

Notat



Udlændinge- og Integrationsministeriet

Notat til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg om afgivelse af indlæg i EU-Domstolens sag C-446/24, Freie Hansestadt Bremen

1. Indledning

En tysk appeldomstol i forvaltningsretlige sager har forelagt EU-Domstolen ét præjudicielt spørgsmål om fortolkning af udsendelsesdirektivets¹ artikel 3, nr. 6, og artikel 11, stk. 2, i relation til varigheden af indrejseforbud meddelt tredjelandstatsborgere, der udgør en fare for den offentlige sikkerhed eller den nationale sikkerhed.

Det præjudicielle spørgsmål angår, om udsendelsesdirektivet er til hinder for en national bestemmelse, hvorefter der som udgangspunkt skal udstedes et tidsubegrænset indrejseforbud til en person, hvis opholdsret er bragt til ophør, fordi den pågældende udgør en terrortrussel, og som er blevet meddelt en tilbagesendelsesafgørelse som følge heraf.

2. Hovedsagens faktiske omstændigheder

Den tyske retssag vedrører en russisk statsborger, DT, som boede i Bremen, Tyskland. DT havde opholdstilladelse indtil den 13. marts 2017, hvor indenrigsministeren udstedte en afgørelse om udsendelse med den begrundelse, at der ifølge den tyske sikkerhedstjenestes oplysninger var risiko for, at DT ville begå terrorhandlinger i Tyskland. DT blev den 4. september 2017 udsendt til Rusland.

Ved afgørelse af 1. februar 2022 udstedte den tyske indenrigsminister et tidsubegrænset indrejse- og opholdsforbud til DT. I afgørelsen er det anført, at et sådant tidsubegrænset forbud i henhold til en national bestemmelse i den tyske lov om ophold som regel skal udstedes mod personer, som er blevet udsendt på grund af en afgørelse om udsendelse efter § 58a i lov om ophold. Det følger af § 58a i lov om ophold, at den øverste delstatsmyndighed på grundlag af en velunderbygget prognose for at afværge en særlig trussel mod Forbundsrepublikken Tysklands sikkerhed eller en terrortrussel uden forudgående udvisning kan vedtage en afgørelse om

14. oktober 2024

Udlændinge- og
Integrationsministeriet

Udsendelse
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 6198 4000
Mail uim@uim.dk
Web www.uim.dk

CVR-nr. 36977191

¹ Direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold, EUT L 348 af 24.12.2008, s. 98–107

udsendelse af en udlænding. Det er videre anført i afgørelsen, at der under hensyntagen til efterretningsoplysninger om DT's adfærd efter udsendelsen og hans sociale og familiære relationer i Tyskland, ikke forelå grunde til undtagelsesvis at fravige dette udgangspunkt i indeværende tilfælde. Der var fortsat risiko for, at DT efter en indrejse ville begå terrorhandlinger i Tyskland.

DT indbragte afgørelsen af 1. februar 2022 om tidsubegrænset indrejse- og opholdsforbud for en tysk forvaltningsdomstol, som ved dom annullerede afgørelsen under henvisning til, at den nationale bestemmelse om et tidsubegrænset indrejse- og opholdsforbud ikke var foreneligt med udsendelsesdirektivets artikel 3, nr. 6, og artikel 11, stk. 2. Denne dom blev efterfølgende appelleret til appeldomstolen i forvaltningsretlige sager, som 17. juni 2024 afsagde kendelse om at forelægge spørgsmålet ved EU-Domstolen til præjudiciel afgørelse.

3. Relevante retsregler

Udsendelsesdirektivet fastsætter fælles standarder og procedurer, som skal anvendes i medlemsstaterne ved tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere uden lovligt ophold. Danmark er på grund af retsforbeholdet ikke omfattet af direktivet, men da direktivet udgør en udbygning af Schengen-reglerne, har Danmark i medfør af den såkaldte Schengen-teknikalitet gennemført direktivet i dansk ret.

Udsendelsesdirektivets artikel 3, nr. 6, definerer et indrejseforbud som en administrativ eller retslig afgørelse eller retsakt, som forbyder indrejse i og ophold på en medlemsstats område i en nærmere angivet periode, og som ledsager en afgørelse om tilbagesendelse.

I forlængelse heraf følger det af udsendelsesdirektivets artikel 11, stk. 2, at varigheden af et indrejseforbud fastsættes under behørig hensyntagen til alle relevante forhold i den enkelte sag og må i princippet ikke overstige fem år. Det følger videre heraf, at et indrejseforbud dog kan overstige fem år, hvis tredjelandstatsborgeren udgør en trussel mod den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den nationale sikkerhed.

Det fremgår af præambelbetragtning 14 i udsendelsesdirektivet, at virkningerne af nationale tilbagesendelsesforanstaltninger bør gives en europæisk dimension, ved at der indføres et indrejseforbud, som forbyder indrejse i og ophold på alle medlemsstaternes område. Det fremgår videre heraf, at varigheden af indrejseforbudet bør fastsættes under behørig hensyntagen til alle relevante forhold i den enkelte sag og normalt ikke bør overstige fem år. Der bør videre i denne forbindelse navnlig tages hensyn til, om den pågældende tredjelandstatsborger allerede har været genstand for mere end én afgørelse om tilbagesendelse eller udsendelse eller er indrejst på en medlemsstats område under et indrejseforbud.

