

Dato: 28. august 2008
Kontor: Lovkontoret
J.nr.: 2007/4000-97
Sagsbeh.: SVE

Forslag

til

Lov om ændring af udlændingeloven

(Udelukkelse, afvisning m.v. af udlændinge opført på FN's og EU'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.)

§ 1

I udlændingeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 808 af 8. juli 2008, foretages følgende ændringer:

1. I § 2 a indsættes som *stk. 4 og 5*:

"*Stk. 4.* Ved SIS II-forordningen forstås i denne lov forordning om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II) med senere ændringer.

Stk. 5. Ved SIS II forstås i denne lov anden generation af Schengeninformationssystemet."

2. I § 9 c, *stk. 7*, ændres "stk. 5" til "stk. 6".

3. I § 9 c, *stk. 8*, ændres "stk. 6" til "stk. 7".

4. I § 10, *stk. 2, nr. 4*, ændres "Schengeninformationssystemet" til: "SIS II" og "Schengenkonventionen" ændres til: "SIS II-forordningen".

5. I § 10 indsættes som *stk. 5*:

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

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

7. § 19, stk. 3, affattes således:

"Stk. 3. En tidsbegrænset eller tidsubegrænset opholdstilladelse kan altid inddrages, hvis en udlænding, der ikke er statsborger i et Schengenland eller et land, der er tilsluttet Den Europæiske Union, er indberettet til SIS II som uønsket i medfør af SIS II-forordningen på baggrund af omstændigheder, der her i landet kunne medføre udvisning efter kapitel 4, eller fordi den pågældende er omfattet af restriktive foranstaltninger i form af begrænsninger med hensyn til indrejse og gennemrejse besluttet af De Forenede Nationer eller Den Europæiske Union. Inddragelse efter 1. pkt. sker i forbindelse med konsultationer i medfør af Schengenkonventionens artikel 25 med myndighederne i et andet Schengenland."

8. I § 19, stk. 7, indsættes efter 2. pkt. som nye punkter:

"Ved afgørelser om inddragelse af opholdstilladelse efter stk. 2, nr. 3, der er begrundet i, at udlændingen er omfattet af restriktive foranstaltninger i form af begrænsninger med hensyn til indrejse og gennemrejse besluttet af De Forenede Nationer eller Den Europæiske Union, jf. § 10, stk. 5, finder bestemmelsen i § 26, stk. 2, tilsvarende anvendelse. Ved afgørelser om inddragelse af opholdstilladelse efter stk. 3, der er begrundet i, at udlændingen er indberettet til SIS II som uønsket i medfør af SIS II-forordningen, fordi den pågældende er omfattet af restriktive foranstaltninger i form af begrænsninger med hensyn til indrejse og gennemrejse besluttet af De Forenede Nationer eller Den Europæiske Union, finder bestemmelsen i § 26, stk. 2, tilsvarende anvendelse."

9. I § 22, nr. 6, indsættes efter "§ 123": ", § 136".

10. I § 28, stk. 1, nr. 6, ændres "Schengeninformationssystemet" til: "SIS II", og "Schengenkonventionen" ændres til: "SIS II-forordningen".

11. I § 32 indsættes som stk. 8:

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

12. I § 33, stk. 3, 1. pkt., udgår: ", dog ikke opholdstilladelse efter § 9 a, stk. 20".

13. I § 40 a, stk. 2, nr. 3, udgår: "eller".

14. I § 40 a, stk. 2, nr. 4, ændres "." til: ", eller".

15. I § 40 a, stk. 2, indsættes som nr. 5:

"5) hvis udlændingen er omfattet af § 58 g."

16. I § 40 a indsættes som stk. 10:

"Stk. 10. Optagelse af fingeraftryk skal ske så skånsomt, som omstændighederne tillader

det. Hvis ikke andet er muligt, kan indgrebet ske med den fornødne magtanvendelse.”

17. I § 40 b, stk. 2, nr. 2, udgår: ”eller”.

18. I § 40 b, stk. 2, nr. 3, ændres ”.” til: ”, eller”.

19. I § 40 b, stk. 2, indsættes som nr. 4:

”4) hvis udlændingen er omfattet af § 58 g.”

20. I § 40 b indsættes som stk. 10:

”Stk. 10. Optagelse af personfotografi skal ske så skånsomt, som omstændighederne tillader det. Hvis ikke andet er muligt, kan indgrebet ske med den fornødne magtanvendelse.”

21. I § 42 j, stk. 1, indsættes efter nr. 2, som nyt nummer:

”3) faciliteter til brug for varetægtsfængsling i medfør af § 35, stk. 1, nr. 1, og stk. 2, af personer, som har modtaget dom og afsonet eventuel idømt straf, og som alene varetægtsfængsles med henblik på at sikre en effektiv fuldbyrdelse af udvisningen,”

Nr. 3 og 4 bliver herefter til nr. 4 og 5.

22. I § 42 j, stk. 1, nr. 4, der bliver nr. 5, ændres ”nr. 1-3” til: ”nr. 1-4”.

23. I § 45 c indsættes som stk. 2 og 3:

”Stk. 2. De myndigheder, der er nævnt i stk. 1, kan endvidere efter anmodning fra anklagemyndigheden uden samtykke fra udlændingen videregive oplysninger fra en sag eller flere sager efter denne lov, i det omfang videregivelsen kan have betydning for anklagemyndighedens identifikation af og strafforfølgning af personer, der kan mistænkes for forbrydelser med en strafferamme på 6 år eller derover begået i eller uden for Danmark.

Stk. 3. De myndigheder, der er nævnt i stk. 1, kan endvidere efter anmodning fra anklagemyndigheden uden samtykke fra udlændingen videregive oplysninger fra en sag eller flere sager efter denne lov, i det omfang videregivelsen kan have betydning for anklagemyndighedens identifikation af ofre for eller vidner til en konkret forbrydelse med en strafferamme på 6 år eller derover begået i eller uden for Danmark, der efterforskes af anklagemyndigheden.”

24. I § 58 g indsættes som stk. 2:

”Stk. 2. Rigspolichefen kan indberette en udlænding, der ikke er statsborger i et Schengenland eller et land, der er tilsluttet Den Europæiske Union, som uønsket til SIS II, hvis udlændingen er omfattet af restriktive foranstaltninger i form af begrænsninger med hensyn til indrejse og gennemrejse besluttet af De Forenede Nationer eller Den Europæiske Union.”

§ 2

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

Stk. 2. Udlændingelovens § 22 som ændret ved denne lovs § 1, nr. 9, finder anvendelse for lovovertrædelser begået efter lovens ikrafttræden. For lovovertrædelser begået før lovens

ikrafttræden finder de hidtil gældende regler anvendelse.

Stk. 3. Integrationsministeren fastsætter tidspunktet for ikrafttræden af lovens § 1, nr. 1, 4, 7, 10, 13-15, 17-19 og 24. Integrationsministeren fastsætter endvidere tidspunktet for ikrafttræden af udlændingelovens § 19, stk. 7, 4. pkt. som affattet ved denne lovs § 1, nr. 8.

§ 3

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

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Lovforslagets baggrund og indhold	7
2. Udelukkelse, afvisning m.v. af udlændinge opført på EU's og FN's sanktionslister	8
2.1. Arbejdsgruppen om udlændinges ophold i Danmark (opfølgning på anbefaling nr. 35 og 36 fra den tværministerielle arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse).....	8
2.1.1. Arbejdsgruppens overvejelser og anbefaling.....	9
2.1.2. Regeringens vurdering af arbejdsgruppens anbefaling	10
2.2. FN's og EU's sanktionslister	11
2.2.1. FN.....	12
2.2.2. EU	13
2.2.2.1. Gennemførelse af foranstaltninger vedtaget af FN's Sikkerhedsråd mod Taliban og Al Qaida	13
2.2.2.2. EU's terrorliste	14
2.2.2.2.1. Indholdet af retsakter tilknyttet terrorlisten.....	14
2.2.2.2.2. EU's procedurer i forbindelse med opførelse og fjernelse af personer m.v. på terrorlisten	17
2.2.2.3. EU's øvrige sanktionslister med rejserestriktioner	18
2.3. Gældende ret.....	19
2.3.1. Udlændingelovens regler	19
2.3.2. Internationale forpligtelser og andre særlige hensyn	21
2.3.2.1. Refoulementsforbuddet	22
2.3.2.2. Udlændingelovens § 26.....	23
2.3.2.3. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8	24
2.4. Regeringens forslag.....	25
3. Udvisning på grund af dom for tilskyndelse til forbrydelser eller offentlig billigelse af terrorrelaterede forbrydelser.....	27
3.1. De gældende udvisningsregler	27
3.1.1. Statens sikkerhed m.v.	27
3.1.2. Trappetigemodellen.....	28
3.1.3. Særlige udvisningsregler.....	29
3.1.4. Den konkrete afvejning	30
3.2. Regeringens forslag.....	30
4. Magtanvendelse i forbindelse med optagelse af personfotografi og fingeraftryk.....	32
5. Anvendelse af Kriminalforsorgens institution for frihedsberøvede asylansøgere m.fl.	32
6. Videregivelse af oplysninger til anklagemyndigheden med henblik på efterforskning af forbrydelser.....	33
6.1. Statsadvokaten for Særlige Internationale Straffesager.....	33
6.2. Udlændingelovens § 45 c	34
6.3. Øvrige regler om videregivelse af oplysninger mellem forvaltningsmyndigheder	35
6.4. Regeringens forslag.....	36
7. SIS II.....	38
7.1. Baggrund	38
7.1.1. Schengenkonventionens afsnit IV om Schengeninformationssystemet	39

7.1.2. Schengenkonventionens regler om uønskede udlændinge.....	40
7.1.3. Ændringerne af udlændingeloven som følge af Danmarks anvendelse af Schengeninformationssystemet	41
7.1.3.1. Udelukkelse fra opholdstilladelse	41
7.1.3.2. Inddragelse af opholdstilladelse	42
7.1.3.3. Afvisning	43
7.1.3.4. Særligt om indberetning af uønskede udlændinge til Schengeninformationssystemet	43
7.2. Lov om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af Schengenkonventionen	44
7.3. Rådets forordning om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II).....	45
7.4. Gennemførelse af SIS II-forordningen på Integrationsministeriets område	48
7.4.1. Optagelse og videregivelse af fingeraftryk og personfotografi.....	48
7.4.2. Indberetning til SIS II af uønskede udlændinge	50
8. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige	53
9. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.	53
10. Miljømæssige konsekvenser	53
11. Administrative konsekvenser for borgerne	53
12. Forholdet til EU-retten	53
13. Hørte myndigheder m.v.	54
14. Vurdering af konsekvenser af lovforslaget	54

1. Lovforslagets baggrund og indhold

Lovforslaget har bl.a. til formål at gennemføre en anbefaling fra arbejdsgruppen om udlændinges ophold i Danmark (opfølgning på anbefaling nr. 35 og 36 fra den tværministerielle arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse). Arbejdsgruppen har anbefalet, at det præciseres i udlændingeloven, at udlændinge, der er omfattet af restriktive foranstaltninger i form af begrænsninger med hensyn til indrejse og gennemrejse besluttet af De Forenede Nationer (FN) og Den Europæiske Union (EU) (dvs. FN's og EU's sanktionslister med rejserestriktioner), skal nægtes indrejse og ophold i Danmark. Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 5, 6, 8 og 11.

Lovforslaget indeholder også forslag om at skærpe udlændingelovens udvisningsregler. Det foreslås således, at en udlænding, der idømmes ubetinget frihedsstraf for tilskyndelse til forbrydelser eller offentlig billigelse af terrorrelaterede forbrydelser efter straffelovens § 136, kan udvises af landet uanset længden af den idømte frihedsstraf og varigheden af udlændingens ophold i Danmark. Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 9.

Endvidere indeholder lovforslaget forslag til en præcisering af udlændingelovens § 40 a og § 40 b, således at det tydeliggøres, i hvilket omfang politiet kan anvende magt til at gennemføre optagelse af fingeraftryk og personfoto. Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 16 og 20.

Der foreslås herudover en ændring af udlændingelovens § 42 j, således at Kriminalforsorgens institution for frihedsberøvede asylansøgere m.fl., Ellebæk, kan anvendes til udlændinge, der varetægtsfængsles efter § 35, stk. 1, nr. 1, og stk. 2. Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 21 og 22.

Herudover indeholder lovforslaget forslag om at udvide anklagemyndighedens adgang til at få oplysninger i udlændingesager for at forbedre muligheden for at efterforske de sager, der hører under Statsadvokaten for Særlige Internationale Straffesagers område. Udlændingelovens § 45 c giver ikke mulighed for videregivelse, når videregivelse ønskes på anklagemyndighedens initiativ, når der ønskes videregivelse i et større antal sager for at finde oplysninger om mulige gerningsmænd til forbrydelser, og når der er tale om videregivelse af oplysninger om mulige ofre for og vidner til forbrydelser. Hvis adgangen til videregivelse af oplysninger udvides, vil det være muligt for anklagemyndigheden at identificere gerningsmænd til internationale forbrydelser, der opholder sig her i landet, samt forbedre muligheden for at finde vidner og ofre i sådanne sager. Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 23.

Lovforslaget har også til formål at gennemføre de ændringer i udlændingeloven, som er nødvendige som følge af SIS II-forordningen (Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1987/2006 af 20. december 2006 om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II)). SIS II-forordningen er trådt i kraft, men finder først anvendelse, når Rådet har truffet nærmere beslutning herom. Forslaget indeholder bl.a. forslag til regler, der giver hjemmel til at indberette udlændinge, der ikke er statsborgere i et Schengenland eller et land, der er tilsluttet Den Europæiske Union, og som er opført på FN's og EU's sanktionslister med rejserestriktioner, til SIS II. Endvidere skabes der hjemmel til, at fingeraftryk og fotos kan indlæses i SIS II. Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 1, 4, 7, 8, 10,

13-15, 17-19 og 24. Integrationsministeren bemyndiges til at fastsætte nærmere bestemmelse om disse ændrings ikrafttræden på det tidspunkt, som Rådet beslutter, at SIS II-forordningen skal finde anvendelse fra. Dette forventes at ske i oktober 2009. Der henvises til lovforslagets § 2, stk. 3.

Endelig indeholder lovforslaget enkelte tekniske rettelser. Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 2, 3 og 12.

2. Udelukkelse, afvisning m.v. af udlændinge opført på EU's og FN's sanktionslister

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

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

På Integrationsministeriets område indeholdt rapporten bl.a. følgende to anbefalinger:

"35. Arbejdsgruppen anbefaler, at udlændinge, som gennem tale, skrift eller handlinger har udvist demokratifjendtlig adfærd eller modarbejdet grundlæggende demokratiske værdinormer, bør begrænses i deres adgang til Danmark. Det samme gælder udlændinge, som ikke aktuelt udviser sådan adfærd, men om hvem der er alvorlig grund til at frygte, at de efter at have sikret sig ophold i Danmark, vil gøre sig skyldig heri. Der bør over for studerende og arbejdstagere og lignende indføres en bestemmelse i udlændingeloven herom. Som følge af Danmarks internationale forpligtelser i flygtninge- og familiesammenføringsager, bør bestemmelsen ikke omfatte disse persongrupper.

36. Arbejdsgruppen anbefaler, at udlændinge, som gennem tale, skrift eller handlinger har udvist demokratifjendtlig adfærd eller modarbejdet grundlæggende demokratiske værdinormer, som udgangspunkt ikke skal have forlænget en meddelt opholdstilladelse. Der bør tillige indføres en bestemmelse for studerende og arbejdstagere o. lign. i udlændingeloven herom. Som følge af Danmarks internationale forpligtelser i flygtninge- og familiesammenføringsager, bør bestemmelsen ikke omfatte disse persongrupper."

Regeringen besluttede i november 2005, at arbejdsgruppens anbefalinger nr. 35 og 36 burde overvejes nærmere, og at der derfor skulle nedsættes en arbejdsgruppe under Integrationsministeriet. Arbejdsgruppen skulle især overveje, hvorvidt der ville kunne fastlægges en definition af "demokratifjendtlig adfærd", som kunne danne grundlag for lovgivning på området. Endvidere skulle arbejdsgruppen overveje at give mulighed for at afslå at meddele opholdstilladelse til en person under henvisning til, at den pågældende er medlem af eller på anden måde har et tæt tilhørsforhold til en forening eller organisation nævnt på FN's og EU's terrorlister (sanktionslister).

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

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

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

2.1.1. Arbejdsgruppens overvejelser og anbefaling

Arbejdsgruppen har bl.a. gennemgået og vurderet udlændingelovens regler om afvisning, udelukkelse og nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse med henblik på at undersøge, om der er behov for yderligere regulering i forhold til muligheden for at begrænse adgangen til landet for udlændinge, der udøver eller må frygtes at ville udøve terrorrelateret demokratifjendtlig adfærd, eller i forhold til at bringe en sådan udlændings ophold i Danmark til ophør.

Arbejdsgruppen har konkluderet, at det må antages, at de gældende regler i udlændingeloven som udgangspunkt giver tilstrækkelige og tilfredsstillende muligheder for at imødegå, at udlændinge, der udviser demokratifjendtlig adfærd, som er relateret til terror, tager ophold her i landet. Det er arbejdsgruppens opfattelse, at en demokratifjendtlig adfærd i form af terrorrelaterede ytringer eller handlinger (eksempelvis mundtlige eller skriftlige opfordringer til terror mod Danmark) som udgangspunkt må antages at være tilstrækkelig til at anse en person for at være til fare for statens sikkerhed eller eventuelt en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller sikkerhed.

En udlænding, der anses for at være til fare for statens sikkerhed m.v. på grund af terrorrelaterede ytringer eller handlinger, kan efter udlændingelovens regler afvises ved indrejsen, udelukkes fra meddelelse af opholdstilladelse, få sin opholdstilladelse inddraget og udvises med indrejseforbud. Der henvises til kapitel 4 i arbejdsgruppens rapport for en gennemgang af de gældende regler.

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

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

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

Der er i SIS II-forordningen indført en bestemmelse i artikel 26, hvorefter udlændinge, der ikke er statsborgere i et Schengenland eller et land, der er tilsluttet Den Europæiske Union (dvs. tredjelandstatsborgere), og som er opført på FN's eller EU's sanktionslister med rejserestriktioner, indberettes til Schengeninformationssystemet (SIS II) som uønskede udlændinge. Når SIS II-forordningen er gennemført i dansk ret, vil det betyde, at disse udlændinge vil kunne afvises ved forsøg på indrejse efter udlændingelovens § 28, stk. 1, nr. 6, udelukkes fra opholdstilladelse efter udlændingelovens § 10, stk. 2, nr. 4, og blive meddelt afslag på visum efter udlændingebekendtgørelsens § 15, stk. 1, nr. 4, eller få inddraget et visum efter bekendtgørelsens § 20. SIS II-forordningen forventes at finde anvendelse fra oktober 2009.

