med andre mennesker, ville medføre en sådan grad af sanselig isolation, som ville indebære en psykisk lidelse af så alvorlig karakter, at dette fandtes at udgøre en krænkelse af EMRK artikel 3.

Det vil således ikke kunne udelukkes, at der kan forekomme sager, hvor en effektivering af udvisningen, på baggrund af en afvejning af på den ene side udlændingens meget dårlige helbredsmæssige tilstand og ringe eller manglende muligheder for at modtage behandling i hjemlandet vil kunne udgøre en krænkelse af EMRK artikel 3.

Udvalget har i overensstemmelse med de her anførte overvejelser i kapitel 19 indarbejdet et forslag til en ny bestemmelse i udlændingelovens § 50 a.

Det skal bemærkes, at der i forbindelse med en sag om endelig ophævelse af foranstaltningen efter straffelovens § 72 ikke kan træffes bestemmelse om ophævelse af udvisningen, idet den foreslåede bestemmelse i § 50 a efter sin ordlyd alene omfatter afgørelser om ændring af foranstaltningen.

Træffes der bestemmelse om endelig ophævelse af foranstaltningen, vil udvisningen kunne effektueres umiddelbart efter foranstaltningens ophævelse, medmindre der foreligger sådanne omstændigheder, at betingelserne for ophævelse af udvisningen efter § 50 er opfyldt.

Muligheden for ophævelse af udvisningen efter den foreslåede bestemmelse i § 50 a udelukker således ikke, at udlændingen - såfremt der er indtrådt væsentlige ændringer i den pågældendes forhold - kan begære spørgsmålet om udvisningens ophævelse indbragt for retten efter § 50.

Ophæves udvisningen efter § 50 a, og har udlændingen forud for afgørelsen om udvisning haft opholdstilladelse her i landet, vil den pågældende generhverve sin tidligere opholdstilladelse her i landet.

Har udlændingen ikke tidligere haft opholdstilladelse her i landet, vil den pågældende på baggrund af sit behandlingsbehov kunne meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens almindelige regler.

18.8. Administrativ udvisning

18.8.1. Præcisering af rækkevidden af henvisningen i udlændingelovens § 2, stk. 3, til EF-retten i forhold til udlændingelovens regler om administrativ udvisning

Som nævnt i afsnit 18.3.9. finder udvalget, at der i forhold til udlændinge, der er omfattet af EF/EØS reglerne, med en kort opholdstid i Danmark må foretages en nøjere vurdering af forholdet mellem den beskyttelse, som følger af EF/EØS-reglerne, og den beskyttelse, som følger af udlændingelovens udvisningsbestemmelser.

Udvalget bemærker i den forbindelse, at det er karakteristisk for de lovovertrædelser, som kan begrunde udvisning efter § 25, at de har en strafferamme, der ofte kun giver mulighed for at idømme straf af bøde eller hæfte, og at de kun undtagelsesvis giver anledning til strafforfølgning ved domstolene.

Som beskrevet i kapitel 9 afgøres et stort antal af de sager, der danner grundlag for en administrativ afgørelse om udvisning efter udlændingelovens § 25, ved vedtagelse af et udenretligt bødeforlæg. Udvisning efter § 25 anvendes typisk ved bagatelagtig kriminalitet, som ikke - heller ikke inden for det råderum, som EF-domstolen overlader til de enkelte medlemsstaters fortolkning - kan anses for at udgøre en aktuel trussel mod den offentlige orden.

Udvalget finder på denne baggrund i overensstemmelse med konklusionerne på udvalget overvejelser i afsnit 18.3.9, at det bør fremhæves, at be-

Stemmelsen om administrativ udvisning efter § 25, ligesom det er tilfældet i relation til udvisning ved dom efter udlændingelovens § 24, nr. 4, skal ses i sammenhæng med udlændingelovens § 2, stk. 3, hvoraf følger, at udvisning af udlændinge, der er omfattet af EF-reglerne alene vil kunne ske, i det omfang det er foreneligt med disse regler.

Det følger således heraf, at der i sager, hvor der kan blive tale om udvisning efter udlændingelovens § 25 af en udlænding, der er omfattet af EF/EØS-reglerne, skal foretages en konkret proportional i tetsvurdering af, om den aktuelle trussel mod den offentlige orden - på grundlag af forholdets art og grovhed, risikoen for gentagelse ud fra forholdets karakter eller udlændingens forhold i øvrigt - findes at have en sådan styrke, at dette kan begrunde udvisning af den pågældende med den deraf følgende indskrænkning af den frie bevægelighed inden for Det Europæiske Fællesskab.

Bestemmelsen i § 24, nr. 5, om administrativ udvisning af udlændinge, som opholder sig i landet uden fornøden tilladelse, må efter almindelig ordfortolkning antages at henvise til "fornøden tilladelse" efter udlændingelovens regler.

Det bemærkes i den forbindelse, at udlændinge, der er omfattet af EF/EØS-reglerne, har ret til at opholde sig her i landet - også uden at være i besiddelse af et EF/EØS-opholdsbevis - hvis de i øvrigt efter EF-rettens materielle regler om personers frie bevægelighed har ret til at tage ophold i Danmark, jf. EF/EØS-bekendtgørelsens §§ 1 og 2. Udstedelse af et EF/EØS-opholdsbevis er således ikke en retsstiftende myndighedsakt, men alene en konstatering af en allerede eksisterende ret.

Udvalget har i bemærkningerne til sit forslag i kapitel 19 foretaget en præcisering af forholdet mellem udlændingelovens bestemmelser om udvisning og EF-rettens regler.

18.8.2. Afvisning med indrejseforbud

Efter bestemmelsen i udlændingelovens § 32, stk. 2, jf. § 28, stk. 2, jf. stk. 1, nr. 3-5, er der mulighed for at knytte et indrejseforbud til visse typer

af afvisning, der foretages af Udlændingestyrelsen inden for de første 3 måneder efter udlændingens indrejse i landet, jf. herved udlændingelovens § 28, stk. 1, nr. 3-5.

Det drejer sig om følgende afvisningsgrunde:

- hvis der efter det, som er oplyst om udlændingens forhold, er grund til at antage, at den pågældende vil tage ophold eller arbejde her i landet uden fornøden tilladelse,
- hvis udlændingen ikke har de nødvendige midler til sit underhold her i landet og til hjemrejsen,
- 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 § 32, stk. 2, blev indsat under Folketingets behandling af udlændingeloven i 1983. Baggrunden for bestemmelsen var i følge forarbejderne, at man ønskede at forhindre, at subsistensløse udlændinge, som var blevet afvist, straks forsøgte at indrejse i landet på ny, idet fornyet indrejse i strid med det meddelte indrejseforbud herefter ville være forbundet med strafansvar, jf. herved udlændingelovens § 59, stk. 1, nr. 2.

På baggrund af praksis for administrativ afvisning efter § 28, stk. 2, jf. stk. 1, nr. 3-5, kan det konstateres, at hovedparten af de udlændinge, der afvises efter stk. 2, jf. stk. 1, nr. 4-5, meddeles indrejseforbud i forbindelse med beslutningen om afvisning. Særligt anvendes afvisning med indrejseforbud, som forudsat i forarbejderne til bestemmelsen i § 32, stk. 2, over for udlændinge, der ikke har de fornødne midler til deres underhold her i landet eller til hjemrejsen. Alene i 1996 blev 252 udlændinge således afvist med indrejseforbud efter udlændingelovens § 28, stk. 2, jf. stk. 1, nr. 4.

Praksis viser således, at der er et behov for opretholdelse af muligheden for meddelelse af indrejseforbud til disse grupper af udlændinge.

Udvalget finder imidlertid ikke, at det er hensigtsmæssigt, at der i forbindelse med en beslutning om afvisning kan fastsættes indrejseforbud, idet dette medfører en begrebsmæssig uklarhed i forhold til udvisning, der netop er karakteriseret ved, at der til en beslutning om udvisning knyttes et indrejseforbud.

Udvalget finder endvidere, at de opregnede afvisningsgrunde i udlændingelovens § 28, stk. 1, nr. 3-5, har en nær indholdsmæssig sammenhæng med bestemmelserne om udvisning som følge af ordensmæssige hensyn i § 25 samt med bestemmelsen om ulovligt ophold i § 24, nr. 5.

Udvalget foreslår på denne baggrund, at reglerne om afvisning og udvisning afstemmes, således at bestemmelserne i § 28, stk. 1, nr. 3-5, jf. stk. 2, jf. § 32, stk. 2, om adgangen til afvisning med indrejseforbud overføres til bestemmelserne om administrativ udvisning i § 25.

Dette indebærer, at afvisningsgrundene i § 28, stk. 1, nr. 3-5, efter forslaget både vil kunne medføre udvisning og afvisning. Efter forslaget vil de tilfælde, hvor der efter gældende praksis efter indrejsen træffes bestemmelse om afvisning med indrejseforbud, blive omfattet af reglerne om administrativ udvisning, medens de situationer, hvor der efter praksis træffes bestemmelse om afvisning ved indrejsen af de i § 28, stk. 1, nr. 3-5, anførte grunde, fortsat vil være omfattet af afvisningsreglerne.

Udvalget har i overensstemmelse med de her anførte overvejelser i kapitel 19 indarbejdet et forslag til en ændret affattelse af udlændingelovens § 25.

Kapitel 19

Forslag til ændring af reglerne om udvisning ved dom som følge af strafbart forhold samt administrativ udvisning

Dette kapitel indeholder de ændringer af udlændingelovens udvisningsregler, som der i udvalget har været enighed om at foreslå, medens kapitel 20 indeholder modeller for andre mulige ændringer af udvisningsreglerne, som udvalget i henhold til sit kommissorium er blevet anmodet om at opstille.

På baggrund af gennemgangen af regelgrundlaget samt praksis for udvisning har der i udvalget været enighed om, at der med henblik på en mere enkel retsanvendelse er behov for en række forenklinger af og præciseringer til de gældende regler om udvisning samt til procedurerne for behandlingen af udvisningssager.

Forslaget er udformet i overensstemmelse med udvalgets anbefalinger, som der nærmere er redegjort for i kapitel 18, afsnit 3-8.

Forslaget indeholder således de ændringer af udvisningsreglerne og procedurerne i forbindelse med afgørelser om udvisning, som udvalget på baggrund af gennemgangen af de gældende regler samt praksis for udvisning finder, at der er behov for at foretage.

I overensstemmelse med udvalgets kommissorium er der herefter i kapitel 20 opstillet modeller, der indeholder eksempler på andre mulige ændringer til opbygningen af bestemmelserne om og kriterierne for udvisning, som ikke er omfattet af udvalgets anbefalinger.

FORSLAG TIL ÆNDRING AF UDLÆNDINGELOVENS BESTEMMELSER OM UDVISNING

Forslaget indeholder ændringer, der indebærer en forenkling og justering af udlændingelovens bestemmelser om udvisning, idet der med henblik på en mere enkel retsanvendelse foreslås en forenkling af reglernes systematik og reglernes indbyrdes anvendelighed. Forslaget indeholder endvidere præciseringer og justeringer af procedureerne i forbindelse med udvisning.

Udvalget finder efter sit kommissorium ikke anledning til at gå ind i nærmere overvejelser vedrørende den ved lov nr. 1052 af 11. december 1996 vedtagne ændring af bestemmelserne i § 22, nr. 4, og § 26, stk. 2. Bestemmelserne er således ikke medtaget i forslaget.

Udvalget finder på baggrund af sine overvejelser, at der er behov for de nedenfor beskrevne ændringer i udlændingelovens bestemmelser om udvisning.

Udlændingelovens § 10 foreslås formuleret således:

§ 10. Uanset bestemmelserne i §§ 6-9 kan der kun, når særlige grunde taler derfor, gives opholdstilladelse:

- 1) hvis udlændingen er dømt for et forhold, som kunne medføre udvisning efter §§ 22, 23 eller 24, såfremt pådømmelsen var sket her i landet,
- 2) hvis der i øvrigt foreligger omstændigheder, som kunne medføre udvisning efter reglerne i kapitel 4, eller
- 3) hvis udlændingen på grund af smitsom sygdom eller alvorligere sjælelig forstyrrelse må antages at frembyde fare eller væsentlige ulemper for sine omgivelser.

Stk. 2. Til udlændinge, som har indrejseforbud, jf. § 32, stk. 1, kan opholdstilladelse gives efter reglerne i §§ 7-8, medmindre særlige grunde taler derimod. Endvidere kan opholdstilladelse undtagelsesvis gives efter § 6 eller § 9, når ganske særlige grunde taler derfor.

Udlændingelovens §§ 22-26 foreslås formuleret således:

§ 22. En udlænding, som har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 7 år, og en udlænding med opholdstilladelse efter §§ 7-8 kan udvises, hvis:

- 1) Udlændingen idømmes ubetinget straf af mindst 4 års fængsel eller efter straffelovens §§ 68-70 dømmes til anbringelse eller forvaring.
- 2) Udlændingen for flere strafbare forhold idømmes ubetinget straf af mindst 2 års fængsel eller efter straffelovens §§ 68-70 dømmes til anbringelse eller forvaring.
- 3) Udlændingen idømmes ubetinget straf af mindst 2 års fængsel eller efter straffelovens §§ 68-70 dømmes til anbringelse eller forvaring og tidligere her i landet er idømt ubetinget fængselsstraf eller anden strafferetlig foranstaltning af frihedsberøvende karakter.

§ 23. En udlænding, som har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 3 år, kan udvises:

- 1) Af de grunde, der er nævnt i § 22.
- 2) Hvis udlændingen idømmes ubetinget straf af mindst 2 års fængsel eller efter straffelovens §§ 68-70 dømmes til anbringelse eller forvaring
- 3) Hvis udlændingen for flere strafbare forhold idømmes ubetinget straf af mindst 1 års fængsel eller efter straffelovens §§ 68-70 dømmes til anbringelse eller forvaring.
- 4) Hvis udlændingen idømmes ubetinget straf af mindst 1 års fængsel eller efter straffelovens §§ 68-70 dømmes til anbringelse eller forvaring og tidligere her i landet er idømt ubetinget fængselsstraf eller anden strafferetlig foranstaltning af frihedsberøvende karakter.

§ 24. Andre udlændinge kan udvises:

- 1) Af de grunde, der er nævnt i §§ 22 eller 23.
- 2) Hvis udlændingen idømmes betinget eller ubetinget frihedsstraf eller efter straffelovens §§ 68-70 dømmes til anbringelse eller forvaring.

§ 25. En udlænding kan udvises, når dette findes påkrævet af hensyn til statens sikkerhed.

§ 25 a. En udlænding, som ikke har haft lovligt ophold her i landet i længere tid end de sidste 6 måneder, kan endvidere udvises, hvis:

- 1) Udlændingen har overtrådt straffelovens § 276, § 284, jf. § 276, eller § 279 eller toldlovens § 73, stk. 2, jf. stk. 1, nr. 1, og udlændingen over for politiet har erkendt overtrædelsen eller er pågrebet under eller i umiddelbar tilknytning til udøvelsen af det strafbare forhold.
- 2) Udlændingen ulovligt besidder eller bruger euforiserende stoffer, og udlændingen over for politiet har erkendt forholdet, eller der i øvrigt foreligger en særlig bestyrket mistanke om ulovlig besiddelse eller brug af euforiserende stoffer.

Stk. 2. Efter indrejsen kan en udlænding, som ikke har haft lovligt ophold her i landet i længere tid end de sidste 6 måneder, desuden udvises, hvis:

- 1) Der efter det, som er oplyst om udlændingens forhold, er grund til at antage, at udlændingen vil tage ophold eller arbejde her i landet uden fornøden tilladelse. Udlændinge, der er omfattet af § 2, stk. 1 eller 2, kan dog ikke udvises af denne grund.
- 2) Udlændingen ikke har de nødvendige midler til sit underhold her i landet og til hjemrejsen. Udlændinge, der er omfattet af § 2, stk. 1 eller 2, kan dog ikke udvises af denne grund.
- 3) Andre hensyn til den offentlige orden eller sikkerheds- eller sundhedsmæssige grunde tilsiger, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet.

§ 25 b. En udlænding kan udvises, hvis udlændingen opholder sig her i landet uden fornøden tilladelse.

§ 26. Ved afgørelsen om udvisning skal der tages hensyn til, om udvisningen må antages at virke særligt belastende, navnlig på grund af:

- 1) udlændingens tilhørsforhold til det danske samfund, herunder om udlændingen er kommet her til landet som barn eller ganske ung,
- 2) varigheden af udlændingens ophold her i landet,
- 3) udlændingens alder, helbredstilstand og andre personlige forhold,
- 4) udlændingens tilknytning til herboende personer,
- 5) udvisningens konsekvenser for udlændingens herboende nære familiedlemmer,
- 6) udlændingens manglende eller ringe tilknytning til hjemlandet eller andre lande, hvor udlændingen kan ventes at tage ophold, og
- 7) risikoen for, at udlændingen, uden for de i § 7, stk. 1 og 2, nævnte tilfæl-

de, vil lide overlast i hjemlandet eller andre lande, hvor udlændingen kan ventes at tage ophold.

Den gældende bestemmelse i § 26. stk. 1. nr. 6. bliver herefter § 19. stk. 6. og affattes således:

"Stk. 6. Ved afgørelsen om inddragelse af en opholdstilladelse meddelt i medfør af § 9, stk. 1, nr. 2, skal der tages særligt hensyn til, om opholdsgrundlaget ikke længere er til stede som følge af samlivsophør, der skyldes, at den pågældende har været udsat for overgreb, misbrug eller anden overlast m.v. her i landet."

Udlændingelovens §§31 og 32 foreslås formuleret således:

§ 31. En udlænding må ikke udsendes til et land, hvor den pågældende risikerer forfølgelse af de i flygtningekonventionen af 28. juli 1951, artikel 1 A, nævnte grunde, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod vidersendelse til et sådant land.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 finder tilsvarende anvendelse, såfremt de i § 7, stk. 2, nævnte forhold foreligger. Dette gælder dog ikke, hvis der er bestemte grunde til at antage, at udlændingen frembyder fare for landets sikkerhed, eller hvis udlændingen efter endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må antages at frembyde nærliggende fare for andres liv, legeme, helbred eller frihed.

§ 32. En dom, kendelse eller beslutning, hvorved en udlænding udvises, medfører, at udlændingens visum og opholdstilladelse bortfalder, og at udlændingen ikke uden tilladelse på ny må indrejse og opholde sig her i landet (indrejseforbud). Indrejseforbuddet kan tidsbegrænses og regnes fra den 1. i den førstkommende måned efter udrejsen eller udsendelsen.

Stk. 2. Indrejseforbud i forbindelse med udvisning efter § 22, § 23 eller § 24 meddeles:

1) For 3 år, hvis udlændingen idømmes en frihedsstraf i ikke over 3 mæne-

der eller efter straffelovens §§ 68-70 dømmes til anbringelse eller forvaring for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne varighed.

- 2) For 5 år, hvis udlændingen idømmes en frihedsstraf i mere end 3 måneder men ikke over 1 år eller efter straffelovens §§ 68-70 dømmes til anbringelse eller forvaring for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne varighed,
- 3) For 10 år, hvis udlændingen idømmes fængsel i mere end 1 år men ikke over 2 år eller efter straffelovens §§ 68-70 dømmes til anbringelse eller forvaring for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne varighed,
- 4) For bestandig, hvis udlændingen idømmes fængsel i mere end 2 år eller efter straffelovens §§ 68-70 dømmes til anbringelse eller forvaring for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne varighed.

Stk. 3. 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.

Stk. 4. Den politimyndighed, som drager omsorg for udrejsen, udleverer til udlændingen en skriftlig og begrundet meddelelse om indrejseforbuddet og om strafansvaret ved overtrædelse heraf.

Stk. 5. Et indrejseforbud bortfalder, såfremt den pågældende under de i § 10, stk. 2, nævnte betingelser meddeles opholdstilladelse efter §§ 6-9.

Stk. 6. Et indrejseforbud meddelt en statsborger i et andet nordisk land kan senere ophæves, såfremt ganske særlige grunde taler derfor.

§ 32. stk. 2. (om afvisning med indrejseforbud) ophæves.

§ 32. stk. 4. (om administrativ ophævelse af indrejseforbud) ophæves.

§ 33. stk. 8. foreslås affattet således:

Stk. 8. Er udvisning sket ved dom, fastsætter politiet udrejse fristen til straks. Udrejsefristen regnes fra tidspunktet for løsladelse eller udskrivning fra institution, jf. straffelovens § 68, stk. 1, 2. og 3. pkt. Er dommen betinget, regnes fristen fra tidspunktet for endelig dom i sagen eller, hvis den pågældende ikke har været til stede ved domsafsigelsen, fra dommens forkyndelse.

§ 33. stk. 9. foreslås affattet således:

Stk. 9. Ansøgning om opholdstilladelse efter § 9, jf. § 10, stk. 2, fra en udlænding med indrejseforbud, har ikke opsættende virkning, medmindre den myndighed, der behandler ansøgningen, træffer beslutning herom.

§§ 49. 49 a. 50 og 50 a foreslås affattet således:

§ 49. Når en udlænding dømmes for strafbart forhold, afgøres det efter anklagemyndighedens påstand ved dommen, om den pågældende skal udvises i medfør af § 22, § 23 eller § 24.

§ 49. stk. 2 og 3. ændres ikke.

§ 49 a. Forud for udsendelse af en udlænding, som har haft opholdstilladelse efter §§ 7-8, og som er udvist ved dom, jf. § 49, stk. 1, træffer Udlændingestyrelsen afgørelse om, hvorvidt udlændingen kan udsendes, jf. § 31, medmindre udlændingen samtykker i udsendelsen. En afgørelse om, at udlændingen ikke kan udsendes, jf. § 31, skal tillige indeholde afgørelse om meddelelse eller nægtelse af opholdstilladelse efter § 7.

§ 50. Er udvisning efter § 49, stk. 1, ikke iværksat, kan en udlænding, som påberåber sig, at der er indtrådt væsentlige ændringer i udlændingens forhold, jf. § 26, begære spørgsmålet om udvisningens ophævelse indbragt for retten ved anklagemyndighedens foranstaltning. Begæring herom kan fremsættes tidligst 6 måneder og skal fremsættes senest 2 måneder, før udvisningen kan forventes iværksat. Fremsættes begæringen senere, kan retten beslutte at behandle sagen, såfremt fristoverskridelsen må anses for undskyldelig.

§ 50. stk. 2 og 3. ændres ikke.

§ 50 a. Er udvisning sket ved dom, hvorved en udlænding efter reglerne i straffelovens §§ 68-70 er dømt til anbringelse eller forvaring, skal retten i forbindelse med en afgørelse efter straffelovens § 72 om ændring af foranstaltningen, der indebærer eller giver mulighed for udskrivning fra institution, jf. straffelovens § 68, stk. 1, 2. og 3. pkt, samtidig træffe bestemmelse om ophævelse af udvisningen, hvis udlændingens helbredsmæssige tilstand afgørende taler imod, at udsendelse finder sted.

Til udlændingelovens § 53 a foreslås følgende ændring:

§ 53 a. For Flygtningenævnet kan indbringes klager over afgørelser, som Udlændingestyrelsen har truffet om følgende spørgsmål, jf. dog stk. 3:

- 1) Nægtelse af opholdstilladelse til en udlænding, der påberåber sig at være omfattet af §§ 7-8.
- 2) Bortfald efter § 17 og inddragelse efter §§ 19 eller 20 af en opholdstilladelse, der er givet efter §§ 7-8.
- 3) Nægtelse af udstedelse af dansk rejsedokument for flygtninge eller inddragelse af et sådant rejsedokument.
- 4) Beslutning om udsendelse efter § 49 a.

Stk. 2. Afslår Udlændingestyrelsen at give opholdstilladelse efter § 7 til en udlænding, der opholder sig her i landet, eller træffer Udlændingestyrelsen efter § 49 a afgørelse om, at en udsendelse ikke vil være i strid § 31, anses afgørelsen for påklaget til Flygtningenævnet. Påklage af en afgørelse som nævnt i stk. 1 har opsættende virkning.

Til udlændingelovens § 57 foreslås følgende ændringer:

§ 57, stk. 1, ophæves.

§ 57. ^forinden der af anklagemyndigheden nedlægges påstand om udvis-

ning af en udlænding, kan der indhentes en udtalelse fra Udlændingestyrelsen. I forbindelse med fornyet prøvelse efter § 50 af en beslutning om udvisning indhenter anklagemyndigheden en udtalelse fra Udlændingestyrelsen.

Stk. 2. Anklagemyndigheden kan til brug for de i stk. 1 nævnte udtalelser uden udlændingens samtykke videregive oplysning om udlændingens strafbare forhold, herunder om sigtelser for strafbare forhold, til Udlændingestyrelsen.

Konsekvensændringer

De foreslåede ændringer til bestemmelserne om udvisning i §§ 22-25 indebærer, at følgende bestemmelser, hvori der er henvisninger til §§ 22-25 som konsekvens heraf skal ændres:

§ 35, nr. 1, § 36, stk. 1, § 48, stk. 2, § 51, stk. 2, § 52, stk. 1, nr. 3 og 4.

Ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelser

Stk 1. Loven træder i kraft den X.X. 19XX.

Stk. 2. § 10, stk. 1, § 19, stk. 6, §§ 22-26, § 32, stk. 1-3, § 33, stk. 8, § 49, § 50 a, ophævelsen af § 57, stk. 1, samt § 57, stk. 2, finder alene anvendelse, såfremt det forhold, der begrunder udvisningen, er begået efter lovens ikrafttræden.

Stk. 3. Ophævelsen af bestemmelsen i § 32, stk. 4, finder ikke anvendelse for ansøgninger om administrativ ophævelse af et indrejseforbud, der er indgivet inden lovens ikrafttræden.

Stk. 4. Bestemmelsen i § 50, stk. 1, 2. og 3. pkt. og § 57, stk. 1,2. pkt., finder ikke anvendelse for udlændinge, der inden lovens ikrafttræden første gang har fremsat begæring om udvisningens ophævelse.

Almindelige bemærkninger

1. Indledning

Efter de gældende regler er betingelserne for udvisning ved dom afhængige af, om den pågældende har haft ophold her landet i mere end 7 år, jf. § 22, i 4-7 år, jf. § 23, i 2-4 år, jf. § 24, nr. 2, 2. led, og i 0-2 år, jf. § 24, nr. 2, 1. led, og § 24, nr. 3 og 4, ligesom der sondres mellem ophold med henblik på varigt ophold og ophold med henblik på midlertidigt ophold, og om den pågældende har fast bopæl her i landet eller ej, jf. § 24, nr. 3.

Personer med flygtningestatus, jf. udlændingelovens §§ 7-8, sidestilles i de gældende bestemmelser om udvisning allerede fra meddelelsen af opholdstilladelsen med personer, der har haft ophold her i landet i mere end 7 år.

Endvidere indeholder §§ 22-24 bestemmelser om såvel udvisning ved dom som følge af strafbart forhold som administrativ udvisning.

Grundlaget for udvalgets overvejelser har været udvalgets gennemgang af de gældende regler om udvisning og af forarbejderne til reglerne samt en omfattende gennemgang af retspraksis, som er sammenfattet i kapitel 7 og i øvrigt indeholdt i betænkningens bilagsdel.

Der har i udvalget grundlæggende været enighed om, at der på en række punkter er behov for en forenkling af reglerne for udvisning, således at reglerne bliver klarere og enklere at anvende.

Udvalget har bl.a. fundet, at der ikke som i de gældende regler er behov for at skelne mellem forskellige opholdstyper (ophold med henblik på varigt ophold/ophold med henblik på midlertidigt ophold, fast bopæl/ej fast bopæl).

Herudover er der i de gældende regler visse uklarheder såvel med hensyn til grundlaget for udvisning som i procedurerne for afgørelser om udvisning, herunder i relation til kompetenceforholdene i forbindelse med efterfølgende prøvelse af en beslutning om udvisning.

2. Udvisningsreglernes systematik

2.1. Indledning

Udvalget har overvejet, om der kunne være anledning til at ændre den grundlæggende systematik i udlændingelovens udvisningsbestemmelser, hvorefter betingelserne for udvisning er knyttet til længden af udlændingens lovlige ophold her i landet ("trappestimodellen").

Udvalget kan som anført i kapitel 18, afsnit 3.7., tilslutte sig princippet om, at udlændinge, der i kraft af et længerevarende ophold her i landet har en nærmere tilknytning til det danske samfund, bør nyde større beskyttelse mod udvisning end udlændinge med en begrænset eller slet ingen tilknytning her til landet.

Udvalget kan endvidere tilslutte sig udgangspunktet om, at anerkendte flygtninge bør nyde den mest kvalificerede beskyttelse mod udvisning.

Udvalget kan på denne baggrund tilslutte sig den overordnede systematik i de gældende bestemmelser om udvisning, der bygger dels på minimumsbetingelser for, hvornår udvisning kan komme på tale, dels på en skønsmessig afvejning efter § 26.

2.2. Kriterier for beregning af opholdslængden

I de gældende regler sondres der mellem lovligt ophold med henblik på varigt ophold og med henblik på midlertidigt ophold.

Opbygningen af bestemmelsen i § 24, hvor der foruden forskellige opholdslængder og en sondring mellem lovligt ophold med henblik på varigt ophold/lovligt ophold med henblik på midlertidigt ophold, tillige skelnes fast bopæl/ej fast bopæl, gør regel anvendelsen særdeles kompliceret.

Efter udvalgets opfattelse er der ikke i udvisningsreglerne behov for at opretholde **sondringen**, om **en** opholdstilladelse er meddelt med henblik på varigt eller midlertidigt ophold, eller om den pågældende har fast bopæl **her** i

landet eller ej. Udvalget finder, at det afgørende kriterium for fastheden af udlændingens tilknytning her til landet bør være længden af den pågældendes ophold og dermed en vurdering af den faktiske tilknytning, og om opholdet er lovligt.

Ved lovligt ophold forstås, at den pågældende har opholdstilladelse/opholdsbevis her i landet, at den pågældende har visum eller opholder sig visumfrit her i landet, eller at den pågældende som nordisk statsborger eller i kraft af EF-reglerne i øvrigt har et lovligt ophold her i landet.

På denne baggrund foreslår udvalget, at betingelserne for udvisning - i modsætning til de gældende reglers inddeling i 5 forskellige kategorier - begrænses til følgende 3 inddelinger:

- 1) lovligt ophold i mere end de sidste 7 år samt personer med flygtningestatus,
- 2) lovligt ophold i mere end de sidste 3 år og
- 3) ophold i op til 3 år.

De foreslåede tidsmæssige inddelinger i udvisningsreglerne stemmer overens med dels de almindelige tidsmæssige betingelser for indfødsret (7 år), jf. cirkulære af 6. februar 1992 om dansk indfødsret ved naturalisation, § 2, stk. 1, dels de tidsmæssige betingelser for inddragelse af en opholdstilladelse (3 år), jf. udlændingelovens § 19, stk. 2.

Udvalget forudsætter, at den gældende praksis vedrørende beregning af opholdslængden i relation til bestemmelserne om udvisning, hvorefter opholdsperioden ikke afbrydes som følge af meddelelse af opholdstilladelse på et nyt grundlag, opretholdes.

Der er heller ikke tilsigtet en ændring af praksis, hvorefter beregningen af længden af udlændingens ophold her i landet i relation til udvisningsreglerne ikke afbrydes ved korterevarige ophold uden for Danmark, jf. herved bestemmelsen i udlændingelovens § 17.

