

Arbejdsgrupperapport om den politimæssige kontrol i grænseområder og lufthavne mv. med henblik på bekæmpelse af illegal indvandring og tilrejsende kriminelle

1. Indledning og baggrund

Regeringen planlægger at fremsætte lovforslag om bekæmpelse af ulovligt ophold i Danmark og dertil knyttet kriminalitet i efteråret 2014. Det er hensigten, at lovforslaget skal danne grundlag for en bedre politimæssig kontrol af udlændinge i grænseområder og lufthavne.

Med henblik på at forberede dette arbejde nedsatte justitsministeren i juni 2014 en hurtigtarbejdende arbejdsgruppe bestående af Justitsministeriet, Rigspolitiet, Københavns Politi, Syd- og Sønderjyllands Politi, Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi og Udlændingestyrelsen.

Arbejdsgruppen fik til opgave at overveje relevante tiltag, herunder:

- en ny retlig ramme for politiets udførelse af udlændingekontrol inden for rammerne af Schengen-reglerne i indre grænseområder og i lufthavne i forhold til flyankomster fra Schengenområdet, herunder i lyset af nyere praksis fra EU-Domstolen,
- øget anvendelse af ny kontrolteknologi i forbindelse med udlændingekontrol både ved de ydre og indre grænser,
- en styrkelse af politiets analyseredskaber i forbindelse med udførelse af udlændingekontrol opgaver både ved de ydre og indre grænser, og

Slotsholmsgade 10
1216 København K

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

- en skærpelse af sanktionsniveauet for udlændinges ulovlige ophold i Danmark.

Som oplyst i Justitsministeriets besvarelse af 18. august 2014 af spørgsmål nr. 1252 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg forholder Justitsministeriet og politiet sig positivt til ideen om i samarbejde med selskabet Københavns Lufthavne A/S at indføre automatisk paskontrol (ABC-gates) i Københavns Lufthavn. Det skal bl.a. ses i lyset af, at anvendelsen af ABC-gates potentielt vil kunne forbedre kontrolintensiteten gennem sikrere registrering og validering i forhold til relevante registre indeholdende EU-borgere.

Da spørgsmålet om indførelse af ABC-gates allerede drøftes i en separat proces mellem Rigspolitiet, Københavns Politi og Københavns Lufthavne A/S, er det ikke indgået i arbejdsgruppens overvejelser.

Arbejdsgruppen har afholdt møder den 18. juni og 20. august 2014.

2. Sammenfatning af arbejdsgruppens overvejelser

Arbejdsgruppen konstaterer, at der allerede udøves et betydeligt kontroltryk – både ved de ydre og indre grænser – som er baseret på politimæssige efterretninger og erfaringer samt i nogen grad på risikovurderinger og analyser.

For at styrke og videreudvikle den politimæssige kontrol finder arbejdsgruppen, at det kan overvejes:

- at skabe en klar retlig ramme for politiets udførelse af kontrol med udlændinge i de indre grænseområder og i lufthavne i forhold til flyankomster fra Schengenområdet mv. Det kan – med inspiration fra nederlandsk lovgivning – ske ved, at det ved lov fastsættes, at politiet generelt kan standse og kontrollere personer i grænseområder og lufthavne for at fastslå identitet, nationalitet eller opholdsret, og at der samtidig i lovgivningen fastsættes nærmere regler for udførelsen af kontrollen, herunder om intensiteten, hyppigheden og selektiviteten af kontrollen og om politiets adgang til oplysninger til brug for kontrollens udførelse,
- at automatisk nummerpladegenkendelsesteknologi (ANPG) i videst muligt omfang også anvendes som et permanent operativt arbejds-

redskab for dansk politi ved kontrol i grænseområder, f.eks. ved at der opstilles stationære ANPG-kameraer i nær tilknytning til udvalgte steder med grænsepassage suppleret af mobile kameraer i grænseområderne,

- at styrke politiets analysebaserede tilgang til kontrol af udlændinge, herunder ved at indtænke, at indsatsen skal understøttes via den moderne it-baserede analyseplatform, som politiet er ved at anskaffe, bl.a. til brug for behandling af ANPG-data,
- at skærpe bødeniveauet for ulovligt ophold efter udlændingelovens § 59, stk. 1, nr. 2, og
- at indføre en mere konsekvent praksis for udvisning af udlændinge ved såkaldt ”overstay”.

3. Politimæssig kontrol af udlændinge i grænseområder og lufthavne

3.1. Gældende ret

De nationale regler om ind- og udrejsekontrol ved de ydre grænser og kontrol af udlændinges ophold i Danmark er fastlagt i udlændingelovens kapitel 7.

Det følger af udlændingelovens § 38, stk. 1, at ind- og udrejsekontrol ved grænsen til et land uden for Schengenområdet skal finde sted i medfør af artikel 6 og 7 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks).

Af Schengengrænsekodeksen følger det bl.a., at alle personer ved passage af de *ydre Schengengrænser* skal underkastes en minimumsind- og udrejsekontrol, der gør det muligt at fastslå deres identitet på grundlag af forelagte eller foreviste rejsedokumenter, jf. artikel 7, stk. 2.

Af Schengengrænsekodeksens artikel 20 fremgår det, at de *indre Schengengrænser* kan passeres overalt, uden at der gennemføres personkontrol, uanset personernes nationalitet, jf. det tilsvarende forbud mod grænsekontrol i udlændingelovens § 38, stk. 2. Ophævelsen af grænsekontrollen berører imidlertid ikke medlemsstaternes kompetente myndigheders udøvelse af politimæssige beføjelser i henhold til national ret, så længe udøvelsen af

disse beføjelser ikke har tilsvarende virkning som grænsekontrol, jf. artikel 21, stk. 1, litra a, jf. artikel 20. Dette gælder også i grænseområder.

Efter udlændingelovens § 38, stk. 6, kan politiet standse et køretøj inde i landet med henblik på at kontrollere, om køretøjet transporterer en eller flere udlændinge, der er indrejst ulovligt i landet. Der findes herudover ingen særskilt lovregulering af politiets kontrolmuligheder i forhold til udlændinge i grænseområder og lufthavne, herunder af kontrol efter indrejse over de indre grænser. Den kontrol, som udføres i dag, sker således primært på grundlag af politiets almindelige beføjelser, der retter sig mod bekæmpelse af kriminalitet.

Schengen-reglerne indeholder ikke en detaljeret og udtømmende regulering af politiets kontrol i de indre grænseområder, men opstiller alene en række kriterier, der kan tillægges vægt ved vurderingen af, om udøvelsen af de politimæssige beføjelser adskiller sig fra ind- og udrejsekontrol og dermed ikke har virkning som grænsekontrol. Efter Schengengrænsekodexens artikel 21, stk. 1, litra a, nr. i-iv, kan der ved denne vurdering navnlig lægges vægt på, om de politimæssige foranstaltninger:

- i. ikke har grænsekontrol som formål;
- ii. bygger på generelle politioplysninger og -erfaringer med hensyn til eventuelle trusler mod den offentlige sikkerhed og navnlig tager sigte på at bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet;
- iii. er udformet og udføres på en måde, der klart adskiller sig fra systematisk ind- og udrejsekontrol af personer ved de ydre grænser;
- iv. udføres som stikprøvekontrol.

Uanset om et eller flere kriterier er opfyldt, skal der altid foretages en samlet konkret vurdering af, om udøvelsen af en beføjelse har tilsvarende virkning som grænsekontrol.