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

2.1.2. Regeringens vurdering af arbejdsgruppens anbefaling

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

Når SIS II-forordningen finder anvendelse, vil disse udlændinge blive indberettet til Schengeninformationssystemet (SIS II) som uønskede. Herefter vil de kunne udelukkes fra opholdstilladelse, afvises ved forsøg på indrejse og meddeles afslag på visum eller få inddraget et visum efter allerede gældende regler i udlændingeloven og udlændingebekendtgørelsen. SIS II-forordningen forventes imidlertid først at finde anvendelse fra oktober 2009.

Hertil kommer, at statsborgere i et Schengenland eller et land, der er tilsluttet Den Europæiske Union, ikke kan indberettes til SIS II, jf. SIS II-forordningens artikel 24-26, der alene vedrører tredjelandstatsborgere. Der vil derfor kunne forekomme tilfælde, hvor en person, der er opført på en af FN's eller EU's sanktionslister, er statsborger i et Schengenland eller et EU-land og derfor ikke kan indberettes til SIS II. De allerede gældende regler i udlændingeloven, der udelukker personer, der er indberettede som uønskede i Schengeninformationssystemet, kan derfor ikke finde anvendelse på en sådan person. De præciseringer af udlændingeloven, som arbejdsgruppen har anbefalet, vil således også kunne være relevante, efter det tidspunkt hvor SIS II-forordningen finder anvendelse.

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

undtagelsesvis vil kunne meddeles visum, samt at de vil kunne få inddraget et allerede meddelt visum.

Det bemærkes, at regeringen ikke er bekendt med, at det er forekommet, at personer, der er opført på de pågældende sanktionslister, har forsøgt at indrejse eller at tage ophold i Danmark.

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

Når SIS II-forordningen begynder at finde anvendelse, vil tredjelandstatsborgere, der er opført på sanktionslisterne, blive opdateret i SIS II af myndighederne (i Danmark Rigspolitiet) i den EU-medlemstat, som (formentlig) efter et rotationsprincip har ansvaret herfor. Rigspolitiet vil fortsat skulle opdatere eventuelle EU- og Schengenstatsborgere på sanktionslisterne i KR med det relevante indrejseforbud, hvis de nødvendige fødselsdata foreligger, idet EU- og Schengenstatsborgere ikke kan opdateres i SIS II.

2.2. FN's og EU's sanktionslister

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

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

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

kratiet og retsstatsprincippet samt respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder.

På baggrund af terrorangrebet den 11. september 2001 mod USA – men også både før og efter på grund af andre begivenheder i verden – har både FN's Sikkerhedsråd og EU vedtaget forskellige handelsmæssige, finansielle og andre specifikke restriktioner i forhold til en række lande, personer og enheder. En af disse restriktioner består i at pålægge medlemsstaterne at "træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at begrænse indrejse i eller transit gennem deres område" af personer, som er optaget på visse sanktionslister. De resolutioner (FN) eller fælles holdninger (EU), der indfører rejserestriktioner, indeholder som regel undtagelser fra restriktionen. Undtagelserne vil fremgå af den enkelte retsakt og kan være begrundet i humanitære eller andre forhold eller i, at en medlemsstat kan opfylde andre folkeretlige forpligtelser. Rejserestriktioner tvinger hverken i FN- eller EU-regi en medlemsstat til at nægte sine egne statsborgere indrejse i landet.

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

2.2.1. FN

Ved resolution 1267 fra 1999 indførte FN's Sikkerhedsråd sanktioner mod Al Qaida og Taliban. Sikkerhedsrådet har flere gange tilpasset sanktionerne i lyset af udviklingen i Afghanistan og terrorangrebene den 11. september 2001. Dette er sket ved resolutionerne 1333 (2000), 1390 (2002), 1455 (2003), 1526 (2004), 1617 (2005), 1735 (2006) og 1822 (2008). Der er tale om sanktioner i form af indefrysning af midler, våbenembargo og rejserestriktioner. En sanktionskomité skal identificere de personer og enheder (organisationer m.v.), som er omfattet af sanktionerne, og opføre dem på FN's terrorliste. Det er herefter op til medlemsstaterne at sørge for at sikre, at sanktionerne overholdes i forhold til dem, der er omfattet af listen. Listen ændres jævnligt og omfatter personer og enheder med tilknytning til enten Taliban eller Al Qaida.

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

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

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

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

Der er ikke til resolution 1373 knyttet en liste over, hvilke personer og enheder der i henhold til resolutionen skal betragtes som terrorister og terrororganisationer. Den nærmere fastlæggelse er overladt til FN's medlemsstater, jf. afsnit 2.2.2.2. nedenfor.

Ud over de terrorrelaterede indrejserestriktioner har FN vedtaget en række landespecifikke resolutioner med sanktioner i form af bl.a. rejserestriktioner. Pr. 1. august 2008 er der sanktioner i form af rejserestriktioner i forhold til navngivne personer fra Sierra Leone, Liberia, Den Demokratiske Republik Congo, Elfenbenskysten, Sudan og Iran. FN har ligeledes vedtaget resolutioner med rejserestriktioner i forhold til Nordkorea, Syrien og Libanon. Der er ikke aktuelt udpeget personer, som er omfattet af disse resolutioner. Det fremgår af de enkelte resolutioner, hvilken form for rejserestriktion der er tale om, samt hvilke undtagelser der gælder.

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

2.2.2. EU

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

Som led i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) har Rådet bl.a. vedtaget en fælles holdning 2002/402/FUSP til gennemførelse af FN's sanktioner mod Taliban og Al Qaida (FN's Sikkerhedsråds resolution 1267 (1999) samt 1390 (2002)) på EU plan. Ifølge den fælles holdning skal medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger for at begrænse indrejse i eller transit gennem deres område for de personer, der er optaget på FN's terrorliste, den såkaldte 1267-liste. I henhold til pkt. 1(b) i FN's Sikkerhedsråds resolution 1390 (2002) gælder der undtagelse for indrejse- og transitrestriktionerne i tilfælde, hvor den pågældende person skal for en domstol, eller hvor 1267-komiteen på ad hoc basis har vurderet det berettiget.

Rådet har endvidere vedtaget fælles holdninger til gennemførelse af de FN sanktioner, herunder rejserestriktioner, der gælder i forhold til navngivne personer fra Sudan, Liberia, Sierra Leone, Elfenbenskysten, Den Demokratiske Republik Congo, Libanon, Syrien, Nordkorea og Iran, jf. afsnit 2.2.1. ovenfor.

2.2.2.2. EU's terrorliste

2.2.2.2.1. Indholdet af retsakter tilknyttet terrorlisten

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

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

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

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

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

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

Alle personer, grupper og enheder på listen i bilaget til fælles holdning 2001/931/FUSP med senere ændringer er omfattet af skærpede foranstaltninger for så vidt angår politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager inden for rammerne af traktaten om Den Europæiske

Union. Endvidere er de personer, grupper og enheder, der også findes på listen i Rådets forordning (EF) nr. 2580/2001 omfattet af en indefrysning af aktiver, som Det Europæiske Fællesskab har iværksat.

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

Fælles holdning 2001/931/FUSP

Fælles holdning 2001/931/FUSP finder anvendelse på personer, grupper og enheder, der er involveret i terrorhandlinger, når der er truffet en afgørelse af en kompetent myndighed angående den pågældende person, gruppe eller enhed.

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

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

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

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

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

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

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

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

Af artikel 1, stk. 5, fremgår det, at Rådet vil bestræbe sig på at sikre, at de fysiske og juridiske personer m.v., der er anført på listen, beskrives så detaljeret, at de pågældende med sikkerhed kan identificeres, og at andre med samme eller lignende navn umiddelbart kan udelukkes.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- en beskrivelse af de restriktive foranstaltninger, der er vedtaget
- en omtale af undtagelser af humanitære årsager

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2.2.3. EU's øvrige sanktionslister med rejserestriktioner

Pr. 1. august 2008 har EU yderligere vedtaget landespecifikke fælles holdninger med indrejserestriktioner i forhold til navngivne personer fra Belarus, Burma/Myanmar, Makedonien, Moldova, Uzbekistan (suspenderet indtil den 13. november 2008), det vestlige Balkan mod personer anklaget af den Internationale domstol for det tidligere Jugoslavien (ICTY), Zimbabwe og Iran (supplerende restriktioner/personer i forhold til FN's Sikkerhedsråds resolution).

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

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

2.3. Gældende ret

2.3.1. Udlændingelovens regler

Tilstedeværelsen her i landet af udlændinge, der har begået visse former for alvorligere kriminalitet, er uønsket. Det gælder normalt også, selvom de pågældende har behov for beskyttelse. Synspunktet afspejles i FN's flygtningekonvention af 28. juli 1951, der i artikel 1 F indeholder nærmere bestemmelser om udelukkelse fra flygtningestatus bl.a. som følge af kriminalitet.

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

En udlændings opholdstilladelse kan nægtes forlænget eller inddrages i samme omfang, dvs. hvis den pågældende anses for at udgøre en fare for statens sikkerhed eller en alvorlig

trussel mod den offentlige orden, eller den pågældende uden for Danmark har eller må antages at have begået alvorlig kriminalitet, jf. udlændingelovens § 11 og § 19. Hvis en udlænding med opholdstilladelse udvises med indrejseforbud, bortfalder opholdstilladelsen, jf. § 32, stk. 1.

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

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

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

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

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

Oplysninger om alle opdaterede personer er via Det Centrale Kriminalregister tilgængelige for dansk politi, herunder grænsekontrolstederne. Endvidere er opdaterede oplysninger om personer både i SIS og i kriminalregistret i dag tilgængelige for Udlændingesservice, repræsentationerne og Integrationsministeriets departement gennem Udlændingesservices visumregistreringssystem. Det er således alene nødvendigt at foretage en enkelt søgning i registret i forbindelse med behandlingen af visumsager og andre sager om indrejse og/eller ophold i Danmark.

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

2.3.2. Internationale forpligtelser og andre særlige hensyn

Såvel FN's resolutioner som EU's fælles holdninger indeholder normalt visse undtagelser fra rejserestriktionerne, jf. afsnit 2.2. ovenfor.

Ifølge FN's terrorliste vedrørende Al Qaida og Taliban er en medlemsstat ikke forpligtet til at nægte egne statsborgere indrejse eller at udelukke egne statsborgere fra ophold. Endvidere skal indrejse eller transit tillades, når det er nødvendigt for at gennemføre en retssag, eller når sanktionskomitéen i den enkelte sag beslutter, at indrejse eller transit kan tillades. Resolution 1822 (2008) indeholder desuden en opfordring til sanktionskomitéen om fortsat at sikre, at der er "fair og clear" procedurer for bl.a. at yde humanitære undtagelser, jf. afsnit 2.2.1. ovenfor.

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

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

Der kan imidlertid også være andre hensyn – ud over de specifikke undtagelser i resolutionerne eller i de fælles holdninger – der kan indebære, at en udlænding, selvom den pågældende er opført på en sanktionsliste med rejserestriktioner, rent undtagelsesvist må tillades indrejse eller ophold i Danmark. Dette kan være tilfældet, hvor en udsendelse, en afvisning, et afslag på eller en inddragelse af et visum eller en opholdstilladelse vil være i strid med Danmarks internationale menneskeretlige forpligtelser. Der henvises til afsnit 2.3.2.1. –

2.3.2.3. nedenfor vedrørende Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og udlændingelovens § 26.

For så vidt angår tildeling af flygtningestatus følger det af pkt. 3(f) i FN's Sikkerhedsråds resolution 1373 (2001), som gennemført ved Rådets fælles holdning 2001/930/FUSP, art. 16, at der ved disse overvejelser skal tages hensyn til relevante bestemmelser i national og international ret, herunder internationale menneskerettighedsstandarder, med henblik på at sikre, at asylansøgere ikke har planlagt, bidraget til eller deltaget i terrorhandlinger.

Som nævnt ovenfor i afsnit 2.1.1. er regeringen ikke bekendt med, at det er forekommet, at personer, der er opført på sanktionslisterne, har forsøgt at indrejse eller at tage ophold i Danmark.

Politiet er i dag instrueret om at kontakte Udenrigsministeriet, hvis en person, der er opført på en af sanktionslisterne, søger at indrejse over en ydre grænse i Danmark. Sker dette, er det hensigten, at Udenrigsministeriet herefter skal undersøge, om der ifølge den relevante resolution fra FN's Sikkerhedsråd eller den relevante fælles holdning fra EU gælder undtagelser til rejserestriktionen, og i bekræftende fald om undtagelsen kan finde anvendelse i den konkrete sag, således at den pågældende person efter omstændighederne kan tillades indrejse. I bekræftende fald vil Udenrigsministeriet skulle kontakte Udlændingetjeneste (eller vedkommende politidirektør, hvis der er tale om afvisning efter udlændingelovens § 48), som vil træffe den konkrete afgørelse herom. Personer, som er opført på sanktionslisterne, vil dog som udgangspunkt være visumpligtige, hvorfor det vil være på repræsentationerne eller i Udlændingetjeneste, der eventuelt i praksis vil skulle tages stilling til en ansøgning om visum, herunder om der eventuelt rent undtagelsesvis kan tillades indrejse på baggrund af undtagelser til rejserestriktionerne eller på baggrund af andre helt særlige hensyn, jf. nedenfor.

Som nævnt ovenfor under afsnit 2.2.2.3. skal en medlemsstat, som ønsker at indrømme undtagelser til en udlænding, der er omfattet af en sanktionsliste med rejserestriktioner, give Rådet skriftlig besked herom. Undtagelsen anses for indrømmet, medmindre et eller flere rådsmedlemmer skriftligt gør indsigelse inden for 48 timer fra modtagelsen af meddelelsen. Hvis et eller flere rådsmedlemmer gør indsigelse, kan Rådet med kvalificeret flertal beslutte at indrømme den foreslåede undtagelse.

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

2.3.2.1. Refoulementsforbuddet

Det fremgår af artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), at ingen person må underkastes tortur og ej heller nedværdigende behandling eller straf. Artikel 3's beskyttelse er absolut, og den indebærer ifølge praksis fra Den Europæiske Menneskeret-

tighedsdomstol (EMD), at en udlænding ikke kan udsendes til et land, hvor der er vægtige grunde til at antage, at vedkommende er i en reel risiko for at blive udsat for tortur eller lignende behandling i strid med artikel 3.

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

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

Efter forarbejderne til § 31, stk. 1, (Lovforslag nr. L 32 af 13. december 2001 om ændring af udlændingeloven) tilsigtes der en situation, hvor dansk rets regler om udsendelse af udlændinge og udsendelsespraksis respekterer Danmarks forpligtelser efter EMRK, således som denne fortolkes af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD).

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

2.3.2.2. Udlændingelovens § 26

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

Der skal således tages hensyn til, om en afgørelse om inddragelse eller nægtelse af forlængelse af en opholdstilladelse må antages at virke særlig belastende, navnlig på grund af

- 1) udlændingens tilknytning til det danske samfund,
- 2) udlændingens alder, helbredstilstand og andre personlige forhold,
- 3) udlændingens tilknytning til herboende personer,
- 4) udvisningens konsekvenser for udlændingens herboende nære familiemedlemmer, herunder i relation til hensynet til familiens enhed,
- 5) udlændingens manglende eller ringe tilknytning til hjemlandet eller andre lande, hvor udlændingen kan ventes at tage ophold, samt
- 6) risikoen for, at udlændingen uden for de i udlændingelovens § 7, stk. 1 og 2, eller § 8, stk. 1 og 2, nævnte tilfælde vil lide overlast i hjemlandet eller andre lande, hvor udlændingen kan ventes at tage ophold.

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

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

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

2.3.2.3. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8

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

Efter EMRK artikel 8, stk. 1, har enhver ret til respekt for bl.a. sit privat- og familieliv. Ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, medmindre det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder, jf. artikel 8, stk. 2.

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

Det fremgår af praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD), at der ved proportionalitetsafvejningen skal tages udgangspunkt i den enkelte sags omstændigheder. Samtidig kan det dog også udledes, at EMD navnlig lægger vægt på følgende momenter: (1) Karakteren og alvoren af en eventuel lovovertrædelse. (2) Varigheden af udlændingens ophold i konventionsstaten. (3) Den tid der er gået fra lovovertrædelsen, herunder den pågældendes adfærd i denne periode. (4) De involverede personers nationalitet. (5) Den pågældendes familiemæssige situation, herunder varighed af ægteskab og andre momenter, der udtrykker, om parret har et effektivt familieliv. (6) Hvorvidt ægtefællen var bekendt med forbrydelsen ved etableringen af familielivet. (7) Hvorvidt der er børn og i bekræftende fald bør-

nenes alder. (8) Alvorligheden af de vanskeligheder, som familien risikerer at blive mødt med i det relevante tredjeland. (9) Styrken af de sociale, kulturelle og familiemæssige bånd til henholdsvis konventionsstaten og tredjelandet.

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

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

2.4. Regeringens forslag

Det foreslås, at det i overensstemmelse med arbejdsgruppens anbefalinger, jf. afsnit 2.1, præciseres i udlændingeloven, at udlændinge, der er opført på FN's og EU's sanktionslister med rejserestriktioner, kan udelukkes fra ophold og afvises ved indrejsen.

Dette sker bl.a. ved at indføre en bestemmelse i udlændingeloven, hvoraf det udtrykkeligt fremgår, at de pågældende personer har indrejseforbud i Danmark. Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 11.

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

FN's Sikkerhedsråd har således vedtaget en resolution (resolution 1730) om "de-listing" til forbedring af retssikkerhedsgarantien for individer og organisationer på FN's terrorliste og på Sikkerhedsrådets øvrige sanktionslister. Ved resolutionen er der etableret en enhed, som kan modtage anmodninger fra individer, organisationer og enheder optaget på sanktionslisterne om at blive taget af listerne (de-listing). Der henvises til afsnit 2.2.1. ovenfor.

Med hensyn til EU's terrorlister fremgår det af artikel 1, stk. 6, i den fælles holdning 2001/931/FUSP, at navnene på personer og enheder, der er opført på listen (trykt som bilag til den fælles holdning), med regelmæssige mellemrum og mindst en gang hvert halve år underkastes en ny gennemgang for at sikre, at det stadig er berettiget at bevare navne på listen. Ændringer af bilaget foretages af Rådet med enstemmighed ved fælles holdninger. Der henvises til afsnit 2.2.2.2. ovenfor.