For så vidt angår asylansøgere, der meddeles afslag på asyl, og som efterfølgende efter ansøgning meddeles opholdstilladelse efter udlændingelo-

vens § 9, vil der i overensstemmelse med bestemmelsen i udlændingelovens § 27 i tidsrummet for det lovlige ophold skulle medregnes den periode, der er gået fra indgivelse af ansøgningen efter § 9. Derimod vil den periode, hvor udlændingen forinden har opholdt sig her i landet som asylansøger, ikke skulle medregnes.

3. Betingelser for udvisning ved dom

3.1. Længden af den konkret forskyldte straf

Udvalget finder, at længden af den konkret forskyldte straf er et velegnet kriterium med henblik på afgørelse af, om en udlænding skal kunne udvises.

I de gældende bestemmelser i § 24, nr. 2, og § 24, nr. 4, stilles der foruden til den konkret forskyldte straf endvidere krav til strafferammen for de(n) pådømte lovovertrædelse(r).

I de gældende bestemmelser i § 22, nr. 3, § 23, nr. 3 og § 24, nr. 2, stilles der endvidere - udover betingelserne om den konkret forskyldte straf- krav vedrørende kriminalitetens art og grovhed.

Udvalget finder ikke, at der er behov for at opretholde supplerende betingelser vedrørende strafferammen for den pådømte kriminalitet eller for i bestemmelsen at bibeholde de hidtidige krav vedrørende forholdets art og grovhed, idet strafudmålingen i den konkrete sag, jf. herved straffelovens § 80, forudsættes at indeholde de relevante vurderinger vedrørende kriminalitetens grovhed som grundlag for beslutningen om udvisning.

Det foreslås således, at de supplerende betingelser vedrørende strafferammen i § 24, nr. 2, 1. pkt., og § 24, nr. 4, udgår, og at de hidtidige krav i § 22, nr. 3, § 23, nr. 3, og § 24, nr. 2, om kriminalitetens art og grovhed udgår af bestemmelserne, idet disse betingelser må anses for at være indeholdt i kravet til den konkret forskyldte straf.

Udvalget har på baggrund af gennemgangen af retspraksis konstateret, at

domstolene i forbindelse med afgørelsen af, om der foreligger risiko for fornyet kriminalitet, jf. herved § 23, nr. 2, og § 24, nr. 3, lægger afgørende vægt på oplysninger om tidligere begået kriminalitet.

Udvalget foreslår derfor, at det nuværende upræcise og vanskeligt anvendelige kriterium vedrørende risikoen for gentagelse i § 23, nr. 2, og § 24, nr. 3, erstattes af en betingelse om, at den pågældende tidligere her i landet har begået kriminalitet af en vis grovhed.

Ud fra tilsvarende overvejelser foreslår udvalget endvidere en præcisering af § 22, nr. 2, vedrørende vedholdende grov kriminalitet, således at kriterierne for udvisning præciseres gennem kravene til den konkret forskyldte straf.

3.2. Nedsættelse af kravene til længden af konkret forskyldt straf

Udvalget har overvejet mulige ændringer inden for rammerne af den bestående systematik og har herunder overvejet en udvidelse af adgangen til udvisning som følge af kriminalitet ved at ændre på forholdet mellem varigheden af det lovlige ophold og kravene til straf/strafferammer, der opstilles i §§ 22-24.

Ved at nedsætte kravet til længden af den konkret forskyldte straf for en gruppe udlændinge med en bestemt opholdstid opnås, at det i sager, hvor udvisning efter de gældende regler som følge af den konkret idømte straf er udelukket, vil være principielt muligt for domstolene efter en samlet vurdering af bl.a. udlændingens individuelle forhold at træffe bestemmelse om udvisning.

En nedsættelse af kravet til den konkret forskyldte straf vil således medføre, at flere sager, hvori der nedlægges påstand om udvisning, vil blive indbragt for domstolene til pådømmelse, ligesom der herved vil blive åbnet mulighed for en øget anvendelse af udvisning.

Konsekvensen af at nedsætte kravet til strafniveauet i forbindelse med udvisning vil være, at individuelle forhold kommer til at få betydning i flere

sager. De i § 26 nævnte hensyn forudsættes således i flere sager at få betydning for afgørelsen af udvisningsspørgsmålet.

Dette indebærer, at domstolene i højere grad end i dag vil have mulighed for at træffe afgørelse om udvisning af en udlænding, der har haft et ophold af en vis varighed her i landet, men som i øvrigt ikke herigennem har opnået nogen tilknytning til landet. En udlænding, der har en nærmere tilknytning til det danske samfund eller til herboende personer, forudsættes derimod at nyde den samme grad af beskyttelse mod udvisning som efter de gældende regler.

På den baggrund foreslår udvalget således, uden at den grundlæggende systematik i de gældende udvisningsbestemmelser ændres, at kravene til længden af den idømte fængselsstraf i henholdsvis §§ 22 og 23 nedsættes fra ubetinget straf af fængsel i 6 år til 4 år og fra ubetinget straf af fængsel i 4 år til 2 år.

I bemærkningerne til de enkelte bestemmelser er der nærmere redegjort for, hvilke kriminalitetstyper der ved de foreslåede ændringer hovedsageligt vil blive åbnet mulighed for at udvise på grundlag af.

4. Adskillelse af bestemmelserne om udvisning ved dom og administrativ udvisning

Udvalget anbefaler, at bestemmelserne om udvisning af hensyn til statens sikkerhed, jf. § 22, nr. 1, og udvisning på grund af ulovligt ophold, jf. § 24, nr. 5, som træffes administrativt, jf. § 46, stk. 1, adskilles fra bestemmelserne om udvisning ved dom, således at det af reglernes opbygning klarere fremgår, hvilken type udvisningsafgørelse der er tale om.

Bestemmelserne om administrativ udvisning er således samlet i forslaget til § 25, § 25 a og § 25 b.

5. Adgang til administrativ udvisning

Udvalget finder, at ordensmæssige og ressourcemæssige hensyn taler for at opretholde adgangen til administrativ udvisning.

På baggrund af gennemgangen af Udlændingestyrelsens praksis vedrørende administrativ udvisning findes der imidlertid at være behov for, at reglerne forenkles og præciseres, således at reglerne alene kommer til at omfatte de tilfældegrupper, der er kerneområdet for bestemmelsernes anvendelse i praksis.

Som beskrevet i kapitel 9, afsnit 2.3.6., anvendes bestemmelsen i § 25, stk. 1, i praksis som alt overvejende hovedregel ved mindre berigelseskriminalitet, herunder særligt ved butikstyveri, lommetyveri, hæleri med hensyn til tyveri og i visse tilfælde ved hotelbedrageri eller bedrageri med hensyn til rejsechecks eller togbilletter, samt i enkelte tilfælde ved indsmugling af varer i strid med toldlovens bestemmelser.

Udvisning i medfør af udlændingelovens § 25, stk. 1, på grund af berigelseskriminalitet er efter praksis som udgangspunkt begrænset til forhold, der er omfattet af straffelovens § 287.

Udvalget foreslår på denne baggrund, at bestemmelsen i § 25, stk. 1, hvorefter udvisning kan ske, hvis udlændingen helt eller delvis ernærer sig på ulovlig vis, ændres således, at det i den foreslåede bestemmelse i § 25 a præciseres, at udvisning kan ske på grund af berigelseskriminalitet, der er omfattet af straffelovens § 276 (tyveri), § 284, jf. § 276, (hæleri med hensyn til tyveri) og § 279 (bedrageri) samt ved indsmugling i strid med toldlovens bestemmelser, jf. toldlovens § 73, stk. 2, jf. stk. 1, nr. 1.

Udvalget foreslår, at bestemmelsen i 25, stk. 2, nr. 1, (om forstyrrelse afro og orden på grund af alkoholmisbrug), der kun anvendes yderst sjældent i praksis, udgår.

Udvalget foreslår samtidig, at reglerne om afvisning og udvisning afstemmes, således at bestemmelserne i § 28, stk. 1, nr. 3-5, jf. stk. 2, jf. § 32, stk. 2, om adgangen til afvisning med indrejseforbud overføres til bestemmelserne om administrativ udvisning i § 25 a.

Dette indebærer, at afvisningsgrundene i den gældende § 28, stk. 1, nr. 3-5, efter forslaget både vil kunne medføre udvisning og afvisning. Efter forslaget vil de tilfælde, hvor der efter gældende praksis efter indrejsen træffes bestemmelse om afvisning med indrejseforbud, blive omfattet af reglerne om administrativ udvisning, medens de situationer, hvor der efter praksis træffes bestemmelse om afvisning ved indrejsen af de i § 28, stk. 1, nr. 3-5, anførte grunde, fortsat vil være omfattet af afvisningsreglerne.

På baggrund af gennemgangen af praksis for administrativ udvisning har det endvidere kunnet konstateres, at administrativ udvisning i praksis alene anvendes over for udlændinge på korttidsophold.

Ud fra en afvejning af de grunde, der kan begrunde administrativ udvisning, og konsekvenserne af en beslutning om udvisning samt med henblik på at samstemme bestemmelsen med praksis for anvendelse af administrativ udvisning, foreslår udvalget, at kravet til opholdslængden i den gældende bestemmelse i § 25 nedsættes fra 1 år/2 år til 6 måneder.

6. Inddragelse af individuelle hensyn i forbindelse med en afgørelse om udvisning - udlændingelovens § 26

Udvalget finder, at der er behov for en præcisering af bestemmelsen i udlændingelovens § 26, om hvilke hensyn der skal inddrages i forbindelse med en afgørelse om udvisning.

I den gældende bestemmelse findes der således at være visse uklarheder vedrørende afgrænsningen mellem de enkelte hensyn, ligesom der for nogle af de angivne hensyn kan konstateres et vist indholdsmæssigt sammenfald.

Det i bestemmelsens indledning angivne hensyn (udlændingens tilhørsforhold til det danske samfund) har en nær indholdsmæssig sammenhæng med nr. 2 (tilknytning til herboende danske eller udenlandske statsborgere) og nr. 3 (udlændingens tilknytning til landet i øvrigt). Udvalget finder, at henvisningen til hensynet til udlændingens tilhørsforhold til det danske samfund er dækkende og tilstrækkeligt, jf. den foreslåede bestemmelse i § 26, stk. 1, nr. 1.

Under henvisning til forarbejderne til udlændingelovens § 26 samt Danmarks internationale forpligtelser, herunder EMRK artikel 8, finder udvalget endvidere, at det bør fremhæves, at der i forbindelse med en afgørelse om udvisning skal lægges vægt på, om beslutningen må antages at virke særligt belastende for udlændingens herboende nære familiemedlemmer.

Ud fra en generel vurdering af beskyttelsesinteressen for udlændingens herboende nære familiemedlemmer foreslås det, at der som et særskilt hensyn i udlændingelovens § 26 indsættes en bestemmelse om, at der ved en afgørelse om udvisning skal lægges vægt på udvisningens konsekvenser for udlændingens herboende nære familiemedlemmer.

I overensstemmelse med EMRK artikel 8 vil der herunder navnlig skulle lægges vægt på, om udlændingen har en herboende ægtefælle, fast samlever eller mindreårige børn, og i vurderingen vil der bl.a. skulle lægges vægt på, om udlændingens herboende ægtefælle, faste samlever eller mindreårige børn som følge af deres tilhørsforhold her til landet vil have særligt vanskeligt ved at følge med den udviste udlænding til dennes hjemland eller et andet land.

Endelig finder udvalget anledning til at præcisere, at det i nr. 5 (efter forslaget nr. 7) anførte hensyn vedrørende risikoen for at lide overlast i hjemlandet eller andre lande, hvor udlændingen kan ventes at tage ophold, ikke vedrører asylretlige forhold, idet denne vurdering efter forslaget vil blive foretaget efterfølgende af asylmyndighederne ved en særskilt prøvelse af, om udsendelse vil være i strid med § 31.

Der er ikke i øvrigt ved den foreslåede ændring af udformningen af § 26 tilset en ændring af domstolenes praksis for anvendelse af bestemmelsen.

7. Indrejseforbud

7.1. Fastsættelse af indrejseforbuddets længde

Bestemmelsen i udlændingelovens § 32, stk. 1, om fastsættelse af indrejseforbud i forbindelse med en afgørelse om udvisning indeholder ikke nærmere regler om varigheden af indrejseforbuddet.

Efter praksis fastsættes indrejseforbuddets længde i forbindelse med udvisning ved dom for strafbart forhold efter nogle helt faste retningslinjer. Efter disse retningslinjer, som følges af domstolene i forbindelse med udvisning ved dom, kan indrejseforbud fastsættes til 5 år, 10 år og for bestandig afhængig af længden af den konkret idømte straf.

Ved overtrædelse af narkotikalovgivningen gælder særlige retningslinjer for udmåling af indrejseforbuddets længde, idet kravet til den konkret forskyldte straf ved disse overtrædelser er lavere end ved andre lovovertrædelser.

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at retningslinjerne for fastsættelse af indrejseforbuddets længde er en videreførsel af den forud for udlændingeloven af 1983 gældende administrative praksis for udvisning som følge af strafbart forhold.

Ved bekendtgørelse om udlændinges adgang til ophold i Danmark af 23. maj 1980 blev det på baggrund af den hidtil gældende administrative praksis i § 54 fastsat, at indrejseforbud som følge af strafbart forhold kunne fastsættes til henholdsvis 5 år, 10 år og for bestandig.

Udvalget har overvejet, om den standardiserede fastsættelse af indrejseforbuddets længde, når rejseforbud må anses at have ret vidtgående konsekvenser for den pågældende, findes at være i overensstemmelse med det for domstolene almindeligt gældende princip om individuel prøvelse.

Ved en mere individuel vurdering i forbindelse med fastsættelse af indrejseforbuddets længde ville domstolene ved fastsættelsen kunne tage højde for individuelle forhold, herunder den pågældendes familiemæssige forhold her i landet, således at sådanne forhold ikke alene ville have betydning for, om en påstand om udvisning skulle tages til følge eller ej, men tillige kunne afspejles i indrejseforbuddets længde.

På baggrund af retspraksisgennemgangen har det kunnet konstateres, at domstolene i forbindelse med vurderingen af, om betingelserne for udvisning findes at være opfyldt, foretager en indgående og grundig prøvelse af,

om påstanden om udvisning skal tages til følge. Udvalget finder herefter ikke, at retssikkerhedsmæssige grunde tilsiger, at der tillige skal foretages en indgående individuel prøvelse i forbindelse med fastsættelsen af indrejseforbuddets længde.

Med henblik på at skabe klarhed over retstilstanden og derved undgå, at fastsættelsen af indrejseforbuddets længde bliver gjort til et selvstændigt procedurespørgsmål under straffesagen, finder udvalget det endvidere hensigtsmæssigt, at der anvendes nogle på forhånd fastsatte kriterier for fastsættelsen af længden af indrejseforbud.

Anvendelsen af en standardiseret reaktionsfastsættelse findes desuden at være i overensstemmelse med lighedsbetragtninger i retsanvendelsen. I forbindelse med udmålingen af straf, særligt ved særlovsovertrædelser, anvendes således ligeledes en sådan skematiseret sanktionsfastsættelse.

Med henblik på at betone vigtigheden af, at indrejseforbud udmåles efter på forhånd fastsatte og klare retningslinjer, foreslår udvalget samtidig, at reglerne for udmåling af indrejseforbud optages i selve lovtæksten.

Ud fra proportionalitetsbetragtninger foreslår udvalget endvidere, at mindstevarigheden for indrejseforbud i forbindelse med en dom for mindre alvorlig kriminalitet nedsættes fra 5 år til 3 år.

Efter de gældende retningslinjer, jf. Rigsadvokatens meddelelse nr. 4/83, pkt. 3, som er udformet på baggrund af den forud for udlændingeloven af 1983 gældende administrative praksis for fastsættelse af indrejseforbud, sondres der ved kravene til den konkret forskyldte straf mellem narkotikakriminalitet og anden kriminalitet.

Efter forslaget er den konkret idømte straf det afgørende kriterium for fastsættelse af indrejseforbuddets længde uanset, hvilken kriminalitetstype der er tale om.

I relation til administrativ udvisning som følge af ulovlig ophold og af ordensmæssige hensyn foreslår udvalget på baggrund af en afvejning af udvisningsgrundenes karakter og indrejseforbuddets længde ligeledes en nedsættelse af indrejseforbuddets længde, fra indtil 3 år til 1 år.

7.2. Ændring af det tidsmæssige udgangspunkt for beregning af indrejseforbud

Efter udlændingelovens § 32, stk. 1, medfører en dom, kendelse eller beslutning, hvorved en udlænding udvises, at udlændingens visum og opholdstilladelse bortfalder, og at udlændingen ikke uden tilladelse på ny må indrejse og opholde sig her i landet (indrejseforbud). Indrejseforbuddet kan tidsbegrænses og skal i så fald udløbe en 1. januar eller en 1. juli.

Indrejseforbud i forbindelse med en beslutning om udvisning meddeles efter de gældende regler til et bestemt tidspunkt, der er uafhængigt af, hvornår udlændingen udrejses/bliver udsendt af landet.

Denne ordning vil i særlige tilfælde kunne indebære, at et meddelt indrejseforbuddet udløber, medens den pågældende fortsat opholder sig her i landet.

Et indrejseforbud i forbindelse med en afgørelse om udvisning har to retsvirkninger:

- a) Udlændingen afskæres - som udgangspunkt - fra at få opholdstilladelse heri landet, jf. § 10, stk. 2.
- b) Udlændingen afskæres fra at kunne indrejse i landet, jf. § 32, stk. 1.

Den under punkt b) nævnte retsvirkning får alene betydning, såfremt udlændingen er udsendt/udrejst af landet, medens den under pkt. a) nævnte retsvirkning har betydning fra afgørelsen om udvisning.

Udvalget finder, at en ændring af det tidsmæssige udgangspunkt for fastsættelsen af indrejseforbuddet, således at indrejseforbuddet beregnes fra tidspunktet for den faktiske udrejse/udsendelse, generelt vil være bedst stemmende med formålet med meddelelse af indrejseforbud.

På denne baggrund foreslår udvalget, at indrejseforbuddets udløbsdato fremover beregnes i forhold til tidspunktet for udlændingens udrejse/udsendelse og ikke som i dag i relation til afgørelsestidspunktet.

Den foreslåede ændring vil imidlertid i visse tilfælde, f.eks. hvor udlændingen som følge af udsendelsehindringer, der ikke beror på den pågældendes egne forhold, ikke kan udsendes, medføre, at udlændingen henvises til et længerevarende "tålt" ophold her i landet, uden at udlændingen har mulighed for at få afklaret sin opholdsretlige status.

Med henblik på denne situation foreslår udvalget en ændret formulering af bestemmelsen i § 10, stk. 2, således at udlændingen - uanset det meddelte indrejseforbud - såfremt betingelserne for meddelelse af opholdstilladelse i øvrigt er opfyldt, undtagelsesvis i ganske særlige tilfælde vil kunne meddeles opholdstilladelse her i landet i medfør af udlændingelovens § 9.

For at afgørelse om udvisning og fastsættelse af indrejseforbud fortsat kan træffes samtidig, foreslår udvalget en ordning, hvorved udlændingen i forbindelse med afgørelsen om udvisning gøres bekendt med indrejseforbudets varighed, samt om at indrejseforbuddet regnes fra den 1. i den førstkommande måned efter udrejsen/udsendelsen.

I forbindelse med udlændingens udrejse/udsendelse vil politiet herefter skulle forkynde indrejseforbuddet for den pågældende og i forbindelse med forkyndelsen beregne indrejseforbuddets udløbstidspunkt.

8. Administrativ ophævelse af indrejseforbud

8.1. Administrativ ophævelse af et indrejseforbud meddelt ved dom

Udvalget har overvejet, om adgangen til administrativ ophævelse af et indrejseforbud besluttet ved dom bør opretholdes.

Efter udvalgets opfattelse bør et af domstolene fastsat indrejseforbud som udgangspunkt ikke kunne ophæves administrativt.

Ophævelse af et indrejseforbud som følge af meddelelse af opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-8 eller § 9 sker imidlertid på et andet grundlag end det, der forelå for domstolene, da afgørelsen om udvisning med indrejseforbud blev truffet. Der er således ikke tale om en administrativ æn-

dring af den tidligere ved dom besluttede udvisning. Der er derimod tale om en ny, uafhængig vurdering af, om der på det foreliggende grundlag kan meddeles opholdstilladelse med den konsekvens, at indrejseforbuddet ophæves.

Udvalget finder således, at der kan forekomme ganske særlige situationer, hvor administrativ ophævelse af et ved dom meddelt indrejseforbud bør kunne ske i forbindelse med meddelelse af opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-8 eller § 9.

For nordiske statsborgere gælder, at de uden tilladelse kan indrejse og opholde sig her i landet, jf. udlændingelovens § 1. For denne gruppe udlændinge vil der således fortsat være behov at kunne ophæve et indrejseforbud uden samtidig meddelelse af en opholdstilladelse.

Udvalget finder endvidere ikke at kunne afvise, at der kan forekomme situationer, hvor ganske særlige grunde taler for, at en udlænding, der er omfattet EF/EØS-reglerne - uanset at den pågældende er udvist med indrejseforbud - bør kunne meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 6.

Udvalget har lagt til grund, at der forud for en beslutning om udvisning med indrejseforbud er foretaget en afvejning mellem de overordnede hensyn, der taler for og imod udvisning, og at der i forbindelse med denne afvejning er taget stilling til, om de i udlændingelovens § 26 nævnte hensyn, herunder udlændingens personlige eller familiemæssige tilknytning til landet, taler for, at udvisning bør undlades.

Det må derfor som udgangspunkt antages, at der på tidspunktet for en given udvisningsbeslutning ikke fandtes at foreligge en sådan tilknytning til landet, at udvisning burde undlades.

Udvalget har endvidere forudsat, at omstændigheder, som allerede forelå ved afgørelsen om udvisning med indrejseforbud, ikke i sig selv efterfølgende vil kunne begrunde en sådan ændret vurdering, at disse omstændigheder vil kunne begrunde ophævelse af et indrejseforbud.

8.2. Meddelelse af opholdstilladelse efter udlændingelovens § 6 eller § 9 til en udvist udlænding

Udvalget har herefter overvejet, om efterfølgende omstændigheder, herunder indgåelse af ægteskab med en herboende dansk eller udenlandsk statsborger, bør kunne begrunde, at indrejseforbuddet ophæves.

Dette beror efter udvalgets opfattelse på en vurdering af, om den senere opståede tilknytning findes at være så beskyttelsesværdig, at de hensyn, som førte til udvisningen, findes at burde vige for hensynet til udlændingen og den herboende person.

I denne vurdering må bl.a. indgå en afvejning af, om udlændingens og den herboende ægtefælles forventning om fortsat ophold her i landet efter indgåelse af ægteskabet, findes så berettiget og dermed beskyttelsesværdig, at ophævelse af indrejseforbuddet bør kunne ske.

Udvalget har noteret sig Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (EMD) praksis i relation til konventionens artikel 8 og 12. Det fremgår bl.a. heraf, at ikke enhver senere opstået tilknytning til et land, herunder gennem et senere indgået ægteskab, er så beskyttelsesværdig, at udvisning må undlades. Der henvises til den nærmere gennemgang af EMD's praksis i kapitel 15 samt kapitel 18, afsnit 7.4.

Udvalget finder ikke, at en udvist udlænding og dennes herboende ægtefælle i denne situation generelt kan antages at have en sådan berettiget forventning om at kunne leve sammen i Danmark, at dette uden videre bør føre til ophævelse af indrejseforbuddet.

Udvalget finder således, at adgangen til administrativ ophævelse af indrejseforbud i forbindelse med meddelelse af opholdstilladelse efter § 6 eller § 9 bør begrænses til ganske særlige tilfælde, således at udgangspunktet er, at en udlænding, der er udvist ved dom, ikke kan meddeles opholdstilladelse efter § 6 eller § 9. Der henvises herom nærmere til bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse i § 10.

Ved administrativ udvisning efter § 25, stk. 2 og 3, vil de hensyn, der taler

imod meddelelse af opholdstilladelse efter en generel vurdering af udvisningsgrundenes karakter som udgangspunkt ikke gøre sig gældende med samme styrke som ved udvisning ved dom på grund af strafbart forhold.

Der henvises herom nærmere til bemærkningerne til § 10.

Udvalget finder endvidere, at ophævelse af et indrejseforbud meddelt en nordisk statsborger kun bør kunne ske, såfremt ganske særlige grunde taler derfor. Vurderingen af om ophævelse af indrejseforbuddet skal ske foretages efter tilsvarende betingelser, som vurderingen af, om der efter § 6 eller 9 vil kunne meddeles opholdstilladelse til en udvist udlænding, jf. § 10, stk. 2, 2. pkt. Der henvises herom nærmere til bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse i § 32, stk. 6.

8.3. Meddelelse af opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 til en udvist udlænding

En person, som har begået en alvorlig ikke-politisk forbrydelse uden for tilflugtslandet, inden han som flygtning fik adgang hertil, er efter Flygtningekonventionens artikel 1 .F.b. ikke omfattet af konventionen, dvs. at udlændingen - uanset at den pågældende isoleret set må anses at være omfattet af Flygtningekonventionens artikel 1 A - vil kunne meddeles afslag på asyl som følge af den begåede kriminalitet.

I relation til udlændingeloven betyder bestemmelsen i konventionen, at en udlænding, der ellers ville være omfattet af § 7, stk. 1, udelukkes fra at modtage beskyttelse efter denne bestemmelse. Bestemmelsen antages at finde analog anvendelse i forhold til udlændingelovens § 7, stk. 2.

Disse grupper af udlændinge vil imidlertid, selv om de således meddeles afslag på asyl efter udlændingelovens § 7, fortsat være omfattet af refoulementsforbuddet i § 31.

Udelukkelsesgrundene i Flygtningekonventionens artikel 1 D-F omfatter derimod ikke udlændinge, der har begået kriminalitet i tilflugtslandet.

Dette indebærer, at en udlænding, som nærer en velbegrunnet frygt for forfølgelse af de i Flygtningekonventionens artikel 1 A nævnte grunde, uanset at den pågældende her i landet er udvist ved dom for strafbart forhold, som udgangspunkt vil have krav på beskyttelse som flygtning her i landet, jf. udlændingelovens § 7, stk. 1, der indeholder en henvisning til Flygtningekonventionen.

Efter den gældende bestemmelse i § 10, stk. 1, nr. 1, kan der kun, når særlige grunde taler derfor, gives opholdstilladelse efter §§ 6-9, hvis udlændingen i udlandet er dømt for et strafbart forhold, som efter reglerne i §§ 22-24 kunne medføre udvisning, hvis pådømmelsen var sket her i landet.

En person, der i udlandet er dømt for strafbart forhold af alvorlig karakter, kan således efter denne bestemmelse meddeles afslag på opholdstilladelse efter §§ 7-8, uanset at den pågældende i øvrigt må anses at opfylde betingelserne for meddelelse af opholdstilladelse efter disse bestemmelser.

Bestemmelsen omfatter efter sin ordlyd alene kriminalitet, der er pådømt i udlandet, hvorimod den ikke efter sin ordlyd tager stilling til, om en udlænding, der er udvist ved dom for strafbart forhold her i landet, vil kunne meddeles afslag på opholdstilladelse efter § 7 på grund af det strafbare forholds alvorlige karakter.

I praksis har asylmyndighederne i enkelte tilfælde, hvor en asylansøger i Danmark i forbindelse med en dom for strafbart forhold ved rettens bestemmelse er udvist som følge af kriminalitet af grovere eller alvorligere karakter, meddelt den pågældende afslag på asyl efter en analogi til bestemmelsen i § 10, stk. 1, nr. 1. Der henvises nærmere herom til kapitel 18, afsnit 7.4.

Med henblik på at undgå, at asylmyndighedernes praksis i sådanne tilfælde fortsat skal baseres på en analogislutning til § 10, stk. 1, nr. 1, foreslår udvalget, at der § 10, stk. 2, indsættes en bestemmelse, der giver mulighed for, når særlige grunde taler derfor, at afslå opholdstilladelse efter §§ 7-8 til en udlænding, der er udvist ved dom her i landet. Der henvises herom nærmere til bemærkningerne til § 10.

8.4. Forenkling af procedurerne for meddelelse af opholdstilladelse og ophævelse af indrejseforbud

Med henblik på en forenkling af procedurerne for meddelelse af opholdstilladelse samt ophævelse af indrejseforbud foreslår udvalget endvidere, at ophævelse af et indrejseforbud som følge af meddelelse af opholdstilladelse skal ske i forbindelse med meddelelse af opholdstilladelsen, uden at der tillige skal træffes en særskilt afgørelse om ophævelse af indrejseforbuddet.

Ændringen i forhold til den gældende ordning, hvorefter der træffes særskilt administrativ afgørelse om ophævelse af indrejseforbuddet efter § 32, stk. 4, indebærer således en forenkling, idet prøvelsesadgangen - bortset fra tilfælde, hvor indrejseforbuddet er meddelt en nordisk statsborger - hermed begrænses til en prøve af, om der efter § 10, stk. 2, kan meddeles opholdstilladelse på trods af udvisningen.

I relation til bosniske krigsflygtninge, der fortsat må antages at have behov for midlertidig beskyttelse på grund af krigshandlinger eller lignende uroligheder, men som ikke opfylder betingelserne for meddelelse af opholdstilladelse efter § 7, rejser de gældende regler en særlig problemstilling, idet udlændingen - uanset at den pågældende må antages at have et fortsat midlertidigt beskyttelsesbehov - ikke vil kunne meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 5, såfremt den pågældende er udvist, ligesom bestemmelsen i udlændingelovens § 31 ikke vil kunne føre til udsendelse af udsendelse.

Udvalget finder, at der generelt kan være behov for en nærmere afklaring af retsstillingen for udviste udlændinge, der på grund af krigshandlinger eller lignende uroligheder har behov for midlertidig beskyttelse, idet der efter de gældende regler i udlændingeloven over for sådanne grupper ikke kan ydes beskyttelse mod udsendelse, ligesom der efter de gældende regler ikke vil være mulighed for meddelelse af midlertidig opholdstilladelse.

Denne retsstilling indebærer, at sådanne grupper af udlændinge vil blive henvist til et "tålt ophold" her i landet, som - afhængigt af hvordan forholdene i den pågældendes hjemland udvikler sig - vil kunne udstrække sig over en lang periode.

Udvalget finder, at spørgsmålet om beskyttelse mod udsendelse af udlændinge, der er udvist med indrejseforbud, og som fortsat har behov for midlertidig beskyttelse, er et spørgsmål, der vil kunne tages op i Udlændingevalget, der for tiden overvejer anvendelsen og udstrækningen af midlertidig beskyttelse i dansk udlænderet.

9. Adskillelse af en beslutning om udvisning og vurderinger vedrørende den asylretlige forfølgelsesrisiko

Efter de gældende regler om udvisning ved dom skal der i en afgørelse om udvisning af udlændinge, der har opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-8, inddrages oplysninger om, hvorvidt udlændingen kan anses at risikere forfølgelse i hjemlandet. Til brug for denne vurdering afgiver Flygtningenævnet en udtalelse, som indgår i domstolsbehandlingen, om hvorvidt udlændingen fortsat opfylder betingelserne for meddelelse af opholdstilladelse som flygtning.

På baggrund af gennemgangen af retspraksis for udvisning ved dom har udvalget konstateret, at domstolene i flere sager om udvisning af udlændinge, der har haft opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-8, i forbindelse med udvisningsafgørelsen har henvist til beskyttelsen i udlændingelovens § 31 samt til muligheden for efterfølgende prøvelse efter § 50.

Med henblik på at etablere en ordening, der adskiller domstolenes afgørelse af udvisningsspørgsmålet fra asylretligt baserede vurderinger, foreslår udvalget, at vurderingen af, om udlændingen kan anses at risikere forfølgelse i hjemlandet, adskilles fra domstolenes afgørelse af spørgsmålet om udvisning og henlægges til udlændingemyndighederne, der efter udlændingelovens regler træffer afgørelse om asylretlige spørgsmål.