3.1.1. Udlændingelovens § 38, stk. 6

Det følger af udlændingelovens § 38, stk. 6, at politiet kan standse et køretøj inde i landet med henblik på at kontrollere, om køretøjet transporterer en eller flere udlændinge, der er indrejst ulovligt i landet.

Bestemmelsen, som blev indført ved lov om ændring af udlændingeloven af 31. maj 2000 (L 425), har baggrund i Danmarks indtræden i Schengensamarbejdet, hvorved grænsekontrollen ved de indre grænser blev ophævet. Det var i den forbindelse Rigspolitiets vurdering, at der fortsat ville være et væsentligt behov for som en kompenserende foranstaltning at kunne foretage udlændingekontrol inde i landet, herunder ved stikprøvevis kontrol af køretøjer.

Det fremgår af forarbejderne til lovændringen (lovforslag nr. 264 af 30. marts 2000), at bestemmelsen blev indsat med henblik på at sikre en fortsat effektiv indsats over for illegal indvandring og menneskesmugling efter ophævelsen af grænsekontrollen ved de indre grænser. Således kan politiet efter bestemmelsen standse et køretøj inde i landet, uanset om der er en konkret mistanke om illegal indrejse og menneskesmugling. Dette kan ske såvel på konkret foranledning som ved stikprøvevise kontroller, herunder i sammenhæng med andre stikprøvekontroller, som foretages af politiet, f.eks. efter færdselsloven.

Det fremgår endvidere af forarbejderne, at politiet ved en kontrol efter bestemmelsen kan besigtige køretøjet og dets kabine samt udspørge føreren og eventuelle andre personer i køretøjet. Den udspurgte har dog ikke pligt til at udtale sig, jf. principperne i retsplejelovens § 750, 1. pkt. Politiet kan endvidere forlange, at en udlænding, der befinder sig i køretøjet, skal fremvise pas eller anden godkendt rejselegitimation.

Kontrollen må ifølge forarbejderne alene foretages med det formål at sikre, at der ikke i køretøjet transporteres udlændinge, der er indrejst ulovligt i landet, og må ikke gå videre end, hvad der er nødvendigt for at sikre dette formål. Kontroller må ikke antage et sådant omfang, at der kan være tale om en omgåelse af det almindelige princip i Schengen-reglerne om ophævelse af grænsekontrollen ved de indre grænser.

3.2. EU-Domstolens praksis

Bortset fra bestemmelsen i udlændingelovens § 38, stk. 6, er det ikke nærmere reguleret, på hvilken måde og i hvilket omfang politiet efter Schengen-reglerne kan foretage kontrol af udlændinge efter indrejse over de indre grænser, f.eks. ved landegrænsen eller ved flyankomster fra andre Schengenlande.

To domme afsagt af EU-Domstolen i henholdsvis 2010 og 2012 peger på, at politiet inden for rammerne af Schengen-reglerne kan udføre en mere omfattende kontrol af udlændinge i grænseområder end hidtil antaget, jf. de forenede sager C-188/10 og C-189/10, *Melki*, og sagen C-278/12, *Adil*.

Afgørelserne omhandler spørgsmålet om, hvorvidt kontroller gennemført på baggrund af national lovgivning i henholdsvis Frankrig og Nederlandene, som tillægger myndighederne udvidede kontrolbeføjelser i forhold til at standse udlændinge og undersøge deres identitet og opholdsret i områder tæt ved de indre grænser, er forenelige med Schengen-reglerne. I afgørelserne har EU-Domstolen fastslået, at det under visse forudsætninger er i overensstemmelse med Schengen-reglerne at udføre særlige kontroller af udlændinge i indre grænseområder alene med det formål at undersøge den standsedes identitet og opholdsret med henblik på at bekæmpe ulovligt ophold og kriminalitet knyttet hertil, uanset om der foreligger et konkret mistankegrundlag i forhold til de pågældende.

3.2.1. EU-Domstolens afgørelser i Melki og Adil

Sagen *Melki* omhandlede en bestemmelse i fransk lovgivning, hvorefter politiet i en zone på 20 km fra grænsen havde tilladelse til at foretage kontrol af enhver persons identitet med henblik på at sikre overholdelse af pligten til at være indehaver af visse dokumenter.

EU-Domstolen fastslog i sagen, at den omstændighed, at det territoriale anvendelsesområde for en politimæssig beføjelse er begrænset til et grænseområde, ikke i sig selv er tilstrækkelig til, at denne beføjelse kan siges at have tilsvarende virkning som grænsekontrol. Dog fandt EU-Domstolen, at lovgivning, der giver politiet beføjelser til at gennemføre identitetskontroller i grænseområder – uafhængigt af den kontrollerede persons adfærd og særlige omstændigheder, som indebærer en risiko for krænkelse af den offentlige orden – skal indeholde den nødvendige afgrænsning af beføjelserne. Afgrænsningen skal tjene som vejledning for politiets skønsbeføjelse og sikre, at den praktiske anvendelse af beføjelserne ikke har tilsvarende virkning som grænsekontrol. Eftersom den franske lovgivning ikke indeholdt en sådan afgrænsning, fandtes den at være i strid med Schengen-grænsekodeksens artikel 21.

I sagen *Adil* vurderede EU-Domstolen en bestemmelse i nederlandsk lovgivning, der bl.a. gør det muligt at udføre kontroller i et geografisk område på 20 km fra grænsen med det formål at efterprøve, om de standsede per-

soner opfylder betingelserne for lovligt ophold. Særligt blev der taget stilling til, om en sådan kontrol er forenelig med Schengengrænsekodeksens artikel 21 i det omfang, at kontrollen bygger på generelle oplysninger og erfaringer vedrørende personers ulovlige ophold, at kontrollen også i begrænset omfang må udføres med henblik på at indsamle sådanne generelle oplysninger og erfaringer, og at udførelsen af kontrollen er undergivet visse begrænsninger vedrørende bl.a. intensitet og hyppighed.

EU-Domstolen fandt indledningsvist, at den i sagen omhandlede kontrol ikke kunne siges at blive gennemført ved grænserne eller på tidspunktet for grænsepassagen. Der var altså ikke tale om en sådan kontrol, der er omfattet af Schengengrænsekodeksens artikel 20, men derimod om kontrol inden for en medlemsstats område som omhandlet i artikel 21.

I forlængelse heraf fandt EU-Domstolen, at den i sagen omhandlede kontrol – i modsætning til ind- og udrejsekontrol – havde til formål at kontrollere den standsedes identitet, nationalitet og opholdsret hovedsageligt med henblik på at bekæmpe ulovligt ophold. Der var tale om selektive kontroller, som havde til formål at afsløre personer, hvis ophold er ulovligt, og at afskrække fra ulovlig indvandring. EU-Domstolen konstaterede i den forbindelse, at formålet med disse kontroller blev forfulgt på hele det nederlandske område, selvom der i grænseområderne var fastsat særlige bestemmelser vedrørende udførelsen af dem.

EU-Domstolen fastslog, at den omstændighed, at identitetskontroller hovedsageligt har til formål at bekæmpe ulovligt ophold efter grænsepassage, og at dette formål ikke udtrykkeligt er omhandlet i Schengengrænsekodeksens artikel 21, ikke indebærer, at der foreligger et formål om grænsekontrol, som er i strid med artikel 21.