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

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

Som konsekvens af den foreslåede bestemmelse i § 32, stk. 8, jf. lovforslagets § 1, nr. 11, om at sådanne udlændinge har indrejseforbud, kan disse udlændinge tillige afvises efter udlændingelovens § 28, stk. 1, nr. 1, hvoraf det udtrykkeligt fremgår, at udlændinge med indrejseforbud ikke kan indrejse, medmindre de har visum, jf. udlændingelovens § 3 a.

Visum til sådanne udlændinge skal alene udstedes inden for de rammer, som er fastlagt i de sikkerhedsrådsresolutioner fra FN eller de fælles holdninger fra Rådet, som sanktionslisterne er knyttet til, med hensyn til rent undtagelsesvist at tillade indrejse, bl.a. hvis tvingende humanitære hensyn taler herfor, eller hvis medlemsstaten er bundet af internationale forpligtelser, jf. ovenfor afsnit 2.3.2. Integrationsministeriets visumpraksisnotat vil blive revideret i overensstemmelse hermed.

Endelig foreslås det, at det præciseres i udlændingeloven, at en tidsbegrænset eller tidsubegrænset opholdstilladelse altid kan inddrages, når udlændingen er opført på en sanktionsliste med indrejserestriktioner. En tidsbegrænset opholdstilladelse vil tilsvarende kunne nægtes forlænget, jf. udlændingelovens § 11, stk. 2. Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 6.

Hvis en udlænding er opført på en af FN's eller EU's sanktionslister med rejserestriktioner, må de relevante myndigheder (typisk Udlændingetjenesten) – med bistand fra Udenrigsministeriet, jf. afsnit 2.3.2. ovenfor – i forbindelse med udlændingens indrejse, transit, ansøgning om visum eller opholdstilladelse vurdere, om der ifølge den relevante resolution fra Sikkerhedsrådet eller fælles holdning fra Rådet er undtagelser til rejserestriktionen, og i bekræftede fald om undtagelserne kan finde anvendelse i det konkrete tilfælde. Endvidere kan der være anledning til at undersøge, om nogle af de hensyn, der er omtalt ovenfor under afsnit 2.3.2., indebærer, at den pågældende udlænding bør tillades indrejse m.v.

Det samme gælder, hvis det måtte vise sig, at en udlænding med opholdstilladelse er opført på en sanktionsliste med rejserestriktioner, og spørgsmålet om at inddrage opholdstilladelsen aktualiseres, jf. forslaget til § 19, stk. 2. nr. 3, i lovforslagets § 1, nr. 6, eller hvis en udlænding med gyldigt visum er opført på en sanktionsliste med rejserestriktioner, og spørgsmålet om at inddrage det meddelte visum opstår, jf. udlændingebekendtgørelsens § 20.

Hvis en udlænding, der er opført på en af sanktionslisterne med rejserestriktioner, i forbindelse med forsøg på indrejse påberåber sig at være omfattet af udlændingelovens § 7 (asyl),

vil den almindelige bestemmelse i udlændingelovens § 48 a finde anvendelse, hvorefter Udlændingesservice snarest muligt træffer afgørelse vedrørende afvisning, overførsel eller tilbageførsel.

En afgørelse om afvisning under henvisning til, at udlændingen er omfattet af en sanktionsliste med rejserestriktioner, træffes af vedkommende politidirektør eller af Udlændingesservice og kan påklages til Integrationsministeriet, jf. udlændingelovens § 48, 3. pkt. Klagen har ikke opsættende virkning, jf. § 48, 5. pkt. Som nævnt ovenfor under afsnit 2.3.2. vil en række af de personer, som er opført på sanktionslisterne, være efterlyst i en strafferetlig sammenhæng. I stedet for at træffe afgørelse om afvisning vil politiet derfor i disse tilfælde typisk anholde den pågældende og foretage den fornødne sagsbehandling.

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

3. Udvisning på grund af dom for tilskyndelse til forbrydelser eller offentlig billigelse af terrorrelaterede forbrydelser

3.1. De gældende udvisningsregler

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

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

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

3.1.1. Statens sikkerhed m.v.

Ved lov nr. 362 af 6. juni 2002 (Lovforslag nr. L 32 af 13. december 2001) om ændring af udlændingeloven (Initiativer mod terrorisme m.v. – opfølgning på FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 af 28. september 2001 om bekæmpelse af terrorisme) fik udlændingelovens § 25 sin nuværende ordlyd.

Efter udlændingelovens § 25 kan en udlænding udvises, hvis udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed eller for en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.

Vurderingen af, om en udlænding er til fare for statens sikkerhed, foretages af integrationsministeren efter indstilling fra justitsministeren, jf. udlændingelovens § 45 b. Der skal konkret være tale om en mere kvalificeret fare, for at en person må antages at være til fare for statens sikkerhed. Afgørelser om udelukkelse, inddragelse af en opholdstilladelse eller udvisning af en sådan udlænding skal træffes på baggrund af den vurdering, som tilvejebringes i overensstemmelse med § 45 b.

Regeringen har nedsat en arbejdsgruppe under Integrationsministeriet, der bl.a. skal se på reglerne om administrativ udvisning af hensyn til statens sikkerhed m.v.

3.1.2. Trappestimodellen

Udvisning på grund af kriminalitet tager udgangspunkt i den såkaldte trappestimodel, hvorefter betingelserne for at kunne udvise skærpes i takt med varigheden af udlændingens ophold i Danmark. Jo længere en udlænding har været her i landet, jo grovere kriminalitet skal der til, for at den pågældende kan udvises. Baggrunden herfor er, at udlændinge, der i kraft af et længerevarende ophold i Danmark har en nærmere tilknytning til det danske samfund, bør nyde en større beskyttelse mod udvisning end udlændinge med begrænset eller slet ingen tilknytning til landet.

Efter udlændingelovens § 22 kan en udlænding, der har været lovligt her i landet i mere end 9 år, og en flygtning, der har været her i landet i mere end 8 år udvises, hvis den pågældende straffes med ubetinget fængsel i mindst 4 år (nr. 1), for flere forhold straffes med ubetinget fængsel i mindst 2 år (nr. 2) eller straffes med ubetinget fængsel i mindst 2 år og tidligere er idømt ubetinget fængselsstraf (nr. 3).

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

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

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

Bestemmelserne suppleres af udlændingelovens § 25 a, stk. 1, hvorefter en udlænding, der ikke har haft lovligt ophold i Danmark i mere end de sidste 6 måneder, kan udvises, hvis udlændingen er pågrebet under, har erkendt eller er dømt for visse nærmere angivne lovover-

trædelser, f.eks. simpel vold, besiddelse af euforiserende stoffer eller mindre berigelseskriminalitet.

3.1.3. Særlige udvisningsregler

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

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

- forbrydelser mod statens sikkerhed m.v. (straffelovens kapitel 12 og 13),
- vold m.v. mod person i offentlig tjeneste eller hverv (straffelovens § 119, stk. 1 og 2),
- trussel om vold m.m. over for vidner (straffelovens § 123),
- menneskesmugling (straffelovens § 125 a og udlændingelovens § 59, stk. 7),
- brandstiftelse (straffelovens §§ 180 og 181),
- sprængning m.v. (straffelovens § 183, stk. 1 og 2),
- fly- og skibskapring (straffelovens § 183 a),
- forstyrrelse af trafiksikkerheden (straffelovens § 184, stk. 1),
- omfattende driftsforstyrrelse af offentlig postbesørgelse, telegraf- eller telefonanlæg, radio- eller fjernsynsanlæg, vand-, gas- og varmeanlæg m.m. (straffelovens § 193, stk. 1),
- fare for andres liv eller sundhed ved forgiftning af drikkevand m.v. (straffelovens § 186, stk. 1, og § 187, stk. 1),
- narkotikakriminalitet og hæleri med hensyn til udbyttet ved narkotikakriminalitet (straffelovens § 191 og § 290, stk. 2),
- besiddelse m.v. af særlige farlige våben og eksplosivstoffer (straffelovens § 192 a),
- forbrydelser mod kønssædeligheden, herunder incest og voldtægt (straffelovens § 210, stk. 1 og 3, jf. stk. 1, § 215, § 216, § 222, §§ 224 og 225, jf. §§ 216 og 222),
- børnepornografi (straffelovens § 230 og § 235)
- manddrab (straffelovens § 237),
- grov vold (straffelovens §§ 245 og 246),
- omskæring af kvinder (straffelovens § 245 a),
- hensættelse af en anden i hjælpeløs tilstand (straffelovens § 250),
- forvoldelse af nærliggende fare for nogens liv eller førlighed (straffelovens § 252, stk. 1),
- smitte med livstruende sygdom (straffelovens § 252, stk. 2),
- ulovlig tvang og trusler i forbindelse med indgåelse af ægteskaber (straffelovens §§ 260 og 266),
- grov frihedsberøvelse (straffelovens § 261, stk. 2),
- menneskehandel (straffelovens § 262 a), samt
- grove berigelsesforbrydelser, herunder tyveri og hæleri af særlig grov beskaffenhed samt røveri (straffelovens § 276, jf. § 286, §§ 278-283, jf. § 286, § 288 og § 290, stk. 2).

- overtrædelse af særlig grov karakter af skatte-, told-, afgifts- eller tilskudslovgivningen (straffelovens § 289) eller svig i forbindelse med afgørelser om betaling eller tilbagebetaling af told eller afgifter m.m. (straffelovens § 289 a).
- groft hærværk (straffelovens § 291, stk. 2).

3.1.4. Den konkrete afvejning

En afgørelse om at udvise en kriminel udlænding træffes i to led. Først vurderes det, om det kriminelle forhold i medfør af trappestigemodellen eller de særlige udvisningsregler kan begrunde udvisning. Er det tilfældet, foretages der en konkret vurdering af, om der er forhold, der taler imod udvisning. Efter udlændingelovens § 26, stk. 1, skal det således ved en afgørelse om udvisning altid vurderes, om en udvisning må antages at virke særlig belastende, navnlig på grund af de hensyn der er nævnt i denne bestemmelse, jf. afsnit 2.3.2.2. ovenfor.

Ved udvisning i medfør af de særlige udvisningsregler i udlændingelovens § 22, nr. 4-7, skal de nævnte hensyn tale afgørende imod udvisning, for at udvisning ikke skal finde sted, jf. udlændingelovens § 26, stk. 2. Hensynene i bestemmelsen vil tale mod udvisning, i det omfang dette følger af internationale forpligtelser, herunder artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

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

3.2. Regeringens forslag

Arbejdsgruppen om udlændinges ophold i Danmark har i overensstemmelse med sit kommissorium bl.a. koncentreret sine overvejelser om mulighederne for at nægte udlændinge, der rejser til Danmark for midlertidigt at tage ophold, forlængelse af deres opholdstilladelse, hvis de udviser demokratifjendtlig adfærd, der er relateret til terror. Arbejdsgruppens målgruppe har således været arbejdstagere og studerende m.fl., der bliver meddelt opholdstilladelse her i landet med henblik på midlertidigt ophold.

Arbejdsgruppen har konkluderet, at det må antages, at de gældende regler i udlændingeloven som udgangspunkt giver tilstrækkelige muligheder for at imødegå, at sådanne udlændinge, der udviser demokratifjendtlig adfærd relateret til terror, tager ophold her i landet.

På baggrund af kommissoriet har arbejdsgruppen ikke skullet tage stilling til, hvorvidt udlændingelovens regler om udvisning m.v. bør skærpes for udlændinge, der har opholdt sig i Danmark i en længere periode. Det drejer sig om flygtninge og familiesammenførte.

Udlændingelovens regler giver som udgangspunkt mulighed for at udvise udlændinge, der har opholdt sig i landet i en længere periode, og som idømmes ubetinget frihedsstraf for bl.a. demokratifjendtlig adfærd, som er relateret til terror, jf. udlændingelovens §§ 22-24. Udvis-

ning forudsætter, at udlændingen er idømt ubetinget frihedsstraf af en vis længde afhængig af varigheden af den pågældendes ophold i Danmark. Hvis udlændingen er idømt en ubetinget frihedsstraf på grund af overtrædelse af de typer af grovere kriminalitet, der er nævnt i den særlige udvisningsbestemmelse i § 22, nr. 6, kan den pågældende imidlertid udvises uanset varigheden af den pågældendes ophold i Danmark.

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

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

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

Udlændingelovens § 22, nr. 6, henviser ikke til § 136 i straffeloven. Udvisning på grundlag af en dom for overtrædelse af § 136 i form af opfordringer til grov kriminalitet eller i værste fald terror forudsætter derfor i dag, at de krav, der følger af trappestigemodellen om længden af den idømte ubetingede frihedsstraf og varigheden af den pågældendes ophold i Danmark, er opfyldt. Dette indebærer, at udvisning af en udlænding, der har opholdt sig lovligt her i landet i mere end 9 år, forudsætter en ubetinget frihedsstraf på mindst 4 år. Udvisning af en udlænding, der har opholdt sig lovligt her i landet i mere end 5 år, forudsætter en ubetinget frihedsstraf på mindst 2 år. Udvisning af en udlænding, der har haft lovligt ophold under 5 år, forudsætter betinget eller ubetinget frihedsstraf.

Trappestigemodellen sammenholdt med strafferammen i straffelovens § 136 indebærer, at der ikke vil kunne ske udvisning af udlændinge, der har opholdt sig lovligt i Danmark i en længere årrække, og som overtræder straffelovens § 136, f.eks. ved at billige terrorhandlinger mod Danmark, hvis udlændingene alene idømmes en kortere ubetinget frihedsstraf.

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

Det foreslås således, at udvisningsbestemmelsen i udlændingelovens § 22, nr. 6, udvides, således at den også kommer til at omfatte overtrædelser af straffelovens § 136. Udvidelsen skal være med til klart at markere, at tilskyndelse til eller offentlig billigelse af terrorrelaterede forbrydelser kan indebære udvisning af Danmark, også selvom den pågældende udlænding

har opholdt sig lovligt i Danmark i en længere periode. Hensynene i udlændingelovens § 26, stk. 1, vil skulle tale afgørende imod udvisning, for at udvisning ikke skal finde sted, jf. den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 26, stk. 2, jf. ovenfor afsnit 3.1.4.

Udvisning efter udlændingelovens § 22, nr. 6, vil medføre, at udlændingen meddeles indrejseforbud, og at udlændingen ikke i den periode, indrejseforbuddet gælder, kan meddeles opholdstilladelse, medmindre der foreligger særlige grunde, jf. udlændingelovens § 10, stk. 3.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 9.

4. Magtanvendelse i forbindelse med optagelse af personfotografi og fingeraftryk

Ved lov nr. 382 af 14. juni 1995 blev der i udlændingelovens § 40 a indsat en bestemmelse om optagelse m.v. af fingeraftryk af udlændinge. Bestemmelsen blev indsat efter anbefalinger i Per Sørensen-udvalgets 3. delbetænkning (betænkning nr. 1288/1995) om, at der skulle indføres en generel adgang til konsekvent at optage fingeraftryk af alle indrejsende asylansøgere. Efter den hidtidige bestemmelse i udlændingelovens § 40, stk. 3, kunne fingeraftryk og personfotografi af en udlænding alene optages, hvis dette blev skønnet hensigtsmæssigt med henblik på identifikation af den pågældende.

Af bemærkningerne til bestemmelsen (Lovforslag nr. L 194 af 4. april 1995) fremgår det, at optagelse af fingeraftryk skal foretages så skånsomt, som omstændighederne tillader det, og at indgrebet, hvis andet ikke er muligt, vil kunne ske med den fornødne magtanvendelse.

Ved lov nr. 407 af 10. juni 1997 blev der indføjet nye bestemmelser i udlændingelovens § 40 a. Samtidig blev der indsat en ny bestemmelse i udlændingelovens § 40 b, hvorefter der bl.a. kan optages personfotografi af en udlænding, der søger om opholdstilladelse efter § 7, på samme måde, som der kan optages fingeraftryk.

Det er ikke anført i lovbemærkningerne til § 40 b, at optagelse af personfotografi skal foretages så skånsomt, som omstændighederne tillader det, eller at indgrebet, hvis andet ikke er muligt, vil kunne ske med den fornødne magtanvendelse.

Med henblik på at sikre, at der ikke er tvivl om hjemmelsgrundlaget for eventuel magtanvendelse, foreslås det, at det kommer til at fremgå direkte af loven, at optagelse af fingeraftryk og personfotografi kan ske med den fornødne magtanvendelse, hvis andet ikke er muligt.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 16 og 20.

5. Anvendelse af Kriminalforsorgens institution for frihedsberøvede asylansøgere m.fl.

I 1989 blev det besluttet i Kriminalforsorgens regi at indrette en særlig institution for asylansøgere, der er frihedsberøvet efter udlændingeloven, jf. i dag navnlig udlændingelovens § 36. Institutionen blev indrettet på et særskilt afsnit af Center Sandholm under navnet Institutionen for Frihedsberøvede Asylansøgere i Sandholm (Sandholmlejren), nu Kriminal-

forsorgens institution for frihedsberøvede asylansøgere m.fl., Ellebæk (herefter: Institutionen Ellebæk). Formålet med at etablere institutionen var at undgå, at asylansøgere, der frihedsberøves, anbringes i fængsel eller arresthus sammen med kriminelle.

Udlændinge, der er varetægtsfængslet efter udlændingelovens § 35, stk. 1, nr. 1, og stk. 2, med henblik på at sikre en effektiv fuldbyrdelse af den pågældendes udvisningsdom, og som har modtaget dom og afsonet en eventuel idømt straf, anbringes i dag i landets arresthuse, typisk Københavns Fængsler.

Institutionen Ellebæk er en del af Center Sandholm. Alle indsatte i institutionen, der har en samlet kapacitet på 118 pladser, tilbydes beskæftigelse ved produktion, bygningsvedligehold, køkken, rengøring, undervisning eller lignende.

Center Sandholm ligger i en landzone. En ændret anvendelse af institutionens bestående bygninger kræver derfor som udgangspunkt landzonetilladelse efter planlovens § 35, medmindre anvendelsen er omfattet af udlændingelovens § 42 j, og integrationsministeren efter den i bestemmelsen forudsatte forhandling med kommunen har besluttet, at planlovens bestemmelser ikke skal finde anvendelse. Der har tidligere været udstedt midlertidige landzonetilladelser.

En permanent anvendelse af Institutionen Ellebæk til både udlændinge, der er frihedsberøvet efter § 36, og udlændinge, der er varetægtsfængslet efter § 35, stk. 1, nr. 1, og stk. 2, vil således enten kræve en landzonetilladelse eller en ændring af § 42 j og integrationsministerens efterfølgende beslutning efter forhandling med kommunen om, at planlovens bestemmelser ikke skal finde anvendelse.