Udvalget finder, at ordningen bør tilrettelægges således, at domstolene i forbindelse med straffesagens behandling tager stilling til, om der efter bestemmelserne i §§ 22-24 og § 26 findes at burde træffes afgørelse om udvisning, medens udlændingemyndighederne efterfølgende særskilt tager stilling til spørgsmålet om udsendelse og herunder vurderer, om den udviste risikerer forfølgelse i hjemlandet.

En sådan ordning vil bl.a. indebære, at det ikke længere skal indgå i domstolens overvejelser i forbindelse med udvisning på grund af strafbart forhold at vurdere, om udlændingen (fortsat) risikerer forfølgelse i hjemlandet. Der vil herefter ikke længere være behov for, at Flygtningenævnet afgiver en udtalelse efter udlændingelovens § 57, stk. 1, til brug for domstolsbehandlingen.

Udvalget foreslår på denne baggrund, at der indføres en procedure, der forud for udlændingens (prøve)løsladelse sikrer udlændingen adgang til en prøvelse af, om udlændingelovens § 31 er til hinder for udsendelse.

Efter den foreslåede bestemmelse i § 49 a skal Udlændingestyrelsen således forud for udsendelse af en udlænding, som har haft opholdstilladelse efter §§ 7-8, og som er udvist ved dom, tage stilling til, om udsendelsen vil være i strid med § 31.

Bestemmelsen omfatter udlændinge, der forud for afgørelsen om udvisning har haft opholdstilladelse her i landet som flygtninge, og som ikke samtykker i udsendelsen.

Proceduren efter § 49 a vil skulle iværksættes af politiet af egen drift mindst 6 måneder forud for (prøve)løsladestidspunktet med henblik på at sikre, at det på (prøve)løsladestidspunktet er afklaret, om udsendelse kan ske. Spørgsmålet om, hvorvidt udsendelse af den pågældende er i strid med § 31, forelægges af politiet for Udlændingestyrelsen.

En afgørelse om, at den pågældende ikke kan udsendes, skal tillige indeholde afgørelse om meddelelse eller nægtelse af opholdstilladelse efter § 7.

En udlænding, som efter § 31 ikke kan udsendes, men som ikke opfylder betingelserne for meddelelse af opholdstilladelse efter § 7, vil efter de gældende regler være henvist til et "tålt ophold" her i landet. Udvalget finder, at der er behov for en afklaring og nærmere regulering af den opholdsmæssige status for denne gruppe af udlændinge, og kan anbefale, at spørgsmålet tages op i Udlændingeudvalget.

Udlændingestyrelsens afgørelse om, at § 31 ikke er til hinder for udsendelse

se, anses automatisk for påklaget til Flygtningenævnet, jf. herved forslaget til en ændret formulering af § 53 a, stk. 2, jf. stk. 1, nr. 4. Klagen har i overensstemmelse med princippet i den gældende bestemmelse i § 53 a, stk. 2, opsættende virkning.

10. Fornyet prøvelse af en afgørelse om udvisning

Ved at ophæve adgangen til efterfølgende administrativ ophævelse af indrejseforbud efter § 32, stk. 4, begrænses adgangen til efterfølgende prøvelse af en afgørelse om udvisning meddelt ved dom til den i § 50 hjemlede domstolsprøvelse. For nordiske statsborgere er adgangen til administrativ ophævelse af et indrejseforbud dog opretholdt, jf. herved den foreslåede bestemmelse i § 32, stk. 6.

Muligheden for meddelelse af opholdstilladelse efter § 6 eller § 9 i den foreslåede bestemmelse i § 10, stk. 2, vil herefter alene kunne anvendes undtagelsesvis, hvor ganske særlige grunde taler for, at der på trods af et meddelt indrejseforbud meddeles opholdstilladelse. Der henvises herom nærmere til bemærkningerne til § 10.

Udvalget finder endvidere, at der er behov for en forenkling af reglerne om adgangen til fornyet prøvelse af en beslutning om udvisning.

Udvalget har i den forbindelse vurderet, at adgangen til fornyet domstolsprøvelse efter udlændingelovens § 50 - uden at der herved tilsidesættes væsentlige retssikkerhedsgarantier - vil kunne begrænses til én prøvelse.

Med henblik på at sikre, at prøvelsen kommer til at omfatte forhold, der er aktuelle på tidspunktet for udsendelsen, finder udvalget, at **prøvelsesadgangen** tidsmæssigt bør ligge inden for et kortere tidsrum forud for **(prøve)løsladelsestidspunktet**.

Med henblik på samtidig at tilgodese retternes mulighed for at planlægge sagens behandling samt politiets mulighed for at forberede udsendelsen finder udvalget, at der (fortsat) bør være en frist for, hvornår en begæring om fornyet prøvelse senest kan indgives.

Udvalget foreslår på denne baggrund, at fristen for indgivelse af en begæring om fornyet prøvelse fastsættes til tidligst 6 måneder og senest 2 måneder, før udvisningen kan forventes iværksat (typisk (prøve)løsladelsestidspunktet).

Da der erfaringsmæssigt kan forekomme situationer, hvor det må anses for undskyldeligt, at prøvelsesanmodningen indgives senere end 2 måneder før (prøve)løsladelsestidspunktet, foreslår udvalget som en undtagelse hertil en bestemmelse, hvorefter spørgsmålet om ophævelse ved overskridelse af fristen alligevel vil kunne indbringes for retten, såfremt fristoverskridelsen må anses for at være undskyldelig. Dette vil f.eks. kunne være tilfældet, såfremt udlændingen på grund af sygdom eller andre grunde, som ikke kan lægges den pågældende til last, har været forhindret i at fremsætte begæringen rettidigt.

11. Effektivisering af afgørelser om udvisning, der er truffet i forbindelse med foranstaltningsdomme

11.1. Indledning

Efter udlændingelovens bestemmelser kan der træffes bestemmelse om udvisning, hvis udlændingen idømmes en frihedsstraf af en vis varighed eller "anden strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter".

Det er således en betingelse for at træffe afgørelse om udvisning i forbindelse med en foranstaltningsdom, at foranstaltningen indeholder et frihedsberøvende element.

Domme til foranstaltning reguleres i straffelovens §§ 68-70.

Foranstaltningsdomme kan forekomme i mange kombinationer af mere eller mindre indgribende karakter.

11.2. Forskellige typer foranstaltningsdomme

11.2.1. Dom til anbringelse på et psykiatrisk hospital

Ved en dom til anbringelse på et psykiatrisk hospital kan overførsel til psykiatrisk behandling på psykiatrisk hospital under tilsyn af Kriminalforsorgen under udskrivning eller udskrivning til ambulante behandling kun ske i følge retskendelse, jf. straffelovens § 72.

En dom af dette indhold medfører således, at den dømte skal opholde sig på psykiatrisk hospital. Det er derimod ikke retten men hospitalet, der træffer bestemmelse om, hvorvidt den dømte skal opholde sig på åben eller lukket afdeling.

Denne foranstaltning minder om et almindeligt afsoningsforløb, idet den pågældende er frihedsberøvet. Der vil imidlertid ikke altid være tale om en stationær tilstand, idet den pågældende - via en foranstaltningsændring - vil kunne overføres til en foranstaltning af mindre indgribende karakter, der vil kunne indebære, at den pågældende vil være "på fri fod".

11.2.2. Dom til psykiatrisk behandling på psykiatrisk hospital under tilsyn af Kriminalforsorgen under udskrivning

Ved en dom af denne type kan Kriminalforsorgen i forbindelse med overlægen træffe bestemmelse om udskrivning og genindlæggelse.

Denne foranstaltningstype forekommer i flere varianter, men er kendetegnet ved, at den pågældende alene er indlagt i perioder, hvor dette skønnes påkrævet. Behandlingsmæssige ændringer, der indebærer udskrivning, vil således ikke skulle indbringes for retten.

Foranstaltningen kan endvidere være resultatet af en foranstaltningsændring efter straffelovens § 72 i forhold til en dom til anbringelse på psykiatrisk hospital.

11.2.3. Dom til ambulat psykiatrisk behandling

En dom til ambulat psykiatrisk behandling giver ikke mulighed for hospitalsindlæggelse, medmindre dommen indeholder en udtrykkelig bemyndigelse dertil.

Denne foranstaltning har således som forudsætning, at den pågældende kan fungere normalt i samfundet under en eller anden form for ambulat behandling.

Er det den oprindelige foranstaltningsdom, der indeholder bestemmelse om ambulat behandling, vil der ikke samtidig kunne træffes bestemmelse om udvisning, idet en sådan dom ikke indeholder et frihedsberøvende element. Derimod kan udskrivning til ambulat behandling være resultatet af en foranstaltningsændring i forhold til en tidligere - mere indgribende - foranstaltningsdom.

11.2.4. Dom til forvaring

Ved en dom til forvaring kan udskrivning - ligesom ved en dom til anbringelse på et psykiatrisk hospital - kun ske i følge retskendelse, jf. straffelovens § 72.

Denne foranstaltning minder således ligesom anbringelsesdommene om et almindeligt afsoningsforløb, idet den pågældende er frihedsberøvet. Der vil imidlertid ikke altid være tale om en stationær tilstand, idet den pågældende - via en foranstaltningsændring - vil kunne overføres til en foranstaltning af mindre indgribende karakter, der vil kunne indebære, at den pågældende vil være "på fri fod".

11.3. Adgang til udvisning i forbindelse med foranstaltningsdomme, der indeholder mulighed for udskrivning uden forelæggelse for retten

Udvisning i forbindelse med en dom til psykiatrisk behandling på psykiatrisk hospital under tilsyn af Kriminalforsorgen under udskrivning rejser et

særligt problem i relation til udvisningsreglerne, idet denne type dom er kendetegnet ved, at Kriminalforsorgen i forbindelse med overlægen kan træffe bestemmelse om udskrivning og genindlæggelse. Den pågældende vil således alene være indlagt i perioder, hvor dette af hensyn til behandlingen skønnes påkrævet.

Udvalget finder, at denne type foranstaltningsdomme, der som ovenfor beskrevet, indebærer, at den pågældende i perioder er udskrevet fra hospitalet, harmonerer dårligt med de overordnede hensyn bag udlændingelovens regler om udvisning, idet det forudsættes, at en udlænding, der er udvist, skal være frihedsberøvet, indtil udsendelse kan finde sted.

På baggrund heraf foreslår udvalget, at der foretages en ændring i betingelserne for udvisning i udlændingelovens §§ 22-24, således at adgangen til at træffe bestemmelse om udvisning i forbindelse med foranstaltningsdomme begrænses til domme, der indeholder bestemmelse om anbringelse eller forvaring, jf. straffelovens §§ 68-70. Der henvises endvidere til bemærkningerne til §§ 22-24.

På baggrund af gennemgangen af retspraksis har udvalget kunnet konstatere, at der ved denne type foranstaltningsdomme kun i få sager samtidig er truffet bestemmelse om udvisning.

11.4. Tidsbestemte foranstaltninger

Udvisning i forbindelse med foranstaltningsdomme efter straffelovens § 68 og § 70 rejser endvidere en anden særlig problemstilling, idet disse domme er kendetegnede ved, at de efter deres indhold er tidsbestemte. I domme efter straffelovens § 69, der indebærer eller giver mulighed for anbringelse i institution, skal der dog fastsættes en længstetid for anbringelsen, jf. straffelovens § 69, stk. 2.

Der vurderes således at være behov for en afklaring af, hvornår en afgørelse om udvisning, der er truffet i forbindelse med en dom til anbringelse eller forvaring, skal kunne gennemføres.

11.5. Foranstaltningsændringer

Endvidere adskiller foranstaltningsdomme sig fra almindelige tidsbestemte frihedsstraffe ved, at den frihedsberøvende foranstaltning ikke altid vil være en stationær tilstand, idet den pågældende via en foranstaltningsændring vil kunne overføres til en foranstaltning af mindre indgribende karakter.

Der kan f.eks. være tale om, at en dom til anbringelse ændres til psykiatrisk behandling på psykiatrisk hospital, hvorved adgangen til udskrivning og genindlæggelse overlades til overlægen på det psykiatriske hospital. En sådan foranstaltningsændring vil som nævnt indebære eller give mulighed for, at den pågældende i perioder vil være "på fri fod".

En ændring af en dom til anbringelse til ambulat psykiatrisk behandling - som i praksis vil være mere sjældent forekommende - vil indebære, at den pågældende hele tiden vil være "på fri fod".

11.6. Effektivering af udvisningen

Som beskrevet i kapitel 12, afsnit 8, er det efter de gældende regler og praksis uafklaret, hvornår en udlænding, der i forbindelse med en foranstaltningsdom er udvist, kan pålægges at udrejse af landet.

Udvalget finder ikke, at effektiveringen af en afgørelse om udvisning, inden foranstaltningen er endelig ophævet, umiddelbart harmonerer med de overordnede hensyn bag reglerne om behandlingsdomme i straffelovens §§ 68-69, idet disse bestemmelser om anvendelse af andre foranstaltninger end straf, bygger på et princip om, at sådanne andre foranstaltninger vil være mere formålstjenlige end straf med henblik på forebyggelse af yderligere lovovertrædelser.

Udvalget finder således, at afbrydelse af behandlingsforløbet ved gennemførelse af en beslutning om udvisning vil kunne være i modstrid med retens oprindelige beslutning om, at der skal anvendes behandlingsmæssige foranstaltninger.

Udvalget finder på den anden side, at det på baggrund af de hensyn, der ligger bag udvisningsinstitutionen kan forekomme betænkeligt, at en udvist udlænding, efter en periode vil kunne udskrives med henblik på fortsat behandling på psykiatrisk hospital eller i ambulante regi.

Foranstaltningssagdomme forekommer på denne baggrund vanskeligt forenelige med en bestemmelse om udvisning.

Fastholdes princippet om, at en udlænding, der er udvist ved dom, bør være frihedsberøvet, indtil udsendelse kan finde sted, anbefales det, at der etableres en ordning, hvorefter udsendelse som udgangspunkt skal finde sted på tidspunktet for udskrivning fra institution, jf. straffelovens § 68, stk. 1, 2. og 3. pkt.

I tilslutning hertil finder udvalget, at der samtidig bør åbnes mulighed for en efterfølgende retlig prøvelse af udvisningsbeslutningen. Der vil herefter kunne træffes bestemmelse om ophævelse af udvisningen, såfremt udlændingens helbredsmæssige tilstand taler for en ændring af foranstaltningen, der indebærer eller giver mulighed for udskrivning, og samtidig afgørende taler imod, at udsendelse finder sted.

Udvalget har på denne baggrund foreslået, at der i § 33, stk. 8, indsættes en bestemmelse, hvorefter udrejse fri stes fastsættes til straks efter udskrivning fra institution, jf. straffelovens § 68, stk. 1, 2. og 3. pkt.

I bestemmelsen fastsættes samtidig nærmere regler for beregningen af udrejsefristen ved ubetingede og betingede domme. Der henvises til bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse i § 33, stk. 8.

Ved udskrivning forstås, at den pågældende ikke længere er indlagt på psykiatrisk hospital. Dette omfatter også tilfælde, hvor den pågældende er udskrevet og senere vil kunne genindlægges ved overlægens beslutning. Afgørende er, om frihedsberøvelsen - eventuelt blot midlertidigt - afbrydes.

Overførsel af udlændingen fra en lukket til en åben afdeling inden for hospitalet vil derimod kunne ske uden retslig prøvelse af, om udvisningen skal ophæves, idet der ikke i denne situation er tale om udskrivning.

11.7. Ophævelse af udvisningen

Efter forslaget er en beslutning om udvisning i forbindelse med en foranstaltningsdom betinget af, at der er tale om en dom til anbringelse eller forvaring. Der vil herefter i alle sager om ændring af en foranstaltning, der indbringes for retten efter straffelovens § 72, tillige skulle tages stilling til, om udvisningen skal ophæves.

Træffer retten bestemmelse om en foranstaltningsændring, der indebærer udskrivning eller mulighed for udskrivning, skal retten således samtidig træffe bestemmelse om, hvorvidt udvisningen skal ophæves.

Efter den foreslåede bestemmelse skal retten træffe bestemmelse om ophævelse af udvisningen, hvis udlændingens helbredsmæssige tilstand afgørende taler imod, at udsendelse finder sted.

Ved rettens afgørelse vil der i almindelighed skulle indgå lægefaglige erklæringer om den pågældendes helbredsmæssige tilstand, herunder om det hidtidige behandlingsforløb og om karakteren af og behovet for fortsat behandling, om konsekvenserne af, at behandlingsforløbet afbrydes samt om mulighederne for i hjemlandet at kunne opnå (fortsat) behandling. Der henvises herom nærmere til bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse i § 50 a.

Til brug for rettens vurdering af mulighederne for i hjemlandet at kunne opnå (fortsat) behandling kan anklagemyndigheden via Udenrigsministeriet indhente oplysninger om mulighederne for i hjemlandet at kunne opnå (fortsat) behandling.

Domstolene skal endvidere på sædvanlig vis i sin afgørelse påse, at en gennemførelse af udvisningen er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, herunder særligt om udsendelse af en udvist udlænding, der fortsat må antages at have et behov for psykiatrisk behandling, vil kunne være i strid med EMRK artikel 3, der indeholder et forbud mod "umenneskelig behandling". Der henvises nærmere herom til udvalgets overvejelser i kapitel 18, afsnit 7.6.

Det skal bemærkes, at der i forbindelse med en sag om endelig ophævelse af foranstaltningen efter straffelovens § 72 ikke kan træffes bestemmelse om ophævelse af udvisningen, idet den foreslåede bestemmelse i § 50 a efter sin ordlyd alene omfatter afgørelser om ændring af foranstaltningen. Træffes der bestemmelse om endelig ophævelse af foranstaltningen, vil udvisningen kunne effektueres umiddelbart, medmindre betingelserne for ophævelse af udvisningen efter § 50 er opfyldt.

Adgangen til efter § 50 at begære spørgsmålet om udvisningens ophævelse indbragt for retten, såfremt der er indtrådt væsentlige ændringer i udlændingens forhold, vil således efter de sædvanlige betingelser kunne anvendes sideløbende med prøvelsen efter § 50 a.

Ophæves udvisningen efter § 50 a, og har udlændingen forud for afgørelsen om udvisning haft opholdstilladelse her i landet, vil den pågældende generhverve sin tidligere opholdstilladelse her i landet.

Har udlændingen derimod ikke haft opholdstilladelse forud for afgørelsen om udvisning, vil den pågældende på baggrund af sit behandlingsbehov kunne meddeles opholdstilladelse her i landet efter udlændingelovens almindelige regler.

12. Andre ændringer

12.1. EF-rettens krav til udvisningsreglerne

Det fremgår af bestemmelsen i udlændingelovens § 2, stk. 3, at de begrænsninger, der følger af kapitlerne 3-5, kun finder anvendelse på udlændinge, der er omfattet af EF-reglerne, i det omfang det er foreneligt med disse regler.

I medfør af EF-Traktatens bestemmelser om fri bevægelighed for personer, tjenesteydelser og kapital, jf. artikel 48, stk. 3, jf. artikel 56, stk. 1, kan en udlænding, der er omfattet af EF-reglerne, alene udvises, når hensyn til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed tilsiger dette. Direktiv 64/221 indeholder enkelte præciseringer af, hvornår det er berettiget at begrænse

den frie bevægelighed under henvisning til beskyttelse af den offentlige orden og sikkerhed.

I forhold til udlændingelovens udvisningsbestemmelser er det især vigtigt at fremhæve artikel 3 i direktivet, hvorefter forholdsregler vedrørende den offentlige orden eller sikkerhed udelukkende bør støttes på den pågældendes personlige forhold, og at straffedomme alene ikke uden videre kan begrunde begrænsninger i udlændingens indrejse og ophold.

En yderligere præcisering af begrebet den offentlige orden er endvidere sket i EF-domstolens praksis. Det fremgår således af Domstolens praksis, at den offentlige orden kun kan anses at være truet, såfremt der foreligger "en virkelig og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod grundlæggende samfundshensyn". Selv om en lovovertrædelse under alle omstændigheder er en forstyrrelse af samfundsordenen, betyder dette imidlertid ikke nødvendigvis, at en lovovertrædelse generelt også kan anses at være en trussel mod "den offentlige orden".

EF-domstolen har således fastslået, at de nationale myndigheder skal foretage et konkret skøn over, hvorvidt en tidligere domfældelse kan begrunde udvisning. Kun hvis de omstændigheder, som har ført til domfældelsen, er udtryk for et personligt forhold, der indebærer en aktuel trussel mod den offentlige orden, kan den tidligere straffedom få betydning.

EF-domstolen har i relation til udvisning endvidere fastslået, at en adfærd, der udøves af udlænding, der er omfattet af EF-reglerne, ikke kan begrunde udvisning (eller afvisning), når adfærden ikke søges bekæmpet i forhold til statens egne borgere. Den pågældendes adfærd kan i en sådan situation ikke siges at udgøre "en virkelig og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod grundlæggende samfundshensyn".

Udvalget finder på denne baggrund ikke, at der i forhold til de gældende regler i udlændingelovens §§ 22, 23 og 24, nr. 1-3, foreligger modstrid med EF-rettens regler, idet der efter disse bestemmelser kun kan ske udvisning, hvis det er påkrævet af hensyn til statens sikkerhed, eller hvis udlændingen har begået grovere former for kriminalitet, og at der udover den idømte straf foreligger konkrete udvisningsbegrundende hensyn, såsom gentagelsesrisi-

ko eller retshåndhævelsessyn.

Udvalget finder derimod, at der i relation til de gældende regler i udlændingelovens § 24, nr. 4 og 5, og § 25, kan være behov for at understrege, at udvisning af en udlænding, der er omfattet af EF/EØS-reglerne, efter disse bestemmelser alene vil kunne ske under iagttagelse af de gældende regler i EF-retten.

Udvalget finder samtidig anledning til at præcisere, at den gældende bestemmelse i § 24, nr. 5, jf. udlændingelovens § 2, stk. 3, skal forstås således, at udlændinge, der er omfattet af EF/EØS-reglerne, alene kan udvises, hvis de opholder sig ulovligt i Danmark, det vil sige, såfremt de ikke i henhold til EF-rettens regler har ret til ophold her i landet. Det forhold, at en udlænding, der er omfattet af EF/EØS-reglerne, ikke er i besiddelse af gyldigt opholdsbevis, er således ikke i sig selv tilstrækkeligt til, at der kan ske udvisning.

Udvalget har på baggrund af ovenstående betragtninger overvejet at indsatte særlige regler i udlændingeloven vedrørende EF-rettens begrænsninger af udvisningsreglernes anvendelse i forhold til udlændinge, der er omfattet af EF/EØS-reglerne.

Udvalget finder imidlertid ikke behov herfor under henvisning til den generelle henvisning til EF-reglerne i udlændingelovens § 2, stk. 3, samt til, at det generelt påhviler de danske myndigheder og domstole at inddrage internationale forpligtelser, herunder EF-reglerne.

12.2. Tekniske ændringer m.v.

Forslaget indeholder endvidere en række ændringer af lovteknisk og præciserende karakter, jf. bemærkningerne til forslaget enkelte bestemmelser.

Bemærkninger til forslaget enkelte bestemmelser

Til §10

I stk. 2 foreslås indsat en bestemmelse om, at udlændinge, der har indrejseforbud, undtagelsesvis vil kunne meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 6 eller § 9, når ganske særlige grunde taler derfor. Der vil fortsat som efter de hidtil gældende regler være mulighed for meddelelse af opholdstilladelse efter §§ 7-8.

Ændringen er en følge af udvalgets forslag om ophævelse af bestemmelsen i § 32, stk. 4, om administrativ ophævelse af indrejseforbud. Et indrejseforbud vil herefter kun kunne ophæves, såfremt udlændingen på trods af et indrejseforbud meddeles opholdstilladelse efter bestemmelsen i § 10, stk. 2, eller - såfremt indrejseforbuddet er meddelt en nordisk statsborger - når ganske særlige grunde taler for ophævelse af indrejseforbuddet. Der henvises herom til bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse i § 32, stk. 6.

Det er efter bestemmelsen en forudsætning for meddelelse af opholdstilladelse efter § 6 eller § 9 i denne situation, at der foreligger ganske særlige grunde. Meddelelse af opholdstilladelse skal således have undtagelsens karakter. Det er f.eks. ikke i sig selv tilstrækkeligt, at udlændingen efter udvisningen er blevet gift med en herboende person. Det forhold, at der er forløbet en vis tid efter udvisningsafgørelsen, er heller ikke i sig selv tilstrækkeligt.

Ganske særlige grunde vil kunne foreligge, hvor udlændingen efter dommen om udvisning har giftet sig med en herboende person og fået børn her i landet, og hvor ægtefællernes ophold i hjemlandet eller et andet land er udelukket, og hvor væsentlige humanitære hensyn, herunder familieforholdets fasthed sammenholdt med karakteren af den begåede kriminalitet, afgørende taler for meddelelse af opholdstilladelse med den konsekvens, at indrejseforbuddet ophæves.

Ganske særlige grunde til at meddele opholdstilladelse efter § 9 vil endvidere i særlige tilfælde kunne foreligge, hvis væsentlige humanitære hensyn, f.eks. til ansøgerens helbredstilstand, begrunder opholdstilladelse efter § 9,

stk. 2, nr. 2, og styrken af disse humanitære hensyn sammenholdt med karakteren af den begåede kriminalitet taler afgørende for meddelelse af opholdstilladelse med den konsekvens, at indrejseforbuddet ophæves.

Meddelelse af opholdstilladelse efter § 6 vil ligesom i § 9-situationen forudsætte, at ganske særlige grunde taler derfor.

Kan en udvist udlænding ikke udsendes på grund af udsendeshindringer, vil der kunne opstå en situation, hvor den pågældende henvises til et længerevarende "tålt ophold" her i landet, idet den pågældende som følge af det meddelte indrejseforbud ikke vil kunne meddeles opholdstilladelse her i landet.

Udvalget finder, at der er behov for en afklaring af den opholdsretlige status for denne gruppe af udlændinge. Udvalget skal anbefale, at spørgsmålet herom tages op i Udlændingeudvalget.

I tilfælde, hvor en udlænding, der er udvist ved en administrativ beslutning, gennem længere tid har været henvist til "tålt ophold" på grund af udsendeshindringer, der ikke er begrundet i den pågældendes egne forhold, indgår ægteskab med en herboende person og/eller får børn her i landet, vil den pågældende i overensstemmelse med den foreslåede bestemmelse i § 10, stk. 2, endvidere - når ganske særlige grunde taler derfor - kunne meddeles opholdstilladelse efter § 9.

Har den pågældende indgået ægteskab med en herboende person, vil ophævelse af et administrativt meddelt indrejseforbud som følge af ulovligt ophold - som efter gældende praksis - dog i tilfælde, hvor ægteskabet er indgået før udrejsen, kunne ske efter 6 måneders forløb fra udrejsen/udsendelse i forbindelse med meddelelse af opholdstilladelse efter § 9, stk. 1, nr. 2.

Ansøgning om opholdstilladelse efter § 6 eller § 9 fra en udvist udlænding, jf. § 10, stk. 2, har ikke opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen, medmindre den myndighed, der træffer afgørelse efter § 9, træffer afgørelse herom, jf. herved den foreslåede bestemmelse i § 33, stk. 9.

§ 10, stk. 2, foreslås endvidere affattet således, at der kan meddeles op-

holdstilladelse efter §§ 7-8 til udlændinge, der har indrejseforbud, medmindre særlige grunde taler derimod.

Efter gældende praksis har asylmyndighederne i enkelte tilfælde, hvor en asylansøger i Danmark i forbindelse med en dom for strafbart forhold ved rettens bestemmelse er udvist som følge af kriminalitet af grovere eller alvorligere karakter, meddelt den pågældende afslag på asyl efter en analogi til bestemmelsen i § 10, stk. 1, nr. 1. Som et eksempel herpå henvises til Flygtningenævnets beslutning af 23. juli 1996, som er refereret i kapitel 18, afsnit 7.4.3.

Efter bestemmelsen i § 10, stk. 1, nr. 1, kan der kun, når særlige grunde taler derfor, gives opholdstilladelse efter §§ 6-9, hvis udlændingen i udlandet er dømt for et strafbart forhold, som efter reglerne i §§ 22-24 kunne medføre udvisning, hvis pådømmelsen var sket her i landet.

Med henblik på at undgå, at asylmyndighedernes praksis i sådanne tilfælde fortsat skal baseres på en analogislutning til § 10, stk. 1, nr. 1, foreslår udvalget, at der i § 10, stk. 2, indsættes en bestemmelse, der tager sigte på at regulere denne situation.

Med henblik på at fremhæve, at der skal foreligge særlige omstændigheder for at meddele afslag på opholdstilladelse efter §§ 7-8 til en udlænding, der har indrejseforbud, såfremt udlændingen i øvrigt opfylder betingelserne for meddelelse af asyl, er den foreslåede bestemmelse i § 10, stk. 2, formuleret således, at opholdstilladelse efter §§ 7-8 kan gives, medmindre særlige grunde taler derimod.

Sådanne særlige grunde kan i overensstemmelse med Flygtningekonventionens artikel 33, stk. 2, foreligge, hvis udlændingen er til fare for landets sikkerhed, eller at udlændingen efter endelig dom her i landet for en særlig farlig forbrydelse må betragtes som en fare for samfundet.

Tilsvarende antages at gælde for udlændinge, der ikke er omfattet af udlændingelovens § 7, stk. 1, men som påberåber sig § 7, stk. 2.

Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet må således i forbindelse med af-

gøreisen af, om en udvist udlænding, der i øvrigt opfylder betingelserne for opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1 eller 2, skal meddeles opholdstilladelse, foretage en vurdering af grovheden af den kriminalitet, der har begrundet udvisningen.

Til § 22

Der er med den foreslåede ændring af indledningen til § 22, hvorved "kun" udgår, ikke tilsigtet nogen realitetsændring. Ændringen er alene en konsekvens af, at bestemmelsen om udvisning af hensyn til statens sikkerhed, som efter de gældende regler er placeret i § 22, efter forslaget flyttes til §25.

I bestemmelsen er der endvidere foretaget en begrænsning af, hvilke foranstaltningsdomme der kan medføre, at der træffes bestemmelse om udvisning.

Efter bestemmelserne i § 22, nr. 1-3, kan der herefter kun træffes bestemmelse om udvisning i forbindelse med en foranstaltningsdom, såfremt der er tale om en dom til anbringelse eller forvaring, jf. straffelovens §§ 68-70.

Dette indebærer, at der i forbindelse med en dom til psykiatrisk behandling på psykiatrisk hospital under tilsyn af Kriminalforsorgen under udskrivning, hvorved adgangen til udskrivning er overladt til overlægen på det psykiatriske hospital, ikke vil kunne træffes afgørelse om udvisning.

På baggrund af udvalgets gennemgang af retspraksis vedrørende udvisning ved dom, som er gengivet i kapitel 7, bemærkes, at der i hidtidig praksis kun har været tale om meget få domme af denne type.

Der henvises nærmere til de almindelige bemærkninger vedrørende effektivering af afgørelser om udvisning, der er truffet i forbindelse med foranstaltningsdomme, samt bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse i § 50 a.

nr. 1

Med den foreslåede bestemmelse i § 22, nr. 1, nedsættes kravet til den konkrete udmålte straf fra et krav om mindst 6 års ubetinget fængsel i den gældende § 22, nr. 2, til et krav om mindst 4 års ubetinget fængsel.