EU-Domstolen understregede under henvisning til sagen *Melki*, at overholdelsen af Schengengrænsekodeksens artikel 21 skal sikres ved at indføre og efterleve en retlig afgrænsning, som sikrer, at den praktiske udøvelse af beføjelsen til at udføre identitetskontroller i forbindelse med bekæmpelsen af ulovligt ophold og i øvrigt af grænseoverskridende kriminalitet knyttet til ulovlig indvandring ikke har en tilsvarende virkning som grænsekontrol. Jo flere indicier, der er til stede, og som tyder på en mulig tilsvarende virkning som grænsekontrol, desto vigtigere er det, at præciseringerne af og begrænsningerne i de politimæssige beføjelser i et grænseområde er strenge og overholdes strengt. Sådanne indicier kan efter EU-Domstolens opfattelse udledes af formålet med kontrollen i et grænseom-

råde, af det territoriale anvendelsesområde for kontrollen og af, om grundlaget for kontrollen adskiller sig fra grundlaget for den øvrige kontrol på medlemsstatens område. Eftersom den nederlandske lovgivning indeholder den nødvendige retlige afgrænsning, blev den fundet at være i overensstemmelse med Schengen-reglerne.

I forlængelse af EU-Domstolens afgørelser i *Melki* og *Adil* har EU-Kommissionen opfordret medlemslandene til at sikre, at en eventuel national lovgivning om kontrol i grænseområder indrettes i overensstemmelse med de nævnte afgørelser, jf. KOM (2012) 686.

3.3. Politiets udførelse af grænsekontrol ved de ydre grænser

Ved passage af de ydre Schengengrænser skal alle indrejsende underkastes en minimumskontrol i overensstemmelse med Schengen-reglerne, der gør det muligt at fastslå deres identitet på grundlag af forelagte eller foreviste rejsedokumenter.

Kontrollen af EU-statsborgere og tredjelandstatsborgere, der har ret til fri bevægelighed i henhold til EU-retten, omfatter en identitetskontrol på baggrund af rejsedokumentationen, en kontrol af rejsedokumentets gyldighed og en kontrol af, om der foreligger tegn på falsk eller forfalskning. Det kontrolleres i den forbindelse, om den person, der foreviser dokumentet, er identisk med den person, som dokumentet er udstedt til.

Politiet kan herudover stikprøvevis foretage opslag i relevante nationale og internationale registre via politiets særlige applikation POLKON med henblik på at sikre, at personen ikke udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel for Schengenlandenes indre sikkerhed, offentlige orden eller internationale forbindelser eller en trussel mod den offentlige sundhed, og at der ikke er noget til hinder for, at personen kan indrejse i Schengenområdet.

Øvrige tredjelandstatsborgere skal alle igennem en systematisk indgående kontrol, der omfatter en kontrol af, om tredjelandstatsborgeren opfylder alle betingelser for at indrejse på Schengenlandenes område. Denne kontrol omfatter foruden den beskrevne minimumskontrol tillige opslag i POLKON, kontrol af formålet med opholdet i Schengenområdet, kontrol af visumforhold og kontrol af en eventuel opholds- og/eller arbejdstilladelse.

3.4. Politiets udførelse af kontrol af udlændinge i indre grænseområder og i lufthavne af flyankomster fra Schengenområdet

Politiets kontrolindsats i grænseområder og lufthavne efter indrejse over de indre grænser har generelt to overordnede formål. Der foretages dels kontrol med henblik på at sikre, at indrejsende har lovligt opholdsgrundlag, og dels kontrol, der har et kriminalitetsbekæmpende sigte og retter sig mod tilrejsende kriminelle, uanset om de måtte have et lovligt opholdsgrundlag.

Generelt udøves der allerede i dag et betydeligt kontroltryk, der er baseret på politimæssige efterretninger og erfaringer samt i nogen grad på risikovurderinger og analyser. Kontrolarbejdet tilrettelægges under hensyntagen til Schengen-reglerne, således at der ikke bliver tale om en egentlig indrejsekontrol, og inden for de muligheder, som Schengen-reglerne giver, har arbejdet både til formål at kontrollere indrejsegrundlag og hindre kriminalitet.

Politiet tilpasser til enhver tid inden for den fastsatte maksimale kontrolramme intensiteten, hyppigheden og selektiviteten af kontrollen efter det aktuelle trusselsbillede for omfanget af udlændinge med ulovligt ophold eller indrejse i Danmark baseret på politiets analyser og konkret viden, tilvejebragt bl.a. ved anvendelse af ny teknologi. Endvidere vil der til enhver tid skulle ske en afvejning i forhold til brugen af politiets operative ressourcer generelt med henblik på en hensigtsmæssig samlet ressourceanvendelse i forhold til politiets øvrige indsatsområder.

For så vidt angår indsatsen på området, som overordnet koordineres af Rigspolitiet, bemærkes, at denne er forankret i de enkelte politikredse og udmøntes gennem den nationale operative strategi for politiet.

I dag udsender Rigspolitiet en varsling (Early Warning) til hele landet, når der tilgår dansk politi oplysninger om, at udlændinge, der har til hensigt at begå kriminalitet, er på vej mod Danmark.

Inden en Early Warning sendes ud, foretager Rigspolitiet en validering af de modtagne oplysninger, som – hvis de skønnes pålidelige – sendes til samtlige politikredse til videre fordeling i overensstemmelse med kredsens egne retningslinjer.

Særligt i forhold til menneskesmugling bemærkes, at politiet som følge af et stigende antal væbnede konflikter i verden, herunder i Syrien, Irak og Ukraine, har øget opmærksomhed rettet mod sager vedrørende menneskesmugling. Det vurderes, at de organiserede grupper af menneskesmuglere fortsat vil vise stor opfindsomhed i forhold til faciliteringen af illegale immigranter, og sager vedrørende menneskesmugling tages således også særdeles alvorlig på både dansk og internationalt niveau.

Indsatsen mod menneskesmugling tager afsæt i politimæssige efterretninger og analyser, som bl.a. laves på baggrund af konkrete observationer ved grænseovergange, på togstrækninger mv. Endvidere er Danmarks samarbejde i Europol-regi en særdeles vigtig faktor i bekæmpelsen af menneskesmugling, og Danmark bidrager i lighed med andre lande med oplysninger til Europols analysearbejde, således at Europol og Europol-landene derigennem kan sammenkoble bl.a. relevante personer til gavn for konkrete efterforskninger.

3.4.1. Særligt om kontrollen i Københavns Lufthavn og Billund Lufthavn

Som følge af Schengen-samarbejdet foretages der ikke grænsekontrol i traditionel forstand, når et fly ankommer til en dansk lufthavn fra et andet Schengenland og således alene passerer de indre grænser. Derimod foretages der i overensstemmelse med Schengengrænsekodeksens artikel 21 kontroller på stikprøvebasis eller på grundlag af generelle politioplysninger og -erfaringer.

Kontrolindsatsen sker som udgangspunkt ud fra en risikovurdering og målrettes ved at indhente oplysninger om bl.a. mistænkelige billetkøb og rejseruter. Der indhentes ligeledes efterretninger og erfaringer fra samarbejdspartnere, herunder også det europæiske grænseagentur (Frontex). Ud fra en samlet datamængde og viden udarbejdes der en trusselvurdering og profilering, så kontrollerne udføres på netop de flyankomster og i forhold til de passagerer, hvor det vurderes at være mest relevant.