Det må anses for mest hensigtsmæssigt, at anvendelsen af Institutionen Ellebæk sker på samme retlige grundlag for alle indsatte. Da den øvrige anvendelse af Center Sandholm er baseret på integrationsministerens beslutning med hjemmel i § 42 j, er det således mest hensigtsmæssigt at udvide denne bestemmelse, således at den også kommer til at omfatte udlændinge, der er varetægtsfængslet efter § 35, stk. 1, nr. 1, og stk. 2, og som har modtaget dom og afsonet eventuel idømt straf.

Med den foreslåede ændring vil udlændinge, der har afsonet deres straf og alene er varetægtsfængslet med henblik på at sikre en effektiv fuldbyrdelse af udvisningen, fremover kunne anbringes i Institutionen Ellebæk i stedet for i et arresthus. De pågældende vil således få lignende vilkår som under afsoningen. Der vil herefter kunne opnås en bedre og mere hensigtsmæssig kapacitetsudnyttelse i Institutionen Ellebæk. Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 21 og 22.

6. Videregivelse af oplysninger til anklagemyndigheden med henblik på efterforskning af forbrydelser

6.1. Statsadvokaten for Særlige Internationale Straffesager

Statsadvokaten for Særlige Internationale Straffesager blev oprettet den 1. juni 2002 som en del af den overordnede anklagemyndighed.

Statsadvokaten har til opgave på landsplan at varetage forretningerne vedrørende særlige internationale straffesager, herunder navnlig folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden, krigsforbrydelser, terrorhandlinger og andre alvorlige forbrydelser begået i udlandet, hvor efterforskningen og strafforfølgnen som følge af sagens kompleksitet og internationale aspekter forudsætter en særlig viden om og indsigt i forholdene i udlandet og forudsætter, at der etableres et samarbejde med myndigheder i andre lande, internationale institutioner m.v.

Formålet med at etablere en særlig anklagemyndighed for dette sagsområde er at sikre, at Danmark ikke bliver fristed for personer, som med rimelig grund kan mistænkes for at have begået nogle af de nævnte alvorlige forbrydelser.

Statsadvokaten modtog ved oprettelsen en række sager fra Udlændingestyrelsen (nu Udlændingetjenesten) med henblik på at vurdere, om der var grundlag for at indlede en strafferetlig efterforskning mod de pågældende personer her i landet for mulige krigsforbrydelser eller forbrydelser mod menneskeheden begået i udlandet.

Statsadvokaten har også efterfølgende modtaget anmeldelser fra udlændingemyndighederne om personer, der kan mistænkes for at have begået forbrydelser, som er omfattet af statsadvokatens forretningsområde. Videregivelsen af oplysninger fra udlændingemyndighedernes sager i forbindelse med disse anmeldelser er sket med hjemmel i udlændingelovens § 45 c.

6.2. Udlændingelovens § 45 c

Af udlændingelovens § 45 c, der vedrører videregivelse af oplysninger fra udlændingemyndighederne til anklagemyndigheden, fremgår det, at Udlændingetjenesten, Integrationsministeriet, Flygtningenævnet og statsforvaltningerne uden udlændingens samtykke kan videregive oplysninger fra en sag efter udlændingeloven til anklagemyndigheden med henblik på, at anklagemyndigheden træffer beslutning om, hvorvidt tiltale skal rejses for forbrydelser begået i eller uden for Danmark.

Bestemmelsen blev indsat i udlændingeloven ved lov nr. 362 af 6. juni 2002 i et nyt kapitel 7 a om udveksling af oplysninger mellem udlændingemyndighederne, efterretningstjenesterne og anklagemyndigheden m.v. I kapitlet blev der endvidere som § 45 a indsat en bestemmelse, hvorefter udlændingemyndighederne uden udlændingens samtykke kan videregive oplysninger fra en udlændingesag til efterretningstjenesterne i det omfang, videregivelse kan have betydning for efterretningstjenesternes varetagelse af sikkerhedsmæssige opgaver.

Det fremgår af forarbejderne til lovændringen, at formålet med § 45 c er at sikre, at anklagemyndigheden får de oplysninger, der er nødvendige med henblik på at tage stilling til spørgsmålet om strafforfølgning af udlændinge, der har begået alvorlige forbrydelser, herunder finansiering eller planlægning af eller deltagelse i terrorhandlinger og krigsforbrydelser

inden ankomsten til Danmark, jf. Folketingstidende 2001-2002, Tillæg A, s. 755, 1. sp og s. 782, 2. sp. ff. Derimod nævnes der ikke tilfælde, hvor udlændingen oplyser at have været udsat for kriminalitet eller været vidne hertil.

Bestemmelsen har på denne baggrund været anvendt således, at den alene antages at omfatte videregivelse af oplysninger på udlændingemyndighedernes initiativ om mulige gerningsmænd. Bestemmelsen giver derimod ikke mulighed for, at udlændingemyndighederne på statsadvokatens anmodning kan udlevere oplysninger om en person, der mistænkes for strafbart forhold, eller kan give anklagemyndigheden oplysninger i en eller flere sager om mulige gerningsmænd. Endvidere giver den ikke mulighed for, at udlændingemyndighederne videregiver oplysninger til anklagemyndigheden om udlændinge, der har været vidne til eller offer for en forbrydelse.

Ifølge bemærkningerne til § 45 a om udlændingemyndighedernes videregivelse af oplysninger til efterretningstjenesterne (Folketingstidende 2001-2002, Tillæg A, s. 780) omfatter § 45 a – i modsætning til § 45 c – også en adgang for efterretningstjenesterne til at få et generelt indblik i en eller flere grupper af sager, f.eks. samtlige sager vedrørende bestemte nationaliteter eller grupper af sager inden for disse nationaliteter.

6.3. Øvrige regler om videregivelse af oplysninger mellem forvaltningsmyndigheder

Spørgsmålet om videregivelse af oplysninger mellem myndigheder inden for den offentlige forvaltning er navnlig reguleret af de generelle regler i forvaltningslovens § 28 og persondatalovens §§ 7 og 8.

Forvaltningslovens § 28 indeholder således almindelige regler om forvaltningsmyndighedernes adgang til at videregive *fortrolige* oplysninger til andre myndigheder. Bestemmelsen i § 28 bygger på en opdeling af de fortrolige oplysninger i oplysninger om enkeltpersoners *rent private forhold* og andre fortrolige oplysninger (*almindeligt fortrolige oplysninger*).

I den forbindelse bemærkes, at oplysninger om enkeltpersoners strafbare forhold betragtes som oplysninger om de pågældendes rent private forhold. Det samme må som udgangspunkt antages at gælde for oplysninger om en udlændings asylansøgning og efter omstændighederne andre oplysninger om en udlændings opholdsgrundlag.

Det er i forvaltningslovens § 28, stk. 2, fastsat, at oplysninger om en persons rent private forhold kun kan videregives til en anden forvaltningsmyndighed, hvis en af betingelserne i bestemmelsens nr. 1-4 er opfyldt.

Det følger i den forbindelse af § 28, stk. 2, nr. 1, at oplysninger om rent private forhold kan videregives, hvis den, oplysningen angår, har givet samtykke. Endvidere følger det af § 28, stk. 2, nr. 3, at videregivelse af oplysninger om rent private forhold kan ske, hvis det sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrunder hemmeligholdelse, herunder hensynet til den, oplysningen angår (den såkaldte værdispringsregel). Bestemmelsen i § 28, stk. 2, nr. 3, indebærer, at der skal foretages en afvejning mellem på den ene side den interesse i hemmeligholdelse, som den be-

rørte person har, og på den anden side styrken og karakteren af de private eller offentlige interesser, der taler for videregivelse. Bestemmelsen forudsætter således, at der foretages en konkret vurdering af hver enkelt oplysning for sig.

Det anførte indebærer, at der ikke med hjemmel i forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 3, kan videregives oplysninger fra udlændingemyndighederne til anklagemyndigheden om et større antal personer – herunder oplysninger om udlændinge, der kan have været vidner til eller ofre for en forbrydelse – med henblik på, at anklagemyndigheden udfinder mulige gerningsmænd til forbrydelser, uden at der i hvert enkelt tilfælde foretages en konkret vurdering af hver enkelt oplysning for sig.

Det bemærkes, at persondatalovens §§ 7 og 8 indeholder næsten tilsvarende regler om videregivelse, som de regler, der er indeholdt i forvaltningslovens § 28.

6.4. Regeringens forslag

Som det fremgår ovenfor, er der efter de gældende regler kun en begrænset adgang for udlændingemyndighederne til at udlevere oplysninger til anklagemyndigheden med henblik på strafforfølgning.

Statsadvokaten for Særlige Internationale Straffesager har på den baggrund givet udtryk for et ønske om en udvidelse af statsadvokatens adgang til oplysninger i udlændingemyndighedernes sager, idet dette efter statsadvokatens opfattelse vil give forbedrede muligheder for at efterforske de sager om grove forbrydelser, der henhører under statsadvokatens område.

Statsadvokaten har i den forbindelse peget på, at der i Udlændingesservice findes mere end 100.000 sager, der har været behandlet og afgjort forud for ikrafttrædelsen af udlændingelovens § 45 c, og som ikke har været genstand for en systematisk gennemgang med henblik på at finde oplysninger om mulige gerningsmænd til grov kriminalitet.

Det er statsadvokatens opfattelse, at disse sager må formodes at indeholde oplysninger, der kan føre til identifikation af personer med ophold i Danmark, som vil kunne mistænkes for forbrydelser af den art, der henhører under Statsadvokaten for Særlige Internationale Straffesager.

Det må således lægges til grund, at en udvidet adgang for statsadvokaten til oplysninger i Udlændingesservices sager vil kunne føre til identifikation af personer med ophold i Danmark, som kan mistænkes for krigsforbrydelser m.v.

Det bemærkes i den forbindelse, at det allerede i dag er fast praksis, at Udlændingesservice, når en ældre sag i anden anledning bliver fremtaget, hvis sagen indeholder oplysninger om en mulig gerningsmand, vurderer, om der bør ske anmeldelse i sagen til statsadvokaten, jf. udlændingelovens § 45 c. Der sker således allerede nu videregivelse til anklagemyndigheden af oplysninger fra ældre sager, men kun i et begrænset og ikke systematisk omfang.

Det er derfor statsadvokatens og rigsadvokatens opfattelse, at de gældende regler om videregivelse af oplysninger bør ændres med henblik på at udvide anklagemyndighedens adgang til udlændingemyndighedernes sager for at finde oplysninger om mulige gerningsmænd, herunder oplysninger som de pågældende selv har meddelt i forbindelse med behandlingen af sagen. Der er kommet en del personer til Danmark fra lande, som har været igennem meget voldsomme omvæltninger. Det er derfor nærliggende at antage, at der blandt personer, som har fået opholdstilladelse her i landet, befinder sig personer, som kan bidrage med oplysninger om anmeldt kriminalitet, om mistænkte eller om øvrige forhold af betydning for efterforskningen af en straffesag.

Endvidere indeholder sager, som Udlændingesservice anmelder til statsadvokaten efter § 45 c, i almindelighed alene oplysninger fra en person, som har fortalt om egne strafbare forhold eller om sin deltagelse i voldelige konflikter eller lignende. Dette er ifølge statsadvokaten – selv i tilfælde, hvor den pågældende ved senere afhøringer vedstår sin forklaring fra udlændingesagen – ikke tilstrækkeligt til at føre til domfældelse. Strafforfølgning forudsætter i disse sager næsten undtagelsesvist identifikation og eventuelt også afhøring af ofre og vidner. Da ofre og vidner oftest er hjemmehørende i gerningsmandens hjemland, er efterforskningen afhængig af, at der kan skaffes kontakt til disse personer, hvor de opholder sig, enten i hjemlandet eller i andre lande, herunder i Danmark.

Endelig har statsadvokatens hidtidige erfaringer med efterforskning af de nævnte sager vist, at der i Danmark kan befinde sig gerningsmænd til forbrydelser omfattet af statsadvokatens sagsområde, som – fordi de pågældende udlændinge er kommet til landet for en årrække siden – ikke er blevet identificeret og anmeldt til statsadvokaten.

Statsadvokatens erfaringer viser, at vidner og ofre ikke kun findes i de lande, hvor forbrydelserne er begået, men også i andre lande, herunder i Danmark. Det må derfor lægges til grund, at udlændingemyndighedernes sager kan indeholde oplysninger, der kan medvirke til identifikation af ofre og vidner.

Regeringen er enig i, at anklagemyndigheden (Statsadvokaten for Særlige Internationale Sager) af de anførte grunde – til brug for efterforskning af særlige internationale straffesager, herunder folkedrab, krigsforbrydelser, terrorhandlinger begået i udlandet m.v. – bør have adgang til oplysninger hos udlændingemyndighederne i videre omfang end tilfældet er i dag. Regeringen har i den forbindelse navnlig lagt vægt på karakteren af de forbrydelser, som oplysningerne vil kunne anvendes til at efterforske, samt til de særlige efterforskningsforhold, der gør sig gældende på det omhandlede område.

I den sammenhæng bemærkes, at formålet med bl.a. en udvidet adgang for udlændingemyndighederne til at videregive oplysninger om mulige ofre for og vidner til forbrydelser er at sikre, at der indledes strafforfølgning mod personer, der kan mistænkes for alvorlige forbrydelser, og som er meddelt ophold i Danmark. En sådan strafforfølgning er ikke kun af samfundsmæssig interesse, men sker også af hensyn til de personer, der har været ofre for de pågældende forbrydelser.

En udvidelse af adgangen til at videregive oplysninger til anklagemyndigheden kunne ske ved, at der gives udlændingemyndighederne en adgang til – på baggrund af en anmodning fra anklagemyndigheden – uden videre at videregive de oplysninger og sager, som anklagemyndigheden anmoder om.

Det er imidlertid regeringens opfattelse, at en sådan generel videregivelsesadgang – i lyset af hensynet til de personer, oplysningerne vil angå, samt hensynet til, at der vil være tale om en fravigelse af de almindelige videregivelsesregler i forvaltningsloven og persondataloven, jf. pkt. 7.3 ovenfor – vil være for vidtgående.

På baggrund af en samlet afvejning mellem på den ene side de hensyn, der taler for en videregående adgang for udlændingemyndighederne til at videregive oplysninger til anklagemyndigheden på det omhandlede område, og på den anden side de hensyn, der taler imod dette, finder regeringen, at der – som nævnt – er grund til at give udlændingemyndighederne en videregående adgang til at videregive oplysninger end tilfældet er i dag, men at en sådan udvidet videregivelsesadgang skal bero på, at visse betingelser er opfyldt. Der henvises i den forbindelse til lovforslagets § 1, nr. 23, samt de særlige bemærkninger hertil.

7. SIS II

7.1. Baggrund

Den 14. juni 1985 indgik Belgien, Frankrig, Nederlandene, Luxembourg og Tyskland den såkaldte Schengenaf tale, der indeholdt en generel målsætning om gradvist at ophæve personkontrollen ved medlemslandenes fælles grænser (de indre grænser). Aftalen fastlagde en række mere konkrete forpligtelser for de pågældende lande til at lempe deres kontrolforanstaltninger for både personer og varer. Endvidere indeholdt aftalen en række generelle bestemmelser, hvorefter medlemslandene skulle styrke deres samarbejde om bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet og illegal indvandring.

De nævnte lande underskrev den 19. juni 1990 en konvention om gennemførelse af Schengenaf talem (Schengenkonventionen). Konventionen er senere tiltrådt af en lang række lande, herunder Danmark.

Ved lov nr. 418 af 10. juni 1997 om Danmarks tiltrædelse af Schengenkonventionen og lov nr. 410 af 10. juni 1997 om ændring af udlændingeloven (Schengenkonventionen m.v.) blev det retlige grundlag for Danmarks tiltrædelse af det mellemstatslige Schengensamarbejde skabt.

Ved lov nr. 418 af 10. juni 1997 bemyndigede Folketinget regeringen til at ratificere konventionen. Loven indeholdt endvidere bestemmelser om konventionens gennemførelse i dansk ret. Ratifikationen fandt sted den 23. september 1997.

Lov nr. 410 af 10. juni 1997 gennemførte den del af Schengenkonventionen, der vedrørte Integrationsministeriets område, dvs. regler om fri personbevægelighed over de indre grænser, effektiv kontrol ved de ydre grænser, fælles indrejsebetingelser, regler om udlændinges

ophold, fælles regler om visum, transportøransvar, uønskede udlændinge, udsendelse af udlændinge med ulovligt ophold, ansvaret for behandlingen af asylansøgninger og udveksling af oplysninger. Samtidig udmøntede loven nærmere de kriterier, der skulle gælde for indberetning af uønskede udlændinge til Schengeninformationssystemet, jf. afsnit 7.1.3. nedenfor.

Ved Amsterdam-traktaten, der trådte i kraft den 1. maj 1999, er Schengenreglerne blevet integreret i Den Europæiske Union. Dette er sket i form af en protokol knyttet som bilag til Traktaten om Den Europæiske Union og Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab. Danmark og de øvrige nordiske lande indtrådte i det praktiske Schengensamarbejde den 25. marts 2001, dog således at reglerne vedrørende Schengen-informationssystemet allerede blev bragt i anvendelse i forhold til de nordiske lande med virkning fra den 1. januar 2001.

Dele af Schengenkonventionens regler vedrørende grænsekontrol, nærmere betegnet Schengenkonventionens artikel 2 – 8, er nu ophævet og erstattet af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeksen). Forordningen viderefører de samme principper for grænsekontrol som i konventionen. Forordningen trådte i kraft 13. oktober 2006.

Det samlede Schengenområde omfatter i dag Tyskland, Frankrig, Belgien, Nederlandene, Luxembourg, Italien, Spanien, Portugal, Østrig, Grækenland, Danmark, Finland, Sverige, Estland, Letland, Litauen, Polen, Slovenien, Slovakiet, Tjekkiet, Ungarn, Malta, Norge og Island.

Storbritannien og Irland deltager kun i visse dele af Schengensamarbejdet, nemlig det politimæssige og retlige samarbejde om straffesager, bekæmpelse af narkotika og etableringen af informationssystemet SIS.

Schweiz underskrev den 16. oktober 2004 en aftale om at tilslutte sig Schengen, og ved en folkeafstemning den 5. juni 2005 stemte et flertal af den schweiziske befolkning for aftalen. Det er endnu uvist, hvornår Schengenreglerne træder i kraft i Schweiz, men bl.a. Kommissionen forventer, at det efter afslutningen af den igangværende evalueringsproces vil kunne ske ved årsskiftet 2008/2009.