En sådan nedsættelse fra mindst 6 års ubetinget fængsel til mindst 4 års ubetinget fængsel for udlændinge, der har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 7 år, samt flygtninge vil indebære en udvidet adgang til at anvende udvisning ved visse kriminalitetstyper.

Efter retspraksis vil dette bl.a. kunne få betydning i forhold til følgende kriminalitetstyper, hvor den udmålte straf typisk vil ligge mellem 4 og 5 1/2 års ubetinget fængsel:

- Overtrædelse af straffelovens § 191 vedrørende indsmugling af mængder svarende til 600 kg hash eller mere eller 500 - 1.500 gram heroin,
- forsøg på manddrab efter straffelovens § 237, jf. 21,
- visse tilfælde af overtrædelse af straffelovens § 246, jf. § 245, hvor legemsangrebet har haft så alvorlige følger, at der foreligger særdeles skærpende omstændigheder, herunder i visse tilfælde hvor den udøvede vold har medført døden,
- væbnet røveri efter straffelovens § 288, stk. 2, eller
- enkelte tilfælde af berigelseskriminalitet til meget betydelige værdier og af særlig grov beskaffenhed, jf. straffelovens § 286, stk. 2.

Med bestemmelsen i § 22, nr. 1, foreslår udvalget endvidere, at betingelsen om, at udlændingen under hensyn til den idømte straf samt arten og grovheden af den begåede kriminalitet ikke bør forblive her i landet, i den gældende bestemmelse i § 22, nr. 3, udgår.

Udvalget lægger herved vægt på, at vurderingen af grovheden og arten af den begåede kriminalitet allerede vil indgå i rettens vurdering i forbindelse med udmålingen af den konkrete forskyldte straf, som efter forslaget er det afgørende kriterium for, om udvisning skal kunne ske.

Nr. 2

Med henblik på at opnå en større gennemskuelighed og ensartethed i retsanvendelsen foreslås den gældende bestemmelse i § 22, nr. 2, om vedholdende grov kriminalitet erstattet af bestemmelserne i nr. 2 og 3, hvorved det præciseres, hvad der skal forstås ved vedholdende grov kriminalitet.

Efter den foreslåede bestemmelse i § 22, nr. 2, vil udvisning herefter kunne komme på tale, hvis udlændingen ved den aktuelle dom idømmes ubetinget straf af mindst 2 års fængsel eller efter straffelovens §§ 68-70 dømmes til anbringelse eller forvaring for flere strafbare forhold.

Det fremgår af Retsudvalgets tilføjelse til betænkning over forslag til udlændingelov afgivet den 31. maj 1983 vedrørende forståelsen af den gældende bestemmelse i § 22, nr. 2, (vedholdende grov kriminalitet), at et helt enkeltstående strafbart forhold ikke i sig selv vil kunne medføre udvisning, medmindre det har strakt sig over længere tid. Det anføres videre, at også flere forhold, der påkendes ved samme dom, kan være omfattet af bestemmelsen.

Endvidere fremhæves det af Retsudvalget, at der, hvor der foreligger flere strafbare forhold, ikke vil kunne stilles krav om, at kriminaliteten er af liageartet karakter.

Disse bemærkninger vil også være vejledende for anvendelsen af de foreslåede bestemmelser i § 22, nr. 2 og 3.

Gennemgangen af retspraksis viser, at den gældende bestemmelse i § 22, nr. 2, hovedsageligt er anvendt ved narkotikakriminalitet - herunder både i tilfælde, hvor der har været tale om en samlet pådømmelse af flere overtrædelser af straffelovens § 191, og i tilfælde, hvor den pågældende i den aktuelle sag er dømt for overtrædelse af straffelovens § 191 og tidligere er straffet for narkotikakriminalitet eller anden kriminalitet. I sagerne vedrørende overtrædelse af straffelovens § 191, hvor retten har truffet bestemmelse om udvisning, ligger de idømte straffe på mellem 2 og 10 års fængsel, ligesom det er meget varierende, hvor mange overtrædelser, der har været tale om, for at retten har anset den begåede kriminalitet for vedholdende.

Bestemmelsen er endvidere anvendt i sager, hvor der har været tale om flere sædelighedsforbrydelser. I de sager, hvor retten har truffet bestemmelse om udvisning, ligger de idømte straffe på mellem 3 og 6 års fængsel, ligesom det er meget varierende, hvor mange overtrædelser, der har været tale om, for at retten har anset den begåede kriminalitet for vedholdende.

Kravet i bestemmelsen i nr. 2 om, at der skal være tale om flere strafbare forhold, forudsætter, at udlændingen ved samme dom dømmes for mindst 2 strafbare forhold. Det er uden betydning, om de strafbare forhold i anklageskriftet teknisk er opført som et eller flere forhold. Det afgørende er, om der er tale om flere overtrædelser. Således vil eksempelvis manddrab (eller forsøg på manddrab) i forbindelse med et væbnet røveri være at betragte som to strafbare forhold. På tilsvarende måde vil f.eks. flere tilfælde af indførsel eller salg af narkotika, der i anklageskriftet er beskrevet som ét forhold, i bestemmelsens forstand være at betragte som flere strafbare forhold.

Det må endvidere kræves, at der for mindst to af de samtidigt pådømte strafbare forholdes vedkommende er tale om overtrædelser, der isoleret set ville medføre en ubetinget frihedsstraf.

Der stilles ikke krav om, at der er tale om ligeartet kriminalitet.

Nr.3

Efter den foreslåede bestemmelse i § 22, nr. 3, vil udvisning kunne ske, hvis udlændingen idømmes ubetinget straf af mindst 2 års fængsel og tidligere her i landet er idømt ubetinget fængselsstraf.

Det vil være tilstrækkeligt, at den pågældende i den aktuelle sag dømmes for et enkeltstående strafbart forhold, og at den pågældende én gang tidligere er idømt en ubetinget frihedsstraf.

Der stilles ikke krav om, at der er tale om ligeartet kriminalitet.

Bliver det i forbindelse med strafudmålingen i en sag aktuelt at udløse en reststraf fra en tidligere dom, vil den idømte fællesstraf være afgørende for,

om udvisningsreglernes krav til den konkret forskyldte straf er opfyldt, jf. herved straffelovens § 40, stk. 1, og § 61, stk. 2.

Er den pågældende eksempelvis prøveløsladt med en reststraf på 6 måneder, og fastsættes der en fællesstraf af fængsel i 2 år, vil betingelserne for udvisning være opfyldt. Den konkret forskyldte straf, der er afgørende for, om udvisning vil kunne ske, omfatter således både straffen for den pådømte kriminalitet i den aktuelle sag og reststraffen fra den tidligere sag.

I overensstemmelse med princippet i straffelovens § 81, stk. 3, ophører gentagelsesvirkningen, når der er forløbet 5 år, efter at den tidligere straf er udstået. Ved betingede domme vil fristen skulle regnes fra den endelige dom.

Til § 23

Der er med den foreslåede ændring af indledningen til § 23, hvorved "kun" udgår, ikke tilsigtet nogen realitetsændring. Ændringen er alene en konsekvens af, at bestemmelsen om udvisning af hensyn til statens sikkerhed, som efter de gældende regler er placeret i § 22, efter forslaget flyttes til § 25.

Med henblik på at bringe opholdslængden i udlændingelovens § 23 i overensstemmelse med udlændingelovens bestemmelser om inddragelse og nægtelse af forlængelse af en opholdstilladelse i § 19, stk. 2, og § 11, stk. 2, hvorefter en tidsbegrænset opholdstilladelse, der er meddelt med henblik på varigt ophold, efter 3 års ophold hverken kan inddrages eller nægtes forlænget, foreslås kravet til opholdstiden efter bestemmelsen i § 23 ændret fra "mere end 4 år" til "mere end 3 år".

Denne nedsættelse af kravet til opholdstiden indebærer isoleret betragtet, at udlændinge, der lovligt har opholdt sig i landet mere end 3 år, men ikke over 4 år, opnår en bedre beskyttelse mod udvisning end efter de gældende regler, idet de herefter vil være beskyttet mod udvisning efter reglerne i § 23 i stedet for efter § 24.

I bestemmelsen er der endvidere foretaget en begrænsning af, hvilke foran-

staltningsdomme der kan medføre, at der træffes bestemmelse om udvisning.

Efter bestemmelserne i § 23, nr. 2-4, kan der herefter kun træffes bestemmelse om udvisning i forbindelse med en foranstaltningsdom, såfremt der er tale om en dom til anbringelse eller forvaring, jf. straffelovens §§ 68-70.

Der henvises nærmere til de almindelige bemærkninger vedrørende effektivering af afgørelser om udvisning, der er truffet i forbindelse med foranstaltningsdomme, afsnit 11, samt til bemærkningerne til de foreslåede bestemmelser i § 22 og § 50 a.

Nr. 2

Som konsekvens af forslaget om at nedsætte strafniveauet i den gældende bestemmelse i § 22, nr. 3, (efter forslaget § 22, nr. 1), fra mindst 6 til mindst 4 års ubetinget fængsel, finder udvalget, at kravet til strafniveauet i den gældende bestemmelse i § 23, nr. 3, (efter forslaget § 23, nr. 2) tilsvarende bør nedsættes fra mindst 4 til mindst 2 års ubetinget fængsel.

En sådan sænkning af strafniveauet for udlændinge, der har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 3 år, vil indebære en udvidet adgang til at anvende udvisning ved visse kriminalitetstyper.

Efter retspraksis vil dette bl.a. kunne få betydning for følgende kriminalitetstyper, hvor straffen typisk vil ligge mellem 2 og 3 1/2 års ubetinget fængsel:

- Overtrædelse af straffelovens § 191 vedrørende indsmugling af mængder svarende til 40 - 250 kg hash eller 200 - 500 gram heroin,
- visse grovere tilfælde af voldtægt efter straffelovens § 216, stk. 1, herunder voldtægt i forbindelse med overtrædelse af straffelovens § 222,
- overtrædelse af straffelovens § 246, jf. § 245, hvor legemsangrebet har været af grov beskaffenhed eller har haft alvorlige følger. Straffen vil i disse tilfælde typisk ligge på op til 3 1/2 års fængsel,
- enkelte tilfælde af overtrædelse af § 245, stk. 1, hvor legemsangrebet er af

- særlig farlig karakter, eksempelvis hvor der er anvendt skydevåben,
- visse grovere tilfælde af overtrædelse af straffelovens § 288, stk. 1, (f.eks. røveri, hvor der har været tale om en stor berigelse, eller røveri over for banker, hvor der har været anvendt attrappistol), eller
 - enkelte tilfælde af berigelseskriminalitet til meget betydelige værdier og af særlig grov beskaffenhed, jf. straffelovens § 286, stk. 1 og 2.

Udvalget foreslår endvidere bestemmelsen i § 23, nr. 2, affattet således, at betingelsen i den gældende bestemmelse i § 23, nr. 3, om, at udlændingen under hensyn til den idømte straf samt arten og grovheden af den begåede kriminalitet ikke bør forblive her i landet, ophæves.

Udvalget lægger herved vægt på, at vurderingen af grovheden og arten af den begåede kriminalitet allerede vil indgå i rettens vurdering i forbindelse med udmålingen af den konkrete forskyldte straf, som efter forslaget er det afgørende kriterium for, om udvisning skal kunne ske.

Nr.3

Efter den foreslåede bestemmelse i § 23, nr. 3, vil udvisning kunne ske, hvis udlændingen ved den aktuelle dom idømmes ubetinget straf af mindst 1 års fængsel eller efter straffelovens §§ 68-70 dømmes til anbringelse eller forvaring for flere strafbare forhold.

Kravet om, at der skal være tale om flere strafbare forhold, forudsætter, at udlændingen ved samme dom dømmes for mindst 2 strafbare forhold. Det er uden betydning, om de strafbare forhold i anklageskriftet teknisk er opført som et eller flere forhold. Det afgørende er, om der er tale om flere overtrædelser. Således vil eksempelvis manddrab (eller forsøg på manddrab) i forbindelse med et væbnet røveri være at betragte som to strafbare forhold. På tilsvarende måde vil f.eks. flere tilfælde af indførsel eller salg af narkotika, der i anklageskriftet er beskrevet som ét forhold, i bestemmelsens forstand være at betragte som flere strafbare forhold.

Det må endvidere kræves, at der for mindst to af de samtidigt pådømte strafbare forholds vedkommende er tale om overtrædelser, der isoleret set ville medføre en ubetinget frihedsstraf.

Der stilles ikke krav om, at der er tale om ligeartet kriminalitet.

Nr. 4

Efter den foreslåede bestemmelse i § 23, nr. 4, vil udvisning kunne ske, hvis udlændingen idømmes ubetinget straf af mindst 1 års fængsel og tidligere her i landet er idømt ubetinget fængselsstraf.

Det vil være tilstrækkeligt, at udlændingen i den aktuelle sag dømmes for et enkeltstående strafbart forhold, og at den pågældende én gang tidligere er idømt en ubetinget frihedsstraf.

Der stilles ikke krav om, at der er tale om ligeartet kriminalitet.

Bliver det i forbindelse med strafudmålingen i en sag aktuelt at udløse en reststraf fra en tidligere dom, vil den idømte fællesstraf være afgørende for, om udvisningsreglernes krav til den konkret forskyldte straf er opfyldt, jf. herved straffelovens § 40, stk. 1, og § 61, stk. 2.

Er den pågældende eksempelvis prøveløsladt med en reststraf på 6 måneder, og fastsættes der en fællesstraf af fængsel i 1 år, vil betingelserne for udvisning være opfyldt. Den konkret forskyldte straf, der er afgørende for, om udvisning vil kunne ske, omfatter således både straffen for den pådømte kriminalitet i den aktuelle sag og reststraffen fra den tidligere sag.

I overensstemmelse med princippet i straffelovens § 81, stk. 3, ophører gentagelsesvirkningen, når der er forløbet 5 år, efter at den tidligere straf er udstået. Ved betingede domme vil fristen skulle regnes fra den endelige dom.

Til § 24

Udvalget foreslår en ændring og en forenkling af udvisningsbetingelserne for andre udlændinge i § 24, således at alle udlændinge, der har opholdt sig i landet under 3 år, vil kunne udvises, hvis de idømmes en betinget eller ubetinget frihedsstraf.

En nedsættelse af straffniveauet til betinget eller ubetinget frihedsstraf for andre udlændinge vil navnlig i relation til udlændinge, der har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 2 år, medføre en udvidet adgang til udvisning, idet udvisning af denne gruppe af udlændinge efter de gældende regler forudsætter idømmelse af 1 års ubetinget fængsel.

Efter retspraksis vil dette bl.a. dreje sig om følgende kriminalitetstyper, hvor den idømte straf efter praksis typisk ikke vil overstige 1 års fængsel:

- Vold eller trusler om vold efter straffelovens § 119,
- overtrædelse af straffelovens § 181 (brandstiftelse),
- overtrædelse af straffelovens § 191/lov om euforiserende stoffer vedrørende indsmugling/besiddelse af kvanta svarende til 300 gram - 15 kg hash eller op til 75 gram heroin,
- voldtægt efter straffelovens § 216,
- overtrædelse af 224, jf. § 222 (anden kønslig omgængelse med mindreårige),
- overtrædelse af straffelovens § 232 (blufærdighedskrænkelse),
- vold efter straffelovens § 244,
- vold efter straffelovens § 245,
- overtrædelse af straffelovens § 252,
- trusler efter straffelovens § 266,
- berigelseskriminalitet, jf. straffelovens § 285, eller
- overtrædelse af udlændingelovens § 59, stk. 3 (bistand til ulovlig indrejse).

Ved disse overtrædelser vil der således være en udvidet adgang til anvendelse af udvisning over for udlændinge med mere end 2 års lovligt ophold samt udlændinge med fast bopæl her i landet.

Opstilling af ens udvisningsbetingelser for hele denne gruppe af udlændinge, navnlig i relation til gruppen af udlændinge, der har opholdt sig her i landet i mere end 2 år og mindre end 3 år, vil således indebære en udvidelse af adgangen til udvisning.

Udvalget lægger imidlertid i denne forbindelse afgørende vægt på, at der i flere sager end hidtil ved anvendelsen af udlændingelovens § 26 skal fore-

tages en konkret vurdering af, om udlændingens tilknytning her til landet findes at burde medføre, at beslutning om udvisning undlades. En person, der har haft opholdstilladelse her i landet af en vis varighed, men under 3 år, vil således konkret kunne nyde en højere grad af beskyttelse end en udlænding med kortvarigt eller midlertidigt ophold her i landet.

Der vil herunder særligt skulle lægges vægt på, om den pågældende har stiftet familie her i landet, og om den pågældende har en nærmere tilknytning til det danske samfund, herunder gennem deltagelse i arbejdsmarkedet, uddannelse m.v.

I bestemmelsen er der endvidere foretaget en begrænsning af, hvilke foranstaltningsdomme der kan medføre, at der træffes bestemmelse om udvisning.

Efter bestemmelsen i § 24, nr. 2, kan der herefter kun træffes bestemmelse om udvisning i forbindelse med en foranstaltningsdom, såfremt der er tale om en dom til anbringelse eller forvaring, jf. straffelovens §§ 68-70.

Der henvises herom nærmere til de almindelige bemærkninger vedrørende effektivering af afgørelser om udvisning, der er truffet i forbindelse med foranstaltningsdomme, afsnit 11, samt til bemærkningerne til de foreslåede bestemmelser i § 22 og § 50 a.

Til § 25

Bestemmelsen i § 25 om udvisning på grund af hensynet til statens sikkerhed svarer til den gældende bestemmelse i § 22, nr. 1.

Til § 25 a

Udvalget har i relation til de gældende bestemmelser om udvisning i § 25 (svarende til forslaget § 25 a, nr. 1 og 2) noteret sig, at bestemmelserne i praksis ikke anvendes over for personer, der har opholdstilladelse her i landet, og at disse udvisningsgrunde i praksis alene anvendes over for personer på korttidsophold.

På denne baggrund foreslår udvalget, at bestemmelsernes anvendelsesområde begrænses til udlændinge, som ikke har haft lovligt ophold her i landet i længere tid end de sidste 6 måneder.

Gennemgangen af praksis i kapitel 9, afsnit 2.4, viser, at den gældende bestemmelse i § 25, stk. 2, nr. 1, om udvisning af udlændinge, der på grund af alkoholmisbrug jævnligt har givet anledning til ulempe for andre eller til forstyrrelse af ro og orden, kun sjældent anvendes i praksis, og at man i sådanne tilfælde i praksis i stedet anvender bestemmelsen om afvisning på grund af subsistensløshed i § 28, stk. 1, nr. 4.

Udvalget finder på denne baggrund ikke, at der er behov for at opretholde bestemmelsen i § 25, stk. 2, nr. 1, og foreslår således bestemmelsen ophævet.

Stk. 1, nr. 1

Udvalget finder ikke, at bestemmelsen i den gældende § 25, stk. 1, om udvisning på grund af ulovlig næring, der efter forarbejderne tog sigte på tattere, betlere og musikanter, er tidssvarende. Udvalget har desuden noteret sig, at bestemmelsen i praksis i dag som alt overvejende hovedregel anvendes ved mindre berigelseskriminalitet og i visse tilfælde ved toldlovsovertrædelser.

På denne baggrund foreslås bestemmelsen i § 25, stk. 1, ændret således, at udvisningsgrundene begrænses til de i praksis forekommende situationer, jf. den foreslåede bestemmelse i § 25 a.

Der vil herefter kunne ske udvisning på grund af berigelseskriminalitet, der er omfattet af straffelovens § 276 (tyveri), § 284, jf. § 276, (hæleri med hensyn til tyveri) og § 279 (bedrageri) samt ved indsmugling i strid med toldlovens bestemmelser, jf. toldlovens § 73, stk. 2, jf. stk. 1, nr. 1, jf. forslagets § 25 a, stk. 1, nr. 1.

Med henblik på en tydeliggørelse af de situationer, hvor udvisning efter bestemmelsen vil kunne komme på tale, foreslås det, at det præciseres i lov-

teksten, at beslutning om administrativ udvisning forudsætter, at der foreligger en erkendelse fra udlændingen, eller at udlændingen er pågrebet under eller i umiddelbar tilknytning til udøvelsen af det strafbare forhold. Dette svarer til gældende administrativ praksis.

Bestemmelsen finder i overensstemmelse med gældende praksis vedrørende administrativ udvisning på grund af mindre berigelseskriminalitet som udgangspunkt anvendelse på berigelseskriminalitet, der falder ind under straffelovens § 287, eller hvor der i øvrigt kun bliver tale om bødestraf.

I tilfælde, hvor strafferammen for den begåede berigelseskriminalitet omfatter frihedsstraf, kan anklagemyndigheden rejse straffesag og under denne sag nedlægge påstand om udvisning efter den gældende bestemmelse i § 24, nr. 4 (efter forslaget § 24, nr. 2).

Efter administrativ praksis træffes der afgørelse om udvisning af udlændinge for overtrædelse af toldloven, når overtrædelsen er af professionel karakter, hvilket bl.a. kan være tilfældet, hvis udlændingen tidligere er straffet for tilsvarende forhold, eller overtrædelsen er sket med henblik på videre salg. Toldlovsovertrædelser, hvor det undtagne afgiftsbeløb overstiger 2.000 kr., betragtes som værende af professionel karakter.

Der er ikke ved ændringen tilsigtet en ændring af administrativ praksis for udvisning på grund af toldlovsovertrædelser.

Stk. 1, nr. 2

Efter den gældende bestemmelse i § 25, stk. 2, nr. 2, kan en udlænding, der ulovligt besidder eller bruger euforiserende stoffer, udvises. Bestemmelsen anvendes i praksis til at holde udlændinge, der søger hertil for at købe eller sælge euforiserende stoffer, og som derved medvirker til at opretholde handlen med disse stoffer, ude fra landet.

Efter lov om euforiserende stoffer er det strafbart at indføre og udføre, sælge, købe, udlevere, modtage, fremstille, forarbejde og besidde euforiserende stoffer og stoffer, der kan omdannes til stoffer med euforiserende virkning. Brug af euforiserende stoffer er således ikke i sig selv strafbart.

Adgangen til udvisning som følge af brug af euforiserende stoffer bygger i følge forarbejderne til bestemmelsen på ordensmæssige hensyn. Det er efter bestemmelsen ikke en betingelse, at den pågældende er misbruger, eller at der er tale om et jævnligt forbrug af euforiserende stoffer.

Efter administrativ praksis finder udvisning i medfør af § 25, stk. 2, nr. 2, sted ved enhver besiddelse eller brug af stoffer, der er omfattet af lov om euforiserende stoffer. Der træffes således afgørelse om udvisning ved besiddelse af selv de mindste mængder hash, marihuana, khat eller hårdere stoffer, som heroin, kokain, amfetamin eller morfinpræparater.

I den foreslåede bestemmelse i § 25 a, stk. 1, nr. 2, opretholdes adgangen til udvisning på grund af ulovlig besiddelse eller brug for euforiserende stoffer, idet det med henblik på en præcisering af de situationer, hvor udvisning efter bestemmelsen vil kunne komme på tale, foreslås, at der i lovtæksten indsættes en bestemmelse om, at beslutning om administrativ udvisning forudsætter, at der foreligger en erkendelse fra den pågældende, eller at der i øvrigt foreligger en særlig bestyrket mistanke om ulovlig besiddelse eller brug af euforiserende stoffer.

Ved en særlig bestyrket mistanke forstås, at der foreligger en høj grad af bevis for, at den pågældende besidder (har besiddet) eller bruger (har brugt) euforiserende stoffer. Der vil således i overensstemmelse med gældende administrativ praksis kunne ske udvisning trods manglende erkendelse, såfremt den pågældende enten indvortes eller direkte på sin person findes i besiddelse af euforiserende stoffer, eller såfremt den pågældende antræffes stærkt narkotikapåvirket og har friske stikmærker på kroppen.

Stk. 2. nr. 1-3

Udvalget finder ikke, at det er hensigtsmæssigt, at der i forbindelse med afvisning efter bestemmelserne i udlændingelovens § 28, stk. 1, nr. 3-5, jf. stk. 2, kan fastsættes indrejseforbud, idet dette medfører en begrebsmæssig uklarhed i forhold til udvisning, der netop er karakteriseret ved, at der til en beslutning om udvisning knyttes et indrejseforbud.

Afvisningsgrundene i udlændingelovens § 28, stk. 1, nr. 3-5, findes endvidere at have en nær indholdsmæssig sammenhæng med de gældende bestemmelser om administrativ udvisning i udlændingelovens § 25.

På denne baggrund foreslås det, at reglerne forenkles således, at afvisningsreglerne i § 28, stk. 1, nr. 3-5, jf. stk. 2, indarbejdes i reglerne om administrativ udvisning.

Dette indebærer, at afvisningsgrundene i § 28, stk. 1, nr. 3-5, efter forslaget både vil kunne medføre udvisning og afvisning. Efter forslaget vil de tilfælde, hvor der efter gældende praksis efter indreisen træffes bestemmelse om afvisning med indrejseforbud, blive omfattet af reglerne om administrativ udvisning, medens de situationer, hvor der efter praksis træffes bestemmelse om afvisning ved indreisen af de i § 28, stk. 1, nr. 3-5, anførte grunde, fortsat vil være omfattet af afvisningsreglerne.

I relation til den gældende bestemmelse i § 28, stk. 1, nr. 3, (efter forslaget § 25 a, stk. 2 nr. 1), som tager sigte på udvisning på grund af en formodning om, at den pågældende vil tage ophold eller arbejde uden fornøden tilladelse, bemærkes, at bestemmelsen - som efter hidtidig praksis - særligt finder anvendelse på udlændinge, der tager beskæftigelse her landet uden fornøden tilladelse.

Til § 25 b

Bestemmelsen i § 25 b om udvisning på grund af ulovligt ophold svarer til den gældende bestemmelse i § 24, nr. 5.

Til § 26

Udvalget finder, at der er behov for en præcisering af bestemmelsen i udlændingelovens § 26 om de hensyn, der skal inddrages i forbindelse med en afgørelse om udvisning.

I den gældende bestemmelse findes der således at være visse uklarheder

vedrørende afgrænsningen mellem de enkelte hensyn, ligesom der for nogle af de angivne hensyns vedkommende kan konstateres et vist indholdsmæssigt sammenfald.

Det i indledningen til den gældende bestemmelse angivne hensyn (udlændingens tilhørsforhold til det danske samfund) har således en nær indholdsmæssig sammenhæng med det i den gældende bestemmelse i nr. 3 anførte hensyn (udlændingens tilknytning til landet i øvrigt). Udvalget finder, at henvisningen til hensynet til udlændingens tilhørsforhold til det danske samfund er dækkende og tilstrækkeligt, jf. den foreslåede bestemmelse i § 26, stk. 1, nr. 1.

Den gældende bestemmelse i § 26, stk. 1, nr. 2, vedrørende udlændingens personlige eller familiemæssige tilknytning til herboende danske eller udenlandske statsborgere foreslås erstattet af den i nr. 4 mere enkle bestemmelse, hvorefter det i en afgørelse om udvisning skal indgå, om udvisningen på grund af udlændingens tilknytning til herboende personer må antages at virke særligt belastende.

I vurderingen af udlændingens tilknytning til herboende personer skal i overensstemmelse med gældende praksis vedrørende § 26, stk. 1, nr. 2, indgå, om den pågældende er gift eller fast samlevende med en herboende person, og om den pågældende har børn, forældre eller søskende her i landet.

I denne vurdering vil styrken af den faktiske tilknytning til de herboende personer tillige skulle indgå. Det vil således være af betydning, hvor nært forholdet til de pågældende kan anses at være.

Udvalget har endvidere foreslået, at det i udlændingelovens § 26 præciseres, at der i overensstemmelse med forarbejderne til bestemmelsen samt under hensyntagen til Danmarks internationale forpligtelser, herunder EMRK artikel 8, i forbindelse med en afgørelse om udvisning skal lægges vægt på, om beslutningen må antages at virke særligt belastende for den pågældendes nære familiemedlemmer her i landet.

Med henblik på en tydeliggørelse heraf foreslår udvalget, at vurderingen af udvisningens konsekvenser for udlændingens herboende nære familiemed-

lemmer indsættes som et særskilt hensyn i udlændingelovens § 26, stk. 1, nr. 5.

I overensstemmelse med EMRK artikel 8 vil der således i forbindelse med afgørelsen om udvisning skulle lægges vægt på, om udlændingen her i landet har en ægtefælle, fast samlever eller mindreårige børn, som udvisningen vil have alvorlige følger for.

I vurderingen skal der bl.a. lægges vægt på, om udlændingens herboende ægtefælle, faste samlever eller mindreårige børn som følge af deres tilhørsforhold her til landet vil have særligt vanskeligt ved at følge med den udviste udlænding til dennes hjemland eller et andet land.

Endelig finder udvalget, at det bør præciseres, at det i nr. 5 (efter forslaget nr. 7) anførte hensyn vedrørende risikoen for at lide overlast i hjemlandet eller andre lande, hvor udlændingen kan ventes at tage ophold, ikke skal vedrøre asylretlige forhold.

Af forarbejderne til lov nr. 226 af 8. juni 1983, jf. Udlændingelovudvalgets betænkning nr. 968/1982, side 230-231, vedrørende baggrunden for bestemmelsen i udlændingelovens § 57, stk. 1, fremgår, at anklagemyndigheden, inden der nedlægges påstand om udvisning af en udlænding, der har opholdstilladelse i medfør af § 7, skal indhente en udtalelse fra Flygtningesnævnet, med henblik på at give retten, der skal træffe afgørelse i udvisningssagen, det bedst mulige grundlag for at tage stilling til sagens flygtningeretlige spørgsmål.

I samme betænkning, side 58 og 177, er det endvidere anført, at de hensyn, der har begrundet opholdstilladelse efter §§ 7-8, normalt vil tale imod udvisning.

Flygtningesnævnet har under henvisning hertil i sine udtalelser efter udlændingelovens § 57, stk. 1, anført, at forhold i udlændingens hjemland, herunder forhold af asylretlig karakter, der på domstidspunktet kan være til hinder for udvisning, efter Flygtningesnævnets opfattelse skal vurderes af den ret, der træffer afgørelse om udvisningsspørgsmålet, jf. udlændingelovens § 26, nr. 5.

I bemærkningerne til § 32 a i lovforslag nr. L 257 til lov nr. 482 af 24. juni 1992, side 21, er det endvidere forudsat, at rettens afgørelse om udvisning af en anerkendt flygtning tillige skal indeholde en vurdering af, om udsendelse kan ske, uden at den pågældende udsættes for forfølgelse som nævnt i § 31.

Efter den foreslåede bestemmelse i § 49 a skal der forud for udsendelse af en udlænding, der har haft opholdstilladelse efter §§ 7-8, og som er udvist ved dom, af asylmyndighederne træffes afgørelse om, hvorvidt udlændingen kan udsendes, jf. udlændingelovens § 31. Prøvelsen af, om forhold i udlændingens hjemland, herunder forhold af asylretlig karakter, kan være til hinder for udvisningen, vil således efter forslaget skulle foretages af asylmyndighederne på det tidspunkt, hvor det bliver aktuelt at overveje udsendelse af udlændingen.

Udvalget finder herefter ikke, at der er behov for, at retten på domstidspunktet foretager en vurdering af de asylretlige forhold.

Der henvises nærmere til de almindelige bemærkninger, afsnit 9, samt bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse i § 49 a.

Der er ikke i øvrigt ved den foreslåede ændring af udformningen af § 26 tilset en ændring af domstolenes eller de administrative myndigheders praksis for, hvilke hensyn der skal indgå i forbindelse med en afgørelse om udvisning.

Som et led i den ændrede udformning af § 26 foreslår udvalget, at bestemmelsen i § 26, stk. 1, nr. 6, flyttes til en ny bestemmelse i § 19, stk. 6.