Der skelnes i den forbindelse mellem høj- og lavrisikoankomster. Højrisikoankomster er ruter, hvor der efter politiets mistanke eller generelle erfaring er en forhøjet risiko for ulovlig indrejse i Danmark, herunder for tiden flyankomster fra Italien, Grækenland og Spanien.

Ankomster, hvor der ikke ses at være en sådan generel forhøjet risiko, betegnes lavrisikoankomster. På disse ankomster kan kontrol foretages, hvis

der i øvrigt er grund til at antage, at ulovlig indrejse eller anden form for kriminalitet eller trussel herom vil finde sted. Da problemet med illegal indvandring er mobilt, og risikovurderingen af de enkelte flyankomster derfor hele tiden ændres, tjener kontrollen af lavrisikoankomster også det formål at give politiet overblik over, hvilke flyankomster der aktuelt må betegnes som de mest problematiske.

Der er gennem de seneste år sket en betydelig stigning i antallet af udførte kontroller i Københavns Lufthavn, hvor politiet udførte 6 kontroller i 2011, i 2012 var antallet af kontroller 67, mens kontrolantallet for 2013 udgjorde 156 kontroller. De foreløbige tal for 2014 viser, at der til og med uge 40 er blevet udført 291 kontroller i Københavns Lufthavn. Kontrolarbejdet i Københavns Lufthavn udføres i henhold til en såkaldt taktisk plan for kriminalitetskontroller i lufthavnen, der fastlægger retningslinjerne for den praktiske udførelse af kontrollerne og målsætningen for antallet af kontroller.

Lufthavnskontrollerne har vist sig hovedsaglig at afdække sager om dokumentfalsk, personfalsk, ulovligt ophold og asylansøgere.

3.4.2. Kontrol i Syd- og Sønderjyllands grænseområder

Kontrollen i grænseområderne i Syd- og Sønderjylland varetages af Udlændingekontrolafdelingen hos Syd- og Sønderjyllands Politi i Padborg og udføres i henhold til en plan for grænserelaterede opgaver med udspring i Syd- og Sønderjyllands politikreds, der beskriver opgavevaretagelse i Udlændingekontrolafdelingen og kontrolniveauet.

I 2011 iværksatte Rigspolitiet i samarbejde med Syd- og Sønderjyllands Politi en ny strategi for Udlændingekontrolafdelingen i politikredsen. Strategien indebar et helt nyt operativt koncept for Udlændingekontrolafdelingens arbejdsmetoder. Konceptet indebærer en generel styrkelse af indsatsen over for den grænseoverskridende kriminalitet. En indsats, som løbende er blevet intensiveret og videreudviklet, herunder i et til stadighed tættere samarbejde med tysk politi. Udlændingekontrolafdelingen har med det nye koncept særligt fokus på omrejsende kriminelle. Det indebærer bl.a. øget brug af politiressourcer på efterforskning af den organiserede kriminalitet, der begås i det grænsenære område, hvor de kriminelle organisationer er aktive på begge sider af grænsen. Endvidere er det en del af konceptet, at den politimæssige indsats i det grænsenære område nu i endnu højere grad er målrettet på baggrund af analyser. Samtidig indebærer kon-

ceptet, som har givet meget gode resultater, at Udlændingekontrolafdelingen i højere grad medvirker til bekæmpelse af kriminalitet begået af udlændinge i de øvrige politikredse.

Udlændingekontrolafdelingens kontroller i grænseområderne gennemføres på baggrund af politiets analyser, erfaringer og efterretninger, herunder profilering og oplysninger om mulige tilrejsende kriminelle fra Rigspoliet, andre politikredse og udenlandske politimyndigheder. Kontrollerne gennemføres både i tog og på vejnettet.

Kontrolniveauet udvikles løbende og tilpasses de modforanstaltninger, som tilrejsende kriminelle iværksætter som følge af tidligere gennemførte kontroller. På den måde har kontrollen altid udspring i det aktuelle trusselsbillede både hvad angår konkrete analyser, erfaringer og efterretninger og hvad angår den type af kontrol, der aktuelt skal gennemføres. Planlægningen af kontrollerne koordineres desuden med de tyske politimyndigheder for at optimere den samlede kontrolindsats i det grænsenære område.

Der er endvidere etableret et særligt kontrolkoncept for den såkaldte PT-gruppe (politi og told) i Udlændingekontrolafdelingen, hvor kontrollen er rettet mod indsmugling af narkotika, våben og højt beskattede varer. I tilknytning hertil er der etableret en fælles dansk-tysk analyseenhed, der står for at indhente politimæssige efterretninger, gennemføre monitoring af mistænkelige personer og identificere mulige fælles efterforskninger med tysk politi. Desuden er samarbejdet mellem dansk og tysk politi om bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet og omrejsende kriminelle for nylig blevet styrket, bl.a. således at dansk og tysk politi fremover får mulighed for at sidde side om side i den samme politibil og køre på fælles patruljer på begge sider af grænsen.

Analyseenheden udarbejder dagligt patruljeoplæg, der angiver mål for kontrolvirksomheden på begge sider af grænsen. Kontrollen er primært rettet mod tilrejsende kriminelles aktivitet i det grænsenære område, menneskesmugling, indsmugling af narkotika og våben samt anden kriminalitet begået af kriminelle grupper.

3.4.3. Kontrol i Sydsjællands og Lolland-Falsters grænseområder

Sydsjællands og Lolland-Falsters Politis Udlændingekontrolafdeling i Maribo har til opgave dels at udføre kontrol på udlændingeområdet, dvs. navnlig i relation til ulovligt ophold, dels at gennemføre indsatser mod

grænseoverskridende kriminalitet, herunder berigelseskriminalitet og smuglersager inden for narko og våben samt menneskesmugling.

Udlændingekontrolafdelingens arbejde i de grænsenære områder tilpasses til alle tider det aktuelle kriminalitetsbillede og fremmes navnlig igennem anmeldelser og analyser.

Udlændingekontrolafdelingen arbejder i baglandet på grundlag af bl.a. efterretninger og i mindre omfang med stikprøvekontroller ved færgeoverfarterne i Gedser og Rødby samt i tog. Afdelingen udfører indsatser i relation til afdækning af grænseoverskridende kriminalitet og har særligt fokus på registrering af mistænkelige forhold vedrørende personer, som mistænkes for at være tilrejsende kriminelle.

3.5. Udførelse af politimæssig kontrol af udlændinge i indre grænseområder og i lufthavne af flyankomster fra Schengen-området i andre lande

3.5.1. Nederlandene

Udlændingekontrollen i Nederlandene udføres af det kongelige nederlandske politi (Koninklijke Marechaussee), der er en militær politiorganisation og bl.a. fungerer som grænsepoliti med ansvar for grænseovervågning.

I henhold til nederlandsk lovgivning er Koninklijke Marechaussee udstyret med beføjelser til at udføre en særlig kontrol på flyankomster fra Schengenlande, i tog og på veje og vandveje efter indrejse fra Schengenlande. Kontrollerne udføres på baggrund af oplysninger og erfaringer vedrørende ulovligt ophold efter grænsepassage, men kan også i begrænset omfang udføres med henblik på at indsamle oplysninger om ulovligt ophold.