7.1.1. Schengenkonventionens afsnit IV om Schengeninformationssystemet

En gennemførelse af den fri personbevægelighed, der er forudsat i Schengenkonventionen, indebærer et behov for kommunikation og udveksling af information mellem medlemslandene. Der blev derfor som led i Schengensamarbejdet oprettet et fælles informationssystem (Schengeninformationssystemet), der ved hjælp af elektronisk søgning giver de myndigheder, der er udpeget af Schengenlandene, adgang til indberetninger om personer og genstande til brug for grænsekontrollen og for anden politi- og toldkontrol i de enkelte lande samt for administrationen af udlændingelovgivningen.

Bestemmelserne vedrørende Schengeninformationssystemet (SIS) findes i Schengenkonventionens afsnit IV, artikel 92-119. De nærmere bestemmelser om indberetning i SIS er fastsat i artikel 95-100. Det drejer sig bl.a. om indberetning af uønskede udlændinge, der nægtes indrejse, jf. artikel 96.

7.1.2. Schengenkonventionens regler om uønskede udlændinge

Ifølge artikel 96 kan der på grundlag af nationale indberetninger optages oplysninger om såkaldt uønskede udlændinge i SIS. Af konventionens artikel 1 fremgår det, at en udlænding i konventionens forstand defineres som en person, der ikke er statsborger i en af De Europæiske Fællesskabers medlemsstater. Statsborgere i Schengenlande uden for EU falder ligeledes uden for definitionen af udlændinge. Endvidere indberettes heller ikke oplysninger om statsborgere i Schweiz.

En udlænding kan efter artikel 96 indberettes som uønsket, hvis den pågældendes tilstedeværelse i landet formodes at udgøre en trussel mod den offentlige orden eller sikkerhed eller mod statens sikkerhed. Dette gælder i særdeleshed,

- når en udlænding er idømt frihedsstraf af en varighed på mindst 1 år på grund af en strafbar handling,
- når der er begrundet mistanke om, at udlændingen har begået alvorlige strafbare handlinger, eller når der foreligger konkrete indicier, der lader formode, at den pågældende har til hensigt at begå sådanne handlinger på medlemslandets område, og
- når den pågældende udlænding tidligere er blevet udsendt, afvist eller udvist, hvis disse foranstaltninger var ledsaget af et indrejseforbud.

At en udlænding er indberettet eller indberettes som uønsket i Schengeninformationssystemet efter artikel 96 betyder, at udlændingen som udgangspunkt ikke må indrejse eller opholde sig i Schengenområdet.

Efter konventionens artikel 5, nu videreført i artikel 5 i Schengengrænsekodeksen, skal en udlænding, der er indberettet som uønsket i SIS, afvises ved indrejse over en ydre Schengengrænse. Afvisning kan dog undlades, hvis retten til indrejse følger af andre internationale forpligtelser, herunder FN's flygtningekonvention, eller hvor deltagerlandene finder det nødvendigt at fravige betingelserne af humanitære grunde, jf. Schengengrænsekodeksens artikel 5, stk. 4, litra c.

Af konventionens artikel 25, stk. 1, fremgår det, at et medlemsland kun må udstede en opholdstilladelse til en udlænding, der er registreret som uønsket i SIS, når der foreligger tungtvejende grunde, navnlig af humanitær karakter, eller som følge af internationale forpligtelser. Opholdstilladelse må endvidere kun udstedes efter forudgående konsultationer med det medlemsland, der har indberettet den pågældende udlænding som uønsket. Udstedes opholdstilladelsen, skal det indberettende land trække sin indberetning tilbage, men kan dog opføre den pågældende på sin nationale liste over uønskede personer. Viser en udlænding, der er i besiddelse af en gyldig opholdstilladelse, som er udstedt af et Schengenland, sig at være registreret som en uønsket person, der skal afvises ved grænsen, skal det land, der

har indberettet den pågældende, rådføre sig med det land, der har udstedt opholdstilladelsen, for at få fastslået, om der er tilstrækkelig grund til at inddrage opholdstilladelsen, jf. artikel 25, stk. 2. Inddrages opholdstilladelsen ikke, skal det indberettende land trække sin indberetning tilbage, men kan dog opføre den pågældende på sin nationale liste over uønskede personer.

7.1.3. Ændringerne af udlændingeloven som følge af Danmarks anvendelse af Schengeninformationssystemet

Ved lov nr. 410 af 10. juni 1997 om ændring af udlændingeloven (Schengenkonventionen m.v.), der gennemførte den del af Schengenkonventionen, der vedrører Integrationsministeriets område, blev der bl.a. indsat nye bestemmelser til opfyldelse af konventionens artikel 5 (nu artikel 5 i Schengengrænsekodeksen), 25 og 96 vedrørende kriterier for indberetning af en udlænding som uønsket til Schengeninformationssystemet og konsekvenser af en sådan indberetning.

7.1.3.1. Udelukkelse fra opholdstilladelse

Der blev ved lov nr. 410 af 10. juni 1997 om ændring af udlændingeloven indsat en bestemmelse i udlændingelovens § 10, stk. 1, nr. 3, (nu § 10, stk. 2, nr. 4) hvorefter en udlænding, der ikke er statsborger i et Schengenland eller et land, der er tilsluttet De Europæiske Fællesskaber (nu Den Europæiske Union), og er indberettet som uønsket i SIS, uanset bestemmelserne i §§ 6-9 kun kan gives opholdstilladelse, når særlige grunde taler derfor.

Af bemærkningerne til bestemmelsen (Lovforslag nr. L 222 af 10. april 1997, side 27) fremgår bl.a. følgende:

"Om der foreligger særlige grunde til at meddele opholdstilladelse på trods af indberetningen i SIS vil i overensstemmelse med den sædvanlige fortolkning af § 10, stk. 1, bero på en konkret afvejning af på den ene side de forhold, som taler imod at give den pågældende opholdstilladelse, dvs. karakteren af de forhold, der har ført til indberetningen som uønsket, og på den anden side de grunde, der taler for, at ansøgningen imødekommes, dvs. hvor belastende en nægtelse af opholdstilladelse må antages at være for den pågældende.

I betænkning nr. 968/1982, side 150, er det anført, at særlige grunde i § 10's forstand i almindelighed vil tilsige, at en udlænding, der er omfattet af §§ 7-8, bør have opholdstilladelse, uanset at der foreligger omstændigheder af den art, som er optaget i beskrivelsen i § 10, stk. 1. Det blev i den forbindelse tillige nævnt i betænkningen, at det vil være rimeligt at opstille en formodning for, at opholdstilladelse også bør meddeles i de mere kvalificerede familiesammenføringstilfælde. Vurderingen af, om der foreligger særlige grunde til at meddele opholdstilladelse, må foretages i lyset af ordlyden og fortolkningen af konventionens artikel 25.

Det fremgår af artikel 25, stk. 1, at et medlemsland kun må udstede en opholdstilladelse til en udlænding, der er registreret som uønsket i SIS, når der foreligger tungtvejende grunde, navnlig af humanitær karakter eller som følge af internationale forpligtelser.

Af Eksekutiv-komiteens beslutning af 27. juni 1994 fremgår det, at meddelelse af opholdstilladelse til udlændinge, som er indberettede som uønskede i SIS, skal forblive en undtagelsessituation.

Opholdstilladelse vil i hvert fald blive meddelt, såfremt dette følger af Danmarks internationale forpligtelser, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og flygtningekonventionen.

I almindelighed bør udlændinge, der er omfattet af udlændingelovens §§ 7-8, meddeles opholdstilladelse.”

7.1.3.2. Inddragelse af opholdstilladelse

Der blev ved lov nr. 410 af 10. juni 1997 om ændring af udlændingeloven indsat en bestemmelse i udlændingelovens § 19, stk. 4, (nu § 19, stk. 3), hvorefter tidsbegrænsede og tidsubegrænsede opholdstilladelser altid kan inddrages, hvis en udlænding, der ikke er statsborger i et Schengenland eller et land, der er tilsluttet De Europæiske Fællesskaber (nu Den Europæiske Union), er indberettet som uønsket i Schengeninformationssystemet på baggrund af omstændigheder, der her i landet kunne medføre udvisning efter udlændingelovens kapitel 4. Ifølge bestemmelsen sker inddragelsen i forbindelse med konsultationer i medfør af Schengenkonventionens artikel 25 med myndighederne i et andet Schengenland.

Af bemærkningerne til bestemmelsen (Lovforslag nr. L 222 af 10. april 1997, side 28) fremgår bl.a. følgende:

”Det fremgår af konventionens artikel 25, stk. 2, at der, hvis det viser sig, at en udlænding med gyldig opholdstilladelse i et Schengenland er indberettet som uønsket i SIS, skal ske konsultationer mellem det land, der har udstedt opholdstilladelsen, og det indberettende land med henblik på at fastslå, om der er tilstrækkeligt grundlag for at inddrage opholdstilladelsen.

...

I de tilfælde, hvor det skal overvejes, om en udlænding med opholdstilladelse i Danmark skal have sin tilladelse inddraget med henvisning til, at den pågældende er blevet indberettet i SIS, vil der blive foretaget en konkret afvejning af på den ene side de forhold, som taler for en inddragelse, dvs. karakteren af de forhold, der har ført til indberetningen, og på den anden side de grunde, der taler imod, at opholdstilladelsen inddrages, herunder navnlig de hensyn, der er nævnt i udlændingelovens § 26, stk. 1, jf. § 19, stk. 5 (i dag § 19, stk. 7).

Efter § 26, stk. 1, jf. den gældende § 19, stk. 5, skal der ved inddragelse af en opholdstilladelse foruden til udlændingens tilhørsforhold til det danske samfund, herunder varigheden af opholdet her i landet, tages hensyn til, om inddragelse må antages at virke særlig belastende, navnlig på grund af forhold som f.eks. udlændingens familiemæssige tilknytning til herboende personer, udlændingens manglende tilknytning til hjemlandet eller risikoen for, at udlændingen vil lide overlast i hjemlandet.

Baggrunden for, at også tidsbegrænsede opholdstilladelser vil kunne inddrages efter den foreslåede bestemmelse, er, at der ikke efter konventionens ordlyd er mulighed for at begrænse inddragelsesmuligheden til udlændinge med tidsbegrænsede opholdstilladelser.”

7.1.3.3. Afvisning

I forbindelse med lov nr. 410 af 10. juni 1997 om ændring af udlændingeloven blev de tidligere afvisningsregler i §§ 28-29 samlet i § 28, ligesom der blev indsat nye bestemmelser som følge af Schengenkonventionen. Af § 28 fremgår det herefter, under hvilke betingelser der kan ske afvisning ved indrejsen fra et land, der ikke er tilsluttet Schengenkonventionen, dvs. ved indrejse over en ydre grænse.

I § 28, stk. 1, nr. 6, blev der i overensstemmelse med konventionens artikel 5, stk. 1, litra d, nu Schengengrænsekodexens artikel 5, stk. 1, litra d, indsat en bestemmelse, hvorefter en udlænding, som ikke er statsborger i et Schengenland eller et land, der er tilsluttet De Europæiske Fællesskaber (nu Den Europæiske Union), kan afvises, hvis den pågældende er indberettet som uønsket i Schengeninformationssystemet.

I § 28, stk. 2, blev det fastslået, at statsborgere i lande, der ikke er tilsluttet Schengenkonventionen eller De Europæiske Fællesskaber (nu Unionen), *skal* afvises efter bestemmelserne i stk. 1, nr. 1-7, ved indrejsen fra et land, der ikke er tilsluttet Schengenkonventionen.

Den obligatoriske afvisningsregel i stk. 2 gælder dog alene med de i § 28, stk. 6, nævnte begrænsninger. Herefter skal afvisning ikke ske, hvis udlændingen i overensstemmelse med Schengenreglerne har opnået særlig tilladelse til at indrejse i Danmark. En særlig tilladelse efter Schengenreglerne kan gives, hvis det land, ved hvis grænse til et land, der ikke er tilsluttet Schengenkonventionen, indrejsen finder sted, finder det nødvendigt at fravige dette princip af humane hensyn, af hensyn til nationale interesser eller på grund af internationale forpligtelser, jf. konventionens artikel 5, stk. 2, nu Schengengrænsekodexens artikel 5, stk. 4, litra c. I så fald begrænses indrejsetilladelsen til det pågældende lands område, og de øvrige Schengenlande skal underrettes herom.

Af bemærkningerne til bestemmelsen (Lovforslag nr. L 222 af 10. april 1997, side 31) fremgår bl.a., at bestemmelserne om afvisning skal administreres på en sådan måde, at det undgås, at den fri bevægelighed misbruges. Tilladelse bør derfor kun helt undtagelsesvis komme på tale efter en konkret vurdering, f.eks. fordi udlændingens tilstedeværelse er nødvendig for, at den pågældende kan varetage sine interesser under en eventuel retssag eller i forbindelse med særlige familiebegivenheder.

7.1.3.4. Særligt om indberetning af uønskede udlændinge til Schengeninformationssystemet

I forbindelse med lov nr. 410 af 10. juni 1997 om ændring af udlændingeloven blev der indsat en bestemmelse i udlændingelovens § 58 g, hvorefter Rigspolitichefen bl.a. indberetter en udlænding, der ikke er statsborger i et Schengenland eller et land, der er tilsluttet De Europæiske Fællesskaber (nu Unionen), som uønsket til Schengeninformationssystemet, hvis den pågældende er udvist af landet som følge af en alvorlig strafbar handling eller som følge af andre forhold, som indebærer, at den pågældende er en trussel mod den offentlige orden, jf. den dagældende udlændingelovs §§ 22, 23 eller § 24, nr. 1-3.

Af Schengenkonventionens artikel 96, stk. 1, følger det, at de kompetente nationale myndigheder træffer afgørelse om indberetning i SIS af uønskede udlændinge, der nægtes indrejse. Om de nærmere regler for indberetning henvises til afsnit 7.1.2. ovenfor.

Konventionen må på dette punkt antages at indebære en vis pligt for medlemslandene til at foretage indberetninger af uønskede udlændinge i Schengeninformationssystemet. Artikel 96 er imidlertid en skønsmåssig bestemmelse, der overlader den endelige fastlæggelse af kriterierne for indberetning i Schengeninformationssystemet til de nationale myndigheder, idet der i artiklen dog opstilles nogle retningslinjer for fastlæggelsen heraf, herunder at udlændingen er en trussel for den offentlige orden eller sikkerhed eller for den nationale sikkerhed.

Bestemmelsen i § 58 g udmønter således den skønsmåssige indberetningspligt, som følger af artikel 96.

Ved enhver beslutning om udvisning – som i de i § 58 g angivne tilfælde automatisk vil medføre indberetning i Schengeninformationssystemet – skal der tages de fornødne humanitære hensyn, jf. udlændingelovens § 26. Afvejningen af på den ene side de forhold, der taler for en udvisning og dermed følgende indberetning i Schengeninformationssystemet, og på den anden side de forhold, der taler imod, vil således være foretaget, førend der sker indberetning i Schengeninformationssystemet.

Rigspolitichefen er i Danmark den centrale myndighed efter Schengenkonventionens artikel 108, stk. 1, som fastslår, at hvert medlemsland skal udpege en central myndighed som ansvarlig for den nationale del af Schengeninformationssystemet. Efter artikel 108, stk. 2, skal denne myndighed foretage indberetningerne i SIS. I forlængelse heraf er det anført i § 58 g, at Rigspolitichefen foretager indberetningerne i SIS af uønskede udlændinge. I flere bestemmelser i Schengenkonventionen (nu grænsekodeksen), herunder f.eks. artikel 5, stk. 3, henvises til Schengenlandenes nationale lister over uønskede udlændinge. Herved forstås lister eller fortegnelser over nationalt uønskede udlændinge, som ikke er indberettet i Schengeninformationssystemet. Som eksempel på sådanne udlændinge kan nævnes statsborgere i andre Schengen- eller EU-lande, som udvises af Danmark med indrejseforbud. Sådanne personer kan ikke indberettes i SIS, da de ikke er udlændinge i konventionens forstand. For Danmarks vedkommende vil den nationale liste over uønskede personer bestå i den del af Det Centrale Kriminalregister, der omfatter registrerede udlændinge med indrejseforbud.

7.2. Lov om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af Schengenkonventionen

Folketinget vedtog den 1. juni 2007 lovforslag nr. L 164 om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af Schengenkonventionen. Med ændringsloven (lov nr. 521 af 6. juni 2007) blev rådsafgørelse (nr. 2007/533) og forordning (nr. 1987/2006) om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II) gennemført i dansk ret. Bestemmelserne i rådsafgørelsen og forordningen vil – når de er trådt i kraft – træde i stedet for Schengenkonventionens afsnit IV (på nær artikel 102 A) om Schengeninformationssystemet.

Bestemmelserne træder i kraft, når Rådet træffer bestemmelse herom. Dette forventes at ske i oktober 2009.

Baggrunden for rådsafgårelsen og forordningen er navnlig, at det eksisterende Schengen-informationssystem anses for teknisk forældet, og at det bl.a. ikke anses for at have den kapacitet, som kræves for at imødekomme fremtidige behov for yderligere intensivning af det europæiske politisamarbejde, herunder med de nye EU-medlemsstater.

Rådsafgårelsen har hjemmel i Traktaten om den Europæiske Union (TEU) afsnit VI, og forordningen har hjemmel i Traktaten om det Europæiske Fællesskab (TEF) afsnit IV. Grunden til, at der er vedtaget både en rådsafgårelse og en forordning, er, at SIS II har betydning dels for det mellemstatslige samarbejde på det politimæssige og strafferetlige område (TEU), dels for det fællesskabsretlige samarbejde om visum, asyl og indvandring m.v. (TEF). Danmark har deltaget i vedtagelsen af rådsafgårelsen (afgårelse 2007/533 RIA af 12. juni 2007) af 2007, men har ikke deltaget i Rådets vedtagelse af forordningen som følge af forbeholdet vedrørende retlige og indre anliggender. Danmarks deltagelse i Schengensamarbejdet og i vedtagelsen af rådsafgårelsen samt forordningens nære sammenhæng med Rådsafgårelsen talte for, at Danmark også gennemførte forordningen i sin lovgivning, hvilket skete ved vedtagelsen af lov nr. 521 af 6. juni 2007.

En række bestemmelser om SIS II er fælles for både det fællesskabsretlige samarbejde om visum, asyl og indvandring m.v. og for det mellemstatslige samarbejde på det politimæssige og strafferetlige område. Indholdet af forordningen svarer derfor i vidt omfang til, hvad der følger af rådsafgårelsen. For en mere udførlig gennemgang af indholdet af både rådsafgårelsen og forordningen henvises til bemærkningerne til lov nr. 521 af 6. juni 2007 om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af Schengenkonventionen. I det følgende gennemgås forordningen, der alene indeholder bestemmelser, der er relevante for udlændingeområdet.