Bestemmelsen i den gældende § 26, nr. 6, sidste led, hvorefter der i forbindelse med en afgørelse om udvisning og inddragelse af en opholdstilladelse skal tages hensyn til udlændingens særligt svage stilling, tager efter bemærkningerne til lovforslag nr. L 150 til lov nr. 380 af 22. maj 1996 særligt sigte på udlændinge, der er stærkt fysisk eller psykisk handicappede.

Udvalget finder, at disse hensyn vil være omfattet af den foreslåede bestemmelse i § 26, nr. 3, hvorefter oplysninger om udlændingens alder, helbredstilstand og andre personlige forhold skal indgå i afgørelsen.

Udvalget finder, at det i forbindelse med en afgørelse om udvisning er vigtigt, at Udlændingestyrelsen i sin udtalelse til anklagemyndigheden til brug for påstanden om udvisning har fyldestgørende oplysninger vedrørende udlændingens personlige, familiemæssige arbejdsmæssige og opholdsmæssige forhold, idet denne udtalelse er af afgørende betydning for anklagemyndighedens påstand om udvisning, ligesom oplysningerne i udtalelsen efter praksis er af stor betydning for rettens vurdering af, om udvisning under henvisning til udlændingelovens § 26 findes at burde undlades.

Udlændingestyrelsens udtalelse afgives bl.a. på grundlag af en afhøringsrapport fra politiet om relevante hensyn efter udlændingelovens § 26 i den konkrete sag. Efter udvalgets opfattelse er det meget vigtigt, at politiets § 26-rapporter bliver så grundige og udtømmende som muligt og så vidt muligt belyser alle relevante personlige forhold, som kan have betydning for Udlændingestyrelsens afgivelse af udtalelse og dermed for rettens afgørelse af udvisningsspørgsmålet.

Til § 31

Formuleringen af bestemmelsen i § 31, stk. 2, 1. pkt, foreslås ændret således, at refoulementsforbuddet betinges af, om der foreligger omstændigheder, der er omfattet af udlændingelovens § 7, stk. 2, og ikke - som efter den gældende bestemmelse - af, om den pågældende udlænding har opholdstilladelse her i landet som de facto-flygtning.

Ved ændringen, der indebærer en udvidet beskyttelse i forhold til den gældende regel, opnås der systematisk overensstemmelse mellem stk. 1 og stk. 2 i § 31.

Til § 32

Den foreslåede ændring i stk. 1 medfører, at det fastsatte indrejseforbud knyttes til tidspunktet for den faktiske udrejse/udsendelse af landet.

I sammenhæng hermed foreslås der i loven indsat regler for fastsættelsen af længden af et indrejseforbud.

Efter den foreslåede bestemmelse i stk. 2 kan indrejseforbud i forbindelse med dom for strafbart forhold fastsættes for henholdsvis 3 år, 5 år, 10 år og for bestandig. Forslaget indebærer, at mindstevarigheden af et indrejseforbud meddelt ved dom i forhold til gældende praksis nedsættes fra 5 år til 3 år, ligesom kravene til den konkret forskyldte straf generelt forhøjes. Der vil herefter ikke gælde særlige regler for fastsættelse af indrejseforbuddets længde ved narkotikakriminalitet.

I stk. 3 foreslås samtidig, at indrejseforbud, der meddeles administrativt, fastsættes til 1 år. Dog fastsættes indrejseforbud af hensyn til statens sikkerhed som hidtil for bestandig.

Bestemmelsen i stk. 4, hvorefter det påhviler den politimyndighed, der drager omsorg for udrejsen, at udlevere en skriftlig og begrundet meddelelse om indrejseforbuddet og om strafansvaret ved overtrædelse heraf, indebærer, at udlændingen samtidig som hidtil skal gøres bekendt med indrejseforbuddets varighed. Dette skal ligeledes ske skriftligt.

I stk. 5 indsættes en bestemmelse, hvorefter et meddelt indrejseforbud uden særskilt afgørelse herom bortfalder ved meddelelse af opholdstilladelse i overensstemmelse med den foreslåede bestemmelse i § 10, stk. 2.

For nordiske statsborgere gælder, at de uden tilladelse kan indrejse og opholde sig her i landet, jf. udlændingelovens § 1. For denne gruppe udlændinge vil der således fortsat være behov for at kunne ophæve et indrejseforbud uden samtidig meddelelse af en opholdstilladelse.

På denne baggrund foreslås der i stk. 6 indsat en bestemmelse, hvorefter et indrejseforbud meddelt en nordisk statsborger senere kan ophæves, såfremt ganske særlige grunde taler derfor.

Ophævelse af et indrejseforbud efter stk. 6 vil alene kunne ske under tilsvarende betingelser, som gælder for meddelelse af opholdstilladelse efter § 6 eller § 9, jf. § 10, stk. 2.

Til § 33, stk. 8

Den gældende bestemmelse i § 33, stk. 8, hvorefter udrejse fri sten i forbindelse med udvisning ved dom regnes fra dommens afsigelse eller, hvis den pågældende ikke har været til stede ved denne, fra dommens forkyndelse, foreslås ophævet, idet bestemmelsen ikke indeholder en dækkende regulering af de i praksis forekommende situationer. I stedet foreslås der indsat en bestemmelse, hvori der tages højde for de forskellige typer af udvisningsdomme.

Efter bestemmelsen foreslås det, at udrejse fri sten fastsættes til straks og regnes fra tidspunktet for (prøve)løsladelse eller udskrivning fra institution, jf. straffelovens § 68, stk. 1, 2. og 3. pkt.

Ved udskrivning forstås, at den pågældende ikke længere er indlagt på psykiatrisk hospital. Dette omfatter også tilfælde, hvor den pågældende er udskrevet og senere vil kunne genindlægges ved overlægens beslutning. Afgørende er, om frihedsberøvelsen - eventuelt blot midlertidigt - afbrydes.

Ved betingede domme foreslås udrejse fri sten regnet fra tidspunktet for endelig dom i sagen. Udsendelse vil herefter, såfremt dommen ikke ankes, kunne ske efter ankefristens udløb. Ankes dommen, vil udsendelse kunne ske, når ankedommen er afsagt eller, såfremt den pågældende ikke har været til stede ved dommens afsigelse, fra dommens forkyndelse.

Til § 33, stk. 9

Som § 33, stk. 9, foreslås indsat en bestemmelse, der regulerer spørgsmålet om opsættende virkning ved indgivelse af ansøgning om opholdstilladelse efter den foreslåede bestemmelse i § 10, stk. 2.

Efter den foreslåede bestemmelse i § 33, stk. 9, har en ansøgning om opholdstilladelse efter § 9, jf. § 10, stk. 2, fra en udlænding med indrejseforbud herefter ikke opsættende virkning, medmindre den myndighed, der behandler ansøgningen, træffer beslutning herom.

Bestemmelsen er indsat med henblik på at markere, at meddelelse af opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 til en udlænding, der er udvist med indrejseforbud, kun vil kunne komme på tale i ganske særlige tilfælde. Adgangen til at indgive ansøgning om opholdstilladelse efter § 9 vil således ikke kunne anvendes til automatisk at få stillet effektueringen af en udvisning i bero.

Til § 49

Ændringen er en konsekvens af de foreslåede ændringer af §§ 22-24 og er således af lovteknisk karakter.

Til § 49 a

Efter den foreslåede bestemmelse i § 49 a skal Udlændingestyrelsen forud for udsendelse af en udlænding, som har haft opholdstilladelse efter §§ 7-8, og som er udvist ved dom, tage stilling til, om udsendelsen vil være i strid med § 31.

Bestemmelsen omfatter udlændinge, der forud for afgørelsen om udvisning har haft opholdstilladelse her i landet som flygtninge, og som ikke samtykker i udsendelsen. Det påhviler politiet at sørge for indhentelse af samtykke til udsendelse fra udlændingen. Giver udlændingen ikke samtykke hertil, påhviler det politiet af egen drift at forelægge spørgsmålet om, hvorvidt en udsendelse vil være i strid med § 31, for Udlændingestyrelsen.

Proceduren efter § 49 a vil i overensstemmelse med gældende praksis, jf. beskrivelsen i kapitel 13, afsnit 7.1.1., skulle iværksættes af politiet af egen drift forud for (prøve)løsladelsestidspunktet. Efter gældende praksis iværksættes proceduren 3-4 måneder før (prøve)løsladelsen. Med henblik på i videst muligt omfang at sikre, at det på (prøve)løsladelsestidspunktet er afklaret, om udsendelse kan ske, foreslår udvalget, at proceduren - som udgangspunkt - iværksættes mindst 6 måneder forud for (prøve)løsladelsestidspunktet.

Udvalget er opmærksom på, at der ved den ved lov nr. 1052 af 11. december 1996 indsatte bestemmelse i udlændingelovens § 22, nr. 4, om udvisning på grund af narkotikakriminalitet, er skabt mulighed for, at udlændinge med opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-8 vil kunne udvises på baggrund af ganske kortvarige frihedsstraffe. I denne situation vil proceduren ikke kunne iværksættes mindst 6 måneder forud for (prøve)løsledelsestidspunktet, men forudsættes iværksat, så snart der foreligger en endelig dom, således at en eventuel periode med varetægtsfængsling efter udlændingelovens § 35 bliver så kort som muligt.

En afgørelse om, at den pågældende ikke kan udsendes, skal tillige indeholde afgørelse om meddelelse eller nægtelse af opholdstilladelse efter § 7.

Udlændinge, der har givet afkald på asyl, og som på tidspunktet for afgørelsen om udvisning alene har en opholdstilladelse i Danmark på andet grundlag, er ikke omfattet af denne prøvelsesadgang. Ønsker en udlænding med opholdstilladelse på andet grundlag end asyl at påberåbe sig, at en udsendelse i henhold til udvisningsdommen vil være i strid med refolementsforbuddet i § 31, vil dette forudsætte iværksættelse af en ny asylprocedure.

Udlændingestyrelsens afgørelse efter § 49 a anses automatisk for påklaget til Flygtningenævnet og tillægges opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen, jf. herved den foreslåede bestemmelse i § 53 a, stk. 2.

Til § 50

Bestemmelsen foreslås ændret, således at adgangen til fornyet prøvelse af en beslutning om udvisning ved dom begrænses til én prøvelse.

Begæring herom fremsættes til anklagemyndigheden tidligst 6 måneder og senest 2 måneder, før udvisningen kan forventes iværksat.

Ved overskridelse af den fastsatte frist vil spørgsmålet om ophævelse af udvisningsbeslutningen imidlertid fortsat kunne indbringes for retten, såfremt fristoverskridelsen må anses at være undskyldelig. Dette vil f.eks. være

tilfældet, såfremt udlændingen på grund af sygdom eller lignende grunde, som ikke kan lægges den pågældende til last, har været forhindret i at fremsætte begæringen rettidigt.

Til § 50 a

Med den foreslåede bestemmelse foreslås der indført en efterfølgende retlig procedure for prøvelse af, om en udvisning, der er bestemt i forbindelse med en foranstaltningsdom, skal ophæves. Prøvelsen skal ske, såfremt der bliver tale om foranstaltningsændringer, der indebærer eller giver mulighed for udskrivning, jf. straffelovens § 72.

Efter den foreslåede bestemmelse skal retten træffe bestemmelse om ophævelse af udvisningen, hvis udlændingens helbredsmæssige tilstand afgørende taler imod, at udsendelse finder sted.

Til brug for rettens afgørelsen skal der tilvejebringes lægefaglige erklæringer om den pågældendes helbredsmæssige tilstand, herunder om det hidtidige behandlingsforløb og om karakteren af og behovet for fortsat behandling, om konsekvenserne af, at behandlingsforløbet afbrydes, samt om mulighederne for i hjemlandet at kunne opnå (fortsat) behandling.

Der vil herunder kunne lægges vægt på, om udlændingen er i en tilstand, hvor det efter de lægelige vurderinger i sagen kan befrygtes, at den pågældende vil begå personfarlig kriminalitet, såfremt behandlingsforløbet afbrydes.

Til brug for rettens vurdering af mulighederne for i hjemlandet at kunne opnå (fortsat) behandling kan anklagemyndigheden via Udenrigsministeriet indhente oplysninger om behandlingsmulighederne i hjemlandet.

Retten vil endvidere bl.a. kunne lægge vægt på, hvor lang tid der er forløbet siden den oprindelige dom om udvisning, ligesom karakteren og grovheden af den kriminalitet, der begrundede beslutningen om udvisning vil kunne tillægges betydning. Endelig vil der i forbindelse med prøvelsen kunne lægges vægt på, om der foreligger hensyn i udlændingelovens § 26, som taler for, at udvisningen ophæves.

Domstolene skal endvidere på sædvanlig vis ved afgørelsen påse, at en gennemførelse af udvisningen er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, herunder særligt om udsendelse af en udvist udlænding, der fortsat må antages at have et behov for psykiatrisk behandling, vil kunne være i strid med EMRK artikel 3, der indeholder et forbud mod "umenneskelig behandling". Der henvises nærmere herom til udvalgets overvejelser i kapitel 18, afsnit 7.6.

I forbindelse med en sag om endelig ophævelse af foranstaltningen efter straffelovens § 72 kan der ikke efter den foreslåede § 50 a træffes bestemmelse om ophævelse af udvisningen. I disse tilfælde vil udvisningen således kunne effektueres umiddelbart efter foranstaltningens ophævelse, medmindre der foreligger sådanne omstændigheder, at betingelserne for ophævelse af udvisningen efter § 50 er opfyldt.

Muligheden for ophævelse af udvisningen efter den foreslåede bestemmelse i § 50 a udelukker således ikke, at udlændingen - såfremt der er indtrådt væsentlige ændringer i den pågældendes forhold - kan begære spørgsmålet om udvisningens ophævelse indbragt for retten efter § 50.

Til § 53 a

I § 53 a, nr. 4, foreslås indsat en bestemmelse, hvorefter kompetencen til at træffe afgørelse efter den foreslåede bestemmelse i § 49 a som klageinstans tillægges Flygtningenævnet.

I stk. 2 foreslås indsat en bestemmelse, hvorefter Udlændingestyrelsens afgørelse om, at udsendelse ikke vil være i strid med § 31, automatisk skal anses for påklaget til Flygtningenævnet, ligesom klagen skal tillægges opsættende virkning.

Til § 57

Som en konsekvens af, at det ikke længere vil skulle indgå i domstolenes overvejelser i forbindelse med udvisning på grund af strafbart forhold at

vurdere, om udlændingen (fortsat) risikerer asylrelevant forfølgelse i hjemlandet, foreslås bestemmelsen i § 57, stk. 1, hvorefter Flygtningenævnet afgiver en udtalelse til brug for domstolsbehandlingen, ophævet.

Som en konsekvens af, at Flygtningenævnet ikke længere vil skulle afgive udtalelse til brug for straffesagen, foreslås den gældende bestemmelse i § 57, stk. 3, (efter forslaget § 57, stk 2) ændret således, at oplysninger om en udlændings strafbare forhold i disse tilfælde alene kan videregives til Udlændingestyrelsen.

Med henblik på at sikre, at domstolene i forbindelse med en fornyet prøvelse efter § 50 af en beslutning om udvisning får adgang til relevante oplysninger vedrørende udlændingens personlige, familiemæssige og øvrige forhold, således at afgørelsen kan træffes på et fyldestgørende grundlag, foreslås der i § 57, stk. 1, indsat en bestemmelse om, at anklagemyndigheden i disse sager er forpligtet til at indhente en udtalelse fra Udlændingestyrelsen.

Konsekvensændringer

De foreslåede ændringer til bestemmelserne om udvisning i §§ 22-25 indebærer, at følgende bestemmelser, hvori der er henvisninger til §§ 22-25 som konsekvens heraf skal ændres:

§ 35, nr. 1, § 36, stk. 1, § 48, stk. 2, § 51, stk. 2, § 52, stk. 1, nr. 3 og 4.

Ikrafttræden

Det foreslås, at loven træder i kraft den X.X. 19XX.

Overgangsbestemmelsen i stk. 2, indebærer, at bestemmelserne i § 10, stk. 1, § 19, stk. 6, §§ 22-26, § 32, stk. 1-3, § 33, stk. 8, § 49, § 50 a, ophævelsen af § 57, stk. 1, samt § 57, stk. 2, alene finder anvendelse, såfremt det forhold, der begrundes udvisningen, foreligger eller er begået efter lovens ikrafttræden.

Ved udvisning på grund af strafbart forhold vil tidspunktet for det strafbare forhold (gerningstidspunktet) således være afgørende for, om loven finder anvendelse.

Når en lovovertrædelse skal pådømmes ved domstolene, kan der imidlertid i forbindelse med en afgørelse om udvisning efter §§ 22, nr. 2, eller § 23, nr. 1, jf. § 22, nr. 2, eller § 23, nr. 3, eller § 24, nr. 1, jf. § 22, nr. 2, eller § 23, nr. 3, lægges vægt på tidligere domme for strafbart forhold, uanset at det strafbare forhold er begået forud for lovens ikrafttræden.

Overgangsbestemmelsen i stk. 3 indebærer, at ansøgninger om administrativ ophævelse af et indrejseforbud, der er indgivet inden lovens ikrafttræden, fortsat vil skulle behandles efter bestemmelsen i § 32, stk. 4.

Overgangsbestemmelsen i stk. 4 indebærer, at bestemmelserne i § 50, stk. 1, 2. og 3. pkt., og § 57, stk. 1, 2. pkt., ikke finder anvendelse for udlændinge, der inden lovens ikrafttræden første gang har fremsat begæring om udvisningens ophævelse.

Dette indebærer, at en udlænding, der inden lovens ikrafttræden efter betingelserne i den gældende bestemmelse i § 50 har fremsat én begæring over for anklagemyndigheden om fornyet prøvelse af beslutningen, efter betingelserne i den gældende bestemmelse i § 50, stk. 1, vil have adgang til, på ny én gang at indbringe spørgsmålet for retten.

Har den pågældende ikke fremsat begæring om fornyet prøvelse inden lovens ikrafttræden, sker prøvelsen efter betingelserne i den foreslåede bestemmelse i § 50, hvilket indebærer at prøvelsesadgangen begrænses til én prøvelse. Udlændingen skal i forbindelse med indgivelse af en begæring efter § 50 om ophævelse af udvisningen til anklagemyndigheden vejledes om den ændrede prøvelsesadgang.

Den foreslåede ændring af § 53 a har virkning for afgørelser efter § 49 a, jf. § 31, der træffes efter lovens ikrafttræden. Alle sager vedrørende prøvelse af, om en udsendelse vil være i strid med § 31, vil herefter - uanset tidspunktet for udlændingens indrejse og ansøgning om opholdstilladelse - skulle afgøres af Udlændingestyrelsen i 1. instans med klageadgang til Flygtningenævnet.

Kapitel 20

Udvalgets øvrige overvejelser vedrørende udlændingelovens **udvisningsregler**

20.1. Indledning

I kapitel 18 og 19 har udvalget foreslået en række ændringer og forenklinger af udlændingelovens regler om udvisning.

Som forudsat i udvalgets kommissorium opstilles i dette kapitel en model om generelle udvidelser i adgangen til at udvise på grund af kriminalitet samt en model om særlige udvidelser af udvisningsadgangen for visse kriminalitetsformer. Endvidere har udvalget i overensstemmelse med kommissoriet opstillet en model om indførelse af vægtningsregler i forbindelse med udlændingelovens § 26.

De i dette kapitel opstillede modeller er ikke omfattet af udvalgets forslag og skal således alene betragtes som eksempler på, hvordan bestemmelser, der indeholder yderligere ændringer i udvisningsreglernes opbygning og kriterierne for udvisning, vil kunne udformes.

Som det fremgår af gennemgangen i kapitel 17 og kapitel 18, afsnit 3, er de gældende regler i udlændingeloven om udvisning ved dom som følge af kriminalitet opbygget således, at der ved afgørelsen af, om en udlænding, der er dømt for kriminalitet, skal udvises, skal foretages en afvejning af på den ene side interessen i, at den dømte ikke forbliver i landet, og på den anden side udlændingens interesse i at forblive i Danmark. Udlændingelovens udvisningsregler afspejler denne afvejning, idet reglerne i §§ 22-24, som beskrevet i kapitel 17, afsnit 3.2., generelt bygger på et princip om, at udlændinge, der lovligt har opholdt sig i landet gennem længere tid, er sikret en videre beskyttelse mod udvisning, end udlændinge, der har opholdt sig i landet i en kortere periode. Der stilles således større krav til længden af den idømte straf og til lovovertrædelsens art og grovhed, for at udvisning af udlændinge med længere tids ophold kan finde sted. Personer med opholds-

tilladelse efter udlændingelovens §§ 7-8, (flygtninge) er dog - uanset opholdets længde - omfattet af den mest kvalificerede beskyttelse mod udvisning. Med vedtagelsen af § 22, nr. 4, i lov nr. 1052 af 11. december 1996 er dette princip imidlertid blevet fraveget.

Der sker således - som udgangspunkt - en trinvis skærpelse af betingelserne for udvisning af udlændinge, der i kraft af et længerevarende ophold i Danmark har opnået en fastere tilknytning til landet.

Efter kommissoriet skal udvalget foretage en vurdering af, om der er grundlag for at ændre de gældende bestemmelser om udvisning, herunder om afvejningen af, om udvisning skal finde sted, bør foretages ud fra andre kriterier. Udvalget er i den forbindelse særskilt blevet anmodet om at vurdere, i hvilket omfang specifikke hensyn, som f.eks. gentagen kriminalitet, personfarlig kriminalitet og narkotikakriminalitet, samt en eventuel udvisningskonsekvenser for den pågældendes familie kan indgå med større vægt i afgørelsen om udvisning.

En ændret afvejning af betingelserne for udvisning kan ske på flere måder. Udvalget har med udgangspunkt i kommissoriet set på følgende modeller for en ændret afvejning af betingelserne for udvisning:

- En generel udvidelse af adgangen til udvisning som følge af kriminalitet.
- En udvidelse af adgangen til udvisning for særlige kriminalitetsformer eller for gentagen kriminalitet, uden at de almindelige betingelser for udvisning er opfyldt.
- Ændret vægtning af de humanitære hensyn i udlændingelovens 26.

Model A indeholder et eksempel på regulering af de generelle betingelser for udvisning på grund af kriminalitet, idet der i kriterierne for udvisning er foretaget en reduktion af betydningen af opholdets længde i kombination med en generel nedsættelse af kravet til strafniveauet.

Model B indeholder et eksempel på en bestemmelse, der indeholder en udvidelse i muligheden for udvisning for visse særlige kriminalitetsformer.

Model C indeholder et eksempel på indførelse af en vægtningsregel i udlændingelovens § 26 i forbindelse med afgørelser om udvisning ved særlige kriminalitetsformer.

Beskrivelsen i dette kapitel er herefter opbygget således:

I afsnit 20.2. behandles spørgsmålet om en generel udvidelse af adgangen til udvisning som følge af kriminalitet.

I afsnit 20.3. behandles spørgsmålet om særlige udvidelser af adgangen til udvisning for visse kriminalitetsformer. I afsnit 20.4. behandles spørgsmålet om en vægtningsregel i udlændingelovens § 26 i forbindelse med udvisning ved særlige kriminalitetsformer.

I afsnit 20.5. opstilles modeller for udformning af lovbestemmelser.

20.2. Generel udvidelse af adgangen til udvisning som følge af kriminalitet

Som beskrevet i kapitel 18, afsnit 3.2., om udvalgets overvejelser om forholdet mellem strafværdighed og udvisning som udtryk for samfundets misbilligelse af den begåede kriminalitet finder udvalget, at længden af den konkret forskyldte straf som generelt udgangspunkt er velegnet som kriterium for, om en udlænding med en nærmere bestemt opholdstid i landet skal kunne udvises.

Udvalget tilslutter sig, at udlændinge, der gennem et længerevarende ophold har en nærmere tilknytning til det danske samfund, som udgangspunkt bør nyde en større beskyttelse mod udvisning, end udlændinge med et mere kortvarigt ophold her i landet.

Der kan foretages en generel udvidelse af adgangen til udvisning som følge af kriminalitet inden for den bestående systematik ved at ændre på forholdet mellem længden af udlændingens ophold i landet og kravene til den konkrete idømte straf/strafferammen for den begåede forbrydelse, som er opstillet i udlændingelovens §§ 22-24.

Ved at nedsætte kravet til den konkret forskyldte straf for en gruppe med en bestemt opholdstid opnås, at en række kriminalitetsformer, der efter gældende ret ikke eller kun sjældent begrundes udvisning, i højere grad vil kunne medføre udvisning. En generel nedsættelse af kravene til den konkret forskyldte straf i forhold til forskellige opholdslængder vil medføre, at der i flere sager vil kunne nedlægges påstand om udvisning, således at afgørelsen af, om der skal udvises, herefter i flere tilfælde vil bero på en konkret, individuel vurdering af hensynene i § 26.

Idet der henvises til udvalgets overvejelser i kapitel 18, afsnit 3, om afvejningen mellem behovet for at kunne udvise på grund af den begåede kriminalitet og udlændingens interesse i at forblive i landet, finder udvalget, at en nedsættelse af kravene til den konkret forskyldte straf tilsvarende vil medføre, at hensynene i § 26 vil komme til at indgå i afgørelsen om udvisning i et større antal sager.

Foretager man derimod en generel forhøjelse af kravet til den konkret forskyldte straf, vil dette medføre, at der i færre sager vil kunne nedlægges påstand om udvisning, idet de objektive betingelser for udvisning ikke vil være opfyldt. Dette vil således indebære, at en række kriminalitetsformer, der efter gældende ret begrundes udvisning, ikke i samme omfang vil kunne medføre udvisning, ligesom afgørelsen om udvisning formentlig i færre sager vil komme til at bero på en vurdering af hensynene i § 26.

En anden måde at udvide den generelle adgang til udvisning på er at nedsætte de tidsmæssige grænser for længden af udlændingens ophold her i landet som betingelse for, hvornår der kan ske udvisning.

Udvalget har i den forbindelse set på de gældende reglers systematik, hvorefter udvisning knyttes sammen med længden af udlændingens ophold her i landet.

De gældende regler om udvisning ved dom indeholder 4 gradueringer af beskyttelsesniveauet alene på grundlag af opholdstidens længde inddelt i følgende intervaller; ophold i 0-2 år, lovligt ophold i 2-4 år, lovligt ophold i 4-7 år og lovligt ophold i mere end 7 år.

Det bemærkes i den forbindelse, at opholdstidens længde tillige er et hensyn, der efter udlændingelovens § 26 indgår i vurderingen af, om en udvisning må antages at virke særlig belastende.

Udvalget har i sit forslag i kapitel 19 til ændring af udlændingelovens bestemmelser om udvisning foreslået, at der fremover alene anvendes 3 opholdslængder. Efter forslaget anvendes således lovligt ophold i mere end de sidste 7 år, lovligt ophold i mere end de sidste 3 år og ophold i op til 3 år. Der henvises herom nærmere til udvalgets overvejelser i kapitel 18, afsnit 3.7. og 3.8.

Ved en yderligere reduktion i antallet af opholdslængder, således at der f.eks. alene anvendes 2 opholdslængder, f.eks. ophold i indtil 3 år og ophold i mere end 3 år, forudsættes vurderingen af, om hensynene i udlændingelovens § 26 taler imod udvisning, at ville få en mere central rolle i retsanvendelsen.

Ved en sådan graduering af beskyttelsen vil de mest skærpede krav til længden af den konkret forskyldte straf herefter være gældende ved opholdstider på mere end 3 år.

En ændret regulering af udvisningsbetingelserne ved at reducere antallet af opholdslængder i udvisningsreglerne til 2 - ophold i mere end 3 år og ophold i indtil 3 år - kan foretages på to måder; enten ved at udvide beskyttelsen i § 22 til at omfatte hele gruppen af udlændinge med ophold her i landet i mere end 3 år, eller ved at lade hele denne gruppe af udlændinge være omfattet af beskyttelsen i § 23.

Vælger man herefter den model at udvide beskyttelsen i den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 22 til at omfatte udlændinge med ophold her i landet i mere end 3 år, vil det medføre, at visse kriminalitetstyper, som i dag ville kunne føre til udvisning efter bestemmelsen § 23, ikke længere ville kunne medføre udvisning for udlændinge med mellem 3 og 7 års ophold her i landet.

Vælger man derimod at udvide anvendelsesområdet for den gældende bestemmelse i § 23 til at omfatte udlændinge med ophold her i landet i mere

end 3 år. vil dette betyde en udvidet adgang til at anvende udvisning, særligt i forhold til udlændinge med en opholdslængde på mere end 7 år, samt flygtninge, som efter de gældende regler alene vil kunne udvises, såfremt de vedholdende har begået grov kriminalitet eller idømmes en ubetinget straf af mindst 6 års fængsel.

Efter retspraksis vil en sådan regulering af udvisningsbetingelserne bl.a. kunne få betydning i forhold til følgende kriminalitetstyper, hvor den udmålte straf typisk vil ligge mellem 4 og 5 1/2 års ubetinget fængsel:

- Overtrædelse af straffelovens § 191 vedrørende indsmugling af mængder svarende til 600 kg hash eller mere eller 500 - 1.500 gram heroin,
- forsøg på manddrab efter straffelovens § 237, jf. 21,
- visse tilfælde af overtrædelse af straffelovens § 246, jf. § 245, hvor legemsangrebet har haft så alvorlige følger, at der foreligger særdeles skærpende omstændigheder, herunder i visse tilfælde hvor den udøvede vold har medført døden,
- væbnet røveri efter straffelovens § 288, stk. 2, eller
- enkelte tilfælde af berigelseskriminalitet til meget betydelige værdier og af særlig grov beskaffenhed, jf. straffelovens § 286, stk. 2.

I forslaget til ændring af udvisningsreglerne i kapitel 19 foreslår udvalget en nedsættelse af kravet til den konkrete forskyldte straf i § 22 fra ubetinget straf af fængsel i 6 år til ubetinget straf af fængsel i 4 år, og i § 23 fra ubetinget straf af fængsel i 4 år til ubetinget straf af fængsel i 2 år. I forslaget anvendes 3 opholdslængder: ophold i mere end 7 år, ophold fra 3 til 7 år og ophold under 3 år.

Kombinerer man den af forslaget omfattede nedsættelse af kravene til den konkrete forskyldte straf inden for de enkelte opholdslængder med en reduktion i antallet af opholdslængder fra 3 til 2. vil dette kunne gøres på to måder; enten ved at udvide beskyttelsen i den foreslåede bestemmelse i § 22 til at omfatte hele gruppen af udlændinge med ophold her i landet i mere end 3 år, eller ved at lade hele denne gruppe af udlændinge være omfattet af beskyttelsen i § 23.

Vælger man den model at udvide beskyttelsen i den foreslåede bestemmel-

se i udlændingelovens § 22. hvor kravet til den konkrete forskyldte straf er 4 års fængsel, til at omfatte udlændinge med ophold her i landet i mere end 3 år, således at kravet til den konkrete forskyldte straf for hele denne gruppe vil være straf af ubetinget fængsel i 4 år, vil det i forhold til de gældende regler indebære en udvidet adgang til udvisning af udlændinge med en opholdslængde på mere end 7 år samt flygtninge. Til belysning af, hvilke kriminalitetstyper dette bl.a. vil kunne få betydning for, henvises til oversigten ovenfor vedrørende kriminalitetstyper, der efter retspraksis typisk vil medføre en ubetinget straf af fængsel mellem 4 og 5 1/2 års ubetinget fængsel.