De nederlandske myndigheder har oplyst, at der kontrolleres mere end 200.000 personer om året i landets indre grænseområder. I første halvår af 2014 er der kontrolleret 104.320 personer, og heraf er 580 personer afsløret i at opholde sig ulovligt i landet. Henset til Nederlandenes geografiske placering – og den omfattende grænsetrafik, der foregår over grænsen mellem Nederlandene, Tyskland og Belgien – bruges landets kontrolressourcer fortrinsvist på kontrol af vejstrækninger. Således blev 70 pct. af kontrollerne i 2014 er udført på veje, hvorimod 20 pct. af kontrollerne er foregået i tog og 10 pct. i lufthavne.

De nærmere regler for udførelsen af kontrollen er fastlagt i landets udlændingebekendtgørelses (Vreemdelingenbesluit 2000) artikel 4.17a. Bestemmelsen er udstedt med hjemmel i artikel 6 i den nederlandske politilov (Politwet 1993), som fastslår, at Koninklijke Marechaussee udfører udlændingekontrol, og artikel 50, stk. 1, i den nederlandske udlændingelov (Vreemdelingenwet 2000), som fastslår, at politiet med henblik på at forhindre ulovligt ophold efter grænsepassage er beføjet til at standse personer for at fastslå deres identitet, nationalitet eller opholdsretlige stilling. Artikel 4.17a har følgende ordlyd:

”Beføjelsen til at standse personer for at fastslå deres identitet, nationalitet eller opholdsretlige stilling med henblik på at forhindre ulovligt ophold efter grænsepassage som omhandlet i artikel 50, stk. 1, udføres kun i forbindelse med kontrol af udlændinge:

- a. i lufthavne, ved flyankomster fra Schengenområdet,
- b. i tog, inden for maksimalt 30 minutter efter passage af den fælles grænse med Belgien eller Tyskland eller indtil anden station efter grænsepassagen, såfremt denne station ikke er nået inden for dette tidsrum,
- c. på veje og vandveje i et område på 20 kilometer fra den fælles grænse med Belgien eller Tyskland.

Stk. 2. Den i stk. 1 omhandlede kontrol udføres på grundlag af oplysninger eller erfaringer vedrørende ulovligt ophold efter grænsepassage. Kontrollen kan ligeledes i begrænset omfang udføres med henblik på at samle oplysninger om denne type ulovligt ophold.

Stk. 3. Den i stk. 1, litra a), omhandlede kontrol udføres maksimalt 7 gange om ugen på flyafgange fra samme flyselskab, på maksimalt en tredjedel af dette flyselskabs samlede antal planlagte flyafgange pr. måned. Inden for rammerne af denne kontrol standses kun en del af en flyafgangs passagerer.

Stk. 4. Den i stk. 1, litra b), omhandlede kontrol udføres maksimalt i 3 tog dagligt pr. strækning og maksimalt i 20 tog, således at forstå at kontrollen kun må udføres i en del af toget og maksimalt i 4 vogne pr. tog.

Stk. 5. Den i stk. 1, litra c), omhandlede kontrol udføres maksimalt 90 timer om måneden og 6 timer om dagen på samme vej eller vandvej. Inden for rammerne af denne kontrol standses kun en del af de transportmidler, der passerer.”

Der er sket en mindre revision af artikel 4.17a, stk. 4, siden EU-Domstolens afgørelse i sagen C-278/12, *Adil*, hvor den nederlandske lov-

givning fandtes at være i overensstemmelse med Schengen-reglerne, idet den daværende bestemmelse alene gav adgang til at kontrollere 2 tog dagligt pr. strækning, maksimalt i 8 tog og maksimalt i 2 vogne pr. tog. Endvidere er der efterfølgende indsat en hjemmel til at fravige artikel 4.17a, stk. 3-5, i særlige tilfælde, jf. den nederlandske udlændingebekendtgørelses artikel 4.17b der har følgende ordlyd:

”Hvis der er konkrete indicier for, at der foreligger en betydelig stigning af tilfælde af ulovligt ophold efter grænsepassage, eller hvis der er konkrete indicier for, at der inden for kort tid kan forventes en sådan stigning, kan ministeren beslutte midlertidigt at fravige artikel 4.17a, stk. 3, 4 og 5.

Stk. 2. Gyldighedsperioden for den i stk. 1 omhandlede beslutning udløber senest 4 uger efter, at den er truffet. Ministeren trækker omgående beslutningen tilbage, hvis den ikke længere er nødvendig.

Stk. 3. Hvis der er truffet en beslutning som omhandlet i stk. 1, udføres kontrollen i henhold til artikel 4.17a, stk. 1, litra a), på en bestemt flyrute højst på halvdelen af antallet af flyvninger pr. dag. Som led i kontrollen standses kun en del af passagererne på en flyvning.

Stk. 4. Hvis der er truffet en beslutning som omhandlet i stk. 1, udføres kontrollen i henhold til artikel 4.17a, stk. 1, litra b), pr. dag i højst 6 tog pr. strækning og i højst 40 tog i alt, således at forstå at kontrollen kun må udføres i en del af toget og højst i 4 vogne pr. tog.

Stk. 5. Hvis der er truffet en beslutning som omhandlet i stk. 1, udføres kontrollen i henhold til artikel 4.17a, stk. 1, litra c), på en bestemt vej eller vandvej i højst 180 timer pr. måned og i højst 12 timer om dagen. Som led i kontrollen standses kun en del af de passerende transportmidler.

Den nederlandske lovgivning adskiller sig i væsentligt omfang fra den nuværende danske lovgivning på området, der i udlændingelovens § 38, stk. 6, alene giver politiet beføjelse til at standse et køretøj inde i landet med henblik på at kontrollere passagerernes opholdsgrundlag. Den nederlandske lovgivning berører således både kontrol af flyankomster fra Schengenlande, i tog og på veje og vandveje og fastsætter en detaljeret retlig afgrænsning af myndighedernes beføjelser til at udføre kontrollen, som sikrer, at kontrollen ikke får karakter af systematisk grænsekontrol i strid med Schengen-reglerne.

3.5.2. Frankrig

Efter EU-Domstolens afgørelse i de forenede sager C-188/10 og C-189/10, *Melki*, har Frankrig ændret lovgivningen vedrørende politiets adgang til i en zone på 20 km fra grænsen at foretage kontrol af enhver persons identitet med henblik på at sikre overholdelse af pligten til at være indehaver af visse dokumenter. Det er bl.a. præciseret, at formålet med identitetskontrollerne er at forhindre og afdække grænseoverskridende kriminalitet. Endvidere er der indsat en generel begrænsning, der indebærer, at kontrollen ikke kan udføres i mere end 6 timer på det samme sted og ikke må bestå af en systematisk kontrol af alle personer i området.

For så vidt angår kontrol i tog fremgår det, at kontrollen alene kan finde sted på strækningen fra grænsepassagen og frem til den første station beliggende mere end 20 km fra grænsen. På særlige strækninger vil kontrollen dog kunne udføres i op til 50 km fra grænsen. Hvad angår kontrol på motorveje fremgår det, at kontrollen, i det omfang det første betalingsanlæg er beliggende mere end 20 km fra grænsen, også kan finde sted ved dette betalingsanlæg og ved parkeringspladser frem til dette betalingsanlæg.

Den reviderede franske lovgivning giver desuden politiet beføjelse til at anmode enhver person om at identificere sig, såfremt der foreligger mistanke om, at personen har begået eller har forsøgt at begå kriminalitet, at personen planlægger at begå kriminalitet, eller at personen må formodes at kunne bidrage med information til brug for efterforskning.