7.3. Rådets forordning om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II)

Etableringen af anden generation af Schengeninformationssystemet sker i meget vid udstrækning med udgangspunkt i det system og de regler, der gælder i henhold til Schengenkonventionen. Der er således tale om indberetninger svarende til indberetningerne i konventionen, ligesom der er tale om de samme myndigheder og formål. Der er dog visse nye tiltag, som vil blive beskrevet i det følgende.

Reglerne for optagelse af indberetninger og indlæsning af personoplysninger i Schengeninformationssystemet findes i dag i Schengenkonventionens artikel 94, stk. 1-3. Disse regler indeholder bl.a. en udtømmende opregning af, hvilke personoplysninger der kan indgå i en indberetning. Andre personoplysninger end de, der er nævnt i artikel 94, stk. 3, må ikke optages i Schengeninformationssystemet, som derfor kun indeholder entydige og kortfattede personoplysninger, herunder navnlig oplysninger, der kan danne grundlag for en sikker identifikation af den indberettede. Med forordningens artikel 20 og 21 videreføres de gældende bestemmelser i Schengenkonventionens artikel 94, stk. 1-2, indholdsmæssigt.

Som noget nyt vil der kunne medtages biometriske oplysninger (fotografi og fingeraftryk), oplysninger om den indberettende myndighed, en henvisning til den afgørelse, der ligger til grund for indberetningen samt en henvisning til andre indberetninger, der er foretaget i SIS II om samme person (i form af en sammenkobling mellem flere indberetninger).

Forordningens artikel 20 betyder herefter, at der kan indlæses oplysninger om efternavn(e), fornavn(e), fødselsnavn, tidligere anvendte navne, eventuelle kaldenavne, særlige fysiske kendetegn af objektiv og blivende karakter, fødselssted og fødselsdato, køn, fotografier, fingeraftryk, nationalitet(er), om vedkommende er bevæbnet, voldelig eller er flygtet, indberetningsgrund, den indberettende myndighed, en henvisning til den afgørelse, der ligger til grund for indberetningen, oplysninger om forholdsregler, en henvisning til andre indberetninger, der er foretaget i SIS II vedrørende samme person (i form af en sammenkobling mellem flere indberetninger) samt oplysning om typen af lovovertrædelse.

Reglerne om indlæggelse af biometriske data fremgår af forordningens artikel 22. Biometriske data kan dog kun indlæses i SIS II efter en særlig kvalitetskontrol, der skal sikre, at disse data er tilstrækkeligt entydige. De nærmere specifikationer herfor fastsættes af Kommissionen under en særlig procedure, jf. forordningens artikel 20, stk. 3 og artikel 51, stk. 2.

Fotografier og fingeraftryk må efter forordningens artikel 22 kun anvendes til at bekræfte identiteten af en person, der er fundet som følge af en såkaldt alfanumerisk søgning i SIS II, dvs. ved at der er søgt på andre oplysninger (end fotoet eller fingeraftrykket). Fingeraftryk vil dog, så snart det er teknisk muligt, også kunne anvendes til direkte identifikation af en person. Inden denne funktion implementeres i SIS II, skal Kommissionen forelægge en rapport, der beskriver den nødvendige teknologiske tilgængelighed, for Europa-Parlamentet til høring.

I forordningens artikel 23 fastsættes det herudover – ligeledes som noget nyt – at der ikke kan indberettes personer i SIS II, hvis ikke der (som minimum) indlæses oplysninger om efternavn(e) og fornavn(e), fødselsnavn(e) og tidligere anvendte navne og eventuelle særskilt registrerede kaldenavne, køn samt oplysninger om de forholdsregler, der skal tages, og hvor det er relevant en henvisning til den afgørelse, der ligger til grund for indberetningen. Udover disse oplysninger skal alle de øvrige oplysninger (der er anført i forordningens artikel 20, stk. 2) indlæses, i det omfang de er til rådighed.

Formålet med bestemmelsen i artikel 23, som ikke findes i Schengenkonventionen, er at sikre, at en indberetning i SIS II indeholder tilstrækkelige oplysninger til at kunne danne grundlag for en entydig og sikker identifikation af den indberettede. Artikel 23 finder dog ikke anvendelse i forbindelse med indberetning af personer, der er opført på en sanktionsliste med rejserestriktioner, jf. forordningens artikel 26, stk. 2, der er omtalt nedenfor.

Forordningen indeholder endvidere som noget nyt en definition af, hvad der skal forstås ved en tredjelandstatsborger. Ifølge artikel 3, litra d, skal der ved en tredjelandstatsborger forstås enhver person, der hverken er unionsborger eller statsborger i et tredjeland, som i henhold til en aftale mellem EF og det pågældende land nyder godt af en ret til fri bevægelighed, der svarer til den, som tilkommer EU's borgere. Det drejer sig om statsborgere i EØS-landene og Schweiz.

Indførelsen af SIS II indebærer ikke væsentlige ændringer i de gældende regler om indberetning af uønskede udlændinge. Schengenkonventionens artikel 96 om betingelserne for at indberette uønskede udlændinge (jf. afsnit 7.1.2 ovenfor) videreføres således i forordningens artikel 24.

Det er dog nu fastsat, at den afgørelse, som ligger til grund for beslutningen om at indberette den pågældende udlænding (tredjelandstatsborger) som uønsket, skal være truffet på grundlag af en individuel vurdering. En sådan individuel vurdering foretages i forbindelse med den dom eller administrative afgørelse, der træffes af de nationale domstole eller myndigheder, og dommen eller den administrative afgørelse vil efterfølgende blive indberettet til SIS II.

Forordningens artikel 25, som er ny i forhold til Schengenkonventionen, fastsætter vedrørende indberetning af tredjelandstatsborgere, som er omfattet af retten til fri bevægelighed inden for Fællesskabet, at en sådan indberetning i SIS II skal baseres på de regler, der er vedtaget til gennemførelse af direktivet om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, jf. Europaparlamentet og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004.

Ifølge artikel 27 i direktiv 2004/38/EF kan retten til indrejse og ophold for en tredjelandstatsborger, der er familiemedlem til en unionsborger, alene begrænses af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.

En indberetning i SIS II af et familiemedlem til en unionsborger kan således også alene ske af hensyn til den offentlige orden sikkerhed eller sundhed. Endvidere skal beslutningen om indberetning ifølge direktivet være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, dvs. at man skal anvende den mindst muligt indgribende foranstaltning i forhold til at opnå det, man ønsker med afgørelsen. Indberetningen skal begrundes udelukkende i den pågældendes personlige adfærd, hvilket vil sige, at en tidligere straffedom ikke i sig selv kan begrunde indberetningen til SIS II. Den personlige adfærd skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse.

I tilfælde af et positivt søgeresultat i forbindelse med indberetning efter artikel 24 af en tredjelandstatsborger, som er omfattet af retten til fri bevægelighed inden for Fællesskabet, hører den medlemsstat, der har konstateret det positive søgeresultat, omgående den indberettende medlemsstat, for at der hurtigst muligt kan træffes afgørelse om, hvilke forholdsregler der skal træffes.

Forordningens artikel 26, der også er ny i forhold til Schengenkonventionen, fastsætter, at der, forudsat at kravene til oplysningernes kvalitet er opfyldt, optages oplysninger i SIS II med henblik på nægtelse af indrejse eller ophold om tredjelandstatsborgere, som er omfattet af en restriktiv foranstaltning, med henblik på at forhindre indrejse i eller transit gennem medlemsstaternes område, truffet i overensstemmelse med TEU artikel 15, herunder foranstaltninger, hvorved der gennemføres et rejseforbud vedtaget af FN's Sikkerhedsråd. For tredjelandstatsborgere, der er omfattet af retten til fri bevægelighed inden for Fællesskabet,

skal dog foretages en særlig vurdering forud for indberetning, jf. det ovenfor anførte om forordningens artikel 25 vedrørende indberetning af et familiemedlem til en unionsborger.

Forordningens artikel 26 skaber med andre ord en forpligtelse til, at der i SIS II optages oplysninger om tredjelandstatsborgere, som er opført på EU's og FN's sanktionslister med rejserestriktioner, med henblik på at nægte disse personer indrejse eller ophold. Der er tale om de sanktionslister, der er gennemgået ovenfor i afsnit 2.2.

Ifølge forordningens artikel 24, stk. 2, gælder betingelserne i artikel 24 for indberetninger, jf. ovenfor, ikke i forhold til de personer, der er omfattet af artikel 26. Det betyder, at der ikke er et krav om, at der skal foreligge en national, individuel afgørelse truffet af de kompetente administrative myndigheder eller domstole som grundlag for indberetningen af en person, der er opført på de omhandlede sanktionslister. I henhold til artikel 26 er grundlaget for optagelsen i SIS II alene den omstændighed, at EU eller FN har optaget den pågældende tredjelandstatsborger på en sanktionsliste med rejserestriktioner.

Efter forordningens artikel 26, stk. 2, kan der heller ikke i disse tilfælde stilles krav om, at de minimumsoplysninger, der som udgangspunkt skal indlæses i forbindelse med en indberetning, jf. forordningens artikel 23, skal foreligge.

I forbindelse med optagelsen af en person på EU's sanktionslister med rejserestriktioner er det hensigten, at det samtidig skal besluttes, hvilken medlemsstat der skal være ansvarlig for at indberette den pågældende person i SIS II, herunder for løbende at ajourføre indberetningen. Det forventes, at det medlemsland, der har EU-formandskabet på tidspunktet for beslutningen om at optage en person på en liste om rejserestriktioner, skal forestå indberetningen af den pågældende i SIS II.

7.4. Gennemførelse af SIS II-forordningen på Integrationsministeriets område

7.4.1. Optagelse og videregivelse af fingeraftryk og personfotografi

Der er i dag hjemmel i udlændingeloven til at optage fingeraftryk af asylansøgere og udlændinge, der pågribes i forbindelse med forsøg på ulovlig indrejse her i landet, med henblik på videregivelse af disse fingeraftryk til den centrale Eurodac-enhed i Kommissionen i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 2725/2000 af 11. december 2000 om oprettelse af Eurodac til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af Dublin-konventionen.

Derudover er der hjemmel til at optage fingeraftryk af udlændinge i en række yderligere tilfælde. Dette kan bl.a. være, hvis en udlænding opholder sig ulovligt i landet, og optagelse af fingeraftryk sker med henblik på at kontrollere, om udlændingen tidligere har indgivet ansøgning om asyl i et andet EU-land, hvis optagelse af fingeraftryk skønnes hensigtsmæssigt med henblik på at identificere den pågældende, eller hvis det skønnes hensigtsmæssigt med henblik på at udstede eller fremskaffe rejselegitimation. Endelig er der i visse tilfælde hjemmel for Udlændingetjenesten og politiet til at videregive fingeraftryk.

Reglerne om optagelse og videregivelse af fingeraftryk findes i udlændingelovens § 40 a.

I udlændingeloven i dag er der herudover hjemmel til at optage personfotografi af en udlænding, der søger om asyl. Der kan desuden optages personfotografi af en udlænding, hvis det skønnes hensigtsmæssigt med henblik på at identificere den pågældende, med henblik på at udstede identitetskort eller andet legitimationsdokument til den pågældende eller med henblik på at udstede eller fremskaffe rejsedokument. Også personfotografi kan i visse tilfælde videregives af Udlændingesservice og politiet.

Reglerne om optagelse og videregivelse af personfotografi findes i § 40 b.

Det fremgår af SIS II-forordningens artikel 20, at SIS II udelukkende indeholder de kategorier af oplysninger, der meddeles af medlemsstaterne, og som er nødvendige til opfyldelse af de formål, der følger af forordningens artikel 24 (sikring af den offentlige orden og sikkerhed eller den nationale sikkerhed). Det er således kun en række nærmere angivne oplysninger om personer, der kan medtages i indberetninger, jf. artikel 20, stk. 2, der er beskrevet i afsnit 7.3. ovenfor.

Bestemmelsen i forordningens artikel 20, stk. 2, svarer til Schengenkonventionens artikel 94, stk. 1 og 3, der indeholder en udtømmende opregning af, hvilke personoplysninger der kan indgå i en indberetning, dog med den væsentlige tilføjelse, at det fremover skal være muligt at medtage biometriske oplysninger (fotografi og fingeraftryk), oplysninger om den indberettende myndighed, henvisning til den afgørelse, som ligger til grund for indberetningen samt links til andre indberetninger i SIS II.

Efter forordningens artikel 22 kan fotografier og fingeraftryk kun indberettes i SIS II efter en særlig kvalitetskontrol. Fotografier skal kun kunne anvendes til at bekræfte identiteten på en tredjelandstatsborger, der er fundet som følge af en alfanumerisk søgning i SIS II. Det samme gælder med hensyn til fingeraftryk, som dog, så snart det er teknisk muligt, også skal kunne anvendes til direkte identifikation af en tredjelandstatsborger.

I forordningens artikel 23 fastsættes det som noget nyt, at der ikke kan ske indberetning af personer i SIS II, hvis ikke der (som minimum) indlæses oplysninger om efternavn(e) og fornavn(e), fødselsnavn(e) og tidligere anvendte navne og eventuelle særskilt registrerede kaldenavne, køn samt oplysninger om de forholdsregler, der skal tages, og – hvor det er relevant – en henvisning til den afgørelse, der ligger til grund for indberetningen.

Udover disse oplysninger skal alle de øvrige oplysninger, der er anført i forordningens artikel 20, stk. 2, indlæses, i det omfang de er til rådighed, jf. artikel 23, stk. 2. SIS II-forordningens artikel 23, stk. 2, jf. artikel 20, stk. 2, forudsætter således, at allerede optagne fingeraftryk og personfotografier videregives til SIS II.

Som følge af bestemmelserne i artikel 20, stk. 2, og artikel 22, foreslås det, at der skabes hjemmel i udlændingelovens § 40 a og § 40 b, til at optage fingeraftryk og personfotoграфи af udlændinge, der skal indberettes til SIS II.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 15 og 19.

Alle fingeraftryk, der optages af dansk politi, såvel i en strafferetlig som i en udlændingeretlig sammenhæng registreres i Det Centrale Fingeraftryksregister i henholdsvis A-fil og B-fil. Det Centrale Fingeraftryksregister tjener som internt arbejdsredskab for politiet i forbindelse med identifikation af personer. De registrerede oplysninger danner baggrund for søgninger og sammenholdelser med henblik på fastlæggelse af identitet. Fingeraftryk optaget af personer, som skal indberettes til Schengeninformationssystemet som uønskede i medfør af udlændingelovens § 58 g, vil således naturligt skulle registreres i Det Centrale Fingeraftryksregister (B-fil), hvorfra der kan ske videregivelse til Schengeninformationssystemet (SIS II).

Det bemærkes, at såfremt politiet allerede er i besiddelse af fingeraftryk og personfotoграфи, der er optaget i (anden) strafferetlig eller udlændingeretlig sammenhæng med hjemmel i retsplejeloven eller udlændingeloven, kan disse aftryk og foto anvendes i forbindelse med indberetning til SIS II, såfremt der er sikkerhed for, at der er tale om samme person.

7.4.2. Indberetning til SIS II af uønskede udlændinge

Reglerne om indberetning af uønskede udlændinge til Schengeninformationssystemet findes i udlændingelovens § 58 g, der gennemfører Schengenkonventionens artikel 96 i dansk ret.

Efter Schengenkonventionens artikel 96 optages oplysninger om uønskede udlændinge i SIS på grundlag af nationale indberetninger, som er en følge af afgørelser truffet af de kompetente administrative eller retlige myndigheder under overholdelse af de nationale retsplejeregler. Der henvises nærmere til afsnit 7.1.3.4 ovenfor.

I SIS II-forordningens artikel 24 videreføres i stort set uændret form den gældende bestemmelse i Schengenkonventionens artikel 96. Forordningens artikel 24 fastsætter betingelserne for optagelse af tredjelandstatsborgere i SIS II med henblik på at nægte dem indrejse eller ophold. Det vil fortsat efter artikel 24, stk. 2, være en betingelse for indberetning af en tredjelandstatsborgers tilstedeværelse som uønsket, at den pågældende formodes at udgøre en trussel mod den offentlige orden eller sikkerhed eller for den nationale sikkerhed i særdeleshed, når en tredjelandstatsborger i en medlemsstat er blevet idømt en frihedsstraf af en varighed på mindst et år på grund af en strafbar handling, eller når der er begrundet mistanke om, at en tredjelandstatsborger har begået alvorlige strafbare handlinger, eller når der foreligger konkrete indicier for, at den pågældende har til hensigt at begå sådanne handlinger på en medlemsstats område. Det følger af artikel 24, stk. 3, at en indberetning endvidere kan optages, når en afgørelse bygger på, at den pågældende tredjelandstatsborger tidligere er blevet udsendt, afvist eller udvist, når den pågældende foranstaltning ikke er blevet udskudt eller suspenderet, og den indebærer eller er ledsaget af et indrejseforbud eller eventuelt et forbud mod at tage ophold som følge af en overtrædelse af de nationale bestemmelser om tredjelandstatsborgeres indrejse eller ophold.

I forhold til de gældende betingelser, der findes i Schengenkonventionens artikel 96, indebærer SIS II-forordningen ændringer på følgende punkter:

Det fremgår af forordningens artikel 24, stk. 1, at den indberetning, som sker med henblik på optagelse af oplysninger om tredjelandsstatsborgere i SIS II, skal bygge på en afgørelse, der er truffet af de kompetente myndigheder eller domstole i henhold til procedurebestemmelser i national lovgivning på grundlag af en individuel vurdering. En sådan individuel vurdering foretages i forbindelse med den dom eller administrative afgørelse, der træffes af de nationale domstole eller myndigheder, og dommen eller den administrative afgørelse vil efterfølgende blive indberettet til SIS II.

Af artikel 24, stk. 4, fremgår det, at betingelserne i artikel 24 ikke gælder for indberetninger af personer som følge af, at de er opført på en sanktionsliste med rejserestriktioner, jf. forordningens artikel 26. Det betyder, at tredjelandsstatsborgere vil blive indberettet i SIS II alene på grundlag af det forhold, at de er opført på en sanktionsliste med rejserestriktioner. De almindelige betingelser i forbindelse med indberetning til SIS II, hvorefter der bl.a. skal foreligge en afgørelse fra de nationale domstole eller myndigheder, som er truffet på grundlag af en individuel vurdering, gælder således ikke, når der er tale om personer, der er opført på en sanktionsliste.

Efter forordningens artikel 25 træffes en beslutning om at indberette tredjelandsstatsborgere, som er omfattet af retten til fri bevægelighed, jf. direktiv 2004/38/EF om unionsborgere og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, i overensstemmelse med de regler, der er vedtaget til gennemførelse af direktivet, jf. også afsnit 7.3. ovenfor.

