



NOTAT

Dato: 3. april 2009
Kontor: Udlændingelovskontoret
J.nr.: 2008/4000-98
Sagsbeh.: SVE

Notat om de indkomne høringssvar vedrørende forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Skærpe af udvisningsreglerne og reglerne om indrejseforbud, udelukkelse m.v. af udlændinge opført på FN's og EU's sanktionslister m.v.)

1. Indledning

Integrationsministeriet hørte ved e-mail af 28. august 2008 en række myndigheder og organisationer over udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Udelukkelse, afvisning m.v. af udlændinge opført på EU's og FN's sanktionslister, videregivelse af oplysninger til anklagemyndigheden med henblik på efterforskning af forbrydelser, udvisning på grund af dom for tilskyndelse til eller offentlig billigelse af terrorrelaterede forbrydelser, gennemførelse af SIS II-forordningen m.v.)

Ved e-mail af 19. december 2008 hørte Integrationsministeriet de samme myndigheder og organisationer over udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Skærpe af udvisningsreglerne og reglerne om indrejseforbud, udelukkelse m.v. af udlændinge opført på FN's og EU's sanktionslister m.v.). Integrationsministeriet orienterede i den forbindelse om, at der i lovudkastet indgår bestemmelser om udvisning på grund af dom for overtrædelse af straffelovens § 136 og om udelukkelse m.v. fra opholdstilladelse som følge af opførelse på FN's og EU's sanktionslister, og at disse bestemmelser var udgået af det lovudkast, der blev sendt i høring den 28. august 2008. Integrationsministeriet oplyste endvidere, at høringssvar, der var afgivet i forbindelse med dette lovforslag, ville blive inddraget ved behandlingen af lovudkastet af 19. december 2008, i det omfang høringssvarene vedrørte bestemmelserne om sanktionslister og om udvisning på grund af dom for overtrædelse af straffelovens § 136.

Lovudkastet af 28. august 2008 blev fremsat for Folketinget som L 11 den 8. oktober 2008 og vedtaget den 19. december 2008 (Lov nr. 1398 af 27. december 2008).

Ved e-mail af 9. marts 2009 hørte Integrationsministeriet på ny myndighederne og organisationerne over udkast til forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Skærpe af udvisningsreglerne og reglerne om indrejseforbud, udelukkelse m.v. af udlændinge opført på FN's og EU's sanktionslister), idet der i lovudkastet var indføjet nye forslag om udvisning som følge af overtrædelse af våbenlovgivningen og om skærpe af strafferammen for indrejse i strid med et indrejseforbud.

Lovudkastet er fremsat for Folketinget som L 174 den 25. marts 2009.

Følgende myndigheder og organisationer har pr. dags dato afgivet bemærkninger til de forslag, der indgår i lovforslaget:

Advokatrådet, Amnesty International, Byretspræsidenterne, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Røde Kors, Danske Advokater, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Domstolsstyrelsen, Flygtningenævnet, Institut for Menneskerettigheder, Landsforeningen af beskikkede advokater, Red Barnet, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Rigspolitiet, Statsforvaltningsdirektørerne, UNHCR, Vestre Landsret og Østre Landsret.

Følgende myndigheder og organisationer har ikke haft bemærkninger til lovforslaget:

Allerød Kommune, Dansk Arbejdsgiverforening, Dokumentations- og Rådgivningscenteret om Racediskrimination, Grønlands Landsstyre og Politiforbundet.

Følgende myndigheder og organisationer har pr. dags dato (endnu) ikke afgivet bemærkninger til lovforslaget:

Akademikernes Centralorganisation, Dansk Erhverv, Den Almindelige Danske Lægeforening, Den Danske Europabevægelse, Det Centrale Handicapråd, Dommerfuldmægtigforeningen, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af statsforvaltningsjurister, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Frederiksberg Kommune, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd, Færøernes Landsstyre, Handel, Transport og Serviceerhvervene, HK/Danmark, Håndværksrådet, Jammerbugt Kommune, Københavns Kommune, Landbrugsrådet, Landsorganisationen i Danmark, Ledernes Hovedorganisation, Mellempøkeligt Samvirke, Retten i Odense, Roskilde, Aalborg og Århus, Rådet for Etniske Minoriteter, Sundhedskartellet, Sø- og Handelsretten og Ægteskab uden grænser.

I det følgende gengives hovedindholdet af hørings svarene med hensyn til forslagene i det fremsatte lovforslag og Integrationsministeriets bemærkninger hertil.

Bemærkninger af generel politisk karakter samt forslag og bemærkninger, der ikke vedrører lovforslaget, er ikke gengivet. Integrationsministeriet kan for en fuldstændig gennemgang af samtlige indsendte synspunkter henvise til hørings svarene, som er sendt til Folketingets Integrationsudvalg den 27. marts 2009.

2. Skærpelse af udvisningsreglerne

2.1. Generelle bemærkninger

Dansk Røde Kors har generelt anført, at Dansk Røde Kors er bekymret over forslagene til skærpelse af udvisningsreglerne i relation til proportionaliteten mellem på den ene side den begåede kriminalitet og straffen og på den anden side de humanitære konsekvenser af til-lægsstraf i form af udvisning. Dansk Røde Kors opfordrer til, at forholdet mellem de foreslåede stramninger og særligt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention følges tæt, så der ikke er tvivl om, at konventionen overholdes.

Landsforeningen for Beskikkede advokater har generelt anført, at der er en overvejende risiko for, at domstolene helt må bortse fra de foreslåede stramninger med hensyn til udvisning, hvis en bestemmelse herom vil være uproportional dels i forhold til udlændingelovens § 26, dels i forhold til Menneskerettighedskonventionen og EU-reglerne.

Retspolitisk Forening har anført, at lovforslaget forekommer retssikkerhedsmæssigt og menneskeretligt særdeles betænkeligt, samt at de danske regler om udvisning herefter bliver yderst restriktive/repressive set i forhold til det generelle billede i EU-landene, hvilket foreningen finder beklageligt.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at det af lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 2.1.4.1., fremgår, at i det omfang der ved en afgørelse om udvisning foretages indgreb i udlændingens privat- og familieliv, skal staten påvise, at betingelserne for indgrebet er opfyldt, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 8, stk. 2. Af Menneskerettighedsdomstolens praksis følger det, at der skal foretages en proportionalitetsafvejning på baggrund af en samlet og konkret vurdering af en række elementer. I denne afvejning indgår bl.a. udlændingens tilknytning til opholdslandet, tilknytning til oprindelseslandet ud over det formelle statsborgerskab samt elementer som karakteren af den begåede kriminalitet, længden af den idømte straf, tidligere straffe og indrejseforbuddets længde.

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

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

Der kan endvidere henvises til sagerne Hung Phi Tran (afgørelse af 14. juni 2007) og Ünner (dom af 18. oktober 2006), som er refereret i lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 2.3.4.4. Som det fremgår heraf, synes Domstolen at vise forståelse for staternes ønske om at udvise udlændinge på grund af strafbare forhold, selv i tilfælde hvor der er tale om få og svage tilknytningsmomenter til oprindelseslandet.

Integrationsministeriet kan med hensyn til udvisning af EU-borgere oplyse, at en person, der er omfattet af EU's regler om fri bevægelighed m.v., alene kan udvises, når hensyn til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed tilsiger dette. Udvisningen skal være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og udelukkende kunne støttes på den pågældendes personlige forhold. Den personlige adfærd skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører grundlæggende samfundsinteresser.

Integrationsministeriet skal endelig bemærke, at det som hidtil vil være domstolene, der i de konkrete sager afgør, om en udvisning vil være i strid med EMRK artikel 8 eller EU-reglerne.

Red Barnet har anført, at konsekvensen af regeringens forslag vil være, at flere udlændinge vil blive udvist af Danmark, selv efter at de har opholdt sig i en lang årrække i Danmark, og at flere børn vil blive ramt af en forældres udvisning. Red Barnet finder ikke, at hensynet til de implicerede børns tarv beskrives tydeligt nok i lovforslaget. Red Barnet har herved anført, at det af Børnekonventionens artikel 9 fremgår, at den eneste årsag til, at et barn ikke skal have samvær med sine forældre er, hvis det ikke er til barnets bedste. En udvisning, der medfører opsplitning af familien, kan således kun ske, hvis det vurderes, at det ikke er i barnets tarv at have samvær med den udviste forælder. Red Barnet har også anført, at det følger af artikel 3 i FN's Børnekonvention, at barnets tarv altid skal komme i første række i foranstaltninger, der vedrører børn. En afgørelse om udvisning af en forælder bør bero på, at barnet er garanteret et liv i fortsat udvikling. En sådan afgørelse bør bl.a. bygge på overvejelser om barnets tilknytning til Danmark, opholdstiden i Danmark, barnets sprog og fysiske og psykiske tilstand og modtagerlandets muligheder for at sikre barnets fortsatte udvikling. Red Barnet har endelig anført, at en afgørelse om udvisning af en forælder, der har opholdt sig mange år i Danmark, sjældent vil være i overensstemmelse med barnets tarv. Det fremgår sjældent af udlændingesager, hvorledes hensynet til familiens enhed til barnets bedste er blevet vægtet. Disse forhold bør altid fremgå.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at hensynet til familiens enhed indgår i den vurdering, der i forbindelse med en afgørelse om udvisning skal foretages efter udlændingelovens § 26 og EMRK artikel 8. Bl.a. følger det af § 26, stk. 1, nr. 3 og 4, at der ved en afgørelse om udvisning bl.a. skal lægges vægt på udlændingens tilknytning til herboende personer samt udvisningens konsekvenser for udlændingens herboende nære familiemedlemmer, herunder i relation til hensynet til familiens enhed. Proportionalitetsafvejningen efter EMRK artikel 8 foretages efter en samlet og konkret vurdering af en række elementer, herunder familieforhold i opholdslandet og i den forbindelse om udlændingen har ægtefælle/samlever og børn i opholdslandet. I sådanne sager er det afgørende, om der er åbenbare og uoverstigelige hindringer for at udøve familielivet et andet sted. I vurderingen efter udlændingelovens § 26 og EMRK artikel 8 indgår tillige hensynet til barnets tarv, jf. FN's Børnekonventions artikel 3 og 9. Der henvises i øvrigt til Integrationsministeriets bemærkninger under pkt. 2.1.