For så vidt angår udlændinge med en opholdslængde på mellem 4 og 7 år vil en sådan ordning indebære en tilsvarende beskyttelse som efter de gældende regler, medens det for udlændinge med en opholdslængde på mellem 3 og 4 år vil indebære en udvidet beskyttelse, idet udlændinge med ophold i 2 til 4 år efter de gældende regler er omfattet af bestemmelsen i § 24, stk. 2, 2. pkt., hvorefter der vil kunne ske udvisning ved idømmelse af en straf af ubetinget fængsel i 1 år.

Lader man derimod hele gruppen af udlændinge med en opholdslængde på mere end 3 år være omfattet af den foreslåede bestemmelse i § 23. hvor kravet til den konkrete forskyldte straf er 2 års ubetinget fængsel, vil det indebære en betydelig udvidelse i adgangen til udvisning i relation til udlændinge med en opholdslængde på mere end 7 år samt flygtninge, idet kravet til den konkrete forskyldte straf vil blive nedsat fra 6 års ubetinget fængsel til 2 års ubetinget fængsel.

Efter retspraksis vil dette bl.a. kunne få betydning i forhold til følgende kriminalitetstyper, hvor den udmålte straf typisk vil ligge mellem 2 og 5 1/2 års ubetinget fængsel:

- Overtrædelse af straffelovens § 191 vedrørende indsmugling af mængder svarende til 40 kg hash eller mere eller 200 - 1.500 gram heroin,
- forsøg på manddrab efter straffelovens § 237, jf. 21,
- overtrædelse af straffelovens § 246, jf. § 245, hvor legemsangrebet har været af grov beskaffenhed eller har haft alvorlige følger, herunder hvor den udøvede vold har medført døden,
- visse grovere tilfælde af voldtægt efter straffelovens § 216, stk. 1, herunder voldtægt i forbindelse med overtrædelse af straffelovens § 222,

- væbnet røveri efter straffelovens § 288, stk. 2, og visse grovere tilfælde af overtrædelse af straffelovens § 288, stk. 1, (f.eks. røveri, hvor der har været tale om en stor berigelse, eller røveri over for banker, hvor der har været anvendt attrappistol), eller
- enkelte tilfælde af berigelseskriminalitet til meget betydelige værdier og af særlig grov beskaffenhed, jf. straffelovens § 286, stk. 1 og 2.

For udlændinge med en opholdslængde på mellem 4 og 7 år vil det betyde en udvidelse i adgangen til udvisning i forhold til de gældende regler, idet kravet til den konkrete forskyldte straf for denne gruppe vil blive nedsat fra 4 års ubetinget fængsel til 2 års ubetinget fængsel.

Efter retspraksis vil dette bl.a. kunne få betydning for følgende kriminalitetstyper, hvor straffen typisk vil ligge mellem 2 og 3 1/2 års ubetinget fængsel:

- Overtrædelse af straffelovens § 191 vedrørende indsmugling af mængder svarende til 40 - 250 kg hash eller 200 - 500 gram heroin,
- visse grovere tilfælde af voldtægt efter straffelovens § 216, stk. 1, herunder voldtægt i forbindelse med overtrædelse af straffelovens § 222,
- overtrædelse af straffelovens § 246, jf. § 245, hvor legem san grebet har været af grov beskaffenhed eller har haft alvorlige følger (straffen vil i disse tilfælde typisk ligge på op til 3 1/2 års fængsel),
- enkelte tilfælde af overtrædelse af § 245, stk. 1, hvor legem sangrebet er af særlig farlig karakter, eksempelvis hvor der er anvendt skydevåben,
- visse grovere tilfælde af overtrædelse af straffelovens § 288, stk. 1, (f.eks. røveri, hvor der har været tale om en stor berigelse, eller røveri over for banker, hvor der har været anvendt attrappistol), eller
- enkelte tilfælde af berigelseskriminalitet til meget betydelige værdier og af særlig grov beskaffenhed, jf. straffelovens § 286, stk. 1 og 2.

For udlændinge med en opholdslængde på mellem 3 og 4 år vil en sådan ordning indebære en udvidet beskyttelse, idet udlændinge med ophold i 2 til 4 år efter de gældende regler er omfattet af bestemmelsen i § 24, stk. 2, 2. pkt., hvorefter der vil kunne ske udvisning ved idømmelse af en straf af ubetinget fængsel i 1 år.

For udlændinge med en opholdslængde på mellem 2 og 3 år vil ordningen indebære en udvidelse i adgangen til udvisning, idet der herefter vil kunne ske udvisning, såfremt den pågældende idømmes frihedsstraf, medens der efter den gældende bestemmelse i § 24, stk. 2, 2. pkt., stilles krav om idømmelse af en straf af 1 års ubetinget fængsel.

Efter retspraksis vil dette bl.a. kunne få betydning for følgende kriminalitetstyper, hvor straffen typisk vil være op til 1 års ubetinget fængsel:

- Vold eller trusler om vold efter straffelovens § 119,
- overtrædelse af straffelovens § 181 (brandstiftelse),
- overtrædelse af straffelovens § 191/lov om euforiserende stoffer vedrørende indsmugling/besiddelse af kvanta svarende til 300 gram til 15 kg hash eller op til 75 gram heroin,
- voldtægt efter straffelovens § 216,
- overtrædelse af 224, jf. § 222 (anden kønslig omgængelse med mindreårige),
- overtrædelse af straffelovens § 232 (blufærdighedskrænkelser),
- vold efter straffelovens § 244,
- vold efter straffelovens § 245,
- overtrædelse af straffelovens § 252,
- trusler efter straffelovens § 266,
- berigelseskriminalitet, jf. straffelovens § 285, eller
- overtrædelse af udlændingelovens § 59, stk. 3 (bistand til ulovlig indrejse).

Udlændinge med en opholdslængde på op til 2 år vil efter denne ordning nyde samme beskyttelse som efter de gældende regler.

Ved en yderligere reduktion af kravet til den konkrete straf i § 23 fra 2 til 1 års ubetinget fængsel vil det efter retspraksis bl.a. kunne få betydning for følgende kriminalitetstyper, hvor straffen typisk vil ligge på mellem 1 og 2 års ubetinget fængsel:

- Overtrædelse af § 181,
- overtrædelse af lov om euforiserende stoffer/straffelovens § 191 vedrørende indsmugling af kvanta svarende til 15 gram - 40 kg hash eller 75 - 200 gram heroin,

- overtrædelse af straffelovens § 216 i forbindelse med overfald,
- overtrædelse af straffelovens § 222, stk. 2,
- visse tilfælde af overtrædelse af straffelovens § 245, stk. 1, (f.eks. ved knivstik på kroppen), eller
- overtrædelse af udlændingelovens § 59, stk. 3, hvor der er tale om professionel bistand til ulovlig indrejse af et større antal personer, og hvor der typisk tillige vil være tale om overtrædelse af straffelovens § 171 (dokumentfalsk).

I model A har udvalget opstillet et eksempel på udvisningsbestemmelser, hvor der samtidig med en nedsættelse af kravene til den konkrete forskyldte straf er foretaget en reduktion i antallet af opholdslængder, jf. afsnit 20.5.1.

20.3. Fremhævelse af særlige kriminalitetsformer

Udvalget har i overensstemmelse med kommissoriet behandlet spørgsmålet om at indføre bestemmelser, der giver adgang til udvisning for særlige kriminalitetsformer, uanset at de almindelige betingelser for udvisning ikke er opfyldt.

Udvalget har i den forbindelse noteret sig lov nr. 1052 af 11. december 1996 om ændring af udlændingeloven (Udvisning som følge af narkotikakriminalitet). Af pkt. 1 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget (lovforslag nr. L 24 af 3. oktober 1996) fremgår følgende:

"Indsatsen mod indførelsen og udbredelsen af narkotika i Danmark bør efter regeringens opfattelse intensiveres på **alle** områder. (Betænkningens udhævning).

Derfor har justitsministeren samtidig hermed udarbejdet forslag til ændring af lov om euforiserende stoffer med henblik på at skærpe straffen for gentagen handel med hårde stoffer.

Det er regeringens opfattelse, at det ikke er tilstrækkeligt at se på narkotikakriminaliteten som et nationalt problem. Der er typisk tale om international, organiseret kriminalitet, som bl.a. er afhængig af internationale netværk af **bagmænd, kurérer og sælgere på gadeplan**. (Betænkningens udhævning).

En bekæmpelse af narkotikakriminaliteten på nationalt plan indebærer således også, at der sættes ind mod kriminalitetens internationale forgreninger. Dette kan bl.a. ske ved at skærpe reaktionerne over for udlændinge, der under ophold her i landet dømmes for narkotikakriminalitet.

På den baggrund foreslår regeringen, at reglerne i udlændingeloven skærpes, således at der

bliver lettere adgang til at udvise udlændinge, der er dømt for narkotikakriminalitet. Herved tilgår der de "rejsende i narkotikakriminalitet" et tydeligt signal om, at vi ikke accepterer denne virksomhed."

Det har bl.a. været hensigten med lovændringen at skabe hjemmel til at udvise udenlandske gadesælgere (med en vis opholdstid i Danmark), som typisk pågribes med små mængder narkotika, og som sædvanligvis bliver idømt kortvarige frihedsstraffe, som ikke efter de generelle regler om forholdet mellem den konkrete forskyldte straf og opholdstidens længde ville kunne begrunde udvisning.

Lovændringen har således udvidet adgangen til udvisning ved dom for en kriminalitetstype, som efter sit mønster involverer et større antal personer (gadesælgere), som hver især alene begår handlinger, hvor der fastsættes en forholdsvis beskeden straf.

Udvalget har set på, hvordan sådanne udvidelser i adgangen til udvisning ved særlige kriminalitetsformer forholder sig til den generelle systematik i udlændingelovens udvisningsregler. Udlændingelovens udvisningsregler hviler som beskrevet i kapitel 17, afsnit 3.2. og kapitel 18, afsnit 3.2., på et princip om, at der er sammenhæng mellem den konkrete forskyldte straf for det begåede strafbare forhold og styrken af de hensyn, der kan begrunde udvisning.

Fraviges udlændingelovens generelle princip om forholdsmæssighed mellem straf og udvisning for visse kriminalitetstypers vedkommende, vil der forekomme tilfælde, hvor visse kriminaliserede handlinger efter den relevante straffebestemmelse alene straffes med en kortere frihedsstraf, men efter udlændingeloven kan udløse udvisning, selv om den dømte har haft et ophold af en ikke ubetydelig længde her i landet.

En ordning om særlig adgang til udvisning for visse kriminalitetstyper vil derfor indebære en fravigelse af dette princip.

Indførelse af særlige regler for visse kriminalitetsformer indebærer, at der vil kunne ske udvisning ved særlige kriminalitetsformer uden at foretage en generel sænkning af udlændingelovens krav til den konkrete forskyldte straf.

Udvalget finder, at det i udlændingeloven gældende princip om forholdsmæssighed mellem straf og udvisning generelt bør fastholdes.

Vælger man imidlertid at indføre en udvidet udvisningsadgang ved særlige kriminalitetsformer, finder udvalget, at det er vigtigt at fremhæve, at sådanne særlige regler alene bør indføres, hvor ganske særlige grunde taler derfor.

I bemærkningerne til lovforslag nr. L 24 har regeringen særligt anmodet Udvisningsudvalget om at foretage en vurdering af, hvorvidt der findes at være grundlag for at indføre en tilsvarende særlig adgang til udvisning - som ved narkotikakriminalitet - ved andre kriminalitetsformer, f.eks. terroristvirksomhed og menneskesmugling.

Udvalget finder, at sådanne vurderinger må bero på en retspolitisk afgørelse, som udvalget efter sin karakter som et teknisk ekspertudvalg ikke bør foretage.

Udvalget har imidlertid i overensstemmelse med sit kommissorium i model B opstillet et eksempel på, hvordan en udvisningsbestemmelse, der indeholder en udvidet adgang til udvisning ved visse særlige kriminalitetstyper, vil kunne udformes, jf. afsnit 20.5.2.

20.4. Indførelse af en vægtningsregel ved andre kriminalitetsformer end narkotikakriminalitet

Efter udlændingelovens § 26, stk. 1, skal der ved en afgørelse om udvisning tages hensyn til, om udvisningen må antages at virke særligt belastende. I vurderingen skal bl.a. indgå oplysninger om udlændingens tilhørsforhold til det danske samfund, herunder varigheden af udlændingens ophold her i landet, og oplysninger om udlændingens personlige og familiemæssige forhold.

Efter de gældende regler om udvisning skal domstolene i alle tilfælde, herunder også ved grov eller samfundsskadelig kriminalitet, foretage en vur-

dering af, om de i § 26, stk. 1, nævnte humanitære hensyn bør føre til, at udvisning af udlændingen undlades.

For narkotikakriminalitet er der ved lov nr. 1052 af 11. december 1996 indsat en særlig vægtningsregel i udlændingelovens § 26, stk. 2, hvorefter en udlænding, der er idømt ubetinget frihedsstraf for narkotikakriminalitet, kan udvises, medmindre de i § 26, stk. 1, nævnte forhold taler afgørende derimod. De i § 26, stk. 1, nævnte hensyn skal altså efter § 26, stk. 2, tale med afgørende styrke imod udvisning, såfremt udvisning af en udlænding, der er idømt ubetinget frihedsstraf for narkotikakriminalitet, skal undlades.

For andre kriminalitetsformer er der efter de gældende regler ingen angivelse af, med hvilken styrke karakteren af den begåede kriminalitet skal indgå i § 26-vurderingen.

Udvalget har i overensstemmelse med sit kommissorium behandlet spørgsmålet om, hvorvidt der kan være grundlag for at indføre en generel vægtningsregel i forbindelse med udvisning for strafbart forhold eller en særlig vægtningsregel svarende til § 26, stk. 2, for visse andre særlige former for kriminalitet, som vurderes at være af særlig grov eller samfundsskadelig karakter.

Udvalget finder, at den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 26, stk. 1, i sammenhæng med udvisningsreglerne indeholder en afbalanceret afvejning af de hensyn og modhensyn, der skal indgå i en afgørelse om udvisning.

Indsættelse af en generel vægtningsregel i udlændingelovens § 26, således at de i stk. 1 anførte hensyn kun vil kunne føre til undladelse af udvisning, såfremt disse taler afgørende imod udvisning, vil efter udvalgets opfattelse indsnævre domstolenes frie afvejning af de udvisningsbegrundende hensyn over for de i § 26 nævnte hensyn på en måde, som ikke findes at være forenelig med principperne i de gældende udvisningsregler.

Udvalget kan således ikke anbefale indsættelse af en generel vægtningsregel i § 26.

Spørgsmålet om, hvorvidt der findes at skulle indsættes en særlig vægtningsregel svarende til § 26, stk. 2, for visse andre særlige former for kriminalitet, beror efter udvalgets opfattelse på en retspolitisk afgørelse, som udvalget efter sin karakter som et teknisk ekspertudvalg ikke bør foretage.

Ved anvendelsen af en sådan vægtningsregel er det en forudsætning, at der ikke udvises i strid med Danmarks forpligtelser efter internationale konventioner.

Udvalget har i overensstemmelse med sit kommissorium i model C opstillet et eksempel på, hvordan en vægtningsregel ved udvisning i forbindelse med visse særlige kriminalitetstyper vil kunne udformes, jf. afsnit 20.5.3.

20.5. Modeller for udformning af lovbestemmelser

20.5.1. Model for udformning af bestemmelser, der indeholder en generel udvidelse af adgangen til udvisning som følge af kriminalitet (Model A)

Udvisningsbetingelserne vil inden for den gældende systematik kunne justeres ved anvendelse af følgende reguleringsmuligheder:

- ved en generel nedsættelse af kravene i udvisningsreglerne til den konkret forskyldte straf,
- ved en justering af opholdslængden inden for udvisningsreglernes enkelte trin vedrørende opholdets længde, eller
- ved at fjerne et eller flere trin i udvisningsreglernes inddeling vedrørende opholdets længde.

I den opstillede model har udvalget valgt at se på konsekvenserne af en generel nedsættelse af strafniveauet i udvisningsreglerne i kombination med en begrænsning af reglernes inddeling vedrørende længden af udlændingens ophold til to opholdslængden

I relation til udvalgets overvejelser vedrørende udvisningsreglernes systematik samt kriterierne for udvisning henvises til udvalgets bemærkninger til

udvalgets forslag i kapitel 19 til ændringer af udlændingelovens udvisningsbestemmelser.

Som anført i afsnit 20.2. indeholder denne model en øget vægtning af kriminalitetens grovhed ved afgørelsen om udvisning, idet den særligt høje grad af beskyttelse mod udvisning, som udlændinge med opholdstilladelse efter §§ 7-8, og udlændinge, som bor i Danmark med henblik på varigt ophold, og som lovligt har boet her i landet i mere end de sidste 7 år, nyder efter den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 22, er udeladt. I modellen anvendes der således alene to trin; lovligt ophold i mere end 3 år eller i 3 år og derunder.

Efter modellen vil det afgørende kriterium for beskyttelse mod udvisning ikke i samme grad som efter de gældende regler være længden af udlændingens ophold her i landet, men derimod om de i udlændingelovens § 26, stk. 1, anførte hensyn taler for, at udvisning bør undlades. Ved en sådan udformning af udvisningsbestemmelserne vil § 26-vurderingen således få en mere central betydning i retsanvendelsen. Lovteksten vil endvidere indeholde en mindre grad af vejledning for domstolene.

Denne model for udformning af reglerne om udvisning vil således indebære, at beskyttelsen mod udvisning i højere grad gøres afhængig af den pågældendes tilhørsforhold til landet, således at der - uanset længden af udlændingens ophold - vil skulle foretages en vurdering af udlændingens faktiske tilhørsforhold til landet.

Afskaffelse af de særligt snævre betingelser i § 22 for så vidt angår udvisning af udlændinge med opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-8 og udlændinge, som bor i Danmark med henblik på varigt ophold, og som lovligt har boet her i landet i mere end de sidste 7 år, vil - i kombination med en nedsættelse af strafniveauet (i modellen til 2 års ubetinget fængsel) for alle udlændinge, der har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 3 år, herunder for flygtninge - indebære en udvidet adgang til at anvende udvisning ved visse kriminalitetsformer.

Uanset længden af udlændingens ophold her i landet vil udlændingen således kunne risikere at blive udvist ved idømmelse af en straf af ubetinget fængsel i 2 år.

Efter retspraksis vil dette bl.a. dreje sig om følgende kriminalitetstyper, hvor straffen typisk vil ligge mellem 2 og 3 1/2 års ubetinget fængsel:

- Overtrædelse af straffelovens § 191 vedrørende indsmugling af kvanta svarende til 40 - 250 kg hash eller 200 - 500 gram heroin,
- visse grovere tilfælde af voldtægt efter straffelovens § 216, stk. 1, herunder i forbindelse med overtrædelse af straffelovens § 222,
- overtrædelse af straffelovens § 246, jf. § 245, hvor legemsangrebet har været af grov beskaffenhed eller haft alvorlige følger (straffen vil i disse tilfælde typisk ligge på op til 3 1/2 års fængsel),
- enkelte tilfælde af overtrædelse af § 245, stk. 1, hvor legemsangrebet er af særlig farlig karakter, eksempelvis hvor der er anvendt skydevåben,
- visse grovere tilfælde af straffelovens § 288, stk. 1, (f.eks. røveri, hvor der har været tale om en stor berigelse, eller røveri over for banker, hvor der har været anvendt attrappistol), eller
- berigelseskriminalitet til betydelige værdier og af særlig grov beskaffenhed, jf. straffelovens § 286, stk. 1 og 2.

Ligesom i udvalgets forslag i kapitel 19 til ændringer af udvisningsbestemmelserne er betingelserne for udvisning i § 24 i forslaget erstattet af én bestemmelse, der vedrører alle udlændinge, der lovligt har haft ophold her i landet i indtil 3 år. Dette indebærer, at udlændinge, der har opholdt sig her i landet i kortere tid end 3 år, kan udvises, hvis de idømmes en betinget eller ubetinget fængselsstraf for en lovovertrædelse, der kan medføre højere straf end hæfte.

Som beskrevet i kapitel 19 vil en sådan nedsættelse af strafniveauet til betinget eller ubetinget frihedsstraf for andre udlændinge, særligt i relation til udlændinge, der har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 2 år, medføre en udvidet adgang til udvisning, idet udvisning af denne gruppe af udlændinge efter de gældende regler forudsætter idømmelse af 1 års ubetinget fængsel.

Efter retspraksis vil dette bl.a. dreje sig om følgende' kriminalitetstyper, hvor straffen typisk vil ligge på op til 1 års ubetinget fængsel:

- Vold eller trusler om vold efter straffelovens § 119,

- overtrædelse af straffelovens § 181 (brandstiftelse),
- overtrædelse af straffelovens § 191/lov om euforiserende stoffer vedrørende indsmugling/besiddelse af kvanta svarende til 300 gram - 15 kg hash eller op til 75 gram heroin,
- voldtægt efter straffelovens § 216,
- overtrædelse af 224, jf. § 222 (anden kønslig omgængelse med mindreårige),
- overtrædelse af straffelovens § 232 (blufærdighedskrænkelse),
- vold efter straffelovens § 244,
- vold efter straffelovens § 245,
- overtrædelse af straffelovens § 252,
- trusler efter straffelovens § 266,
- berigelseskriminalitet, jf. straffelovens § 285, eller
- overtrædelse af udlændingelovens § 59, stk. 3 (bistand til ulovlig indrejse).

Ved disse overtrædelser vil der således - i modsætning til efter de gældende regler - kunne ske udvisning af udlændinge med mere end 2 års lovligt ophold samt udlændinge med fast bopæl her i landet.

Opstilling af ens udvisningsbetingelser for hele denne gruppe af udlændinge, særligt i relation til gruppen af udlændinge, der har opholdt sig her i landet i mere end 2 år og mindre end 3 år samt udlændinge med fast bopæl her i landet, vil således indebære en væsentlig udvidelse af adgangen til udvisning.

Som anført i bemærkningerne til § 24 i udvalgets forslag i kapitel 19 til ændring af udvisningsbestemmelserne lægger udvalget i denne forbindelse afgørende vægt på, at der i flere sager end hidtil ved anvendelse af udlændingelovens § 26 må forudsættes foretaget en konkret vurdering af, om udlændingens tilknytning her til landet findes at burde medføre, at beslutning om udvisning undlades. Dermed vil en udlænding, der har haft opholdstilladelse her i landet af en vis varighed, men under 3 år, konkret kunne nyde en højere grad af beskyttelse end en udlænding med kortvarigt eller midlertidigt ophold her i landet.

Der vil herunder særligt skulle lægges vægt på, om den pågældende har stif-

tet familie her i landet, og om udlændingen har en nærmere tilknytning til det danske samfund, herunder gennem deltagelse i arbejdsmarkedet, uddannelse m.v.

Udvisningsbestemmelser, der indeholder en generel nedsættelse af udvisningsbetingelserne, idet der er foretaget en generel nedsættelse af strafniveauet og en begrænsning i antallet af opholdslængder, vil kunne udformes på følgende måde:

Model A

§ 22. En udlænding, som har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 3 år, og en udlænding med opholdstilladelse efter §§ 7-8 kan udvises, hvis:

- 1) Udlændingen idømmes ubetinget straf af mindst 2 års fængsel eller efter straffelovens §§ 68-70 dømmes til anbringelse eller forvaring.
- 2) Udlændingen for flere strafbare forhold idømmes ubetinget straf af mindst 1 års fængsel eller efter straffelovens §§ 68-70 dømmes til anbringelse eller forvaring.
- 3) Udlændingen idømmes ubetinget straf af mindst 1 års fængsel eller efter straffelovens §§ 68-70 dømmes til anbringelse eller forvaring og tidligere her i landet er idømt ubetinget fængselsstraf eller anden strafferetlig foranstaltning af frihedsberøvende karakter.

§ 23. Andre udlændinge kan udvises:

- 1) Af de grunde, der er nævnt i § 22.
- 2) Hvis udlændingen idømmes betinget eller ubetinget frihedsstraf eller efter straffelovens §§ 68-70 dømmes til anbringelse eller forvaring.

Bemærkninger til model A

De gældende udvisningsregler bygger generelt på et princip om, at udlændinge, der lovligt har opholdt sig i landet gennem længere tid, er sikret en videre beskyttelse mod udvisning, end udlændinge, der har opholdt sig i

landet i en kortere periode. Der stilles således større krav til længden af den idømte straf og til lovovertrædelsens art og grovhed for, at udvisning af udlændinge med længere tids ophold kan finde sted. Personer med opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-8 (flygtninge) er altid omfattet af den mest kvalificerede beskyttelse mod udvisning, dog ikke ved narkotikakriminalitet, jf. udlændingelovens § 22, nr. 4.

I den opstillede model foretages i kombination med, at udvisningsreglernes inddeling vedrørende længden af udlændingens ophold begrænses til to opholdslængder, en generel nedsættelse af strafniveauet i udvisningsreglerne.

Som anført i afsnit 20.2. indeholder denne model en øget vægtning af kriminalitetens grovhed ved udvisningsafgørelsen, idet de særligt snævre betingelser i udlændingelovens § 22 for udvisning af udlændinge med opholdstilladelse efter §§ 7-8 og udlændinge, som bor i Danmark med henblik på varigt ophold, og som lovligt har boet her i landet i mere end de sidste 7 år, er udeladt, således at der alene anvendes to trin i udvisningsreglerne; lovligt ophold i mere end 3 år og i 3 år eller derunder.

Efter modellen vil det afgørende kriterium for beskyttelse mod udvisning ikke i samme grad som efter de gældende regler være længden af den pågældendes ophold her i landet, men derimod om de i udlændingelovens § 26 anførte hensyn taler for, at udvisning bør undlades.

Denne model for udformning af reglerne om udvisning vil således indebære, at beskyttelsen mod udvisning i flere sager gøres afhængig af den pågældendes tilhørsforhold her til landet, således at der - uanset længden af udlændingens ophold - vil skulle foretages en vurdering af udlændingens faktiske tilhørsforhold her til landet.

Til § 22

Bestemmelsen indeholder en generel nedsættelse af strafniveauet i de gældende udvisningsregler i §§ 22 og 23, ligesom den særlige beskyttelse for udlændinge, der er meddelt opholdstilladelse efter §§ 7-8, og udlændinge, som bor i Danmark med henblik på varigt ophold, og som lovligt har boet her i landet i mere end de sidste 7 år, ophæves.

I § 22, som gælder alle udlændinge med lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 3 år, nedsættes straffniveauet til 2 års fængsel.

Dette indebærer i forhold til den gældende bestemmelse i § 22 en nedsættelse af straffniveauet fra 6 til 2 års fængsel, og i forhold til den gældende bestemmelse i § 23, som omfatter udlændinge, som bor i Danmark med henblik på varigt ophold, og som lovligt har boet her i landet i mere end de sidste 4 år, en nedsættelse af straffniveauet fra 4 til 2 års fængsel.

For udlændinge med en opholdslængde på mellem 3 og 4 år vil modellen indebære en udvidet beskyttelse, idet udlændinge med ophold i 2 til 4 år efter de gældende regler er omfattet af bestemmelsen i § 24, stk. 2, 2. pkt, hvorefter der vil kunne ske udvisning ved idømmelse af ubetinget fængsel i 1 år.

Det må med nedsættelsen af kravet til den konkret forskyldte straf forventes, at flere sager vedrørende udlændinge med længerevarende lovligt ophold her i landet vil blive indbragt for domstolene med påstand om udvisning, ligesom nedsættelsen af kravet til den konkret forskyldte straf må forventes at indebære, at flere udlændinge med lovligt ophold i mere end 3 år vil blive udvist.

Bestemmelsen må endvidere vurderes at medføre, at afgørelsen af, om udvisning skal ske, i flere sager end efter de gældende regler vil bero på en konkret vurdering af, om udlændingens tilknytning her til landet efter udlændingelovens § 26 findes at burde føre til, at udvisning undlades.

Der vil herunder særligt skulle lægges vægt på, om den pågældende har stiftet familie her i landet, og om udlændingen har en nærmere tilknytning til det danske samfund, herunder gennem deltagelse i arbejdsmarkedet, uddannelse m.v.

Afgørelse om udvisning skal endvidere træffes under hensyntagen til Danmarks internationale forpligtelser, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

For udlændinge, der er omfattet af EF/EØS-reglerne, vil der kun kunne ske

udvisning, i det omfang dette er foreneligt med EF-reglerne, jf. udlændingelovens § 2, stk. 3.

Der skal herunder i forbindelse med en afgørelse om udvisning af en udlænding, der er omfattet af EF/EØS-reglerne, foretages et konkret skøn over, om de omstændigheder, som har ført til domfældelsen, indebærer en aktuel og alvorlig trussel mod den offentlige orden.

Til § 23

Betingelserne for udvisning i denne bestemmelse vedrører alle udlændinge, der lovligt har haft ophold her i landet i 3 år og derunder.

Dette indebærer, at udlændinge, der har opholdt sig her i landet i til og med 3 år, kan udvises, hvis de idømmes en betinget eller ubetinget frihedsstraf.

For udlændinge med en opholdslængde på mellem 2 og 3 år vil modellen indebære en udvidet adgang til udvisning, idet der herefter vil kunne ske udvisning, såfremt den pågældende idømmes betinget eller ubetinget frihedsstraf, medens der efter den gældende bestemmelse i § 24, stk. 2, 2. pkt., stilles krav om idømmelse af 1 års ubetinget fængsel.

For udlændinge med fast bopæl her i landet vil bestemmelsen ligeledes indebære en udvidet adgang til udvisning, idet der efter den gældende bestemmelse i § 24, nr. 3, stilles krav om idømmelse af højere straf end hæfte, medens der efter modellens bestemmelse i § 23 vil kunne ske udvisning ved idømmelse af såvel hæfte som fængsel.

Det må med nedsættelsen af kravet til den konkret forskyldte straf forventes, at flere sager vedrørende udlændinge med lovligt ophold i indtil 3 år vil blive indbragt for domstolene med påstand om udvisning, ligesom nedsættelsen af kravet til den konkret forskyldte straf må forventes at indebære, at flere udlændinge med lovligt ophold i indtil 3 år vil blive udvist.

Bestemmelsen må endvidere vurderes at medføre, at afgørelsen af, om udvisning skal ske, i flere sager end efter de gældende regler vil bero på en

konkret vurdering af, om udlændingens tilknytning her til landet efter udlændingelovens § 26 findes at burde føre til, at udvisning undlades.

Der vil ved denne vurdering særligt skulle lægges vægt på, om den pågældende har stiftet familie her i landet, og om udlændingen har en nærmere tilknytning til det danske samfund, herunder gennem deltagelse i arbejdsmarkedet, uddannelse m.v.

Afgørelse om udvisning skal endvidere træffes under hensyntagen til Danmarks internationale forpligtelser, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

For udlændinge, der er omfattet af EF/EØS-reglerne, vil der kun kunne ske udvisning, i det omfang dette er foreneligt med EF-reglerne, jf. udlændingelovens § 2, stk. 3.

Der skal herunder i forbindelse med en afgørelse om udvisning af en udlænding, der er omfattet af EF/EØS-reglerne, foretages et konkret skøn over, om de omstændigheder, som har ført til domfældelsen, indebærer en aktuel og alvorlig trussel mod den offentlige orden.

20.5.2. Model for udformning af bestemmelser, der indeholder en udvidet adgang til udvisning ved visse særlige kriminalitetsformer, uanset at de almindelige betingelser for udvisning ikke er opfyldt (Model B)

Udvalget er ved sit kommissorium og ved bemærkningerne til lov nr. 1052 af 11. december 1996 blevet anmodet om at vurdere, om der er grundlag for at indføre en særlig adgang til udvisning ved f.eks. personfarlig kriminalitet, terroristvirksomhed og menneskesmugling, samt om at opstille modeller for, hvordan sådanne bestemmelser i givet fald vil kunne udformes.