Ifølge direktivet kan retten til indrejse og ophold for en tredjelandsstatsborger, der er familiemedlem til en unionsborger, alene begrænses af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Foranstaltninger truffet af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed i forhold til den pågældende tredjelandsstatsborger skal være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og kan udelukkende begrundes i den pågældendes personlige adfærd. Det betyder bl.a., at en tidligere straffedom ikke i sig selv kan begrunde eventuelle foranstaltninger.

Hvis foranstaltningen består i, at der træffes afgørelse om udvisning/udsendelse, skal der endvidere tages hensyn til varigheden af den pågældendes ophold på værtsmedlemsstatens område, den pågældendes alder, helbredstilstand, familiemæssige og økonomiske situation, samt sociale og kulturelle integration i værtsmedlemsstaten og tilknytningen til hjemlandet. Hvis den pågældende har opnået tidsubegrænset ophold på værtsmedlemsstatens område, må der alene træffes udsendelsesafgørelse under henvisning til alvorlige hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed, jf. direktivets artikel 28.

SIS II-forordningens henvisning i artikel 25 til direktivet indebærer, at også en indberetning i SIS II af et familiemedlem til en unionsborger alene kan ske af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed.

Den vurdering, der følger af direktivets artikel 27 og 28, vil normalt skulle foretages allerede i forbindelse med den individuelle dom eller afgørelse, der træffes af de nationale domstole eller myndigheder i henhold til udlændingeloven, og som efterfølgende vil være grundlaget for en eventuel indberetning til SIS II.

I overensstemmelse med SIS II-forordningens artikel 26, hvorefter det fremover skal være muligt at indberette personer opført på EU's og FN's sanktionslister med rejserestriktioner jf. ovenfor, foreslås det, at udlændingelovens § 58 g ændres, således at Rigspolitiet også kan indberette sådanne udlændinge til SIS II. Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 24.

Ifølge forordningens artikel 29 bevares personoplysninger, der er optaget i SIS II, kun så længe, det er nødvendigt for at opfylde det formål, af hensyn til hvilket de blev givet. Senest tre år efter indberetningen skal den indberettende medlemsstat undersøge, om det er nødvendigt at bevare oplysningerne. Den enkelte medlemsstat kan dog fastsætte kortere revisionsfrister i overensstemmelse med national ret. Som noget nyt fremgår det af forordningens artikel 30, at indberetninger vedrørende en person, der har opnået statsborgerskab i en medlemsstat, skal slettes så snart den medlemsstat, der har indberettet den pågældende, bliver opmærksom herpå.

SIS II-forordningen forventes at blive taget i brug i oktober 2009. Integrationsministeren vil efter forslaget til ikrafttrædelsesbestemmelsen i lovforslagets § 2, stk. 3, blive bemyndiget til at lade de regler, der gennemfører SIS II-forordningen, træde i kraft på det tidspunkt, som Rådet beslutter, at forordningen skal finde anvendelse fra.

Når forordningens regler om indberetning er udmøntet i dansk ret, og SIS II kan tages i brug, vil udlændinge, der er opført på FN's og EU's sanktionslister med rejserestriktioner, kunne indberettes til SIS II. Det vil betyde, at sådanne udlændinge normalt skal afvises efter de gældende bestemmelser i udlændingelovens § 28, stk. 1, nr. 6, jf. § 28, stk. 2, jf. stk. 6. Efter disse bestemmelser skal udlændinge, der ikke har opholdstilladelse i Danmark og ikke er statsborgere i et Schengenland eller et land, der er tilsluttet Den Europæiske Union, og som er indberettet til Schengeninformationssystemet/SIS II som uønskede i medfør af Schengenkonventionen/SIS II-forordningen, afvises, medmindre udlændingen har opnået en særlig tilladelse til indrejse i medfør af Schengenkonventionens artikel 5, stk. 2, nu Schengengrænsekodeksens artikel 5, stk. 4, litra c. Efter denne bestemmelse kan en udlænding – uanset at den pågældende er indberettet til Schengeninformationssystemet – få tilladelse til at indrejse og opholde sig i Schengenområdet, hvis en kontraherende part finder, at det er nødvendigt af humanitære hensyn, af hensyn til nationale interesser eller på grund af internationale forpligtelser. I så fald begrænses indrejsetilladelsen til det pågældende lands område, og landet skal underrette de øvrige medlemslande herom.

Der vil også kunne være undtagelsesbestemmelser i den til sanktionslisten hørende Sikkerhedsrådsresolution eller fælles holdning fra Rådet, der kan indebære, at udlændingen alligevel skal tillades indrejse. Der henvises til afsnit 2.3.2 ovenfor.

Endvidere vil de pågældende udlændinge normalt få afslag på visum efter udlændingebe- kendtgørelsens § 15, stk. 1, nr. 4, om afslag på visum til udlændinge, der er indberettet til Schengeninformationssystemet eller få et allerede meddelt visum inddraget, jf. udlændinge- bekendtgørelsens § 20. Schengengrænsekodeksens artikel 5, stk. 4, litra c, jf. ovenfor, finder tilsvarende anvendelse.

Herudover vil udlændinge, der er indberettet til Schengeninformationssystemet, normalt væ- re udelukket fra at opnå opholdstilladelse, jf. udlændingelovens § 10, stk. 2, nr. 4, medmin- dre Schengenkonventionens artikel 25, stk. 1, om tungtvejende grunde, navnlig af humani- tær karakter eller som følge af internationale forpligtelser, finder anvendelse.

Efter udlændingelovens § 19, stk. 3, i, kan en tidsbegrænset eller tidsubegrænset opholdstil- ladelse altid inddrages, hvis en udlænding, der ikke er statsborger i et Schengenland eller et EU-land, er indberettet til Schengeninformationssystemet som uønsket på baggrund af om- stændigheder, der her i landet kunne medføre udvisning efter lovens kapitel 4.

Det foreslås, at bestemmelsen i § 19, stk. 3, affattes således, at det fremgår, at der også kan ske inddragelse, hvis indberetningen i SIS II skyldes, at den pågældende udlænding er op- ført på FN's og EU's sanktionslister med rejserestriktioner. Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 7.

8. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

De økonomiske konsekvenser på Integrationsministeriets og Justitsministeriets område vil kunne afholdes inden for den nuværende ramme på FFL09.

9. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.

Lovforslaget forventes ikke at få økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervs- livet m.v.

10. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget forventes ikke at få miljømæssige konsekvenser.

11. Administrative konsekvenser for borgerne

Lovforslaget forventes ikke at få administrative konsekvenser for borgerne.

12. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget præciserer Danmarks forpligtelser i henhold til EU's (og FN's) sanktionslister med rejserestriktioner. Endvidere gennemfører lovforslaget ændringer i udlændingeloven, der er nødvendige som følge af SIS II-forordningen (anden generation af Schengeninforma- tionssystemet).

13. Hørte myndigheder m.v.

Lovforslaget er samtidig med fremsættelsen sendt i høring til følgende myndigheder og organisationer:

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

14. Vurdering af konsekvenser af lovforslaget

	Positive konsekvenser/mindreudgifter (hvis ja, angiv omfang)	Negative konsekvenser/merudgifter (hvis ja, angiv omfang)
Økonomiske konsekvenser for det offentlige	Nej	Nej
Administrative konsekvenser for det offentlige	Nej	Nej
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Nej	Nej
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Nej	Nej
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for	Ingen	Ingen

borgerne	
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget præciserer Danmarks forpligtelser i henhold til EU's (og FN's) sanktionslister med rejserestriktioner. Endvidere gennemfører lovforslaget ændringer i udlændingeloven, der er nødvendige som følge af SIS II-forordningen (anden generation af Schengeninformationssystemet)

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

Den foreslåede bestemmelse i § 2 a, stk. 4, definerer begrebet SIS II-forordningen i udlændingeloven. Bestemmelsen indebærer, at der ved begrebet SIS II-forordningen i udlændingeloven forstås forordning om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II) (Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1987/2006 af 20. december 2006 om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II)).

Ved den foreslåede affattelse tages der endvidere højde for eventuelle fremtidige ændringer af SIS II-forordningen i det omfang, sådanne ændringer ikke kræver ændring af andre regler i udlændingeloven.

Den foreslåede bestemmelse i § 2 a, stk. 5, definerer begrebet SIS II som anden generation af Schengeninformationssystemet.

Til nr. 2 og 3

Der er tale om konsekvensændringer som følge af lov nr. 485 af 17. juni 2008.

Til nr. 4.

Der er tale om en konsekvensændring som følge af, at Schengenkonventionens artikel 92-119 (med undtagelse af artikel 102 A) om Schengeninformationssystemet ophæves og erstattes af bestemmelserne i SIS II-forordningen, jf. artikel 52 i forordning om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II).

Til nr. 5

Efter den foreslåede bestemmelse i § 10, stk. 5, kan en udlænding, som er omfattet af restriktive foranstaltninger i form af begrænsninger med hensyn til indrejse og gennemrejse besluttet af De Forenede Nationer eller Den Europæiske Union, jf. § 32, stk. 8, ikke gives re-

gistreringsbevis eller opholdskort i medfør af EU-reglerne, jf. § 6, eller opholdstilladelse efter §§ 7-9 f, medmindre særlige grunde taler derfor.

Den foreslåede bestemmelse skal sikre, at udlændinge, som er opført på en af FN's eller EU's sanktionslister med rejserestriktioner, og som derfor i medfør af den foreslåede bestemmelse i § 32, stk. 8, jf. lovforslagets § 1, nr. 11, har indrejseforbud, er udelukket fra registreringsbevis/opholdskort/ opholdstilladelse efter §§ 6-9 f, medmindre særlige grunde taler herfor.

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

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

Herudover vil der kunne foreligge særlige grunde som følge af Danmarks internationale forpligtelser, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Der henvises til de almindelige bemærkninger, afsnit 2.3.2.

Søger en udlænding, der er opført på en sanktionsliste med rejserestriktioner, opholdstilladelse i Danmark, skal Udlændingetjenesten i forbindelse med behandlingen af ansøgningen – eventuelt med bistand fra Udenrigsministeriet, jf. afsnit 2.3.2. ovenfor – undersøge, hvilken sanktionsliste den pågældende er opført på, hvilke undtagelser der gælder ifølge den Sikkerhedsrådsresolution eller fælles holdning fra Rådet, der er knyttet til sanktionslisten, og herefter vurdere, om disse undtagelser eller andre særlige hensyn taler for, at der gives opholdstilladelse.

Til nr. 6

Den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 19, stk. 2, nr. 3, angiver, i hvilke tilfælde en tidsbegrænset eller tidsubegrænset opholdstilladelse altid kan inddrages. Dette gælder bl.a., når der foreligger oplysninger om forhold, som efter reglerne i udlændingelovens § 10, stk. 1, og § 10, stk. 2, nr. 1 og 2, ville udelukke udlændingen fra opholdstilladelse.

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

I forbindelse med en afgørelse om inddragelse af en opholdstilladelse skal der altid tages stilling til, om der er særlige hensyn, der gør, at opholdstilladelsen alligevel ikke skal inddrages. Der henvises til de almindelige bemærkninger, afsnit 2.3.2. Efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 19, stk. 7, 3. pkt., jf. lovforslagets § 1, nr. 8, finder bestemmelsen i udlændingelovens § 26, stk. 2, anvendelse ved afgørelser om inddragelse af en opholdstilladelse efter lovens § 19, stk. 2, nr. 3, fordi den pågældende udlænding er opført

på en sanktionsliste med rejserestriktioner. Dette betyder, at opholdstilladelsen skal inddrages, medmindre de hensyn, der er nævnt i lovens § 26, stk. 1, taler afgørende imod.

De hensyn, der ifølge udlændingelovens § 26, stk. 1, skal inddrages i forbindelse med afgørelser om bl.a. inddragelse, er udlændingens tilknytning til det danske samfund, udlændingens alder, helbredstilstand og andre personlige forhold, udlændingens tilknytning til herboende personer, udvisningens konsekvenser for udlændingens herboende nære familiemedlemmer, herunder i relation til hensynet til familiens enhed, udlændingens manglende eller ringe tilknytning til hjemlandet eller andre lande, hvor udlændingen kan ventes at tage ophold, samt risikoen for, at udlændingen uden for de i udlændingelovens § 7, stk. 1 og 2, eller § 8, stk. 1 og 2, nævnte tilfælde vil lide overlast i hjemlandet eller andre lande, hvor udlændingen kan ventes at tage ophold. Opregningen er ikke udtømmende.

Efter EU-retten gælder det som hovedregel for sanktionslisterne bl.a., at en medlemsstat i sit eget område kan undtage en udlænding fra rejserestriktionerne, hvis staten er bundet af en folkeretlig forpligtelse, eller der bl.a. foreligger tvingende humanitære hensyn eller hensyn til muligheden for at deltage i mellemstatslige møder, hvor der føres en politisk dialog, som direkte fremmer demokratiet, menneskerettighederne og retsstaten i udlændingens land.

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

Det bemærkes, at når SIS II-forordningen finder anvendelse i Danmark, hvilket forventes at ske i oktober 2009, vil udlændinge, der er opført på FN's og EU's sanktionslister med rejserestriktioner, blive indberettet til SIS II, og de pågældende vil herefter kunne få en eventuel opholdstilladelse inddraget på grundlag af den foreslåede bestemmelse i lovens § 19, stk. 3, jf. lovforslagets § 1, nr. 7.

Den foreslåede bestemmelse i lovens § 19, stk. 2, nr. 3, er således alene relevant for de udlændinge på sanktionslisterne, som ikke kan indberettes til SIS II (EU- og Schengenstatsborgere), efter det tidspunkt hvor SIS II-forordningen, finder anvendelse.

Til nr. 7

Efter den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 19, stk. 3, kan en tidsbegrænset eller tidsubegrænset opholdstilladelse altid inddrages, såfremt en udlænding, der ikke er statsborger i et Schengenland eller et EU-land, er indberettet til Schengeninformations-systemet uønsket på baggrund af omstændigheder, der her i landet kunne medføre udvisning efter lovens kapitel 4.

Når SIS II-forordningen finder anvendelse efter Rådets nærmere bestemmelse, følger det af forordningens artikel 26, at udlændinge, der er opført på FN's og EU's sanktionslister med rejserestriktioner, indberettes til SIS II.

Den foreslåede ændrede affattelse af § 19, stk. 3, indebærer, at der også kan ske inddragelse af en tidsbegrænset og en tidsubegrænset opholdstilladelse, når indberetningen i SIS II skyldes, at udlændingen er opført på FN's og EU's sanktionslister med rejserestriktioner.

Inddragelse vil som i dag ske i forbindelse med konsultationer med myndighederne i et andet Schengenland efter Schengenkonventionens artikel 25, herunder artikel 25, stk. 2, hvoraf det fremgår, at der, hvis en udlænding med gyldig opholdstilladelse i et Schengenland er indberettet som uønsket i Schengeninformationssystemet (SIS II), skal ske konsultationer mellem det land, der har udstedt opholdstilladelsen, og det indberettende land med henblik på at fastslå, om der er tilstrækkeligt grundlag for at inddrage opholdstilladelsen.

Hvis en udlænding, der er indberettet i SIS II som uønsket på grund af opførelse på en sanktionsliste med rejserestriktioner, har opholdstilladelse i Danmark, aktualiseres spørgsmålet om inddragelse af opholdstilladelsen. Det skal i den forbindelse vurderes, om der er hensyn, der taler imod, at opholdstilladelsen inddrages, dvs. de hensyn der er nævnt i udlændingelovens § 26, stk. 1, samt eventuelle særlige undtagelser, der måtte være nævnt i den Sikkerhedsrådsresolution eller fælles holdning fra Rådet, som er knyttet til den pågældende sanktionsliste. Efter den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 19, stk. 7, 4. pkt., jf. lovforslagets § 1, nr. 8, finder bestemmelsen i udlændingelovens § 26, stk. 2, anvendelse ved afgørelser om inddragelse af en opholdstilladelse efter § 19, stk. 3, fordi den pågældende udlænding er indberettet til SIS II som uønsket på grund af opførelse på en sanktionsliste med rejserestriktioner. Dette betyder, at opholdstilladelsen skal inddrages, medmindre de hensyn, der er nævnt i lovens § 26, stk. 1, taler afgørende imod.

De hensyn, der ifølge udlændingelovens § 26, stk. 1, skal inddrages i forbindelse med afgørelser om bl.a. inddragelse, er udlændingens tilknytning til det danske samfund, udlændingens alder, helbredtstilstand og andre personlige forhold, udlændingens tilknytning til herboende personer, udvisningens konsekvenser for udlændingens herboende nære familiemedlemmer, herunder i relation til hensynet til familiens enhed, udlændingens manglende eller ringe tilknytning til hjemlandet eller andre lande, hvor udlændingen kan ventes at tage ophold, samt risikoen for, at udlændingen uden for de i udlændingelovens § 7, stk. 1 og 2, eller § 8, stk. 1 og 2, nævnte tilfælde vil lide overlast i hjemlandet eller andre lande, hvor udlændingen kan ventes at tage ophold.

Efter EU-retten gælder det som hovedregel for sanktionslisterne bl.a., at en medlemsstat i sit eget område kan undtage en udlænding fra rejserestriktionerne, hvis staten er bundet af en folkeretlig forpligtelse, eller der bl.a. foreligger tvingende humanitære hensyn eller hensyn til muligheden for at deltage i mellemstatslige møder, hvor der føres en politisk dialog, som direkte fremmer demokratiet, menneskerettighederne og retsstaten i udlændingens land.

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

Forslaget gennemfører SIS II-forordningen og vil derfor først træde i kraft på det tidspunkt, som Rådet beslutter, at forordningen skal finde anvendelse fra, jf. forslaget til bemyndigelsesbestemmelsen i lovforslagets § 2, stk. 3.

Til nr. 8

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

Den foreslåede indsættelse af 4. pkt., i udlændingelovens § 19, stk. 7, indebærer på tilsvarende vis, at bestemmelsen i lovens § 26, stk. 2, finder anvendelse i forbindelse med en afgørelse om inddragelse af en opholdstilladelse, der er begrundet i, at udlændingen er indberettet til SIS II på grund af opførelse på en af FN's eller EU's sanktionslister med rejserestriktioner, jf. den foreslåede affattelse af lovens § 19, stk. 3. Herefter skal hensynene i lovens § 26, stk. 1, tale afgørende imod inddragelse, for at inddragelse ikke skal finde sted. Dette vil også her være tilfældet, hvis inddragelsen af opholdstilladelsen strider mod internationale forpligtelser, jf. bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Det bemærkes, at 4. pkt. først vil træde i kraft på det tidspunkt, som Rådet beslutter, at SIS II-forordningen skal finde anvendelse fra. Efter ikrafttræden af 4.pkt., vil 3. pkt. alene finde anvendelse i de tilfælde, hvor udlændingen, hvis opholdstilladelse inddrages som følge af opførelse på en sanktionsliste med rejserestriktioner, ikke kan indberettes til SIS II (EU- og Schengenstats-borgere).