2.2. Indbringelse af flere udvisningssager for domstolene

Advokatrådet har anført, at den foreslåede justering af trappestigemodellen vil få en meget begrænset betydning. Advokatrådet henviser til, at den særligt udvidende udvisningsadgang efter udlændingelovens § 22, nr. 4-7, i dag omfatter mange af de praktisk forekommende alvorligere kriminalitetsformer, hvilket indebærer, at der i praksis yderst sjældent vil kunne forekomme tilfælde, hvor trappestigemodellen afskærer fra prøvelse af udvisningsspørgsmålet. Dette må antages også at gælde efter en justering i overensstemmelse med lovforslaget.

Amnesty International har anført, at det i forhold til den proportionalitetsafvejning, som det daværende Udvisningsudvalg i sin betænkning nr. 1326 af 1997 pegede på som udtryk for en rimelig afvejning efter reglerne i EMRK, er tvivlsomt, om de foreslåede regler er i over-

ensstemmelse med menneskeretten. De forhold hos den dømte, som taler imod udvisning, må nødvendigvis få en tilsvarende tungere vægtning i de sager, hvor der er tale om relativt beskedne straffe over for lange ophold og stærk tilknytning til Danmark.

Landsforeningen af beskikkede advokater har anført, at der savnes en nærmere analyse af, hvorledes de foreslåede ændringer om at nedsætte kravene til længden af den idømte straf, der efter trappestigemodellen kræves, for at der kan ske udvisning, forholder sig til udvidelsen af anvendelsesområdet for § 22, nr. 6.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at det er ministeriets opfattelse, at de foreslåede regler om at nedsætte længden af den straf, som kræves for, at udvisning kan ske efter trappestigemodellen, er i overensstemmelse med menneskeretten. I tilfælde, hvor udvisning udgør et indgreb i udlændingens ret til privat- og familieliv, må der foretages en proportionalitetsafvejning efter EMRK artikel 8, stk. 2, jf. ministeriets bemærkninger under pkt. 2.1.

Som anført i lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 2.3.1., er anvendelsesområdet for den særlige udvisningsbestemmelse i § 22, nr. 6, udvidet i de seneste år, da flere straffelovsovertrædelser er blevet omfattet af bestemmelsen. Dette indebærer et mere snævert anvendelsesområde for udvisning efter trappestigemodellen. Der er dog fortsat en lang række straffelovsovertrædelser, der skal vurderes efter trappestigemodellen, f.eks. straffelovens §§ 123-125, 158, 164, 166, 185, 188-189, 217, 218, 223, 260, 266, 289 a, 290 og 293 a.

Institut for Menneskerettigheder har anført, at det fremgår af lovforslaget, at domstolene i flere sager skal tage stilling til, om kriminalitet skal medføre udvisning, men at anklagemyndigheden kun må nedlægge påstand om udvisning, hvis anklagemyndigheden efter en objektiv vurdering finder, at domstolene vil give medhold i påstanden (objektivitetsprincippet). Institutet efterspørger en beskrivelse af, hvordan regeringen vil sikre sig, at anklagemyndighedens praksis om nedlæggelse af påstand om udvisning ensrettes, således at det undgås, at der i unødigt omfang og i strid med objektivitetsprincippet nedlægges påstand om udvisning.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at Justitsministeriet har oplyst, at objektivitetsprincippet er fastsat i retsplejelovens § 96, og at der således er tale om et lovfæstet princip, som anklagemyndigheden har pligt til at følge.

Justitsministeriet har endvidere oplyst, at der i Rigsadvokatens meddelelse nr. 5/2006 er fastsat retningslinjer for behandlingen af sager mod udlændinge, hvor der er spørgsmål om udvisning på grund af strafbart forhold, ligesom der i Rigsadvokatens "Oversigt over Højesterets praksis i sager om udvisning på grund af strafbart forhold" til og med oktober 2008 er redegjort for den meget omfattende praksis. Anklagemyndigheden er gjort bekendt hermed og har pligt til at følge både meddelelsen og oversigten, hvilket sikrer en ensrettet praksis i forbindelse med nedlæggelse af påstand om udvisning.

2.3. Udvidelse af den særlige udvisningsadgang

2.3.1. Straffelovens § 136

Advokatrådet har anført, at forslaget om at udvide udvisningsadgangen ikke giver Rådet anledning til bemærkninger. Rådet bemærker dog, at skærpsen synes at gå videre, end hvad der blev anset for nødvendigt af arbejdsgruppen.

Integrationsministeriet skal hertil oplyse, at arbejdsgruppen om udlændinges ophold i Danmark efter sit kommissorium skulle se på mulighederne for at nægte udlændinge adgang til landet (samt nægtelse af forlængelse af en opholdstilladelse) ved demokratifjendtlig adfærd, der var relateret til terror. Arbejdsgruppen skulle overveje at indføre en bestemmelse herom i forhold til studerende og arbejdstagere m.fl. På grund af Danmarks internationale forpligtelser skulle bestemmelsen ikke gælde i flygtninge- og familiesammenføringsager.

Arbejdsgruppen har således efter sit kommissorium ikke skullet tage stilling til spørgsmålet om skærpselse af udlændingelovens udvisningsregler for overtrædelser af straffelovens § 136 i forhold til udlændinge, der har opholdt sig længere tid i Danmark.

Dansk Flygtningehjælp er betænkelig ved, at selv ganske kortvarig straf efter lovforslaget kan medføre udvisning uanset længden af opholdet i Danmark. Flygtningekonventionens artikel 32 om udvisning af hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige orden vil i mange tilfælde næppe være opfyldt ved udvisning i forbindelse med idømmelse af en helt kortvarig straf for tilskyndelse til forbrydelser. Flygtningehjælpen opfordrer derfor kraftigt til, at udlændingelovens § 22, nr. 6, ikke udvides som foreslået.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at den foreslåede udvidelse af udlændingelovens § 22, nr. 6, ikke kun gælder udlændinge, der har opholdstilladelse som flygtninge, men udlændinge generelt. Alene udlændinge, der kan anses som flygtninge, er omfattet af Flygtningekonventionen, jf. artikel 1.

Integrationsministeriet skal endvidere bemærke, at der ved en dom, hvorved en flygtning udvises som følge af kriminalitet, f.eks. for overtrædelse af straffelovens § 136, ikke tages stilling til spørgsmålet om udsendelse. Dette spørgsmål afgøres efterfølgende af Udlændingetjenesten, der således tager stilling til, om udsendelse kan ske inden for rammerne af udlændingelovens § 31, jf. § 49 a. Finder Udlændingetjenesten, at udlændingen ikke kan udsendes på grund af forhold, der er omfattet af udlændingelovens § 31, beslutter Udlændingetjenesten samtidig, om udlændingen på ny kan gives asyl. Udlændingetjenestens afgørelse kan prøves af Flygtningenævnet, jf. udlændingelovens § 53 a.

Amnesty International har anført, at udvisning på grundlag af en straffedom på 60 dages fængsel vil kunne fremstå som en uforholdsmæssig tillægsstraf, som alene rammer bestemte grupper i befolkningen, og som i lyset af den relativt bagatelagte kriminalitet, som der lægges op til at ramme, vil have karakter af indirekte diskrimination. Uanset hvor usympatiske offentlige opfordringer til kriminalitet eller billigelse af forbrydelser mod staten kan forekomme, bør spørgsmålet om udvisning altid bero på en konkret vurdering af den strafbare udtalelses skadelighed – som denne kommer til udtryk i den konkrete udmålte straf.

Dansk Flygtningehjælp har henvist til sit høringssvar af 20. januar 2006 i forbindelse med skærpselse af udvisningsreglerne ved lov nr. 429 af 10. maj 2006, hvori der er redegjort for

problematikken om udvisning som dobbeltstraf. I høringssvaret anførte Dansk Flygtningehjælp bl.a., at udvisning er en yderst alvorlig sanktion og med de foreslåede stramninger i endnu højere grad ville få karakter af flerdobbelt – og ofte ganske uforholdsmæssig – straf, og at der var tale om en straf, der i sagens natur kun rammer udlændinge, som på denne måde straffes væsentligt hårdere end danskere, der begår tilsvarende kriminalitet.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at udvisning af Danmark som følge af en dom for et kriminelt forhold efter Integrationsministeriets opfattelse ikke kan anses for en straf. Der er tale om en udlændingeretlig konsekvens af, at en udlænding har begået et strafbart forhold i Danmark og derfor ikke længere opfylder forudsætningerne for at opholde sig her i landet.

Amnesty International har anført, at forslaget om at udvise personer, som offentligt opfordrer til forbrydelser eller offentligt billiger forbrydelser mod staten (straffelovens § 136), uanset hvor længe de har boet i landet og uden hensyn til den konkrete forbrydelses grovhed, er et afgørende brud med den proportionalitetsafvejning, som efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol altid skal foretages, og som de danske udvisningsregler med trappestige-modellen oprindelig var en afspejling og en udmøntning af. Forslaget vil derfor give mulighed for en praksis, som er i strid med EMRK.

Dansk Flygtningehjælp har anført, at den indskrænkning, der sker i anvendelsen af § 26-hensynene, vil være i modstrid med den proportionalitetsvurdering, der ifølge Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol skal anlægges i sager om udvisning.

Institut for Menneskerettigheder har anført, at der også ved udvisning for overtrædelse af straffelovens § 136 skal foretages en proportionalitetsvurdering efter udlændingelovens § 26, og at udvisning skal være i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Landsforeningen af Beskikkede Advokater har anført, at det kan være i strid med både EU-regler og EMRK, hvis man vil udvise for udtalelser, der påtales af mere ordensmæssige grunde, og som kun medfører en kortere betinget eller ubetinget frihedsstraf. Landsforeningen kan derfor ikke anbefale det foreslåede.

Retspolitisk Forening har anført, at forslaget vedrørende straffelovens § 136 rejser alvorlige betænkeligheder, idet det giver yderligere mulighed for at udvise, uden at den almindelige trappestigemodel respekteres. Artikel 8 i EMRK skal respekteres både i lovgivning og administration, hvilket bør finde klarere udtryk i lovteksten eller i bemærkningerne.

Integrationsministeriet kan oplyse, at der efter forslaget alene vil kunne ske udvisning efter § 22, nr. 6, for overtrædelse af straffelovens § 136, hvis udlændingen idømmes en ubetinget frihedsstraf og ikke i tilfælde af en betinget straf.