Der er på nuværende tidspunkt to bestemmelser i udlændingeloven², hvorefter en udlænding, der er omfattet af udsendelsesdirektivet, kan blive meddelt et tidsubegrænset indrejseforbud – såkaldt indrejseforbud for bestandigt. En udlænding kan blive meddelt et indrejseforbud for bestandigt, hvis udlændingen udvises efter udlændingelovens § 25, fordi udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed, eller fordi udlændingen må anses for en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. En udlænding kan derudover meddeles et indrejseforbud for bestandigt, hvis udlændingens opholdstilladelse bortfalder efter § 21 b, ved at udlændingen opholder sig eller har opholdt sig uden for landet, og der er grund til at antage, at udlændingen under opholdet uden for landet deltager eller har deltaget i aktiviteter, der kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden, medmindre bortfald af opholdsretten vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser (fremmedkrigere).

4. Regeringens interesse i sagen

Regeringens interesse i sagen er begrundet i regeringens interesse i, at udlændinge, der udgør en alvorlig trussel mod den offentlige orden og sikkerhed, eller den nationale sikkerhed, kan meddeles et indrejseforbud for bestandigt (dvs. tidsubegrænset).

Det bemærkes, at udlændinge (tredjelandstatsborgere), som i Danmark er udvist ved dom for at have begået strafbare forhold i Danmark, ikke er omfattet af udsendelsesdirektivet, og derfor fortsat vil kunne meddeles et indrejseforbud for bestandigt. Dette skyldes, at Danmark i forbindelse med implementeringen af direktivet anvendte en undtagelsesmulighed i direktivets artikel 2, hvorefter medlemsstaterne kunne beslutte ikke at anvende direktivet ift. tredjelandstatsborgere, der er genstand for tilbagesendelse som en strafferetlig sanktion i henhold til national ret, eller som er genstand for udleveringsprocedurer.

Kommissionen gennemførte i 2022 en evaluering af Danmarks gennemførelse af udsendelsesdirektivet. På den baggrund har Rådet den 20. februar 2024 ved en gennemførelsesafgørelse vedtaget en række henstillinger med henblik på at sikre, at Danmark til fulde gennemfører udsendelsesdirektivet. Rådet har i en af henstillingerne henstillet, at udlændingelovens § 32 ændres, således at der ikke længere kan meddeles tidsubegrænsede indrejseforbud, hvis udlændingen er administrativt udvist efter § 25, eller hvis udlændingens opholdstilladelse er bortfaldet efter § 21 b. Rådet har som begrundelse herfor henvist til udsendelsesdirektivets artikel 3, nr. 6, artikel 11, stk. 2, og præambelbetragtning 14, som fortolket af EU-Domstolen, jf. Domstolens dom i sag C-297/12, *Filev og Osmani*.

Domstolen fastslog i sagen C-297/12, *Filev og Osmani*, at varigheden af et indrejseforbud skal begrænses mest muligt, og at varigheden ikke må være betinget af, at udlændingen indgiver en begæring om at opnå en begrænsning af forbuddet.

² Bekendtgørelse nr. 1009 af 2. september 2024 af udlændingeloven

Dommen er af Rådet og Kommissionen blevet fortolket således, at der ikke må fastsættes tidsubegrænsede indrejseforbud for udlændinge omfattet af udsendelsesdirektivet.

Regeringen deler ikke Rådets og Kommissionens fortolkning af Domstolens dom i C-297/12.

Det er derfor i dansk interesse, at spørgsmålet afklares, inden Danmark ved en lovændring følger Rådets henstilling om at ændre de danske regler om indrejseforbud.

Det er regeringens opfattelse, at der bør kunne meddeles et tidsubegrænset indrejseforbud (indrejseforbud for bestandigt) til udlændinge omfattet af udsendelsesdirektivet, når den pågældende udgør en alvorlig trussel mod den offentlige orden og sikkerhed eller den nationale sikkerhed. I indlægget vil der således argumenteres for, at udsendelsesdirektivet, som fortolket i Domstolens praksis, ikke er til hinder for en national bestemmelse, hvorefter der kan meddeles et indrejseforbud for bestandigt til udlændinge, der udgør en sikkerhedstrussel mod den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den nationale sikkerhed, når det tydeligt angives i afgørelse, at indrejseforbuddet er for bestandigt.

Det bemærkes, at indrejseforbud efter udsendelsesdirektivet som udgangspunkt omfatter hele Schengenområdet og bliver indberettet i Schengeninformationssystemet, således at en udlænding heller ikke kan indrejse i de øvrige medlemsstater.

Regeringen vil på baggrund heraf afgive indlæg i sagen med ovennævnte argumentation.