En fravigelse af udlændingelovens generelle princip om forholdsmæssighed mellem straf og udvisning for visse særlige kriminalitetsformer vil kunne medføre, at der vil forekomme tilfælde, hvor visse overtrædelser alene straffes med en kortere frihedsstraf, medens overtrædelsen efter udlændingeloven kan udløse udvisning, selv om den pågældende har haft et længerevarende ophold her i landet.

Ved indførelse af særlige udvisningsregler for visse kriminalitetsformer vil der kunne ske udvisning ved særlige kriminalitetsformer uden at foretage en generel sænkning af udlændingelovens krav til den konkret forskyldte straf som betingelse for udvisning.

På baggrund af sit kommissorium har udvalget udformet et eksempel på, hvordan udvisningsbestemmelser, der indeholder en særlig adgang til udvisning ved særlige kriminalitetsformer, vil kunne udformes.

De medtagne kriminalitetsformer er alene eksempler og dermed ikke udtryk for en særlig vurdering fra udvalgets side af, at netop disse kriminalitetsformer bør kunne føre til udvisning.

Som person farlig kriminalitet har udvalget medtaget alvorlige forbrydelser mod liv og legeme, jf. straffelovens § 237, § 246 og § 245, og alvorlige forbrydelser mod kønssædeligheden, jf. straffelovens § 216 og § 222.

Som terroristvirksomhed har udvalget medtaget forbrydelser, der retter sig mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, jf. straffelovens kapitel 13, samt flykapring, jf. straffelovens § 183 a, der som oftest vil være en forbrydelse, der anvendes som led i terroristlignende virksomhed.

Endelig har udvalget i overensstemmelse med bemærkningerne til lov nr. 1052 af 11. december 1996 i eksemplet medtaget menneskesmugling, jf. udlændingelovens § 59, stk. 3.

I relation til udvisning på grund af terroristvirksomhed bemærkes, at der efter de gældende regler i forhold til alle udlændinge - uanset længden af disses ophold her i landet - vil være mulighed for administrativ udvisning af hensyn til statens sikkerhed.

Det bemærkes videre, at det for flere af de medtagne kriminalitetsformer, herunder særligt forbrydelser mod statens sikkerhed og grov personfarlig kriminalitet f.eks. overtrædelse af straffelovens § 237 og straffelovens § 216, stk. 2, gælder, at disse efter retspraksis typisk vil medføre en så høj straf, at de almindelige betingelser for udvisning ved dom normalt vil være opfyldt.

Det skal videre fremhæves, at der efter udvalgets forslag i kapitel 19 til ændring af bestemmelserne i §§ 22-23, hvorefter kravet til den konkrete forskyldte straf for udlændinge med mere end 7 års lovligt ophold her i landet nedsættes fra 6 til 4 års ubetinget fængsel, og kravet til den konkrete forskyldte straf for udlændinge med mere end 3 års lovligt ophold her i landet nedsættes fra 4 til 2 års ubetinget fængsel, ikke vil være det samme behov for udvidelse af udvisningsadgangen ved særlige kriminalitetsformer, idet der efter forslaget vil være mulighed for udvisning for kriminalitet med et lavere straffniveau. Dette vil f.eks. gælde for overtrædelser af straffelovens §216, § 222 og §246.

Den opstillede model for udvidelse af udvisningsadgangen ved særlige kriminalitetsformer er alene et eksempel på en model, hvori særlige kriminalitetsformer indgår. Modellen er således ikke udtryk for en retspolitisk stillingtagen til, om der bør indføres en udvidet adgang til udvisning ved særlige kriminalitetsformer, eller for en vurdering af, om netop disse kriminalitetsformer bør kunne føre til en udvidet udvisningsadgang.

I eksemplet er den ved lov nr. 1052 af 11. december 1996 vedtagne bestemmelse om udvisning som følge af narkotikakriminalitet i § 22, nr. 4, af lovtekniske grunde flyttet til modellens § 23, således at der samlet i denne bestemmelse opregnes de forskellige særlige kriminalitetsformer, der vil kunne begrunde udvisning, uden at de sædvanlige udvisningsbetingelser er opfyldt.

Model B

§ 22. En udlænding, som har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 3 år, og en udlænding med opholdstilladelse efter §§ 7-8 kan udvises, hvis:

- 1) Udlændingen idømmes ubetinget straf af mindst 2 års fængsel eller efter straffelovens §§ 68-70 dømmes til anbringelse eller forvaring.
- 2) Udlændingen for flere straffbare forhold idømmes ubetinget straf af mindst 1 års fængsel eller efter straffelovens §§ 68-70 dømmes til anbringelse eller forvaring.
- 3) Udlændingen idømmes ubetinget straf af mindst 1 års fængsel eller efter

straffelovens §§ 68-70 dømmes til anbringelse eller forvaring og tidligere her i landet er idømt ubetinget fængselsstraf eller anden strafferetlig foranstaltning af frihedsberøvende karakter.

§ 23. En udlænding kan endvidere udvises, hvis:

- 1) Udlændingen for overtrædelse af lov om euforiserende stoffer eller straffelovens § 191 eller § 191 a idømmes en ubetinget frihedsstraf eller efter straffelovens §§ 68-70 dømmes til anbringelse eller forvaring.
- 2) Udlændingen for overtrædelse af straffelovens §§ 111-116 eller § 118 eller for overtrædelse af straffelovens § 183 a idømmes en ubetinget frihedsstraf eller efter straffelovens §§ 68-70 dømmes til anbringelse eller forvaring.
- 3) Udlændingen for overtrædelse af straffelovens § 216, § 216, jf. § 224 eller § 225, § 222, eller § 222, jf. § 224 eller § 225, idømmes en ubetinget frihedsstraf eller efter straffelovens §§ 68-70 dømmes til anbringelse eller forvaring.
- 4) Udlændingen for overtrædelse af straffelovens § 237, § 246 eller § 245 idømmes en ubetinget frihedsstraf eller efter straffelovens §§ 68-70 dømmes til anbringelse eller forvaring.
- 5) Udlændingen for overtrædelse af udlændingelovens § 59, stk. 3, idømmes en ubetinget frihedsstraf eller efter straffelovens §§ 68-70 dømmes til anbringelse eller forvaring.

§ 24. Andre udlændinge kan udvises:

- 1) Af de grunde, der er nævnt i § 22.
- 2) Hvis udlændingen idømmes betinget eller ubetinget frihedsstraf eller efter straffelovens §§ 68-70 dømmes til anbringelse eller forvaring.

Bemærkninger til model B

Bestemmelserne i §§ 22 og 24 i denne model svarer til bestemmelserne i §§ 22 og 23 i model A. Der henvises således til bemærkningerne til disse bestemmelser i model A.

Til § 23

Med bestemmelsen i § 23 fraviges udlændingelovens generelle princip om forholdsmæssighed mellem straf og udvisning for visse særlige kriminalitetsformer.

Indførelsen af særlige regler for visse kriminalitetsformer indebærer, at der vil kunne ske udvisning ved særlige kriminalitetsformer uden at foretage en generel sænkning af udlændingelovens krav til den konkret forskyldte straf.

Ved overtrædelse af en af de i § 23 opregnede bestemmelser vil der således - uanset varigheden af udlændingens ophold her i landet - i forbindelse med idømmelse af en ubetinget frihedsstraf for overtrædelsen kunne ske udvisning.

Bestemmelsen vil således indebære, at der vil forekomme tilfælde, hvor visse overtrædelser alene straffes med en kortere frihedsstraf, mens overtrædelsen efter udlændingeloven kan udløse udvisning, selv om udlændingen har haft et længerevarende ophold her i landet.

I bestemmelsen i § 23 er som eksempler på kriminalitetsformer, hvortil der knyttes en udvidet udvisningsadgang, medtaget visse alvorlige forbrydelser mod liv og legeme, jf. straffelovens § 237, § 246 og § 245, og visse alvorlige forbrydelser mod kønssædeligheden, jf. straffelovens § 216 og § 222.

I modellen er endvidere medtaget forbrydelser, der retter sig mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder m.v., jf. straffelovens kapitel 13, samt flykapring, jf. straffelovens § 183 a, og endelig menneskesmugling, jf. udlændingelovens § 59, stk. 3.

I relation til udvisning på grund af forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder bemærkes det, at der efter de gældende regler i forhold til alle udlændinge - uanset længden af disses ophold her i landet - vil være mulighed for administrativ udvisning af hensyn til statens sikkerhed.

Det bemærkes videre, at det for flere af de medtagne kriminalitetsformer, herunder ved forbrydelser mod statens sikkerhed og ved grov personfarlig kriminalitet, f.eks. overtrædelse af straffelovens § 237 og straffelovens § 216, stk. 2, gælder, at disse efter retspraksis typisk vil medføre en så høj straf, at de almindelige betingelser for udvisning ved dom normalt vil være opfyldt, uanset hvilken udvisningsbestemmelse der finder anvendelse.

I overensstemmelse med principperne i straffelovens § 21, stk. 1, om strafbart forsøg, og straffelovens § 23, stk. 1, om strafbar medvirken, vil forsøg på og medvirken til overtrædelse af de i § 23 omhandlede strafbestemmelser ligeledes kunne begrunde udvisning, såfremt der for overtrædelsen idømmes en ubetinget frihedsstraf.

Bestemmelsen i § 23 må antages at indebære, at afgørelsen af, om udvisning skal ske, i flere sager end efter de gældende regler vil komme til at bero på en konkret vurdering af udlændingens tilknytning her til landet efter udlændingelovens § 26.

Der vil ved denne vurdering særligt skulle lægges vægt på, om den pågældende har stiftet familie her i landet, og om udlændingen har en nærmere tilknytning til det danske samfund, herunder gennem deltagelse i arbejdsmarkedet, uddannelse m.v.

Afgørelse om udvisning skal endvidere træffes under hensyntagen til Danmarks internationale forpligtelser, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

For udlændinge, der er omfattet af EF/EØS-reglerne, vil der kun kunne ske udvisning, i det omfang dette er foreneligt med EF-reglerne, jf. udlændingelovens § 2, stk. 3.

Der skal herunder i forbindelse med en afgørelse om udvisning af en udlænding, der er omfattet af EF/EØS-reglerne, foretages et konkret skøn over, om de omstændigheder, som har ført til domfældelsen, indebærer en aktuel og alvorlig trussel mod den offentlige orden.

20.5.3. Model for udformning af bestemmelser, hvorved der indføres en vægtningsregel i udlændingelovens § 26 i forbindelse med udvisning ved særlige kriminalitetsformer (Model C)

Efter udlændingelovens § 26, stk 1, skal der ved en afgørelse om udvisning tages hensyn **til**, om udvisningen må antages at virke særlig belastende. I vurderingen skal bl.a. indgå oplysninger om udlændingens tilhørsforhold til det danske samfund, herunder varigheden af udlændingens ophold her i landet, og oplysninger om udlændingens personlige og familiemæssige forhold.

Efter de gældende regler om udvisning skal domstolene i alle tilfælde, herunder også ved grov eller samfundsskadelig kriminalitet, foretage en vurdering af, om de i § 26 nævnte humanitære hensyn bør føre til, at udvisning af udlændingen undlades.

Med henblik på en tydeliggørelse af de enkelte hensyns indbyrdes vægtning har udvalget set på, om der kunne være anledning til at ændre opbygningen i udlændingelovens § 26, således at de i bestemmelsen opregnede hensyn vægtes i forhold til hinanden.

Udvalget har imidlertid ikke fundet, at en udskillelse af visse af de i bestemmelsen opregnede humanitære hensyn som vigtigere end andre vil være hensigtsmæssig. Udvalget har herved lagt vægt på, at det bør være de i den konkrete sag foreliggende omstændigheder, der som udgangspunkt er afgørende for, hvilke af de i § 26 anførte hensyn der tillægges betydning for afgørelsen i den konkrete sag.

Udvalget har i overensstemmelse med sit kommissorium endvidere vurderet, om der kan være grundlag for at indføre en generel vægtningsregel i forbindelse med udvisning for strafbart forhold, eller en særlig vægtningsregel svarende til § 26, stk. 2, for visse andre særlige former for kriminalitet, som vurderes at være af særlig grov eller samfundsskadelig karakter.

Udvalget finder, at den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 26, stk. 1, i sammenhæng med udvisningsreglerne indeholder en afbalanceret

afvejning af de hensyn og modhensyn, der skal indgå i en afgørelse om udvisning.

Indsættelse af en generel vægtningsregel i udlændingelovens § 26, således at de i stk. 1 anførte hensyn kun undtagelsesvist vil kunne føre til undladelse af udvisning, vil efter udvalgets opfattelse begrænse domstolenes frie afvejning af de udvisningsbegrundende hensyn over for de i § 26 nævnte hensyn.

Udvalget kan således ikke anbefale indsættelse af en generel vægtningsregel i § 26.

Afgørelsen af, om der bør indsættes en særlig vægtningsregel - svarende til § 26, stk. 2, - for visse særlige former for kriminalitet, må efter udvalgets opfattelse - på tilsvarende måde som vurderingen af, om der bør indføres en særlig udvidet udvisningsadgang ved visse kriminalitetsformer - bero på en retspolitisk stillingtagen, som udvalget efter sin karakter som et teknisk ekspertudvalg ikke bør foretage.

Udvalget skal i forbindelse med spørgsmålet om indførelse af særlige vægtningsregler for de i udlændingelovens § 26, stk. 1, opregnede humanitære hensyn fremhæve, at de hensyn, som sådanne vægtningsregler vil omfatte, alene vil være de i bestemmelsen i § 26 opregnede hensyn. Vægtningerne vil således ikke have nogen betydning for de danske myndigheders forpligtelse til i forbindelse med en afgørelse om udvisning at inddrage hensyn, der følger af internationale konventioner og aftaler m.v., herunder EMRK artikel 3 og 8.

Det nedenfor opstillede eksempel på udformning af en bestemmelse, der indeholder en særlig vægtning af hensynene i udlændingelovens § 26 ved visse kriminalitetsformer, er således ikke udtryk for en stillingtagen fra udvalgets side til, at der bør indføres sådanne særlige vægtningsregler ved de i eksemplet opregnede eller andre kriminalitetsformer.

Model C

§ 22. En udlænding, som har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 3 år, og en udlænding med opholdstilladelse efter §§ 7-8 kan udvises, hvis:

- 1) Udlændingen idømmes ubetinget straf af mindst 2 års fængsel eller efter straffelovens §§ 68-70 dømmes til anbringelse eller forvaring.
- 2) Udlændingen for flere strafbare forhold idømmes ubetinget straf af mindst 1 års fængsel eller efter straffelovens §§ 68-70 dømmes til anbringelse eller forvaring.
- 3) Udlændingen idømmes ubetinget straf af mindst 1 års fængsel eller efter straffelovens §§ 68-70 dømmes til anbringelse eller forvaring og tidligere her i landet er idømt ubetinget fængselsstraf eller anden strafferetlig foranstaltning af frihedsberøvende karakter.

§ 23. En udlænding kan endvidere udvises, hvis:

- 1) Udlændingen for overtrædelse af lov om euforiserende stoffer eller straffelovens § 191 eller § 191 a idømmes en ubetinget frihedsstraf eller efter straffelovens §§ 68-70 dømmes til anbringelse eller forvaring.
- 2) Udlændingen for overtrædelse af straffelovens §§ 111-116 eller § 118 eller for overtrædelse af straffelovens § 183 a idømmes en ubetinget frihedsstraf eller efter straffelovens §§ 68-70 dømmes til anbringelse eller forvaring.
- 3) Udlændingen for overtrædelse af straffelovens § 216, § 216, jf. § 224 eller § 225, § 222, § 222, jf. § 224 eller § 225, idømmes en ubetinget frihedsstraf eller efter straffelovens §§ 68-70 dømmes til anbringelse eller forvaring.
- 4) Udlændingen for overtrædelse af straffelovens § 237, § 246 eller § 245 idømmes en ubetinget frihedsstraf eller efter straffelovens §§ 68-70 dømmes til anbringelse eller forvaring.
- 5) Udlændingen for overtrædelse af udlændingelovens § 59, stk. 3, idømmes en ubetinget frihedsstraf eller efter straffelovens §§ 68-70 dømmes til anbringelse eller forvaring.

§ 24. Andre udlændinge kan udvises:

- 1) Af de grunde, der er nævnt i § 22.
- 2) Hvis udlændingen idømmes betinget eller ubetinget frihedsstraf eller efter straffelovens §§ 68-70 dømmes til anbringelse eller forvaring.

§ 26. Ved afgørelsen om udvisning skal der tages hensyn til, om udvisningen må antages at virke særligt belastende, navnlig på grund af:

- 1) udlændingens tilhørsforhold til det danske samfund, herunder om udlændingen er kommet her til landet som barn eller ganske ung,
- 2) varigheden af udlændingens ophold her i landet,
- 3) udlændingens alder, helbredstilstand og andre personlige forhold,
- 4) udlændingens tilknytning til herboende personer,
- 5) udvisningens konsekvenser for udlændingens herboende nære familiedlemmer,
- 6) udlændingens manglende eller ringe tilknytning til hjemlandet eller andre lande, hvor udlændingen kan ventes at tage ophold,
- 7) risikoen for, at udlændingen, uden for de i § 7, stk. 1 og 2, nævnte tilfælde, vil lide overlast i hjemlandet eller andre lande, hvor udlændingen kan ventes at tage ophold.

Stk 2. Ved en afgørelse om udvisning for strafbart forhold, der er omfattet af § 23, kan de i stk. 1 anførte hensyn kun undtagelsesvis føre til undladelse af udvisning.

Bemærkninger til model C

Bestemmelserne i §§ 22 og 24 i denne model svarer til bestemmelserne i §§ 22 og 23 i model A (samt §§ 22 og 24 i model B). Der henvises til bemærkningerne til §§ 22 og 23 i model A.

Bestemmelsen i § 23 i denne model svarer til bestemmelsen i § 23 i model B. Der henvises således til bemærkningerne til § 23 i model B.

Til § 26

Efter den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 26, stk. 1, skal der ved en afgørelse om udvisning tages hensyn til, om udvisningen må antages at virke særlig belastende. I vurderingen skal bl.a. indgå oplysninger om udlændingens tilhørsforhold til det danske samfund, herunder varigheden af udlændingens ophold her i landet, og oplysninger om udlændingens personlige og familiemæssige forhold.

Efter de gældende regler om udvisning skal domstolene i alle tilfælde, herunder også ved grov eller samfundsskadelig kriminalitet, foretage en vurdering af, om de i § 26, stk. 1, nævnte humanitære hensyn bør føre til, at udvisning af udlændingen undlades.

Med bestemmelsen i § 26, stk. 2, sker der en vægtning af de hensyn, der er opregnet i § 26, stk. 1. Vægtningsreglen indebærer, at de i § 26, stk. 1, opregnede hensyn kun undtagelsesvis skal kunne føre til undladelse af udvisning, såfremt udlændingen har begået en af de kriminalitetsformer, som er nævnt i den særlige bestemmelse i § 23.

Der vil herefter ved idømmelse af en ubetinget frihedsstraf for en af de i bestemmelsen i § 23 omfattede kriminalitetsformer som udgangspunkt skulle ske udvisning - uanset varigheden af udlændingens ophold her i landet. Kun særlige forhold efter § 26 vil herefter kunne føre til, at udvisning undlades.

Om der foreligger sådanne særlige forhold, at hensynene i § 26 kan føre til, at der undtagelsesvis ikke skal ske udvisning efter § 23, 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 i § 26 nævnte hensyn.

Det skal fremhæves, at vægtningsreglen skal anvendes i overensstemmelse med danske myndigheders forpligtelser til i forbindelse med en afgørelse om udvisning at inddrage hensyn, der følger af internationale konventioner og aftaler m.v., herunder EMRK artikel 3 og 8.

De i § 26 i nævnte hensyn, herunder til udlændingens familiemæssige tilknytning til Danmark, vil således tale imod udvisning i det omfang dette følger af internationale forpligtelser, jf. artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Kapitel 21

Sammenfatning

21.1. Grundlaget for udvalgets overvejelser og anbefalinger

Udvalget har i sit arbejde lagt stor vægt på at tilvejebringe et fyldestgørende grundlag for udvalgets vurderinger af de gældende regler om og praksis for udvisning.

Med henblik på en vurdering af de overordnede hensyn bag udlændingelovens bestemmelser om udvisning, herunder af om reglerne i retsanvendelsen findes at virke i overensstemmelse med deres formål, har udvalget i kapitel 3 foretaget en gennemgang af den historiske baggrund for udvisningsreglerne og af Folketingets drøftelser af spørgsmål, der relaterer sig til udvisning.

Det kan konstateres, at udvisningsreglernes indhold og anvendelse - såvel i forbindelse med udformningen af reglerne i 1983 som efterfølgende - har været genstand for stor politisk bevågenhed.

Selv om udvisningsreglerne siden vedtagelsen i 1983 har været genstand for megen debat, er reglerne - bortset fra vedtagelsen af lov nr. 1052 af 11. december 1996 om ændring af udlændingeloven (Udvisning på grund af narkotikakriminalitet) og lov nr. 380 af 22. maj 1996 om ændring af udlændingeloven (Opholdstilladelser til voldsramte kvinder m.v.) - ikke ændret siden 1983.

Udvalget har i kapitlerne 4-5 beskrevet de gældende materielle og procesuelle regler om udvisning og har herunder redegjort for bestemmelsernes forarbejder med henblik på en nærmere fortolkning og afgrænsning af reglernes anvendelsesområde.

Endvidere har udvalget på baggrund af oplysninger fra Rigspolitechefen og Udlændingestyrelsen i kapitel 6 medtaget en række statistiske oplysninger vedrørende antallet af udvisningsafgørelser. For så vidt angår udvisning ved

dom vedrører de statistiske oplysninger perioden 1991-1995, medens oplysningerne vedrørende administrativ udvisning dækker perioden 1988-1996.

Det fremgår af opgørelserne over antallet af domstolsbestemte udvisninger, at hovedparten af udvisningerne angår udlændinge på korttidsophold her i landet (i 1995 175 personer), medens der kun i begrænset omfang træffes beslutning om udvisning af fastboende udlændinge (i 1995 16 personer).

Af opgørelsen over antallet af sager, hvori Udlændingestyrelsen har afgivet udtalelse, fremgår det, at styrelsen i hovedparten af sagerne har anbefalet, at der skulle nedlægges påstand om udvisning efter udlændingelovens § 24, nr. 4, medens kun få sager vedrører påstand om udvisning efter udlændingelovens § 23 og påstand om opretholdelse af en udvisningsbeslutning i forbindelse med prøvelse efter lovens § 50.

Opgørelsen over antallet af administrative udvisninger viser, at langt hovedparten af sagerne vedrører udvisning efter udlændingelovens § 24, nr. 5, om ulovligt ophold her i landet, og udvisning efter § 25, stk. 1, om ulovlig næring.

I kapitel 7 har udvalget beskrevet praksis for udvisning ved dom som følge af strafbart forhold.

Gennemgangen af retspraksis vedrørende udvisning ved dom omfatter 329 domme afsagt i perioden fra den 1. oktober 1983 til den 31. oktober 1996, hvor anklagemyndigheden i forbindelse med straffesagen har nedlagt påstand om udvisning.

Den overvejende del af sagerne vedrører afgørelser om udvisning efter udlændingelovens § 24, nr. 4, der bl.a. omfatter udlændinge på korttidsophold og udlændinge med et såkaldt "processuelt ophold" her i landet, herunder asylansøgere.

Gennemgangen af retspraksis viser, at domstolene i hovedparten af sagerne, der vedrører grovere kriminalitetsformer, træffer bestemmelse om udvisning, medmindre der foreligger hensyn som nævnt i udlændingelovens § 26 af en ganske særlig styrke. I hovedparten af de gennemgåede sager,

hvori anklagemyndigheden har nedlagt påstand om udvisning i forbindelse med sager om manddrab, grovere tilfælde af røveri og narkotikakriminalitet, har domstolene således truffet bestemmelse om udvisning i forbindelse med straffesagen.

Gennemgangen viser, at størstedelen af sagerne om udvisning ved dom vedrører udlændinge, der straffes for overtrædelse af straffelovens § 191.

I relation til anvendelsen af udlændingelovens § 26 viser gennemgangen af retspraksis, at de hensyn, der oftest henvises til i retternes præmisser i forbindelse med spørgsmålet om udvisning, er længden af udlændingens ophold her i landet samt udlændingens familiemæssige tilknytning til herboende personer, herunder navnlig ægtefælle og mindreårige børn.

I nogle sager har retten endvidere som begrundelse for frifindelse for påstanden om udvisning henvist til udlændingens personlige tilknytning til landet. Momenter, som domstolene herved har lagt vægt på, har bl.a. været, om udlændingen er kommet til landet som barn eller ung og således har haft en del af sin opvækst her i landet. I nogle sager, hvor retten har undladt at tage påstanden om udvisning til følge, har retten endvidere henvist til udlændingens alder og helbredsmæssige forhold.

Udvalget har på baggrund af praksisgennemgangen kunnet konkludere, at domstolene anvender reglerne om udvisning ved dom i overensstemmelse med intentionerne bag disse og herunder konkret foretager en vurdering af, om der foreligger hensyn som nævnt i udlændingelovens § 26, der bør føre til, at udvisning undlades, jf. herved kapitel 17.

I kapitel 8 er Udlændingestyrelsens virksomhed vedrørende afgivelse af udtalelser til brug for anklagemyndighedens påstand om udvisning beskrevet.

I kapitel 9 har udvalget beskrevet Udlændingestyrelsens og Indenrigsministeriets praksis i relation til administrativ udvisning.

Gennemgangen af praksis for administrativ udvisning viser, at udvisning på grund af ulovlig næring, jf. udlændingelovens § 25, stk. 1, er den administrative udvisningsgrund, der oftest fører til, at der træffes bestemmelse om udvisning.

Efter praksis anvendes bestemmelsen i § 25, stk. 1, som overvejende hovedregel ved mindre berigelseskriminalitet, herunder særligt ved butikstyveri, lommetyveri, hæleri med hensyn til tyveri, og i visse tilfælde ved hotelbedrageri eller bedrageri med hensyn til rejsechecks eller togbilletter.

Endvidere træffes der i et vist omfang afgørelse om udvisning i forbindelse med overtrædelser af toldloven.

Praksisgennemgangen viser endvidere, at bestemmelserne om udvisning på grund af ulovligt ophold, jf. udlændingelovens § 24, nr. 5, og udvisning på grund af ulovlig brug eller besiddelse af euforiserende stoffer, jf. udlændingelovens § 25, stk. 1, nr. 2, anvendes i et ikke ubetydeligt omfang. Derimod anvendes bestemmelsen i § 25, stk. 2, nr. 1, om udvisning på grund af misbrug af alkohol kun i yderst begrænset omfang.

Gennemgangen viser desuden, at udlændingemyndighederne for så vidt angår personer, der er omfattet af EF/EØS-reglerne, i overensstemmelse med EF-rettens regler om fri bevægelighed udviser tilbageholdenhed med at træffe afgørelse om administrativ udvisning.

Gennemgangen af Udlændingestyrelsens og Indenrigsministeriets praksis vedrørende administrativ udvisning viser endvidere, at de i udlændingelovens § 26 nævnte hensyn ved afgørelser om administrativ udvisning typisk har mindre betydning end ved udvisning ved dom, idet der som oftest vil være tale om personer, der opholder sig her i landet på turistophold eller andre ophold af kortere varighed, og som således har en ringere tilknytning til landet.

På baggrund af gennemgangen af administrativ udvisningspraksis har udvalget kunnet konkludere, at bestemmelserne om administrativ udvisning anvendes i overensstemmelse med intentionerne bag reglerne, jf. herved [kapitel 17](#).

I [kapitel 10](#) har udvalget beskrevet retsvirkningerne af en beslutning om udvisning. Udvalget har i kapitlet særligt behandlet spørgsmålet om udelukkelse fra meddelelse af opholdstilladelse, såfremt udlændingen i et andet land er dømt for et forhold, som ville kunne medføre udvisning, hvis

pådommelsen var sket her i landet, samt problemstillingen i relation til udelukkelse fra meddelelse af asyl her i landet, såfremt udlændingen her i landet har begået alvorlig kriminalitet. I kapitlet beskrives endvidere udlændingens opholdsretlige status, såfremt en beslutning om udvisning ikke kan effektueres.

I kapitel 11 beskrives bestemmelserne om og praksis for fornyet prøvelse af en afgørelse om udvisning ved dom som følge af strafbart forhold. Kapitlet indeholder tillige en beskrivelse af bestemmelserne om og praksis for administrativ ophævelse af et indrejseforbud.

Kapitel 12 indeholder en gennemgang af politiets virksomhed i forbindelse med udsendelse af udviste udlændinge. Kapitlet indeholder endvidere en beskrivelse af den særlige problemstilling vedrørende tidspunktet for effektivering af en bestemmelse om udvisning i forbindelse med foranstaltningsdomme.

I kapitel 13 beskrives de særlige forhold, der gør sig gældende i relation til udvisning og udsendelse af personer med flygtningestatus, asylansøgere og personer med midlertidig opholdstilladelse efter jugoslaverloven. Kapitlet indeholder herunder en beskrivelse af Flygtningenævnets virksomhed i forbindelse med afgivelse af udtalelser til brug for straffesagen efter udlændingelovens § 57, stk. 1.

Endvidere indeholder kapitlet en redegørelse for kompetenceforholdene i forbindelse med vurderingen af, om udsendelse vil være i strid med udlændingelovens § 31 samt artikel 33 i Flygtningekonventionen. Det har således siden ændringerne af udlændingelovens § 48, stk. 2, og § 53 a i 1986 - hvorefter Direktoratet for Udlændinge med klageadgang til justitsministeren skulle træffe afgørelse om udsendelsens overensstemmelse med § 31 i tilfælde, hvor udsendelse sker i forbindelse med afvisning på grænsen - ikke været ganske klart, hvorvidt Flygtningenævnet eller Justitsministeriet (nu Indenrigsministeriet) var/er klageinstans i forhold til afgørelser om udsendelse i situationer, hvor udsendelsen ikke sker i umiddelbar tilknytning til indrejsen.

I kapitel 14 beskrives reglerne om udlevering af personer til fremmede sta-

ter med henblik på strafforfølgning eller straffuldbyrdelse. I kapitlet gennemgås udleveringslovens betingelser for udlevering, hvorved der bl.a. stilles krav til strafferammen for den begåede strafbare handling samt om dobbelt strafbarhed. Endvidere beskrives de særlige regler for udlevering af nordiske statsborgere samt FN's resolution fra 1993 om international strafforfølgning.

I kapitel 15 har udvalget beskrevet de internationale konventioner m.v., som på forskellig vis regulerer adgangen til at træffe bestemmelse om udvisning, herunder navnlig Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, Flygtningekonventionen, Torrukonventionen og EF-Traktaten (reglerne om retten til fri bevægelighed).

Disse internationale regelsæt har i visse tilfælde karakter af forbud mod udvisning, medens regelsættene i andre tilfælde alene begrænser udvisningsadgangen til bestemte udvisningsgrunde eller foreskriver inddragelse af nogle nærmere angivne hensyn ved afgørelsen om udvisning.

Således indeholder eksempelvis Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3 et forbud mod at udsende en udlænding til et land, hvor den pågældende må antages at risikere tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, ligesom Flygtningekonventionens artikel 33 indeholder et forbud mod udvisning eller afvisning af en flygting til sådanne områder, hvor udlændingens liv eller frihed vil være truet på grund af den pågældendes race, religion, nationalitet, tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller politiske anskuelser.