Integrationsministeriet skal bemærke, at der – som i alle andre tilfælde, hvor der opstår spørgsmål om udvisning for kriminalitet – skal foretages en konkret vurdering efter udlændingelovens § 26. I proportionalitetsafvejningen indgår tillige EMRK artikel 8. Forslaget medfører således hverken en tilsidesættelse af proportionalitetsafvejningen eller EMRK artikel 8. Der henvises endvidere til Integrationsministeriets bemærkninger under punkt 2.1.

Landsforeningen af Beskikkede advokater har anført, at der ikke i bemærkningerne er redegjort for, hvor ofte man de senere år har anvendt straffelovens § 136. Det fremgår heller ikke, hvad straffniveauet i de konkrete sager har været.

Retssikkerhedsfonden har anført, at spørgsmålet er, om der er et reelt behov for udvisning på grund af overtrædelser af straffelovens § 136.

Integrationsministeriet skal hertil oplyse, at Rigsadvokaten er bekendt med to domme, hvori personer er fundet skyldige i overtrædelse af straffelovens § 136. I de to sager blev personerne også fundet skyldige i overtrædelse af andre bestemmelser. De udmålte straffe angår således ikke kun overtrædelse af straffelovens § 136. Den ene sag er offentliggjort (TfK 2007.774 Ø). Der var tale om en person, der på internettet havde opfordret til brandbombning af en ministerbolig, og som blev idømt 6 måneders ubetinget fængsel for at overtræde våbenloven og straffelovens § 136. Rigsadvokaten har skønnet, at overtrædelsen af straffelovens § 136 i den konkrete sag formentlig har medført ca. 2-3 måneders ubetinget fængsel.

Integrationsministeriet skal endvidere bemærke, at forslaget også er udtryk for et ønske om at sende et udtrykkeligt signal om, at offentlig tilskyndelse til forbrydelser og udtrykkelig billigelse af terrorrelaterede forbrydelser ikke tolereres.

Landsforeningen af Beskikkede Advokater har anført, at forslaget er meget vidtgående, idet det omfatter billigelse m.v. af terrorrelaterede forbrydelser efter dom, der evt. alene angår ytringer, som har indebåret accept af eller forståelse for en terrorrelateret forbrydelse. Spørgsmålet om ytringsfrihed og om, hvilke yderligere konsekvenser en dom bør have, eventuelt øgede muligheder for udvisning, er centralt.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at offentlige ytringer i form af tilskyndelse til forbrydelser og udtrykkelig billigelse af terrorrelaterede forbrydelser er strafbare efter straffelovens § 136. Dømmes en person for overtrædelse af § 136, er der i den forbindelse taget stilling til forholdet til ytringsfriheden.

Udvisning efter udlændingelovens § 22, nr. 6, for udtrykkeligt at have billiget terrorrelaterede forbrydelser forudsætter, at domstolene har fundet, at gerningsindholdet i straffelovens § 136 er realiseret, og at udlændingen er idømt ubetinget frihedsstraf. Domstolene har i den forbindelse bl.a. taget stilling til udtalelsens karakter og bevisets stilling. Der skal således ikke i forbindelse med spørgsmålet om udvisning tages stilling hertil. Derimod skal der i forbindelse med udvisningsspørgsmålet tages stilling til, om der er forhold, der taler afgørende imod, at udvisning finder sted, jf. udlændingelovens § 26, stk. 2, jf. stk. 1, og proportionalitetsafvejningen i EMRK artikel 8.

2.3.2. Straffelovens § 244

Amnesty International har anført, at forslaget om at udvise personer, som dømmes for overtrædelse af straffelovens § 244, uanset hvor længe den dømte har boet i landet, og uanset om straffen blot er 60 dages fængsel, indebærer, at den proportionalitetsafvejning, som efter

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis altid skal foretages, når det afgøres om en straffedom bør medføre, at en udlænding med fast ophold i landet udvises, ikke lænere skal foretages. Forslaget vil derfor give mulighed for en praksis, som er i strid med EMRK. Amnesty International er bekymret for, om lovforslaget skaber grundlag for udvisninger, hvor den konkret idømte straf er så underordnet, at udvisningen ikke kan anses for at være "nødvendig for at sikre grundlæggende værdier i et demokratisk samfund".

Integrationsministeriet skal henvise til lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 2.3.2.2., og bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 8. Som det fremgår heraf, skal der foretages en proportionalitetsafvejning efter EMRK artikel 8. Det vil som hidtil være domstolene, der sikrer, at der ikke skabes en praksis for udvisning efter bestemmelsen i § 22, nr. 6, der er i strid med EMRK artikel 8. Det er således også domstolene, der i de konkrete sager skal vurdere, om udvisningen er nødvendig i et demokratisk samfund, bl.a. af hensyn til den nationale sikkerhed eller forebyggelse af uro eller forbrydelse, jf. artikel 8, stk. 2. Der henvises endvidere til Integrationsministeriets bemærkninger under pkt. 2.1.

Danske Advokater har anført, at forslaget er udtryk for signallovgivning, som ikke vil få betydning i praksis. Domstolene kan ikke udvise en udlænding, der idømmes ubetinget fængselsstraf, uanset længden af den idømte straf og varigheden af den pågældendes ophold i Danmark, idet der ved proportionalitetsafvejningen skal skelnes til såvel forbrydelsens alvor som udlændingens tilknytning til Danmark. Udvisning vil derfor i mange tilfælde ved simpel vold ikke være en proportional retsfølge.

Landsforeningen af Beskikkede advokater har anført, at det foreslåede – udover at gøre reguleringen af udvisningsbestemmelserne mere uoverskuelig – vil være uden betydning for domstolenes retsanvendelse og dermed ren signallovgivning. Hvis en udlænding har tilknytning her til landet, vil domstolene være nødt til at se bort fra den foreslåede ændring.

Retssikkerhedsfonden har anført, at bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 7 (lovforslagets nr. 8), forekommer inkonsistente, idet det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, at ubetinget fængselsstraf efter straffelovens § 244 *kan* medføre udvisning uanset frihedsstraffens længde og opholdets varighed, hvorimod det i de almindelige bemærkninger, afsnit 1, 2, afsnit, anføres, at "udgangspunktet skal være, at der *skal* ske udvisning" i disse sager. Retssikkerhedsfonden har endvidere anført, at udvisning efter forslaget kun er relevant i de tilfælde, hvor der idømmes højst 6 måneders fængsel, og hvor den pågældende har haft lovligt ophold her i landet i mindst 5 år, da der ellers ville være udvisningsgrundlag efter trappestigemodellen. Forslaget giver derfor kun mening, hvis det forstås således, at straffens længde og opholdets varighed i disse sager *ikke* må indgå i proportionalitetsafvejningen. Dette dementeres dog i de specielle bemærkninger, hvor det anføres, at udvisning ikke skal finde sted, "hvis udvisning strider mod internationale forpligtelser, jf. bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention". Fonden mener, at det er vanskeligt at forestille sig et tilfælde, hvor bestemmelsen kan få selvstændig betydning, således at proportionalitetsafvejningen resulterer i en udvisning.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at det efter forslaget er udgangspunktet, at der skal ske udvisning i sager, hvor en person idømmes ubetinget fængsel for overtrædelse af

straffelovens § 244. Dette følger af forslaget sammenholdt med den gældende bestemmelse i § 26, stk. 2. Konkrete hensyn kan imidlertid tale for, at der alligevel ikke skal ske udvisning, jf. § 26, stk. 2, jf. stk. 1, samt EMRK artikel 8.

Forslaget medfører for det første en udvidet adgang til at udvise udlændinge, der har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 5 år, og som idømmes mindre end 1 års ubetinget frihedsstraf. Uden den foreslåede indsættelse af straffelovens § 244 i udlændingelovens § 22, nr. 6, vil denne gruppe kun kunne udvises efter den ændring af trappestigemodelen, der foreslås i lovforslagets § 1, nr. 12 (udlændingelovens § 23, nr. 2), dvs. ved dom af mere end 1 års fængsel.

For det andet medfører forslaget en udvidet adgang til at udvise udlændinge, der har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 9 år (8 år hvis der er tale om en flygtning), og som idømmes mindre end 3 års ubetinget frihedsstraf. Uden den foreslåede indsættelse af straffelovens § 244 i udlændingelovens § 22, nr. 6, vil denne gruppe kun kunne udvises efter den ændring af trappestigemodellen, der foreslås i lovforslagets § 1, nr. 5, (udlændingelovens § 22, nr. 1), dvs. ved dom af mere end 3 års fængsel.

Danske Advokater har anført, at lovudkastet ikke forholder sig hverken til praksis fra organer tilknyttet de internationale konventioner eller fra Højesteret.

Integrationsministeriet kan henvise til de to domme fra Menneskerettighedsdomstolen, der er omtalt i lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 2.3.4.4. Integrationsministeriet kan endvidere henvise til bilag til lovforslag nr. L 128 af 25. januar 2006 om ændring af udlændingeloven (Betinget udvisning, skærpelse af udvisningsreglerne og reglerne om indrejseforbud m.v.). I bilaget er der gennemgået domme både fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Højesteret og landsretterne og fra EF-domstolen vedrørende udvisning.

Institut for Menneskerettigheder finder, at udvidelsen af den særlige udvisningsadgang til at omfatte almindelig vold efter straffelovens § 244 er betænkelig, fordi strafniveauet i langt de fleste tilfælde, hvor den herboende udlænding har en længerevarende tilknytning til landet, vil være utilstrækkelig til at begrunde udvisning. Der henvises til Højesterets domme i Ugeskrift for Retsvæsen 1999.1390 H og 1999.1394 H og til Rigsadvokatens seneste "Oversigt over Højesterets praksis i sager om udvisning på grund af strafbart forhold" til og med oktober 2008. Instituttet efterspørger en nærmere beskrivelse af konkrete sager, hvor den foreslåede udvidelse af den særlige udvisningsadgang vil have betydning.