3.6. Arbejdsgruppens overvejelser

Efter arbejdsgruppens opfattelse er der grundlag for at indføre en ny retlig ramme for udførelse af den politimæssige kontrol af udlændinge i de indre grænseområder og af flyankomster fra Schengenlande mv. Arbejdsgruppen bemærker i den forbindelse, at kontrolbestemmelsen i udlændingelovens § 38, stk. 6, alene vedrører politiets adgang til at kontrollere køretøjer, mens adgangen til at kontrollere fly, tog og skibe ikke er nærmere reguleret. Hertil kommer, at den nuværende lovgivning ikke nærmere afgrænser kontrolniveauet og grundlaget for udførelsen af kontrollen. Dette indebærer, at kontrol i vidt omfang alene kan gennemføres med kriminalitetsbekæmpelse for øje, og at det er overladt til politiet selv at vurdere, om der er tale om en kontrol, der kan gennemføres inden for rammerne af Schengenreglerne.

Arbejdsgruppen foreslår i den forbindelse, at det overvejes at søge inspiration i den lovgivning, som er gennemført i Nederlandene og Frankrig bl.a. i lyset af EU-Domstolens praksis i de forenede sager C-188/10 og C-189/10, *Melki*, og sagen C-278/12, *Adil*.

Arbejdsgruppen foreslår således, at det overvejes at indføre en lovgivning, som på den ene side giver politiet en *bred platform* for udførelse af skærpet udlændingekontrol i grænseområder og lufthavne, men som samtidig indeholder en *klar afgrænsning* af, i hvilke tilfælde og i hvilket omfang kontrol kan finde sted, således at det altid sikres, at kontrollen gennemføres inden for rammerne af Schengen-reglerne.

En sådan retlig ramme vil kunne danne grundlag for en dynamisk og analysebaseret udlændingekontrol og samtidig opstille en præcis afgrænsning af politiets beføjelser, så der ikke opstår tvivl om, hvorvidt politiet kan foretage identitetskontrol af udlændinge efter indrejse over de indre grænser.

Et klart hjemmelsgrundlag vil endvidere kunne udgøre fundamentet for politiets fremadrettede overvejelser i forhold til anvendelse af ny kontrolteknologi og styrkelse af politiets analyseredskaber ved kontrol i grænseområderne.

Det bør i forbindelse med udstedelsen af et sådant retligt grundlag fremhæves, at politiet til enhver tid inden for den fastsatte maksimale kontrolramme tilpasser intensiteten, hyppigheden og selektiviteten af kontrollen efter det aktuelle trusselsbillede for omfanget af udlændinge med ulovlig ophold i Danmark baseret på politiets analyser og konkret viden, herunder data tilvejebragt ved brug af ny teknologi.

Det er i den forbindelse vigtigt at fremhæve, at der til enhver tid vil skulle ske en afvejning i forhold til brugen af politiets operative ressourcer generelt med henblik på en hensigtsmæssig samlet ressourceanvendelse i forhold til politiets øvrige indsatsområder.

4. Anvendelse af ny kontrolteknologi

4.1. ANPG-teknologi

Politiet har gennem en årrække generelt arbejdet på at understøtte sine opgaver ved at udnytte ny teknologi, ligesom der på EU-plan er indført fælles teknologiske løsninger, som bl.a. gør det muligt at kontrollere udlændinges

identitet. Politiets kontrolindsats rettet mod udlændinge i grænseområder og lufthavne understøttes således allerede i dag i vidt omfang teknologisk.

Som et led i politiets igangværende arbejde med at indføre ny teknologi er automatisk nummerpladegenkendelse (ANPG) under implementering som et permanent operativt arbejdsredskab for politiet bl.a. med henblik på anvendelse i de grænsenære områder. Ved automatisk nummerpladegenkendelse aflæses køretøjers registreringsnummer automatisk via et videokamera, som er placeret stationært eller på et køretøj, hvorefter oplysningerne kan sammenholdes med oplysninger i relevante registre, ligesom data – så længe de lagres – kan danne baggrund for analyse mv.

Politiet har i 2012-2013 gennemført og evalueret et forsøg med ANPG, der omfattede såvel stationære som mobile kameraer. Ved forsøget blev nummerpladeoplysninger søgt i danske centrale registre, hvorved det bl.a. konstateredes, om køretøjet var efterlyst. Der skete endvidere søgning i Schengeninformationssystemet (SIS II), hvorved det konstateredes, om køretøjet var efterlyst af andre Schengenlande.

I tilknytning til søgning i de relevante registre blev der under forsøget foretaget søgning i et særligt register, hvor politikredsene og Rigspolitiet kunne indlægge oplysninger om køretøjer af særlig interesse, f.eks. om oplysninger fra udenlandske myndigheder om mulige tilrejsende kriminelle, dvs. Early Warning-oplysninger.

Forsøget havde et forholdsvis begrænset omfang, men gav særdeles gode resultater både på beredskabs- og efterforskningsiden. Således blev Early Warning-oplysninger i flere tilfælde udnyttet til pågribelse af tilrejsende kriminelle. Der er derfor truffet beslutning om, at de særlige flerårsaftalemidler til udvidet mobil videoovervågning i fuldt omfang skal anvendes til ANPG. Rigspolitiet har ultimo september 2014 offentliggjort udbuddet og forventer, at en udrulning af et landsdækkende projekt kan ske ultimo 2015.

Flere andre lande anvender allerede i dag it-systemer med nummerpladescannere på steder med grænsepassage, og EU-Kommissionen har udtalt, at Nederlandenes anvendelse af automatiske kontrolsystemer baseret på ANPG-teknologi på indre grænser ikke er uforeneligt med Schengenrænskodeksen.

4.2. Arbejdsgruppens overvejelser

Arbejdsgruppen har noteret sig, at anvendelse af ny moderne teknologi – ikke mindst ANPG-teknologi – i betydeligt omfang vil kunne levere oplysninger, som kan bidrage til politiets analysebaserede kontrol og bruges til at målrette og effektivisere politiets operative indsats i bl.a. grænseområderne.

De gennemførte forsøg med ANPG viser, at potentialet i denne sammenhæng er ganske betydeligt. Det anbefales derfor, at ANPG også anvendes som et permanent operativt arbejdsredskab for dansk politi ved kontrol i grænseområder, og at der opstilles stationære ANPG-kameraer i nær tilknytning til udvalgte steder med grænsepassage suppleret af mobile kameraer i grænseområderne.

Da spørgsmålet om indførelse af ABC-gates som nævnt allerede drøftes i en separat proces mellem Rigspolitiet, Københavns Politi og Københavns Lufthavne A/S, er det ikke indgået i arbejdsgruppens overvejelser.

5. Styrkelse af politiets analyseredskaber

5.1. Politiets analysebaserede tilgang

Politiet har en overordnet ambition om at arbejde analyse- og vidensbaseret ("intelligence led policing"), hvilket bl.a. er fremhævet i politiets og anklagemyndighedens strategi for 2011-15. Ambitionen om at kunne handle vidensbaseret og reflekteret gælder ikke alene i forhold til indsatsen mod organiseret kriminalitet, hvor nødvendigheden af proaktivitet har været erkendt i en årrække, men generelt i forhold til alt politiarbejde.

Både i politikredsene og hos Rigspolitiet sker der i øjeblikket en markant styrkelse af politiets analytiske kapacitet, herunder gennem rekruttering af analytikere der bidrager til at tilvejebringe en skarpere politimæssig prioritering og kriminalitetsbekæmpelse ud fra analyser af bl.a. rejsemønstre, tendenser og sammenkædning af data fra enkeltsager og hændelser.