Til nr. 9

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

Ved afgørelsen om udvisning indgår hensynene, der er nævnt i udlændingelovens § 26, stk. 1. Efter § 26, stk. 2, skal hensynene tale afgørende imod udvisning, for at udvisning ikke skal finde sted. Dette vil være tilfældet, hvis udvisning strider mod internationale forpligtelser, jf. bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Endvidere skal der efter udlændingelovens § 24 a lægges vægt på, om udvisning må anses for særlig påkrævet på grund af grovheden af den begåede kriminalitet, længden af den idømte frihedsstraf, den fare, skade eller krænkelse, der var forbundet med den begåede

kriminalitet, eller tidligere domme for strafbart forhold. Der henvises til de almindelige bemærkninger afsnit 3.1.4.

Til nr. 10

Der er tale om en konsekvensændring som følge af, at Schengenkonventionens artikel 92-119 (med undtagelse af artikel 102 A) om Schengeninformationssystemet ophæves og erstattes af bestemmelser i SIS II-forordningen.

Til nr. 11

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

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

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

Som konsekvens af den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 32, stk. 8, vil en udlænding, der er opført på en af FN's eller EU's sanktionslister med rejserestriktioner kunne afvises efter udlændingelovens § 28, stk. 1, nr. 1, ligesom udlændingen alene rent undtagelsesvis vil kunne få visum udstedt i helt særlige tilfælde. Der henvises til de almindelige bemærkninger, afsnit 2.3.2 og afsnit 2.4.

Til nr. 12

Der er tale om en konsekvensændring som følge af lov nr. 486 af 17. juni 2008.

Til nr. 13 og 14

De foreslåede ændringer i § 40 a, stk. 2, nr. 3 og 4, er en konsekvens af den foreslåede bestemmelse i § 40 a, stk. 2, nr. 5, jf. lovforslagets § 1, nr. 15.

Til nr. 15 og 19

Det foreslås i § 40 a, stk. 2, nr. 5, og § 40 b, stk. 2, nr. 4, at der kan optages fingeraftryk og personfoto af en udlænding, hvis udlændingen er omfattet af § 58 g.

Alle fingeraftryk, der optages af dansk politi, såvel i en strafferetlig som i en udlændingeretlig sammenhæng registreres i Det Centrale Fingeraftryksregister i henholdsvis A-fil og B-fil. Det Centrale Fingeraftryksregister tjener som internt arbejdsredskab for politiet i forbindelse med identifikation af personer. De registrerede oplysninger danner baggrund for søgninger og sammenholdelser med henblik på fastlæggelse af identitet. Fingeraftryk optaget af personer, som skal indberettes til Schengeninformationssystemet som uønskede i medfør af udlændingelovens § 58 g, vil således naturligt skulle registreres i Det Centrale Fingeraftryksregister (B-fil), hvorfra der kan ske videregivelse til Schengeninformationssystemet (SIS II).

De foreslåede bestemmelser gennemfører regler i SIS II-forordningen. Der henvises herved til de almindelige bemærkninger, afsnit 7.4.1.

De foreslåede bestemmelser vil først træde i kraft på det tidspunkt, som Rådet beslutter, at forordningen skal finde anvendelse fra, jf. forslaget til bemyndigelsesbestemmelsen i lovforslagets § 2, stk. 3.

Til nr. 16 og 20

De foreslåede bestemmelser i udlændingelovens § 40 a, stk. 10, og § 40 b, stk. 10, fastslår, at indgreb efter udlændingelovens §§ 40 a og 40 b i form af optagelse af fingeraftryk og personfotografi skal foretages så skånsomt, som omstændighederne tillader det, men at indgrebet, hvis andet ikke er muligt, vil kunne ske med den fornødne magtanvendelse.

Baggrunden for bestemmelserne er et ønske om at sikre, at der ikke er tvivl om hjemmelgrundlaget for eventuel magtanvendelse. Der henvises til de almindelige bemærkninger, afsnit 4.

Til nr. 17 og 18

De foreslåede ændringer i § 40 b, stk. 2, nr. 2 og 3, er konsekvenser af den foreslåede bestemmelse i § 40 b, stk. 2, nr. 4, jf. lovforslaget § 1, nr. 19.

Til nr. 21

Den foreslåede ændring af § 42 j medfører, at Institutionen Ellebæks faciliteter ikke alene kan anvendes til udlændinge, der er frihedsberøvede efter navnlig udlændingelovens § 36, men også til udlændinge, der er varetægtsfængslede i medfør af udlændingelovens § 35, stk. 1, nr. 1, og stk. 2, og som har modtaget dom og afsonet en eventuel idømt straf og er udvist efter §§ 22-24, men som ikke umiddelbart har kunnet udsendes herefter og derfor er varetægtsfængslet med henblik på at sikre en effektiv fuldbyrdelse af udvisningen.

Det bemærkes, at § 35, stk. 1, nr. 1, også omfatter udlændinge, der varetægtsfængsles inden modtagelsen af en straffedom. Den foreslåede udvidede anvendelse af Institutionen Ellebæk er dog afgrænset til kun at omfatte personer, der *har* modtaget dom og *har* afsonet en eventuel idømt straf, og som varetægtsfængsles med henblik på at sikre en effektiv fuldbyrdelse af udvisningen. Den foreslåede udvidede anvendelse af Institutionen Ellebæk omfatter

således ikke udlændinge, der stadig er strafsonere eller varetægtsfængslede inden straffedom.

Administrationen af kapaciteten i Institutionen Ellebæk skal ske på en sådan måde, at de udlændinge, der er varetægtsfængslede efter udlændingelovens § 35, stk. 1, nr. 1, og stk. 2, placeres adskilt fra de asylansøgere, der er frihedsberøvede i medfør af § 36.

Til nr. 22

Den foreslåede ændring er en konsekvens den foreslåede indsættelse af § 42 j, stk. 1, nr. 3, jf. lovforslagets § 1, nr. 21.

Til nr. 23

Den foreslåede bestemmelse i § 45 c, stk. 2, angår anklagemyndighedens adgang til at få oplysninger i konkrete sager hos udlændingemyndighederne for at identificere *mulige gerningsmænd* til forbrydelser omfattet af Statsadvokaten for særlige Internationale Straffesagers område.

Det er hensigten, at bestemmelsen skal give anklagemyndigheden mulighed for på anmodning at få oplysninger fra *en konkret sag*, hvor der er et vist grundlag for at antage, at den pågældende person kan mistænkes for en forbrydelse. Dette vil normalt forudsætte, at anklagemyndigheden kan oplyse navnet på den pågældende samt oplyse nærmere om grundlaget for mistanken mod den pågældende. Denne adgang svarer stort set til den allerede gældende adgang til videregivelse af oplysninger efter forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 3, dog bortset fra, at udlændingemyndighederne ikke skal foretage en afvejning af hensynet til de interesser, der begrunder hemmeligholdelse, over for de interesser, der ønskes varetaget ved videregivelsen.

Det er endvidere hensigten, at anklagemyndigheden skal have adgang til på anmodning at få oplysninger fra *flere sager, herunder grupper af sager*, der må formodes at kunne indeholde oplysninger, der kan føre til identifikation af mulige gerningsmænd til forbrydelser. Dette indebærer, at udlændingemyndighederne skal udlevere grupper af sager, og herunder samtlige sagsakter i de pågældende sager, til anklagemyndigheden uden at foretage en konkret vurdering af oplysningerne i den enkelte sag.

Det er en betingelse for udlændingemyndighedernes videregivelse af oplysninger i flere sager, at anklagemyndigheden med sin anmodning om oplysninger godtgør, at videregivelsen af oplysninger i de pågældende sager må antages at have betydning for anklagemyndighedens identifikation af og strafforfølgning af personer, der kan mistænkes for forbrydelser begået i eller uden for Danmark. Anklagemyndigheden må således i forbindelse med anmodningen oplyse nærmere, hvilken eller hvilke forbrydelser der efterforskes, herunder f.eks. med angivelse af en konkret konflikt, hvorunder det ligger fast, at der er begået grove forbrydelser. Anklagemyndigheden skal endvidere nærmere afgrænse, hvilken gruppe af personer der eventuelt ville kunne udfindes som gerningsmænd, f.eks. alle mænd i en bestemt alder indrejst i en angiven periode fra et bestemt land.

Det må være udgangspunktet, at anmodningen normalt begrænses til at omfatte personer, der stadig kan have ophold her i landet, idet der i almindelighed ikke er behov for at indhente oplysninger fra udlændingemyndighederne til efterforskning mod personer, der er udrejst af Danmark, og som det ikke vil være naturligt eller muligt at strafforfølge her i landet.

Hvis den pågældende mistænkte er rejst til udlandet, og udenlandske myndigheder ønsker bistand til at finde vidner og ofre i Danmark, skal videregivelsen af oplysninger med henblik herpå ske efter § 45 c, stk. 3, jf. nedenfor.

Bestemmelsen i stk. 2 giver endvidere mulighed for, at anklagemyndigheden kan benytte adgangen til videregivelse af oplysninger til at imødekomme en anmodning fra udenlandsk politi eller anklagemyndighed om retshjælp til en igangværende efterforskning i udlandet, f.eks. hvor vidner i Nederlandene har oplyst, at der eventuelt kan opholde sig en person i Danmark, der mistænkes for alvorlig kriminalitet, og hvor de nederlandske myndigheder anmoder statsadvokaten om bistand til at identificere denne person.

Det foreslås, at der i lovteksten som betingelse for videregivelsen af oplysninger stilles krav til grovheden af den forbrydelse, som den pågældende udlænding er mistænkt for at have begået i eller uden for Danmark. Dette angives ved, at der skal være tale om en strafferamme på fængsel i 6 år eller derover. Dette svarer til den praksis, som følges i dag med hensyn til udlændingemyndighedernes anmeldelse af mulige gerningsmænd til statsadvokaturen efter den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 45 c.

Den foreslåede bestemmelse i § 45 c, stk. 3, vedrører adgangen til at videregive oplysninger for at få oplysninger om *vidner og ofre* til forbrydelser omfattet af Statsadvokaten for Særlige Internationale Straffesagers område.

Det er hensigten, at denne bestemmelse skal give anklagemyndigheden mulighed for at få oplysninger fra *en konkret sag*, der formodes at kunne indeholde oplysninger, der har betydning for efterforskning af en konkret forbrydelse. Anklagemyndigheden vil efter denne bestemmelse kunne få udleveret oplysninger om en allerede identificeret person, som antages at have været offer for eller vidne til en forbrydelse, der er under efterforskning af statsadvokaten.

Det er endvidere hensigten, at bestemmelsen skal give anklagemyndigheden adgang til at få oplysninger fra *flere sager, herunder grupper af sager*, der må antages at have betydning for muligheden for at identificere personer, der har været ofre for eller vidner til en forbrydelse. Dette indebærer ligesom i stk. 2, jf. ovenfor, at udlændingemyndighederne skal udlevere grupper af sager, og herunder samtlige sagsakter i de pågældende sager, til anklagemyndigheden uden at foretage en konkret vurdering af oplysningerne i den enkelte sag.

Det er en betingelse for udlændingemyndighedernes videregivelse af oplysninger i flere sager, at anklagemyndigheden med sin anmodning om oplysninger godtgør, at videregivelsen af oplysninger i de pågældende sager må antages at have betydning for *efterforskningen af en konkret sag*.

Det forudsættes således, at anklagemyndighedens anmodning om oplysninger fremsættes som led i en konkret igangværende efterforskning mod en eller flere personer, der kan mistænkes for at have begået alvorlige forbrydelser, men det er ikke en forudsætning, at efterforskningen fuldt ud har klarlagt, hvilke forbrydelser de(n) pågældende kan mistænkes for. Det er således hensigten, at der også skal være adgang til at få oplysninger i tilfælde, hvor der er iværksat en undersøgelse af en bestemt person som mistænkt, f.eks. som følge af dennes tidligere position i en bevægelse, organisation eller myndighed, der har deltaget i alvorlig kriminalitet.

Det er endvidere hensigten, at der skal være adgang til videregivelse af oplysninger med henblik på at finde eventuelle yderligere ofre eller vidner, der kan bidrage med oplysninger til identifikation af en gerningsmand til en forbrydelse, som efterforskes af statsadvokaten, f.eks. som følge af anmeldelser, der dog ikke har identificeret gerningsmanden.

Det foreslås endvidere, at der i lovteksten, ligesom i stk. 2, som betingelse for adgangen til videregivelse af oplysninger stilles krav om, at statsadvokatens efterforskning vedrører forbrydelser med en strafferamme på fængsel i 6 år eller derover.

Bestemmelsen i stk. 3, kan ligesom bestemmelsen i stk. 2 anvendes i tilfælde, hvor statsadvokaturen bliver anmodet om at bistå udenlandsk politi og anklagemyndighed med at finde vidner og ofre i Danmark med henblik på strafforfølgning i udlandet af en person, der f.eks. mistænkes for krigsforbrydelser.

På samme måde som i stk. 2, skal anklagemyndigheden nærmere afgrænse, hvilken gruppe af sager der eventuelt vil kunne indeholde oplysninger om ofre for og vidner til den forbrydelse, der er under efterforskning, f.eks. alle sager vedrørende mænd af en særlig etnisk oprindelse, der er i en bestemt alder, og som er indrejst i en angiven periode fra et bestemt land.

Til nr. 24

Det foreslås i § 58 g, stk. 2, at Rigspolitichefen kan indberette en udlænding, der ikke er statsborger i et Schengenland eller et land, der er tilsluttet Den Europæiske Union, som uønsket til SIS II, hvis udlændingen er opført på FN's og EU's sanktionslister med rejserestriktioner.

Den foreslåede bestemmelse giver Rigspolitichefen hjemmel til – på Danmarks vegne – at indberette udlændinge, der ikke er statsborgere i et EU- eller et Schengenland, og som er opført på de nævnte sanktionslister, i SIS II, jf. SIS II-forordningens artikel 26.

Forordningens artikel 26 skaber en pligt til, at der i SIS II optages oplysninger om tredjelandstatsborgere, dvs. udlændinge der ikke er statsborgere i et Schengenland eller et EU-land, som er opført på EU's og FN's sanktionslister med rejserestriktioner, med henblik på at nægte disse personer indrejse eller ophold. Efter forordningens artikel 24, stk. 2, gælder der i disse tilfælde ikke et krav om, at der skal foreligge en national, individuel afgørelse truffet af

de kompetente relevante administrative myndigheder eller domstole som grundlag for indberetningen af en person, der er opført på de omhandlende sanktionslister. Grundlaget for indberetningen er alene den omstændighed, at EU eller FN har optaget den pågældende tredjelandstatsborger på en sanktionsliste med rejserestriktioner. For så vidt angår grundlaget for optagelse på en sanktionsliste henvises der til de almindelige bemærkninger, afsnit 2.2.

Ifølge forordningens artikel 26, stk. 2, kan der heller ikke i disse tilfælde stilles krav om, at de minimumsoplysninger, der som udgangspunkt skal indlæses i forbindelse med en indberetning, jf. forordningens artikel 23, skal foreligge.

I forbindelse med optagelsen af en person på EU's sanktionslister med rejserestriktioner er det hensigten, at det samtidig skal besluttes, hvilken medlemsstat der skal være ansvarlig for at indberette den pågældende person i SIS II, herunder for løbende at ajourføre indberetningen. Det forventes, at det medlemsland, der har EU-formandskabet på tidspunktet for beslutningen om at optage en person på en liste om rejserestriktioner, skal forestå indberetningen af den pågældende i SIS II. Der vil således formentlig blive tale om en rotationsordning, hvor Danmark (Rigspolitiet) alene vil have ansvaret i forbindelse med et EU-formandskab.

Rigspolitiet vil i henhold til § 58 g, stk. 2, foretage indberetningen, dvs. at sørge for, at der sker indberetning nøjagtig på grundlag af de oplysninger, der fremgår af sanktionslisterne. De personoplysninger, der fremgår af listerne, lægges således uprøvet til grund. Rigspolitiet foretager ikke en prøvelse af optagelsen af de enkelte personer på listerne. Foreligger der ikke de nødvendige oplysninger om fødedata for opdatering i kriminalregistret, kan Rigspolitiet ikke foretage opdateringen i registret.

Den foreslåede bestemmelse vil først træde i kraft på det tidspunkt, som Rådet beslutter, at SIS II-forordningen skal finde anvendelse fra, jf. den foreslåede ikrafttrædelsesbestemmelse i lovforslagets § 2, stk. 3.

Til § 2

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

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

Tilsvarende anses personer, der pr. 1. marts 2009 er opført på de nævnte sanktionslister, og personer, der senere opføres på listerne, for at have et indrejseforbud, jf. den foreslåede bestemmelse i § 32, stk. 8, jf. lovforslagets § 1, nr. 11.

Endvidere indebærer det, at den foreslåede tilføjelse til § 42 j, jf. lovforslagets § 1, afsnit 21, finder anvendelse på personer, der pr. 1. marts 2009 er eller derefter bliver varetægtsfængslet i medfør af udlændingelovens § 35, stk. 1, nr. 1, og stk. 2, og som har modtaget dom og

afsonet en eventuel idømt straf og er udvist efter §§ 22-24, men som ikke umiddelbart har kunnet udsendes herefter og derfor er varetægtsfængslet med henblik på at sikre en effektiv fuldbyrdelse af udvisningen.

Det foreslås i § 2, stk. 2, at den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 1, nr. 9, finder anvendelse for lovovertrædelser begået efter lovens ikrafttræden. For lovovertrædelser begået før lovens ikrafttræden, finder de hidtil gældende regler anvendelse.

Efter lovforslagets § 2, stk. 3, fastsætter integrationsministeren tidspunktet for ikrafttræden af lovforslagets § 1, nr. 1, 4, 7, 10, 13-15, 17-19 og 24. Integrationsministeren fastsætter endvidere tidspunktet for ikrafttræden af den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 19, stk. 7, 4. pkt. som affattet ved lovforslagets § 1, nr. 8.

Der er tale om de forslag, der skal gennemføre SIS II-forordningen på Integrationsministeriets område. Bestemmelserne skal derfor først træde i kraft på det tidspunkt, som Rådet beslutter, at SIS II-forordningen skal finde anvendelse fra. Dette forventes at ske i oktober 2009.

Til § 3

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