Integrationsministeriet kan henvise til Rigsadvokatens høringssvar, hvori det er anført, at det på baggrund af gældende Højesterets praksis formentlig vil være yderst vanskeligt at få medhold i en påstand om udvisning i sager, hvor straffen udmåles i niveauet 7-20 dages fængsel, og hvor der er tale om udlændinge, der har opholdt sig her i landet i mere end 8-9 år, idet udvisning i sådanne tilfælde som udgangspunkt ikke vil blive anset for at være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

Det er herefter Integrationsministeriets opfattelse, at forslaget navnlig vil få betydning i sager om overtrædelse af straffelovens § 244, hvor udlændingen har haft ophold her i landet i me-

re end 8-9 år, og hvor der idømmes en ubetinget frihedsstraf på mere end 20 dage. Integrationsministeriet skal samtidig bemærke, at en afgørelse om udvisning altid beror på en konkret vurdering, hvori straffens længde indgår som et hensyn sammen med karakteren af den begåede kriminalitet, tidligere straffe og indrejseforbuddets længde og afvejes i forhold til andre hensyn, bl.a. tilknytningen til Danmark og til hjemlandet.

Advokatrådet har anført, at skærpelsen alene vil få selvstændig betydning for udlændinge, der har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 5 år, og at disse udlændinge typisk vil have opnået en sådan tilknytning til Danmark og/eller herboende personer, at en udvisning efter den almindelige proportionalitetsafvejning næppe vil kunne forventes gennemført. Til illustration har Advokatrådet henvist til Højesterets dom af 29. december 2008, hvor Højesteret undlod at udvise en britisk statsborger, der blev idømt 60 dages fængsel for vold mod en buschauffør efter straffelovens § 119. Efter Advokatrådets opfattelse vil skærpelsen derfor have ingen eller kun meget ringe betydning i relation til gennemførelse af udvisninger, men vil kunne få unødige processkabende konsekvenser.

Integrationsministeriet kan bekræfte, at forslaget medfører en udvidet adgang til udvisning af udlændinge, der har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 5 år, idet udlændinge med kortere ophold allerede i dag kan udvises på grundlag af en betinget eller ubetinget frihedsstraf efter udlændingelovens § 24, nr. 2.

Integrationsministeriet er enig i, at der skal foretages en proportionalitetsafvejning med inddragelse af bl.a. tilknytningen til Danmark og til hjemlandet, og at en sådan afvejning kan resultere i, at udvisning ikke vil kunne finde sted. Udgangspunktet er imidlertid, at der skal ske udvisning, medmindre der er forhold, der taler afgørende imod udvisning, jf. forslaget sammenholdt med den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 26, stk. 2.

Integrationsministeriet skal vedrørende Højesterets dom af 29. december 2008 bemærke, at sagen angik udvisning af en EU-borger. EU-reglerne om fri bevægelighed m.v. sætter grænser for medlemsstaternes adgang til at udvise EU-borgere og deres familiemedlemmer. En EU-borger kan efter EU-reglerne alene udvises, når hensyn til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed tilsiger dette. Endvidere skal udvisningen være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og kan udelukkende støttes på den pågældendes personlige forhold. Den personlige adfærd skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører grundlæggende samfundsinteresser.

Integrationsministeriet finder derfor ikke, at Højesterets dom af 29. december 2008 belyser spørgsmålet om udvisning af tredjelandsstatsborgere.

2.4. Kriminalitet begået af flere i forening

Advokatrådet mener, at en tilføjelse af et nyt nr. 5 til udlændingelovens § 24 a er overflødig, da betydningen af kriminalitet begået af flere i forening i forvejen er dækket af de elementer i proportionalitetsafvejningen, der er beskrevet i udlændingelovens § 24 a, nr. 1 og nr. 2.

Landsforeningen for Beskikkede Advokater mener tillige, at der er tale om et overflødig hensyn, der allerede er dækket af nr. 1 og 2.

Integrationsministeriet er ikke enig heri. Udlændingelovens § 24 a, nr. 1 og 2, angår henholdsvis grovheden af den begåede kriminalitet og længden af den idømte frihedsstraf. Der er tale om selvstændige elementer, ligesom det forhold, at kriminalitet er begået af flere i forening, på tilsvarende vis skal indgå som et selvstændigt element ved vurderingen efter § 24 a. Formålet med forslaget er, at det udtrykkeligt kommer til at fremgå af udlændingeloven, at det skal anses for en skærpende omstændighed i forhold til udvisning, hvis kriminalitet er begået af flere i forening. Dette skal være med til at skærpe adgangen til udvisning i forbindelse med bandekriminalitet.

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

Advokatrådet finder det tvivlsomt, om den foreslåede skærpelse vil få praktisk betydning. Domstolene vil fortsat være forpligtede til at foretage en proportionalitetsafvejning, som respekterer Danmarks internationale forpligtelser, hvilket betyder, at der i en række forskellige tilfælde ikke vil kunne ske udvisning uanset den foreslåede lovændring.

Amnesty International finder, at udvisning for ulovlig våbenbesiddelse – hvor der alene er tale om helt kortvarige frihedsstraffe – vil kunne være i strid med proportionalitetsgrundsætningen og udgøre en diskriminerende tillægsstraf, som ikke står i rimeligt forhold til frihedsstraffen. Forslaget bør opgives eller præciseres, således at det sikres, at kun tilfælde af våbenbesiddelse, som medfører mere end helt korte frihedsstraffe, kan resultere i udvisning.

Danske Advokater har anført, at den yderligere skærpelse af den særlige udvisningsadgang med hensyn til lovovertrædelser af våbenlovgivningen er udtryk for politisk signallovgivning, som ikke vil få betydning i praksis. På grund af den proportionalitetsafvejning, som domstolene er forpligtede til at foretage i henhold til Danmarks internationale forpligtelser, kan der ikke ske udvisning uanset frihedsstraffens længde og varigheden af opholdet i Danmark.

Dansk Røde Kors er bekymret over forslaget i relation til proportionaliteten mellem på den ene side den begåede kriminalitet og straffen og på den anden side de humanitære konsekvenser af tillægsstraf i form af udvisning.

Institut for Menneskerettigheder har anført, at en gennemgang af Rigsadvokatens seneste "Oversigt over Højesterets praksis i sager om udvisning på grund af strafbart forhold" til og med oktober 2008 viser, at udvisning må antages at være udelukket i mange af de af forslaget omfattede tilfælde, fordi den proportionalitetsvurdering, som skal foretages efter udlændingelovens § 26 og EMRK artikel 8, vil beskytte imod udvisning. Instituttet forventer på denne baggrund, at lovforslaget alene vil få beskeden virkning, og efterspørger en beskrivelse af, i hvilke sager den foreslåede udvidelse forventes at få betydning.

Landsforeningen af beskikkede advokater har anført, at det må forventes, at reglerne i mange tilfælde vil være uanvendelige for domstolene, der i deres retsanvendelse er bundet af internationale konventioner.

Retspolitisk Forening har anført, at der med forslaget gøres yderligere angreb på trappestigemodellen, og at forslaget ofte vil være i strid med internationale forpligtelser.

Rigsadvokaten har bemærket, at det på baggrund af gældende Højesterets praksis formentlig vil være yderst vanskeligt at få medhold i en påstand om udvisning i sager, hvor straffen udmåles i niveauet 7-20 dages fængsel, og hvor der er tale om udlændinge, der har opholdt sig her i landet i mere end 8-9 år, idet udvisning i sådanne tilfælde som udgangspunkt ikke vil blive anset for at være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

Integrationsministeriet kan henvise til lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 2.3.4.4., hvoraf det fremgår, i hvilke konkrete tilfælde der vil kunne ske udvisning efter den foreslåede bestemmelse i § 22, nr. 8. Baggrunden for forslaget fremgår også heraf. Integrationsministeriet er enig i, at udvisning i de konkrete tilfælde skal være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. udlændingelovens § 26 og EMRK artikel 8. Integrationsministeriet kan endvidere henvise til ministeriets bemærkninger under pkt. 2.1.

Dansk Røde Kors har anført, at der med forslaget er en reel risiko for, at et større antal personer end hidtil vil risikere at komme på såkaldt tålt ophold.

Menneskerettighedsinstituttet har henvist til, at straffe for overtrædelse af våbenlovgivningen senest blev skærpet ved L 2008 500 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og våbenloven (Styrkelse af indsatsen mod ulovlige skydevåben og knive på offentligt tilgængelige steder), og at instituttet allerede dengang anførte, at antallet af udlændinge på såkaldt "tålt ophold" forventedes at stige som følge af den udvidede udvisningsadgang, jf. herved udlændingelovens § 31, hvorefter der ikke kan ske udsendelse, hvis udlændingen risikerer tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at skærpelse af udvisningsreglerne, således at flere udlændinge kan udvises, i teorien indebærer, at flere udlændinge evt. vil opholde sig i Danmark på tålt ophold. Dette vil dog forudsætte, at der er tale om udlændinge, der ikke vil kunne udsendes, fordi de risikerer forfølgelse m.v. som beskrevet i udlændingelovens § 31.

2.6. Udvisning af EU-borgere

Red Barnet har gjort opmærksom på, at børn og unge, der er involveret i kriminelle forhold, kan være ofre for menneskehandel. Danske myndigheder bør sikre, at en mulig menneskehandelsvinkel inddrages, og at evt. udnyttelse af den unge vurderes og evt. efterforskes. Hvis der er tale om børn og unge fra østeuropæiske lande, der f.eks. har begået lommetyverier, og der er formodning om menneskehandel, bør barnet sikres den beskyttelse og støtte, det har ret til i henhold til bl.a. "Regeringens handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel 2007- 2010" og "Europarådets konvention om bekæmpelse af menneskehandel".

Integrationsministeriet kan hertil oplyse, at regeringens handlingsplan mod menneskehandel indeholder en række initiativer rettet mod handlede børn. Handlingsplanen omfatter alle

børn, der handles til Danmark. Med baggrund i handlingsplanen har de ansvarlige myndigheder bl.a. fastlagt særlige indikatorer til brug for fastlæggelsen af, om der i en given situation er tale om menneskehandel, og professionelle aktører, der kan komme i kontakt med handlede børn, herunder f.eks. politiet, vil blive undervist heri. Aktiviteterne koordineres af Center mod Menneskehandel i samarbejde med relevante myndigheder.

Det følger af handlingsplanen, at handlede børn skal have udpeget en personlig repræsentant, der kan bistå dem under opholdet her i landet, og at myndighederne i samarbejde med repræsentanten skal udarbejde en handleplan for den fortsatte indsats til gavn for barnet. Derudover skal handlede børn, der skal udrejse, have tilbud om en forberedt hjemsendelse.