Endvidere indeholder Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 en bestemmelse om, at enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance. I relation til udvisning er bestemmelsen blevet anvendt i situationer, hvor udvisning af en udlænding vil medføre en adskillelse fra udlændingens nære familiemedlemmer. Hensynet til udlændingens udøvelse af sit familieliv er således et obligatorisk hensyn ved afvejningen af, om der skal ske udvisning.

Endelig kan nævnes begrænsningen i udvisningsgrundene i relation til udlændinge, der er omfattet af EF-reglerne om fri bevægelighed. Ifølge EF-

reglerne kan retten til fri bevægelighed således alene begrænses af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed. Det er endvidere en betingelse, at udlændingen - på grund af udlændingens personlige forhold - konkret antages at udgøre en trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.

Udvalget har til brug for sine overvejelser endvidere indhentet oplysninger om reglerne om udvisning i Sverige, Norge, Finland og Tyskland. Disse landes regler er beskrevet i kapitel 16.

Det fremgår bl.a. heraf, at en beslutning om udvisning i Norge, Finland og Tyskland træffes administrativt, medens Sverige - ligesom Danmark - har regler om såvel administrativ som domstolsbestemt udvisning.

For alle de undersøgte lande gælder det, at der kan ske udvisning på grund af kriminalitet og af hensyn til statens sikkerhed, medens de øvrige udvisningsgrunde er varierende, ligesom kriterierne for udvisning er forskellige.

Efter de svenske regler om udvisning på grund af kriminalitet er det den konkrete idømte straf, der som udgangspunkt er afgørende for, om udvisning skal finde sted, medens det afgørende kriterium efter de norske og finske regler er strafferammen for den pådømte overtrædelse samt gentagelse. Kravet til strafferammen for den pådømte lovovertrædelse finder imidlertid efter de norske regler ikke anvendelse ved narkotikaforbrydelser, hvor der ikke stilles krav om en bestemt strafferamme for, at udvisning kan finde sted.

De tyske regler indeholder et flerstrengt sæt kriterier vedrørende den begåede kriminalitet, herunder bestemmelser om udvisning ved særlige kriminalitetsformer. Efter de tyske regler har myndighederne endvidere ved særlig farlig kriminalitet af større grovhed pligt til at træffe beslutning om udvisning, ligesom der ved særlig farlig kriminalitet af mindre grovhed i reglen skal ske udvisning.

I kapitel 17 redegøres for udvalgets vurderinger i relation til anvendelsen af de gældende bestemmelser om udvisning ved dom samt administrativ udvisning.

21.2. Udvalgets overvejelser og anbefalinger

I kapitel 18 redegøres for udvalgets overvejelser vedrørende de ændringer og forenklinger af de gældende regler om udvisning, som udvalget på baggrund af sin gennemgang af de gældende regler samt praksis for udvisning vurderer er nødvendige at gennemføre.

Udvalgets vurderinger vedrørende de ændringer og forenklinger af udvisningsreglerne, som udvalget finder, at der er behov for at foretage, er i kapitel 19 udmøntet i et forslag til lovændringer, som der i udvalget har været enighed om at anbefale.

De gældende udvisningsgrunde

Udvalget finder, at adgangen til at udvise udlændinge, hvis tilstedeværelse her i landet ikke er ønsket på grund af strafbart forhold, bør opretholdes.

Udvalget finder endvidere, at både ordensmæssige og ressourcemæssige hensyn taler for at opretholde adgangen til i visse tilfælde administrativt at kunne træffe beslutning om udvisning.

Kompetenceforhold

Udvalget har drøftet den gældende kompetenceordning, hvorefter afgørelse om udvisning som følge af dom for strafbart forhold træffes af domstolene i forbindelse med straffesagens behandling, og afgørelse om udvisning af hensyn til statens sikkerhed, på grund af ulovligt ophold og som følge af visse ordensmæssige hensyn træffes administrativt.

Udvalget finder den gældende kompetenceordning velbegrundet.

Udvalget finder, at adgangen til at udvise administrativt i forbindelse med bagatelagtig kriminalitet, hvor udlændingen har erkendt forholdet eller er truffet under eller i umiddelbar tilknytning til udøvelsen af det strafbare forhold, er både hensigtsmæssig og retssikkerhedsmæssig forsvarlig.

Udvalget finder endvidere, at den gældende kompetenceordning, hvorefter afgørelse om udvisning af hensyn til statens sikkerhed træffes administrativt, bør opretholdes. Udvalget har herunder henvist til, at ordningen findes at være i overensstemmelse med internationale forpligtelser og konventioner.

Endvidere er det udvalgets opfattelse, at afgørelsen om udvisning på grund af ulovligt ophold naturligt træffes af den myndighed, der efter udlændingeloven træffer afgørelse om, hvorvidt den pågældende opfylder betingelserne for meddelelse af opholdstilladelse her i landet.

Udvalget kan således tilslutte sig den gældende kompetenceordning, dog således at det ved udformningen af udlændingelovens bestemmelser om udvisning klargøres, hvornår afgørelsen om udvisning er et domstolsanliggende, og hvornår afgørelsen om udvisning træffes administrativt.

Udvisningsreglernes systematik

"Trappetige-modellen"

Udvalget finder, at den eksisterende ordning, hvorefter udvisningsbetingelserne gradueres under hensyn til længden af udlændingens ophold her i landet, er udtryk for et fornuftigt princip.

Udvalget kan således tilslutte sig, at udlændinge, der i kraft af et ophold af en vis varighed har opnået en nærmere tilknytning til det danske samfund, bør nyde en større beskyttelse mod udvisning, end udlændinge, der har en begrænset eller ringe tilknytning her til landet.

Udvalget kan endvidere tilslutte sig udgangspunktet om, at anerkendte flygtninge bør nyde den mest kvalificerede beskyttelse mod udvisning.

Udvalget finder imidlertid, at der er behov for en forenkling af de gældende bestemmelser om udvisning ved dom.

Udvalget finder, at de gældende reglers inddeling i 5 forskellige opholds-

længder samt sondringerne mellem, om en opholdstilladelse er meddelt med henblik på varigt eller midlertidigt ophold, og om udlændingen har fast bopæl her i landet eller ej, gør regel anvendelsen særdeles vanskelig.

Udvalget finder, at det afgørende kriterium for udlændingens formelle tilknytning her til landet bør være længden af udlændingens lovlige ophold.

Udvalget foreslår på den baggrund, at udvisningsreglernes inddeling i opholdskategorier begrænses til personer med flygtningestatus, personer med lovligt ophold i mere end de sidste 7 år, personer med lovligt ophold i mere end de sidste 3 år og personer med ophold i op til 3 år.

Nedsættelsen af kravene til længden af udlændingens ophold må forventes at ville betyde en stigning i antallet af sager, hvor der i forbindelse med en straffesag vil blive nedlagt påstand om udvisning. Afgørelsen af, hvorvidt der i den enkelte sag vil skulle ske udvisning, vil således i flere sager end hidtil afhænge af udlændingens tilknytning her til landet, jf. herved udlændingelovens § 26.

Forslaget indebærer således, at der i et antal sager, hvor der efter de gældende regler ikke kan ske udvisning på grund af længden af udlændingens ophold, vil kunne træffes afgørelse om udvisning, hvis udlændingen på trods af opholdet her i landet ikke har opnået en sådan tilknytning til Danmark, at en afgørelse om udvisning må antages at virke særlig belastende, jf. herved udlændingelovens § 26.

Der er ikke med forslaget tilsigtet en ændring af praksis i relation til vægtningen af de i § 26 nævnte hensyn i sager, hvor der efter de nugældende regler kan ske udvisning.

Betingelser for udvisning ved dom

Konkret forskyldt straf

Udvalget har overvejet, hvilket kriterium der overordnet findes bedst egnet til afgrænsning af, hvornår en kriminel handling skal kunne medføre udvisning.

Udvalget finder, at længden af den konkret forskyldte straf er et velegnet kriterium herfor, idet det på denne måde i videst muligt omfang tilstræbes, at der i den konkrete sag er proportionalitet mellem den begåede kriminalitet og en eventuel beslutning om udvisning.

Udvalget finder ikke, at der er behov for i bestemmelserne om udvisning ved dom at opretholde de supplerende betingelser vedrørende strafferammen for den pådømte kriminalitet eller i bestemmelsernes ordlyd at bibeholde de hidtidige krav vedrørende forholdets art og grovhed, idet strafudmålingen i den konkrete sag forudsættes at indeholde de relevante vurderinger vedrørende kriminalitetens grovhed som grundlag for en beslutning om udvisning.

Nedsættelse af kravene til længden af den konkret forskyldte straf

For at individuelle forhold i flere sager kommer til at spille en større rolle i retsbehandlingen finder udvalget, at kravene til den konkret forskyldte straf bør nedsættes.

Konsekvensen af at nedsætte kravet til strafniveauet i udvisningsreglerne vil betyde, at afgørelsen af, hvorvidt udvisning skal ske, i højere grad end hidtil vil afhænge af udlændingens faktiske tilknytning her til landet. En nedsættelse af kravet til den konkret forskyldte straf vil således indebære, at domstolene i et større antal sager end hidtil vil skulle foretage en vurdering af, hvorvidt der foreligger hensyn som nævnt i udlændingelovens § 26, der bør føre til, at udvisning undlades.

Gentagen kriminalitet

Udvalget finder, at de nuværende kriterier vedrørende gentagen kriminalitet ("udlændingen vedholdende har begået grov kriminalitet", "udlændingens forhold begrunder en nærliggende fare for, at udlændingen under fortsat ophold her i landet vil begå forbrydelser" og "der på grund af overtrædelsens beskaffenhed og omstændighederne i øvrigt er bestemte grunde til at antage, at udlændingen under fortsat ophold her i landet vil begå lovovertrædelser") er upræcise og vanskeligt anvendelige i retsbehandlingen.

Udvalget har endvidere på baggrund af gennemgangen af retspraksis konstateret, at domstolene efter de gældende regler i forbindelse med afgørelsen af, om der foreligger risiko for fornyet kriminalitet, jf. herved § 23, nr. 2, og § 24, nr. 3, navnlig lægger vægt på oplysninger om tidligere begået kriminalitet.

På denne baggrund foreslår udvalget, at de nuværende kriterier vedrørende risiko for ny kriminalitet erstattes af betingelser om, at udlændingen tidligere her i landet er idømt ubetinget fængselsstraf eller anden strafferetlig foranstaltning af frihedsberøvende karakter.

Udvalget foreslår ligeledes, at kriteriet "vedholdende grov kriminalitet", som også har betydning i praksis, præciseres gennem angivelse af kravene til den konkret forskyldte straf.

Udlændingelovens § 26

Udvalget finder, at opbygningen i den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 26 indeholder en god vejledning i forhold til de retsanvendende myndigheder, om hvilke hensyn der skal overvejes i forbindelse med en afgørelse om udvisning.

På baggrund af gennemgangen af retspraksis har det endvidere kunnet konstateres, at bestemmelsen anvendes meget konsekvent af domstolene samt af Udlændingestyrelsen i forbindelse med styrelsens udtalelser efter udlændingelovens § 57, stk. 2, til brug for straffesagen.

Udvalget kan således anbefale, at opbygningen i den gældende bestemmelse i § 26 bevares.

Udvalget finder imidlertid, at der er behov for en præcisering af bestemmelsen i § 26, idet der i den gældende bestemmelse findes at være visse uklarheder med hensyn til de enkelte hensyns indbyrdes afgrænsning, ligesom der i relation til nogle af de angivne hensyn kan konstateres et vist indholdsmæssigt sammenfald.

Udvalget foreslår, at det i bestemmelsen præciseres, at der i overensstemmelse med forarbejderne til bestemmelsen samt Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 i forbindelse med en afgørelse om udvisning skal lægges vægt på, om beslutningen må antages at virke særligt belastende for udlændingens herboende nære familiemedlemmer.

Med henblik på en tydeliggørelse heraf foreslår udvalget, at vurderingen af udvisningens konsekvenser for udlændingens herboende nære familiemedlemmer indsættes som et særskilt hensyn i bestemmelsen.

Endvidere finder udvalget, at det bør præciseres, at det i nr. 5 anførte hensyn vedrørende risikoen for at lide overlast i hjemlandet eller andre lande, hvor udlændingen kan ventes at tage ophold, ikke vedrører asylretlige forhold, idet denne vurdering efter forslaget skal foretages efterfølgende af asylmyndighederne ved en særskilt prøvelse af, om udsendelse vil være i strid med § 31.

Endelig finder udvalget, at bestemmelsen i § 26, stk. 1, nr. 6, 1. pkt., som efter forarbejderne alene tager sigte på den situation, hvor der som følge af samlivsophør bliver spørgsmål om inddragelse af en opholdstilladelse meddelt i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2, og hvor samlivsophøret må antages at være forårsaget af overgreb, misbrug eller anden overlast m.v. her i landet, bør overføres til udlændingelovens kapitel 3 om bortfald og inddragelse af opholdstilladelser og arbejdstilladelser.

Reglerne om administrativ udvisning

Udvalget har i relation til de gældende bestemmelser om administrativ udvisning i § 25 konstateret, at bestemmelsen i praksis alene anvendes over for personer på korttidsophold.

På denne baggrund foreslår udvalget, at bestemmelsens anvendelsesområde begrænses til udlændinge, som ikke har haft lovligt ophold her i landet i længere tid end de sidste 6 måneder.

Udvisning på grund af alkoholmisbrug

Gennemgangen af praksis viser endvidere, at den gældende bestemmelse i § 25, stk. 2, nr. 1, om udvisning af udlændinge, der på grund af alkoholmisbrug jævnligt har givet anledning til ulempe for andre eller til forstyrrelse af ro og orden, kun sjældent anvendes i praksis, og at man i praksis i stedet anvender bestemmelsen om afvisning på grund af subsistensløshed i § 28, stk. 1, nr. 4.

Udvalget finder på denne baggrund ikke, at der er behov for at opretholde bestemmelsen i § 25, stk. 2, nr. 1, og foreslår således bestemmelsen ophevet.

Udvisning på grund af ulovlig næring

Udvalget finder ikke, at bestemmelsen i den gældende § 25, stk. 1, om udvisning på grund af ulovlig næring, der efter forarbejderne tog sigte på tattere, betlere og musikanter, er tidssvarende.

Udvalget har desuden noteret sig, at bestemmelsen i praksis i dag som alt overvejende hovedregel anvendes ved mindre berigelseskriminalitet og i visse tilfælde ved toldlovsovertrædelser.

På denne baggrund foreslås bestemmelsen i § 25, stk. 1, præciseret således, at udvisningsgrundene begrænses til de i praksis forekommende situationer.

Udvisning på grund af ulovlig besiddelse eller brug af euforiserende stoffer

Udvalget finder, at bestemmelsen om udvisning på grund af ulovlig besiddelse eller brug af euforiserende stoffer bør opretholdes.

Med henblik på en præcisering af de situationer, hvor udvisning efter bestemmelsen vil kunne komme på tale, foreslår udvalget, at der i lovteksten indsættes en bestemmelse om, at beslutning om administrativ udvisning forudsætter, at der foreligger en erkendelse fra den pågældende, eller at der i øvrigt foreligger en særlig bestyrket mistanke om ulovlig besiddelse eller brug af euforiserende stoffer.

Afvisning med indrejseforbud

Udvalget finder ikke, at det er hensigtsmæssigt, at der i forbindelse med afvisning efter bestemmelserne i udlændingelovens § 28, stk. 1, nr. 3-5, jf. stk. 2, kan fastsættes indrejseforbud, idet dette medfører en begrebsmæssig uklarhed i forhold til udvisning, der netop er karakteriseret ved, at der til en beslutning om udvisning knyttes et indrejseforbud.

Afvisningsgrundene i udlændingelovens § 28, stk. 1, nr. 3-5, findes endvidere at have en nær indholdsmæssig sammenhæng med de gældende bestemmelser om administrativ udvisning i udlændingelovens § 25.

På denne baggrund foreslås det, at reglerne forenkles således, at afvisningsreglerne i § 28, stk. 1, nr. 3-5, jf. stk. 2, indarbejdes i reglerne om administrativ udvisning.

Udvisning på grund af ulovligt ophold

Udvalget finder, at adgangen til udvisning på grund af ulovligt ophold bør opretholdes.

Fastsættelse af indrejseforbuddets længde

Udvalget har drøftet, om den hidtil anvendte metode for fastsættelse af indrejseforbuddets længde, hvorefter fastsættelsen sker efter nogle helt faste retningslinjer, er i overensstemmelse med det for domstolene gældende princip om individuel prøvelse.

Udvalget finder på baggrund af retspraksisgennemgangen, at en takstmæssig reaktionsfastsættelse er i overensstemmelse med lighedsbetragtninger i retsanvendelsen.

På denne baggrund finder udvalget ikke, at retssikkerhedsmæssige hensyn tilsiger en ændring af praksis for fastsættelse af indrejseforbuddets længde. Udvalget finder imidlertid, at reglerne for udmåling af et indrejseforbud bør indsættes i selve lovteksten.

Ud fra proportionalitetsbetragtninger foreslår udvalget endvidere, at mindstevarigheden af indrejseforbud i forbindelse med en dom for mindre alvorlig kriminalitet nedsættes fra 5 år til 3 år.

I relation til administrativ udvisning som følge af ulovligt ophold og af ordensmæssige hensyn foreslår udvalget på baggrund af en afvejning af udvisningsgrundenes karakter og indrejseforbuddets længde ligeledes en nedsættelse af indrejseforbuddets længde fra indtil 3 år til 1 år.

Det tidsmæssige udgangspunkt for beregning af et indrejseforbud

Efter de gældende regler beregnes et indrejseforbud i forbindelse med en beslutning om udvisning fra tidspunktet for udvisningsafgørelsen. Beregningen af indrejseforbuddet sker således uafhængigt af, hvornår udlændingen udrejser/bliver udsendt af landet.

Dette vil i særlige tilfælde kunne indebære, at indrejseforbuddet udløber, medens udlændingen fortsat opholder sig her i landet, f.eks. hvis udvisningen ikke kan effektueres på grund af udsendelseshindringer.

Udvalget finder, at en ændring af tidspunktet for beregningen af indrejseforbuddet til tidspunktet for den faktiske udrejse/udsendelse generelt vil være bedst stemmende med formålet med meddelelse af indrejseforbud.

Udvalget foreslår derfor, at indrejseforbuddets udløbsdato fremover beregnes i relation til tidspunktet for udlændingens udrejse/udsendelse i stedet for som i dag i relation til afgørelsestidspunktet.

Administrativ ophævelse af et indrejseforbud

Udvalget har overvejet, om adgangen til administrativ ophævelse af et ved dom meddelt indrejseforbud bør opretholdes.

Efter udvalgets opfattelse bør et af domstolene fastsat indrejseforbud som udgangspunkt ikke kunne ophæves administrativt.

Udvalget foreslår således, at den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 32, stk. 4, om administrativ ophævelse af indrejseforbud ophæves.

Udvalget finder imidlertid, at der kan forekomme ganske særlige situationer, hvor administrativ ophævelse bør kunne ske.

Som konsekvens af, at adgangen til administrativ ophævelse af et indrejseforbud ophæves, foreslår udvalget, at der i § 10, stk. 2, skabes hjemmel til at meddele opholdstilladelse efter udlændingelovens § 6 eller § 9, når ganske særlige grunde taler derfor.

Afgørelsen af, om sådanne særlige grunde kan anses at foreligge, beror på en afvejning af, om væsentlige humanitære hensyn sammenholdt med karakteren af den begåede kriminalitet afgørende taler for meddelelse af opholdstilladelse her i landet.

Med henblik på at betone, at opholdstilladelse efter § 6 eller § 9 alene forudsættes meddelt undtagelsesvist, foreslår udvalget samtidig, at en ansøgning om opholdstilladelse efter § 6 eller § 9 fra en udvist udlænding, jf. § 10, stk. 2, ikke skal have opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen, medmindre der træffes særskilt afgørelse herom.

For nordiske statsborgere gælder, at de uden tilladelse kan indrejse og opholde sig her i landet, jf. udlændingelovens § 1. For denne gruppe af udlændinge vil der således fortsat være behov for at kunne ophæve et indrejseforbud uden samtidig meddelelse af en opholdstilladelse.

Udvalget foreslår derfor, at der i udlændingelovens § 32, som stk. 6, indsættes en bestemmelse, hvorefter et indrejseforbud meddelt en statsborger i et andet nordisk land senere kan ophæves, såfremt ganske særlige grunde taler derfor.

Efter bestemmelsen i § 10, stk. 1, nr. 1, kan der kun, når særlige grunde taler derfor, gives opholdstilladelse efter §§ 6-9, hvis udlændingen i udlandet er dømt for et strafbart forhold, som efter reglerne i §§ 22-24 kunne medføre udvisning, hvis pådømmelsen var sket her i landet.

Efter de gældende regler har asylmyndighederne i tilfælde, hvor en asylansøger i Danmark er udvist i forbindelse med en dom for strafbart forhold af grov eller alvorlig karakter, været henvist til at anvende en analogi af § 10, stk. 1, nr. 1, såfremt man har fundet, at den pågældende som følge af kriminalitetens grovhed skulle meddeles afslag på asyl.

Med henblik på at undgå, at asylmyndighedernes praksis i sådanne tilfælde fortsat skal baseres på en analogislutning til § 10, stk. 1, nr. 1, foreslår udvalget, at der i § 10, stk. 2, indsættes en bestemmelse, hvorefter en udlænding, når særlige grunde foreligger, vil kunne meddeles afslag på opholdstilladelse efter §§ 7-8.

For at understrege, at der skal foreligge særlige omstændigheder for at meddele afslag på opholdstilladelse efter §§ 7-8 til en udlænding, der har indrejseforbud, såfremt udlændingen i øvrigt opfylder betingelserne for meddelelse af asyl, er den foreslåede bestemmelse i § 10, stk. 2, formuleret således, at opholdstilladelse efter §§ 7-8 gives, medmindre særlige grunde taler derimod.

Sådanne særlige grunde kan i overensstemmelse med Flygtningekonventionens artikel 33, stk. 2, kun foreligge, hvis udlændingen er til fare for landets sikkerhed, eller udlændingen efter endelig dom her i landet for en særlig farlig forbrydelse må betragtes som en fare for samfundet.

Forny et prøvelse af en beslutning om udvisning

Vurdering af den asvlretlige forfølgelsesrisiko

Efter de gældende regler om udvisning ved dom skal der i en afgørelse om udvisning af udlændinge, der har opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-8, inddrages oplysninger om, hvorvidt udlændingen kan påregnes at risikere forfølgelse i hjemlandet. Til brug for denne vurdering afgiver Flygtningenævnet en udtalelse, som indgår i domstolsbehandlingen, om hvorvidt udlændingen fortsat opfylder betingelserne for meddelelse af opholdstilladelse som flygtning.

På baggrund af gennemgangen af retspraksis for udvisning ved dom har udvalget konstateret, at domstolene i flere sager om udvisning af udlændinge, der har haft opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7-8, i forbindelse med udvisningsafgørelsen har henvist til beskyttelsen i udlændingelovens § 31 samt til muligheden for efterfølgende prøvelse efter § 50.

Med henblik på at etablere en ordening, der adskiller domstolenes afgørelse af udvisningsspørgsmålet fra asylretligt baserede vurderinger, foreslår udvalget, at vurderingen af, om udlændingen kan påregnes at risikere forfølgelse i hjemlandet, henlægges til udlændingemyndighederne, der efter udlændingelovens regler træffer afgørelse om sådanne asylrelevante spørgsmål.

Udvalget finder, at ordningen bør tilrettelægges således, at domstolene i forbindelse med straffesagens behandling træffer afgørelse om, hvorvidt der efter bestemmelserne i §§ 22-24 og § 26 findes at burde træffes afgørelse om udvisning, medens udlændingemyndighederne efterfølgende særskilt tager stilling til spørgsmålet om udsendelse og herunder vurderer, om den udviste risikerer forfølgelse i hjemlandet.

En sådan ordening indebærer, at det ikke længere skal indgå i domstolenes overvejelser i forbindelse med udvisning på grund af strafbart forhold at vurdere, om udlændingen (fortsat) risikerer forfølgelse i hjemlandet. Der vil herefter ikke længere være behov for, at Flygtningenævnet afgiver en udtalelse efter udlændingelovens § 57 til brug for domstolsbehandlingen.

Udvalget foreslår på denne baggrund, at der indføres en procedure, der forud for udlændingens (prøve)løsladelse sikrer udlændingen adgang til en prøvelse af, om udlændingelovens § 31 er til hinder for udsendelse. Proceduren forudsættes iværksat af politiet af egen drift ved forelæggelse for Udlændingestyrelsen.

En afgørelse om, at den pågældende ikke kan udsendes, skal tillige indeholde en afgørelse om meddelelse eller nægtelse af opholdstilladelse efter § 7.

Udlændingestyrelsens afgørelse kan påklages til Flygtningenævnet.

Prøvelse efter udlændingelovens § 50

Udvalget finder, at der er behov for en forenkling af reglen i udlændingelovens § 50 om adgang til en fornyet prøvelse af en beslutning om udvisning.

Udvalget finder, at adgangen til fornyet domstolsprøvelse - uden at der herved tilsidesættes væsentlige retssikkerhedsgarantier - vil kunne begrænses **til én prøvelse**.

Med henblik på at sikre, at prøvelsen kommer til at omfatte forhold, der er aktuelle på tidspunktet for udsendelsen, foreslår udvalget, at prøvelsen finder sted i nær tidsmæssig sammenhæng med løsladelsen/udskrivningen.

Udvalget foreslår således, at fristen for indgivelse af en begæring om fornyet prøvelse fastsættes til tidligst 6 måneder og senest 2 måneder forud for det tidspunkt, hvor udvisningen kan forventes iværksat. Har udlændingen på grund af sygdom eller andre grunde, der ikke kan lægges den pågældende til last, været forhindret i at fremsætte begæringen rettidigt, kan retten dog træffe bestemmelse om at bortse herfra.

Udlændingelovens § 31

Udvalget foreslår, at formuleringen af refoulementsforbuddet i udlændingelovens § 31, stk. 2, ændres således, at der ikke må ske udsendelse, hvis der foreligger omstændigheder, som er omfattet af udlændingelovens § 7, stk. 2. Udvalget finder således ikke, at refoulementsforbuddet bør begrænses til situationen, hvor udlændingen er anerkendt som de facto-flygtning.

Særligt vedrørende foranstaltningsdomme

Efter de gældende bestemmelser i udlændingeloven om udvisning kan der **ske** udvisning ved såvel frihedsstraf som i tilfælde, hvor udlændingen idømmes en "anden strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter"¹. Udvisning i forbindelse med en foranstaltningsdom forudsætter således, at foranstaltningen indeholder **et** frihedsberøvende element.

Udvalget finder, at foranstaltningsdomme, der indebærer, at den dømte i perioder kan være udskrevet fra hospitalet, harmonerer dårligt med de overordnede hensyn bag udvisningsreglerne, idet det forudsættes, at en udlænding, der er udvist, skal være frihedsberøvet, indtil udvisningen kan effektueres.

Udvalget finder på baggrund heraf, at adgangen til at træffe bestemmelse om udvisning i forbindelse med foranstaltningsdomme bør begrænses til domme, der indeholder bestemmelse om anbringelse eller forvaring, jf. straffelovens §§ 68-70, hvor en ændring af foranstaltningen, der indebærer eller giver mulighed for udskrivning, alene vil kunne ske ved retskendelse, jf. straffelovens § 72.

Fastholdes princippet om, at en udlænding, der er udvist ved dom, bør være frihedsberøvet, indtil udsendelse kan finde sted, anbefales det, at der etableres en ordning, hvorefter udsendelse som udgangspunkt skal finde sted på tidspunktet for udskrivning fra institution, jf. straffelovens § 68, stk. 1, 2. og 3. pkt.

Udvalget foreslår på denne baggrund, at der som § 33, stk. 8, indsættes en bestemmelse, hvorefter udrejse fri sten fastsættes til straks efter udskrivning fra institution, jf. straffelovens § 68, stk. 1, 2. og 3. pkt.

Ved udskrivning forstås, at den pågældende ikke længere er indlagt på psykiatrisk hospital. Dette gælder også, hvis den pågældende senere vil kunne genindlægges ved overlægens beslutning.

I kombination hermed finder udvalget, at der samtidig bør åbnes mulighed for en efterfølgende retlig prøvelse af udvisningsbeslutningen. Der vil herefter undtagelsesvis kunne træffes bestemmelse om ophævelse af udvisningen, såfremt udlændingens helbredsmæssige tilstand taler for en ændring af foranstaltningen, der indebærer eller giver mulighed for udskrivning, og samtidig afgørende taler imod, at udsendelse finder sted.

21.3. Udvalgets øvrige overvejelser vedrørende udlændingelovens udvisningsregler

I overensstemmelse med sit kommissorium har udvalget i kapitel 20 behandlet spørgsmålet om generelle udvidelser i adgangen til at udvise på grund af kriminalitet samt om særlige udvidelser af udvisningsadgangen for visse kriminalitetsformer. Endvidere er spørgsmålet om indførelse af en vægtningsregel i forbindelse med udlændingelovens § 26 behandlet.

Som forudsat i udvalgets kommissorium er der i forlængelse heraf opstillet modeller for udformningen af sådanne lovbestemmelser.

Litteraturfortegnelse

Langlouis og Tornøe: Udlændingeloven med kommentarer, 2. udgave, Jurist- og Økonom forbundets Forlag 1993 (udlændingelovskommentaren).

Lone B. Christensen m.fl.: Udlændingeret, 1. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1995 (Udlændingeret).

Lorenzen, Rehof, Trier: Den Europæiske Menneskeretskonvention med kommentarer, 1. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1994 (EMRK-kommentaren).

Rehof, Trier: Menneskeret, 1. udgave, Jurist- og Økonom forbundets Forlag 1990 (Menneskeret).

Betænkning nr. 882/1979 om udlændingelovgivningen (Administrative retningslinier). Afgivet af Justitsministeriets udvalg af 14. december 1977 til revision af loven om udlændinges adgang til landet m.v. (betænkning nr. 882/1979).

Betænkning nr. 968/1982 om udlændingelovgivningen (Udkast til ny udlændingelov). Anden betænkning afgivet af Justitsministeriets udvalg af 14. december 1977 til revision af loven om udlændinges adgang til landet m.v. (betænkning nr. 968/1982).

Delbetænkning I nr. 1303/1995 vedrørende udenlandske kvinders integration og retsstilling (udenlandske kvinders retsstilling i forhold til udlændingeloven). Afgivet af et udvalg under Indenrigsministeriet nedsat den 13. december 1993 (betænkning nr. 1303/1995).

Flygtningenævnets formandskabs beretning om Flygtningenævnets virksomhed for perioden 1. oktober 1983 - 31. marts 1987 (Flygtninge-nævnets beretning for 1983 - 1987).

Flygtningenævnets formandskabs beretning om Flygtningenævnets virksomhed for perioden 1. april 1987 - 31. marts 1989 (Flygtninge-nævnets beretning 1987 - 1989).

Flygtningenævnets formandskabs beretning om Flygtningenævnets virksomhed for perioden 1. april 1989 - 31. december 1991 (Flygtningenævnets beretning 1989 - 1991).

Flygtningenævnets formandskabs beretning om Flygtningenævnets virksomhed for perioden 1. januar 1992 - 30. juni 1995 (Flygtningenævnets beretning 1992 - 1995).

Folketingets Ombudsmands beretning for året 1976, side 324-327.

Folketingets Ombudsmands beretning for året 1977,' side 75-79.

Folketingets Ombudsmands beretning for året 1978, side 288-289.

Folketingets Ombudsmands beretning for året 1992, side 152-160.