Navnlig fokuseres der i det kriminalitetsbekæmpende arbejde i Udlændingekontrolafdelingen hos Syd- og Sønderjyllands Politi målrettet på at arbejde analysebaseret, idet indsatsen mod tilrejsende kriminelle i høj grad tilrettelægges på baggrund af bl.a. profilering og Early Warning-

oplysninger fra Rigspolitiet, andre politikredse og udenlandske politimynderheder, der understøttes af teknologi og dataanalyser.

Rigspolitiet understøtter politikredse i form af nationale analyser og trusselsvurderinger og leverer værktøjer til brug for kredsenes analysearbejde. Desuden er samarbejdet mellem de lokale analytikere i kredse og Rigspolitiets analytikere intensiveret med henblik på koordination og vidensdeling, og der arbejdes med yderligere kompetenceløft gennem efteruddannelse med fokus på analyse.

Rigspolitiet har endvidere iværksat et arbejde med henblik på at anskaffe en moderne it-baseret analyseplatform, der kan understøtte en analyse- og efterretningsbaseret tilgang til politiindsatsen. En sådan platform for operativ analyse og efterforskning vil bl.a. skulle tilgå og analysere data fra en række af de datakilder, som politiet har adgang til, men som aktuelt primært tilgås enkeltvis og uden reel mulighed for tværgående sammenstilling.

Anskaffelse af en it-baseret analyseplatform sker efter en afdækning af udenlandske politimynderheders brug af tilsvarende platforme. Platformen vil blive suppleret med særlige it-værktøjer, der understøtter indsatsen inden for specialområder som f.eks. kontrol i grænseområder. Rigspolitiet forventer, at analyseplatformen vil være etableret i løbet af 2016.

5.2. Arbejdsgruppens overvejelser

Arbejdsgruppen vurderer, at det er en forudsætning for en hensigtsmæssig anvendelse af ny teknologi, at anvendelsen sker i takt med, at politiets analyseredskaber styrkes, således at politiet er i stand til at håndtere den genererede datamængde og anvende denne til brug for kontrol. Det forudsættes derfor, at politiet fortsat fokuserer på også at styrke den analysebaserede tilgang til kontrol af udlændinge, og at denne indsats understøttes via den moderne it-baserede analyseplatform, som politiet er ved at anskaffe, herunder til brug for behandling af ANPG-data.

Arbejdsgruppen anbefaler i forlængelse heraf, at politiet gives hjemmel til at behandle oplysninger indsamlet via ANPG-teknologi til brug for udførelse af kontrol af udlændinge i grænseområder. Herudover bør det i bekendtgørelse fastsættes, hvilke øvrige oplysninger politiet kan få adgang til, herunder oplysninger fra førere af luftfartøjer, skibsførere og flyselskabernes bookingsystemer. Det bør i den forbindelse i samarbejde med de in-

teressenter, der skal levere oplysningerne, og Datatilsynet sikres, at politiets adgang til og brug af oplysninger kan ske på en praktisk administrerbar måde og i overensstemmelse med persondataloven. I den forbindelse bør den eksisterende hjemmel vedrørende kontrol ved de ydre Schengengrænser i udlændingelovens § 38, stk. 4, udmøntes.

6. Skærpede sanktioner for udlændinges ulovlige ophold og arbejde

6.1. Sanktionsniveau for ulovlig indrejse og ophold mv.

Efter § 59, stk. 1, nr. 1, straffes med bøde eller fængsel i indtil 6 måneder den udlænding, som indrejser eller udrejser uden om paskontrollen her i landet eller i et andet nordisk land eller uden for grænseovergangsstedets åbningstid, medmindre indrejse sker fra eller udrejse sker til et andet Schengenland. Efter nr. 2 straffes med bøde eller fængsel i indtil 6 måneder endvidere den udlænding, som opholder sig her i landet uden fornøden tilladelse. Endelig straffes med bøde eller fængsel i indtil 6 måneder efter nr. 3 den udlænding, som ved bevidst urigtige oplysninger eller svigagtige fortielser skaffer sig adgang til landet gennem paskontrollen eller skaffer sig visum, pas eller anden rejselegitimation eller tilladelse til ophold eller arbejde her i landet.

Af Rigsadvokatens meddelelse nr. 7/2006 (rettet i 2010) fremgår det, at bødetaksten i sager vedrørende § 59, stk. 1, nr. 1 som udgangspunkt er en bøde på 800 kr., i sager vedrørende nr. 2 en bøde på 600 kr. stigende med 200 kr. for hver måned ud over den første måned og i sager vedrørende nr. 3 samme bødepåstand som i nr. 1 og 2, medmindre højere straf er forskyldt efter anden lovgivning (f.eks. straffelovens § 163 (urigtig erklæring) eller § 171 (dokumentfalsk)). I praksis afgøres sager om ulovligt ophold dog ofte med betaling af et mindre beløb end den gældende bødetakst, når den pågældende ikke umiddelbart har midler til at betale den fulde bøde.

6.2. Sanktionsniveau for ulovligt arbejde

Efter udlændingelovens § 59, stk. 2, straffes med bøde eller fængsel indtil 1 år den udlænding, der arbejder her i landet uden fornøden tilladelse. Efter lovens § 59, stk. 3, skal det ved straffens udmåling efter stk. 2 betragtes som en skærpende omstændighed, at udlændingen ikke har ret til at opholde sig her i landet.

Ved lov om ændring af udlændingeloven af 18. maj 2005 (L 324) blev den daværende udlændingelovs § 59, stk. 1, nr. 3, der før lovændringen omhandlede både ulovligt ophold og arbejde uden fornøden tilladelse, opdelt i to bestemmelser med henblik på at skærpe straffen for arbejde uden fornøden tilladelse.

Det fremgår af forarbejderne til lov om ændring af udlændingeloven af 18. maj 2005 (L 324) (lovforslag nr. 78 af 23. februar 2005), at det daværende strafniveau for arbejde uden fornøden tilladelse blev anset for utilstrækkeligt, hvorfor bødetaksten blev forhøjet fra 400 kr. stigende med 150 kr. for hver måned ud over den første måned til 1.000. kr. stigende med 500 kr. for hver måned ud over den første måned. Strafskærpelsen blev indført som led i den generelle bekæmpelse af illegal arbejdskraft, jf. herved lov om ændring af udlændingeloven af 9. juni 2004 (L 428), hvor strafferammen for ulovlig beskæftigelse af udlændinge blev fordoblet fra 1 til 2 års fængsel. I forarbejderne er det endvidere forudsat, at udlændingen i sager, hvor vedkommende ikke har ret til at opholde sig her, og hvor der samtidig er tale om grove overtrædelser af enten længerevarende karakter (som udgangspunkt over 1 år), tilbagevendende karakter eller organiseret karakter, idømmes frihedsstraf.

6.3. Arbejdsgruppens overvejelser

Sanktionsniveauet for ulovligt ophold har været uændret gennem en årrække, og efter arbejdsgruppens opfattelse fremstår bødetaksten som uforholdsmæssig lav sammenlignet med bødetaksten på andre områder, og som sådan afspejler det nuværende sanktionsniveau ikke de tiltagende udfordringer med udlændinges ulovlige ophold i Danmark.

Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at bødeniveauet vedrørende overtrædelse af § 59, stk. 1, nr. 1-3, skærpes, idet den nuværende forskel mellem bødeniveauerne for overtrædelse af henholdsvis § 59, stk. 1, og § 59, stk. 2, fastholdes.