I forhold til uledsagede mindreårige udlændingebørn, der søger om asyl eller som opholder sig ulovligt i Danmark, blev en række af handlingsplanens initiativer implementeret ved lov nr. 504 af 6. juni 2007 (Bekæmpelse af menneskehandel m.v.). Lovændringen indebærer bl.a., at alle uledsagede mindreårige børn får udpeget en personlig repræsentant (en professionel repræsentant, hvis der er tale om et handlet barn), og at alle uledsagede børn, der ikke får opholdstilladelse i Danmark og skal udrejse, tilbydes en forberedt hjemsendelse. Heri indgår, at barnets forældre skal eftersøges, hvis det er i barnets interesse. Tiltagene omfatter alle uledsagede mindreårige børn under udlændingemyndighedernes ansvarsområde, uanset om der er tale om menneskehandel, og uanset om der er tale om børn involveret i strafbare forhold. Udlændingetjenesten træffer afgørelse om, hvorvidt en udlænding har været udsat for menneskehandel. I vurderingen heraf indgår bl.a. oplysninger fra politiet, Center mod Menneskehandel, Dansk Røde Kors m.v., ligesom myndighederne ved samtaler og anden kontakt med barnet er opmærksomme på, om der foreligger indikatorer for menneskehandel.

3. Generel skærpelse af længden af indrejseforbud

Advokatrådet og Danske Advokater har anført, at et af elementerne, der indgår i proportionalitetsafvejningen efter udlændingelovens § 26 og EMRK artikel 8, er længden af indrejseforbuddet. En forøgelse heraf kan derfor konkret indebære, at udvisning vil være uproportional.

Amnesty International har anført, at det er tvivlsomt, om en forlængelse af de faste, tidsbegrænsede indrejseforbud med et år i sig selv kan medføre, at en udvisning går fra at være en forholdsmæssig foranstaltning til en uforholdsmæssig foranstaltning. Man kan muligvis forestille sig, at der vil være grænsetilfælde, hvor det forlængede forbud vil være uforholdsmæssigt. Amnesty International mener, at der er tale om signallovgivning.

Institut for Menneskerettigheder og Retssikkerhedsfonden er enige i vurderingen fra regeringens arbejdsgruppe, hvorefter en skærpelse af indrejseforbuddets længde "i sig selv" kan indebære, at udvisninger i konkrete tilfælde vil blive anset for uproportionale.

Landsforeningen af Beskikkede advokater har anført, at forslaget om at skærpe indrejseforbuddenes længde vil betyde færre udvisninger, idet domstolene ved afvejningen af proportionaliteten skal tage hensyn til længden af den påtænkte retsfølge.

Integrationsministeriet skal henvise til lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 2.3.6., hvoraf det fremgår, at det er regeringens opfattelse, at de skærpede af indrejseforbuddenes længde, der foreslås, ikke er af en sådan karakter, at et indrejseforbud i sig selv vil medføre, at udvisning vil være uproportionalt, og at domstolene og udlændingemyndighederne derfor af hensyn til Danmarks internationale forpligtelser vil udvise i færre tilfælde end i dag.

4. Skærpelse af straffen for at indrejse i strid med et indrejseforbud

Institut for Menneskerettigheder finder, at strafskærpelsen vil kunne foretages med respekt for menneskeretlige forpligtelser, herunder det almindelige proportionalitetsprincip.

Advokatrådet mener, at der i lovforslagets bemærkninger sker en betænkelig normering af sanktionsvalget. Efter Rådets opfattelse bør sanktionsvalget i videst muligt omfang overlades til domstolene i overensstemmelse med de almindelige principper for straffastsættelse.

Integrationsministeriet kan oplyse, at lovudkastet er ændret på dette punkt, således at det af det fremsatte lovforslag tillige fremgår, at strafudmålingen i de enkelte sager fortsat vil bero på domstolenes konkrete vurdering af alle sagens omstændigheder, og at de angivne strafpositioner således vil kunne fraviges i op- eller nedadgående retning, hvis der foreligger yderligere skærpende henholdsvis formildende konkrete omstændigheder.

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

5.1. Procedurerne i forbindelse med opførelse og fjernelse af personer på sanktionslisterne

Advokatrådet har peget på de retssikkerhedsmæssige problemer, der undertiden har vist sig forbundet med FN's og EU's sanktionslister. Det er af central betydning, at procedurerne for revision af og eventuel fjernelse af personer fungerer effektivt.

Amnesty International har anført, at der hverken i FN eller EU regi foreskrives nogen form for retlig prøvelse eller blot semi-judiciel prøvelse, inden en person, en gruppe eller en juridisk enhed opføres på sanktionslister. Procedurerne er i adskillige tilfælde blevet kritiseret for manglende retssikkerhed og gennemsigtighed af blandt andre EF-domstolen, og det fremgår ikke af forslaget, hvordan man vil imødegå EF-domstolens kritik og sikre, at der ikke opstår nye tilfælde, hvor domstolen statuerer, at grundlæggende retsgarantier er tilsidesat.

Danske Advokater har anført, at det er af helt central betydning, at procedurer for revision af og eventuel fjernelse af personer fra sanktionslisterne fungerer effektivt, jf. EF domstolens dom af 3. september 2008 (C-402/05/P), hvor man forholder sig kritisk til de kriterier, der ligger til grund for at blive optaget på listen.

Dansk Flygtningehjælp har opfordret regeringen til i de respektive fora at arbejde for retssikkerhed og gennemsigtighed i forbindelse med sanktionslisterne samt respekt for øvrige internationale regelsæt, således at mennesker, der har behov for og efter Flygtningekonventionens bestemmelser også fortjener beskyttelse, har adgang til den nødvendige beskyttelse.

Institut for Menneskerettigheder har bemærket, at lovudkastet vil kunne indebære klare krænkelser af udlændinges menneskerettigheder i medfør af EMRK. Der er en vis usikkerhed forbundet med vurderingen af lovudkastet, idet der så vidt ses ikke er retspraksis fra EF-domstolen om de seneste ændringer af EU's regler om vedtagelse af EU's egne terrorrelaterede sanktioner. Der er ikke i tilstrækkelig grad rådet bod på det afgørende problem, nemlig at der fortsat ikke er sikret adgang til aktindsigt i og kontradiktion over for det bevismæssige grundlag for vedtagne sanktioner, hvilket kan umuliggøre en effektiv og uafhængig prøvelse af vedtagne sanktioner, jf. f.eks. EF-domstolens dom 3. september 2008 i sag C-402/05 og 415/05 P, Kadi og Al Barakat mod Rådet, præmis 344 og parallellen til Højesterets kendelser i de såkaldte Tuneser-sager af 2. juli 2008 og 19. november 2008 sammenholdt med beskrivelserne i lovudkastet (s. 33). Institut for Menneskerettigheder har anmodet ministeriet om at beskrive præcist, hvordan overholdelsen af retssikkerhedsgarantier sikres, og anført, at der i lovudkastet mangler en beskrivelse af FN's regler og procedure for vedtagelse af sanktioner og af reglerne for vedtagelse af EU's egne landespecifikke sanktioner, samt at procedurerne for "de-listing" bør beskrives nærmere. Institut for Menneskerettigheder har endvidere anført, at lovudkastet ikke omtaler EF-domstolens praksis nærmere. EF-domstolens praksis angår "de grundlæggende retsgarantier, der gælder som en del af fællesskabsrettens almindelige retsgrundsætninger", og som EF-domstolen har anset for til sidesat i sager om anvendelse af sanktioner. De samme grundlæggende retsgarantier vil derfor blive berørt, såfremt danske myndigheder træffer afgørelser på grundlag af sanktionslisterne. Der vil blive tale om processuelle krænkelser og krænkelser af indholdsmæssige rettigheder, navnlig retten til privat- og familieliv efter EMRK artikel 8.

Landsforeningen af Beskikkede advokater har anført, at retssikkerheden omkring optagelse på listerne og muligheden for at blive slettet ikke er særlig betryggende, og at lovforslagets omtale heraf for så vidt angår FN er meget kort. Endvidere har Landsforeningen henledt opmærksomheden på EF-domstolens dom af 3. september 2008 og anført, at sagen viser, at der også mangler retssikkerhed omkring optagelse og sletning fra EU's terrorlister. Landsforeningen kan under hensyntagen til den manglende retssikkerhed ikke anbefale, at de foreslåede bestemmelser vedrørende sanktionslisterne indføres.

Retspolitisk Forening har anført, at problemet med sanktionslisterne er listernes manglende pålidelighed og den de facto ikke-eksisterende mulighed for at blive slettet fra listerne ved uberettiget opførelse. Der er tale om krænkelse af grundlæggende retssikkerhedsmæssige garantier. Foreningen erindrer om de domme, som EF-domstolen har afsagt om væsentlige forvaltningsretlige mangler ved listernes tilblivelse.

Retssikkerhedsfonden har anført, at det er uklart, om ministeriet anser lovforslaget som retssikkerhedsmæssigt tilstrækkeligt i relation til dommen afsagt af EF-domstolen den 3. september 2008. Det er muligt, at regeringen anser de i 2007 gennemførte ændringer i EU-proceduren for tilstrækkelige, men dette fremgår ikke af lovforslaget. Det er uklart om opfyldelse af de retssikkerhedsmæssige krav, som domstolen i afgørelsen af 3. september 2008 forudsatte skulle være til stede, vil kunne anvendes i forhold til FN-beslutninger. Regeringen bør af retssikkerhedsmæssige grunde tage stilling hertil.

Integrationsministeriet kan hertil bemærke, at forslagene er begrundet i et ønske om, at det udtrykkeligt kommer til at fremgå af udlændingeloven, at udlændinge, der er opført på FN's eller EU's sanktionslister med rejserestriktioner, normalt skal nægtes indrejse og udelukkes fra opholdstilladelse i Danmark. Herved markeres det, at Danmark opfylder sine internationale forpligtelser. I bemærkningerne præciseres det, at personer, der er opført på sanktionslister rejserestriktioner registreres i Det Centrale Kriminalregister, således at politiet og udlændingemyndighederne kan agere i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser i relation til en effektiv international terrorbekæmpelse.

Overholdelsen af menneskerettighederne og retssikkerheden er en afgørende forudsætning i en effektiv terrorbekæmpelse, og regeringen har konsekvent fremhævet, at retssikkerheden er af central betydning i relation til internationale sanktioner rettet mod personer og enheder. Regeringen har derfor arbejdet aktivt for at forbedre retssikkerheden i forbindelse med opførelsen af personer og enheder på EU's og FN's sanktionslister. Det skal understreges, at det er vigtigt at skelne mellem sanktionsregimerne i EU og FN.

Arbejdet i EU har resulteret i retningslinjer, der sikrer, at personer og enheder, der opføres på EU's terrorlister, modtager en høring med en begrundelse for opførelsen samt har adgang til domstolsprøvelse ved EU's domstole. Retningslinjerne blev i en dom af 23. oktober 2008 (T-256/07) afsagt af Retten i Første Instans anerkendt som tilstrækkelige til at sikre overholdelsen af grundlæggende rettigheder. Endvidere har Rådet som følge af en dom af 4. december 2008 (T-284/08) fra Retten i Første Instans fjernet en organisation fra EU's terrorlister.

Integrationsministeriet skal endvidere bemærke, at baggrunden for, at personer og enheder, der opføres på EU's terrorlister, først modtager en høring med begrundelse efter, at beslutning om opførelse er truffet af Rådet, er at effekten af sanktionerne i modsat fald ville blive mindsket, idet de pågældende ville kunne tage deres forholdsregler, herunder f.eks. flytte ressourcer m.v. Som det fremgår af lovforslagets bemærkninger, foretages der en efterfølgende høring af de pågældende, der kan fremsende deres bemærkninger til Rådet. De har endvidere mulighed for at anlægge sag med påstand om annullation af Rådets afgørelse ved EU's domstole, der på baggrund af Rådets begrundelse foretager en prøvelse af, om betingelserne for opførelse er opfyldt. Domstolen vurderer bl.a. om de grundlæggende menneskerettigheder og frihedsrettigheder er blevet overholdt.

I forhold til FN's sanktionslister har FN's Sikkerhedsråd vedtaget en række resolutioner, der har til formål at forbedre retssikkerheden. Der er bl.a. etableret en enhed, der modtager anmodninger om fjernelse, ligesom begrundelser for opførelse offentliggøres på FN's hjemmeside, og der er påbegyndt en revision af sanktionslisterne. Danmark arbejder sammen med en række lande målrettet og aktivt for at styrke retssikkerheden yderligere. Gruppen har bl.a. fremlagt forslag om oprettelse af en uafhængig instans, der kan foretage en retlig prøvelse af anmodninger om at blive fjernet fra sanktionslisterne. Processen er dog politisk vanskelig, idet den berører FN's Sikkerhedsråds beslutningskompetence. EU-Kommissionen arbejder ligeledes på at forbedre retssikkerheden i forbindelse med EU's implementering af FN's sanktionsliste, der er udarbejdet i henhold til sikkerhedsrådsresolution 1267/1999. Arbejdet er en opfølgning på EF-domstolens dom af 3. september 2008 i de forenede sager C-402/05

P og C-415/05 P (Kadi/Al Barakaat) og indebærer indarbejdelse af flere retssikkerhedsme-
kanismer i implementeringen, herunder en høringsprocedure i EU-regi.

Integrationsministeriet kan i forhold til "de-listing" oplyse, at FN's Sikkerhedsråd i forbindelse
med vedtagelse af sikkerhedsrådsresolutioner nedsætter en sanktionskomité bestående af
alle medlemmer af Sikkerhedsrådet, der løbende tilpasser og opdaterer sanktionerne, og
som sikrer medlemsstaternes implementering af resolutionerne. Som eksempel kan nævnes
sanktionskomitéen, der har ansvaret for at opdatere den såkaldte 1267-liste over personer,
grupper eller enheder med tilknytning til Taleban og Al-Qaida. Beslutning om opførelse eller
fjernelse af personer eller grupper eller enheder på listen træffes med konsensus i komitéen.

Anmodninger fra FN's medlemsstater om opførelse på 1267-listen skal indeholde en redegø-
relse for, at betingelserne er opfyldt, herunder at en handling eller aktivitet er forbundet med
Al-Qaida, Osama bin Laden eller Taleban. Sanktionskomitéen offentliggør kortfattede be-
grundelser i forbindelse med opførelser på listen, der er tilgængelige på sanktionskomitéens
hjemmeside.

En person, gruppe eller enhed omfattet af FN's sanktionslister kan anmode om at blive fjer-
net enten ved at indgive ansøgning til et særligt "Focal Point" – eller til sin opholdsstat. Focal
Point er en enhed etableret i New York på baggrund af FN's sikkerhedsrådsresolution
1730/2006 i forsøg på at forbedre retssikkerheden og retsgarantier for dem, der uretmæssigt
er opført på FN's sanktionslister. I ansøgningen om de-listing skal anføres, hvorfor betingel-
serne for opførelse ikke er opfyldt. Herefter iværksættes en høringsproces af bl.a. den stat,
der har anmodet om opførelse. Efter den afsluttede høringsproces skal der fremsættes en
"delisting request" fra en medlemsstat til Sanktionskomitéen, der herefter træffer beslutning.
Der henvises til hjemmesiden for FN's "Focalpoint", hvoraf antal af henvendelser samt antal
personer, der er blevet fjernet, fremgår (<http://www.un.org/sc/committees/dfp.shtml>).

5.2. Inddragelse af en opholdstilladelse som følge af, at udlændingen er opført på en sanktionsliste

Amnesty International har anført, at forslaget til en ny § 19, 7, 2. pkt. om udvisning af herbo-
ende udlændinge, som opføres på EU's eller FN's sanktionslister, giver grund til bekymring
på grund af fraværet af retsgarantier, adgang til kontradiktion og retlig prøvelse. Det fremgår
ikke af bemærkningerne, hvorfor man har valgt at lade forslaget gå væsentligt videre, end
hvad der umiddelbart kræves for at være med i det internationale samarbejde om FN's og
EU's sanktionslister. Listerne vedrører primært ind- og gennemrejse, dvs. visum og indrejse-
tilladelse og udstedelse af opholdstilladelse. En beslutning om at opføre en person på en
sanktionsliste har ikke en sådan karakter, at den kan lægges oprøvet til grund for udvisning
af en person med mangeårigt, lovligt ophold i Danmark. Af beskrivelsen af procedurerne for
opførelse på EU's sanktionslister fremgår det, at det er tilstrækkeligt, at en "retlig myndighed"
eller "en anden myndighed" (dvs. en administrativ myndighed) har truffet afgørelse om at fo-
retage en "undersøgelse" af den pågældende person, gruppe eller enhed. Der er således
ikke krav om domfældelse ved en national domstol eller blot om særligt bestyrket eller be-
grundet mistanke om konkrete forhold, men blot om, at den pågældende er "under undersø-

gelse". Denne "myndighed", som omtales, kan være en politimyndighed eller efterretnings-tjeneste i et hvilket som helst EU-land. Man vil derfor kunne udvises, uden at der er konkret bevisgrundlag for en domfældelse eller alene på grundlag af diffuse mistanker mod en eller flere personer (der f.eks. er på listen alene fordi de er medlemmer af en forening eller bevægelse, hvoraf visse medlemmer er yderliggående eller militante). Udvisning på et sådant grundlag af en person med et mangeårigt ophold i landet vil være i strid med de mest basale og væsentlige retsgrundsætninger om retten til effektive retsmidler m.v.

Institut for Menneskerettigheder har påpeget, at lovudkastet kun i begrænset omfang kan begrundes med henvisning til Danmarks forpligtelser under FN eller EU. Danmark er forpligtet til at forhindre adgang og gennemrejse ("entry and transit") af personer på sanktionslisterne, men Danmark er ikke forpligtet til f.eks. at inddrage en opholdstilladelse og udsende en herboende udlænding. Det bør angives præcis, hvilke elementer der er baseret på Danmarks internationale forpligtelser, og hvilke dele der hviler på regeringens ønske om at anvende sanktionslisterne i stedet for at foretage almindelige, bevismæssige vurderinger af grundlaget for indgreb i enkeltpersoners forhold m.v.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at Danmarks internationale forpligtelser er angivet i den resolution (FN) eller fælles holdning (EU), som er knyttet til sanktionslisten. Som hovedregel vil det heraf fremgå, at Danmark er forpligtet til at forhindre indrejse og gennemrejse af en udlænding opført på sanktionslisten.

Integrationsministeriet skal endvidere bemærke, at det er regeringens opfattelse, at inddragelse af en opholdstilladelse som følge af, at udlændingen er opført på en af FN's eller EU's sanktionslister, er en naturlig følge af, at Danmark er internationalt forpligtet til at forhindre indrejse og gennemrejse af en sådan udlænding.

Vedrørende afgørelsen om inddragelse af en opholdstilladelse som følge af, at en udlænding er opført på en sanktionsliste af FN's eller EU's sanktionsliste, skal Integrationsministeriet bemærke, at det af lovforslagets bemærkninger til § 1, nr. 3, fremgår, at der altid skal tages konkret stilling til, om der er særlige hensyn, der gør, at opholdstilladelsen alligevel ikke skal inddrages.

Det bemærkes i øvrigt, at de foreslåede regler ikke angår udvisning, men derimod inddragelse af en opholdstilladelse og udelukkelse fra opholdstilladelse.

Der henvises i øvrigt til Integrationsministeriets bemærkninger under pkt. 5.1.

5.3. Integrationsministeriets arbejdsgruppe vedrørende administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for landets sikkerhed

Amnesty International finder, at forslaget går imod nogle af hensigterne, som angiveligt lå bag nedsættelsen af Integrationsministeriets arbejdsgruppe vedrørende administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for landets sikkerhed, bl.a. at styrke retssikkerheden, herunder retten til kontradiktion, i sager om udvisning af udlændinge, som mistænkes for at være en fare for statens sikkerhed. Det er vanskeligt at forstå, hvorfor forslaget ikke

indgår i denne ramme og hermed i en samlet og konsistent diskussion om retssikkerhed og bekæmpelse af terrorisme. Amnesty International har også anført, at udvisning af udlændinge, fordi de opføres på en af FN's eller EU's sanktionslister, indebærer en rent administrativ udvisningsadgang ved siden af ordningen efter udlændingens § 25, som er uden de retsgarantier og uden den adgang til en uafhængig domstolsprøvelse og adgang til kontradiktion, som forudsættes i EMRK og Den Internationale Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder. Der er ingen materiel prøvelse og kontradiktion (men i visse tilfælde alene en konstatering af, at en person/gruppe er "under undersøgelse" af myndighederne i et EU-land).