7. Skærpet udvisningspraksis i forbindelse med udrejsekontrol

7.1. Administrativ udvisning af udlændinge uden lovligt ophold

En udlænding, der opholder sig i Danmark uden fornøden tilladelse, kan administrativt udvises efter udlændingelovens § 25 b, stk. 1. Udlændinge-

styrelsen træffer afgørelse om administrativ udvisning, jf. udlændingelovens § 46, stk. 1.

Udlændingestyrelsen har oplyst, at styrelsen som udgangspunkt ikke træffer afgørelse om udvisning, hvis det ulovlige opholds varighed alene har varet en dag. Hvis det ulovlige ophold har haft en længere varighed, vil Udlændingestyrelsen som udgangspunkt træffe afgørelse om udvisning, medmindre der foreligger konkrete undskyldelige omstændigheder, f.eks. sygdom, eller vurderingen efter udlændingelovens § 26 medfører, at udlændingen ikke skal udvises.

Det følger af udlændingelovens § 26, stk. 1, at der ved afgørelse om udvisning efter bl.a. § 25 b skal tages hensyn til, om udvisningen må antages at virke særlig belastende på grund af navnlig udlændingens tilknytning til det danske samfund, udlændingens alder, helbredsforhold og andre personlige forhold, udlændingens tilknytning til personer, som bor i Danmark, og konsekvenser for herboende nære familiemedlemmer. Endvidere indgår udlændingens manglende eller ringe tilknytning til hjemlandet, og om udlændingen – uden for de i udlændingelovens § 7, stk. 1 og 2, eller § 8, stk. 1 og 2, nævnte tilfælde – vil lide overlast ved tilbagevenden til hjemlandet eller andre lande, hvor udlændingen kan ventes at tage ophold.

Udvises en udlænding, vil udlændingen blive meddelt indrejseforbud for normalt minimum 2 år, jf. udlændingelovens § 32, stk. 4.

7.2 Praksis vedrørende udvisning i forbindelse med udrejsekontrol i Københavns lufthavn

Politiet i Københavns Lufthavn har oplyst, at politiet i forbindelse med udrejsekontrol jævnligt konstaterer, at udlændinge på visumophold eller visumfrit ophold udrejser efter udløbet af det lovlige ophold, og at de pågældende derfor har opholdt sig ulovligt her i landet i en periode. Dette kaldes ”overstay”.

Ved overstay antræffes de pågældende udlændinge ofte ganske kort tid (mindre end en halv time) inden afrejsetidspunktet for den flyafgang, som de har billet til, og som er årsagen til, at de er mødt frem i lufthavnen. Det vil derfor sjældent være muligt at udarbejde en rapport med de nødvendige oplysninger til forelæggelse af sagen for Udlændingestyrelsen og herefter modtage en afgørelse om udvisning til forkyndelse for pågældende inden udlændingens afrejse. Som følge heraf vil udvisningsspørgsmålet ofte ikke

blive forelagt for Udlændingestyrelsen, og udlændingen vil alene blive meddelt et bødeforelæg.

7.3. Arbejdsgruppens overvejelser

Arbejdsgruppen anbefaler, at der indføres en praksis, der muliggør en mere konsekvent håndhævelse af reglerne om udvisning ved overstay, herunder hvor det ikke er muligt at træffe afgørelsen om udvisning, inden udlændingen udrejser.

Arbejdsgruppen anbefaler således, at en udlænding, der har overskredet sit visumophold eller visumfrie ophold, fremover varsles om, at politiet vil forelægge spørgsmålet om administrativ udvisning som følge af det ulovlige ophold for Udlændingestyrelsen, hvis det af tidsmæssige årsager ikke er muligt for politiet at forelægge sagen for Udlændingestyrelsen, inden udlændingen planmæssigt udrejser.

Hvis det ikke tidsmæssigt er muligt at forelægge sagen for Udlændingestyrelsen, inden udlændingen udrejser, foreslås det af ressourcemæssige årsager at tilrettelægge processen således, at politiets opgavevaretagelse alene påvirkes minimalt.

Politiet skal i lighed med i dag identificere den pågældende. Herudover foreslås det, at politiet (1) indhenter oplysninger om udlændingens adresse, og (2) udleverer et datostemplet brev til den pågældende, som dels indeholder en beskrivelse af udvisningsreglerne, dels giver udlændingen en frist på eksempelvis en måned til at indsende yderligere oplysninger om årsagen til overstayet samt personlige forhold, der kan have betydning for afgørelsen om udvisningen, jf. udlændingelovens § 26, til Udlændingestyrelsen pr. brev eller digitalt. Brevet skal herudover indeholde oplysninger om, at Udlændingestyrelsen efter udløbet af fristen vil træffe afgørelse for så vidt angår spørgsmålet om udvisning. Politiet skal endvidere 3) anmode udlændingen om at kvittere for modtagelsen af brevet. Det bemærkes i den forbindelse, at det fortsat anses for hensigtsmæssigt at sikre, at udlændingens udrejse af landet finder sted som planlagt.

Herefter skal politiet orientere Udlændingestyrelsen og videregive identifikationsoplysninger, herunder udlændingens adresse, samt yderligere oplysninger, som politiet måtte have indhentet i forbindelse med udrejsekontrollen, som kan have betydning for Udlændingestyrelsens sagsbehandling.

Politiet skal endvidere sende en kopi af det udleverede brev og udlændingens kvittering for modtagelsen af brevet.

Udlændingestyrelsen kan på denne baggrund træffe afgørelse, når fristen for indsendelse af yderligere oplysninger er udløbet, hvis Udlændingestyrelsen vurderer, at sagen er tilstrækkeligt oplyst. Udlændingestyrelsen meddeler herefter afgørelsen til udlændingen på den adresse, som udlændingen har oplyst. Hvis udlændingen ikke har ønsket at oplyse sin adresse, kan afgørelsen evt. søges fremsendt via en dansk repræsentation.

8. Økonomiske og administrative konsekvenser

Arbejdsgruppen anbefaler en klar retlig ramme for politiets udførelse af kontrol med udlændinge i de indre grænseområder og i lufthavne i forhold til flyankomster fra Schengenområdet mv. Der lægges i den forbindelse op til i lovgivningen at fastsætte nærmere regler for udførelsen af kontrollen, herunder om intensiteten, hyppigheden og selektiviteten af kontrollen og om politiets adgang til oplysninger til brug for kontrollens udførelse. Inden for denne fastsatte maksimale kontrolramme skal politiet til enhver tid tilpasse intensiteten, hyppigheden og selektiviteten af kontrollen efter et politifagligt skøn. På det grundlag indebærer anbefalingerne ikke i sig selv et øget kontroltryk, og derfor medfører anbefalingerne ikke merudgifter for politiet.

For så vidt angår anbefalingen om anvendelse af ny kontrolteknologi, så er det igangværende arbejde med at indføre automatisk nummerpladegenkendelse (ANPG) under implementering som et permanent operativt arbejdsredskab for politiet bl.a. med henblik på anvendelse i de grænsenære områder, og derfor indebærer dette initiativ heller ikke hverken mer- eller mindreudgifter for politiet.

De øvrige anbefalinger om forhøjelse af bødeniveauet for ulovlig indrejse ophold og arbejde samt initiativet om skærpet udvisningspraksis har heller ikke økonomiske konsekvenser.