Institut for Menneskerettigheder finder, at anvendelsen af sanktionslisterne vil gribe ind i de øvrige regler om personer, der anses for en fare for statens sikkerhed, herunder navnlig reglerne om administrativ udvisning og prøvelsen heraf samt reglerne om opholds- og meldepligt i de tilfælde, hvor den pågældende opførte på en sanktionsliste vil ende på tålt ophold. Forslaget er en parallel til reglerne om administrativ udvisning af personer, der anses for en fare for statens sikkerhed, idet lovudkastet bl.a. giver adgang til inddragelse af opholdstilladelse og derefter udsendelse af personer, der er opført på én af sanktionslisterne. Parallellen består i, at efter gældende ret kan inddragelse af en opholdstilladelse og udvisning m.v. ske på grundlag af Integrationsministerens bestemmelse efter udlændingelovens § 45 b og underkastes domstolsprøvelse efter grundlovens § 63. Hvis der er tale om personer, der anses for en fare for statens sikkerhed, vil man således fremover kunne undlade at følge proceduren i udlændingelovens § 45 b og i stedet anvende sanktionslisterne som grundlag for inddragelse af opholdstilladelser. Institut for Menneskerettigheder har også anført, at der i nogle tilfælde, f.eks. ved anvendelsen af FN's og EU's egne sanktionslister, vil være et forholdsvist oplagt sammenfald mellem sanktionslisterne og de gældende regler om administrativ udvisning af personer, der anses for en fare for statens sikkerhed, men at FN's og EU's sanktionslister er bredere og omfatter personer, der ikke kan anses for en fare i Danmark.

Integrationsministeriet skal hertil oplyse, at forslagene om sanktionslisterne vedrører udelukkelse fra opholdstilladelse og inddragelse af opholdstilladelse med hensyn til udlændinge, der er opført på EU og FN's sanktionslister. Forslagene er begrundet i et ønske om, at det udtrykkeligt kommer til at fremgå af udlændingeloven, at udlændinge, der er opført på sanktionslisterne, normalt skal nægtes indrejse og udelukkes fra opholdstilladelse i Danmark. Herved fjernes enhver usikkerhed, der måtte være, om adgangen til landet for sådanne personer, ligesom det markeres, at Danmark opfylder sine internationale forpligtelser. Reglerne retter sig således mod udlændinge, der efter procedurer i EU og FN er opført på EU's og FN's sanktionslister.

Bestemmelsen i udlændingelovens § 45 b vedrører procedurerne i tilfælde, hvor de danske myndigheder skal tage stilling til, om en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed. Der er således tale om, at en udlænding på baggrund af danske procedurer vurderes som en fare for statens sikkerhed. Hvis integrationsministeren beslutter, at en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed, anmoder integrationsministeren Udlændingetjenesten om at træffe afgørelse om udvisning i sagen efter udlændingelovens § 25, stk. 1. Der vil således ikke blive tale om at træffe en afgørelse om inddragelse af en opholdstilladelse, men om udvisning.

Arbejdsgruppen vedrørende administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for landets sikkerhed, har bl.a. ifølge sit kommissorium skullet overveje, hvorledes der kan sikres en effektiv gennemførelse af udvisninger af personer, der må anses for en fare for statens sikkerhed, samtidig med at der sikres en uvildig kontrol af beslutninger om udvisninger.

Integrationsministeren forventer at fremsætte lovforslag for Folketinget i uge 18 som opfølgning på arbejdsgruppens betænkning nr. 1505 fra februar 2009. Dette lovforslag vil indeholde regler om ny procedure for farevurderingen og domstolsprøvelse.

5.4. Prøvelse af afgørelser om udelukkelse fra opholdstilladelse m.v.

Amnesty International har om forslaget til udlændingelovens § 10, stk. 5, anført, at når der ikke er en egentlig prøvelse af de underliggende forhold, som har affødt en persons opførelse på listen, men alene en formel prøvelse af, om personen står på listen, er beslutningen om at nægte indrejse eller opholdstilladelse mekanisk eller automatisk. I den udstrækning, den person, som rammes af rejserestriktionerne, er afskåret fra at få prøvet de forhold, som ligger til grund for opførelsen på listen, kan den danske praksis komme i strid med EMRK's krav om, at enhver har ret til at forsvare sig mod sigtelser og ret til uafhængig, retlig prøvelse af forholdet, jf. artikel 6, og artikel 8 om retten til et familieliv. Amnesty International har opfordret til, at det udtrykkeligt angives, hvordan personer, grupper eller enheder, som opføres på FN's eller EU's sanktionslister, sikres effektive retsmidler, herunder hvordan forslaget forholder sig til den almindelige adgang til at få prøvet øvrighedens grænser efter grundlovens § 63 og muligheden for at anlægge konkrete sager mod den danske stat ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Institut for Menneskerettigheder finder det særdeles overraskende, at hverken adgangen til domstolsprøvelse efter grundlovens § 63 eller adgangen til uafhængig prøvelse efter bl.a. EMRK artikel 8 er nævnt i lovudkastet. I tilfælde af frihedsberøvelse indtil udsendelse vil Domstolsprøvelse efter EMRK artikel 5, stk. 4, ligeledes være relevant.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at en endelig afgørelse – om afslag på visum, udelukkelse fra opholdstilladelse, eller inddragelse af en opholdstilladelse m.v. som følge af opførelse på en sanktionsliste – kan indbringes for domstolene, jf. grundlovens § 63.

Domstolsprøvelse af Flygtningenævnets afgørelser er begrænset af endelighedsbestemmelsen i udlændingelovens § 56, stk. 8. Har Flygtningenævnet truffet en endelig afgørelse om inddragelse af en opholdstilladelse meddelt efter udlændingelovens § 7 i medfør af den nye regel i udlændingelovens § 19, stk. 2, nr. 3, kan domstolene tage stilling til sagens retsspørgsmål, men ikke til Flygtningenævnets bevisbedømmelse og skønsudøvelse.

Der kan endvidere klages til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

5.5. Øvrige spørgsmål

Advokatrådet har anført, at lovudkastet går videre end rapporten fra arbejdsgruppen om udlændinges ophold i Danmark, som alene har anbefalet, at der etableres hjemmel til at nægte

indrejse og ophold for udlændinge, indtil SIS II-forordningen er trådt i kraft. De foreslåede bestemmelser vil medføre en ikke helt ubetydelig komplicering af den i forvejen teknisk komplicerede udlændingelov, hvorfor de foreslåede bestemmelser ikke bør opretholdes længere end nødvendigt. Det forhold, at den kommende indberetning til SIS II ikke vil omfatte EU- og Schengenstatsborgere er efter Advokatrådets opfattelse ikke i sig selv tilstrækkelig begrundelse for at opretholde bestemmelserne efter SIS II.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at arbejdsgruppen har anbefalet, at der, indtil SIS II-forordningen er trådt i kraft, sker en præcisering af hjemlen til at nægte indrejse og ophold for udlændinge, der er opført på FN's og EU's sanktionslister.

Som anført af arbejdsgruppen skal de danske myndigheder overholde de forpligtigelser, som følger af de internationale sanktionslister. Personer, som konstateres opført på sanktionslisterne, skal derfor som udgangspunkt nægtes indrejse og ophold i Danmark. Tredjelandstatsborgere på sanktionslisterne vil – når SIS II finder anvendelse – blive indberettet til SIS II som uønskede personer. De pågældende kan herefter nægtes indrejse og ophold i Danmark efter regler i udlændingeloven om uønskede personer. På sanktionslisterne er der imidlertid også opført EU- og Schengenstatsborgere. Danmark er tillige internationalt forpligtiget til at nægte disse personer indrejse og ophold i Danmark. Det er derfor regeringens opfattelse, at det er nødvendigt at tilvejebringe hjemmel til – også efter at SIS II finder anvendelse – at nægte personer på sanktionslisterne indrejse og ophold.

Advokatrådet har anført, at det ikke er nærmere begrundet, hvorfor der i den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 10, stk. 5, alene henvises til "særlige grunde", men ikke som i en række lignende bestemmelser i loven udtrykkeligt er angivet "hensynet til familiens enhed, som indeholdt i disse særlige grunde. Hvis det er udtryk for en mere snæver dispensationsadgang, bør det formentlig fremgå og begrundes særskilt i bemærkningerne.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at det af den foreslåede bestemmelse i § 10, stk. 5, fremgår, at en udlænding, der er opført på en af FN's eller EU's sanktionslister med rejserestriktioner, ikke kan gives registreringsbevis, opholdskort eller opholdstilladelse, medmindre særlige grunde taler derfor. Som det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 3.3.2., kan sådanne særlige grunde både være konkrete undtagelser til rejserestriktionerne, som er knyttet direkte til den enkelte sanktionsliste, og undtagelser, der fremgår af EU's fælles guidelines for implementering og evaluering af restriktive foranstaltninger. Særlige grunde kan også rent undtagelsesvist være det forhold, at et afslag på visum eller opholdstilladelse vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, f.eks. EMRK artikel 8 om retten til et familieliv.

Integrationsministeriet har ikke fundet det hensigtsmæssigt at nævne de forskellige undtagelser direkte i bestemmelsen.

Dansk Flygtningehjælp finder, at de eksisterende bestemmelser i udlændingeloven bør være tilstrækkelige, og at der derfor ikke bør ske en skærpelse af reglerne om nægtelse af indrejse og opholdstilladelse.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at Danmark er internationalt forpligtet til at efterleve beslutninger vedtaget af FN og EU om rejserestriktioner i forhold til navngivne personer, enheder m.v. Der er i dag ingen udtrykkelige bestemmelser i udlændingeloven om udelukkelse m.v. af udlændinge, der er opført på sanktionslisterne.

Arbejdsgruppen om udlændinges ophold i Danmark har anbefalet, at der sker en præcisering af hjemlen til at nægte indrejse og ophold for udlændinge, der er opført på sanktionslisterne. Regeringen har tilsluttet sig denne anbefaling og mener tillige, at det er vigtigt, at Danmarks internationale forpligtelser til at efterleve FN's og EU's beslutninger om rejserestriktioner kommer til at fremgå udtrykkeligt af udlændingeloven.

Dansk Flygtningehjælp er bekymret for de mange mennesker, der opholder sig i Danmark på tålt ophold og opfordrer til, at man bestræber sig på at undgå, at antallet af mennesker på tålt ophold stiger yderligere.

Integrationsministeriet kan oplyse, at forslagene om sanktionslisterne i teorien kan betyde, at flere udlændinge kommer til at opholde sig i Danmark på tålt ophold. Dette forudsætter dog, at der er tale om den situation, at udlændingen opholder sig i Danmark og ikke kan udsendes, fordi forhold som nævnt i udlændingelovens § 31 er til hinder herfor. Det bemærkes, at de danske myndigheder – således som det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 3.3.2 – alene er bekendt med ét tilfælde om en udlænding på en sanktionsliste, der ønskede at indrejse i Danmark. De danske myndigheder er således ikke bekendt med, at der i Danmark skulle opholde sig udlændinge, der er opført på en sanktionsliste.

Datatilsynet gør opmærksom på, at persondatalovens regler gælder for danske myndigheders behandling af oplysninger om udlændinge opført på sanktionslisterne, hvis behandlingen foretages helt eller delvis ved hjælp af elektronisk databehandling, eller oplysninger er eller vil blive indeholdt i et register, jf. persondatalovens § 1, stk. 1. Her ligger, at de forpligtelser, der efter persondatalovens påhviler den dataansvarlige, bl.a. med hensyn til ajourføring og sletning, vil påhvile myndighederne.

Integrationsministeriet skal hertil oplyse, at ministeriet er opmærksomt på persondatalovens regler.

Retssikkerhedsfonden har vedrørende indrejseforbuddets ophør anført, at det bør fremgå af lovbemærkningerne, at forbuddet bortfalder, når en dom afsagt af EF-domstolen om forbuddets ugyldighed eller ophør i øvrigt, er retskraftig.

Integrationsministeriet kan hertil oplyse, at det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 23, at indrejseforbuddet ophører, når udlændingen er slettet fra den pågældende liste. Dette kan bl.a. være på baggrund af en dom afsagt af EF-domstolen.

UNHCR har anbefalet, at det i udlændingeloven beskrives, hvad der menes med "restriktive foranstaltninger i form af begrænsninger med hensyn til indrejse og gennemrejse besluttet af De Forenede Nationer eller Den Europæiske Union".

Integrationsministeriet kan hertil oplyse, at der ved "restriktive foranstaltninger i form af begrænsninger med hensyn til indrejse og gennemrejse besluttet af De Forenede Nationer eller Den Europæiske Union" sigtes til alle de sanktionslister, der er vedtaget af FN og EU, og som indeholder rejserestriktioner i forhold til nogle navngivne personer. De forskellige sanktionslister er nærmere beskrevet eller nævnt i lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 3.2.1. og 3.2.2.

UNHCR har påpeget, at alene det forhold, at en person er opført på en eller flere af FN's eller EU's sanktionslister, ikke i sig selv udgør en begrundelse for efter den foreslåede bestemmelse i § 10, stk. 5, at udelukke en person fra eller efter den foreslåede bestemmelse i § 19, stk. 2, nr. 3, at ophæve den pågældendes flygtningestatus. Det kan imidlertid give anledning til overvejelser om udelukkelse (efter Flygtningekonventionens artikel 1 F), herunder ophævsprocedurer, hvis oplysninger, der muligvis kan føre til udelukkelse, kommer frem efter meddelelse af flygtningestatus.

Integrationsministeriet kan henvise til lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 3.4. og 3.3.2., hvoraf det fremgår, at der i det enkelte tilfælde skal foretages en konkret vurdering af, om der foreligger særlige grunde, der indebærer, at udlændingen ikke er udelukket fra opholdstilladelse, uanset at den pågældende er opført på en sanktionsliste. Integrationsministeriet kan endvidere oplyse, at det efterfølgende er indføjet i afsnit 3.4. og 3.3.2, at opholdstilladelse ikke kan gives, hvis udlændingen må anses for omfattet af en af udelukkelsesgrundene i flygtningekonventionens artikel 1 F, heller ikke selvom der foreligger særlige grunde. Det beror på en konkret vurdering, om udlændingen skal udelukkes fra opholdstilladelse som følge af en af udelukkelsesgrundene i artikel 1 F.

UNHCR anbefaler, at der udtrykkeligt henvises til § 10, stk. 1, nr. 3, i den foreslåede bestemmelse i § 10, stk. 5, og at det specificeres mere tydeligt i den foreslåede bestemmelse i § 19, stk. 3 (formentlig § 19, stk. 2, nr. 3), at en person opført på en eller flere af FN's eller EU's sanktionslister kan blive underkastet ophævsprocedurer (den pågældendes opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 kan blive inddraget) som følge af udelukkelsesgrundene i flygtningekonventionens artikel 1 F, som det nævnes i udlændingelovens § 10, stk. 1, nr. 3.

Integrationsministeriet skal bemærke, at ministeriet ikke finder anledning hertil, idet der kan være udlændinge, der udelukkes fra opholdstilladelse efter § 10, stk. 5, eller får opholdstilladelsen inddraget efter § 19, stk. 2, nr. 3, og som ikke er omfattet af § 10, stk. 1, nr. 3.

6. Økonomiske og administrative bemærkninger

Vestre Landsret har anført, at lovforslaget indebærer en forøget belastning navnlig i byretter og landsretter. Forslaget er ikke mindst rettet mod behandlingen af voldssager, der er undergivet særlige frister for sagsbehandlingen. Også sager om overtrædelse af våbenlovgivningen er omfattet af frister, der er fastsat for domstolenes sagsbehandling. En gennemførelse af lovforslaget vil således også yderligere bidrage til, at andre sagstyper får et længere forløb, medmindre der tilføres retterne de fornødne ekstra resurser.

Østre Landsret og Den Danske Dommerforening har tilsluttet sig Vestre Landsrets opfattelse.

Domstolsstyrelsen har anført, at de foreslåede skærper af udvisningsreglerne vil medføre en merbelastning af domstolene og Procesbevillingsnævnet, som generelt vil kunne føre til stigende sagsbehandlingstider.

Københavns Byret har på vegne af byretspræsidenterne anført, at behandlingen af en afgørelse om udvisningspåstande indebærer en væsentlig tungere sagsgang end tilfældet normalt er i straffesager uden udvisningspåstand. Gennemførelsen af lovforslaget vil således indebære en markant forøget belastning af retterne. Endvidere er lovforslaget ikke mindst rettet mod behandling af voldssager og sager om våbenlovsovertrædelse, der er undergivet særlige frister for sagsbehandlingen. En gennemførelse af lovforslaget vil således også yderligere bidrage til, at andre sagstyper får et endnu længere sagsforløb medmindre der tilføres retterne de fornødne ressourcer.

Flygtningenævnet har anført, at lovforslaget vil kunne medføre en stigning i antallet af sager, der indbringes for nævnet i medfør af proceduren efter udlændingelovens § 49 a med et deraf forøget ressourcebehov i Flygtningenævnet.

Integrationsministeriet kan henvise til lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 4. Det fremgår heraf, at de økonomiske konsekvenser på Integrationsministeriets og Justitsministeriets område forventes at kunne afholdes inden for de eksisterende rammer.

Retssikkerhedsfonden har anført, at der på baggrund af forslaget må forventes en meget væsentlig forøgelse af sager, hvor domstolene i fremtiden skal tage stilling til en udvisningspåstand. Folketinget bør kunne vurdere de økonomiske og administrative konsekvenser af lovforslaget, og Integrationsministeriet må derfor oplyse, i hvor mange sager i de seneste to år strafkriteriet for udvisning efter de hidtidige regler har været opfyldt, samt i hvor mange sager i samme periode strafkriteriet for udvisning efter de foreslåede regler ville have været opfyldt – når bortses fra den individuelle vurdering af den pågældendes tilknytningsforhold.

Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at Rigsadvokaten har oplyst, at det ikke er muligt at belyse dette, og at det endvidere ikke er muligt at komme med et skøn over, hvor mange yderligere personer der vil blive udvist efter de foreslåede regler.

Retssikkerhedsfonden har opfordret ministeriet til ved sammendrag af konkrete sager fra de seneste år at belyse, hvordan domstolene hidtil har vægtet de almindeligste tilknytningsfaktorer i forhold til den lovovertrædelse, det har givet anledning til udvisningspåstanden. Retssikkerhedsfonden kan have en formodning om, at proportionalitetsafvejningen som hidtil administreret ville udelukke udvisning i en stor del af de sager, som efter de foreslåede ændringer opfylder strafkriteriet for udvisning. I den anledning gør fonden opmærksom på, at det ganske betydelige merarbejde, lovforslaget vil lægge på de i forvejen overbelastede domstole, indebærer en forringelse af retssikkerheden for borgerne i almindelighed.

Integrationsministeriet kan med hensyn til en afvejning af de forskellige tilknytningsfaktorer henvise til bilag til lovforslag nr. L 128 af 25. januar 2006 om ændring af udlændingeloven (Betinget udvisning, skærpelse af udvisningsreglerne og reglerne om indrejseforbud m.v.). I bilaget er der gennemgået domme både fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Højesteret og landsretterne og fra EF-domstolen vedrørende udvisning. Integrationsministeriet kan endvidere henvise til Rigsadvokatens seneste "Oversigt over Højesterets praksis i sager om udvisning på grund af strafbart forhold" til og med oktober 2008.

7. Høringsfristen

Danske Advokater har anført, at det er problematisk i forhold til hensynet til at sikre den fornødne lovkvalitet, at både lovudkastet af 19. december 2008 og lovudkastet af 9. marts 2009 er sendt i høring med så kort en høringsfrist.

Også Advokatrådet, Landsforeningen af Beskikkede Advokater og Retspolitisk Forening har kritiseret, at ministeriet har fastsat en meget kort høringsfrist i forbindelse med høringen af 9. marts 2009.

Integrationsministeriet skal bemærke, at regeringen principielt er enig i, at det er hensigtsmæssigt af hensyn til lovgivningsprocessen at give de hørte myndigheder og organisationer en rimelig tid til at gennemgå lovudkast og komme med bemærkninger til det.

I forbindelse med høringen af 9. marts 2009 var der imidlertid tale om et lovudkast, hvor størsteparten af forslagene havde været i høring en eller to gange tidligere, og hvor der var indarbejdet et mindre antal nye forslag. Høringsfristen blev fastsat under hensyn til, at lovforslaget skulle fremsættes for Folketinget den 25. marts 2009.